



**diritto** *Supplemento  
alla rivista*

**religioni**

**4**  
*Quaderno monografico*

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

*Diritto e Religioni*  
Quaderno Monografico n. 4  
Supplemento Rivista, Anno 2023, n. 2

*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

*Volume finanziato dall'Assessorato Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana - Dipartimento Regionale dei Beni Culturali e dell'Identità Siciliana*

*Un ringraziamento particolare per il sostegno fornito alla realizzazione del Convegno va al Ministero dell'Interno, all'Associazione Chiesa d'Inghilterra, all'Assemblea Regionale Siciliana, all'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana, al Comune di Palermo, all'Università degli Studi di Palermo, al Dipartimento di Giurisprudenza, al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo e all'Associazione NICHIFE.*

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XVIII – n. 2-2023  
Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttrice*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, W. Decock, P. Di Marzio, Card. P. Erdő, F. Falchi, M. Ferrante, A. Fucillo, M. Introvigne, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, J. Martínez-Torrón, M. F. Maternini, A. Melloni, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, K. Pennington, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio, A. Zanotti

*Struttura della rivista:*

Parte I

SEZIONI DIRETTORI SCIENTIFICI

*Antropologia culturale* M. Minicuci

*Diritto canonico* G. Lo Castro

*Diritti confessionali* V. Fronzoni,  
A. Vincenzo

*Diritto ecclesiastico* A. Bettetini

*Diritto vaticano* V. Marano

*Sociologia delle religioni e teologia* M. Pascali

*Storia delle istituzioni religiose* R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI RESPONSABILI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa* G. Bianco, F. Di Prima, F. Balsamo, C. Gagliardi  
*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana* S. Carmignani Caridi, M. Carni, E. Giarnieri,  
P. Palumbo, P. Stefani

*Giurisprudenza e legislazione civile* A. Miccichè, Raffaele Santoro, Roberta Santoro

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria* G. Chiara, C. M. Pettinato, I. Spadaro

*Giurisprudenza e legislazione internazionale* S. Testa Bappenheim

*Giurisprudenza e legislazione penale* V. Maiello

*Giurisprudenza e legislazione tributaria* L. Caprara, O. Daniele, L. Decimo, F. Vecchi

Parte III

SETTORI RESPONSABILI

*Lecture, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche* M. d'Arienzo

AREA DIGITALE F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

### *Comitato dei referees*

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Carlo De Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Ivàn Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

#### *Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore srl  
Via Luigi Pellegrini editore, 41 – 87100 Cosenza  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrineditore.it](mailto:info@pellegrineditore.it)  
Sito web: [www.pellegrineditore.it](http://www.pellegrineditore.it)

#### *Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza  
Università degli Studi di Napoli Federico II  
Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80133  
Tel. 338-4950831  
E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)  
Sito web: [rivistadirittoereligioni.com](http://rivistadirittoereligioni.com)  
Indirizzo web rivista: [rivistadirittoereligioni.com](http://rivistadirittoereligioni.com)

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.  
Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01  
ISSN 1970-5301

#### *Classificazione Anvur:*

La rivista è collocata in fascia “A” nei settori di riferimento dell’area 12 – Riviste scientifiche.

## INDICE

RT HON LORD LLEWELLYN OBE		
<i>Premessa</i> .....	pag.	13
MARIA D'ARIENZO, MARIO FERRANTE, FABIANO DI PRIMA		
<i>Introduzione</i> .....	»	15
<b>SESSIONE I</b>		
<i>Le intese: attualità e prospettive</i>		
GIUSEPPE D'ANGELO		
<i>Attualità delle intese ex art. 8 Cost.</i> .....	»	21
FRANCESCO ALICINO		
<i>Il sistema delle intese e la (futura) legge sulla libertà religiosa</i> .....	»	47
MARCO VENTURA		
<i>Le intese originali</i> .....	»	67
MARIA D'ARIENZO		
<i>Autonomia confessionale e principio di bilateralità</i> .....	»	84
GIOVANNA MARIA IURATO		
<i>Le intese in itinere</i> .....	»	96
ANTONIO INGOGLIA		
<i>Snodi attuali e prospettive del sistema latinoamericano di bilateralità pattizia</i> .....	»	101
CARMELA ELEFANTE		
<i>Riconoscimento di confessionalità e uguale libertà religiosa. Una composizione difficile</i> .....	»	116

## SESSIONE II

### *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*

SALVATORE BORDONALI	
<i>L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'ordinamento italiano</i>	» 135
FABIANO DI PRIMA	
<i>Specificità religioso-culturali dell'intesa</i> .....	» 151
ORAZIO CONDORELLI	
<i>Considerazioni "in libertà" su intese e libertà religiosa</i> .....	» 193
MARIO FERRANTE	
<i>La facoltà prevista dall'Intesa di celebrare e sciogliere matrimoni solo religiosi</i> .....	» 198
ANNA SVEVA MANCUSO	
<i>Brevi cenni sulla disciplina del matrimonio nell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra</i> .....	» 213
ALESSANDRO TIRA	
<i>Considerazioni a margine della legge 29 dicembre 2021, n. 240 per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»</i> .....	» 225
ODILIA DANIELE	
<i>L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'istruzione religiosa nella scuola pubblica</i> .....	» 247

## SESSIONE III

### *L'Intesa vista dalla parte della Confessione Anglicana*

PAOLO CESARE CONIGLIO OBE	
<i>Intervento</i> .....	» 261
S.E. CHRISTOPHER TROTT	
<i>Indirizzo di saluto</i> .....	» 265
MOST REV. IAN ERNEST	
<i>The Anglican Centre in Rome, a place of ecumenical encounters and conversations</i> .....	» 268

## APPENDICE

*Presentazione dell'Intesa tra la Repubblica Italiana  
e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra  
(Villa Wolkonsky, Roma, 11 maggio 2022)*

MOST REV. and RT. HON. JUSTIN WELBY	
<i>Message on the occasion of the Presentation and Reception to celebrate the Intesa between the Republic of Italy and the Asso- ciazione Chiesa d'Inghilterra .....</i>	» 277
RT HON LORD LLEWELLYN OBE	
<i>Indirizzo di saluto .....</i>	» 278
SALVATORE BORDONALI	
<i>Il processo di approvazione dell'Intesa tra la Repubblica Italia- na e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra .....</i>	» 280
SILVIO FERRARI	
<i>Conclusioni .....</i>	» 286





## SUMMARY

RT HON LORD LLEWELLYN OBE

*Foreword*..... pag. 13

MARIA D'ARIENZO, MARIO FERRANTE, FABIANO DI PRIMA

*Introduction*..... » 15

### I SESSION

*The intese: topicality and perspectives*

GIUSEPPE D'ANGELO

*Topicality of the intese pursuant to Art. 8 of the Constitution ....* » 21

FRANCESCO ALICINO

*The system of intese and the (future) Law regulating freedom of religion*..... » 47

MARCO VENTURA

*Original intesa* ..... » 67

MARIA D'ARIENZO

*Confessional autonomy and principle of bilaterality* ..... » 84

GIOVANNA MARIA IURATO

*The intese in progress* ..... » 96

ANTONIO INGOGLIA

*Current turning points and perspectives of the Latin American system of pactional bilaterality*..... » 101

CARMELA ELEFANTE

*Recognition of confessionality and equal religious freedom. A difficult composition*..... » 116

## II SESSION

### *The Intesa with the Associazione Chiesa d’Inghilterra*

SALVATORE BORDONALI	
<i>The Intesa with the Associazione Chiesa d’Inghilterra and the Italian legal order</i> .....	» 135
FABIANO DI PRIMA	
<i>Religious-cultural specificities of the intesa</i> .....	» 151
ORAZIO CONDORELLI	
<i>“Loose” considerations on the intese and the religious freedom</i> .....	» 193
MARIO FERRANTE	
<i>The faculty provided by the Intesa to celebrate and dissolve only religious marriages</i> .....	» 198
ANNA SVEVA MANCUSO	
<i>Brief notes about marriage’s discipline in the Intesa with the Associazione Chiesa d’Inghilterra</i> .....	» 213
ALESSANDRO TIRA	
<i>Notes on the margins of the Act No. 240, 29th December 2021, regulating the relations between the State and the «Associazione Chiesa d’Inghilterra»</i> .....	» 225
ODILIA DANIELE	
<i>The Intesa with the Associazione Chiesa d’Inghilterra and religious education in public schools</i> .....	» 247

## III SESSION

### *The Intesa seen from the side of the Anglican Confession*

PAOLO CESARE CONIGLIO OBE	
<i>Speech</i> .....	» 261
H. E. CHRISTOPHER TROTT	
<i>Speech of welcome</i> .....	» 265
MOST REV. IAN ERNEST	
<i>The Anglican Centre in Rome, a place of ecumenical encounters and conversations</i> .....	» 268

## APPENDIX

*Presentation of the Intesa between the Italian Republic  
and the Associazione Chiesa d'Inghilterra  
(Villa Wolkonsky, Roma, 11 may 2022)*

MOST REV. and RT. HON. JUSTIN WELBY	
<i>Message on the occasion of the Presentation and Reception to celebrate the Intesa between the Republic of Italy and the Asso- ciazione Chiesa d'Inghilterra .....</i>	» 277
RT HON LORD LLEWELLYN OBE	
<i>Speech of welcome .....</i>	» 278
SALVATORE BORDONALI	
<i>The approval process of the Intesa between the Italian Republic and the Associazione Chiesa d'Inghilterra .....</i>	» 280
SILVIO FERRARI	
<i>Conclusions.....</i>	» 286





British Embassy  
Rome

Rt Hon Lord Llewelyn OBE  
HM Ambassador  
British Embassy  
Via XX Settembre 80a  
00187 Rome  
Tel: 0039 06 42202266  
[www.gov.uk/world/italy](http://www.gov.uk/world/italy)  
@EdLlewelynFCDO

7 marzo 2024

### **Premessa al volume degli Atti del convegno sulle Intese**

Ho accolto con grande piacere la notizia della pubblicazione degli atti del convegno: *"Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente intesa con la Chiesa d'Inghilterra"* e sono particolarmente grato dell'invito rivoltomi dal professor Salvatore Bordonali a scrivere qualche breve riflessione per l'occasione.

Avevo assunto l'incarico di ambasciatore del Regno Unito in Italia solo da pochi mesi, quando, nel maggio del 2022, ebbi l'onore di ospitare presso la mia residenza a Villa Wolkonsky la cerimonia di presentazione dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra. Come sottolineai allora nel mio indirizzo di saluto, fui particolarmente orgoglioso di rappresentare il mio Paese in un momento così significativo, storico oserei dire.

Il riconoscimento dello status legale della Chiesa Anglicana in Italia e la stipula dell'Intesa ha rappresentato uno dei più alti momenti nelle nostre più ampie relazioni bilaterali degli ultimi anni. L'Intesa è il risultato tangibile di quanto profonda e fruttuosa sia la collaborazione tra il Regno Unito e le varie articolazioni dell'Amministrazione pubblica italiana.

Essa è giunta a coronamento di uno sforzo collettivo durato negli anni che ha permesso di conferire personalità giuridica, certezza amministrativa e potenziale sostegno economico a una confessione presente in Italia da oltre quattrocento anni e attualmente professata da circa centomila fedeli, i quali, grazie all'impegno di un gruppo di persone particolarmente tenace e competente, possono vivere la loro fede in un contesto di maggiore serenità.

Sono particolarmente lieto che, in riconoscimento del loro straordinario contributo al conseguimento di questo risultato, Sua Maestà Re Carlo III abbia conferito al segretario generale dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra in Italia, Paolo Coniglio, e

al professor Salvatore Bordonali l'alta onorificenza di Ufficiali dell'Eccellentissimo Ordine dell'Impero britannico.

Mi piace anche vedere la stipula dell'Intesa come l'inizio di un periodo ancora più fiorente delle già eccellenti relazioni tra Italia e Regno Unito. Da allora, i nostri Paesi, uniti da valori e obiettivi comuni che sostengono con convinzione e massima collaborazione all'interno di tutti i consessi internazionali cui appartengono, hanno siglato altri significativi accordi, il più importante dei quali è sicuramente il *Bilateral Cooperation Agreement*. Nel firmare questo storico documento a Londra nell'aprile del 2023, i nostri primi ministri, Giorgia Meloni e Rishi Sunak, hanno sottolineato come esso sancisca l'ottimo stato delle relazioni tra le due nazioni, rinsaldandone formalmente i rapporti e rafforzando la cooperazione strategica sulle sfide comuni più urgenti, dalla difesa della democrazia e dello stato di diritto alla sicurezza globale ed energetica, dalla lotta all'immigrazione clandestina al contrasto al cambiamento climatico.

Nella certezza che gli anni a venire saranno segnati da un ulteriore consolidamento dei profondi legami tra le nostre istituzioni e i nostri popoli, ringrazio ancora tutti coloro che hanno reso possibile l'Intesa e ne hanno discusso l'importanza in un convegno di grande valore scientifico, i cui Atti sono ora a disposizione di tutti.

*Edward Llewellyn*

**Ambasciatore del Regno Unito in Italia**

## *Introduzione*

## *Introduction*

MARIA D'ARIENZO, MARIO FERRANTE, FABIANO DI PRIMA

Il presente *Quaderno monografico* della Rivista “*Diritto e Religioni*” raccoglie gli Atti del Convegno “*Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente intesa con la Chiesa d’Inghilterra*” tenutosi presso la Sala delle Capriate del Complesso Chiaramonte-Steri, sede del Rettorato dell’Università degli Studi di Palermo, il 9 e il 10 giugno 2022.

Il Convegno, organizzato dalla cattedra di Diritto Ecclesiastico e Canonico dell’Ateneo a ridosso dell’approvazione dell’intesa siglata tra il Governo italiano e l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”, ha costituito un’occasione per fare il punto, anzitutto, sullo “stato dell’arte” della legislazione di matrice pattizia. I contributi di questa prima sessione, nell’inquadrare luci e ombre di quest’inveramento del disegno del Costituente, hanno offerto diversi spunti innovativi di riflessione. Due, in particolare, paiono spiccare, per le loro ricadute di peso nel sistema.

Il primo sembra condensabile nell’osservazione che il contesto attuale richieda un nuovo modo di guardare alle Intese, sia “in fieri”, sia a quelle già approvate con legge. Il tema a monte di una società definitivamente plurireligiosa e multiculturale ove i gruppi reclamano anzitutto il diritto alla loro differenza identitaria, porta infatti a ragionare in modo diverso oltre che sull’attitudine del canale bilaterale (*ex art. 8, III co., Cost.*) a secondare quest’istanza (e sulle sue conseguenze), anche sull’inquadramento di *quanto già* tramite tale canale *prodottosi* nell’ordinamento. Da una parte, infatti, affiora l’ipotesi che la più marcata ricerca da parte dei contraenti confessionali d’un rispecchiamento della loro “unicità” porti a concentrare proprio su tale fronte il picco delle criticità/farraginosità negoziali, così da “sdrammatizzare” quelle sui più generici versanti, ove si presta all’uso – a mo’ di calco – l’ormai consolidata piattaforma di “diritto comune delle intese” rispondente a esigenze di base condivise. D’altra parte, affiora la convinzione che questa nuova prospettiva possa al contempo agevolare i cultori del diritto a riguardare *sine ira ac stu-*



*dio* le intese già esistenti, onde focalizzarne più nitidamente taluni indicatori di originalità (di tenore giuridico, politico, contingenziale, endoconfessionale ecc.) non costituenti in senso stretto quella “piattaforma”, giacché propri di ciascuna Intesa sin qui siglata.

Il secondo spunto, poi, concerne parimenti l’utilità di una pragmatica “presa di misure”. In questo caso si parte dalla consapevolezza della pesante criticità per le confessioni che intendano affacciarsi nel canale in parola, costrette a valicare i disagi argini posti da un supporto normativo – la L.n. 1159 del 1929 e relativo R.D. n. 289 del 1930 – vetusto e poco collimante con l’indole pluralista repubblicana. Per giungere alla constatazione che l’Amministrazione di vertice tuttavia ormai pare avveza a reputarlo comunque funzionale, una volta integrato dalle prassi interpretative offerte e/o avallate dal Consiglio di Stato che ne mitigano (in parte) l’indole ‘poliziesca’ (specie da ultimo, puntando su una chiave dialogico-cooperativa costituzionalmente informata). Ferma restando, ad ogni modo, l’ideale possibilità teorica – sempre più tale, visti i numerosi tentativi falliti – di sparigliare il quadro introducendo una legge di base sul fatto religioso recante valori sostantivi/garantisti nuovi e di sintesi, atti a formalizzare la suddetta chiave della collaborazione, nel segno di una laicità “inclusiva”.

La disamina del quadro generale fornita in questa prima fase del Convegno (con le relazioni calibrate sul taglio ecclesiasticistico di D’Angelo, Alicino, Ventura, d’Arienzo, Ingoglia ed Elefante, e la testimonianza del Prefetto Iurato) ha lasciato spazio, appresso, a una messa a fuoco concentrata sull’intesa anglicana: sia per inquadrarne presupposti, coordinate e tratti distintivi, sia al contempo per saggiarne l’attitudine – quale ultima approvata – a farsi paradigma di verifica degli spunti sin lì emersi.

In questa seconda fase si sono succeduti due momenti di analisi (corrispondenti ad altrettanti sessioni) connotati dal punto di forza di una “prospettiva di prossimità”, ancorché relativa a ordini distinti di significato e valenza.

Dapprima, quello offerto dall’apporto di chi (Bordonali, Di Prima), coinvolto fin da principio nel processo che ha condotto prima al riconoscimento ai sensi della L. 1159 e poi all’approdo dell’Intesa (fornendo alla Chiesa d’Inghilterra sostegno tecnico-giuridico) ha potuto più agevolmente porne in luce la “cifra” distintiva del testo (una “concretezza” pervasa da uno spirito di non conflittualità) e i profili specifici: a cominciare dalla singolarità d’una pattuizione con una *established Church* avente come Supremo Governatore un sovrano d’uno Stato straniero, come tale non contemplato nel sistema normativo di riferimento. Rilievi, questi, suggellati appresso da relazioni ecclesiasticisticamente protese a svilupparli nel quadro generale della bilateralità (Condorelli) e ad approfondirne tematiche investite e/o sottese che rimandano

a peculiarità più o meno note del relativo ordinamento confessionale (Ferrante, Mancuso, Tira, Daniele).

A seguire l'arricchimento del dibattito datosi nell'ultima sessione per via dei contributi di protagonisti e dignitari di alto livello coinvolti a vario titolo, dalla prospettiva "inglese", nell'*iter* di formazione e approvazione dell'Intesa. Segnatamente concretatosi negli interventi dell'Ambasciatore di Gran Bretagna presso la Santa Sede, S.E. Christopher John Trott, e di due autorevoli rappresentanti della *Church of England*: sul versante ecclesiale, Sua Grazia l'Arcivescovo Ian Ernest, Rappresentante dell'Arcivescovo di Canterbury presso la Santa Sede e Direttore del Centro Anglicano di Roma; su quello laicale, il segretario generale dell'"Associazione Chiesa d'Inghilterra in Italia" (P. Coniglio).

Così si chiudono gli Atti del Convegno palermitano. Purtroppo, è apparso opportuno e utile impreziosire il Quaderno con un'appendice finale, ricollegantesi a quelli per oggetto, contenuti e contesto.

Vi sono acclusi, infatti, i passaggi salienti dell'iniziativa voluta dall'ambasciatore del Regno Unito in Italia e San Marino (S.E. Lord Edward Llewellyn, autore anche della Premessa al volume), per celebrare l'approdo dell'approvazione dell'Intesa anglicana. In particolare, tra i diversi momenti dell'evento svoltosi – un mese prima del Convegno – presso Villa Wolkonsky (sua residenza ufficiale), coronato da un messaggio augurale e di congratulazioni del Primate religioso della Chiesa d'Inghilterra, Sua Grazia Justin Welby, Arcivescovo di Canterbury, sono state selezionate e qui riportate le relazioni di apertura e chiusura, rispettivamente svolte dal Prof. Salvatore Bordonali e dal Prof. Silvio Ferrari.

La profondità e le prospettive tracciate in questi ultimi contributi sui due temi portanti di questo Quaderno ben si sposano con la densità di riflessioni che suscitano già i lavori del Convegno qui raccolti: confermando l'adagio che il successo di un'iniziativa scientifica va ricercato anzitutto nella qualità e varietà degli apporti forniti. In considerazione dell'effettivo riscontro di tale adagio, e dell'atmosfera di dialogo aperto e costruttivo registratosi, non può che rivolgersi a tutti i partecipanti un ringraziamento altamente sentito.



*SESSIONE I*

*Le intese: attualità e prospettive*



## *Attualità delle intese ex art. 8 Cost.\**

### *Topicality of the Intese pursuant to Art. 8 of the Constitution*

GIUSEPPE D'ANGELO

#### RIASSUNTO

*Dall'impatto della globalizzazione e dal correlato superamento del dogma della sovranità derivano plurime conseguenze foriere di un nuovo modo di porsi delle relazioni tra ordinamento giuridico e fattore religioso. L'istituto dell'Intesa, come altre strumentazioni tecniche di settore, appare chiamato a ritrovare ragioni e contenuti di una continuità tra la sua originaria funzione e le esigenze di adattamento imposte da quest'innovazione. L'osservazione di partenza, al riguardo, è che contestualizzando i pertinenti asserti della pronuncia n. 52/2016 della Consulta, residua un nesso inscindibile tra i tre commi dell'art. 8 Cost. e, nello specifico, tra l'intesa (III co.) e l'"uguale libertà" (I co.): con la controprova offerta dalla prassi applicativa, che vede concorrere una percepibile mutazione di ruolo e significato dell'intesa stessa, da una parte, e rinnovate istanze di regolamentazione/qualificazione giuridica del 'religioso' (teso ad espandersi), dall'altra, in attuazione del detto principio di cui al I° comma dell'art. 8 (nonché di quello più generale di uguaglianza). Appresso a una disamina approfondita del tema e delle sue più salienti implicazioni teoriche, fornendo esemplificazioni tratte dall'evoluzione di plessi normativi ecclesiasticisticamente rilevanti, il lavoro traccia una possibile prospettiva di recupero della più genuina funzione libertaria, secondo uguaglianza, dell'intesa: ovverosia di un suo rinnovamento, in linea di continuità con le mutate esigenze della società multireligiosa e multiculturale.*

#### PAROLE CHIAVE

*Intese; attualità; Confessioni religiose; uguale libertà; diritto pattizio; diritto unilaterale.*

---

\* Il contributo riprende, ampliandolo e corredandolo delle note, l'intervento reso sinteticamente, in forma orale, al Convegno tenutosi a Palermo nei giorni 9-10 giugno del 2022 sul tema «Le Intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente intesa con la Chiesa d'Inghilterra» ed è da intendersi aggiornato a quella data. Esso si colloca altresì tra le attività del progetto di ricerca internazionale, diretto dai Professori Alejandro Torres Gutiérrez e Óscar Celador Angón, dal titolo "Estatuto Jurídico de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo de Cooperación en España – Legal Statute of Religious Groups without Cooperation Agreement in Spain", finanziato dal Ministero della Scienza e dell'Innovazione (PID2020-114825GB-I00), di cui l'autore è componente.

ABSTRACT

*The globalization and the related overcoming of the dogma of sovereignty determine multiple consequences heralding a new way of posing relations between the legal system and the religious factor. The institution of the Intesa, like other technical instruments in the field, appears called upon to rediscover the reasons and contents of a continuity between its original function and the adaptation requirements imposed by this innovation. The starting observation, in this regard, is that contextualizing the relevant assertions of the Consulta's Judgment No. 52/2016, there remains an inseparable nexus between the three paragraphs of Article 8 of the Constitution and, specifically, between the intesa (III co.) and "equal freedom" (I co.): with the counter-evidence offered by the application practice, which sees concurrently a perceptible mutation of the role and meaning of the 'intesa' itself, on the one hand, and renewed instances of regulation/legal qualification of the 'religious' (tending to expand), on the other, in implementation of the said principle of the I co. of Art. 8 (as well as the more general principle of equality). Next to an in-depth examination of the topic and its most salient theoretical implications, providing exemplifications drawn from the evolution of ecclesiastically relevant normative plexuses, the work traces a possible perspective of recovery of the most genuine liberatory function, according to equality, of the intesa: that is, of its renewal, in line with the changed needs of the multireligious and multicultural society.*

KEYWORDS

*Intese; topicality; religious denominations; equal freedom; pactional law; unilateral law.*

*SOMMARIO: 1. Quale attualità? – 2. Sistema delle intese ed eguale libertà nelle (apparentemente) contraddittorie affermazioni di Corte cost. n. 52/2016 – 3. Le confermate ragioni dell'originaria collocazione sistematica dell'intesa (ovverosia della deduzione interpretativa del principio della bilateralità c.d. necessaria o pattizia) – 4. Vecchie criticità in vesti rinnovate. La categoria «confessione religiosa» – 5. Il parametro e il perimetro (mobile) della uguale libertà – 6. Diritto pattizio e diritto unilaterale. Arretramenti e riposizionamenti – 7. Un ponte per il futuro possibile*

### *1. Quale attualità?*

In questo scritto non entrerò se non indirettamente e per sommi capi nel merito delle singole intese sinora sottoscritte e approvate, nel senso che non ne analizzerò in maniera puntuale e dettagliata i rispettivi contenuti. Mi soffermerò invece sull'esperienza complessiva del sistema delle intese e di qui sull'intesa, in senso più generale, quale strumento – si può dire, condizione

e viatico – previsto dal comma 3 dell’art. 8 Cost. per addivenire alla disciplina, con legge, dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica. In particolare, interessa qui riflettere soprattutto sul rapporto di mutuo condizionamento che intercorre tra l’intesa stessa e il contesto sociale e istituzionale entro cui essa si inserisce e quindi sull’impatto, tutt’altro che marginale, che le trasformazioni di questo determinano su funzione e portata giuridica della prima.

Con queste premesse, non si tratta qui di stabilire se l’intesa prevista dal comma 3 dell’art. 8 Cost. abbia una sua attualità, se cioè continui a intercettare un significativo interesse per i suoi potenziali protagonisti (e in particolare per i suoi altrettanto potenziali beneficiari<sup>1</sup>) e se di conseguenza meriti di continuare ad attrarre l’attenzione degli studiosi. Mi sembra, infatti, in buona sostanza, che l’intesa rappresenti un’opportunità e un tema ancora di un certo interesse, per gli uni come per gli altri.

Non mi nascondo, beninteso, che quale specifica proiezione del principio della bilateralità c.d. necessaria o pattizia<sup>2</sup> (e quindi in quanto espressione di una bilateralità da intendersi, come meglio si ricorderà in seguito, in senso stretto e tecnico<sup>3</sup>) l’intesa si trovi discretamente in crisi<sup>4</sup>, coinvolta anch’es-

---

<sup>1</sup> Interesse comprovato proprio dalla sottoscrizione e dalla rapida approvazione, con legge n. 240/2021, dell’intesa tra lo Stato italiano e l’Associazione Chiesa d’Inghilterra (cfr. SALVATORE BORDONALI, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l’esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 4/2020), ultima, in ordine di tempo, delle tredici intese sinora approvate. Le intese sottoscritte e approvate in precedenza hanno a loro volta riguardato: la Tavola valdese (legge n. 449/1984, legge n. 409/1993, legge 68/2009); le Assemblee di Dio in Italia (legge n. 517/1988); l’Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (legge 516/1988, legge 637/1996, legge n. 67/2009); l’Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI, legge 101/1989, legge n. 638/1996); l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (UCEBI, legge 116/1995, legge n. 34/2012); la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI, legge n. 520/1995); la Sacra Arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale (legge n. 126/2012); la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (legge n. 127/2012); la Chiesa Apostolica in Italia (legge n. 128/2012); la Unione Buddhista Italiana (UBI) (legge n. 245/2012); la Unione Induista Italiana (legge n. 246/2012); l’Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG, legge n. 130/2016).

<sup>2</sup> Mi permetto di rinviare a 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*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>3</sup> SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in ANTONIO FUCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 46.

<sup>4</sup> Sulla «condizione di “sofferenza” in cui versa da tempo il modello democratico della bilateralità pattizia “tipizzata” e sui suoi molteplici fattori, GIUSEPPE CASUSCELLI, *Gli “effetti secondari” (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8/2021, p. 12 s. Di decadenza del metodo della bilateralità parla NICOLA COLAIANNI, *La decadenza del «metodo della bilateralità» per mano (involontaria), degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 28/2016, p. 16 (anche in Id., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell’età dei*



sa dal progressivo svuotamento dei tradizionali meccanismi della democrazia rappresentativa<sup>5</sup>, dalla conseguente perdita di centralità della legge e dal correlato indebolimento del parametro costituzionale<sup>6</sup> e quasi del tutto scalzata dalla «concertazione in ascesa» e cioè dalle variegate forme della bilateralità «diffusa» ovvero «concertata»<sup>7</sup>. Credo però che sia prematuro e comunque non del tutto giustificato dedurre dai fattori sopra indicati la conclusione per cui l'intesa sia ormai instradata verso una condizione di ineluttabile inattualità. Mi sembra anzi che la fase che stiamo vivendo – peraltro ampiamente in divenire – possa diversamente indurre a interrogarsi sulle ragioni di una sua possibile rinnovata attualità.

Volendo collocarmi in questa prospettiva, intenderò l'attualità dell'intesa non già quale mera permanenza in vita ma come attitudine a porsi in linea con le esigenze, rinnovate, dei tempi correnti. Il che porterà inevitabilmente ad affacciare lo sguardo oltre la contingenza del momento per segnalare le prospettive di un possibile processo evolutivo che collochi l'istituto dell'intesa in una più sicura linea di coerenza con le istanze di salvaguardia e promozione della libertà che si accompagnano all'odierna condizione di pluralismo confessionale e culturale<sup>8</sup>.

---

*diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017).

<sup>5</sup> Cfr. ANTONIO VITALE, *La fine della democrazia liberale*, Aracne editrice, Roma, 2010, nonché, richiamando gli spazi che si aprono per il ruolo pubblico di interlocuzione appannaggio delle organizzazioni (anche) religiose, ANTONIO VITALE, *Diritto pubblico e forme del potere. Potere politico, diritto pubblico, Stato*, in ANTONIO VITALE – GIUSEPPE D'ANGELO, *Diritto pubblico multilivello*, Arcoiris edizioni, Salerno, 2014 part. p. 47 ss.

<sup>6</sup> Cfr. ANTONIO VITALE, *Costituzione e ordinamenti confessionali. La relazione verticale*, in MARIA CRISTINA FOLLIERO – ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 109, laddove si osserva che il tentativo «di ricondurre il settore dei rapporti tra potere politico e potere religioso ad un disegno costituzionale unitario ed armonioso (come si è cercato negli anni '70), subordinando quindi il settore degli interessi religiosi ad enunciato di rango assiologicamente superiore che quei rapporti dovrebbero rispecchiare (libertà, eguaglianza, pluralismo ecc.), può risultare un'operazione oltre che datata per certi aspetti fuorviante; la Costituzione puramente formale non ha valore se non riproduce i rapporti effettivi esistenti tra le forze operanti nella società, e questi rapporti che sono cambiati per il semplice fatto che sono cambiati i protagonisti, vanno considerati nella loro giusta luce oggi, anche in sede di interpretazione».

<sup>7</sup> Così GIUSEPPE CASUSCELLI, *Gli "effetti secondari"*, cit., p. 12 e 15.

<sup>8</sup> Merita avvertire che in questa sede non farò riferimento, se non incidentalmente, al tema di una possibile legge unilaterale statale che, per richiamare la dicitura fatta propria dalla *Proposta* del gruppo di lavoro *ASTRID*, di cui al volume ROBERTO ZACCARIA – SARA DOMIANELLO – ALESSANDRO FERRARI – PIERANGELA FLORIS – ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta di legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019, rechi «*Norme in materia di libertà di coscienza e di religione*». La complessità di contenuti, di interconnessioni oggettivo-materiali e quindi di collocazione, anche nel contesto del riparto delle competenze legislative Stato-Regioni (cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni*, cit., part. 330 ss.), non può non richiedere un approfondimento dedicato. Per una efficace e avvertita sottolineatura del ruolo di riequilibrio normativo da ascrivere a

L'idea di fondo è che (anche) l'intesa sia chiamata a ritrovare ragioni e contenuti di una continuità sostanziale tra la sua originaria funzione e le esigenze di adattamento imposte dall'affermarsi, nella prassi prima ancora che nelle costruzioni teoriche, di un nuovo modo di porsi delle relazioni tra ordinamento giuridico e fattore religioso, frutto a sua volta dell'impatto della globalizzazione e del connesso superamento del dogma della sovranità.

In particolare, queste trasformazioni – che sul versante ecclesiasticistico si condensano nel riconoscimento della dimensione pubblica (o, con espressione non del tutto equivalente, di un ruolo pubblico<sup>9</sup>) delle religioni – hanno molto a che vedere con l'estensione delle proiezioni applicative e del significato costruttivo della libertà religiosa che va sempre più caratterizzando la società contemporanea<sup>10</sup>.

Ne consegue che una chiave di lettura utile della condizione attuale dell'intesa e delle sue prospettive evolutive sia quella che mette l'intesa stessa in relazione al modo di intendere la libertà religiosa (nonché, correlato, di declinare operativamente il principio della distinzione degli ordini). È quindi proprio al nesso che intercorre tra l'affermazione della eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge (art. 8, comma 1, Cost.) e la previsione relativa alle intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica per la disciplina dei relativi rapporti (art. 8, comma 3, Cost.) che occorre volgere il nostro sguardo.

## *2. Sistema delle intese ed eguale libertà nelle (apparentemente) contraddittorie affermazioni di Corte cost. n. 52/2016*

Peraltro, quella relativa al collegamento tra i commi 1 e 3 dell'art. 8 Cost., è constatazione che nonostante le apparenze non è posta in dubbio dalla posizione espressa dalla stessa Corte costituzionale nella ben nota sentenza del

---

una legge del genere, basti qui rinviare, per tutti, a SARA DOMIANELLO *Il matrimonio e le intese*, ivi, p. 191 s. che opportunamente richiama «l'esigenza di *smitizzare* l'opera di revisione della normativa» del 1929, tuttora in vigore. Si veda altresì, per connessione con i temi di questo scritto, PIERANGELA FLORIS, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, cit., rispettivamente, p. 145 ss.).

<sup>9</sup> Se talora, sul piano discorsivo, le due locuzioni (e altre similari) possono venire accostate e utilizzate indifferentemente, esse però non sono perfettamente coincidenti. Per precisazioni, approfondimenti e gli opportuni richiami bibliografici, GIUSEPPE D'ANGELO – JILIA PASQUALI CERIOLI, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettivi) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19/2021, nonché in ROBERTO SACCHI (a cura di), *Valori dell'ordinamento vs. esigenze dell'emergenza in una prospettiva multidisciplinare*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, p. 383 ss.

<sup>10</sup> Cfr. MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012.

2016 (la n. 52), che, com'è per l'appunto noto, ha ricondotto nell'alveo della piena discrezionalità politica dell'esecutivo e in quanto tale non sindacabile la scelta di ammettere il richiedente l'intesa alle relative trattative.

In effetti, discostandosi dalla posizione espressa in precedenza dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione<sup>11</sup>, nell'occasione il giudice delle leggi ha dichiaratamente escluso che la disposizione di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. assuma una portata «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». Si tratta di un'affermazione che può in effetti risultare discutibile laddove essa sembra indicare l'insussistenza di un collegamento significativo tra l'intesa e l'eguale libertà.

In realtà, non è esattamente così.

L'affermazione della Corte è infatti da considerare quale frutto del contesto argomentativo entro il quale essa si colloca e di conseguenza va letta in ragione di tale contesto. In particolare, nell'occasione l'intento della Corte è chiaramente quello di sottolineare il carattere distortivo del ricorso all'intesa, laddove per avventura (ma anche nei fatti<sup>12</sup>) essa sia interpretata quale strumento (per di più, l'unico) attraverso il quale garantirsi l'eguale libertà. Con queste premesse, dire – con la Corte – che l'intesa non è volta a realizzare l'eguale libertà equivale in realtà a esprimere un monito volto a impedire il protrarsi di distorsioni funzionali nell'accesso all'intesa stessa. Un monito, potremmo aggiungere, (forse ancora) sensato ma che, stante la curvatura attuale del sistema delle intese, è difficilmente ricevibile (già solo) da quanti alla stipula dell'intesa aspirano.

Come si è osservato in dottrina, l'affermazione della Corte intende quindi sottolineare la portata differenziante della legislazione pattizia<sup>13</sup> e cioè il fatto che per il tramite dell'intesa si consegue un obiettivo non già di parificazione

---

<sup>11</sup> Mi riferisco evidentemente a Cons. Stato, sez IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083 e a Corte Cass., SS.UU., sent. 28 giugno 2013, n. 16305, entrambe relative al c.d. caso UAAR.

<sup>12</sup> E' a questo livello che si apprezza quel fenomeno di «generalizzazione delle intese, contenenti disposizioni comuni e non differenziate» (NICOLA COLAIANNI, *La decadenza*, cit., p. 14) da cui deriva il venire in essere di un diritto comune delle intese (FRANCESCO ALICINO, *Le discipline giuridiche delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 13/2021, p. 40 ss.).

<sup>13</sup> Comportante una valorizzazione del «ruolo dell'eguale libertà come criterio equilibratore della legislazione pattizia differenziata», il quale «ruolo presuppone appunto una terzietà del primo comma dell'art. 8 rispetto al terzo comma, un suo contenuto autonomo e non sostanzialmente da quello delle intese: questa eguale libertà, cioè, è garantita “a prescindere dalla stipulazione di intese (...) a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19”, nonché, si aggiunge qualche rigo dopo, dall'art. 20.»: NICOLA COLAIANNI, *La decadenza*, cit., p. 14.

(eguaglianza di trattamento) bensì, all'opposto, di differenziazione disciplinare<sup>14</sup>.

Il punto che merita sottolineare a tale proposito è che il riconoscimento delle esigenze di differenziazione (rispetto alle quali, peraltro, va sottolineato l'impatto del comma 2 dello stesso art. 8 Cost.) è pienamente coerente con il principio dell'eguale libertà. D'altra parte, come si avrà modo di ricordare di qui a poco, resta da escludere che sia la legislazione unilaterale dello Stato a farsi carico delle specificità confessionali<sup>15</sup>.

E allora, si può dire che in questa circostanza la Corte costituzionale abbia posto l'accento su una prima – se vogliamo più elementare – proiezione dell'eguale libertà (quella, per l'appunto, della parità di trattamento, *sic et simpliciter*) tant'è che la stessa Corte non ha comunque mancato di ribadire che attraverso l'intesa trovano riconoscimento «le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose», esigenze che non possono non chiamare in causa la tutela (promozionale) della libertà confessionale.

Le summenzionate affermazioni della Corte non equivalgono però a escludere che tra i commi 1 e 3 della medesima disposizione costituzionale sussista un nesso sistematico-ricostruttivo. E' proprio questo nesso<sup>16</sup> infatti che consente di ricomporre in un unitario quadro di garanzie costituzionali il *proprium*, le specifiche ragioni dell'intesa. In questo senso, la posizione espressa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52/2016 va letta in correlazione a quanto da essa stessa evidenziato in altra occasione e cioè che l'intesa si pone quale «espressione di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte»<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> «La causa, cioè la giustificazione, delle intese e del concordato non è, almeno direttamente, quella antidiscriminatoria: che certo può sorgere per effetto delle diverse pattuizioni con l'adozione nelle stesse materie di regole e assetti diversi, talora opposti, a seconda dell'interlocutore confessionale: una forma di neocorporativismo. La funzione delle intese, come ovviamente anche del concordato, è, invero, quella di assicurare il pluralismo religioso: non l'eguale libertà, ma all'opposto la libertà diseguale, non è antidiscriminatoria ma all'opposto differenziante, non tende al diritto comune ma al diritto speciale». E ancora, «[r]icorrere all'intesa in funzione solo e direttamente antidiscriminatoria costituirebbe un atto politicamente viziato da eccesso di potere per la divergenza tra il fine e lo strumento adoperato»: NICOLA COLAIANNI, *La decadenza* cit., pp. 16-17.

<sup>15</sup> SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa*, cit., EAD., *Il matrimonio e le intese*, in ROBERTO ZACCARIA – SARA DOMIANELLO – ALESSANDRO FERRARI – PIERANGELA FLORIS – ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta di legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit.

<sup>16</sup> Da estendere, come già accennato, al comma 2 del medesimo art. 8 Cost.

<sup>17</sup> Corte cost., sent. n. 235/1997.

3. *Le confermate ragioni dell'originaria collocazione sistematica dell'intesa (ovverosia della deduzione interpretativa del principio della bilateralità c.d. necessaria o pattizia)*

Ricondotto nell'alveo di una lettura sistematica che pone il microsistema costituzionale del diritto ecclesiastico in doverosa relazione con la legalità costituzionale complessiva e che induce a ricercare nella complessità di questi nessi le ragioni più profonde dei singoli disposti normativi dedicati al fattore religioso<sup>18</sup>, il principio affermato dal primo comma dell'art. 8 continua quindi a guidare l'interprete nell'enucleare ragioni e portata dello strumento previsto dal suo terzo comma e nel definirne il significato quale espressione qualificata del principio c.d. della bilateralità necessaria o pattizia<sup>19</sup>. Proprio la riconosciuta estensione alle confessioni religiose diverse della cattolica del canone della distinzione degli ordini – estensione che può dirsi implicitamente presupposta dal comma 1 dell'art. 8 Cost. – consente così di conciliare<sup>20</sup> l'affermazione dell'eguale libertà con la previsione dell'intesa quale strumento per la disciplina, con legge, dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

E infatti, di primo acchito, l'istanza egualitaria consacrata nel primo comma dell'art. 8 Cost. può risultare contraddetta dalla circostanza per cui l'effetto immediato della sottoscrizione e della approvazione delle singole intese è, nei fatti, quello della produzione di più discipline differenziate<sup>21</sup>. Tuttavia,

---

<sup>18</sup> Si veda, come indicazione di ordine più generale, GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto ecclesiastico italiano "per principi": profili teorici e processi autoritativi di attuazione*, in GIUSEPPE CASUSCELLI – SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 133 s.

<sup>19</sup> Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, pp. 454 s.; GIUSEPPE CASUSCELLI – SARA DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 518 s. Tuttora imprescindibile per gli studi in argomento confrontarsi anche con MARIO RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996.

<sup>20</sup> Quantomeno sul piano teorico-ricostruttivo, fermo restando che ciò non esclude la possibilità di un uso strumentale ovvero a fini di reciproco sostegno, consolidamento e legittimazione politica, anche all'interno delle rispettive compagini: cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit. p. 200, laddove in particolare si osserva che se «il legislatore ordinario (...) assegna ai gruppi religiosi posizioni di maggior favore o vantaggio anche quando ciò non è giustificato dalla specificità del ruolo di tali enti, ma solo per uno scambio politico, la colpa evidentemente non è dei principi, bensì del fatto che affidiamo la loro realizzazione ad una classe politica che li strumentalizza in chiave neocorporativa».

<sup>21</sup> Che dalla concreta attivazione del meccanismo previsto dal comma 3 dell'art. 8 Cost. non possa che derivare il venire in essere di discipline diversificate ovverosia «la creazione di altrettanti diritti speciali quanti sono i gruppi i cui interessi vengono regolati attraverso l'intesa», è circostanza posta in evidenza da ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi*

la frattura tra le due previsioni costituzionali che viene così a prefigurarsi trova modo di ricomporsi proprio attraverso la valorizzazione della autonomia-indipendenza nell'ordine proprio implicitamente affermata dal principio della eguale libertà.

In particolare, la tensione tra aspirazione all'omogeneità (parità di trattamento) ed esiti di differenziazione indotti dall'accesso all'intesa (siccome conseguenti alla riconosciuta meritevolezza di tutela delle specificità confessionali) – tensione che in realtà è da considerare in certo modo connaturata al principio giuridico di uguaglianza – trova un convincente equilibrio nel riconoscimento per cui la doverosità costituzionale (per lo Stato) del metodo bilaterale e, nello specifico, del ricorso all'intesa nella disciplina di legge dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica è in realtà figlia proprio della riconosciuta «inderivabilità dell'ordine, della dimensione confessionale da quella statale»<sup>22</sup> e del conseguente obbligo al rispetto dell'indipendenza-autonomia delle stesse confessioni religiose, in quanto costituitesi con caratteri di originarietà su quell'ordine<sup>23</sup>.

In questo modo, la c.d. riserva di accordo prevista del comma 3 dello stesso art. 8 Cost. integra e completa le suddette garanzie, rendendo costituzionalmente doveroso (si ripete: per lo Stato) e allo stesso tempo perimetrando opportunamente il ricorso all'intesa<sup>24</sup>.

Se ne è dedotta conferma, anche di recente, del fatto che i «*rapporti*» in senso stretto e tecnico – quelli cioè in presenza dei quali soltanto è legittimo ricorrere all'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. – sono unicamente quelli in cui le pretese di

---

*religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 197, che poi non manca di avvertire che «[i]l diritto speciale inteso a creare posizioni differenziate per quanti sono o possono essere i gruppi confessionali è comprensibile per eliminare le conseguenze di una normativa che limita solo per alcuni soggetti e non per tutti le iniziative attraverso cui quei soggetti costruiscono la loro identità, ossia il modo tutto particolare in cui essi hanno bisogno di autorealizzarsi...».

<sup>22</sup> E quindi della «appartenenza di entrambi gli ordini a due ambiti di esperienza dotati da fonti di legittimazione irriducibili gli uni alle altre» e della «impossibilità di considerare le formazioni sociali confessionali come una proiezione dell'ordinamento statale e della società politica»: MARIO RICCA, *Pantheon*, cit., p. 104. Secondo l'A. «[q]ueste valutazioni condussero al testo vigente, nel quale il fine perequativo, cioè l'uguaglianza davanti alla legge, viene contemperato con il riconoscimento della libertà dei soggetti confessionali. Ciò allo scopo di evidenziare il carattere non fondativo o costitutivo, ma di mero riconoscimento e garanzia, da attribuire all'art. 8.1 rispetto alla soggettività delle singole confessioni».

<sup>23</sup> Cfr. JLIA PASQUALI CERIOLI, *Una Proposta di svolta*, in ROBERTO ZACCARIA – SARA DOMIANELLO – ALESSANDRO FERRARI – PIERANGELA FLORIS – ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 350.

<sup>24</sup> Sicché tanto la riserva di statuto (comma 2) che la riserva di accordo (comma 3) vanno ricondotte, in ultima analisi, alla fondamentale autolimitazione dei poteri sovrani dello Stato nei confronti delle confessioni religiose: cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in GIUSEPPE CASUSCELLI – SALVATORE BERLINGÒ, *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 68.

regolamentazione provenienti dai due ordini distinti producano o siano in grado di produrre un conflitto di lealtà in capo al cittadino-fedele, chiamando in causa l'autonomia confessionale costituzionalmente garantita<sup>25</sup>. In questa prospettiva, l'intesa è costituzionalmente necessitata<sup>26</sup> solo laddove i due ordini distinti interferiscano sino a sovrapporsi, senza che nessuno possa «rivendicare competenza anche sulla definizione dei margini di disponibilità dell'altro a negoziare e transigere soluzioni di ragionevole accomodamento»<sup>27</sup>. Ciò che accade, in altri termini, allorché si tratti di «predisporre norme idonee a prevenire l'insorgere sia di conflitti interistituzionali, sia di conflitti individuali di lealtà, e/o di risolvere conflitti già in essere, tenendo conto, nel rispetto dei principi costituzionali, delle specificità di ogni confessione che chieda di avvalersi di questo strumento e del sentimento religioso degli individui che a essa appartengono»<sup>28</sup>.

In questo modo, il contenuto operativo tipico (e più tradizionale) della bilateralità è rappresentato dal riconoscimento, nell'ordine proprio dello Stato, dei c.d. poteri ordinamentali (normativi, amministrativi, giurisdizionali) del gruppo confessionale. È fondamentale in tal modo che, attraverso la disciplina bilaterale, vengano a predisporre le condizioni affinché una situazione giuridicamente rilevante nell'ambito statale sia disciplinata, soggetta a provvedimenti di tipo amministrativo o ancora decisa (non già dall'ordinamento statale medesimo ma) dall'ordinamento confessionale<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Merita peraltro avvertire che non è sempre possibile distinguere con assoluta certezza quanto delle pretese di disciplina pattizia sia ascrivibile a un più o meno potenziale conflitto di lealtà, coinvolgente il cittadino-fedele, o ancora se ci si trovi di fronte a un prevalente problema di salvaguardia degli interessi istituzionalizzati del gruppo confessionale. Lo scostamento può risultare ben poca cosa e anzi essere pienamente in linea con le finalità sottese alla previsione costituzionale (nonché al ruolo stesso della formazione sociale-confessione religiosa) ma neppure può escludersi che esso sia invece tale da indurre un uso distorto e strumentale dell'intesa.

<sup>26</sup> E, in caso contrario, ci si colloca diversamente nell'alveo dei fenomeni contigui ma distinti della bilateralità c.d. diffusa: SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa*, cit., p. 46; FORTUNATO FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 15/2020.

<sup>27</sup> Con il che, quindi, si realizza "la garanzia che, ove la presenza di conflitti di lealtà generi rapporti tra gli ordini, pur distinti, dello Stato e di una confessione religiosa, eventuali soluzioni di accomodamento, dirette virtuosamente a ridurre tali conflitti di lealtà per favorire l'effettiva libertà di religione dei singoli e la pacifica convivenza civile, siano introdotte nell'*obbligatorio* rispetto dell'autonomia confessionale": SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa*, cit., p. 46.

<sup>28</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Le fonti*, cit. p. 65 (escluso il ricorso al neretto presente nel testuale).

<sup>29</sup> Contenuto operativo tipico della bilateralità è quindi il riconoscimento, nell'ordine proprio dello Stato, dei c.d. poteri ordinamentali (normativi, amministrativi, giurisdizionali) del gruppo confessionale: attraverso la disciplina bilaterale, vengano a predisporre le condizioni affinché una situazione giuridicamente rilevante nell'ambito statale sia disciplinata, soggetta a provvedimenti di tipo amministrativo o ancora decisa (non già dall'ordinamento statale medesimo ma bensì) dall'ordinamento confessionale: cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., part. p. 208 s.

Peraltro, le medesime esigenze di lettura sistematica fin qui considerate inducono a ritenere ulteriormente che, per quanto possa apparire declinata in senso meramente formale, l'eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 Cost. non possa non essere interpretata anche in senso positivo (e quindi chiamare in causa l'eguaglianza c.d. sostanziale). Il valore dell'eguaglianza sostanziale e il conseguente impegno della Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, comma 2, Cost.) non possono cioè non coinvolgere le forme espressive del fatto religioso organizzato e le garanzie ad esso dedicate<sup>30</sup>. Si tratta – potremmo anche dire – di un esito particolare di quel processo di estensione materiale e di arricchimento contenutistico della libertà religiosa, che non è limitato alla sua dimensione individuale e individuale-collettiva ma che si estende alla sua dimensione istituzionale, sul quale si avrà modo di tornare di qui a poco.

#### 4. Vecchie criticità in vesti rinnovate. La categoria «confessione religiosa»

Il modello di bilateralità e quindi di intesa a cui si è appena fatto cenno – e la cui deduzione interpretativa intende rispondere ad apprezzabili finalità di tipo prescrittivo, nella prospettiva della salvaguardia della legalità costituzionale – ha avuto nei fatti un seguito a dir poco travagliato. In particolare, la funzione concretamente assolta dalle intese sottoscritte e approvate è risultata ben lontana da quella – di valorizzazione delle differenze, nel senso sopra indicato – ad esse ascritta in sede dottrinale.

È a ben vedere già l'avvio dei processi di attuazione dell'art. 8, comma 3, Cost.<sup>31</sup> a recare in sé i prodromi di quella tendenza espansiva e di trasformazione dell'istituto, che costituisce un dato acquisito, ormai quasi scontato. Non è infatti solo l'Accordo di Villa Madama con la Chiesa cattolica a indicare la (allora solo emergente) tendenza a instradare nell'alveo dei rapporti pattizi di cui agli

---

<sup>30</sup> Secondo MARIO RICCA, *Pantheon*, cit., p. 105, «[l]'art. 8.1, nel congiungere libertà ed eguaglianza, si connota per una valenza almeno limitatamente promozionale. Nonostante la caratterizzazione a-confessionale della Repubblica italiana e del suo ordinamento giuridico, con questa disposizione il Costituente sembrerebbe aver dato vita a una garanzia positiva orientata ad assicurare l'effettiva fruibilità da parte di tutte le formazioni confessionali di quel complesso di prerogative, possibilità pratiche, poteri, che ne sostanziano la libertà all'interno del contesto sociale».

<sup>31</sup> Ovvero a far data dalla c.d. prima stagione delle intese, apertasi, non a caso, subito dopo la sottoscrizione dell'Accordo di Villa Madama tra la Repubblica italiana e la Chiesa Cattolica intervenuta il 18 febbraio del 1984 (legge n. 121/1985).



artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, Cost. “materie” che sembrerebbero diversamente rientrare per intero nell'ordine dello Stato e quindi dover essere escluse della sfera operativa della bilateralità strettamente intesa<sup>32</sup>. È così, in particolare, per la previsione e la regolamentazione di peculiari meccanismi di tutela promozionale della libertà religiosa (su tutti, l'accesso al sistema di finanziamento delle confessioni religiose che fa leva sulla destinazione della quota dell'otto per mille del gettito fiscale IRPEF<sup>33</sup>) che in effetti sembrano costituire, nei fatti, la ragione effettiva (e finanche esclusiva) della richiesta di accesso all'intesa.

Il progressivo subentrare di una condizione sociale di effettivo pluralismo religioso e culturale e la conseguente pressione esercitata sull'ordinamento giuridico dalle correlate istanze di tutela hanno avuto l'effetto di rendere viepiù pressanti profili di criticità che in precedenza potevano apparire concretamente marginali se non per lo più da considerare come confinati nell'alveo della mera riflessione teorica.

Si pensi, anzitutto, al tema della qualificazione confessionale, che in effetti ha alimentato un dibattito e vicende giudiziarie di non poco momento, finendo con l'assumere contorni che potrebbero anche apparire paradossali<sup>34</sup> ma da cui non può sfuggirsi atteso che la Costituzione stessa rivolge alle confessioni religiose una specifica attenzione, peraltro nel quadro di una più ampia disponibilità nei confronti della pluralità delle forme di manifestazione della dimensione collettivo-istituzionale del fenomeno religioso di cui è chiara testimoniata l'art. 20 Cost.<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Merita ricordare che l'approvazione dell'intesa ha l'effetto di determinare l'inapplicabilità, per la confessione beneficiaria (e, evidentemente, solo per essa), della risalente legge n. 1159/1929 sui culti ammessi, che invece continua ad applicarsi alle confessioni religiose prive di intesa. Il che già porta a registrare il prodursi di un effetto di discriminazione a danno delle confessioni religiose che non abbiano stipulato un'intesa, le quali restano soggette alla ricordata legislazione di matrice fascista. Sulla connotazione antidemocratica della legge n. 1159/1929, che si apprezza particolarmente quanto alla incapacità «dell'ordinamento di comprendere e riconoscere fenomeni nuovi, come quello dell'associazionismo religioso non (o non abbastanza) istituzionalizzato, che si è manifestato sul territorio italiano soprattutto negli ultimi decenni e che ha interessato, in particolare, le comunità di nuovo insediamento o formazione», PIERANGELA FLORIS, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in ROBERTO ZACCARIA – SARA DOMIANELLO – ALESSANDRO FERRARI – PIERANGELA FLORIS – ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 147.

<sup>33</sup> CARMELA ELEFANTE, *L'«otto per mille» tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>34</sup> Alludo evidentemente alla ben nota vicenda, per la quale ancora si attende la pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sorta a seguito della richiesta di accesso all'intesa proveniente da un'associazione di atei, agnostici, razionalisti (l'Unione Atei Agnostici Razionalisti, UAAR). Per una ricostruzione degli interventi giurisprudenziali e gli opportuni richiami bibliografici, MARIANGELA GALIANO, *Ateismo organizzato e libertà religiosa. Tra vicende giurisprudenziali e prospettive di disciplina giuridica*, Edisud, Salerno, 2020, part. p. 116 s.

<sup>35</sup> Basti qui limitarsi a richiamare SALVATORE BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino,

Qui basta limitarsi a ricordare come all'ordinamento sia precluso procedere alla qualificazione giuridica di un gruppo quale confessione religiosa facendo leva sulla "verità" della sua connotazione religiosa ovvero sia indagando sul merito del messaggio religioso proposto e che funge da collante del gruppo<sup>36</sup>, a ciò ostando il generale principio della distinzione degli ordini e il corollario dell'incompetenza dello Stato rispetto alle credenze di fede, che per l'appunto preclude ogni valutazione che chiami in causa i contenuti dottrinali e il credo professato.

Ne deriva che la connotazione religioso-confessionale di quest'ultimo non può che essere, almeno parzialmente e in prima battuta, affidata a una sorta di autocomprensione del gruppo stesso, che può a sua volta tradursi in una più formale autoqualificazione. Partendo eventualmente da questo dato, possono poi essere presi in considerazione ulteriori elementi, per così dire estrinseci, che cioè chiamino in causa il modo di porsi del gruppo nei confronti dell'ordinamento stesso ovvero sia i possibili profili di rilevanza del suo agire nell'ordine dello Stato. Su queste basi, a risultare decisiva è in buona sostanza la sussistenza, più o meno dichiarata, di una condizione di autonomia del gruppo che aspira alla qualificazione confessionale<sup>37</sup> nei confronti di altri gruppi che per avventura possono anche condividere aspetti essenziali dell'esperienza di fede ma che divergono per aspetti organizzativi e/o dottrinali<sup>38</sup>.

---

Bologna, 1992; MARIO RICCA, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma «non inutile»*, in *Scritti in onore di Francesco Finocchiaro*, II, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1537 s. Mi permetto altresì di rinviare a GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>36</sup> ILIA PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio della distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

<sup>37</sup> Cfr., CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2015, che fa riferimento a determinate funzioni che sono «immanenti al modo di essere di una confessione (e che non esistono nell'ambito di una associazione) come il riconoscimento di ministri di culto, di matrimoni celebrati in forma religiosa, di enti ecclesiastici, e via di seguito», osservando di conseguenza che «la distinzione tra associazione e confessione religiosa sta nella autonomia istituzionale piena che una aggregazione ha nei confronti di ogni altra aggregazione, essa stessa istituzionalmente autonoma. Quanto tale autonomia non esiste, quando cioè un gruppo confessionale si sente, e afferma di essere, parte di una aggregazione più ampia (riconoscendone la dottrina e la gerarchia), siamo di fronte ad una associazione religiosa», così propendendo – ci pare – per una almeno parziale assonanza tra le coppie concettuali istituzione/associazione e confessione/gruppi religiosi non confessionali.

<sup>38</sup> Si può in effetti ipotizzare che il Costituente abbia preso a riferimento un paradigma di confessione religiosa tarato sull'esperienza giudaico-cristiana e quindi sulla Chiesa cattolica e pensato di conseguenza a strutture organizzative di una comunità di fede, stabili e fortemente strutturate, che tendono a considerarsi come uniche depositarie di una determinata credenza di fede e del complesso dei precetti che a essa fanno riferimento. Preso però atto della sopraggiunta inadeguatezza di una così stringente definizione di confessione religiosa e di una correlativa esigenza di adeguamento dei parametri di valutazione, ci si può forse accontentare di richiedere un livello meno stringente di autonomia, sempre che, pur non intendendo mettere radicalmente in discussione il bagaglio di fede di cui

Resta peraltro fermo che come lo stesso giudice costituzionale non ha mancato di precisare<sup>39</sup>, l'ordinamento giuridico è tenuto a impedire che dall'autoqualificazione del gruppo derivino effetti giuridici irragionevoli<sup>40</sup>.

### 5. Il parametro (e il perimetro mobile) della uguale libertà (religiosa)

Mosse dall'intento di impedire forme di abuso e quindi di mera strumentalità nel ricorso alla qualifica di confessione religiosa, precisazioni e cautele suindicate assumono una più ampia portata sistematica. Esse tornano utili a sottolineare il carattere relativo e flessibile della connotazione soggettiva (nel nostro caso, per l'appunto, del riconosciuto carattere) di confessionalità<sup>41</sup>. Soprattutto, costituiscono un'indicazione di metodo che si appalesa idonea a governare la ricchezza delle proiezioni che, in termini di rilevanza giuridica, la qualità di confessione religiosa può comportare.

In effetti, la sottolineatura del nesso che lega sin da principio categorizzazioni soggettive e sostanza degli interessi sottesi alla relativa qualificazione giuridica (siccome valutati e composti all'atto della qualificazione medesima<sup>42</sup>) si conferma a tutt'oggi criterio decisivo di orientamento per l'interprete e lo stesso operatore giuridico che sia chiamato a confrontarsi con le plurime e variegate (oltre che mutevoli) forme di manifestazione del fenomeno religioso che caratterizzano l'odierno contesto multireligioso e multiculturale.

Ne deriva in particolare che la qualifica soggettiva di confessionalità non ha un valore assoluto (non è, per così dire, valida per tutti i contesti e tutte le

---

altre confessioni religiose si dicono depositarie, il gruppo che aspira a qualificarsi quale confessione si percepisca e/o si rappresenti come autonomo rispetto ad esso ovvero, per così dire, autoreferenziale.

<sup>39</sup> Si veda la nota CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 4671 del 1992, laddove si fa riferimento agli «esiti irragionevoli di una incontrollabile autoqualificazione (meramente potestativa) delle associazioni».

<sup>40</sup> E' qui che si innesta la questione (non già della generale nozione giuridica di confessione religiosa ma) dei criteri attraverso cui accertare in concreto che ci si trovi dinanzi a una confessione religiosa. Criteri che, in effetti, sembrano in larga parte superati e comunque restano per lo più ambigui se non contraddittori. Si veda in particolare, con riferimento alla previsione del criterio della eventuale stipula dell'intesa, quanto osserva MARIO RICCA, *Pantheon*, cit., p. 108, secondo cui tale criterio si traduce in «una vera e propria inversione logica nella lettura del dettato costituzionale [atteso che il] potere-diritto di concludere intese, riconosciuto alle confessioni diverse dalla cattolica dall'art. 8.3 Cost., è una conseguenza del possesso del carattere di confessionalità da parte di una formazione religiosa, non certo un presupposto».

<sup>41</sup> Ferma restando peraltro l'avvertenza per cui discorso non dissimile può farsi con ogni operazione di qualificazione dei fenomeni religiosamente connotati (e non solo di essi) di cui l'ordinamento si faccia carico.

<sup>42</sup> E quindi degli effetti cui quella qualificazione è specificamente rivolta.

stagioni) ma va per l'appunto letta come riassuntiva di una peculiare composizione di interessi, di necessità mutevole, che in quanto tale va verificata costantemente in rapporto ai differenziati profili di rilevanza giuridica per i quali essa viene di volta in volta fatta valere innanzi allo stesso ordinamento giuridico. In altri termini, si ha che il carattere di confessionalità così acquisito (o, per meglio dire, riconosciuto più o meno formalmente dall'ordinamento) non sia spendibile in maniera univoca e indifferenziata dal soggetto che ne è portatore ma vada rapportato alla sostanza degli ulteriori profili di rilevanza giuridica per i quali viene invocato a seconda dei casi.

Queste considerazioni portano inevitabilmente a spostare l'attenzione sul significato da ascrivere alla uguale libertà. Inducono cioè a mettere in relazione il tema della qualificazione soggettiva con quello dell'ampiezza di contenuto e della densità delle implicazioni sistematiche della garanzia posta dal principio costituzionale che ci occupa. Contenuti e implicazioni che, evidentemente, non possono non coinvolgere la vicenda della bilateralità a cominciare dalla sua delimitazione oggettivo-materiale<sup>43</sup>.

E quindi, in buona sostanza, laddove si faccia questione di interessi di stretta inerenza all'ordine proprio delle confessioni religiose<sup>44</sup>, l'ordinamento è tenuto, da un lato, ad assumere nei confronti del gruppo che aspiri a godere della correlata garanzia di autonomia-indipendenza la più ampia larghezza di definizione possibile e, dall'altro lato, a rinunciare all'imposizione in capo al gruppo stesso di particolari oneri, ivi compresa la condizione del previo riconoscimento giuridico-formale di personalità giuridica.

Diversamente è a dirsi laddove invece l'eguale libertà delle confessioni religiose si proietti operativamente – con consistenza e intensità che variano a seconda dei casi<sup>45</sup> – nell'ordine civile. In questi casi, l'ordinamento può non arrestarsi al riscontro di un generico carattere di confessionalità ma richiede-

---

<sup>43</sup> Che si tratti del tema decisivo della bilateralità strettamente intesa è la convinzione espressa da SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa*, cit.

<sup>44</sup> Ciò all'esito di una valutazione che assume una portata certo non assoluta ma relativa. In effetti, il fattore di maggiore complessità delle attività di qualificazione giuridica dei fenomeni religiosamente connotati risiede proprio nella particolare difficoltà di distinguere nettamente, secondo un criterio oggettivo-materiale, ciò che attiene pienamente all'ordine secolare da ciò che altrettanto pienamente attiene all'ordine religioso. Con queste premesse, sembra giocoforza ammettere che le ipotesi in questione dovrebbero risultare ormai più uniche che rare.

<sup>45</sup> Si può pensare a ipotesi in cui l'esercizio di poteri confessionali incida in senso recessivo sulle sfere della libertà e dei diritti individuali o a proiezioni della libertà confessionale in settori dell'ordinamento in cui è più alta l'eventualità che le confessioni religiose stesse si trovino a concorrere con altri soggetti di diritto, non connotati religiosamente, per il perseguimento di scopi sostanzialmente omogenei e ancora a ipotesi in cui l'agire confessionale comporti una più o meno intensa interazione con le istituzioni pubbliche, in particolare per il perseguimento di finalità di interesse generale.

re<sup>46</sup>, legittimamente, il soddisfacimento di particolari requisiti e condizioni, ragionevolmente calibrati sulle più generali esigenze del settore di regolamentazione giuridica implicato. La ricerca dell'equilibrio tra i molteplici interessi e istanze di protezione coinvolti determina quindi risposte differenziate, che dipendono dal grado di interazione tra gli ordini distinti che si riscontra nella specifica ipotesi in considerazione. Vi si riconnette inevitabilmente – senza peraltro metterne in discussione il valore di principio – una rimodulazione operativa della stessa autonomia-indipendenza delle confessioni.

Per quanto interessa in questa sede, ne derivano in particolare due conseguenze che merita sottolineare. In primo luogo, viene a giustificarsi la conclusione secondo cui la sussistenza del carattere confessionale in capo ai richiedenti non è di per sé solo sufficiente a garantire pienezza di accesso all'intesa, sicché, in altri termini, la sottoscrizione dell'intesa non costituisce oggetto di un vero e proprio diritto<sup>47</sup>. In secondo luogo, si ha che nel confronto-scontro con gli interessi generali l'autonomia-indipendenza delle confessioni religiose non escluda ma anzi legittimi la previsione di forme di riconoscimento giuridico-formale, cui collegare particolari diritti e prerogative. In queste ipotesi, evidentemente, il problema da affrontare e risolvere consiste proprio nella individuazione di un ragionevole collegamento tra oneri di iscrizione-registrazione richiesti in capo alle confessioni e portata e consistenza degli effetti giuridici che da essa conseguono<sup>48</sup>.

## 6. Diritto pattizio e diritto unilaterale. Arretramenti e riposizionamenti

---

<sup>46</sup> Consentendo al gruppo confessionale di farsi scudo, strumentalmente, della propria autonomia-indipendenza per il raggiungimento dei propri fini particolari.

<sup>47</sup> Ben più difficile è invece giustificare la conclusione (fatta propria dalla Corte costituzionale nella già ricordata sentenza n. 52/2016) che sottrae al sindacato giurisdizionale il provvedimento con cui si nega (non già la stipula ma) l'accesso alle trattative per l'eventuale stipula dell'intesa, in particolare laddove il diniego sia motivato con il mancato riconoscimento del carattere confessionale in capo al richiedente (sulla complessità del tema, esemplificativamente, ANGELO LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), 18 luglio 2016, part. pp. 26-29).

<sup>48</sup> Per approfondimenti, rinvio a GIUSEPPE D'ANGELO, *Bilateralità e autonomia: il diritto delle confessioni diverse dalla cattolica «di organizzarsi secondo i propri statuti»*, in *Le proiezioni civili delle religioni cit.*, p. 115 s.; ID., *La qualificazione giuridica del fatto religioso organizzato e la categoria «confessione religiosa»*. Il tema del riconoscimento nella prospettiva di una legge generale, in GIUSEPPE D'ANGELO – GIUSEPPE FAUCEGLIA (a cura di), *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 289 ss.; ID., *L'uguale libertà e il riconoscimento delle confessioni religiose (capo III)*, in ROBERTO ZACCARIA – SARA DOMIANELLO – ALESSANDRO FERRARI – PIERANGELA FLORIS – ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è cit.*, p. 273.

Atteso quindi che, di là dell'ambiguità testuale della formula adottata<sup>49</sup>, l'art. 8, comma 1, Cost. esplicita la fondamentale postura pluralista dell'ordinamento e quindi l'equidistanza dello Stato rispetto alle credenze e alle esperienze di fede<sup>50</sup>, la garanzia della eguale libertà vale a estendere a tutte le confessioni religiose il principio della distinzione degli ordini posto esplicitamente con riferimento alla sola Chiesa cattolica (art. 7, comma 1, Cost.) e quindi a ribadire la piena autonomia-indipendenza anche delle confessioni religiose diverse dalla cattolica nel proprio ordine e rispetto all'ordine dello Stato (a cominciare dall'assenza di ogni pretesa di subordinazione al potere politico e viceversa).

Come detto, in questo contenuto per così dire minimo la garanzia costituzionale implica il riferimento a una nozione di confessione religiosa ampia e comprensiva, che prescinde ad esempio dalle caratteristiche organizzative o dimensionali della comunità di fede così come dalla circostanza che si tratti di confessione dotata o meno di formale riconoscimento, e in più non richiede in capo alla stessa confessione religiosa il soddisfacimento di particolari condizioni e oneri aggiuntivi.

Come pure già si è visto, l'eguale libertà non si esaurisce in questo pur rilevante riconoscimento, dal momento che essa non può non riconnettersi alla fondamentale vocazione promozionale dello Stato democratico sociale. A ciò si aggiunga che, soprattutto laddove sia posta in relazione al carattere estensivo e alla trasversalità dell'esperienza religiosa, la formula «*egualmente libere*» autorizza a ritenere che quella garantita dall'art. 8, comma 1, Cost. sia libertà priva di aggettivazioni oggettivo-materiali e in quanto tale si estenda potenzialmente ai più svariati ambiti dell'esperienza giuridica delle confessioni religiose e quindi ben oltre il perimetro contenutistico tradizionalmente ascritto alla libertà religiosa (coincidente *grosso modo* con la deduzione normativa del fine di religione e di culto attualmente vigente<sup>51</sup>).

---

<sup>49</sup> E finanche delle reali intenzioni del Costituente: cfr. ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico* cit., p. 194, secondo il quale «(...) che sia necessario un articolo della Costituzione per stabilire una cosa ovvia (non la si dice in relazione ai partiti, non la si dice in relazione ai sindacati) è di per sé un brutto segno. E che si tratti di un brutto segno viene confermato se si guarda alla genesi dell'art. 8, c. 1°». Ad avviso dell'A., «[l]a morale è che i Costituenti non hanno pensato ad un autentico pluralismo confessionale».

<sup>50</sup> MARIO RICCA, *Pantheon*, cit., p. 294 s.

<sup>51</sup> Siccome plasticamente rappresentata dalla previsione dell'art. 16 della legge n. 222/1985 (*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*): «Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e di beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le

Tale conclusione consente di ricondurre nell'alveo della legalità costituzionale dinamiche ed esiti di svelamento contenutistico della libertà religiosa che rispondono alla riconquistata dimensione pubblica del fattore religioso. Si può così ritenere che l'espandersi dell'agire giuridicamente rilevante delle confessioni religiose oltre i confini delle attività c.d. tipiche costituisca fenomeno che si pone in linea di continuità con la garanzia posta dall'art. 8, comma 1, Cost..

Non che manchino ambiguità e contraddizioni di rilievo.

La prima di esse ha a che fare con il consolidamento di quel processo di distorsione funzionale, tutt'altro che recente, in ragione del quale l'intesa appare sempre meno destinata a risolvere un problema di concorrenza-sovrapposizione tra discipline che traggono alimento da due ordini distinti e viene diversamente concepita quale strumento esclusivo attraverso cui introdurre peculiari meccanismi di attuazione del generale impegno della Repubblica alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla fruizione dei diritti e delle libertà costituzionali. Meccanismi che sono appunto sono riservati alle sole confessioni che abbiano ottenuto la stipula (e l'approvazione) dell'intesa.

L'allineamento contenutistico delle varie intese sottoscritte e approvate nel corso del tempo (e che ha indotto a parlare di intese fotocopia<sup>52</sup>) viene in larga misura visto proprio come sintomo significativo dello sviamento funzionale che porta l'intesa a proporsi quale chiave d'accesso a un regime giuridico privilegiato. Sospesa tra la dimensione regolamentativo-disciplinare e quella operativo-economico-finanziaria, l'intesa finisce con l'alimentare quegli esiti di omologazione delle confessioni religiose che si pongono in palese contrasto con il più genuino obiettivo della differenziazione secondo specificità confessionale<sup>53</sup> e che, tutto sommato, costituiscono la ragione primaria delle tensioni giurisprudenziali che hanno riguardato il tema del diritto (o del non diritto) ad accedere all'intesa<sup>54</sup>.

---

*attività commerciali o a scopo di lucro».*

<sup>52</sup> Cfr. SARA DOMIANELLO, *Il matrimonio*, cit., p. 225.

<sup>53</sup> Secondo GIUSEPPE CASUSCELLI, «Volendo togliere ogni dubbio ...», in ROBERTO ZACCARIA – SARA DOMIANELLO – ALESSANDRO FERRARI – PIERANGELA FLORIS – ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 269, «[I]a (parziale) uniformità dei contenuti, talvolta esecrata, non è dovuta al caso o alla pigrizia delle parti nella stesura del testo di un accordo: essa è la controprova che, di regola, le esigenze delle confessioni concretizzate nell'esperienza giuridica ricadono nei medesimi ambiti di materie e che i sottesi interessi da tutelare hanno molteplici caratteri comuni.»

<sup>54</sup> Alludo nuovamente alla vicenda giudiziaria sorta a seguito del diniego opposto dal Governo alla richiesta di trattative volta alla stipula dell'intesa avanzata dalla Unione Atei Agnostici e Razionalisti (UAAR) e sfociata nella sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, a cui si è già fatto riferimento in precedenza.

Non meno significativi sono gli effetti che l'accesso all'intesa produce al di fuori del proprio perimetro regolamentativo. Possiamo parlare al riguardo di una sorta di effetto di trascinamento dell'intesa ovvero di una trasposizione al di fuori della disciplina pattizia degli effetti che conseguono all'acquisizione della qualità di confessione dotata di intesa, laddove in particolare accade che la qualità di "confessione intesizzata" costituisca tramite necessario per l'accesso a benefici e prerogative previsti e disciplinati dalla legislazione unilaterale statale (nonché, ovviamente, regionale) nell'ottica della libertà religiosa c.d. positiva.

In taluni casi, gli effetti di questa tendenza sono così macroscopici da non poter sfuggire al netto giudizio della Corte costituzionale (laddove, beninteso, questa sia concretamente investita della relativa questione di costituzionalità). Ciò vale, in buona sostanza, per l'accesso alle previsioni normative e ai benefici di natura economico-finanziaria che la legislazione regionale dedica all'esercizio della libertà di culto (e in particolare alla predisposizione di spazi dedicati), tuttavia riservandovi l'accesso (in maniera più o meno esplicita) alle sole confessioni religiose dotate di intesa (o comunque, surrettiziamente, alle confessioni religiose di più consolidata e tranquillizzante presenza sociale o comunque ritenute più "affidabili")<sup>55</sup>. In tali ipotesi, che chiamano in gioco il valore unitario della libertà religiosa, da ritenere destinata a imporsi senza differenziazioni di sostanza su tutto il territorio nazionale, non è di poco conto la circostanza per cui a venire in questione innanzi al giudice delle leggi sia un problema di interpretazione e di tenuta del riparto di competenze legislative Stato-Regioni, nei sommovimenti seguiti alla riforma dell'art. 117 Cost.<sup>56</sup>.

Questi interventi della Corte hanno indubitabili meriti, anche se è forse tempo di chiedere alla Corte stessa un maggiore sforzo in termini di valorizzazione della portata costruttiva della libertà religiosa, in quanto per l'appunto libertà (e non già, più riduttivamente, quale diritto<sup>57</sup>). Sta di fatto che la ne-

---

<sup>55</sup> Si veda, più di recente, CORTE COSTITUZIONALE, sent. n. 254/2019, che ha accolto le questioni di costituzionalità sollevate dal TAR Lombardia relativamente alle disposizioni della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005, come modificate dalla successiva legge n. 2 del 2015, in tema di piano per le attrezzature religiose (PAR).

<sup>56</sup> Per gli opportuni approfondimenti rinvio a GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto "per materie" delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematiche a partire da Corte cost. sent. n. 67 del 2017)*, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto, in *Diritto e Religioni*, n. 2/2017. Va peraltro sottolineato come uno tra i più significativi interventi della Corte in materia resta quello che si colloca in un momento antecedente (si tratta di *Corte cost. sent. n. 195/1993*).

<sup>57</sup> Per le dovute precisazioni, rinvio a GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni*, cit., p. 20 s. Interessanti osservazioni al riguardo di MELISA LIANA VAZQUEZ, *La Torre di Pisa e la Moschea 'fuori luogo'. Libertà, diritti e spazio nella giurisprudenza costituzionale sui luoghi di culto*, in *Diritto e Religioni*, n. 1/2022.



cessità di interventi chiarificatori (e riequilibratori) tende a farsi strada anche oltre la giurisprudenza costituzionale, come comprovano le recenti pronunce della Corte di Cassazione, sezione tributi<sup>58</sup>, con cui si è riconosciuta l'illegittimità dell'esclusione dall'accesso al beneficio dell'esenzione dal pagamento della tassa sui rifiuti che era stata dichiarata dai competenti organi comunali nei confronti una organizzazione religiosa sulla base del solo rilievo per cui l'istante non risultasse firmatario di intesa o comunque fosse privo del riconoscimento di personalità giuridica ai sensi della già ricordata legge sui culti ammessi, n. 1159/1929.

Questa sorta di ultrattività dell'intesa assume contorni particolari laddove vada a intersecare ambiti settoriali apparentemente lontani dall'ambito di operatività della libertà religiosa. Vi si connette infatti quell'ulteriore sintomo della crisi della bilateralità che si coglie nel progressivo arretramento del diritto pattizio a beneficio del diritto unilaterale statale.

Il fenomeno si registra con maggiore chiarezza in relazione ai processi di attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale e alla collocazione, ivi, delle confessioni religiose, precipuamente attraverso i rispettivi enti<sup>59</sup>.

In buona sostanza, sin dai primi passi della sussidiarietà orizzontale – quelli cioè compiuti “a Costituzione invariata” – l'intesa viene valorizzata quale sorta di carta d'ingresso alle prerogative e ai benefici, anche di natura economica e fiscale, che si accompagnano all'ingresso nei circuiti normativi dedicati e che sono riservati agli enti che svolgano, senza fini di lucro, attività di utilità sociale. Nel contempo, la portata normativa dell'intesa subisce un significativo arretramento, dal momento che l'accesso al regime agevolativo viene collegato alla sottoposizione, pur parziale, alla disciplina statale unilaterale<sup>60</sup>. Ed infatti, gli «enti delle confessioni religiose che abbiano stipulato patti, accordi o intese con lo Stato» (art. 10, comma 9, del D. Lg.vo n. 460/1997) sono ammessi a godere del regime di *favor* normativamente previsto non in quanto tali ovvero sia in ragione del fine religioso-culturale perseguito ma solo «limitata-

---

<sup>58</sup> Per le quali si rimanda allo scritto di CARMELA ELEFANTE presente in questo Quaderno monografico.

<sup>59</sup> MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Costituzione e patrimonio ecclesiastico. La relazione economica*, in MARIA CRISTINA FOLLIERO – ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico*, cit.; EAD., *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>60</sup> Ciò però – si noti – sulla base di un presupposto che rimarrà sostanzialmente immutato anche con la più recente riforma del Terzo settore e con la riconsiderazione, ivi, della formula che indica, in maniera più inclusiva, gli enti religiosi che possono aspirare a venire inclusi nel nuovo sistema. Si tratta del presupposto per cui nell'elenco delle attività che, in quanto di interesse generale, sono direttamente promosse dall'ordinamento non sono incluse quelle attività che invece concorrono a qualificare il fine istituzionale di religione e di culto e che sono alla base dello speciale regime per essi previsto dal diritto pattizio e di seguito.

mente all'esercizio delle attività» espressamente considerate dal legislatore come oggetto di quel *favor* e, soprattutto, a patto che soddisfino determinati requisiti e condizioni<sup>61</sup>.

Qualcosa di simile viene a verificarsi con la più recente riforma del Terzo settore, attuativa della legge delega n. 106/2016<sup>62</sup> (d'ora innanzi: Riforma), che però apporta alcune significative novità.

In particolare, ai nostri fini merita ricordare che il legislatore della Riforma ricorre all'espressione di nuovo conio «*enti religiosi civilmente riconosciuti*»<sup>63</sup> (fatta propria in particolare dagli artt. 4, comma 3 del D.Lgs. n. 117/2017, recante il Codice del Terzo settore e 1, comma 3, del D.Lgs. n. 112/2017, recante la nuova disciplina dell'impresa sociale) in ciò chiaramente assegnando anche al riconoscimento ottenuto ai sensi della legge n. 1159/1929 quella funzione di qualificazione selettiva originariamente assegnata alla sola intesa. Posta inizialmente<sup>64</sup> a carico esclusivo dell'intesa, nel nuovo impianto normativo tale funzione si colloca quindi non più solo in capo all'intesa ma anche al riconoscimento civile di religiosità di cui alla legge n. 1159/1929.

Nei fatti, il risultato non è molto dissimile da quello venutosi a produrre in vigna della precedente normativa. Pur se non più dedotta esclusivamente dalla condizione di ente di confessione intesizzata, l'identità religiosa degli enti pattizi (e, più di recente, degli enti civilmente riconosciuti ai sensi della legge n. 1159/1929) continua infatti a rappresentare l'elemento che favorisce la loro l'inclusione nel circuito della sussidiarietà<sup>65</sup>. In più, si estendono e rafforzano

---

<sup>61</sup> In questo modo, l'intesa si trova per l'appunto ridimensionata nella sua specialità normativa, che tende a cedere nel confronto con le prescrizioni del diritto statale unilaterale. Nel complesso, si può quindi dire che l'intesa assuma su di sé una funzione più consona alle mutazioni del contesto socio-economico e politico-istituzionale, dal momento che essa affianca all'originaria funzione normativa una più promettente funzione qualificatorio-selettiva, non priva di sostegno tecnico-giuridico per quanto, evidentemente, suscettibile di scivolare verso valutazioni discrezionali di natura strumentale e politica (mi permetto di rinviare almeno a GIUSEPPE D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà e enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003).

<sup>62</sup> Sulla quale CARMELA ELEFANTE, *Enti ecclesiastici-religiosi e Terzo settore tra questioni aperte e prospettive di riforma: sviluppi recenti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2016, p. 581 ss.

<sup>63</sup> Va peraltro tenuto conto che l'attuale formula normativa è in realtà frutto dell'intervento, per così dire, riparatore del Consiglio di Stato, che nel proprio parere sullo schema di decreto governativo aveva segnalato il contrasto della formula originariamente prevista (e che sostanzialmente riproduceva quella fatta propria dalla già ricordata normativa Onlus e di seguito) con la previsione costituzionale dell'art. 8, comma 1, inducendo il Governo stesso all'adozione della nuova formula.

<sup>64</sup> E cioè, per l'appunto, nelle prime fasi di attuazione della sussidiarietà.

<sup>65</sup> In realtà, il condizionamento del diritto pattizio è tutt'altro che secondario. Esso resta ben riconoscibile nel permanere di un approccio normativo alla soggettività metaindividuale religiosa che enfatizza il tema della qualificazione soggettiva, continuando a fare leva – apparentemente senza ripensamenti – su una declinazione, rigorosa e predefinita, della finalità religioso-culturale come derivante dall'esercizio esclusivo o prevalente di determinate attività.

gli oneri di conformazione posti in capo agli enti confessionali-religiosi che aspirino a venire inclusi nel nuovo sistema del Terzo settore normativizzato<sup>66</sup>.

### 7. *Un ponte per il futuro possibile*

L'attualità dell'intesa è quindi fatta di ambiguità e contraddizioni. Esse sono frutto dell'operare congiunto di più fattori, da collocare a loro volta – per quanto solo descrittivamente – sia all'interno che all'esterno del meccanismo delineato dal terzo comma dell'art. 8 Cost..

Si può anche dire che nell'incontro-scontro tra teoria e prassi, trovi riscontro con riferimento al sistema delle intese l'osservazione più generale secondo cui l'astratta linearità delle costruzioni teoriche va costantemente posta in relazione alla realtà dei fatti, senza pretendere che debbano invece essere questi ultimi a doversi "adeguare"<sup>67</sup>.

In questo senso, la vicenda dell'intesa e le difficoltà di valutarne in maniera univoca l'andamento e gli esiti, attuali e in divenire, appaiono confermate di una più generale esigenza di aggiornamento, in senso adattivo ed elastico, di approcci e categorie apparentemente consolidate ma ormai inadeguate a proporsi quali strumenti di interpretazione, tempestivi e adeguati, di una realtà in continua e rapida trasformazione.

---

<sup>66</sup> «Agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222, le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, nonché delle eventuali attività diverse di cui all'articolo 6 a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto ad esso allegato. Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui agli articoli 5 e 6, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge n. 222 del 1985 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui ai citati articoli 5 e 6.»: così l'art. 4, comma 3, CTS). Evidentemente, i particolari adempimenti che la disposizione pone in capo all'ente religioso-ETS (discorso sostanzialmente non dissimile può farsi quanto all'impresa sociale: cfr. art. 1, comma 3, D.lgs. n. 112/2017) rispondono all'avvertita necessità di fare salve le prescrizioni normative connesse al carattere generale dell'interesse da perseguire, conciliandole con le legittime pretese alla identità-autonomia degli enti religiosi. Anche a tale proposito, vale la pena di richiamare il già ricordato (*retro sub* nota 60) presupposto di fondo costituito dalla esclusione delle attività di religione e di culto (ovvero dei rispettivi fini) dal novero (dei fini e) delle attività di interesse generale come normativamente predefinite (in particolare, quanto agli ETS, dall'art. 5 del D.Lgs. n. 117/2017).

<sup>67</sup> Come osserva, con la consueta ironia, MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Migrazioni e migranti nell'Europa di Francesco che condanna la sostituzione del profitto all'uomo come fine dell'attività economica delle banche e dei mercati*, in ERMINIA CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del convegno ADEC*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016.

Valga in particolare l'esempio della lamentata perdita di centralità del diritto pattizio e della connessa attrazione dell'agire confessionale verso la disciplina del diritto comune<sup>68</sup>.

In effetti, si può opinare, non senza fondamento, che tale tendenza segni un significativo arretramento nel grado di salvaguardia della autonomia-indipendenza delle stesse confessioni religiose (e dei rispettivi enti) e che anzi essa comporti una non consentita violazione del correlato principio costituzionale. È però altrettanto vero che l'osservazione non va assolutizzata ma va ricondotta nei binari di una ragionevolezza aderente alla realtà del contesto.

In particolare, senza con ciò voler revocare in dubbio la meritevolezza di tutela dell'aspirazione confessionale alla preservazione della propria identità, sembra eccessivo ipotizzare che la sottoposizione, comunque parziale, al diritto unilaterale statale rappresenti necessariamente e in ogni caso una palese, insostenibile, forzatura rispetto alla garanzia della autonomia-indipendenza delle confessioni religiose. Diversamente, si può osservare che si tratti di una sorta di contrappeso alla espansione, altrettanto legittima, degli spazi entro cui la libertà religiosa ha modo di esprimersi ovvero sia al progressivo arricchimento dei suoi contenuti e delle sue proiezioni nell'ordine civile (o, se si preferisce, del disvelamento delle sue potenzialità). Si può, in altri termini, prendere atto del fatto che si tratti di una conseguenza inevitabile dell'ampliamento, secondo eguaglianza, delle sfere di rilevanza giuridica dell'agire delle confessioni religiose.

A fronte della riconquistata dimensione sociale e pubblica del fattore religioso non può quindi prescindere dal richiamo al generale principio di eguaglianza. La sua portata non si esaurisce all'interno della fenomenologia religiosa (a ciò essendo deputato il primo comma dell'art. 8 Cost.) ma investe la concorrenza, nel medesimo ambito operativo, di soggetti (e fini) religiosi e soggetti (e fini) non religiosi. Il principio dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose va quindi posto in relazione a una esigenza di eguaglianza di portata più generale<sup>69</sup> e in questo senso legittima, come si è visto, la previsione di oneri di conformazione coerenti con le esigenze dei particolari settori di regolamentazione giuridica che sono di volta in volta implicati dall'agire confessionale.

L'osservazione ci riporta al punto di partenza e cioè al nesso inscindibile che lega i (tre) commi dell'art. 8 Cost. e, nello specifico, l'intesa prevista dal com-

---

<sup>68</sup> Per un aggiornato esame di alcune criticità nei rapporti tra diritto comune e diritto speciale, con riferimento agli enti ecclesiastici-religiosi, ANGELO LICASTRO, *Gli enti religiosi tra diritto comune e diritto speciale*, in ANTONIO FUCCILLO, LUDOVICA DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 598 ss.

<sup>69</sup> E qui a rientrare in gioco è evidentemente la funzione antidiscriminatoria cui assolve l'art. 20 Cost., funzione che, come accennato, è attualmente paralizzata dalla vigente declinazione normativa del fine di religione e di culto (e dall'ampiezza degli effetti ad essa ascritti).

ma 3 e l'uguale libertà di cui al comma 1. Un nesso che non si esaurisce nella dimensione teorica ma trova conferma proprio sul piano della prassi applicativa.

E infatti si può dire che l'esperienza attuativa del terzo comma dell'art. 8 Cost. e le trasformazioni di ruolo e significato che, ad oggi, sembrano caratterizzare l'intesa stessa procedano di pari passo con la tendenza espansiva del fattore religioso e con le rinnovate istanze di regolamentazione e di qualificazione giuridica che esse comportano in attuazione del principio della eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 Cost. (nonché, come si è appena osservato, del più generale principio di uguaglianza).

Il punto che merita sottolineare è che tale constatazione rappresenta un utile punto di partenza per tracciare una possibile prospettiva di recupero della più genuina funzione libertaria, secondo uguaglianza, dell'intesa ovvero sia di un suo rinnovamento, in linea di continuità con le mutate esigenze della società multireligiosa e multiculturale. Non si tratta, beninteso, di un radicale travolgimento di ragioni e funzioni ma di una fisiologica esigenza di attuazione che è in realtà propria della normale dinamica evolutiva dell'ordinamento giuridico<sup>70</sup>. Nello specifico, essa investe il principio di autonomia-indipendenza e la già riconosciuta funzione di valorizzazione delle specificità confessionali ascritta all'intesa.

In buona sostanza, la medesima funzione di antidoto ai conflitti di lealtà e di valorizzazione delle differenze tuttora da ascrivere all'intesa di cui all'art. 8, comma 3, Cost. va ora ricollocata nel contesto di un nuovo pluralismo di fatto che tra l'altro rende sempre meno rispondente alla realtà sociale il tentativo di accedere a una delimitazione di campo, predefinita e rigorosa, tra ciò che attiene all'ordine del temporale e ciò che diversamente attiene all'ordine del religioso. Ne consegue che la funzione elettiva dell'intesa vada rapportata a istanze di riconoscimento che sono sempre più diffuse o "delocalizzate" ovvero sia in grado di attraversare trasversalmente tutti gli ambiti dell'agire sociale e i corrispondenti settori di regolamentazione giuridica<sup>71</sup>.

A tale estensione materiale-contenutistica delle istanze di tutela che si rifanno alla libertà religiosa, l'ordinamento ha inizialmente fatto seguito assecondando una sorta di ultrattività (per così dire soggettiva) dell'intesa. L'intesa

---

<sup>70</sup> Rimando sul punto a GIUSEPPE D'ANGELO, *Prospettive evolutive del diritto ecclesiastico e dinamica della legalità costituzionale tra questioni di principio e riforme "di settore"*, in *Diritto e Religioni*, n. 2/2018, p. 50 s.

<sup>71</sup> Cfr. MARIO RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *Calumet – intercultural law and humanities review (calumet-review.com)*, n. 3, 2016 (<https://calumet-review.com/index.php/it/2016/09/10/una-modesta-proposta-intese-estese-e-liberta-dintendersi/>), che non a caso intravede nell'intesa un possibile strumento di integrazione interculturale e di eterointegrazione dell'ordinamento in grado di realizzare un pluralismo per valori maggiormente inclusivo delle diversità culturali.

sa ha così progressivamente aggiunto alla dimensione più strettamente normativa (ovvero di disciplina di determinate materie), delimitata dal riferimento alle *res mixtae*, una non meno rilevante portata selettiva, sicché la qualifica di confessione con intesa (approvata) ha assunto il ruolo di tramite privilegiato per l'accesso alle prerogative previste dal diritto unilaterale statale<sup>72</sup>.

Più di recente, questa funzione di qualificazione selettiva – di cui evidentemente l'ordinamento non riesce a fare a meno – è andata in parte trasferendosi sul (o meglio ha coinvolto anche il) riconoscimento ai sensi della legge n. 1159/1929. Restano tuttavia sostanzialmente immutati gli originari effetti di trascinamento dell'intesa e cioè il fatto che essa proietti anche al di fuori del perimetro regolamentativo del diritto pattizio le conseguenze di quella sorta di patente di affidabilità che è sottesa alla sua sottoscrizione e approvazione. Condizionando così non solo gli svolgimenti interni alla bilateralità strettamente intesa ma anche l'accesso alle nuove forme della collaborazione, secondo sussidiarietà.

Lo scarto tra collocazione teorica e realtà attuale dell'intesa si alimenta quindi della crescente complessità di un quadro di riferimento che sfugge a criteri univoci di interpretazione e definizione. Ciò naturalmente non autorizza a sorvolare sugli usi impropri e meramente strumentali del ricorso all'intesa né impedisce di impegnarsi per trovare vie d'uscita che siano adeguate al mutamento.

Con queste premesse, mi sembra che uno dei temi posti, prospetticamente, dalla realtà attuale dell'intesa abbia a che fare non tanto con la riaffermazione della peculiarità giuridico-formale dei suoi strumenti e con la sua precisa perimetrazione oggettivo-materiale quanto con la necessità di instradare verso più sicuri e verificabili criteri di ragionevolezza gli effetti di qualificazione-selezione che l'intesa stessa inevitabilmente reca con sé, trasferendoli di conseguenza sul diritto statale unilaterale (sia esso comune o speciale). In quest'ottica, direi che occorra considerare la possibilità di individuare contenuti e forme di coordinamento (procedimentali e sostanziali) che consentano all'intesa di riconfigurarsi e riproporsi, in maniera più credibile ed efficace di quanto non lo sia attualmente, quale ponte di collegamento, in continuità, tra il vincolo della bilateralità pattizia, le scansioni operative della collaborazione e le forme democratiche di partecipazione (pluralisticamente aperte ai soggetti-fini religiosi) ai percorsi di attuazione-attualizzazione dei fini-valori ordinamentali<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Ciò talora indirettamente e cioè coinvolgendo i rispettivi enti ecclesiastici-religiosi: MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi*, cit., p. 242 s.; EAD., *Costituzione e patrimonio*, cit., p. 151 s.

<sup>73</sup> Il che, a mio modo di vedere, comporta più nel profondo la necessità (per la quale rimando a GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni*, cit.) di un ripensamento dell'approccio alla nozione giuridica di religione e, nello specifico, della (ri)definizione delle modalità di declinazione giuridica del fine di

---

religione e di culto, nel più generale quadro di un rinnovato rapporto soggetto-fine-attività. E infatti, anche con riferimento alla condizione di confessione dotata di intesa, la questione di fondo riguarda non già la qualificazione soggettiva quanto la portata degli effetti che da tale qualificazione conseguono. In altri termini, occorre impedire che dalla qualificazione soggettiva derivino ingiustificati privilegi così come altrettanto ingiustificati ostacoli al godimento delle sfere di libertà riconosciute a tutti.

# *Il sistema delle intese e la (futura) legge sulla libertà religiosa*

## *The System of Intese and the (Future) Law Regulating Freedom of Religion*

FRANCESCO ALICINO

### RIASSUNTO

*Alle Confessioni religiose è attribuito il diritto di esistere e operare all'interno della sfera statale, con i limiti stabiliti dalla Carta costituzionale: un diritto sottolineato dalla possibilità di dotarsi autonomamente di proprie regole e di una specifica organizzazione, indipendentemente dalla presenza o meno di una intesa, la cui mancanza non significa assenza di rapporti con lo Stato. La numerosità delle confessioni presenti e operanti sul territorio italiano e nondimeno sprovviste di intese sono lì a dimostrarlo. Questi gruppi entrano in contatto con l'ordine statale tenendo necessariamente conto della legislazione unilaterale, a cominciare da quella di rango costituzionale; si apre poi, in prospettiva la possibilità di un eventuale regime pattizio, rappresentando questo uno degli strumenti specificatamente previsti per regolare i "rapporti con le Confessioni", comprese quelle diverse dalla cattolica. A ribadirlo è l'art.8, III co., Cost.. La sua applicazione, tuttavia, è inevitabilmente limitata e mai esaustiva, riguardando soltanto la serie di rapporti sui quali si registrano una convergenza di quelle con lo Stato, in chiave servente anzitutto le loro esigenze specifiche/peculiari. Con ciò si evidenzia l'importanza, in primo luogo congruente col principio supremo di laicità, di una legge generale sul fatto religioso – allo stato assente – che nel confermare e riverberare anzitutto l'attenzione ordinamentale per la dimensione individuale dei diritti di libertà religiosa e alle correlate istanze della persona umana, venga a porsi come piattaforma garantista di un (più) equilibrato sistema di relazioni Stato-confessioni.*

### PAROLE CHIAVE

*Intese; Confessioni religiose; legislazione unilaterale; bilateralità; specificità; libertà religiosa; legge sulla libertà religiosa*

### ABSTRACT

*In Italy, religions have the right to exist and operate within the State, with the limits established by the Constitution. This is strictly connected with the autonomy of religions to self-organize themselves according to their own statutes, regardless of the presence of*



*an intesa (which can be roughly translated into “understanding”) according to article 8 (paragraph 3) of the Italian Constitution. This means that the absence of an intesa does not infer the absence of relations between minority confessions and the Italian State. The large number of confessions other than Catholicism present and operating on Italian territory that do not have an understanding is the best illustration of that axiom. These groups enter into contact with the State legal system by taking into account unilateral legislations, starting with constitutional ones; the bilateral legislations (those resulting from the understanding between state and confessions) are the instruments specifically provided to regulate relations with the Confessions and their specific needs. The implementation of these legislations, however, is inevitably limited and never exhaustive, relating only to the series of relationships on which there is a convergence of interest between confessions and the State. This highlights the importance of a general law regulating religious matters – which is absent at the moment – in the light of the principio supremo di laicità (supreme principle of secularity), which implies the rights of religious freedom, in individual and collective sense of the expression.*

KEYWORDS

*Intese; religious denominations; unilateral legislation; bilateralism; specificity; religious freedom; general law on religious freedom*

SOMMARIO: *1. Introduzione – 2. L'intesa e i diritti individuali. – 3. Le leggi su base di intese e la legge sui culti ammessi – 4. Il sistema delle intese: attraente perché selettivo – 5. L'assenza di una legge ragionevole sulla libertà religiosa – 6. Conclusioni*

## *1. Introduzione*

Le differenze socio-culturali caratterizzano le attuali democrazie costituzionali. È un dato di realtà che, come tale, impatta sulla concreta operatività del principio di eguaglianza. La sua applicazione deve essere necessariamente improntata a un laico, democratico e prudente relativismo<sup>1</sup>. Tanto più importante quando riferito alle entità religiose e alle esigenze dei credenti (nelle confessioni di maggioranza), dei diversamente credenti (nelle religioni diverse dalla maggioranza) e non credenti (laici, agnostici e razionalisti). Possono essere soddisfatte mediante sistemi di selettive collaborazioni fra le autorità

---

<sup>1</sup> Sul punto già HANS KELSEN, *La democrazia* (1925), Il Mulino, Bologna, 2001, per cui la democrazia si può opporre all'assolutismo politico soltanto perché è l'espressione di un relativismo politico (p. 151).

statali e i rappresentanti delle singole comunità<sup>2</sup>. In Italia le vediamo realizzate attraverso leggi bilateralmente definite attraverso gli istituti di cui agli artt. 7 (cpv) e 8 (comma 3) della Costituzione repubblicana: tengono conto delle specificità delle singole religioni ed evitano che i relativi bisogni siano compresi sotto la forza omologatrice della legislazione generale, come unilateralmente determinata dallo Stato. Per la confessione di maggioranza il contenitore giuridico di attinenza è mutuato dal previgente Regno d'Italia e fa leva sulla distinzione con quello repubblicano utilizzato per gli altri gruppi religiosi, i quali sono definiti principalmente a contrario: sono religioni diverse dalla cattolica (art. 8, comma 2, Cost.). Per queste la Costituzione ha previsto le leggi su base di intese, concepite anzitutto per ridimensionare la distanza, potenzialmente discriminatrice, con le facoltà e i benefici accordati alla Chiesa di Roma attraverso i Patti lateranensi del 1929 e le conseguenti bilaterali modificazioni di cui al capoverso dell'art. 7 Cost. Con le trattative e gli atti di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. alle confessioni di minoranza è inoltre conferita la possibilità di far valere la propria specificità nei rapporti con i pubblici poteri e all'interno del territorio statale<sup>3</sup>.

Coerente sul piano teorico, questa impostazione non regge alla prova dei fatti. La prassi sviluppata attorno alle leggi su base di intesa è per molti versi risultata inadeguata innanzi alla progressiva dilatazione del pluralismo culturale-religioso. Al punto che l'operatività dell'art. 8 (comma 3) Cost. si è concretata in irragionevoli disparità, oltremodo amplificate dal silenzio del Parlamento e dalla reiterata vigenza della legislazione sui culti ammessi degli anni Trenta del secolo scorso<sup>4</sup>. Incapaci di consegnare al Paese una legge generale sostitutiva di quella approvata in epoca fascista<sup>5</sup>, i detentori della macchina normativa hanno in tal modo favorito un mutamento genetico del sistema delle intese, dalle cui spore germinano diseconomie esterne<sup>6</sup>: riconoscendo facoltà e bene-

---

<sup>2</sup> Sulla selettiva collaborazione già SILVIO FERRARI, *Lo statuto giuridico dell'Islam in Europa occidentale*, in ID. (a cura di), *Islam e Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, Carocci, Roma, p. 30.

<sup>3</sup> In questo senso *l'intesa è un abito su misura e non un prêt-à-porter*; GIORGIO PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in CESARE MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 67. Sul punto, fra gli altri, PIETRO AGOSTINO D'AVACK, *Intese II) Profili generali*, in *Enc. giur.*, Roma, XVII, 1989, p. 3; SALVATORE BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010, pp. 11-13.

<sup>4</sup> Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo Regio decreto n. 289/1930.

<sup>5</sup> Su punto si veda il volume a cura di ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA (Prefazione GIULIANO AMATO), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>6</sup> Utilizzo un concetto operante nella scienza economica.

fici a una ristretta cerchia di confessioni produce esternalità negative a danno di tutte le altre. Ciò è favorito anche dalla sostanziale standardizzazione dei contenuti di tutte le intese approvate fino ad oggi dall'organo parlamentare. Il che ha generato una sorta di diritto comune che non è generale, e mai lo sarà: anche se con contenuti pressoché identici, le disposizioni delle leggi su base di intese esplicano i loro effetti solamente nei confronti di talune confessioni di minoranza, escluse tutte le altre.

L'intreccio fra assenza di legislazione sulla libertà religiosa e il sistema sviluppato attorno all'art. 8 (comma 3) Cost. crea così un pluralismo della diseguaglianza. È segnato da fasce di decrescente importanza e progressiva esclusione. A quella fra la Chiesa cattolica e le confessioni diverse, s'aggiunge la disparità tra confessioni con intesa e confessioni senza: le prime usufruiscono dei benefici largo senso assimilabili alle prerogative attribuite alla Chiesa cattolica con i Patti lateranensi come revisionati dall'Accordo di Villa Madama del 1984 nonché dalla legge n. 222/1985 sugli enti ecclesiastici e il sostentamento del clero<sup>7</sup>; le seconde si dividono in confessioni riconosciute sulla base e con i notevoli limiti della legge sui culti ammessi e confessioni non ancora riconosciute<sup>8</sup>. Il che impatta rovinosamente sulla validità dell'eguale libertà, quindi sullo stesso principio supremo di laicità<sup>9</sup>. Le esternalità negative sono tali da comprimerlo sotto il carico di irragionevoli classificazioni, le cui radici affondano in risalenti motivi storici e politici.

## 2. *L'intesa e i diritti individuali*

In tema di disciplina del fatto religioso la prevalenza delle fonti unilaterali su quelle bilaterali era prevedibile già all'alba dell'era repubblicana. Fu infatti prevista da una parte importante dell'Assemblea costituente del 1946. Molti dei suoi componenti erano coscienti che la nuova Costituzione avrebbe segnato una irrimediabile rottura con la passata esperienza statutaria<sup>10</sup>. Da parte

---

<sup>7</sup> Accordi eseguiti e ratificati dalla legge 25 marzo 1985, n. 121.

<sup>8</sup> VALERIO TOZZI, *Le confessioni religiose senza intesa non esistono*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 1033; ERMINIA CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in CARLO CARDIA e GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 123-149.

<sup>9</sup> Per cui si rinvia ai contributi in ANDREA CARDONE e MARCO CROCE (a cura di), *30 anni di laicità dello stato: fu vera gloria? Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s.n. 203/1989 della Corte costituzionale*, Nessun Dogma, Roma, 2021.

<sup>10</sup> Qualcuno potrebbe obiettare applicandosi agli antefatti. Potrebbe, ad esempio, richiamare i

democristiana e cattolica emerse così la necessità di richiamare espressamente i Patti lateranensi del 1929 nella nuova Carta repubblicana. Di chiara ispirazione confessionalista<sup>11</sup>, le disposizioni pattizie collidevano però con la nuova legalità costituzionale. Si cercò allora non tanto di mummificarne i contenuti, quanto di assoggettarli a manutenzioni aliene da incursioni solitarie di futuri governanti e maggioranze parlamentari non allineate. Sul palcoscenico della nascente Repubblica si palesò così la clausola a efficacia temporale risolutiva dell'art. 7 (cpv) Cost.: accettate dallo Stato e dalla Chiesa, le modificazioni dei Patti Lateranensi non richiedono procedimento di revisione costituzionale. Come a dire, fino a quando non siano ratificati ed eseguiti nuovi accordi, continuano ad osservarsi le disposizioni di quelli del 1929. Congiunta alla sovranità e all'indipendenza di cui al primo comma dell'art. 7, il relativo capoverso assurge così a simbolo ed emblema della bilateralità pattizia improntata al *favor religionis catholicae*<sup>12</sup>.

Questa prospettiva è talmente pervasiva che le esigenze di tutela delle minoranze si affermano solo per riflesso e in forma residuale. Tanto che anche l'inserimento in Costituzione dell'autonomia statutaria<sup>13</sup> e delle intese<sup>14</sup> riguardanti le religioni diverse si palesa come ennesima occasione per sottolineare il ruolo e il rilievo della Chiesa cattolica<sup>15</sup>. Basti ricordare che, accettata senza grandi discussioni dai democristiani, la proposta in Assemblea dell'istituto dell'intesa si riferisce alle altre confessioni prevedendo per loro una regolamentazione solo in largo senso concordataria<sup>16</sup>. Gli sviluppi giuspolitici successivi solcheranno questa impostazione, rispetto alla quale la bilateralità pattizia arriverà a marcare non solo la speciale connotazione della Chiesa cattolica, ma anche la differenza fra confessioni diverse, tra di loro.

---

decreti luogotenenziali del 25 giugno 1945 (n. 151) e del 16 marzo 1946 (n. 98): dando un qualche formale copertura all'Assemblea costituente e agevolando la transizione dal Regno alla Repubblica, creano tra questi due regimi un indissolubile legame. Vera sul piano storico, la replica non regge le conseguenze concrete dei fatti giuridici. Ne basta una per smentire l'obiezione: dopo il 1° gennaio 1948 nessun eventuale vizio di forma dei suddetti decreti può comportare l'invalidità della Carta, atto genetico e costitutivo dell'ordinamento repubblicano italiano.

<sup>11</sup> GIUSEPPE DOSSETTI, in LEOPOLDO ELIA e PIETRO SCOPPOLA (a cura di), *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista 19 novembre 1984*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 75.

<sup>12</sup> Sul punto si rinvia a FRANCESCO ALICINO, *Dalla Bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 157-176.

<sup>13</sup> Art. 8, comma 2, Cost.

<sup>14</sup> Comma 3 dell'art. 8 Cost.

<sup>15</sup> ROBERTO MAZZOLA, *Il concetto di minoranza religiosa nel pensiero giuridico di Giorgio Peyrot*, in ITALO PONS e GIOVANNI BATISTA VARNIER (a cura di), *Giorgio Peyrot il giurista delle minoranze religiose. Atti del convegno Genova 8-9 aprile 2011*, Genova University Press, Genova, 2013, pp. 31-38.

<sup>16</sup> Così ALDO MORO nell'intervento nell'Assemblea costituente del 23 gennaio 1947.

Sul punto è opportuno ribadire che il verbo «intendere» denota l'azione del tendere verso: del prendere, dell'afferrare con la mente. Nella versione sostantivata si specifica in un accordo, un patto o una convenzione a base di una «intesa» fra due o più interlocutori. È quanto emerge dall'art. 8 (comma 3) Cost., ai sensi del quale una intesa si candida a fornire i contenuti della legge di regolazione dei rapporti fra lo Stato e le confessioni diverse. Significa che quella (intesa) anticipa e precede questa (legge). Entrambe sono vincolate a una decisione frutto di una trattativa fra il potere statale e i rappresentanti di un dato ordine confessionale. Il carattere negoziale finisce in tal modo per conferire alla legge *ex art. 8 (comma 3) Cost.* il connotato dell'atipicità<sup>17</sup>. Lo è rispetto alla legislazione ordinaria assolutamente unilaterale e di carattere generale<sup>18</sup>. È sufficiente però cambiare la prospettiva di indagine per giungere a una soluzione definitiva contraria, ma non per questo illegittima sul piano dell'argomentazione logico-giuridica: rapportata all'atto legislativo ordinariamente adottato dal Parlamento la legge di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. è certamente atipica; se riferita ai rapporti con le confessioni religiose questa legge rappresenta la regola e la legislazione unilaterale l'eccezione<sup>19</sup>.

Se non tutto, molto insomma dipende dal termine di paragone che si assume durante l'analisi. Al punto che se si focalizza l'attenzione sui diritti individuali, fra i quali eccelle il diritto di libertà di coscienza e di religione nonché il diritto all'eguale libertà delle confessioni<sup>20</sup>, la fonte unilaterale ritorna a

---

<sup>17</sup> Sulla genesi dell'espressione *legge di approvazione* (e dei suoi differenti significati rispetto ad altre definizioni quale, ad esempio, *legge di esecuzione*) dell'intesa già GIANNI LONG, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 73-74.

<sup>18</sup> ANDREA MANZELLA, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 374-375: la dualità di procedimento parlamentare volto a dare approvazione all'intesa non è infatti *visibile nella separazione tra una fase a contenuto parlamentare e una fase a contenuto pattizio. Ma nel fatto che quest'ultima agisce come ma delle norme legislative sottoposte all'approvazione del Parlamento ... La vera dualità è invero tutta interna alle norme legislative riproduttive dell'intesa*. Di diverso avviso SERGIO FERLITO, *Il concordato nel diritto interno*, Jovene, Napoli, 1997, p. 57. Più in generale sul punto CARLO CARDIA, *Ruolo e prospettive della "legislazione contrattata" nei rapporti fra Stato e Chiese*, in VALERIO TOZZI (a cura di), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Edisud, Salerno, 1990, p. 183.

<sup>19</sup> Sul punto già VEZIO CRISAFULLI, voce *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVII, 1968, per il quale *tipicità e atipicità delle fonti sono ... concetti di reciproca relazione, oltre che convenzionali e descrittivi, poiché quanto più specifica e articolata si fa la tipizzazione, tanto più limitate e marginali diventano le ipotesi di fonti "atipiche"* (p. 965); FRANCO MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enc. dir.*, 1978, p. 508 e p. 516. Cfr. sul punto anche MARIO RICCA, *Legge e Intesa con le confessioni religiose: sul dualismo tipicità-atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, spec. p. 25.

<sup>20</sup> Come evidenziato fra gli altri da MARTHA C. NUSSBAUM, *Liberty of Conscience. In Defence of America's Tradition of Religious Equality*, Basic Books, New York, 2008, spec. p. 22 e p. 359. Ma già in questo senso il classico studio di GUIDO DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo* (1925), Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 18, secondo il quale nella storia costituzionale occidentale la libertà di

vestire i panni della normazione tipica, relegando ai casi eccezionali lo strumento della bilaterale negoziazione: la legge unilaterale costituisce la regola rispetto a eventuali deroghe atipicamente introdotte nell'ordinamento mediante l'atto legislativo *ex art. 8 (comma 3) Cost.*<sup>21</sup>. E questo perché lo Stato ha il dovere di tutelare direttamente i diritti e gli interessi attinenti alla dimensione religiosa dell'individuo<sup>22</sup>, nell'accezione latina e primaria del lemma: da *individuus*, che non è divisibile, la particella elementare e imprescindibile di una democrazia costituzionale. Lo attesta il fatto che la tutela di questi diritti e dei relativi interessi mal si concilia con gli statuti derogatori della cittadinanza, imponendosi anche sulle pretese delle singole organizzazioni confessionali<sup>23</sup>: lo *status civitatis* e l'appartenenza a una religione non è condizione necessaria per l'effettivo esercizio della libertà personale, la cui disciplina deve essere obbligatoriamente unilaterale, aliena cioè dalla mediazione dei culti e secondo quanto stabilito dalla Costituzione repubblicana<sup>24</sup>.

Va tuttavia precisato che la Carta del 1948 non esclude, anzi, il rispetto della diversità. Tiene al contrario conto del fatto che il diritto alla differenza<sup>25</sup> rappresenta l'altra faccia del principio di eguaglianza. Entrambi sono funzionali all'autonoma soggettività delle singole organizzazioni confessionali<sup>26</sup>, aderendo alle quali un individuo può svolgere la sua personalità religiosamente connotata<sup>27</sup>. Ma non per questo avvala trattamenti discriminatori nei

---

coscienza e di religione ha rappresentato il *seme dal quale sono germinati tutte le altre libertà e gli altri diritti fondamentali*. Sul punto AUGUSTO BARBERA, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in ID. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo. Lineamenti di filosofia del diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 9.

<sup>21</sup> MARINA CASTELLANETA, *L'individuo e la protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, pp. 913-964.

<sup>22</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 17.

<sup>23</sup> In questo contesto, a ogni individuo sono infatti riconosciuti *uno statuto universale di persona* e i diritti della personalità, indipendentemente dalla sua cittadinanza nazionale, dal sesso e dall'appartenenza a una entità cultural-religiosa; SEYLA BENHABIB, *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 25 e p. 32.

<sup>24</sup> Sul punto già PIETRO RESCIGNO, *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, CEDAM, Padova, 1987, la cui indagine sul ruolo delle Chiese in una società pluralista *muove naturalmente secondo la traccia dell'art. 2 Cost.* (p. 21), che esorta a resistere alla tentazione delle confessioni di *servirsi dello Stato per assicurarsi una posizione di privilegio* (p. 49): *bisogna evitare che una comunità religiosa approfitti della sua posizione per indurre lo Stato a mortificare ed impedire la professione di fede religiosa dei suoi appartenenti e degli appartenenti ad altre comunità* (p. 50).

<sup>25</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 346/2002.

<sup>26</sup> Art. 8, comma 2, Cost.

<sup>27</sup> SERGIO LARICCIA, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in SABINO CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, p. 3225.

confronti di una o più differenze cultural-religiose<sup>28</sup>.

Detto con altre parole, le peculiarità che, nel prospetto costituzionale sulle fonti, caratterizzano quelle di diritto ecclesiastico non si traducono in connotazioni singolari o privilegiate. Possono, piuttosto, agevolmente ricondursi ad un fondamento di diritto costituzionale comune, la cui radice è rinvenibile nel riconoscimento compiuto dall'art. 2 della Costituzione a favore di tutte le forme di autonomia, in funzione dello svolgimento della personalità dell'uomo e del perseguimento dei suoi diritti inviolabili<sup>29</sup>. Non è quindi esclusa l'ipotesi del *favor legis* nei confronti dei corpi confessionali, tale da gratificarli nella loro proficuità personalistica<sup>30</sup>. Queste formazioni non possono però assurgere a strumenti di costrizione della libertà o diventare l'ostacolo alla libera espansione dell'individuo<sup>31</sup>, come tipicamente si verifica in contesti giuspolitici informati a ideologie organicistiche e totalitarie. Si favorisce in tal modo la prospettiva del pluralismo democratico comprensivo e includente, che permette di abbracciare quante più concezioni antagoniste favorendone la pacifica coesistenza. Per un verso, i diritti dei gruppi sono formulati in termini di diritti individuali. Per l'altro, l'interesse di un individuo a praticare la propria religione viene adeguatamente protetto anche attraverso il riconoscimento dei diritti della confessione di appartenenza, ma sempre in condizione di eguaglianza e nel quadro di una non discriminatoria diversità<sup>32</sup>.

Fermo restando l'eguale libertà di tutte le confessioni, ciascuna di queste identità differenziate può essere tutelata con il ricorso allo strumento della negoziazione bilaterale. Rapportata alla disciplina giuridica unilateralmente imposta

---

<sup>28</sup> Su cui già RAFFAELE COPPOLA, *Le intese con le minoranze religiose in Italia*, in *Coscienza e Libertà*, n. 16-A, 1990, p. 87.

<sup>29</sup> SALVATORE BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VI, 1994, p. 455.

<sup>30</sup> PIERO BELLINI, *Il diritto di essere se stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 172. Sul punto già CESARE MIRABELLI, *Osservazioni conclusive*, in Id. (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, secondo il quale *la legge speciale non è necessariamente privilegio. Lo attesta il moderno "uso" del diritto, in funzione non più prevalentemente sanzionatoria, ma piuttosto di indirizzo e promozione delle scelte di comportamento dei consociati e dei gruppi* (p. 160).

<sup>31</sup> GAETANO SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed uguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Bari-Roma, 2009, p. 47.

<sup>32</sup> Come si è cercato di dimostrare in FRANCESCO ALICINO, *La legislazione sulla base di intesa. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, e più recentemente in FRANCESCO ALICINO, *Les minorités religieuses en Italie. Dimension constitutionnelle et orientations pratiques*, in *Constitutions, peuples et territoires. Mélanges en l'honneur de André Roux*, Dalloz, Paris, 2022, pp. 499-509; FRANCESCO ALICINO, *Maggioranza-minoranze. La tutela costituzionale delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiana*, in ALESSANDRO TIRA e DANIELE EDIGATI (a cura di), *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 103-132.

dallo Stato, lo strumento pattizio risulta infatti più idoneo ad assolvere le specifiche esigenze di un dato sistema confessionale<sup>33</sup>. Il loro soddisfacimento è perciò spesso connaturato nell'istituto dell'intesa, che entra in gioco proprio quando la normativa unilaterale è *rigida o generica e si cerca una deroga o una specificazione per evitare un conflitto tra lealtà verso lo Stato e identità confessionale*<sup>34</sup>. Tali deroghe non possono tuttavia estendersi illimitatamente, rischiando di mettere in discussione il principio della distinzione degli ordini statale e confessionale, che infatti serve a porre un argine a un'incontrollata dilatazione della legislazione bilaterale: a evitare indebiti sconfinamenti fra la *civitas* (l'ordine pubblico tendenzialmente atemporale) e le comunità dei *fideles* (i gruppi religiosi).

La distinzione degli ordini serve pertanto a evitare deleterie ricadute sui diritti fondamentali individuali e sull'eguale libertà delle confessioni terze, a cominciare da quelle sprovviste di intesa con lo Stato. È compito di quest'ultimo assicurare *non solo la libertà religiosa, tenendo conto anche delle specificità di ogni confessione (il che avviene tipicamente attraverso la legislazione sulla base di intesa), bensì anche, ai sensi della norma fondamentale posta dall'art. 8 comma 1 Cost., dell'eguaglianza delle condizioni di libertà*<sup>35</sup>. Norma questa che, nel quadro del principio supremo di laicità, fonda e limita il pluralismo confessionale giacché, mentre lo dichiara formalmente, ne vieta un'attuazione mirata a garantire soltanto il diritto alla differenza di alcune esperienze religiose e non altre<sup>36</sup>. Il che, a sua volta, serve a definire e delimitare i compiti che l'intesa è chiamata a svolgere. O quantomeno ciò risulta utile nel prevenire e contrastare il pericolo di una torsione funzionale del dispositivo convenzionale di cui all'art. 8 (comma 3) Cost., come quella che in effetti si è inverata attraverso la prassi governativa e parlamentare degli ultimi quattro decenni di storia repubblicana.

### *3. Le leggi su base di intese e la legge sui culti ammessi*

Un effetto costituzionalmente distorsivo emerge dal rapporto fra le leggi *ex*

---

<sup>33</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 346/2002: *Le intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono ... lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune.*

<sup>34</sup> NICOLA COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, p. 709.

<sup>35</sup> *Ivi*, p. 708.

<sup>36</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, ROSARIA MARIA DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1993, VIII, p. 524. Sul punto cfr. ANTONIO G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 136, nt. 78.



art. 8 (comma 3) Cost. approvate fino ad oggi e la legge degli anni Trenta del secolo scorso. Questo legame è rimarcato dal fatto che, con alcune limitate eccezioni, tutte le leggi su base di intesa riportano la seguente dicitura: *dalla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289 cessano di avere efficacia ed applicabilità nei confronti della confessione che ha stipulato l'intesa nonché degli istituti, delle opere e degli organismi che ne fanno parte*<sup>37</sup>. Significa che, allo stato attuale della normativa, la cessazione degli effetti della legislazione sui culti ammessi può tradursi in sostanziale abrogazione solo nell'ipotesi dell'approvazione di un numero di intese uguale a quello delle minoranze presenti ed operanti in Italia. La nuda realtà si muove invece in senso esattamente opposto: la legge degli anni Trenta del secolo scorso continua ad essere l'unico strumento di regolazione per le religioni senza intese. Motivo per cui essa vive di luce riflessa. Quella emessa dalla inerzia del Legislatore che, visti i contenuti di quella legge e gli elitari benefici accordati con la bilateralità pattizia, crea fra la Chiesa cattolica e le confessioni diverse e le confessioni diverse (tra di loro) distinzioni passibili di tradursi in irragionevoli discriminazioni.

Fino a poco tempo fa solo alcuni se ne lamentavano perché le dinamiche socio-politiche sottostanti a questo orientamento stavano nel campo, più o meno articolato, dell'opinione maggioritaria e nel contesto di un sostanziale monoculturalismo. Nell'età della diversità, le disparità della bilateralità pattizia nonché l'ostinata resistenza di vecchi arnesi legislativi si scontrano con il *favor libertatis* del principio di laicità. Si scontrano cioè con l'esigenza di *salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale*<sup>38</sup>. Ciò è anche dovuto al fatto che, in modo implicito ma logicamente necessario, la Costituzione non impone alle parti di stipulare una intesa: Governo e rappresentanti della confessione diversa possono non intendersi, rifiutando in qualsiasi momento della trattativa la sottoscrizione del documento<sup>39</sup>. In caso contrario usciremmo dal campo delle negoziazioni, dall'ambito della libertà contrattuale di cui godono gli stipulanti nella determinazione dell'accordo, per entrare in quello degli oneri<sup>40</sup>.

Sul punto è opportuno ribadire che la Corte costituzionale ha negato la

---

<sup>37</sup> Sul punto GIANNI LONG, *Le intese con chiese evangeliche*, in Presidenza del Consiglio (a cura di), *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, Presidenza del Consiglio, Roma, 1986, p. 321.

<sup>38</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 203/1989.

<sup>39</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52/2016.

<sup>40</sup> NICOLA COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28, 2016, p. 15.

giustiziabilità del diniego governativo all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese<sup>41</sup>. Ha in altre parole legittimato la discrezionalità politica dell'Esecutivo in siffatta materia: non sussistendo un diritto all'intesa, viene meno anche il diritto all'avvio dei negoziati; del resto, si domandano retoricamente i giudici costituzionali, *a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione?*<sup>42</sup> Ma è proprio questo il punto, la ragione e la funzione della trattativa che, come tale, si riflette nella ragione e nella funzione dell'intesa. Fermo restando il principio generale della libertà contrattuale, per cui nessuna delle parti può essere costretta ad accettare e sottoscrivere la proposta dell'altra<sup>43</sup>, si dovrà pure ricordare che le trattative servono a mettere realmente in contatto due specifiche soggettività, i rappresentanti del Governo e quelle delle confessioni interessate. E si presume che entrambi utilizzino il momento negoziale tenendo conto delle idee e degli interessi dell'altro. Ciò significa che, scartando ipotesi di riunioni meramente conviviali e di dialoghi volutamente insensati, non si può escludere che nel corso della trattativa una parte possa convincere l'altra e che le parti possano intendersi su una comune proposta<sup>44</sup>. Senza per questo disattendere le regole, i principi, i diritti e le libertà costituzionali. Anche perché il procedimento per la stipulazione dell'intesa, che comprende necessariamente l'avvio delle trattative, non è fine a sé stesso, né può essere concepito in modo da soddisfare solamente gli interessi istituzionali del Governo o i bisogni specifici delle singole confessioni. Nel disegno complessivo della Costituzione tale procedimento deve servire ed essere utilizzato in vista di una migliore garanzia e applicazione di alcune disposizioni della Carta. A cominciare da quelle che fanno riferimento ai diritti fondamentali e all'egualianza nella libertà che, come si diceva, implicano la tutela delle differenze e il divieto d'irragionevoli discriminazioni<sup>45</sup>.

Si può tuttavia obiettare che tali argomenti illuminano i motivi a favore della

---

<sup>41</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52/2016.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> In tal senso anche i sostenitori della *generalizzazione delle intese*: PIERO BELLINI, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in VINCENZO PARLATO, GIAN BATTISTA VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1982, p. 692.

<sup>44</sup> Cfr. ANGELO LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*,

*Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 26, 2016, n. 26, p. 11.

<sup>45</sup> Cfr. ILIA PASUQALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in) eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. I.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 26, 2016, pp. 10-15.

legge su base di intesa, la causa principale della quale non è eliminare le indebite distinzioni, bensì soddisfare le esigenze identitarie delle singole confessioni di minoranza: toccando materie afferenti a specificità che richiedono deroghe al diritto comune-generale<sup>46</sup>, la normativa di derivazione bilaterale riguarda ambiti collegati ai caratteri peculiari dei gruppi confessionali<sup>47</sup>. Sennonché, è proprio questa qualità a essere stata indebolita sotto il peso di una prassi connotata da una sostanziale standardizzazione, per cui le nuove intese si limitano spesso a riprodurre il contenuto delle precedenti, tutte facendo riferimento alla capofila del 1984: all'intesa-tipo con i rappresentanti della Tavola valdese del 1984, a sua volta informata (quanto alla individuazione delle materie, ancorché le soluzioni siano state differenti) alla coeva disciplina concordataria di Villa Madama operata ai sensi dell'art. 7 (cpv) Cost. Con tutto il carico di vantaggi e benefici standardizzati, il sistema sviluppato attraverso l'applicazione dell'art. 8 (comma 3) Cost. si autopromuove mediante una spiccata discrezionalità governativa e vantaggiose distinzioni a favore di alcune confessioni e non altre. In breve, questa attrattiva capacità si afferma proporzionalmente al consolidamento della prassi politica che ha generato il diritto comune alle confessioni con intesa e al carattere privilegiario che lo contraddistingue<sup>48</sup>.

Al contempo, e per gli stessi motivi, la prassi degli accordi fotocopia hanno ridotto notevolmente la capacità dell'istituto di dare rilevanza alle specificità delle confessioni interessate<sup>49</sup>. Al punto che, da mezzo per rimarcare le identità, l'applicazione dell'art. 8 (comma 3) Cost. si è concretata in una prova di affidabilità delle confessioni non cattoliche all'ideal-tipo di accordo. Un tipo ideale e standardizzato d'intesa che, redatto sulla base dei desiderata di un ristretto gruppo di religioni, si afferma sempre più come strumento esclusivo per accedere a *misure di favore fiscale o a risorse economico-finanziarie di natura pubblica*<sup>50</sup>.

Vero è che le leggi su base di intesa servono a rimuovere gli ostacoli a

---

<sup>46</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 346/2002.

<sup>47</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52/2016.

<sup>48</sup> Sulla distinzione fra diritto comune e diritto generale COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1991, 10<sup>a</sup> ed., p. 299; GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, p. 290; ALESSANDRO PIZZORUSSO, voce *Fonti (sistema costituzionale delle)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, 1994, p. 409 e pp. 427-433; ENRICO PARESCHE, voce *Fonti del diritto (filosofia)*, in *Enc. dir.*, Milano, XVII, 1968, p. 126.

<sup>49</sup> ANNA SVEVA MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2010, p. 16; RAFFAELE BOTTA, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 2000, pp. 370-373.

<sup>50</sup> MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2009, p. 429.

un'effettiva tutela dell'eguaglianza, oltremodo necessaria per garantire la solidarietà fra i diversi<sup>51</sup>. Ma è altrettanto evidente che non si possono avallare disparità di trattamento tali da mortificare l'eguale libertà dei diversamente credenti e dei non credenti<sup>52</sup>. Sono questi, del resto, i binari sui quali deve muoversi il ragionevole bilanciamento tra eterogenee esigenze, cui devono essere contestualmente ricondotti i benefici e le facoltà derivanti dalle discipline pattizie. Quelle che, ad esempio, caratterizzano la ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF, uno dei principali fattori di attrattività del diritto comune delle intese.

#### *4. Il sistema delle intese: attraente perché selettivo*

Con la sola eccezione dovuta alla Chiesa mormone, il sistema dell'otto per mille è comune a tutte le leggi su base di intese ora in vigore. Anche in questi casi il capostipite va ricercato negli accordi con la Chiesa cattolica. Ad essi si deve il meccanismo di assegnazione della quota stabilita *sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi*<sup>53</sup>. Un numero imprecisato di contribuenti può così decidere a chi destinare la quota dell'otto per mille, calcolata sull'ammontare delle imposte dei redditi di tutte le persone fisiche. Compresa quella che non manifesta nessuna scelta. La somma corrispondente a questa platea di contribuenti è infatti destinata in base alle indicazioni formulate da chi ha invece deciso di firmare. Se, quindi, in sede di dichiarazione dei redditi su 100 persone solamente 50 esprimono una preferenza, firmando 40 a favore della confessione A e 10 a beneficio dello Stato e delle altre confessioni con intesa, automaticamente le 50 quote non assegnate si ripartiscono con le stesse proporzioni di quelle indicate. In pratica, la confessione A si troverà a beneficiare non del 40 ma dell'80% dell'otto per mille dell'IRPEF.

Con gli anni, su questo sistema e sul relativo meccanismo si sono abbattute le severe critiche della Corte dei conti, così come delineate in quattro distinti pareri<sup>54</sup>. Il che ha posto l'accento sulla necessità d'interventi correttivi, in

---

<sup>51</sup> Artt. 2 e 3 Cost.

<sup>52</sup> Artt. 8, comma 1, 19 e 20 Cost.

<sup>53</sup> Art. 47 della legge n. 222/1985.

<sup>54</sup> L'ultimo è assunto con Deliberazione 29 ottobre 2018, n. 24/2018/G. Sulle considerazioni della Corte dei Conti si vedano *ex plurimis* GIUSEPPE CASUSCELLI, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) 2015, n. 39; MARCO CROCE, *La Corte dei conti all'assalto dell'8 per mille (nota a Deliberazione n. 16/2014/G)*, in *Forumcostituzionale.it*, 8 gennaio 2015. Si veda anche FRANCESCO ALICINO, *Un referendum sull'8 per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo*

vista di una più idonea tutela dell'eguale libertà. Solo che lo strumento per soddisfare l'obiettivo non può essere l'intesa anche perché, come si è visto in precedenza, la procedura per la sua stipulazione è sottoposta all'ampia discrezionalità del potere governativo, sponsor principale della prassi distorsiva di questi quattro decenni. Tale obiettivo potrà invece essere soddisfatto mediante una legge unilaterale, che rientra nell'attività tipica del Parlamento. Fatto sta che, nonostante i numerosi tentativi, le proposte di legge sulla libertà religiosa e abrogative di quella sui culti ammessi non hanno mai superato le soglie delle Commissioni parlamentari<sup>55</sup>.

Senza fare distinzione tra confessioni con o senza intese, in vista di una più idonea tutela dell'eguale libertà e considerata l'ipotesi piuttosto remota di un'abrogazione della disciplina dell'otto per mille, la legge unilaterale sulla libertà religiosa potrebbe servire a estendere le norme bilaterali di favore a tutte le religioni. Di più, sulla scia del combinato disposto dagli artt. 2, 3, 19 e 20 Cost., essa potrebbe in astratto consentirne l'estensione a istituzioni e associazioni che svolgono attività d'interesse generale e di promozione sociale, comprese quelle filosofiche e non confessionali. Quantomeno si ridimensionerebbero gli effetti distorsivi del diritto comune alle confessioni con intese, scoraggiando una corsa al livellamento delle differenze cultural-religiose. Tanto più che pur di accedere al suddetto sistema molte confessioni sono disposte a rinunciare alle norme speciali di segno identitario poiché foriere di ostacoli verso la stipulazione dell'accordo con il Governo. Lo fanno anche per sottrarsi alle logore formule legislative degli anni Trenta del secolo scorso.

Ciò dimostra che il diritto comune delle intese e la vigenza della legge sui culti ammessi, lungi dal garantire l'effettività dell'uguale libertà, concorrono a rimarcare irragionevoli disparità. Il che contraddice non solo con il disegno costituzionale, ma anche con quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU): facendo leva sul divieto di discriminazioni per motivi legati alla religione (artt. 9 e 14 CEDU), i giudici di Strasburgo hanno censurato il rifiuto di estendere ad altre organizzazioni le norme di favore su materie analoghe a quelle di accordi stipulati con le confessioni; tale rifiuto è illegittimo, soprattutto quando non sorretto da una *oggettiva e ragionevole giustificazione*, che sussiste solo in presenza di un *valido obiettivo* e nel rispet-

---

*confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 33, 2013, e la bibliografia ivi pure riportata.

<sup>55</sup> Sul punto GIULIANO AMATO, *Prefazione*, in ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 9-16. Si vedano anche LAURA DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa: disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase (LE), 2013; MARCO CROCE, *Brevi note sui progetti di legge presentati nella XVIII legislatura in materia di diritto e religione*, in *Coscienza e Libertà*, 61-62, 2021.

to del *principio di proporzionalità*<sup>56</sup>.

S'aggiunga che, seppur uniforme, il funzionamento dell'istituto di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. continua a dipendere dalla volontà delle parti. In particolare, dalla volontà del Governo che, a seguito della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale, gode di ampia discrezionalità nell'avvio delle trattative, senza che il suo atto di diniego possa essere impugnato in sede giudiziaria. Un risultato, questo, ascrivibile ancora una volta alla prassi del diritto comune delle intese, rispetto al quale la legge sulla libertà religiosa potrebbe fornire opportuni rimedi. Lo può fare disciplinando una procedura che, riconoscendo alla confessione richiedente idonee garanzie giurisdizionali, contiene entro i limiti della ragionevolezza i margini di potere discrezionale del Governo nel regolare l'accesso al sistema delle leggi *ex art. 8 (comma 3) Cost.*

La questione si aggroviglia se si pensa che nel frattempo l'orizzonte del pluralismo cultural-religioso italiano s'è allargato in modo da comprendere altre soggettività collettive. Lo sono i gruppi confessionali portati dalle migrazioni, i movimenti religiosi di costituzione relativamente recente e le organizzazioni filosofiche e non confessionali comprendenti variegata forme di ateismo, incluso l'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti), non a caso protagonista della citata decisione costituzionale n. 52/2016 sulla natura politica del diniego all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese<sup>57</sup>.

Come si afferma nella medesima sentenza<sup>58</sup>, questi problemi sono esaltati dall'assenza di una disciplina generale sulla libertà religiosa. Dall'assenza cioè di una legislazione che, chiudendo il sipario sulla legge sui culti ammessi, possa dare rinnovato vigore al sistema delle intese, o comunque ridurre le esternalità negative del relativo *favor religionis*. Tanto più che la prassi sviluppata sull'art. 8 (comma 3) Cost., lontana da stabilire una disciplina di riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, si è ridotta a fonte di diritto privilegiario<sup>59</sup>. Lo è a tal punto da dare vita alla categoria confessioni che, essendo in possesso di una intesa, sono più uguali e più libere – e non egualmente libere – di quelle senza.

---

<sup>56</sup> Corte EDU, *Savez crkava "Riječ života" and others v. Croatia*, 9 dicembre 2010; si veda anche la Grande Camera, *İzzettin Doğan and others v. Turkey*, 26 aprile 2016.

<sup>57</sup> Su cui per tutti i lavori in MARCO PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>58</sup> FRANCESCO ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2, 2016, pp. 1-16.

<sup>59</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52 del 2016.

## 5. *L'assenza di una legge ragionevole sulla libertà religiosa*

L'attenzione riservata alla dimensione individuale dei diritti di libertà religiosa e agli interessi spirituali della persona umana serve a evidenziare i presupposti logico-giuridici per un equilibrato sistema di relazioni Stato-confessioni. Serve, in particolare, a mettere in luce politiche che possano esaltare l'esigenza dell'eguale libertà degli individui, a prescindere dalla loro affiliazione culturale o religiosa. La tutela dei diritti rappresenta in questo ambito l'antidoto alle tendenze che, sostenute da efficaci formule retoriche – significativamente incentrate sull'esperienza comunitaria, sul senso d'appartenenza, sullo spirito della nazione, sul patrimonio storico-culturale – finiscono per spingere i manovratori della macchina normativa statale verso la selezione dei soggetti cultural-religiosi *accettabili e quelli non accettabili*<sup>60</sup> giacché, ad esempio, ritenuti pericolosi o non in linea con soluzioni corporative preventivamente adottate. Come quelle che, mutate dalla legislazione ecclesiastica italiana degli anni Trenta del secolo scorso, continuano tuttora a esplicare i loro effetti nei confronti della maggior parte delle confessioni diverse<sup>61</sup>. S'aggiunga che, nonostante il sindacato di ragionevolezza operato dalla giurisprudenza, la legge sui culti ammessi genera sovente dei contrasti con i principi supremi dell'ordine costituzionale. A cominciare dalla laicità dello Stato<sup>62</sup> che, nel suo nucleo ristretto ed essenziale, pone al centro *non le confessioni, ma l'individuo e il suo sentimento in tema di religione, comunque s'atteggi: positivamente, come nel caso dei fedeli o dei credenti nones, senza appartenenza, o negativamente, come in quello degli infedeli, atei o agnostici o, come usa dire, "laici"*<sup>63</sup>.

Per queste ragioni, l'estensione delle facoltà e dei benefici delle discipline negoziate di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. ha progressivamente incrementato il bisogno del test di ragionevolezza. Lo ha fatto con particolare vigore in relazione all'esclusione degli altri gruppi, quelli estromessi dal sistema della bilateralità pattizia. A testimoniarlo è la stessa giurisprudenza costituzionale che, a seguito della sentenza madre del 1989 (n. 203), ha via via ridotto ai

---

<sup>60</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., p. 140.

<sup>61</sup> Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e Regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289.

<sup>62</sup> Su cui si vedano, fra le altre, CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 203/1989; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 467/1991; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 149/1995; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 235/1997; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 329/1997; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 507/2000; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 508/2000; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 389/2004; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 467/1991; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 168/2005; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza, n. 102/2008.

<sup>63</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., p. 119.

minimi termini l'incidenza del regime pattizio, ridisegnandone la specialità in modo da incanalarlo negli argini elevati – appunto – dal principio supremo di laicità. Il che ha prodotto nuovi spazi normativi per la legislazione unilaterale, su cui però continua a pesare il silenzio del Parlamento, oltremodo amplificato dal vuoto delle vecchie formule legislative del 1929-30. Tali spazi sono stati così riempiti dall'iniziativa di rami specifici dell'amministrazione statale, quelli alle prese con settori contigui con i problemi pratici della libertà: settori in cui la ragione laica del diritto positivo è di fatto demandata alla quotidiana esperienza amministrativa che, non a caso, implica forme di informale o non convenzionale bilateralità, come tali diverse da quelle iscritte negli artt. 7 (cpv) e 8 (comma 3) Cost. Gli esempi derivano dalla collaborazione fra alcune istituzioni di vertice e le organizzazioni musulmane che, tutte assieme, quantificano oggi uno dei maggiori conglomerati confessionali presenti sul territorio italiano<sup>64</sup>.

È la dimostrazione del fatto che, dalle trame politiche sviluppate attorno alla bilateralità pattizia, affiorano con sempre maggiore frequenza vuoti normativi. Con la stessa cadenza sono riempiti con altri strumenti convenzionali. Quelli che, operando nei differenti livelli di partecipazione democratica, chiamano le amministrazioni nazionali, regionali e locali a *concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo*<sup>65</sup>. Si tratta, quindi, di accordi di natura amministrativa<sup>66</sup> fungenti da base di atti delineati attraverso la normativa unilaterale. In particolare, quella iscritta nella legge n. 241/1990, per cui *qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo*<sup>67</sup>.

---

<sup>64</sup> Come si è cercato di dimostrare in FRANCESCO ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam. The Legal Status of Muslims in Italy*, Routledge, London and New York, 2023, pp. 157-181.

<sup>65</sup> Art. 11 della legge 7 agosto 1990, n. 241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, per come integrata dalla legge 11 luglio 1995, n. 273, dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, dalla legge 7 novembre 2000, n. 340, e della legge del 7 agosto 2015, n. 124.

<sup>66</sup> MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 1986, p. 129.

<sup>67</sup> Art. 9 della legge 241/1990.



## 6. Conclusioni

Alle confessioni religiose è attribuito il diritto di esistere e operare all'interno della sfera statale, con i limiti stabiliti dalla Carta costituzionale. Un diritto esaltato dalla possibilità di dotarsi di proprie regole e di una specifica organizzazione, indipendentemente dalla presenza o meno di una intesa, la cui mancanza non significa assenza di rapporti con lo Stato<sup>68</sup>. La numerosità delle confessioni presenti e operanti sul territorio italiano e nondimeno sprovviste di intese sono lì a dimostrarlo.

Questi gruppi entrano in rapporto con l'ordine statale tenendo necessariamente conto della legislazione unilaterale, a cominciare da quella di rango costituzionale. A meno di considerarli clandestini o giuridicamente inesistenti. Possibilità che, come ha giustamente affermato il giudice delle leggi, è inammissibile, proprio perché il riferimento all'esistenza dell'intesa non può valere *come elemento oggettivo di qualificazione delle organizzazioni richiedenti, atto a distinguere le confessioni religiose da diversi fenomeni di organizzazione sociale*<sup>69</sup>. Vero è che il problema di qualificazione si pone in sede di applicazione dell'articolo 8 (comma 3) Cost. Ma ciò non significa *che si possa confondere tale problema qualificatorio – che può essere, in concreto, di più o meno difficile soluzione – con un requisito, quello della stipulazione di intese, che presuppone bensì la qualità di confessione religiosa, ma non si identifica con essa*<sup>70</sup>. Considerazioni, queste, che gettano una luce chiarificatrice anche sullo status privilegiato delle religioni che hanno stipulato intese ai sensi dell'art. 8 (c. 3) Cost. In questo, peraltro, non si afferma che ogni rapporto bensì che *i rapporti* fra Stato e confessioni debbono essere regolati mediante la negoziazione bilaterale. Viene in tal modo lasciata aperta la possibilità di un concorso fra fonti legislative unilaterali e quelle bilaterali. È inevitabile. E lo è sia sul piano descrittivo che su quello costituzional-prescrittivo<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 11ª ed., aggiornamento a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2012, pp. 128: *“i rapporti” fra lo Stato e queste confessioni preesistono alle “intese”, dato che i gruppi sociali, pur riconosciuti come “ordinamenti giuridici”, tutte le volte in cui agiscono nell’ambito del diritto statale, avvalendosi delle norme di esso, nonché dei servizi che sono resi dalla pubblica amministrazione e dagli organi che garantiscono la giustizia, entrano in rapporto con lo Stato*». Sul punto si veda quanto affermava GIORGIO BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 9ª ed., Giuffrè, Milano, 1970, p. 124, *per il quale qualunque contatto con il diritto implica un rapporto con lo Stato*.

<sup>69</sup> E questo vale sia ai fini di identificare i soggetti che possono chiedere di stipulare le intese, sia in sede di applicazione, amministrativa o giurisprudenziale, di ogni altra norma che abbia come destinatarie le confessioni religiose; CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 346/2002.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> LUIGI FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari,

La legge sulla base delle intese rappresenta uno degli strumenti normativi specificatamente previsti dalla Costituzione per regolare i rapporti con le confessioni religiose. Non è tuttavia l'unico né, tutto sommato, può essere considerato come prevalente. Non può proprio in virtù della diversità dei principi e dei valori posti a capo dell'ordine statale e di quello confessionale. Una diversità che finisce per condizionare la concreta operatività del dispositivo convenzionale di cui all'art. 8 (comma 3) Cost., la cui applicazione è inevitabilmente limitata e mai esaustiva: riguarda solamente la serie di rapporti sui quali lo Stato e le confessioni registrano una convergenza; serve innanzitutto a soddisfare le esigenze specifiche e peculiari dei stipulanti.

Ciò significa che una parte importante della disciplina del fenomeno religioso deve essere necessariamente affidata alla legge unilaterale, rispetto alla quale le intese possono apportare deroghe specifiche, ma sempre circoscritte e limitate. Lo attesta il principio supremo di laicità, che include la separazione degli ordini o, com'è stato precisato dalla Consulta, la *distinzione degli ordini distinti*<sup>72</sup>. Il che vieta indebite commistioni respingendo ogni reciproca interferenza, siano esse di carattere confessionista o di origine giurisdizionalista, ritenute invece come tipiche nei contesti ordinamentali non laici<sup>73</sup>.

Il riferimento ai profili basilari del principio supremo porta così in luce alcune tendenze nella disciplina italiana del fattore religioso, sovente incardinata sulla tutela indiretta dei diritti di libertà della persona. Nelle proiezioni collettive e comunitarie, ossia nel rapporto che intercorre fra lo Stato e le confessioni, ciò si riverbera in un pluralismo confessionale a gradi differenziati, ripartito per fasce di decrescente importanza. Al primato della Chiesa cattolica, garantita dal Concordato, si accodano le confessioni con intesa, di fatto ammesse a molti dei privilegi riconosciuti al cattolicesimo. Quelle senza intesa devono invece accontentarsi della legislazione del 1929-30, quando va bene, mentre tutte le altre rimangono relegate nel limbo delle associazioni culturali o a promozione sociale di cui al codice civile italiano<sup>74</sup>. A ciò s'aggiunge un altro gradino alla scala della disparità<sup>75</sup>, che pone a raffronto le confessioni

---

2007, p. 143.

<sup>72</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 334/1996, su cui NICOLA COLAIANNI, *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato. Il ruolo della Corte costituzionale e della dottrina*, in *Politica del diritto*, 1, 2009, p. 45.

<sup>73</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *La rappresentanza e l'intesa*, in ALESSANDRO FERRARI (a cura di), *Islam in Europa / Islam in Italia. Tra diritto e società*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 309.

<sup>74</sup> GIORGIO BOUCHARD, *Concordato e intese, ovvero un pluralismo imperfetto*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 70-71.

<sup>75</sup> BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 426.

religiose e le altre formazioni sociali: si tratta di un livello che colloca il pluralismo confessionale nell'orizzonte più ampio del pluralismo sociale, parimenti garantito dalla Carta costituzionale.

Ne deriva un contesto giuridico alquanto frastagliato nel quale, considerata la mancanza di una disciplina generale sulla libertà religiosa attuativa dei principi costituzionali, rimane difficile individuare una governance ragionevole e idonea a soddisfare le esigenze di una società policulturale<sup>76</sup>. Ciononostante, questa struttura normativa continua ad essere legittimata mediante sforzi d'ortopedia giuridica informata ad alcune formule suggestive. Lo sono le variabili imposte al suddetto principio supremo per cui, sin dalla sua storica affermazione nel 1989, a esso si sono via via affiancate aggettivazioni rivelatrici di sane<sup>77</sup>, giuste<sup>78</sup>, vere<sup>79</sup>, positive, relative<sup>80</sup> e patriottiche<sup>81</sup> laicità. Aggettivi che, con fare implicito, si contrappongono ad altrettanti attributi rilevanti malate, sbagliate, false, assolute e antinazionalistiche laicità<sup>82</sup>. Da cui una concezione fluida e modellabile che, tuttavia, sembra coagularsi in un unico punto di approdo, definito con i valori peculiari e specifici del nostro vissuto storico, sociale e culturale<sup>83</sup>. Un vissuto interpretato mediante l'immagine di una società sostanzialmente omogenea che, ottennebrando i tratti di una geografia socioreligiosa di fatto sempre più frammentata, rende difficile la comprensione (prima) e la soluzione (dopo) dei problemi generati dall'età della diversità.

---

<sup>76</sup> Secondo la nozione di ZYGMUNT BAUMAN, *Does Ethics Have a Chance in a World of Consumers?*, Harvard University Press, Cambridge (Mass)-London, 2008, p. 162. Sul punto anche GERD BAUMANN, *The Multicultural Riddle: Rethinking National, Ethnic and Religious Identities*, Routledge, New York-London, 1999, p. 56.

<sup>77</sup> STELIO MANGIAMELLI, *L'identità dell'Europa: laicità e libertà religiosa*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, dicembre 2009, p. 11 ss. il quale *si pone il problema di una 'sana laicità' [non solo italiana, ma anche] europea* (p. 15).

<sup>78</sup> STELIO MANGIAMELLI, *La 'laicità' dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e 'pluralismo confessionale e culturale' (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in *Diritto e società*, 1997, p. 27 ss., spec. p. 40 ss.

<sup>79</sup> Sul punto BARBARA RANDAZZO, *La Corte 'apre' al giudizio di eguaglianza tra confessioni religiose?*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1865-1866.

<sup>80</sup> RAFFAELE COPPOLA, *Laicità relativa*, in PAOLO PICOZZA, GIUSEPPE RIVETTI (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 103-117.

<sup>81</sup> FRANCESCO D'AGOSTINO, *Ripensare la laicità: l'apporto del diritto*, in GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, Giappichelli, Torino, 1993, p. 39.

<sup>82</sup> Su cui in modo critico GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell'uomo*, Laterza, Roma-Bari, 2010, p. 15.

<sup>83</sup> MARCO OLIVETTI, *Incostituzionalità del vilipendio alla religione di Stato, uguaglianza senza distinzioni di religioni e laicità dello Stato*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3972 ss., spec. pp. 3976-3977.

# *Le intese originali\**

## *Original intesa*

MARCO VENTURA

### RIASSUNTO

*Sulla base delle riflessioni sulle specificità dell'Intesa del 2019 scaturite nel corso del Convegno, il contributo suggerisce un'alternativa all'inquadramento dottrinale che evoca per questa e le precedenti l'immagine ricorrente delle "intese fotocopia". A motivare il suggerimento, essenzialmente, sta la volontà di rifuggire da una distorsione che accompagna quell'inquadramento rispetto a quanto di volta in volta davvero accaduto per ciascuna delle intese (quand'anche solo concluse o perfino solo negoziate); e cioè il suo focalizzarsi (esclusivamente/principalmente) sulle risultanti analogie tra le stesse, a scapito delle effettive differenze pur presenti. Con l'ipotesi – qui offerta con l'ausilio di alcuni indicatori – che questa focalizzazione approdi all'idea di intese "non originali" per via dell'assunzione dell'idea medesima a necessario presupposto di una teorica normativa (insoddisfatta dello status quo e proiettata verso la costruzione di un futuro immaginato) e non già all'esito di una compiuta osservazione descrittiva, da cui risultano invece intese "originali".*

### PAROLE CHIAVE

*Intese; Confessioni religiose; "Intese fotocopia"; "Intese originali"; bilateralità; specificità; libertà religiosa*

### ABSTRACT

*Based on the specificities of the Intesa of 2019 emerged during the conference, the contribution suggests that each of the 13 intesa (bilateral understandings between the State and a specific religious denomination) signed since 1984 should be understood as peculiar. This goes against the predominant doctrine in diritto ecclesiastico literature according to which intesa have similar contents and should rather be considered the copy one of the other (intese fotocopia). From this doctrine stems a critique of the way the*

---

\* Si ringrazia Mario Ferrante per l'invito a contribuire in forma orale e ora in forma scritta al Convegno su *Le Intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, tenutosi a Palermo il 9-10 giugno 2022. Si esprime particolare gratitudine anche a Salvatore Bordonali e a Fabiano Di Prima. Grazie anche a Paolo Sassi per i suoi preziosi commenti su questo testo. Il contenuto di questo articolo è di esclusiva responsabilità dell'autore. Ogni riferimento a fonti online si intende verificato il 15 novembre 2023.

*constitutional provision on intesa has been applied and the request of a general law on religious freedom. The contribution does not take issue with the normative goal of this project. Instead it aims at exposing its inaccurate apprehension of the actual phenomenon of intesa, and suggests that a correct descriptive approach to intesa should see them as original rather than copies.*

KEYWORDS

*Intese; religious confessions; “photocopy understandings/Intese”; “original understandings/Intese”; bilaterality; specificity; religious freedom*

1. Questo breve testo si propone di suggerire una alternativa alla consolidata interpretazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica *ex art. 8 n. 3* della Costituzione quali «intese fotocopia». Con questa espressione si intende di norma rimarcare come le intese successive abbiano via via copiato quelle precedenti, in una catena che dall’ultima intesa, ad oggi quella con l’Associazione Chiesa d’Inghilterra (firmata nel 2019 e approvata per legge nel 2021), rimonta attraverso le dodici precedenti fino alla prima, con la Tavola valdese (firmata e approvata per legge nel 1984), che rappresenterebbe l’originale poi copiato nel corso dei quasi trent’anni trascorsi da allora. Così ha scritto in proposito Nicola Colaianni: «prive di originalità, [le intese] consistono sostanzialmente nella distribuzione di un altro esemplare, *mutatis mutandis*, dell’intesa-tipo, quella valdese»<sup>1</sup>. Da tale constatazione segue la critica di una applicazione delle intese che avrebbe tradito lo spirito e il dettato costituzionale. La previsione dell’istituto dell’intesa, si sostiene, doveva essere funzionale al soddisfacimento di interessi specifici di ogni confessione religiosa e dunque avrebbe implicato intese non eguali, ma diverse, vale a dire altrettanto specifiche quanto è specifica ogni confessione religiosa. Le «intese fotocopia», invece, comportano l’adesione di ogni confessione ad uno schema tipo, ad un contenuto tipo, consolidatosi nel tempo a partire dallo schema e dal contenuto della prima intesa.

La critica si sviluppa poi ulteriormente secondo variabili che non è qui necessario ricostruire. Le variabili convergono nel ritenere profondamente insoddisfacente il sistema delle intese come progressivamente delineatosi. Esso non presenterebbe né i vantaggi della bilateralità nel senso del diritto alla differenza – giacché, dietro le mentite spoglie di un atto formalmente bilaterale, si celerebbe in realtà una normativa unilaterale statale cui le confessioni si limitano ad aderire (le «intese fotocopia» sarebbero pertanto «intese per

---

<sup>1</sup> NICOLA COLAIANNI, *Diritto ecclesiastico attuale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) 16, 2023, p. 2.

adesione»)<sup>2</sup> – né quelli della unilateralità nel senso del diritto all'eguaglianza, giacché ogni intesa approfondisce il divario normativo e simbolico tra le confessioni con intesa e quelle senza. Ancora Nicola Colaianni: «invece che semplicemente derogare alla disciplina comune in ragione di specifiche esigenze e peculiari caratteri di ciascuna confessione (del tipo: festività religiose, spazi cimiteriali, macellazioni rituali, colportori, ecc.)», le intese introducono «esse stesse una disciplina comune solo alle confessioni stipulanti, di carattere privilegiario rispetto alla legge generale». Nicola Colaianni ne deduce che «questa standardizzazione in effetti ha prodotto un diritto comune delle intese, costituito dalle norme che ricorrono sostanzialmente inalterate in ciascuna di esse, che ben potrebbe [essere, nota dell'autore] reso applicabile a tutte le confessioni attraverso una legge comune: riconoscimento degli enti e del matrimonio religioso civilmente efficace, istruzione religiosa a richiesta degli studenti, libero ingresso dei ministri di culto nelle istituzioni segreganti, finanziamento pubblico tramite offerte deducibili e riparto dell'otto per mille»<sup>3</sup>.

Dunque l'approccio critico delle «intese fotocopia» finisce col trasformarsi nell'auspicio di una legge generale sulla libertà religiosa – sostitutiva della legge «sui culti ammessi» del 1929 – che restituirebbe le eventuali future intese al ruolo naturale di contenitori normativi specifici e renderebbe disponibile alla generalità delle confessioni, senza le strettoie di un accesso alle intese che la corte costituzionale ha dichiarato soggetto alla «discrezionalità politica» del governo<sup>4</sup>, il contenuto generale oggi riservato alle confessioni con intesa<sup>5</sup>.

2. Non si intende qui discutere la ricostruzione delle intese quali «intese fotocopia», nei termini e con i risultati appena delineati. Ci si vuole piuttosto concentrare sulle conseguenze di tale approccio per la ricerca in materia e di conseguenza per la comprensione del fenomeno delle intese. In proposito si vuole sostenere che la necessità di fondare sulle «intese fotocopia» la critica all'applicazione dell'istituto delle intese e in sostanza all'intero configurarsi delle fonti successivo al 1948 (entrata in vigore della Costituzione repubbli-

---

<sup>2</sup> Così la Corte di Cassazione nel 2013: «di fatto le intese si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative “per adesione”, innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati». Sezioni unite civili, sentenza n. 16305 del 2013, n. 7.

<sup>3</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>4</sup> CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52 del 2016, n. 5.3.

<sup>5</sup> Sulla prospettiva di una legge generale sulla libertà religiosa si rinvia comunque a MARCO VENTURA, *Attuare o irrigidire la Costituzione? La sfida del Gruppo Astrid sulla libertà religiosa*, in ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS e ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019, pp. 357-364.

cana) e al 1984 (Accordo di modificazione del Concordato lateranense e prima intesa con la Tavola valdese), ha distorto la lettura di quanto di volta in volta davvero accaduto per ciascuna delle tredici intese concluse e approvate per legge, nonché di quelle solo concluse (ad oggi ciò è accaduto solo per i testimoni di Geova), solo negoziate o per le quali non si sono neppure potute aprire le trattative. La distorsione è consistita nell'aver voluto vedere esclusivamente, o anche solo principalmente, le analogie tra un'intesa e l'altra, l'essere copia l'una dell'altra, a scapito delle effettive differenze che pure si sono date e si danno. Sicché la non originalità delle «intese fotocopia», si ipotizza qui, si è stabilita non quale risultato di una osservazione descrittiva, ma quale necessario presupposto di una teoria normativa insoddisfatta da quanto effettivamente realizzatosi e proiettata verso la costruzione di un futuro alternativo. L'effettiva somiglianza strutturale e contenutistica delle intese l'una con l'altra – l'una dopo l'altra – ha indotto da un lato a ritenere minori – cioè non sostanziali, indifferenti – le differenze di quella stessa natura strutturale e contenutistica e soprattutto a non considerare le differenze di altra natura, quelle sulle quali si basa invece la lettura qui proposta, tesa a sostenere non la ripetitività delle intese, ma la loro originalità.

Si ripete che non interessa in questa sede discutere la teoria normativa delle «intese fotocopia» in quanto tale. Interessa invece provare a sottrarsi all'effetto distorsivo che essa ha imposto – ovviamente in buona fede e, da quel punto di vista normativo, per una buona ragione – nella lettura della realtà delle intese.

3. Se ci si sottrae al necessario presupposto della teoria delle «intese fotocopia» – per l'appunto l'essere l'una la copia dell'altra – si può formulare l'ipotesi alternativa – tutta opposta – che ogni intesa sia a suo modo originale. Da qui il titolo di questo intervento, che propone l'espressione «le intese originali» al posto di quella «le intese fotocopia».

4. Lo spunto per queste pagine è la riflessione sull'intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra che ha avuto luogo presso l'Università di Palermo il 10 giugno 2022. Sono risultate particolarmente preziose le relazioni di Salvatore Bordonali e Fabiano Di Prima. Si sono anche rivelati specialmente utili gli interventi dei rappresentanti della Chiesa d'Inghilterra, del Regno Unito e del Ministero dell'interno. Ogni citazione che segue, quando priva di riferimento, si intende dalla pubblicazione di tali interventi e relazioni nel presente volume.

Il testo è anche uno sviluppo dell'intervento per la celebrazione presso il Senato della Repubblica del decennale dell'intesa con l'Unione buddhista

italiana il 15 febbraio 2023, nel quale già si espressa la preoccupazione da cui qui si muove per una adeguata percezione e comprensione dell'originalità delle intese al di là della discussione circa il merito della teoria delle «intese fotocopia»<sup>6</sup>. Infine, questo contributo prende le mosse da alcune considerazioni generali, anch'esse svolte in altra sede, sulle traiettorie del principio di bilateralità quale caposaldo del diritto ecclesiastico italiano<sup>7</sup>.

Al fine di argomentare nel modo più chiaro e sintetico in favore delle «intese originali», il presente testo propone ora una serie di indicatori della asserita originalità. Si tratta di una semplice ipotesi. È infatti evidente, da un lato, che altri indicatori potrebbero essere identificati e dall'altro che gli stessi indicatori qui elencati potrebbero essere categorizzati e presentati diversamente.

5. Il primo indicatore è l'autocomprensione confessionale del significato e del valore del percorso verso l'intesa. È esemplare in proposito quanto ricordato a Palermo nella già ricordata occasione dal segretario generale dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» Paolo Coniglio. Il raggiungimento dell'intesa è coinciso con l'obiettivo che la Chiesa d'Inghilterra si prefigge per la propria strutturazione giuridica nel mondo, ovvero il conseguimento del più alto status giuridico previsto per le confessioni religiose nel paese in questione. Così in proposito Paolo Coniglio: «la Church of England, la mia religione, parlando della sua presenza al di fuori del Regno Unito, richiede che *“one must seek the highest level of legal recognition and status”* (“uno deve ricercare il più alto livello di riconoscimento legale e *status*”)».

L'autocomprensione include le molteplici dimensioni che la dottrina del diritto ecclesiastico, nutrita da quella del diritto canonico e dei diritti religiosi, ha nel tempo evidenziato. In questa sede se ne possono immaginare alcune, senza pretesa di esaustività. Vi è la teologia, in particolare la teologia dei rapporti con gli Stati e con le altre confessioni. Vi è il diritto religioso della confessione. Vi sono le discussioni e le determinazioni assunte attraverso i meccanismi decisionali interni. Vi è l'esercizio dell'autorità religiosa, a sua volta caratterizzato dalla dimensione individuale o collettiva di chi incarna l'ufficio e dalla dimensione istituzionale dell'ufficio stesso. Questo, e molto altro, è necessariamente mobilitato nel percorso verso l'intesa. In questo senso, in quanto al contempo espressione intima della specificità confessionale e

---

<sup>6</sup> Si veda MARCO VENTURA, *Le tre svolte dell'intesa con l'UBI del 2013*, in *Buddhismo Magazine*, 3, 2023, pp. 12-17. L'intervento è accessibile online nel video al link <https://unionebuddhistaitaliana.it/eventi-attivita/decennale-firma-intesa/>. A ore 1, minuti 15, secondi 15 dall'inizio.

<sup>7</sup> Ci si riferisce a MARCO VENTURA, *Trasformazioni della bilateralità nel diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 307-322.



fattore decisivo nel percorso verso l'intesa, l'autocomprensione non può che essere un indicatore di originalità.

6. Il secondo indicatore è la dimensione nazionale e internazionale della confessione nel percorso verso l'intesa. Ogni confessione, infatti, organizza anzitutto il proprio percorso in funzione del passato, presente e futuro della sua presenza nel paese. La storia, la condizione sociale nel momento dato e il progetto per l'avvenire condizionano a più livelli l'esperienza dell'intesa. Si pensi soltanto alla demografia, intesa staticamente o dinamicamente, all'interlocuzione con le forze politiche e il governo, al radicamento più o meno omogeneo sul territorio, alla maggiore o minore novità della presenza nel paese, ma anche alla visibilità, al grado di accettazione nella società, all'immagine nei media, all'eventuale allarme generato nell'opinione pubblica.

La dimensione internazionale è non meno rilevante. Le confessioni hanno infatti un profilo peculiare, e originale, anche in ragione del collegamento con altri paesi, con la storia delle loro relazioni con l'Italia, con i flussi migratori e con la diaspora. L'intesa con la Chiesa d'Inghilterra è ancora un caso esemplare, e macroscopico, come può intuirsi già a partire dalla denominazione di una confessione che si identifica con un paese, l'Inghilterra appunto, e che è l'*established church* in quel paese. La presenza a Palermo dell'ambasciatore del Regno Unito in Italia evidenzia quanto la dimensione internazionale delle intese sia anche una vera e propria questione diplomatica, anche oltre l'eventuale relazione bilaterale tra l'Italia e l'altro paese del caso, tanto nel senso della diplomazia tradizionale degli stati, quanto nel senso della diplomazia pubblica e culturale, entrambe riconducibili nel loro impatto sulle intese, alla diplomazia religiosa<sup>8</sup>.

In proposito, nel suo discorso a Palermo, l'ambasciatore del Regno Unito in Italia Edward Llewellyn ha parlato dell'importanza della stipula dell'intesa «per le nostre più ampie relazioni bilaterali».

Non risultano studi sugli scambi, ad esempio, tra governo americano e governo italiano e tra governo indiano e governo italiano nel processo che ha portato alle intese, rispettivamente, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni e l'Unione induista italiana. Né risultano studi sui rapporti tra governo italiano e amministrazione centrale tibetana e rappresentanti del Dalai Lama nel processo verso l'intesa con l'Unione buddista italiana. I rac-

---

<sup>8</sup> Si rinvia in proposito a MARCO VENTURA, *La diplomazia religiosa. Una nuova prospettiva*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, Quaderno monografico n. 1 di Supplemento al n. 1-2020 della Rivista Diritto e Religioni, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2020, , pp. 39-47.

conti orali dei protagonisti e il semplice processo deduttivo dovrebbero essere sufficienti, tuttavia, per evitare di restare ciechi davanti ad una evidente realtà.

L'intero intervento al convegno palermitano del 2022 di Paolo Coniglio è strutturato a partire dalla bidimensionalità anglo-italiana. La sua stessa biografia di inglese e di italiano è convocata a tal fine. Emerge, in particolare, una sostanza culturale della dimensione nazionale e internazionale del percorso verso l'intesa attraverso la quale si comprende ancora meglio l'originalità di questo specifico percorso come di ogni altro. Così, a proposito della «mediazione culturale» necessaria perché l'intesa giungesse in porto, Paolo Coniglio spiega: «le parti in gioco, non solo avevano due lingue diverse, ma avevano due culture diverse, due modi di pensare diversi, due eredità diverse, e due nozioni legislative diverse dove, nello specifico, una è basata sul diritto civile e l'altra sul *common law*»<sup>9</sup>.

Sempre dal punto di vista della dimensione internazionale, il caso dell'intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra è anche rivelatore circa il ruolo della Santa Sede. L'ambasciatore del Regno Unito presso la Santa Sede Chris Trott, intervenuto a Palermo, sottolinea l'importanza del dialogo ecumenico e della Santa Sede, in particolare per la pace nel mondo e per l'ambiente. Nella stessa occasione, anche Ian Ernest, rappresentante personale dell'Arcivescovo di Canterbury e direttore dell'Anglican Centre di Roma, mette in rilievo il valore del cammino ecumenico, in particolare per le «*Anglican – Roman Catholic relations*». Né Chris Trott né Ian Ernest esplicitano il nesso tra l'intesa da un lato e il dialogo ecumenico in generale e le relazioni anglicane con la Santa Sede in particolare dall'altro. Non hanno bisogno di farlo perché il legame è evidente. Come è evidente che la dimensione nazionale e internazionale, di volta in volta specifica, rende originale ogni intesa.

7. Il terzo indicatore è quello dello statuto giuridico della confessione. L'ordinamento giuridico esercita in tal senso, di certo, una pressione omologante, in virtù di categorie e meccanismi che sono i medesimi per tutti. Va però evitata l'erronea deduzione che lo statuto giuridico della confessione, e le relative strategie legali, possano pertanto essere solo una copia di una fattispecie originaria e non essi stessi un originale. Invece è così se solo si

---

<sup>9</sup> Di «mediazione culturale» parla anche il prefetto Giovanna Iurato nel suo intervento al convegno palermitano del 2022, a proposito dell'attività della Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'interno al fine di superare alcuni ostacoli al percorso verso l'intesa delle comunità sikh in Italia. Giovanna Iurato, direttore centrale degli Affari dei Culti dal 2013 al 2020, descrive in proposito il mutamento del «*modus operandi*» della Direzione che si è fatta carico del compito di una «mediazione culturale» per spiegare ai vertici della comunità che le esigenze di sicurezza e di tutela generale sono più forti della loro necessità rituale di portare con sé il pugnale «*kirpan*».

pensa al modo del tutto proprio in cui una confessione si struttura, tra diritto di eventuali paesi d'origine (il Regno Unito nel caso della Chiesa d'Inghilterra), diritto italiano, diritto internazionale e diritto confessionale, che nel caso specifico comprende l'*ecclesiastical law* e il *canon law* nell'accezione specifica che le due categorie assumono nel Regno Unito e per la Chiesa d'Inghilterra, ma anche, talvolta, nella loro intercambiabilità<sup>10</sup>.

Non può poi non essere originale il modo in cui la confessione, nelle sue varie espressioni, si struttura rispetto alle varie tipologie di enti disponibili nel diritto ecclesiastico italiano, significativamente arricchitesi con gli enti religiosi del terzo settore. Tale strutturazione è determinante nel percorso verso l'intesa, in particolare nella misura in cui riflette l'interlocuzione da un lato con esperti e consulenti legali e dall'altro con le autorità dello Stato, a cominciare dagli uffici competenti presso il Ministero dell'Interno. Proprio nel convegno palermitano il prefetto Giovanna Iurato ha rivendicato il mutato orientamento della Direzione Centrale degli Affari dei Culti, sotto la sua direzione, «nell'iter istruttorio del riconoscimento giuridico delle confessioni religiose acattoliche». Più precisamente, gli Affari dei Culti hanno cessato di limitarsi al semplice diniego di riconoscimento per ispirare la propria attività al fine, ancora con Giovanna Iurato, di «fornire a tutte le confessioni che ne facessero richiesta un contributo di conoscenza delle modalità di funzionamento delle istituzioni ed anche, ove necessario, un'attività di consulenza giuridica». Le diverse posture istituzionali da parte degli organi di governo rispetto a quello che Giovanna Iurato qualifica di «riconoscimento giuridico delle confessioni», rappresentano un indubbio fattore di originalità, giacché cambiano di volta in volta le modalità, le implicazioni e le condizioni di quel «riconoscimento»<sup>11</sup>.

In quanto tale, e nel suo divenire, l'originalità nello statuto giuridico si combina con l'originalità dell'autocompressione e della dimensione nazionale ed internazionale.

8. Nell'intervento al convegno palermitano del 2022, Paolo Coniglio parla di «progetto per l'intesa». Il quarto indicatore, deducibile dai primi tre e ad essi strettamente legato è proprio il progetto, nel senso della strategia seguita dalla confessione nel perseguimento dell'intesa. Anche qui i limiti di queste pagine non consentono una ricognizione esaustiva. Si può però comprendere

---

<sup>10</sup> Ringrazio Mark Hill per l'osservazione.

<sup>11</sup> Per una analisi critica e una proposta circa l'uso della categoria di riconoscimento si rinvia a BRANDON. R. TAYLORIAN, MARCO VENTURA, *Registration, recognition, and freedom of religion or belief*, in *The Oxford Journal of Law and Religion*, 11, 2023, pp. 1-23.

l'indicatore se si pensa anzitutto alla decisione stessa di incamminarsi verso l'intesa che ha spesso comportato dibattiti interni intensi e anche decisioni strategiche di vario orientamento da parte degli attori, con conseguenze sulla stessa fisionomia delle confessioni. Si pensi al percorso distinto dell'Unione buddista italiana e dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, entrambi poi effettivamente approdati all'intesa, oppure, tra chi ancora è in cammino, del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy da un lato e dell'Unione Sikh Italia.

La strategia si sviluppa poi con le decisioni assunte in merito allo statuto giuridico, dunque, come si ricordava sopra, relative alla consulenza legale e all'interlocuzione con le autorità nella fase di strutturazione istituzionale e specificamente per quanto riguarda lo statuto. È poi una questione di strategia, anche in questo caso peculiare ed originale, la condotta confessionale durante le trattative. Vi è poi la strategia adottata dopo la firma, in vista della legge d'approvazione, dove l'interlocuzione deve spostarsi in Parlamento. Anche nel caso di mancato avvio delle trattative, o di loro prolungamento o insuccesso, o di mancata approvazione dopo la firma, la strategia è sempre originale, come originali sono i contesti e le vicende. Esempio è il caso della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, con lo stop dopo la firma del 2000, reiterata nel 2007 e l'infruttuosa riapertura delle trattative nel 2014, e dell'Unione degli atei e agnostici razionalisti. È da notare come in entrambi i casi la strategia sia divenuta strategia giudiziaria, sfociata per i Testimoni di Geova, prima dell'intesa del 2000, nella sentenza n. 178 del 1996 della Corte costituzionale<sup>12</sup>, e per l'Unione degli atei e agnostici razionalisti nella già ricordata pronuncia del 2016, sempre della Corte costituzionale. È anche significativo che per entrambi i soggetti la battaglia legale si sia spostata presso la Corte europea dei diritti dell'uomo, dove risultano pendenti i rispettivi ricorsi<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Recependo l'istanza della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, la Commissione tributaria di primo grado di Milano aveva sollevato questione di legittimità costituzionale per la discriminazione derivante dalla deducibilità dal reddito, ai fini dell'IRPEF, di erogazioni liberali a favore dei fedeli di quelle sole confessioni religiose che avessero stipulato un'intesa con lo Stato italiano.

<sup>13</sup> Si ringraziano per l'informazione gli uffici competenti della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova e dell'Unione degli atei e agnostici razionalisti. Particolarmente indicativa dell'originalità dell'intesa, in generale per il ragionamento che qui si propone e nello specifico dell'intesa con i Testimoni di Geova, è la richiesta di chiarimenti al governo italiano inoltrata il 3 novembre 2019 dalla Corte europea dei diritti dell'uomo volta ad appurare: «a) perché non si sia conclusa l'intesa; b) quali sono i criteri per ottenerla; c) se la Congregazione possa accedere a un insieme di benefici; d) se tenuto conto della sentenza del 2016 della Consulta, la confessione abbia avuto a disposizione, come esige l'art. 13 Cedu, un ricorso interno effettivo per formulare le sue doglianze circa il misconoscimento della Convenzione». L'informazione è fornita da Alessandro Bertini, direttore dell'Ufficio Comunicazione e Stampa della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, per email il 20 novembre 2023. Ad Alessandro Bertini, che si ringrazia per la collaborazione,

In questa breve illustrazione si è privilegiata la dimensione giuridica, ma è evidente che la strategia abbia molteplici dimensioni, anche squisitamente politiche, e che tutte, nella loro specificità, concorrano a determinare l'originalità delle intese.

9. Il quinto indicatore, cui si approda naturalmente a partire dall'indicatore della strategia, è il tempo. Non vi sono copie, solo originali, quando si considerino il fattore temporale, la cronologia, la gestione dei tempi. Ciò riguarda la linea temporale di ciascuna intesa, a partire dall'avvio delle trattative fino all'approvazione per legge, e anche oltre, giacché la vicenda dell'intesa non può ritenersi limitata a quella fase, come pure normalmente avviene, ma deve proiettarsi necessariamente alla fase precedente delle attività preliminari all'inizio delle trattative – si pensi ai tempi dell'individuazione degli esperti e dei legali di riferimento, dei contatti informali con gli uffici competenti del Ministero dell'interno, della realizzazione dell'infrastruttura giuridica strumentale alle trattative, in particolare dell'erezione dell'ente di cui alla lg. 1159 del 1929 con le implicazioni relative alla redazione dello statuto e al parere del Consiglio di Stato – nonché alla fase successiva della applicazione – comprensiva anche dei tempi di eventuali modifiche. È significativo che nel convegno palermitano del 2022 Paolo Coniglio parli di «un percorso iniziato 15 anni fa», di cui individua le tappe precipue ne «la concessione della personalità giuridica all'associazione nel 2014 con il Decreto del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, e poi l'approvazione nel 2021 dell'Intesa per la Church of England, rappresentata in Italia, appunto, dall'Associazione Chiesa d'Inghilterra».

Lo schema può moltiplicarsi, nell'originalità di ciascuna, per ogni intesa. Ad esempio, nel caso dell'intesa con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, va registrato, anche solo per sommi capi, il percorso che va dalla firma dell'intesa nel 1986, all'approvazione per legge nel 1988 fino alla prima modifica nel 1996 e alla seconda nel 2007 (approvata nel 2009). Analogo esempio è fornito dal percorso di valdesi e metodisti nelle modifiche all'intesa del 1984 sull'accesso all'otto per mille del 1993 e 2007 (approvata nel 2009).

Il fattore tempo può anche essere considerato criticamente dal punto di vista dei costi, di varia natura, di una dilazione a tempo indefinito delle varie fasi. Ad esempio, nel convegno di Palermo, Giovanna Iurato ha sottolineato il fattore costo in termini di coesione interna della comunità religiosa inte-

---

si deve il virgolettato.

ressata e di reputazione della rappresentanza: «in taluni casi», ha in tal senso sottolineato l'allora direttore degli Affari dei Culti, «le complessità della procedura amministrativa e l'eccessivo lasso di tempo da essa richiesto», possono «creare un vulnus nella fiducia che la comunità dei fedeli nutre nei confronti dell'ente rappresentativo». In proposito, ha proseguito Giovanna Iurato, «vale la pena fare una riflessione e valutare se vi sia la possibilità di abbreviare i tempi attualmente impiegati nelle procedure di riconoscimento per impedire che si determini un grave nocumento dal punto di vista della perdita del radicamento territoriale delle comunità religiose e della conseguente capacità di rappresentare il popolo dei fedeli».

Il tema del danno nel vano passaggio del tempo è anche centrale nella dichiarazione rilasciata su richiesta dell'autore di questo contributo da Alessandro Bertini, direttore dell'Ufficio Comunicazione e Stampa della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova: «La lungaggine per l'approvazione dell'Intesa con lo Stato Italiano, che si protrae ormai da oltre 40 anni, ha comportato un grave trattamento discriminatorio verso la confessione e singoli fedeli da parte delle amministrazioni pubbliche e dell'opinione pubblica in generale. Infatti, questa situazione ha generato la percezione errata di una confessione non riconosciuta e inferiore alle altre, portando alla sfiducia e rafforzando la diffidenza e il pregiudizio nei suoi riguardi. La questione della mancanza dell'Intesa è stata sottoposta nel 2016 alla Corte europea dei diritti dell'uomo che ha ritenuto il ricorso meritevole di esame e siamo ancora in attesa della decisione che speriamo possa dare un indirizzo chiaro»<sup>14</sup>.

In ogni caso di intesa, ottenuta o solo ambita, alla singola confessione corrisponde una cronologia affatto unica, cui a loro volta corrispondono molteplici significati. Anche se è solo una parte della intera linea temporale, l'attesa tra la stipula e il voto parlamentare, è il caso più macroscopico. A valdesi e metodisti bastano meno di sei mesi. All'Unione Buddhista Italiana servono dodici anni (se si considera la prima firma del 2000). Per i testimoni di Geova sono invano trascorsi 24 anni dalla prima stipula.

La conclusione appare evidente: il tempo è indubitabilmente un indicatore di originalità.

10. L'aspetto sul quale è forse più radicale il mutamento di prospettiva proposto in questo contributo è quello del testo delle intese. Si tratta del sesto indicatore che viene qui proposto. Come anticipato sopra, la lettura consoli-

---

<sup>14</sup> Dichiarazione di Alessandro Bertini, direttore dell'Ufficio Comunicazione e Stampa della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, su richiesta dell'autore di questo contributo e a lui inviata per email il 20 novembre 2023. Si ringrazia Alessandro Bertini per la collaborazione.

data delle «intese fotocopia» attrae necessariamente l'attenzione sulla parte di testo, del resto senz'altro la maggiore, che si replica da un'intesa all'altra. Le specificità, le norme in più (come la garanzia della giurisdizione rabbinica nell'intesa con l'Unione delle comunità ebraiche in Italia) o in meno (come l'assenza di una previsione che garantisca l'accesso al finanziamento pubblico dell'«otto per mille» nell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni), sono di norma derubricate ad eccezioni che confermano la regola.

In realtà il testo è tutto originale, nella misura in cui continuità e discontinuità rispetto alle intese precedenti non possono che essere parte di una auto-comprensione, di una dimensione nazionale ed internazionale, di uno statuto giuridico, di una strategia e di tempi a loro volta originali. La norma ripetuta da intese precedenti è originale perché è stata riproposta o imposta, magari discussa, certamente accettata, in un contesto originale che l'ha resa originale. In questo senso essa è non meno originale di quelle norme uniche di questa o di quella intesa. Ciò vale anche per la successione in bozza delle varie versioni del testo e più in generale per i testi o anche le espressioni sulle quali non si è raggiunto il consenso necessario. Sembra particolarmente significativo in tal senso, tra i vari possibili esempi, il rifiuto da parte degli interlocutori dell'Unione buddista italiana presso il Ministero dell'Interno all'epoca delle trattative per le intese del 2000 e del 2007 di accettare l'espressione «maestri del dharma» invece dell'espressione «ministri di culto»<sup>15</sup>. Proprio questo caso, che apparentemente confermerebbe la prevalenza della conformità rispetto all'originalità, può aiutare a comprendere come al contrario dietro l'apparente ripetizione di formule testuali identiche possono nascondersi realtà tanto diverse quanto quella di una confessione che accetta senza neppure porsi il problema, di una confessione – come nel caso dell'Unione buddista italiana – che cede dopo essersi opposta, ma anche di una confessione che non cede. In questo senso, il testo è, ancorché contro-intuitivamente, l'indicatore più pregnante dell'asserita originalità.

11. Anche la stipula e la approvazione per legge delle intese sono indicatori di originalità. Va applicata a questo settimo indicatore la stessa metodologia proposta per l'indicatore precedente dei testi.

Vi sono infatti stipule e approvazioni nuove, per vari motivi sostanziali e procedurali. Anche qui senza pretesa di esaustività si possono fare due esem-

---

<sup>15</sup> La circostanza è stata ricordata da Mariangela Falà in occasione della sopra ricordata celebrazione presso il Senato della Repubblica del decennale dell'intesa con l'Unione buddista italiana il 15 febbraio 2023.

pi. Da un punto di vista sostanziale si può pensare al contesto e al significato per la politica religiosa in Italia della firma da parte del presidente del consiglio D'Alema nel 2000 delle intese con l'Unione buddista italiana e la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova<sup>16</sup>. Per la prima volta, a distanza di sedici anni dalla prima intesa, il governo italiano firmava un'intesa con confessioni non ebraico-cristiane, nel caso dell'Unione buddista italiana, e in diretta competizione con la Chiesa cattolica per significative fette del mercato religioso italiano, nel caso dei testimoni di Geova. Le successive vicissitudini delle due intese testimoniano ulteriormente della loro originalità: quella con l'Unione buddista italiana è stata rifirmata nel 2007 e approvata nel 2012; quella con i Testimoni di Geova, pur rinegoziata nel 2007 e nel 2014, sembra invece essere rimasta nel limbo<sup>17</sup>.

Da un punto di vista procedurale spicca la novità introdotta per l'approvazione parlamentare delle intese con Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, Chiesa Apostolica in Italia, Unione Buddista italiana e Unione Induista Italiana nel 2012. Si è trattato, specificamente, dell'approvazione in commissione affari costituzionali in sede legislativa anziché in aula. In occasione della sopra ricordata commemorazione al Senato del decennale dell'intesa con l'Unione buddista italiana, Stefano Ceccanti ha ripercorso l'iter che nel 2012 consentì l'approvazione per quella via, nei suoi aspetti tecnici e nei suoi aspetti politici.

In un suo breve testo inedito del 15 febbraio 2023 l'allora parlamentare Stefano Ceccanti ha ricostruito quelle che a suo avviso sono le novità più significative di quella che definisce «una buona prassi parlamentare»<sup>18</sup>. Entrambe le novità si imposero a fronte, scrive Stefano Ceccanti, del fatto che la presenza nel lotto «delle prime due Intese esterne alla tradizione giudaico-cristiana aveva suscitato un pre-giudizio negativo nel gruppo della Lega Nord che impediva al Governo di portarle all'esame delle Camere». Di qui anzitutto la prima novità: «per iniziativa mia e del collega Malan (più meritevole di me perché alleato della Lega) utilizzammo il precedente Migone della legislatura

---

<sup>16</sup> Sul significato di quel passaggio si rinvia a MARCO VENTURA, *Libertà religiosa in Italia: la strada smarrita*, in *Coscienza e Libertà*, 2012, pp. 42-49. Ripubblicato in *Coscienza e Libertà*, 2016, pp. 69-74.

<sup>17</sup> Per una ricostruzione si rinvia a PIERANGELA FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 13, 2021, pp. 119-149.

<sup>18</sup> Per questa e le successive citazioni, STEFANO CECCANTI, *Un caso di buona prassi parlamentare: le intese con buddisti e induisti*, 15 febbraio 2023, testo inedito richiesto di persona e ricevuto via email dall'autore di questo contributo. Il termine intesa è riportato con la maiuscola, come nell'originale. Si ringrazia Stefano Ceccanti che non è naturalmente responsabile per il contenuto di queste pagine.



1994, quando gli uffici per la prima volta avevano ritenuto ammissibile la presentazione di alcuni disegni di ratifica a trattati internazionali da parte di un senatore di fronte a una omissione del Governo. Se ciò era stato ritenuto ammissibile per un trattato tanto più valeva per un'Intesa. Dove sta il più sta per forza anche il meno».

La seconda novità illustrata da Stefano Ceccanti riguarda «il problema del merito». Qui, «intervenne il secondo profilo perché chiedemmo e ottenemmo la legislativa in Commissione, dove il dialogo è più informale e più agevole, mentre l'Aula spinge di più a polarizzare le posizioni». In precedenza, spiega Stefano Ceccanti, «la legislativa era stata ammessa solo per modifiche a Intese preesistenti, mentre per quelle nuove sembrava dovesse valere un'analogia con le ratifiche dei trattati per le quali l'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione prevede la riserva di Assemblea. Se però per la modifica delle Intese vigenti quel parallelismo era stato fatto saltare, ciò evidentemente poteva accadere anche per le nuove. La tesi innovativa fu accolta dagli uffici». Cruciale fu poi «l'uso accorto delle audizioni nelle Commissioni». «La presenza diretta dei responsabili delle confessioni», spiega ancora Stefano Ceccanti, «fu decisiva nel superare quelli che erano solo dei pre-giudizi e nessuno finì quindi per opporsi. Ciò fu poi confermato anche nella corrispondente Commissione della Camera presieduta dal prof. Zaccaria, dove però cadde l'altrettanto meritevole Intesa coi Testimoni di Geova».

Dagli esempi scelti risultano evidenti elementi di originalità nelle oggettive discontinuità sostanziali e procedurali, nonché nel contesto politico. È tuttavia a prescindere da esse che nelle due fasi della stipula e della approvazione per legge non può non emergere una originalità delle intese che esiste anche laddove procedura e sostanza siano apparentemente ripetitive. Si reitera dunque per l'indicatore della stipula e dell'approvazione il medesimo ragionamento già seguito per l'indicatore del testo.

12. Per individuare l'ottavo indicatore è necessaria una ulteriore messa a punto di metodo. Si sostiene qui che la teoria delle «intese fotocopia» tende a comportare una sorta di riduzionismo circa il fenomeno delle intese stesse, la loro vicenda, la loro fisionomia. Si privilegia la continuità testuale – solo apparente, come s'è tentato di argomentare – e si trascura ogni altro aspetto. In particolare si rischia di non considerare la vita dell'intesa, cioè la sua applicazione. In questo ragionamento sulle «intese originali», come già anticipato sopra, l'applicazione dell'intesa è invece assunta come parte integrante dell'intesa stessa. E poiché la vita dell'intesa non può che essere eminentemente originale, legata com'è all'originalità dell'esperienza confessionale cui si riferisce, l'applicazione è a sua volta un indicatore, l'ottavo, di originalità.

L'originalità nella applicazione dell'intesa risulta più evidente proprio negli ambiti che di norma si ritengono quelli ripetuti, non originali. Si pensi alle differenze applicative delle norme sul finanziamento pubblico, sui ministri di culto, sui matrimoni. Vi sono poi molti esempi di altra natura. Si pensi ad esempio alla costituzione di una Coalizione per le intese religiose mediante la quale alcune confessioni con intesa, in particolare valdesi e avventisti, all'indomani della firma delle intese del 2007, hanno sostenuto la causa di chi attendeva l'approvazione per legge di intese già firmate<sup>19</sup>.

13. Anche per il nono ed ultimo indicatore è necessaria una precisazione metodologica. Chi guarda alle intese come «fotocopie» vede soltanto le intese divenute legge, o almeno sottoscritte. Le intese non conseguite non rilevano, se non come prova della teoria delle «intese fotocopia», laddove si motivi il non conseguimento con l'impossibilità a vario titolo di aderire allo schema «da copiare». Anche in questo caso, come pure sopra si è anticipato, l'approccio qui proposto è alternativo. La decisione confessionale di non percorrere la strada che potrebbe portare all'intesa, la scelta governativa di non aprire le trattative, il protrarsi delle stesse senza risultato, il loro insuccesso oppure, in caso di firma, la mancata approvazione parlamentare, sono invece eventualità che vengono qui considerate in primo luogo come parte integrante della complessiva esperienza delle intese e in secondo luogo come ulteriori manifestazioni di originalità. L'assenza o il fallimento di un progetto verso le intese sono dunque assunti come un ulteriore indicatore, il nono ed ultimo.

In proposito, già si sono ricordate le vicende della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova e dell'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti. Vanno ora aggiunti i percorsi di tante confessioni, dai sikh ai pentecostali, e soprattutto delle comunità religiose che hanno mutato anche quantitativamente il profilo religioso del paese, spesso mediante presenze e appartenenze di origine immigrata. L'autocomprensione e le strategie rispetto alle intese dei cristiani ortodossi esclusi dall'intesa del 2007-2012 con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale e delle comunità islamiche variamente organizzate e denominate vanno allora considerate come l'ennesimo caso macroscopico di «intese originali», nel senso solo apparentemente paradossale di percorsi originali non ancora compiuti verso le intese oppure – a seconda dei punti di vista, delle interpretazioni e delle preferenze terminologiche – di veri e propri fallimenti, anch'essi originali.

---

<sup>19</sup> Dal blog *Buddhismo Italia* risulta la costituzione della Coalizione in data 13 marzo 2008 (<https://buddhismoitalia.forumcommunity.net/?t=23357663>). Non è stato possibile identificare una data di scioglimento, probabilmente legato all'approvazione parlamentare del 2012.

Non va dimenticato che attraverso questo indicatore va anche riconosciuta l'originalità di quei gruppi che lottano per posizionarsi in modo dal loro punto di vista più adeguato rispetto a confessioni con intesa e dunque agli effetti – leggasì benefici – dell'intesa stessa. È il caso, ad esempio, degli ebrei progressivi rispetto all'Unione delle comunità ebraiche in Italia e alla relativa intesa firmata nel 1987 e approvata per legge nel 1989<sup>20</sup>.

14. Come si è anticipato all'inizio di questa riflessione, altri indicatori possono aggiungersi ai nove qui presentati e cioè all'autocomprensione confessionale, alla dimensione nazionale e internazionale, allo statuto giuridico, alla strategia, ai tempi, ai testi, a firma e approvazione, all'applicazione e all'insuccesso. Si può pensare ad esempio al fattore umano, alle persone, in particolare alle donne e agli uomini nelle compagini confessionali o in quella statale che hanno indirizzato la storia delle intese in modo ogni volta originale, dai componenti delle commissioni governative ai funzionari ministeriali, dai consulenti e legali delle confessioni ai loro rappresentanti. Si può anche pensare al fattore interreligioso, che qui è stato presentato solo di passaggio come integrativo dell'indicatore dell'autocomprensione confessionale, della strategia e della dimensione internazionale.

Come si è visto, gli indicatori si integrano, si intrecciano, si compenetrano. La loro identificazione dipende essenzialmente dal modo in cui si sceglie di categorizzarli o anche semplicemente di formularli. L'analisi può insomma essere più articolata, più precisa. La sostanza, però, non cambia. La vicenda delle intese, nella sua complessa realtà, è fatta di originali e non di copie.

Va reiterata a questo punto la precisazione con cui si è partiti sopra. Non interessa qui confutare e nemmeno criticare nel merito la teoria delle «intese fotocopia». La sola preoccupazione è che da essa non derivi una distorta percezione e comprensione della storia delle intese, della vita delle intese e di conseguenza dell'intera esperienza giuridica delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Di tale storia, di tale vita, preme affermare l'originalità, sul solco di quanto in precedenza affermato circa la necessità di riconoscere l'originalità di ogni esperienza religiosa, la responsabilità e la libertà che da essa derivano anche in presenza di spinte contrarie da qualsiasi forza esse provengano, in particolare nel diritto di ogni confessione religiosa di «scegliere il

---

<sup>20</sup> Si pensi in particolare all'intervento del rappresentante della Comunità ebraica progressiva, Pamela Harris, con precise rivendicazioni rispetto alla mancata inclusione del gruppo tra i beneficiari dell'intesa, in occasione del convegno alla Camera dei deputati del 5 maggio 2022 in cui si espressero 22 rappresentanti di comunità di religione e convinzione.

modo in cui intende esistere»<sup>21</sup>.

Infine, che queste pagine non siano motivate da una opposizione nel merito alla teoria delle «intese fotocopia» risulta evidente dalla possibilità che lo sguardo realistico qui proposto sulle «intese originali» rafforzi la lettura critica e la conseguente posizione normativa di chi solitamente, per contestare lo sviluppo delle fonti dopo il 1984 e per proporre una riforma di sistema, si appoggia invece sul presupposto delle «intese fotocopia». Forse conviene a chi lotta per correggere le contraddizioni dell'eguale libertà costituzionale partire dalla realtà delle «intese originali» più che dalla semplificazione delle «intese fotocopia»<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> MARCO VENTURA, *Credenti e religioni nell'ordinamento italiano. Diritti. Obblighi. Opportunità*, in *Religioni, dialogo, integrazione*, Vademecum a cura del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione Centrale degli Affari dei Culti, Ministero dell'Interno, 18 giugno 2013, p. 23. Accessibile online sul sito del Ministero dell'Interno ([https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/vademecum\\_religioni\\_dialogo\\_integrazione.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/vademecum_religioni_dialogo_integrazione.pdf)).

<sup>22</sup> Il riferimento all'eguale libertà costituzionale è da intendersi alla luce di MARCO VENTURA, *Le confessioni religiose «egualmente libere»: attualità e inattualità di una previsione costituzionale*, di prossima pubblicazione negli atti del convegno *Giuseppe Capi (1883-1963). Dal Ghislieri alla Corte costituzionale* (Pavia, Collegio Ghislieri, 3 ottobre 2023).

# *Autonomia confessionale e principio di bilateralità*

## *Confessional autonomy and principle of bilaterality*

MARIA D'ARIENZO

### RIASSUNTO

*Il contributo, a partire dall'approvazione con legge dell'intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", indaga i più recenti sviluppi del principio di bilateralità nella sua dimensione verticale e orizzontale ed esamina i nuovi strumenti di dialogo istituzionale tra enti pubblici territoriali e confessioni religiose.*

### PAROLE CHIAVE

*Autonomia confessionale; principio di bilateralità; intese ex art. 8, III co., Cost.*

### ABSTRACT

*The paper, starting from the legislative approval of the agreement between the Italian Republic and the "Church of England" Association, investigates the most recent developments of the principle of bilaterality in its vertical and horizontal dimension and examines the new tools of institutional dialogue between local public bodies and religious denominations.*

### KEYWORDS

*Confessional autonomy; principle of bilaterality; intese (Art. 8, section 3 of the Constitution).*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La prospettiva di possibili intese con le organizzazioni islamiche italiane – 3. I limiti della c.d. "bilateralità diffusa"*

### *1. Premessa*

Le nuove forme di dialogo istituzionale tra Stato e confessioni religiose riscontrabili ai diversi livelli della realtà ordinamentale italiana<sup>1</sup>, non più solo

---

<sup>1</sup> PIERANGELA FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e*

apicali, ma anche decentrati, hanno indubbiamente contribuito ad una riflessione più attenta alle diverse dimensioni – verticale e orizzontale – che il principio di bilateralità ha assunto negli ultimi anni nella promozione delle istanze di matrice religiosa e di tutela del pluralismo confessionale<sup>2</sup>. Riflessione che si è innestata sul precedente e ancora attuale dibattito relativo alla necessità, avanzata da molti studiosi ecclesiasticisti, di una legge generale sulla libertà religiosa<sup>3</sup> che, tra l'altro, consenta di limitare e superare la proliferazione di regolamentazioni giuridiche bilaterali sostanzialmente simili nei contenuti<sup>4</sup> tanto da profilare un cosiddetto “diritto comune delle intese”<sup>5</sup>.

---

*periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*; ROBERTO MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, entrambi in RAFFAELE COPPOLA, CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*. Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci, Bari, 2012, rispettivamente pp. 89-108 e pp. 109-122; GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico: contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012; ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *Religione e autonomie locali. Il senso di una ricerca*, nel vol. Id. (a cura di), *Religione e autonomie locali. La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*, Libellula edizioni, Tricase (Le), 2014; MARIA D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2018, specialmente p. 87 ss.; EAD., *Dialogo interculturale, mediazione giuridica e integrazione sociale*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2015, p. 420 ss., specialmente p. 426 ss.

<sup>2</sup> Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Il dialogo tra ecclesiasticisti e costituzionalisti attraverso il prisma della libertà religiosa. Riflessioni conclusive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 5a, 2023, p. 75 ss.; EAD., *Le nuove forme della negoziazione bilaterale Stato-confessioni religiose nell'ordinamento giuridico italiano*, in FRANCESCA OLIOSI (a cura di), *Diritto, religione, coscienza: il valore dell'equilibrio*. Liber Amicorum per Erminia Camassa, Mucchi Editore, Modena, 2023, p. 233 ss.; SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in ANTONIO FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, specialmente p. 44.

<sup>3</sup> FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge “organica” sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 32, 2016, pp. 879 ss.; SALVATORE BORDONALI, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 4, 2020, p. 1 ss. Sull'ultima proposta di legge generale sulla libertà religiosa cfr., inoltre, 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*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 20, 2017, pp. 1-26 e ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, con Prefazione di GIULIANO AMATO, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>4</sup> Cfr. MARIO TEDESCHI, *Confessioni religiose e intese con lo Stato*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2013, p. 489 ss., specialmente pp. 490-491, secondo cui «la stessa proliferazione di intese può costituire un problema perché può arrivarsi a un'intesa tipo, poco utile»; ANDREA GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2007, p. 485 ss.; ENRICO VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1997, p. 93 ss.

<sup>5</sup> ANNA SVEVA MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2010, pp. 1-42; LUCIA GRAZIANO, *Andando oltre la “standardizzazione”*

La legge su base d'intesa del 2021 tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"<sup>6</sup> – intervenuta a distanza di cinque anni dall'ultima intesa, con l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai<sup>7</sup>, approvata con legge –

---

delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'articolo 8.3 della Costituzione, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 353-369; NICOLA COLAIANNI, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), 19, 2012, p. 7 dove osserva che nella prassi: «la standardizzazione del contenuto delle intese è andata in effetti nel senso di inserire tutte le regolamentazioni bilaterali in un quadro di principi comuni, che ben potrebbero essere destinati a fare corpo unico in una legge comune. Invero, s'è avuta un'eterogeneità dei fini: nate come intese speciali, sono diventate intese comuni, non servono a tutelare la specificità delle identità confessionali ma solo ad estendere la disciplina comune. [...] le intese hanno, quindi, assunto un carattere "premiante" dei soggetti "forti" del pluralismo confessionale, di guisa che l'uguale libertà è appannaggio degli appartenenti alle confessioni con intesa, risolvendosi in una libertà diseguale. L'intesa raggiunta solo con alcune di esse si risolve in una negazione della libertà delle altre e quindi presenta una esternalità negativa, una disutilità per i terzi», pp. 7-8; Id., *Diritto pubblico delle religioni, Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012; Id., *La decadenza del metodo della bilateralità per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2015, pp. 85-105; Id., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2016, p. 59 ss; FRANCESCO ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni «altre» e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, *passim*; Id., *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2016, specificamente p. 5 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *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. 91-119; MARCO PARISI, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; FORTUNATO FRENI, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), 30, 2018, pp. 1-39, specificamente p. 25 ss.; GIUSEPPE D'ANGELO, *Eguale libertà delle confessioni religiose e sistema delle intese. Il tema della qualificazione soggettiva (e dei suoi effetti giuridici)*, in *Laicidad y libertades*, 22, 2023, pp. 271 -298.

<sup>6</sup> L'intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", siglata il 30 luglio 2019, è stata approvata con la legge 29 dicembre 2021, n. 240. In merito, cfr. SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive, Quaderno monografico n. 1 di Supplemento al n. 1-2020 della Rivista Diritto e Religioni*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2020, p. 157 ss.; ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2020, p. 206 ss.; FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), 11, 2020, p. 18 ss.; ELISABETTA FRONTONI, *Il primo Governo Conte e l'Intesa con la "Chiesa d'Inghilterra". Un'occasione per riflettere sul procedimento legislativo per approvare le leggi "sulla base di intese"*, in *Nomos*, 3, 2019.

<sup>7</sup> L'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai è stata approvata con la legge 28 giugno 2016, n. 130. Sul punto si rinvia ad ANTONELLO DE OTO, *Soka Gakkai: il buddismo di origine nipponica «conquista» l'intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2016, p. 546 ss.; MARCO CANONICO, *La normativa che disciplina i rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2018, p. 163 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, cit., p. 90 ss.

In precedenza, sono state approvate le intese con l'Unione buddista italiana e con l'Unione induista italiana (rispettivamente con le leggi del 31 dicembre 2012, n. 245 e n. 246), con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (legge 30 luglio 2012, n. 126), con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (legge 30 luglio 2012, n. 127), con la Chiesa Apostolica in

costituisce di fatto l'occasione per l'analisi delle attuali dinamiche della bilateralità, quale principio posto a tutela e promozione della specificità<sup>8</sup>, nel suo rapporto con il principio costituzionalmente garantito di autonomia confessionale. Analisi che si arricchisce ulteriormente se esaminata attraverso il prisma costituito dalla rappresentanza istituzionale di entità plurime espressione dello stesso credo religioso, come evidenzia la bozza d'intesa con la *Diocesi Ortodossa Romana d'Italia* – presentata alla Sottosegreteria della Presidenza del Consiglio insieme alla bozza d'intesa con l'*Associazione “Chiesa d'Inghilterra”* – il cui iter, al vaglio della *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose* durante la XVIII Legislatura<sup>9</sup>, non è però ancora giunto alla fase della sottoscrizione<sup>10</sup>.

Con l'eventuale completamento del procedimento si giungerebbe alla stipula di un'intesa anche con un secondo ente rappresentativo della galas-

---

*Italia* (legge 30 luglio 2012, n. 128), con la *Chiesa Evangelica Luterana in Italia* (legge 29 novembre 1995, n. 520), con l'*Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia* (legge 12 aprile 1995, n. 116), con l'*Unione Comunità Ebraiche in Italia* (legge 8 marzo 1989, n. 101), con l'*Unione delle Chiese Cristiane Adventiste del settimo giorno* (legge 22 novembre 1988, n. 516), con le *Assemblee di Dio in Italia* (ADI) (legge 22 novembre 1988, n. 517) e con la *Tavola valdese* (legge 11 agosto 1984, n. 449).

<sup>8</sup> V. al riguardo, FABIANO DI PRIMA, *Specificità religioso-culturali dell'Intesa*, in questo volume.

<sup>9</sup> La *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose* è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 marzo 1992 in sostituzione della precedente *Commissione di studio per la stipula delle intese ex articolo 8 della Costituzione*, di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 marzo 1985. Con decreto del 10 agosto 2023 del Presidente del Consiglio dei Ministri, è stata istituita la nuova *Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa*, in sostituzione della precedente *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose* nonché della *Commissione per la libertà religiosa*, istituite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1997. In particolare, la *Commissione per la libertà religiosa*, avente funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di coscienza, di religione o credenza esprimeva un preliminare parere sulla bozza di intesa predisposta dalla *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose*.

<sup>10</sup> Già nel novembre del 2012 i rappresentanti della *Diocesi Ortodossa Romana d'Italia* avevano richiesto l'avvio delle trattative per la stipula di un'intesa con lo Stato e nel maggio del 2017 l'esame della bozza di intesa era stato pressoché definito in tutti i suoi elementi dalla *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose*, allora presieduta dal Professore Francesco Pizzetti. Il 12 maggio 2017 la Commissione trasmetteva così il testo della bozza – insieme a quello relativo all'intesa con l'*Associazione “Chiesa d'Inghilterra”* – al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la sigla dell'accordo in vista della successiva firma del Presidente del Consiglio dei Ministri. A seguito dell'insediamento, nel mese di luglio del 2022, della *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose*, l'iter veniva riattivato e si procedeva, di concerto con le rappresentanze confessionali, ad apportare alcune modifiche al testo della bozza d'intesa, limitate a pochi rilievi di carattere perlopiù redazionale. Con il termine della XVII Legislatura il procedimento ha tuttavia subito una nuova battuta d'arresto.

Potrebbe favorire la ripresa dei lavori e una rapida conclusione dell'iter la recente costituzione della nuova *Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa*.



sia ortodossa<sup>11</sup>, essendo stata già approvata con legge, nel 2012, l'intesa tra la Repubblica Italiana e la *Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*<sup>12</sup>, analogamente a quanto avvenuto sia con le rappresentanze istituzionali buddiste attraverso l'approvazione legislativa di due distinte intese con l'*Unione Buddhista Italiana* e con l'*Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai*, sia con le diverse intese approvate con legge siglate con le confessioni appartenenti all'alveo del protestantesimo.

Le sottoscrizioni di intese plurime con le diverse organizzazioni rappresentative del medesimo credo religioso costituiscono precedenti indubbiamente significativi che consentono di superare l'interpretazione restrittiva dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione rispetto alle rappresentanze istituzionali delle confessioni anche per le distinte organizzazioni islamiche. Proprio rispetto a queste ultime, difatti, nella *Relazione sull'Islam in Italia* elaborata nel 2008 dal *Consiglio scientifico per la diffusione e l'attuazione della "Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione"*<sup>13</sup> l'eventuale legislazione su base

---

<sup>11</sup> A seguito dell'intensificazione dei flussi migratori dall'Est Europa si è registrato un significativo incremento della presenza di fedeli romeni all'interno del territorio italiano, ulteriormente favorito dall'ingresso, a partire dal 2007, della Romania nell'Unione Europea. Secondo recenti rilevazioni, la comunità ortodossa romena presente in Italia è costituita da circa un milione di fedeli. Cfr. FONDAZIONE ISMU, *Immigrati e religioni in Italia. Comunicato Stampa del 16 settembre 2020*, consultabile all'indirizzo: <https://www.ismu.org/immigrati-e-religioni-in-italia-comunicato-stampa-14-9-2020>. In assenza di una negoziazione bilaterale con lo Stato, le esigenze di esercizio del culto sono state sino ad oggi realizzate attraverso le forme di collaborazione attivate con la Chiesa cattolica in tema di condivisione e utilizzo degli edifici di culto cattolici dismessi o sottoutilizzati. Sul punto, cfr. CARLO CARDIA, *Edifici di culto e nuove religioni*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2008, p. 13 ss. e FEDERICA BOTTI, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romena in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2008, pp. 1-30. L'eventuale legge su base d'intesa con la *Diocesi Ortodossa Romena d'Italia* assumerebbe, pertanto, un particolare significato in considerazione sia della sua capillare diffusione sul territorio nazionale – sono duecentosessanta le parrocchie ortodosse romene erette in Italia – sia dell'elevato numero di fedeli, ben maggiore di quello di alcune altre confessioni religiose che hanno fino ad ora siglato un'intesa approvata con legge.

<sup>12</sup> GIANCARLO MORI, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 399-412; VITTORIO PARLATO, *La legge n. 126 del 2012 relativa ai rapporti tra Italia e Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia e Malta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 36, 2012, pp. 1-19.

<sup>13</sup> Cfr. CONSIGLIO SCIENTIFICO PER LA DIFFUSIONE E L'ATTUAZIONE DELLA "CARTA DEI VALORI DELLA CITTADINANZA E DELL'INTEGRAZIONE", *Relazione sull'Islam in Italia*, Ministero dell'Interno, Roma, 2008, specialmente pp. 9-30. Il testo della relazione è reperibile anche in CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 617-657. Sul tema vedasi, inoltre, ANNA SVEVA MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 29 ottobre 2012, p. 1 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in ANTONIO FUCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 222 ss.; GIUSEPPE CASUSCELLI, *La rappresentanza e l'intesa*, in ALESSANDRO FERRARI (a cura di), *Islam in Europa/ Islam*

d'intesa veniva condizionata alla necessità di una rappresentanza istituzionale unitaria dell'Islam italiano.

La prospettiva di sottoscrivere più intese con le diverse organizzazioni islamiche sembra potersi delineare con maggiore concretezza, peraltro, a seguito dei recenti pareri del Consiglio di Stato favorevoli al riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1159 del 1929 – presupposto necessario per l'eventuale successivo avvio di trattative finalizzate alla stipula dell'intesa<sup>14</sup> – dell'Associazione *Comunità Religiosa Islamica Italiana* (COREIS) nel 2022<sup>15</sup> e dell'Associazione *Unione delle Comunità Islamiche d'Italia* (UCOII) nel 2023<sup>16</sup>.

## 2. La prospettiva di possibili intese plurime con le organizzazioni islamiche italiane

La prospettiva di una concreta possibilità che più enti rappresentativi dello stesso credo religioso accedano alla negoziazione bilaterale con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione sembra ulteriormente delinearsi grazie all'affermazione di un approccio istituzionale maggiormente improntato ad un proficuo dialogo con gli interlocutori confessionali<sup>17</sup> in tema di rico-

---

in Italia, il Mulino, Bologna, 2008, pp. 308-312; PAOLO SASSI, *Musulmani d'Italia, unitevi? Islàm e democrazia pluralista nell'esperienza recente*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2008, pp. 8-9.

<sup>14</sup> In argomento cfr. MARIA D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 13, 2022, p. 35 ss.; EAD., *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in ANTONIO FUCCILLO, LUDOVICA DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi, tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-36; FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell'Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 570 ss.; ALESSANDRO PEREGO, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2020, p. 467 ss.; FABIANO DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula Edizioni, Tricase, 2013.

<sup>15</sup> Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE PRIMA, Adunanza di Sezione del 9 marzo 2022, parere n. 760 del 26 aprile 2022, consultabile in *Diritto e Religioni*, 1, 2022, p. 496 ss. Per un commento al parere, v. FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929*, cit., p. 590 ss.

<sup>16</sup> Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE PRIMA, Adunanza di Sezione del 22 marzo 2023, parere n. 687 del 10 maggio 2023, consultabile in *Diritto e Religioni*, 1, 2023, p. 515.

<sup>17</sup> Come sottolineato in dottrina, con il trasferimento in base al r. d. n. 884 del 20 luglio 1932 delle attribuzioni in materia di culto dal Ministero della Giustizia al Ministero dell'Interno, l'applicazione dell'art. 2 della legge n. 1159 del 1929 veniva devoluta a «organi avvezzi a quella che si suol

noscimento della personalità giuridica civile degli enti acattolici delle confessioni religiose prive di intesa in base all'art. 2 della legge n. 1159 del 1929<sup>18</sup>.

Nel parere del Consiglio di Stato del 29 ottobre 2021, n. 1685 – favorevole all'istanza di riconoscimento della personalità giuridica presentata, ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1159 del 1929 e dell'art. 10 del r. d. n. 289 del 1930, dall'Associazione *Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*<sup>19</sup> – si dà atto, ad esempio, delle «ripetute interlocuzioni» intervenute tra l'Amministrazione e i rappresentanti dell'ente associativo che hanno condotto all'adozione di modifiche statutarie – in tema di parità di genere e di porto del *kirpan*<sup>20</sup> – necessarie a garantire una piena conformità delle disposizioni interne ai principi generali dell'ordinamento giuridico italiano<sup>21</sup>.

Il riferimento specifico al “dialogo istituzionale” è rinvenibile anche nei successivi pareri della Prima Sezione del Consiglio di Stato n. 760 del 26 aprile 2022<sup>22</sup> e n. 687 del 10 maggio 2023<sup>23</sup> in tema di riconoscimento civile della personalità giuridica rispettivamente dell'Associazione *Comunità Religiosa*

---

chiamare prassi di polizia». Così ARTURO CARLO JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 348.

<sup>18</sup> Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 37; FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929*, cit., p. 591 ss. Sul tema, si rinvia anche ai contributi di GIOVANNA MARIA IURATO, *La Direzione Centrale degli Affari dei Culti nel contesto del nuovo pluralismo religioso* e ALESSIO SARAI, *Alcuni recenti orientamenti della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato in materia di confessioni religiose*, entrambi in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., rispettivamente p. 140 ss. e p. 145 ss.

<sup>19</sup> Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE PRIMA, Adunanza di Sezione del 20 ottobre 2021, parere n. 1685 del 29 ottobre 2021, consultabile all'indirizzo: [www.giustizia amministrativa.it](http://www.giustizia amministrativa.it), nonché in *Diritto e Religioni*, 2, 2021, p. 624.

<sup>20</sup> Sull'uso del *kirpan* come simbolo religioso e sulle relative implicazioni in tema di tutela della pubblica sicurezza cfr. ANGELO LICASTRO, *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell'abitazione del kirpan da parte del fedele Sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n.25163 del 2016 della Cassazione penale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), 16 gennaio 2017, p. 1 ss.; GIOVANNI CAVAGGION, *Diritto alla libertà religiosa, pubblica sicurezza e “valori occidentali”*. *Le implicazioni della sentenza della cassazione nel “caso kirpan” per il modello di integrazione italiano*, in *Federalismi.it. Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 14 giugno 2017, p. 1 ss., specialmente p. 6; ANNAMARIA NICO, *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale. (Osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2017, pp. 201-208; RAFFAELLA LOSURDO, *L'uso del Kirpan: problematiche ad esso connesse ed eventuali soluzioni*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2018, pp. 354-374.

<sup>21</sup> Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale*, cit., p. 43; FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929*, cit., p. 590 ss.

<sup>22</sup> Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE PRIMA, Adunanza di Sezione del 9 marzo 2022, parere n. 760 del 26 aprile 2022, cit., p. 496 ss.

<sup>23</sup> Cfr. CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE PRIMA, Adunanza di Sezione del 22 marzo 2023, parere n. 687 del 10 maggio 2023, cit., p. 515.

Islamica Italiana (COREIS) e dell'Associazione "Unione delle Comunità Islamiche d'Italia" (UCOII), che si pongono nel solco degli impegni reciprocamente assunti con la sottoscrizione del *Patto Nazionale per un Islam italiano* del febbraio 2017 tra il Ministero dell'Interno, il *Consiglio per i rapporti con l'Islam Italiano* e dieci organizzazioni islamiche operanti in Italia, tra cui COREIS e UCOII<sup>24</sup>. Tra i principali obiettivi contemplati dal *Patto nazionale per un Islam italiano* vi era, infatti, proprio quello di «promuovere un processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche in armonia con la normativa vigente in tema di libertà religiosa e con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato»<sup>25</sup>.

Del resto, anche nel parere della Prima Sezione del Consiglio di Stato n. 687 del 10 maggio 2023, favorevole alla richiesta di riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1159 del 1929 dell'UCOII è espressamente richiamata la sottoscrizione del *Patto nazionale per un Islam italiano* e la sua partecipazione al Tavolo di confronto con i rappresentanti delle associazioni islamiche istituito presso il Ministero dell'Interno.

I due recenti pareri della Prima Sezione del Consiglio di Stato n. 760 del 26 aprile 2022<sup>26</sup> e n. 687 del 10 maggio 2023 potrebbero così preludere alla possibile presentazione da parte sia dell'UCOII<sup>27</sup>, sia della COREIS<sup>28</sup> di istanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'avvio delle trattative finalizzate

---

<sup>24</sup> Il *Patto Nazionale per un Islam italiano* è consultabile all'indirizzo: [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

<sup>25</sup> *Ibidem*. In argomento cfr. CLAUDIA MORUCCI, *I rapporti con l'Islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), 38, 2018, p. 1 ss.

<sup>26</sup> V. *supra*, nota n. 22.

<sup>27</sup> Nel 1992 l'UCOII aveva già pubblicato un testo da proporre per una possibile bozza di intesa ex art. 8, comma 3, della Costituzione: v. in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 1993, p. 561 ss. In argomento cfr. RICCARDO ACCIAI, *La bozza d'intesa tra la Repubblica Italiana e l'Unione delle comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Principio pattizio e realtà religiose*, Giappichelli, Torino, 1995; RENZO GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia, La condizione giuridica delle Comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 69 ss.

<sup>28</sup> Anche la COREIS nel 1996 aveva elaborato un testo di una possibile proposta d'intesa. Sul punto vedasi da ultimo FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929*, cit., p. 571 ss. Vedasi, inoltre, MARIO TEDESCHI, *Verso un'intesa tra la Repubblica italiana e la Comunità islamica?*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 1996, pp. 1574-1582; ID., *Le intese viste dalle confessioni*, in *Quaderni della Scuola di specializzazione in diritto ecclesiastico e canonico*, 6, 1999; LUCIANO MUSSELLI, *A proposito di una recente proposta di bozza d'intesa con l'Islam*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1997, p. 295 ss.; *Intesa tra la Repubblica Italiana e la Comunità Islamica in Italia proposta dalla CO.RE.IS. Italiana*, La Sintesi Editrice, Milano, 1998; AGOSTINO CILARDO, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica italiana e le associazioni islamiche italiane*, ESI, Napoli, 2002.

alla successiva stipula di intese distinte *ex art. 8, comma 3, della Costituzione*<sup>29</sup>.  
*3. I limiti della c.d. “bilateralità diffusa”*

In assenza di una legge su base d'intesa *ex art. 8, comma 3, Cost.*, le specifiche esigenze connesse all'esercizio della libertà religiosa delle diverse comunità di fede – e, in particolare, delle comunità religiose islamiche – sono state soddisfatte a livello decentrato mediante il ricorso a nuovi strumenti di “dialogo istituzionale” con le autorità pubbliche diversi dall'intesa.

Accanto al sistema previsto dagli artt. 7 e 8 Cost per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, si è assistito così all'implementazione, soprattutto a livello locale, di nuove esperienze di bilateralità *c.d. diffusa*, che sono state accolte dalla dottrina ecclesiasticista con posizioni molto differenziate, oscillanti tra chi riteneva che l'avvento di questi nuovi canali di dialogo potesse soppiantare il sistema di bilateralità delineato dall'art. 8, comma 3, Cost.<sup>30</sup> e tra chi, al contrario, manifestava una certa diffidenza rispetto a queste nuove forme d'interazione tra autorità civili e autorità religiose, ritenute quali espressione di «bilateralità deformata» rispetto alla potenzialità ancora inespressa del sistema di bilateralità tracciato dalla medesima previsione costituzionale<sup>31</sup>. Opinione che non può non condividersi in

---

<sup>29</sup> Rispetto alla scelta di avviare o meno trattative finalizzate alla successiva stipula di un'intesa è riconosciuta al Governo un'ampia discrezionalità, come ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 52 del 2016. Per i primi commenti alla pronuncia cfr. ANDREA BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p. 88 ss.; SERGIO LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Nomos*, 2016; ANTONIO RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 30 marzo 2016; ANDREA PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa*, in *Federalismi.it. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 6 aprile 2016; ILIA PASQUALI CERIOLI, *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.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 18 luglio 2016, p. 1 ss.; ALBERTO FABBRI, *Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 7, 2020, p. 1 ss.; MARCO CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, p. 560 ss.; DANIELE FERRARI, *Libertà nell'intesa e libertà dall'intesa. Osservazioni a margine di due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 3, 2016, p. 437 ss.; MARCO PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, cit.; MARCELLO TOSCANO, *Una nuova “politica ecclesiastica” della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2016.

<sup>30</sup> Cfr. NICOLA COLAIANNI, *La decadenza del ‘metodo della bilateralità per mano (involontaria) degli infedeli*, cit.

<sup>31</sup> Cfr. SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, cit., p. 44.

quanto l'intesa costituisce lo strumento del principio costituzionale di bilateralità posto a tutela del pluralismo religioso e delle specificità confessionali.

Nonostante la Corte Costituzionale abbia ricordato più volte, e da ultimo nella sentenza n. 52 del 2016, che «le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento», nei lavori parlamentari ancora si registra, tuttavia, la proposizione di disegni di legge che distinguono la condizione giuridica dei vari gruppi confessionali in base all'accesso o meno allo strumento dell'intesa *ex art. 8, comma 3, Cost.*

Emblematica in tal senso è la presentazione, il 17 marzo 2023, di una Proposta di legge n. C. 1018 ad iniziativa del deputato Foti di modifica dell'art. 71 del *Codice del Terzo Settore*<sup>32</sup>.

Come noto, con l'entrata in vigore del *Codice del Terzo Settore* grazie al ricorso alla nozione di “ente religioso civilmente riconosciuto” – modellata peraltro partendo dal testo delle intese con le confessioni religiose diverse da quelle della tradizione giudaico-cristiana – è stata realizzata un'estensione della platea dei soggetti confessionali in grado di accedere alla normativa fiscale di vantaggio «nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità»<sup>33</sup>, in precedenza limitata soltanto agli enti delle confessioni religiose con cui lo Stato aveva stipulato patti, accordi o intese. In base al vigente art. 4, comma 3, del *Codice del Terzo Settore*, anche gli enti riconosciuti civilmente ai sensi dell'art. 2 della l. n. 1159 del 1929 possono così accedere al regime agevolato previsto dalla nuova normativa, senza dover ricorrere ad operazioni di mimetismo giuridico volte a mascherare il prevalente fine di religione e di culto dietro lo schermo di finalità culturali o sociali<sup>34</sup>.

Nonostante l'importanza di questa innovazione, il progetto di legge presentato dall'on. Foti ha proposto di escludere dall'applicabilità dell'art. 71 del *Codice del Terzo Settore* – che prevede che le sedi degli enti del Terzo settore

---

<sup>32</sup> La proposta di legge è consultabile al seguente indirizzo: <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1018.19PDL0028930.pdf>.

<sup>33</sup> Cfr. MARIO FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2019, specialmente p. 52 ss. In argomento vedasi anche ISABELLA BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti». Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale*, Giappichelli, Torino, 2021; PAOLO CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2021; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 16, 2018, p. 1 ss.

<sup>34</sup> Cfr. PIERANGELA FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, 2018, p. 1 ss., specialmente p. 5.

in cui si svolgono le relative attività istituzionali, purché non di tipo produttivo, siano compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee – le associazioni di promozione sociale «che svolgono, anche occasionalmente, attività di culto di confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non sono regolati sulla base di intese, ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione»<sup>35</sup>.

La proposta di legge rappresenta, invero, un notevole passo indietro rispetto alle innovazioni introdotte con il *Codice del Terzo Settore* e conferma come l'avvenuta approvazione di un'intesa possa tuttora essere strumentalmente invocata per giustificare trattamenti discriminatori in danno delle confessioni religiose prive di regolamentazione giuridica bilaterale.

La mancata legge su base d'intesa ex art. 8, comma 3, della Costituzione ha così sollecitato numerose comunità religiose islamiche ad accogliere le iniziative di dialogo istituzionale promosse soprattutto dagli enti locali<sup>36</sup>, sullo sfondo del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>37</sup>, per individuare soluzioni condivise rispetto alle problematiche riscontrate nell'esercizio del diritto di libertà religiosa.

Emblematica in tal senso è l'esperienza dei *Patti di Cittadinanza e Condivisione* siglati da varie Amministrazioni comunali con le comunità islamiche locali allo scopo di favorirne l'integrazione sociale e di sopperire alla non sempre uniforme attuazione del diritto di libertà religiosa, come avviene soprattutto in relazione alla indisponibilità di spazi in cui esercitare in modo dignitoso il culto<sup>38</sup>.

Le nuove forme di dialogo istituzionale con le diverse comunità religiose, quali i *Patti di Cittadinanza e di Condivisione*, cui si è fatto ricorso inizialmente come antidoto ai rischi di separazioni antagonistiche derivanti dalla non integrazione<sup>39</sup>, hanno evidenziato la loro concreta capacità di implementare,

---

<sup>35</sup> Il testo del disegno di legge è consultabile all'indirizzo: <https://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.1018.19PDL0028930.pdf>.

<sup>36</sup> Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, cit., p. 87 ss; EAD., *Dialogo interculturale, mediazione giuridica e integrazione sociale*, cit., p. 426 ss.

<sup>37</sup> Cfr. MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Enti religiosi non profit e principio di sussidiarietà orizzontale. Percorsi ed esiti: dal pluralismo sociale al volontariato "di stato"*, in MARCO PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, ESI, Napoli, 2003, specialmente p. 136 ss; GIUSEPPE D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Esi, Napoli, 2003.

<sup>38</sup> Cfr. MARIA D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, cit., p. 87 ss.

<sup>39</sup> Il *Patto di Condivisione con i rappresentanti della comunità islamica cittadina della Città di Torino* del 9 febbraio 2016 veniva infatti sottoscritto in un contesto ancora «scosso dalla violenza e dal terrorismo», come si legge nel *Comunicato Stampa* del Comune di Torino nel quale si sottolineava che «la comunanza e la coesione, la reciproca conoscenza e il dialogo sono e devono essere

sulla base dell'adesione ai valori di cittadinanza attiva, positive esperienze di confronto e di coordinamento. È questo il caso, ad esempio, del *Patto di Condivisione* siglato nel 2016 tra la Città di Torino e i rappresentanti delle ventisei comunità islamiche cittadine, rinnovato il 15 marzo 2023<sup>40</sup> e reso operativo in tutto il territorio della Città metropolitana, raggiungendo così una dimensione assai più vasta del solo contesto cittadino<sup>41</sup>.

Il ricorso a siffatte forme di negoziazione bilaterale su base locale, oltretutto, potrebbe conoscere un'ulteriore incentivazione in caso di attuazione dei progetti di regionalismo differenziato che attribuirebbero al legislatore regionale nuove competenze legislative esclusive in materie che investono direttamente i vari ambiti in cui si esprimono le diverse manifestazioni del diritto di libertà religiosa e di culto<sup>42</sup>.

Non vi è dubbio, tuttavia, che queste esperienze di collaborazione, sicuramente positive, evidenziano tuttavia il rischio di trattamenti differenziati nel godimento dei diritti fondamentali sul territorio nazionale anche tra i fedeli di una stessa confessione religiosa.

In tal senso, il ricorso alla stipula di un'intesa *ex art. 8*, comma 3, della Costituzione potrà costituire un presidio a garanzia dell'uniforme esercizio del diritto di libertà religiosa dei fedeli e della libertà organizzativa delle confessioni religiose sul territorio nazionale in caso di approdo verso modelli di federalismo asimmetrico, soprattutto in quegli specifici ambiti territoriali in cui il principio di "bilateralità diffusa" non ha ricevuto adeguata implementazione.

---

l'antidoto contro la violenza, lo scontro, l'odio e il fanatismo». Il testo è consultabile all'indirizzo: [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it).

<sup>40</sup> Il testo del nuovo accordo è consultabile all'indirizzo: [www.storyblok.com](http://www.storyblok.com).

<sup>41</sup> Cfr. il *Comunicato Stampa* del Comune di Torino del 15 marzo 2023, consultabile all'indirizzo: [www.comune.torino.it](http://www.comune.torino.it).

<sup>42</sup> In argomento, cfr. MARIA D'ARIENZO, *Il dialogo tra ecclesiastici e costituzionalisti attraverso il prisma della libertà religiosa. Riflessioni conclusive*, cit., p. 77; EAD., *Le nuove forme della negoziazione bilaterale Stato-confessioni religiose nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 233 ss. Vedasi inoltre FABIO BALSAMO, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in *Federalismi.it. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 18, 2019, p. 1 ss., specialmente p. 14.



## *Le intese in itinere*

### *The intese in progress*

GIOVANNA IURATO

Innanzitutto, ringrazio gli organizzatori del convegno, in particolare il Magnifico Rettore dell'Università di Palermo, gli illustri relatori, le Autorità convenute ed il Professor Mario Ferrante, ordinario di diritto ecclesiastico, cui va attribuito in gran parte il merito dell'organizzazione di questo evento che si pone l'obbiettivo di far convergere il dibattito pubblico su una tematica così importante come quella delle intese.

Rivolgo un pensiero particolare ai rappresentanti della Chiesa d'Inghilterra con i quali ho avuto il privilegio di collaborare nell'occasione della richiesta di riconoscimento della personalità giuridica ed al professor Bordonali, per la sensibilità con la quale ha risposto sempre alle sollecitazioni dell'Ufficio della Direzione Centrale degli Affari di Culto del Ministero dell'Interno, mettendo a disposizione le sue conoscenze giuridiche e soprattutto le sue qualità umane.

Il suo contributo ha avuto il pregio di favorire un dialogo costruttivo tra il mondo accademico e l'Ufficio da me diretto con risultati evidenti sul piano dell'efficacia dei rapporti con le comunità di fede.

Come noto la Direzione Centrale degli Affari dei Culti ha la competenza ad istruire le istanze di riconoscimento della personalità giuridica avanzate dagli enti di culto acattolici, ai sensi della più volte richiamata legge 1159/1929 e del R.D. n. 289/1930 di attuazione della predetta legge.

Gli illustri relatori che mi hanno preceduto hanno messo in evidenza il complesso sistema delle intese che, tuttavia, comprende solo il 10% delle comunità di fede diverse dalla cattolica, presenti attualmente nel territorio nazionale.

Questo dato impone una riflessione: da una parte si potrebbe immaginare una norma di carattere generale che soddisfi gli interessi comuni a tutte le confessioni religiose, dall'altra si potrebbe pensare di predisporre uno schema di intesa che, disciplinando le principali esigenze delle confessioni religiose consenta loro di aderire, ove fossero interessate, ad un procedimento più snello rispetto a quello attualmente previsto per la stipulazione delle intese.

Ma il tema che oggi mi è stato assegnato, riguarda le “Intese in itinere” rispetto al quale è necessario fare un passo indietro, mettendo a fuoco la competenza del Ministero dell’Interno ed in particolare della Direzione Centrale degli Affari di Culto nell’iter istruttorio del riconoscimento giuridico delle confessioni religiose acattoliche.

Proprio a questo riguardo è il caso di richiamare l’attenzione sulle modalità con le quali è stata declinata, nell’ultimo decennio, la competenza del Ministero dell’Interno.

Il salto di qualità è stato rappresentato dalla consapevolezza che era essenziale fornire a tutte le confessioni che ne facessero richiesta un contributo di conoscenza delle modalità di funzionamento delle istituzioni ed anche, ove necessario, un’attività di consulenza giuridica.

A questo riguardo l’ufficio non poteva respingere *tout court* le istanze non supportate da un adeguato strumento statutario, ma ha scelto di modificare il proprio metodo di lavoro, inaugurando un nuovo sistema di rapporti proficui e costruttivi con le confessioni che avevano interesse ad ottenere il riconoscimento giuridico. In questo ambito è emersa la necessità di far conoscere alle comunità stesse il meccanismo di funzionamento delle istituzioni e i principi fondamentali posti alla base del nostro ordinamento.

Ad onor del vero cambiare il metodo di lavoro in un Ufficio ministeriale, dove le prassi si consolidano senza soluzione di continuità, non è stato semplice.

Un apparato amministrativo inizialmente scettico si è mostrato, nel tempo, in grado di cogliere una sfida rappresentata dalla ricerca di un delicato punto di equilibrio tra i profili giuridici che di volta in volta emergevano e gli aspetti del culto, che andavano sottoposti ad un vaglio di compatibilità con le disposizioni ordinamentali.

Nel percorso tracciato l’interlocutore veniva messo nella condizione di comprendere quali erano i margini di interazione tra il profilo spirituale del proprio culto e i principi fondamentali del sistema giuridico.

Per rendere il ragionamento più concreto farò riferimento a due comunità di fede che sono presenti in Italia da qualche decennio e che hanno intrapreso l’iter di riconoscimento affrontando alterne vicende.

Vale la pena di citare in primo luogo l’esperienza della Comunità religiosa islamica italiana Co.Re. Is. e della comunità Sikh Gurdwara Parbandhak Comitato Italia che di recente hanno entrambe ottenuto una pronuncia favorevole da parte del Consiglio di Stato.

L’espressione di questi pareri positivi apre la strada per un dibattito che può ragionevolmente portare agli esiti favorevoli auspicati, come messo bene in luce da ultimo dal Professor Fabiano Di Prima – anch’egli fattivamente im-

pegnato nell'ideazione ed organizzazione di questo Convegno – in un lavoro da poco pubblicato in proposito<sup>1</sup>.

La Co.Re.Is. è una comunità di fede islamica composta in prevalenza da cittadini italiani convertiti alla religione musulmana, che aveva presentato istanza di riconoscimento giuridico già alla fine degli anni 90. Il procedimento si era concluso negativamente, nonostante il parere positivo del Consiglio di Stato, a causa delle ripercussioni politiche degli attentati terroristici internazionali.

La vicenda si riapre dopo oltre quindici anni, quando l'associazione rinnova l'istruttoria che, questa volta, si conclude con un diniego del Supremo Organo Amministrativo, che ha comunque il pregio di far comprendere alla comunità le ragioni ostative al riconoscimento giuridico.

In sintesi, il Consiglio di Stato chiarisce che l'associazione presenta un carattere prevalentemente culturale e non religioso. In altri termini la dimensione associativa opera più nello scambio di opinioni e conoscenze della cultura islamica che nelle attività di culto. D'altra parte, la maggiore criticità che viene in evidenza in questa fase è l'attenuata rappresentatività che la comunità riveste nei confronti del popolo dei fedeli.

Nel 2017, quando la Co.Re.Is reitiera l'istanza di riconoscimento, l'elaborazione statutaria viene seguita dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti che, attraverso un supporto tecnico, consente alla comunità di modificare il proprio assetto interno con risultati convincenti. In particolare, una dettagliata scheda informativa del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, descrive la comunità come “un ente capace di rappresentare un islam moderato, composto in prevalenza da cittadini italiani di fede islamica e apertamente contrario ad ogni forma di terrorismo e integralismo, fautore inoltre della promozione del dialogo interreligioso ed interculturale”.

Il parere dà poi atto di un radicamento territoriale prevalentemente concentrato in alcune province del nord del paese che, nel corso del tempo, si era fortemente ridotto proprio a causa delle lungaggini dell'iter amministrativo.

Sul punto è da sottolineare come l'interlocuzione positiva con l'Ufficio abbia permesso alla comunità di rinsaldare il rapporto con la propria base associativa e recuperare la rappresentatività che, nel corso del tempo, era andata scemando.

Questo dato dimostra, infatti, come in taluni casi le complessità della pro-

---

<sup>1</sup> FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell'Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 561 ss.

cedura amministrativa e l'eccessivo lasso di tempo da essa richiesto possa creare un vulnus nella fiducia che la comunità dei fedeli nutre nei confronti dell'ente rappresentativo.

A questo riguardo vale la pena fare una riflessione e valutare se vi sia la possibilità di abbreviare i tempi attualmente impiegati nelle procedure di riconoscimento per impedire che si determini un grave nocumento dal punto di vista della perdita del radicamento territoriale delle comunità religiose e della conseguente capacità di rappresentare il popolo dei fedeli.

Va nello stesso senso il rapporto che si è stabilito tra la Direzione Centrale degli Affari di Culto ed alcune comunità di più recente insediamento quali, ad esempio, i sikh. Si tratta di un gruppo consistente, che alcune ricerche stimano composto da circa 90.000 persone, in assoluta maggioranza indiani provenienti dalla regione del Punjab. Vari studi definiscono il loro radicamento in Italia "l'integrazione buona" caratterizzata da alta propensione al lavoro, forte "coesione familiare", disponibilità al dialogo interculturale, riconosciuta generosità nel rispondere agli appelli in occasione di calamità naturali come terremoti o alluvioni. Nonostante tutti questi elementi positivi, però, nel percorso teso al riconoscimento giuridico di questa confessione sono intervenute varie criticità: la prima determinata dalla pluralità della leadership che fatica ad esprimersi con una voce unitaria e rappresentativa delle varie comunità locali; la seconda manifesta l'incompatibilità di alcuni principi religiosi con l'ordinamento giuridico: quello che impone ai maschi della comunità di portare con sé un coltello rituale, il kirpan, sia pure con il divieto religioso di utilizzarlo a scopo offensivo e quello che prevede il divieto di divorzio per le sole donne.

Per le ragioni richiamate la prima formazione religiosa Sikh, denominata Associazione Sikhismo Religione Italia, si vede respingere la richiesta di riconoscimento con parere negativo del Consiglio di Stato del 23 giugno 2010. Successivamente l'Associazione propone ricorso straordinario al Presidente della Repubblica che conferma integralmente la legittimità del diniego, motivando "come il fine soggettivo religioso per cui il pugnale è portato non modifica l'illiceità della condotta del porto dell'arma e si pone in antitesi con la normativa penale e con i principi dell'ordinamento giuridico italiano (Consiglio di Stato Sez. I 10 aprile 2013 n. 135).

Per superare tale contrasto la Direzione dei Culti avvia una complessa interlocuzione con i rappresentanti dei Sikh, suggerendo un modello inoffensivo di coltello rituale "kirpan" che da una parte consenta il rispetto del precetto religioso e, dall'altra, non si ponga in contrasto con il divieto normativo di portare armi.

Citiamo la vicenda dei sikh come emblematica di un *modus operandi* della Direzione centrale degli affari di culto che si è fatta carico del compito di una

“mediazione culturale” per spiegare ai vertici della comunità che le esigenze di sicurezza e di tutela generale sono più forti della loro necessità rituale di portare con sé il pugnale “kirpan”.

Ne è nato un dialogo certamente costruttivo che ha fatto emergere la serietà e il senso di responsabilità con cui la nuova rappresentanza sikh sta affrontando il tema del riconoscimento giuridico.

Questo caso emblematico ci permette di fare delle considerazioni conclusive.

Il nuovo pluralismo religioso incide direttamente sulla realtà sociale e le comunità di fede hanno un ruolo primario nella costruzione di percorsi di integrazione e di cittadinanza attiva: in questo processo la sfida più delicata che abbiamo di fronte è quella di assumere un ruolo proattivo.

# *Snodi attuali e prospettive del sistema latinoamericano di bilateralità pattizia*

## *Current turning points and perspectives of the Latin American system of pactional bilaterality*

ANTONIO INGOGLIA

### RIASSUNTO

*Il presente contributo prende in esame il concreto dispiegarsi del sistema di bilateralità cooperativa che troviamo affermato in diversi ordinamenti di Stati latinoamericani, ove si riscontra un trattamento non uniforme delle diverse confessioni religiose, proprio perché la loro condizione giuridica è sempre più rimessa a specifici accordi o “convenios de colaboración” stipulati con i poteri civili, pur nel quadro di una legge generale e comune. Inoltre, viene evidenziata la tendenza in atto in alcuni di tali ordinamenti a promuovere forme di bilateralità “diffusa”, consentendo alle rappresentanze confessionali di partecipare alla definizione della governance pubblica in materia di libertà religiosa, al di fuori dei canali tradizionali di negoziazione.*

### PAROLE CHIAVE

*Stato e chiese in America latina; Sistema di bilateralità pattizia; Iglesia Universal Apostolica Anglicana; Fonti pattizie e di origine bilaterale*

### ABSTRACT

*This contribution examines the concrete unfolding of the system of cooperation that we find affirmed in various legal systems of Latin American States, where there is a not always homogeneous treatment of the different religious cults, precisely because their juridical condition is increasingly left to specific agreements and “convenios de colaboración” stipulated with the civil authorities, even within the framework of a general and common law. In addition, the tendency in some of these legal systems to promote forms of “wide-spread” bilaterality, allowing confessional representations to participate in the definition of public governance in the field of religious freedom, outside the traditional channels of negotiation, is highlighted.*

### KEYWORDS

*State and churches in Latin America; Agreement bilateral system; Iglesia Universal Apostolica Anglican; Contractual and bilateral sources*

SOMMARIO: 1. *Caratteri e peculiarità del principio di bilateralità cooperativa nel quadrante latinoamericano. Un modello in evoluzione.* – 2. *Alcune linee di tendenza in prospettiva comparatistica.* – 3. *Il caso colombiano alla prova del tempo. Sviluppi recenti della “Ley de Libertad religiosa y de Cultos” del 1994. Il nuovo accordo con la “Iglesia Universal Apostolica Anglicana” e con la “Iglesia Católica Anglicana”.* – 4. *Lo speciale iter delle fonti pattizie e di origine convenzionale riguardanti i culti acattolici.* – 5. *Luci ed ombre del sistema latinoamericano di bilateralità “diffusa”.*

### *1. Caratteri e peculiarità del principio di bilateralità cooperativa nel quadrante latinoamericano. Un modello in evoluzione*

Le relazioni e gli snodi tra Stati e confessioni religiose, le modalità concrete di attuazione dei loro rapporti, sono attualmente al centro del dibattito politico, come di quello giuridico e legislativo in una parte cospicua del subcontinente latinoamericano. Il punto di avvio di tale dibattito concerne il concreto dispiegarsi del sistema di cooperazione tra comunità religiose e istituzioni civili che troviamo affermato in diverse costituzioni di Stati latinoamericani, ove esso presenta caratteristiche abbastanza comuni determinate particolarmente dall’influsso del modello spagnolo<sup>1</sup>.

Al fine di meglio intendere il senso della riflessione in atto, occorre avere presente che nella gran parte dei testi costituzionali che in queste ultime decadi si sono aperti a tale modello di relazionalità, la cooperazione in ambito ecclesiastico viene per lo più concepita quale sinonimo di generica concertazione, o di collaborazione, la cui attuazione non solo sembra confinata in atti episodici e dinamiche contingenti, ma non prevede moduli convenzionali formalmente tipizzati come lo sono i concordati, le intese o gli altri accordi di tal genere<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> In mancanza, infatti, di modelli autoctoni cui ispirarsi, sino dal momento della loro nascita, gli Stati in questione si sono quasi sempre ispirati ai principi che costituiscono il patrimonio costituzionale dei principali Paesi colonizzatori di quella vasta porzione di mondo, ossia in special modo di quello spagnolo. Circa l’influenza, in particolare, dello schema di *cooperación* quale introdotto in Spagna con la costituzione del 1978 cfr. VICTOR OSCAR URRESTARAZU VILLARROEL, *La libertad religiosa en las constituciones americanas*, Edusc, Roma, 1997, p. 60 ss.; nonché GLORIA MORAN, *La consolidación del modelo constitucionalista republicano en iberoamerica y sus consecuencias en el ambito de la libertad religiosa: analisis macro-comparado de su evolucion*, in *Laicidad y Libertades*, 3, 2003, pp. 221-276; RAN HIRSCHL, *Comparative Constitutional Law and Religion*, in *The research handbook in comparative constitutional law*, eds. Edward Elgar, Massachusetts, 2011, pp. 422-440; MARCOS GONZALEZ SANCHEZ, ANTONIO SANCHEZ BAYON, *Libertades fundamentales en las Americas: Devenir de la libertad religiosa en America latina, los Estados Unidos y el Sistema interamericano*, in *Revista Juridica Universidad Autonoma de Madrid [on line]*, 2006, pp. 107-109.

<sup>2</sup> Si tratta di un aspetto che sembra ben evidente, tra gli altri, in due grandi Stati del subcontinente, i quali si sono aperti in tempi diversi a tale principio, ossia il Perù, ed in certo modo anche il

Tuttavia, proprio il rimando laconico ed indeterminato al principio della cooperazione sembra offrire oggi concrete *chances* per questo modello di rapporti: nuovi fenomeni confessionali e nuovi soggetti che popolano la scena religiosa dell'intero continente sollecitano infatti la definitiva emancipazione della bilateralità cooperativa dal limbo dell'astrattezza nella quale sembra relegata e che ne ha limitato le potenzialità, sfidando gli Stati della regione a coglierne in modo più concreto ed immediato le effettive ricadute.

In questa prospettiva appare fortemente significativa la constatazione di un crescente ritorno di interesse, nella riflessione scientifica e politica latinoamericana, per un modello regolamentato di cooperazione, strutturata in forme tipizzate di interlocuzione, mediante modalità non dissimili nella sostanza da quelle tradizionalmente sperimentate con la chiesa cattolica, e fin qui considerate funzionali esclusivamente a tale specifica realtà confessionale<sup>3</sup>. In genera-

---

Brasile. Nel primo caso infatti la carta in vigore dal 1993, estende il proposito di cooperazione con la Chiesa cattolica, ai rapporti tra lo Stato e tutti gli altri culti presenti nel paese, quantunque in tal caso la collaborazione appare lasciata alla discrezionalità dei poteri statali. L'altro esempio è quello offerto dalla carta brasiliana del 1988, la quale pur facendo propria sino dal 1891 la clausola contenente il tradizionale divieto di stabilire rapporti di "unione e dipendenza" con le chiese ed i culti, prevede comunque anche la possibilità tecnica di instaurare con le diverse confessioni una "collaborazione reciproca nell'interesse pubblico", senza tuttavia che risulti indicato lo strumento tecnico o una specifica categoria di convenzioni bilaterali attraverso cui ciò ordinariamente debba o possa realizzarsi. Al più tali disposizioni nella loro eccessiva vaghezza sembrano solo ipotizzare che in materie di comune interesse si possa realizzare una qualche negoziazione e, in caso di positiva stipulazione, la conclusione di un accordo di carattere formale. Per più ampi ragguagli cfr. GALINDO FLORES SANTANA, 'Peru', in FLORA JUAN NAVARRO, DANIELA MILANI (a cura di), *Diritto e religione in America Latina. Collana dell'Istituto Italo-Latino Americano*, Studi, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 245, secondo cui "Un principio fondamentale della Costituzione consiste nell'adozione della *collaborazione* come sistema di relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica (e come possibile modello per i rapporti con tutte le altre istituzioni religiose)"; inoltre, cfr. SUSANA MOSQUERA, *Estudio del sistema peruano de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas*, in *Revista Jurídica del Perú*, 53, 2003, pp. 265-284; ID., *Fuentes y principios de derecho eclesiastico peruano*, in *Vox Juris*, 36, 2018, pp. 59-76; MILAGROS AURORA REVILLA IZQUIERDO, *El sistema de relacion Iglesia - Estado peruano: los principios constitucionales del derecho eclesiastico del Estado en el ordenamiento juridico peruano*, in *Pensamiento constitucional*, 18, 2013, pp. 548-460.

<sup>3</sup> Com'è noto lo scenario confessionale dell'America latina, sia centrale che meridionale, è storicamente segnato dalla presenza della religione cattolica, ossia di quella professata dai colonizzatori iberici e per loro tramite diffusa in modo capillare e metodico sino dal momento della creazione dei grandi Imperi d'Oltremare. In generale, sulla diffusione del cattolicesimo nel subcontinente al tempo della conquista e della successiva espansione coloniale, cfr., FELIX ZUBILLAGA, *Metodos misionales de la primera instruccion de s.s. Fr. Borgia para la America española (1567)*, in *Archivum Historicum Societatis Iesu, Periodicum semestre ab Instituto Historico S.I. In urbe editum*, v. XN, 1943, pp. 58-88; ROBERT RICARD, *La "conquête spirituelle" du Mexique. Essai sur l'apostolat et les méthodes missionnaires des Ordres Mendiants en Nouvelle Espagne de 1523-24 à 1572*, Institut d'ethnologie, Paris, 1953; JOHANNES SPECKER, *Die Missions methode in Span-Amerikaim*, in *Theologische Rundschau*, 2, 1953, pp. 93-205; PEDRO BORGES, *Métodos misionales en la cristianización de America (siglo XVI)*, Consejo superior de investigaciones científicas, Madrid, 1960; LUIS LOPETEGUI, FELIX ZUBILLAGA, *Historia de la Iglesia en la America Española. Desde el Descubrimiento hasta comienzos del siglo*



le, le linee di tendenza registrabili in tale dibattito circa le opzioni tecniche e il tipo di cooperazione disciplinata offrono indicazioni interessanti rispetto alle criticità ancora esistenti, ma anche alle potenzialità effettive e alla crescente consapevolezza della necessità di strutturare il metodo cooperativo affiancando garanzie giuridiche alle enunciazioni di principio. Si tratta dunque di un profilo che rappresenta soprattutto per gli osservatori esterni dell'esperienza latinoamericana, un aspetto su cui può essere interessante appuntare, seppur nella consapevolezza del contesto limitato di questa sede, una più specifica e puntuale attenzione.

## 2. Alcune linee di tendenza in prospettiva comparatistica.

Volendo dare conto delle linee di tendenza nel dibattito in atto, occorre guardare innanzitutto all'ambito della giurisprudenza costituzionale dei singoli Paesi latinoamericani, la quale sembra offrire un riscontro generalmente positivo, circa la necessità di incrementare tale forma di relazionalità specialmente con i culti acattolici anche a garanzia del principio di uguaglianza delle confessioni sancito nelle carte fondamentali. La specificazione del metodo della trattativa e dello strumento giuridico dei loro rapporti si pongono, secondo i giudici costituzionali, come le cartine al tornasole dell'auspicato passaggio dal piano dei generici postulati sul principio di pari trattamento delle realtà confessionali a quello della sua effettività.

L'analisi dell'attività giurisprudenziale, il cui spessore varia comunque da paese a paese, dimostra come un cambio di paradigma nel modo di guardare alla cooperazione sia oggi ulteriormente sollecitato dalla avvenuta trasformazione in questi decenni della società latinoamericana da realtà monoconfessionale a realtà pluriconfessionale, popolata come si diceva da nuovi attori religiosi che tornano a rivendicare oggi un più preciso riconoscimento attraverso strumenti di raccordo e confronto costante con i poteri civili<sup>4</sup>. Si pensi, in tale contesto, oltre che alla pervicace diffusione dei culti *evangelicali* d'importazione nord-americana, anche alla riscoperta di quelli degli originari amerindi, come pure di quelli costituenti forme di 'meticciato religioso', professati da

---

XIX. Mexico. *América Central. Antillas*, BAC, Madrid, 1965; LINO GOMEZ CANEDO, *Evangelización y conquista: Experiencia franciscana en Hispanoamérica*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, 1977; JOSEF METZLER, *América pontificia. Primi saeculi evangelizationis 1493-1592. Documenta pontificia ex registris et minutis praesertim in archivio secreto vaticano existentibus*, 2 voll., LEV, Roma, 1991.

<sup>4</sup> Per una breve rassegna di significativi precedenti in materia rimando a ANTONIO INGOGLIA, *L'America dei Concordati, Sistemi pattizi e di coordinazione nel subcontinente*, Libreriauniversitaria, Lima, 2020, p. 47 ss.

talune minoranze indigene e da gruppi etnici, i quali godono in alcuni casi anche di una specifica tutela sul piano costituzionale<sup>5</sup>.

Funzionali alla riflessione in atto di svolgimento nello scacchiere risultano altresì talune iniziative legislative, formulate nelle rispettive sedi parlamentari di alcuni grandi Paesi, che pongono l'enfasi sullo strumento degli accordi o *convenios* di collaborazione con le confessioni acattoliche, anche se la vaghezza e insufficiente specificazione di tali articolati rendono talora problematica la effettiva comprensione di come dovrebbero essere realizzati tali accordi. Ciò che sembra emergere comunque dal confronto tra tali testi è che la gamma delle scelte regolative proposte si mantiene variegata, in ossequio alla specificità ed alla esperienza dei singoli Stati; inoltre il quadro degli strumenti e delle fonti convenzionali, risulta non uniforme e differisce a seconda che essi siano volti a disciplinare i rapporti con la chiesa cattolica o con le altre confessioni religiose.

Anche se la varietà dei dispositivi cooperativi di volta in volta individuati e l'articolazione dei livelli di contrattazione risulta ampia, come avviene nei progetti riguardanti l'Argentina<sup>6</sup> e il Brasile<sup>7</sup>, la finalità degli stessi è comune

---

<sup>5</sup> Non sfugge che, dal punto di vista della demografia religiosa, si è assistito infatti nelle ultime decadi a una novità, rappresentata dalla erosione della tradizionale presenza confessionale cattolica, indotta da una crescente diffusione delle confessioni di matrice pentecostale ed *evangelical*, d'importazione nordamericana. Per una analisi in proposito cfr., in particolare, CARLOS ALVAREZ, *Pentecostalismo y liberación. Una experiencia latino-americana*, DEI, San José, 1999; WILLIAM BELTRAN CELY, *Del monopolio católico a la explosión pentecostal. Pluralización religiosa, secularización y cambio social*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003. Così come non va trascurata la reviviscenza dei culti ancestrali degli originari amerindi e di quelli di matrice afro-caraibica, frutto cioè di un singolare meticcio tra cattolicesimo ed antichi culti tribali africani. Questi ultimi godono, in alcuni casi di un particolare riconoscimento costituzionale esteso alle minoranze che li praticano. Si pensi, ad esempio, alla costituzione dell'Ecuador varata nel 2008 ove si consacra l'impegno dello Stato per la "salvaguardia delle pratiche religiose e dei luoghi adibiti al culto" riguardanti alcuni gruppi etnici, come pure all'esperienza della Bolivia il cui testo costituzionale del 2009 estende siffatto impegno alle "credenze religiose, le cerimonie e le consuetudini ancestrali" dei popoli originari. In merito, in particolare, cfr. JAIME BAQUERO DE LA CALLE RIVADANEIRA, *Fuentes del ordenamiento jurídico ecuatoriano relativas a las Iglesias, confesiones y entidades religiosas*, Cuadernos Doctorales, Eunsa, Pamplona, 2003; Id., *Estado de derecho y fenómeno religioso en el Ecuador*, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 2010, p.56 ss.

<sup>6</sup> Per il testo del '*Proyecto de Ley*' all'esame del Parlamento argentino col quale si intende garantire, oltre al diritto individuale di religione e di culto, anche un adeguato ambito di autonomia alle confessioni religiose, v. <https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp>.

<sup>7</sup> In quest'ultimo Paese è in fase di esame un progetto di articolato che ricalca il testo già presentato nel 2009, prevedente l'ipotesi di rendere effettivo il postulato di generica collaborazione nell'interesse pubblico con le confessioni diverse dalla cattolica, allargando a queste ultime ed alle loro rispettive istituzioni la possibilità di concludere convenzioni con gli organi del governo federale nell'ambito delle rispettive competenze ("Os órgãos do Poder Executivo, no âmbito das respectivas competências, e as instituições religiosas poderão celebrar convênios sobre matérias de suas atribuições tendo em vista colaboração de interesse público", in [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra)).

e nitidamente inquadrabile: si tratta di dispositivi strumentali, che legittimano gli attori religiosi ad agire nell'ambito di procedure convenzionali con le diverse articolazioni dello Stato, con l'obiettivo di rendere loro possibile una effettiva incidenza sulle decisioni riguardanti la definizione normativa di problemi di comune interesse. Emblematicamente nel testo approntato, ma non ancora esitato dal parlamento argentino, la possibilità di concludere "*acuerdos de colaboración*" aventi forza normativa con le confessioni religiose già riconosciute riguarda tanto l'esecutivo nazionale quanto le province nelle quali si articola l'organizzazione statale<sup>8</sup>, mentre in quello in discussione nel senato brasiliano, diretto a rendere effettivo il postulato di generica collaborazione "nell'interesse pubblico", richiamato dalla costituzione sino dal 1988, la contrattazione è rimessa ad appositi "*convênios*" da realizzarsi con gli organi del governo federale "nell'ambito delle rispettive competenze"<sup>9</sup>.

Più consolidato, anche se non ancora del tutto strutturato in forme tipizzate di interlocuzione, è poi il modello di bilateralità che si riscontra in un ordinamento come il Perù, ove la condizione giuridica dei gruppi confessionali è rimessa a specifici accordi o "*convénios de colaboración*" da stipularsi con i poteri civili, pur nel quadro di una legge generale "*de Libertad religiosa*" varata nel 2010. Seguendo la trama del dettato costituzionale del 1993, l'art.15 della predetta legge prevede che lo Stato possa "*suscribir convenios de colaboración sobre temas de interés común, de carácter legal*", sebbene codesta eventualità sembra rimessa quasi totalmente alla discrezionalità statale<sup>10</sup>. La norma, infatti, oltre a restringere le trattative unicamente alle confessioni previamente riconosciute ed iscritte in apposito registro, vincola la sottoscrizione degli accordi ad un "*informe favorable del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Economía y Finanzas*"<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Giustappunto il detto progetto prevede all'art.19 che "El Poder Ejecutivo Nacional y las Provincias, en el ámbito de su competencia, pueden celebrar acuerdos de cooperación con aquellas entidades de segundo o tercer grado representativas de confesiones religiosas inscriptas que tengan presencia universal, tradición histórica en el país y estructura estable, los que deben ser aprobados por el Poder Legislativo cuando afecten su competencia".

<sup>9</sup> Gli Stati e i Municipi detengono, in Brasile, una considerevole autonomia amministrativa, nonché responsabilità proprie per l'implementazione delle politiche approvate nella sfera federale, anche in materie che riguardano la libertà culturale e religiosa. In proposito si v., in particolare, le disposizioni riguardanti lo Stato di Rio de Janeiro, circa lo "Estatado estatal de libertade religiosa" e previste nella Legge 8.113 del il 20.09.2018 (in <https://leisestaduais.com.br/rj/lei-ordinaria-n-8113-2018-rio-de-janeiro-cria-o-estatado-estadual-da-liberdade-religiosa>).

<sup>10</sup> "El Estado peruano, en el ámbito nacional, dentro de sus competencias, amparado en el artículo 50° de la Constitución Política del Perú, puede suscribir convenios de colaboración sobre temas de interés común, de carácter legal, con aquellas entidades religiosas que, estando inscritas en el registro a que se refieren los artículos precedentes, hayan adquirido notorio arraigo con dimensión nacional y ofrezcan garantías de estabilidad y permanencia por su número de miembros y actividades".

<sup>11</sup> Per un commento critico all'art.15 della "Ley de Libertad religiosa" cfr. DIEGO ALONSO ESTELA

3. *Il caso colombiano alla prova del tempo. Sviluppi recenti della “Ley de Libertad religiosa y de Culto” del 1994. Il nuovo accordo con la “Iglesia Universal Apostolica Anglicana” e con la “Iglesia Católica Anglicana”*

Un contributo significativo al dibattito giuspubblicistico e legislativo oggi in atto nello scacchiere proviene certamente dall’analisi del modello di bilateralità cooperativa quale si evince dalla legge colombiana di rango costituzionale, denominata “*Ley de Libertad Religiosa y de Cultos*”, il cui percorso ormai ultra ventennale, conferma la sua importanza nel definire gli strumenti di realizzazione del detto modello<sup>12</sup>. L’elemento caratterizzante tale sistema, a differenza dei casi prima considerati, consiste nell’adozione del principio della tipicità e non fungibilità delle forme giuridiche scelte per dare effettiva concretezza alla collaborazione con le confessioni religiose, il cui compito viene identificato con la necessità di garantire la partecipazione democratica delle diverse esperienze religiose presenti nella società “al bene comune”<sup>13</sup>.

Per quel che riguarda infatti la strumentalità, il sistema colombiano di cooperazione prevede la possibilità, stabilita nella stessa legge, di concludere sia “accordi di diritto pubblico interno” con le confessioni acattoliche, sia “concordati” con la chiesa cattolica cui si riconosce esplicitamente la natura di “trattati di diritto internazionale”<sup>14</sup>. Il che ha consentito sin da subito di tenere per risolta la questione della natura giuridica delle fonti che regolano i rapporti con i culti diversi, la cui qualificazione è appunto quella di atti di natura pubblicistica, insorgenti nell’ambito interno dell’ordinamento cui appartengono le parti contraenti e stipulanti.

Più discussa e problematica invece risulta la previsione contenuta nella

---

VARGAS, *El sistema jurídico de cooperación entre el Estado Peruano y las confesiones religiosas: críticas a la normativa nacional vigente y propuestas de reforma para el desarrollo de los convenios de colaboración*, Pucp, Lima, 2018, p. 204 ss.

<sup>12</sup> NICOLA FIORITA, *La nuova disciplina del fenomeno religioso in Colombia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 4, 1995, p. 1018 ss.; VICENTE PRIETO, *Libertad religiosa y confesiones, Derecho eclesiástico del Estado colombiano*, Universidad de La Sabana, Bogotá, 2008; ID., *La laicidad positiva del Estado Colombiano*, in *Pensamiento y Cultura*, 40, 2009, pp. 39-65. Per il testo della legge colombiana in materia di libertà religiosa v. *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 1995, pp. 516-521.

<sup>13</sup> In base all’art.2 della cennata “Ley de Libertad religiosa y de Cultos” colombiana “El Poder Público protegerá a las personas en sus creencias, así como a las Iglesias y confesiones religiosas y facilitará la participación de éstas y aquellas en la consecución del bien común. De igual manera, mantendrá relaciones armónicas y de común entendimiento con las Iglesias y confesiones religiosas existentes en la sociedad colombiana”.

<sup>14</sup> Su tali profili VICENTE PRIETO, ‘*Colombia*’, in *Diritto e religione in America Latina* cit., p. 187, per il quale “in applicazione del principio della *collaborazione* con le Chiese e confessioni, si distingue tra accordi di diritto pubblico interno (art. 15) e trattati internazionali (si intende che questi ultimi sono quelli sottoscritti con la Chiesa cattolica)”.

predetta legge, relativa alle specifiche caratteristiche soggettive richieste alle confessioni ai fini della loro connotazione come interlocutori degli organi dello Stato, e dunque della concreta possibilità di intrattenere rapporti convenzionali. Si tratta infatti di una possibilità che non ha un ambito di applicazione generale come apparentemente sembra, in quanto solo le entità religiose dotate di personalità giuridica “speciale”<sup>15</sup> riconosciuta ai sensi della medesima legge sono ammesse alla negoziazione, sicché rimangono escluse, secondo quest’ottica restrittiva, tutte le confessioni religiose che sebbene dotate di una struttura istituzionale non abbiano però ottenuto un tale riconoscimento, come pure quelle che risultino costituite come enti privati assoggettati al regime che il codice civile detta in generale per le associazioni comuni.

Tali differenze di regime si giustificano, secondo la dottrina, ma anche secondo la giurisprudenza colombiana, in ragione della diversa garanzia di stabilità, e di organizzazione delle confessioni che hanno ottenuto il riconoscimento formale quali persone giuridiche di diritto speciale rispetto a quante ne risultano invece prive. Anche se va segnalato che sono stati introdotti requisiti ancora più stringenti, ammettendo alla negoziazione solo le confessioni che, in analogia al medesimo criterio previsto dalla legge spagnola del 1980, possono vantare un radicamento storico nel paese; talché non sarebbero ricomprese in tale novero sia le confessioni religiose di recente importazione, sia quelle che, quantunque presenti sul suo territorio, non siano in grado di dimostrare un particolare radicamento (“*notorio arraigo*”) nella società colombiana<sup>16</sup>.

Un profilo ugualmente problematico, sempre nell’ambito del predetto sistema, è rappresentato dalla questione, che tanto impegna anche la dottrina di casa nostra, ovvero se l’accesso alla negoziazione pattizia da parte delle confessioni ricada nell’esercizio della discrezionalità politica dell’esecutivo, ancorandola in definitiva ad elementi di fatto soggetti all’incerta valutazione

---

<sup>15</sup> “La personalidad jurídica especial está prevista para las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros. Se trata, por tanto, del reconocimiento jurídico de *organizaciones religiosas* (las llamadas por la doctrina española entidades “mayores”), con autoridades y fieles, estatutos, centros de culto, etc., distintas de las entidades religiosas “menores”. No ocurre lo mismo con la personalidad de Derecho público eclesiástico, que reconoce no solo a la Iglesia católica, sino a cualquier entidad que sea persona jurídica canónica” (VICENTE PRIETO, *Reconocimiento jurídico de las entidades religiosas en el derecho colombiano: análisis crítico de la Ley estatutaria de Libertad religiosa*, in [dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/2268/3100](http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/2268/3100)).

<sup>16</sup> V. il decreto n. 782 del 1995 (art. 14, § 2), a tenore del quale “Solamente estaran capacitadas para celebrar convenios de Derecho publico interno las entidades religiosas con personeria juridica especial o de derecho publico eclesiastico. El Estado ponderara la procedencia de la celebracion de convenios de Derecho publico interno con las entidades religiosas atendiendo el contenido de sus estatutos, el numero de sus miembros, su arraigo y su historia”. Al riguardo, in particolare, LUIS NIETO MARTINES, *El derecho a la libertad religiosa y de culto en la legislación colombiana*, PUJ, Bogotá, 2005, p. 223.

da parte dell'amministrazione pubblica. Un dibattito quest'ultimo, incentivato anche di recente dalla proposizione avanti al giudice costituzionale di quel Paese di una azione di legittimità circa la norma che condiziona la parità di accesso delle confessioni religiose alla trattativa, ad una opzione rimessa *in toto* al decisore politico.

In parziale accoglimento della predetta doglianza la Corte costituzionale colombiana, con la pronuncia n. C-346 del 31 luglio 2019, sembra configurare in capo alle confessioni religiose ed ai culti riconosciuti formalmente il diritto di accedere in condizioni di parità agli accordi di diritto pubblico interno, cui corrisponderebbe dunque un vero e proprio obbligo per l'esecutivo nazionale di avviare le trattative, circoscrivendo per tal modo la discrezionalità dell'atto di iniziativa da parte dei pubblici poteri<sup>17</sup>. Nello specifico, al fine di giungere ad una lettura compatibile col principio costituzionale di equo trattamento delle confessioni religiose, la predetta corte infatti ricostruisce il comma unico, dell'art. 15 della "*Ley de libertad religiosa y de Cultos*", affermando che "la expresión "*que haya suscrito concordato o tratado de derecho internacional o convenio de derecho público con el Estado colombiano*" es en el entendido de que todas las confesiones e iglesias, que tengan personería jurídica y que cumplan con los requisitos legales, pueden acceder a la celebración de alguno de estos instrumentos en condiciones de igualdad", ed imponendo alle autorità nazionali di approntare all'uopo criteri non discriminatori corredati da ragionevoli motivazioni di esercizio.

Confortano *tale* impostazione, ormai in via di consolidamento, alcuni provvedimenti successivi, fra i quali si segnala un decreto presidenziale (n. 1749) del 2020, il quale impegna d'ora in avanti il ministero degli interni ad effettuare periodiche "*convocatorie*" affinché le confessioni, già riconosciute con personalità giuridica speciale, possano essere ammesse, ove interessate, all'avvio delle trattative per la stipula di codesti accordi ai sensi della legge di settore<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Tale pronunciamento sembra peraltro in linea con quello già reso dalla Corte costituzionale nel 1994, secondo cui "En relación con el artículo 15 se observa que se establece que el Estado podrá celebrar con las Iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones, y confederaciones y asociaciones de ministros, que gocen de personería y ofrezcan garantía de duración por su estatuto y número de miembros, convenios sobre cuestiones religiosas, ya sea tratados internacionales o convenios de derecho público interno, especialmente para regular lo establecido en los literales d) y g) del artículo 60, en el inciso segundo del artículo 8 y en el artículo 1 de la Ley 25 de 1992. Al respecto, basta reiterar que la Corte encuentra que este tipo de acuerdos de entendimiento no son extraños a la práctica del derecho contemporáneo, y que en nada se opone a la Constitución que la ley estatutaria establezca la posibilidad de su celebración, siempre que todas las religiones y confesiones religiosas que tengan personería jurídica puedan acceder a ellos libremente y en condiciones de igualdad" (Sentenza n. C-088).

<sup>18</sup> Per il testo di tale decreto v. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php#l>.

Comunque l'evoluzione normativa colombiana in tema di bilateralità disciplinata, oltre che dalle evidenziate oscillazioni, appare caratterizzata da ritardi e da una certa lentezza. Fino ad oggi infatti risultava in vigore solo un accordo, raggiunto nel 1997 con un gruppo sia pur nutrito di confessioni cristiane tra loro federate, alle quali in buona sostanza sono state estese tutele religiose fino ad allora previste solo per la chiesa cattolica, (come la rilevanza civile del matrimonio celebrato in forma religiosa, l'assistenza religiosa ai fedeli appartenenti alle comunità segreganti o totalizzanti, la libertà scolastica e il riconoscimento di titoli e diplomi rilasciati dalle istituzioni accademiche ecclesiastiche, nonché lo speciale regime degli edifici di culto destinati alle esigenze della specifica confessione religiosa)<sup>19</sup>.

Tuttavia è in corsa verso la sua definitiva approvazione, che al momento in cui si scrive sembra vicina, un nuovo accordo plurimo di diritto pubblico che annovera tra le confessioni firmatarie, oltre alla "*Iglesia Universal Apostolica Anglicana*", anche la "*Iglesia Católica Anglicana*", nonché altre denominazioni cristiano-evangeliche, protagoniste di una nuova fase di concertazione con i poteri pubblici, rispecchiante una evoluzione della vita pluralistica e democratica della società colombiana. Il testo approntato e già sottoscritto si apre con un preambolo di carattere generale contenente "i principi fondamentali" su cui poggia il nuovo accordo, il quale intende incrementare, dandovi concreta attuazione, il sistema costituzionale di protezione del diritto di libertà religiosa<sup>20</sup>. I punti salienti corrispondono infatti ad alcuni ambiti fondamentali di tale diritto e sono i seguenti: 1) estensibilità a tali denominazioni del diritto di accedere in condizioni di parità ad una regolamentazione bilateralmente convenuta, al fine di "*promover la igualdad de derechos, en el ejercicio de su objeto y el ejercicio de sus funciones, obteniendo con ello los beneficios que ello conlleva*"; 2) riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni "*celebrados a partir de la vigencia del presente Convenio, por los Ministros de Culto de las iglesias,*

---

<sup>19</sup> Cfr. Convenio de Derecho Público Interno número 1 de 1997, entre el Estado colombiano y algunas entidades religiosas cristianas no católicas, disponibile in [https://www.funcionpublica.gov.co/eval\\_gestornormativo/norma.php?i=327848](https://www.funcionpublica.gov.co/eval_gestornormativo/norma.php?i=327848).

<sup>20</sup> Tale preambolo si ispira fondamentalmente all'art.15 della "Ley de 1994", il quale prevede "la facultad del Estado para celebrar Convenios de Derecho Público Interno con las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros, los cuales estarán sometidos al control previo de legalidad de la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado y entrarán en vigor una vez sean suscritos por el presidente de la República", nonché al suo art.2, a tenore del quale "la celebración del Convenio de Derecho Público Interno entre el Estado y las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros refleja la garantía para un sector de la sociedad, en este caso de las entidades religiosas, para promover la igualdad de derechos, en el ejercicio de su objeto y el ejercicio de sus funciones, obteniendo con ello los beneficios que ello conlleva".

*confesiones y denominaciones religiosas, que suscriben el presente Convenio, previo el lleno de los requisitos contenidos en sus doctrinas internas y el fiel cumplimiento de la Constitución Política y las disposiciones legales vigentes y las que se acuerdan en el presente Convenio, sin perjuicio de la competencia estatal para regularlos”*; 3) possibilità di impartire l’insegnamento religioso “*conforme a sus doctrinas*” nell’ambito dei propri istituti e scuole, previa in ogni caso “*concertación con la autoridad educativa y de conformidad con las disposiciones legales vigentes*”; 4) più adeguate garanzie per lo svolgimento, su richiesta degli interessati, dell’assistenza spirituale nelle comunità segreganti, nei luoghi di cura e negli altri centri militari e di polizia, di modo che “*Cuando cualquier miembro de la Fuerza Pública solicite asistencia espiritual por parte de Ministros de culto de las iglesias, confesiones, denominaciones religiosas, sus federaciones, confederaciones y asociaciones de ministros suscribientes, el Jefe de la Unidad a la que pertenezca el fiel, facilitará las visitas periódicas del Ministro y proporcionará un lugar ecuménico y adecuado para la realización del culto, salvaguardando las medidas de bioseguridad que sean pertinentes de acuerdo a las disposiciones del Gobierno nacional, las condiciones de invulnerabilidad o de necesaria seguridad de las instalaciones correspondientes y el normal desarrollo de las actividades militares y policiales*”; 5) ampia tutela dei luoghi di culto che risultino funzionali al soddisfacimento del servizio liturgico e delle attività connesse assicurando “*el respeto a los bienes inmuebles en donde celebran sus cultos y/o reuniones transitorias y mientras estas reuniones se realicen se garantizará el uso del espacio público adyacente, previa concertación con el ente territorial, respetando su autonomía en igualdad de condiciones con otras entidades religiosas reconocidas oficialmente por el Estado colombiano y en cumplimiento del Código Nacional de Policía y de las normas distritales y municipales de policía que resulten aplicables*”; 6) riconoscimento della possibilità di prendere parte ad attività assistenziali previste dalle leggi dello Stato “*para la promoción de las condiciones humanas y sociales de las poblaciones residentes en zonas marginadas o grupos humanos en estado de riesgo social*”<sup>21</sup>.

Rimangono fuori dalla portata degli unici accordi sino ad ora conclusi, le organizzazioni confessionali islamiche e quella ebraica che hanno motivato la loro scelta sostenendo che una eventuale adesione delle rispettive comunità di fedeli dovrebbe comportare l’abbandono, ad esempio, di termini quali “chiese” e “denominazioni” che ricorrono nei testi pattuiti, i quali risultano storicamente

---

<sup>21</sup> Questo saggio era stato già composto allorché è stata resa nota la approvazione e pubblicazione del suddetto “convenio” che sembra rispecchiare alla lettera il testo da noi in precedenza citato. Cfr. Decreto 922 del 2023, in *Diario oficial*, Año CLIX No. 52.418, Bogotá, 202, p.29 ss.



legati all'esperienza cristiana e mal si adattano alle realtà confessionali dell'ebraismo o dell'islam. A loro volta, quanti fanno capo a quest'ultimo gruppo lamentano l'incompatibilità tra le norme degli accordi in questione che prevedono l'istituzionalizzazione della figura dei ministri di culto con la mancanza di un ceto di ecclesiastici che connota invece le comunità islamiche. Risulta tuttavia agevole prevedere che i nuovi criteri relativi e le indicazioni procedurali contenuti nel recente decreto presidenziale, riaprendo di fatto una rincorsa dei gruppi confessionali allo strumento pattizio, consentiranno nel breve periodo la stipula di nuovi e più numerosi accordi con quelle confessioni cui fino ad oggi ciò risultava precluso, consentendo anche ad esse di accedere ad un regime speciale di tutele non sempre conseguibili in base al diritto comune.

#### *4. Lo speciale iter delle fonti pattizie e di origine convenzionale riguardanti i culti acattolici.*

L'esperienza colombiana si colloca come capofila anche dei processi di accesso e di svolgimento degli accordi di tipo pattizio con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Si tratta, come ben noto, di un profilo abbastanza delicato perché ad esso si connette, come si è venuto dicendo, l'effettività del principio costituzionale di cooperazione in quanto attiene all'instaurarsi di relazioni di tipo convenzionale o pattizio.

Per quanto riguarda il tema sopraindicato le disposizioni in materia prevedono, come già accennato, che le confessioni manifestino il proprio interesse in risposta ad apposita convocazione da parte del Ministero degli Interni. (Unicamente le confessioni religiose che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica speciale e dimostrino, come si è accennato, il radicamento nella società colombiana possono poi accedere alle dette trattative in vista della stipulazione di un accordo di diritto pubblico il cui testo verrà, comunque, prima del varo definitivo sottoposto al parere del Consiglio di Stato)<sup>22</sup>. Alla conclusione dei negoziati ed alla sottoscrizione formale, segue la rimessione del nuovo testo pattizio all'esecutivo per il varo definitivo con apposito decreto presidenziale.

Va osservato comunque che l'architettura procedurale sopra descritta, non si è sviluppata in modo lineare ma è venuta nel corso di questi anni modifi-

---

<sup>22</sup> Si v. in proposito il testo della "Resolución 2118 del 2021" a cura del Ministerio del Interior (ora in [https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/resolución\\_2118\\_del\\_7\\_de\\_diciembre\\_de\\_2021](https://www.mininterior.gov.co/wp-content/uploads/2022/08/resolución_2118_del_7_de_diciembre_de_2021)), da cui si evince l'iter che conduce alle trattative finalizzate alla stipula degli accordi qualificati di "diritto pubblico interno". In base a tale provvedimento la richiesta di avvio dei negoziati è ammessa, come già accennato, solo previo riconoscimento civile della confessione religiosa interessata come ente dotato di personalità giuridica "speciale".

candosi, in ragione di fattori connessi alla organizzazione amministrativa, che hanno reso talora complicata la gestione concreta delle trattative. Le molteplici competenze in materia di accordi, prima affidate ad una Commissione interministeriale, sono state invece ora commesse in via esclusiva al dicastero degli interni che agisce attraverso la sua Direzione generale per gli affari religiosi, la quale procederà di concerto con gli altri ministeri coinvolti solo quando la speciale materia oggetto di trattativa rientri nel concerto delle loro competenze istituzionali<sup>23</sup>.

Si è dato così rilievo preminente (anche attraverso una semplificazione delle procedure), alla funzione promozionale dello speciale *iter* previsto per la stipula degli accordi, in funzione di un accesso paritario dei gruppi confessionali agli strumenti di negoziazione bilaterale, nel quadro dei principi costituzionali di pluralismo e di partecipazione democratica alla produzione normativa del loro *status* giuridico.

##### *5. Luci ed ombre del sistema latinoamericano di bilateralità “diffusa”.*

Le evoluzioni legislative e politico-giuridiche in atto sembrano avere aperto comunque alle confessioni religiose nuove possibilità, oltre che nell’ambito della concertazione pattizia, anche in quello della denominata bilateralità diffusa, al di fuori cioè di canali tradizionali di negoziazione. Si tratta di un settore dove l’esperienza latinoamericana sembra anzi fornire positivi esempi di collaborazione tra ordine temporale ed ordine confessionale, assicurando una partecipazione anche nell’ambito dell’autonoma competenza unilaterale dello Stato, e precisamente nel settore della *governance* pubblica<sup>24</sup>. Un dato quest’ultimo che appare significativo, specie se messo in relazione con le tendenze presenti in altri ordinamenti, afferenti alla famiglia europea che ancora in larga parte privilegiano le forme autoritative e dirigiste di esercizio delle pubbliche funzioni.

L’aspetto di questa esperienza che qui maggiormente interessa è la coesistenza, accanto ad organi con potere prevalentemente consultivo, cui è commesso il rilascio di pareri prodromici circa provvedimenti in materia di libertà religiosa, anche di organi di sussidio e supporto alle politiche generali di settore varate dai singoli governi. Un esempio tra i tanti di tale tipo, è rappresentato

---

<sup>23</sup> Art.2 del Decreto 1749 del 2020.

<sup>24</sup> In merito si v., in particolare, la trattazione di GONZALES SANCHEZ, M. *Organos de referencia ibéricos e iberoamericanos en la gestión pública del hecho religioso*, Aranzadi, Pamplona, 2017, specialmente, pp. 76-85.

dal *Comitato nazionale per il rispetto della diversità religiosa* (Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa) istituito dal decreto presidenziale (n.18) del 2014 presso il governo federale del Brasile, le cui funzioni sono prevalentemente di indirizzo e di proposta delle politiche pubbliche sul rispetto e la tutela del pluralismo e della diversità culturale e religiosa<sup>25</sup>. Tale organismo, è posto alle dirette dipendenze della Presidenza della Repubblica, con il compito di coadiuvarla negli ambiti di sua competenza, fornendo pareri e studi sulle questioni relative alle politiche federali incidenti sul diritto di libertà religiosa attraverso l'implementazione, in particolare, delle azioni programmatiche previste dal Piano nazionale per i diritti umani (Plano Nacional de Direitos Humanos) varato periodicamente dall'esecutivo federale<sup>26</sup>.

Analogamente anche il governo del Cile ha costituito in forma stabile un organismo simile, denominato *Consiglio Interreligioso* annesso alla Segreteria generale della Presidenza. Esso risulta composto da rappresentanti dei gruppi religiosi più diffusi, ossia “cattolici, protestanti, ebrei, musulmani e aderenti ai culti degli originari amerindi”, col fine di coinvolgere nelle politiche pubbliche di settore gli attori del variegato panorama religioso, ed avente funzioni di studio, proposta ed indirizzo in materia.

Diverso, ma solo in parte, il sistema adottato in Argentina, connotato dalla presenza di una *Direzione di raccordo con i Culti e le Entità religiose*, istituita presso il Parlamento per assistere il legislatore nel varo di norme attinenti “le politiche istituzionali circa i culti, le confessioni e le comunità religiose”, nonché di mantenere contatti diretti “con le loro rappresentanze”<sup>27</sup>.

Il richiamo seppur sintetico alle figure summenzionate suggerisce di per sé all'osservatore del sistema giuridico in esame come tali organismi, soprattutto se guardato in un'ottica comparativa, evidenzino una spiccata caratteristica per così dire “locale”. Appare evidente come si tratti di organismi del tutto peculiari, costituenti una forma di risposta alle gravi violazioni dei diritti fon-

---

<sup>25</sup> Tra i suoi compiti specifici vi è la pianificazione “e articulacao de politicas voltadas para a promoção e defesa da liberdade de crença e convicção no Brasil e pela garantia da laicidade do Estado” (Diario Oficial da União, Portaria n. 3.075, 2019).

<sup>26</sup> Tra i profili più rilevanti vi è che la composizione di tale organismo non risulta limitata, ai soli organi dell'amministrazione federale, ma anche a membri esterni, designati in rappresentanza degli attori religiosi, ed individuati mediante procedura di selezione pubblica e il cui mandato ha durata biennale, rinnovabile per una sola volta. Ad oggi tale rappresentanza è ripartita oltre che fra le espressioni organizzate dei cattolici, degli evangelici e pentecostali, degli islamici, dei mormoni, anche dei gruppi culturali afro-americani e delle religioni degli originari amerindi.

<sup>27</sup> Più in generale sulla esperienza cilena cfr. CARLOS SALINAS ARANEDA, *Lecciones de derecho eclesástico del Estado de Chile*, Ed. universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2004; JORGE PRECH PIZARRO, *Estudios sobre Libertad Religiosa en Chile*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2006.

damentali commesse nel recente passato di tali Paesi, ed aventi funzioni di partecipazione e controllo sociale delle politiche governative e del loro orientamento in attività riguardanti anche il diritto di libertà religiosa individuale e collettivo.

Il che peraltro sposta l'attenzione sull'attività ed il ruolo che in tali sistemi hanno assunto gli organismi consultivi di tutela dei diritti umani, che sembrano essere caratterizzati da un forte protagonismo e stanno guadagnando sempre una maggiore influenza negli ordinamenti nazionali, facendo parlare anche nel continente sud-americano della creazione di un sistema diffuso di tutela dei diritti fondamentali, anche rispetto alla libertà religiosa e culturale. Non è men vero però che il sistema descritto mostra nella prassi delle *defail-lances*, in parte in considerazione della debolezza istituzionale nel limitare le politiche interne dei governi, in parte in considerazione del carattere non vincolante dei pareri resi in seno a tali organi. Sulla base di questa consapevolezza, emerge con ancor più evidenza l'esigenza, che si leva dal dibattito più volte richiamato nel contesto del presente intervento, di approntare un più strutturato modello collaborativo, coerente col principio di cooperazione affermato nei testi costituzionali o nelle modifiche apportate a quelli precedenti, passando in modo più netto e determinato dal piano dei meri enunciati a quello delle effettive garanzie.

# *Riconoscimento di confessionalità e uguale libertà religiosa. Una composizione difficile*

## *Recognition of confessionality and equal religious freedom. A difficult composition*

CARMELA ELEFANTE

### RIASSUNTO

*L'approvazione con legge di un'intesa consente alla confessione firmataria, tra l'altro, di godere di particolari benefici giuridici ed economico-finanziari. Il fatto che simile possibilità sia esclusa per le soggettività confessionali che non riescono a raggiungere quell'esito (perdurando l'assenza di un'aggiornata piattaforma normativa di garanzia) ingenera rispetto al punto del godimento effettivo dell'eguale libertà (art.8, I co. Cost) criticità immediate. Senza contare, poi, quelle ulteriori che discendono ove la qualifica di "confessione religiosa con intesa" venga vieppiù assunta da fonti statali/regionali quale requisito per l'accesso a meccanismi promozionali. Il lavoro si concentra su una disamina puntuale di recenti approdi della giurisprudenza di legittimità che segnalano la precarietà logico-giuridica di quest'ultimo procedere del Legislatore in un particolare versante del diritto ecclesiastico tributario (segnalando al contempo, d'altro canto, le persistenti e contestuali ragioni sottese all'esplicazione della 'governance' della P.A.)*

### PAROLE CHIAVE

*Intese; Confessioni religiose; benefici derivanti dal regime pattizio; eguale libertà; riconoscimento di confessionalità; diritto ecclesiastico tributario*

### ABSTRACT

*The approval by law of an intesa allows the signatory confession, among other things, to enjoy special legal and economic-financial benefits. The fact that such a possibility is excluded for those confessional subjectivities that fail to reach that outcome, in the continuing absence of an up-to-date guaranteeing normative platform, generates immediate criticalities with respect to the point of the actual enjoyment of equal freedom (Art. 8, I co. Const.). Not to mention, then, the additional ones that arise where the qualification of "religious confession with an intesa" is increasingly assumed by State/Regional sources as a requirement for access to promotional mechanisms. The paper focuses on a punctual examination of recent landfalls of the case-law of the Supreme Court that signal the logical-legal precariousness of the latter proceeding of the Legislator in a particular versant of ecclesiastical tax law (on the upside pointing out the persistent and contextual reasons underlying the explication of PA 'governance').*

KEYWORDS

*Intese; religious confessions; benefits arising from pactional regime; equal freedom; recognition of confessionality; ecclesiastical tax law*

SOMMARIO: 1. Il tema – 2. Carattere di confessionalità e accesso alle agevolazioni dei tributi locali. Una vicenda rilevante – 3. L'interpretazione della Cassazione – 4. L'importanza della concreta verifica della destinazione al culto – 5. I limiti della posizione della Corte – 6. Le implicite ragioni dell'Amministrazione comunale.

## 1. Il tema

Complice l'emergenza pandemica, la già travagliata vicenda della bilateralità pattizia<sup>1</sup> si arricchisce di un nuovo, controverso, capitolo. Lo rimarcano le voci dottrinali più autorevoli, che per l'appunto segnalano – non senza preoccupazione – il sopravanzare, a discapito della bilateralità pattizia propriamente intesa<sup>2</sup>, del più promettente metodo della concertazione<sup>3</sup>.

Non si può certo dire che si tratti di una novità assoluta, dal momento che anzi – com'è noto – il fenomeno della progressiva estensione della bilateralità oltre i confini ad essa assegnati in ragione di una interpretazione sistematica degli artt. 7, comma 2 e 8, comma 3, Cost.<sup>4</sup> affonda le sue radici nell'ormai risalente riconoscimento del valore della collaborazione tra lo Stato e la Chiesa per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Un'indicazione, contenuta per l'appunto nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama, che in effetti non ha tardato a produrre frutto<sup>5</sup> ma che più di recente sembra poter essere considera-

---

<sup>1</sup> Tant'è che si parla, al riguardo, di decadenza: NICOLA COLAIANNI, *La decadenza del «metodo della bilateralità» per mano (involontaria), degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28/2016, p. 16 e in *Id.*, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017).

<sup>2</sup> Quella, cioè, ribadita da SARA DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in ANTONIO FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>3</sup> G. CASUSCELLI, *Gli «effetti secondari» (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8/2021, p. 12 s.

<sup>4</sup> Pressoché scontato il riferimento a SALVATORE BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, pp. 454 s.; GIUSEPPE CASUSCELLI, SARA DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 518 s.

<sup>5</sup> Come dimostra, in maniera esemplare, il tema dei beni culturali di interesse religioso. Basti

ta come espressione di un più ampio principio di sistema<sup>6</sup>.

Questa tendenza non fa però venire meno le contraddizioni e le criticità ormai consolidate che caratterizzano l'esperienza della bilateralità.

In particolare, l'intesa risponde ormai solo indirettamente a istanze di tutela delle specifiche esigenze identitarie delle confessioni religiose, e la sua funzione primaria sembra invece essere, ben diversamente, quella di predisporre particolari benefici giuridici ed economico-finanziari (a cominciare dal c.d. otto per mille). Questi sono per l'appunto riservati alle confessioni firmatarie di un'intesa giunta ad approvazione, con la conseguenza per cui in buona sostanza l'attuazione della bilateralità ha l'effetto di produrre un regime di privilegio di cui godono solo alcune e ben determinate confessioni. Quasi come se la stipula dell'intesa fosse l'unico modo per garantirsi il godimento della eguale libertà<sup>7</sup>.

Discorso non dissimile può essere fatto per quelle ipotesi in cui la qualifica di confessione religiosa con intesa viene considerato quale elemento che consente l'accesso al *favor* normativo e ai meccanismi promozionali previsti dalla legislazione unilaterale, dello Stato e delle Regioni.

Anche in questo caso, ci troviamo di fronte a una tendenza non nuova che però si ripresenta in nuovi settori e con nuove vesti e alimenta equilibri ancora incerti. Ad essa dedicheremo la nostra attenzione nelle pagine che seguono.

## 2. Carattere di confessionalità e accesso alle agevolazioni dei tributi locali. Una vicenda rivelatrice

L'occasione per riflettere sul tema ci proviene da una serie di pronunce con cui<sup>8</sup> la sezione tributaria della Corte di Cassazione ha sferrato un ulteriore

---

qui richiamare i contributi confluiti in GIULIA MAZZONI (a cura di), *Il patrimonio culturale di interesse religioso in Italia. Religioni, diritto ed economia*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2021. In effetti, non è casuale che si parli, al riguardo di una collaborazione necessaria: ANTONIO G. CHIZZONITI, *Un tema vecchio con una veste nuova: la collaborazione necessaria*, ivi, p. 27 s.

<sup>6</sup> Cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, ILIA PASQUALI CERIOLI, *L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettivi) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 19/2021, nonché in ROBERTO SACCHI (a cura di), *Valori dell'ordinamento vs. esigenze dell'emergenza in una prospettiva multidisciplinare*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2022, p. 383 s.

<sup>7</sup> Si vedano al riguardo le considerazioni critiche di FRANCESCO ALICINO, *Le discipline giuridiche delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 13/2021, p. 40 ss.

<sup>8</sup> Cass., sez. trib., sent. n. 23 maggio 2022 n. 16641; Cass. Civ., Sez. Trib., Sent. 23 maggio 2022, n. 16645; Cass. Civ., Sez. Trib., Sent. 23 maggio 2022, n. 16646; Cass. Civ., Sez. Trib. Sent.

colpo alla tenuta di un sistema di collegamento tra accesso all'intesa e fruizione ai meccanismi di promozione della libertà religiosa finito da tempo sotto la lente di ingrandimento e le critiche serrate della dottrina ecclesiasticistica (così come della stessa giurisprudenza costituzionale).

La controversia giunta alla decisione dei Supremi giudici muove dalla contestazione della cartella di pagamento relativa alla Tarsu dell'anno 2008, pretesa dal Comune in relazione a locali che la ricorrente, associazione religiosa priva di intesa con lo Stato *ex art. 8, comma 3, Cost.*, deduce essere adibiti all'esercizio del culto e quindi da ritenere esenti dall'imposizione<sup>9</sup>.

Il ricorso dell'associazione religiosa viene respinto in entrambi i gradi di giudizio. In particolare, secondo la Commissione tributaria regionale dell'Abruzzo la mancata ammissione all'esenzione richiesta si giustifica proprio in ragione della circostanza per cui la ricorrente non risulta avere ancora stipulato con lo Stato italiano una intesa ai sensi del comma 3 dell'art. 8 della Costituzione e quindi non ha ottenuto il riconoscimento del carattere di confessione religiosa.

L'associazione propone pertanto ricorso per Cassazione sulla base di quattro motivi. Due di questi chiamano direttamente in causa principi e regole in materia di disciplina giuridica del fenomeno religioso e quindi meritano di venire considerati più approfonditamente in questa sede.

Il primo di questi due motivi riguarda il divieto di discriminazione formalizzato in sede di Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (e in particolare dal suo art. 14<sup>10</sup>) e soprattutto la peculiare declinazione del principio contenuta, in riferimento al carattere ecclesiastico e al fine di religione e di culto di un'associazione o una istituzione, nell'art. 20 della Costituzione italiana<sup>11</sup>. Al riguardo, la ricorrente rileva, in buona sostanza, che l'esclusione dal beneficio dell'esenzione si pone in contrasto con il disposto della previsione costituzionale, dal momento che si traduce in una speciale limitazione o gravame al fine di religione e di culto perseguito e che, d'altra parte, la tutela di cui alla medesima previsione prescinde dal riscontro del carattere della confessionalità.

Le doglianze della ricorrente investono anche – veniamo qui al secondo motivo di ricorso – più specifici profili tecnico-applicativi, relativi alla interpretazione della disposizione esonerativa, contenuta nel regolamento comu-

---

23 maggio 2022, n. 16651.

<sup>9</sup> Nello scritto si prenderà a riferimento diretto la prima delle pronunce in questione ovvero la n. 16641/2022, a cui le successive sono sostanzialmente sovrapponibili, evidenziando le eventuali differenze laddove ritenute significative.

<sup>10</sup> Da porre a sua volta in relazione agli artt. 6, 9 e 11 della stessa Convenzione.

<sup>11</sup> Anch'essa da leggersi in relazione agli artt. 8 e 19 Cost.



nale (in particolare nell'art. 10 del regolamento Tarsu)<sup>12</sup>. In buona sostanza, la ricorrente rileva che nel ritenere necessaria la stipula di una intesa con lo Stato ex art. 8, comma 3, Cost. il giudice di appello avrebbe interpretato la norma in modo erroneo, dal momento che essa prevede soltanto che l'edificio sia adibito al culto, senza prevedere che a tal fine sia necessaria una intesa con lo Stato, intesa che peraltro, si aggiunge, non ha alcuna valenza ai fini del riconoscimento quale confessione religiosa. È, questa, una censura che, come vedremo di qui a poco, sembra mostrare la più radicale irrilevanza della qualificazione soggettiva.

### 3. *L'interpretazione della Cassazione*

Esaminati congiuntamente i due motivi "ecclesiasticistici" del ricorso, la Corte afferma la loro fondatezza, «nei limiti precisati in motivazione».

Il primo e più immediato ordine di valutazioni investe la lettera della disposizione del regolamento comunale Tarsu, che in effetti si limita a prevedere l'esenzione per gli edifici adibiti al culto. In questo senso, ai giudici di legittimità l'esclusione contestata risulta non conforme alla lettera della norma che per l'appunto non richiede ai fini dell'esenzione alcun requisito di confessionionalità né la previa sottoscrizione dell'intesa con lo Stato<sup>13</sup>.

Prima ancora di sostanziare l'assunto relativo al tenore della norma esonerativa e alle conseguenze tecnico-applicative che essa comporta, la Corte ha però cura di chiamare in gioco, più nel profondo, la sua finalità<sup>14</sup>, da valutarsi necessariamente in rapporto con la corrispondente disposizione contenuta nella fonte primaria ovverosia nel D. lgs. n. 507/1993. A sua volta, avverte la Corte, la norma primaria va interpretata in armonia con il principio "chi inquina paga" espresso nell'art. 15 della direttiva 2006/12/CE e nell'art. 14 della direttiva 2008/98/CE, cui per l'appunto si ispira l'art. 62 del D.lgs. 507/1993:

---

<sup>12</sup> Peraltro, come si vedrà nel corso della trattazione, la doglianza relativa alla violazione e falsa applicazione della legge (art. 360 n. 3 c.p.c.) investe anzitutto gli artt. 62 e 67 del D. lgs. 507 del 1993, di cui il regolamento comunale costituisce necessaria specificazione.

<sup>13</sup> La norma regolamentare, attuativa dell'art. 62, comma 2 del D. lgs. 507/1993, dispone infatti che «*Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno, qualora tali circostanze siano indicate nella denuncia originaria o di variazione e debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione*».

<sup>14</sup> Quella adottata dal provvedimento impugnato costituisce «un'interpretazione che non può condividersi, perché non conforme alla lettera della norma, né alla sua finalità», così la Corte nell'introdurre le proprie motivazioni relative ai primi due motivi di ricorso.

ad avviso della Corte, ne deriva che non potrebbe trovare spazio una norma regolamentare che esenti dal pagamento della Tarsu locali che sono invece idonei alla produzione dei rifiuti.

E quindi, partendo dal presupposto che i locali destinati all'esercizio del culto (secondo una valutazione *a priori* compiuta dal legislatore) sono considerati inadeguati a produrre rifiuti, ad avviso della Corte la norma ha lo scopo di individuare con un certo margine di precisione quali siano i locali che, in ragione della loro destinazione d'uso, si esonerano dal tributo, e non quello di distinguere i culti e le confessioni religiose a seconda che abbiano stipulato o meno intese con lo Stato.

Con questa premessa, la Corte passa quindi a rilevare che per potersi parlare di locali destinati ad esercizio del culto è necessario, in primo luogo, accertare che la comunità che ivi si riunisce sia una confessione religiosa e non un altro tipo di associazione, ed inoltre che detta comunità si riunisca in quel determinato luogo per l'esercizio del culto e non per altre, sia pur lecite, finalità. Il che comporta – la Corte precisa ulteriormente – non solo il dovere dell'ente di individuare le comunità religiose secondo criteri appropriati e compatibili con la nostra Costituzione e senza operare trattamenti discriminatori, ma anche un onere dichiarativo da parte della comunità che aspiri al riconoscimento del beneficio fiscale.

Soddisfatto tale onere dichiarativo da parte dell'aspirante beneficiario, il Comune è quindi tenuto a verificare la sussistenza della qualificazione di una determinata pratica come culto e di una determinata formazione sociale come confessione religiosa.

Al riguardo, la Corte è netta nel ribadire che, da un lato, «il riconoscimento della confessione religiosa è cosa diversa dalla stipulazione dell'intesa» e, dall'altro, che «né l'uno né l'altro hanno alcuna rilevanza ai fini del libero esercizio del culto, in forma individuale o associata, diritto protetto dagli artt. 8 e 19 della Costituzione.». Tanto perché, in buona sostanza, sia il riconoscimento che l'intesa «operano su piani diversi da quello dell'esercizio della libertà di culto».

L'importante affermazione non può che comportare un'opportuna riflessione sull'effettivo significato dell'intesa e sulla portata del riconoscimento giuridico di confessionalità, anche in rapporto alle più generali garanzie costituzionali previste a presidio dell'autonomia confessionale e della libertà religiosa, onere cui in effetti la Corte non si sottrae.

In particolare, la sottolineatura dell'autonomo significato rivestito tanto dal principio della eguale libertà di tutte le confessioni religiose e della loro autonomia statutaria, di cui ai primi due commi dell'art. 8 Cost., che dalla garanzia costituzionale della libertà religiosa di cui al successivo art. 19, instradano le

conclusioni della Corte in ordine alla peculiare funzione dell'intesa stipulata ai sensi del terzo comma dello stesso art. 8 e sulla portata del formale riconoscimento di confessionalità operato ai sensi della legge n. 1959 del 1929.

Il riferimento alla garanzia generale prevista dall'art. 8 Cost., unitamente, alla sottolineatura del fatto che «il libero esercizio del culto, anche in forma associata, costituisce diritto fondamentale dell'individuo, preesistente al riconoscimento da parte dello Stato, il quale esercita un controllo esterno; si limita cioè a verificare che l'esercizio del culto sia compatibile con i principi di ordine pubblico e buon costume» consentono quindi alla Corte di ribadire che l'intesa è «finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, non costituisce una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento»<sup>15</sup>.

Discorso analogo viene fatto con riferimento al tema più generale della qualificazione confessionale e cioè della portata del riconoscimento ai sensi della legge n. 1159/1929. Qui l'assunto centrale è che il carattere della confessionalità non dipende – così, espressamente, la Corte – «dal riconoscimento, atto con il quale lo Stato italiano verifica la natura della associazione e la non contrarietà all'ordine pubblico dello Statuto, né dalla stipulazione dell'intesa». Si tratta di conclusione che peraltro, nell'argomentazione della Corte, è posta in relazione a un tratto peculiare dell'attuale disciplina italiana del fatto religioso organizzato ovvero alla assenza di una legislazione generale e complessiva così come alla mancanza di una specifica definizione normativa della nozione di culto così come di quella di confessione religiosa.

Qui la Corte non si limita a richiamare i precedenti arresti della giurisprudenza costituzionale<sup>16</sup> ma si premura di precisare che, a differenza di quan-

---

<sup>15</sup> D'altra parte, come la stessa Corte precisa, «La confessione religiosa non necessariamente deve stipulare l'intesa, potendosi limitare a chiedere il riconoscimento civile secondo lo schema previsto dall'ordinamento: presentazione di un'istanza al Ministero dell'Interno, con allegata copia autentica dello Statuto, oltre ai documenti che l'istante ritenga idonei per far conoscere la propria natura. La Direzione degli affari dei culti del Ministero verifica lo Statuto e i documenti, controlla la non contrarietà del primo con l'ordinamento giuridico e, eventualmente, concede la personalità giuridica civile ai sensi della legge n. 1159/1929.».

<sup>16</sup> «La Corte costituzionale, con plurimi interventi, ha chiarito che, in assenza nell'ordinamento di criteri legali precisi che definiscano le “confessioni religiose”, non è l'esistenza dell'intesa di cui all'art 8 Cost. l'elemento oggettivo di qualificazione delle organizzazioni richiedenti, atto a distinguere le confessioni religiose da diversi fenomeni di organizzazione sociale (Corte Cost. 346/2002; Corte Cost. 52/2016). Ha altresì affermato che il problema di qualificazione si pone sia in sede di applicazione dell'art. 8 terzo comma della Costituzione, ai fini di identificare i soggetti che possono chiedere di stipulare le intese, sia in sede di applicazione, amministrativa o giurisprudenziale, di ogni altra norma che abbia come destinatarie le confessioni religiose. Ma ciò non significa che si possa confondere

to accade in riferimento ad altri ordinamenti – laddove in particolare si rinvengono discipline di tal genere ed in cui quindi la stessa Corte Europea dei diritti dell'uomo ha potuto identificare casi di applicazione discriminatoria della normativa e sancire la violazione degli artt. 9 e 14 della Convenzione –, in Italia sono i principi di imparzialità ed equidistanza, che connotano il principio di laicità, a fungere da parametro diretto di valutazione delle eventuali discriminazioni perpetrate a danno di una o più confessioni religiose. La Corte può quindi ribadire che le intese di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost. non sono destinate a realizzare l'eguaglianza tra le confessioni che invece è direttamente tutelata dagli artt. 3, 8, commi primo e secondo, e 19 nonché 20. Esse non costituiscono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento.

In altri termini – si può forse dire – l'intesa non assolve nel nostro ordinamento alla funzione di accesso a una disciplina dedicata, funzione cui assolve invece il meccanismo di riconoscimento pubblico delle confessioni religiose che caratterizza altri ordinamenti, essendo diversamente destinata a specificare garanzie e prerogative che dovrebbero già connotare la comune condizione delle confessioni religiose. Che peraltro il legislatore non possa operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese è conclusione che si rafforza se si tiene conto delle considerazioni cui la stessa Corte costituzionale è pervenuta in ordine alla natura discrezionale della scelta governativa relativa all'avvio delle trattative per stipulare l'intesa<sup>17</sup>.

---

tale problema qualificatorio – che può essere, in concreto, di più o meno difficile soluzione – con un requisito, quello della stipulazione di intese, che presuppone bensì la qualità di confessione religiosa, ma non si identifica con essa. Le confessioni religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono destinatarie di una serie complessa di regole, in vari settori. La giurisprudenza della Corte Costituzionale afferma che, in assenza di una legge che definisca la nozione di “confessione religiosa”, e non essendo sufficiente l'auto-qualificazione, «la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione», criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (Corte Cost. n. 195/1993; in termini analoghi, Corte Cost. n. 467/1992). È chiara, nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, la distinzione tra i primi due commi dell'art. 8 Cost. ed il terzo, che non è considerato servente rispetto ai primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa. Il terzo comma, piuttosto, 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 (Corte Cost. 52/2016).».

<sup>17</sup> Ciò in quanto la scelta relativa all'avvio delle trattative per stipulare l'intesa presenta «i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi: da un lato, quello dell'associazione istante ad addivenire all'intesa, che ha una mera facoltà, e non un obbligo, di chiedere di stipulare

#### 4. L'importanza della concreta verifica della destinazione al culto

Che peraltro l'Associazione ricorrente sia senz'altro qualificabile come confessione religiosa non equivale di per sé a consentire l'accesso all'esenzione richiesta. Occorre infatti accertare che nei locali per i quali l'esenzione stessa è richiesta l'Associazione medesima si riunisca per esercitare il culto e non ad altri fini. Detta verifica – precisa poi la Corte – deve eseguirsi in concreto e non in astratto e pertanto non è sufficiente la classificazione catastale dei locali come edifici destinati al culto, ovvero non si può presumere che tutti i locali così classificati siano effettivamente destinati al culto. In armonia con il principio comunitario “chi inquina paga” e con il decreto legislativo n. 507 del 1993 articoli 62 e 70, occorre dunque accertare in *primis* se effettivamente la parte contribuente abbia dichiarato che i locali sono destinati al culto nella denuncia originaria o in quella di variazione e successivamente che tale effettiva destinazione sia stata debitamente riscontrata in virtù di elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione. La denuncia da parte del contribuente ha infatti un duplice scopo, da un lato quello di portare a conoscenza dell'ente impositore quali sono i locali occupati e quelli per i quali si chiede l'esenzione, consentendo all'ente di avere un quadro completo della produzione di rifiuti sul territorio, del soggetto responsabile, e di avviare gli opportuni controlli nonché di organizzare la gestione del servizio; dall'altro lato la denuncia integra la dichiarazione della volontà di avvalersi del beneficio per i locali indicati come superficie non tassabile. Ne consegue che la mancanza di tale denuncia non è emendabile se non per il futuro, con l'effetto per cui in caso di contestazione il contribuente non potrà far valere nel giudizio di impugnazione la circostanza dell'effettiva destinazione al culto dei locali.

Nel caso di specie la Corte rileva l'errore del giudice d'appello allorquando ha escluso il beneficio fiscale solo in virtù della circostanza che la Congregazione alla quale essa aderisce, non abbia stipulato intese con lo Stato italiano ai sensi dell'art. 8 Cost., omettendo di verificare, in termini specifici, se la Associazione avesse debitamente denunciato e provato la destinazione a culto dei locali. Ed in ogni caso, alla luce del dettato costituzionale non è consentito escludere dal beneficio fiscale previsto per i locali destinati a culto religioso, quelle confessioni religiose che, pur potendosi qualificare tali non hanno ancora stipulato le intese di cui all'art. 8 Cost.

---

un'intesa con lo Stato, dall'altro, l'interesse pubblico alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative che comporta l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle “confessioni religiose”»: così CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52 del 2016 nel richiamare la sentenza del Consiglio di Stato n. 6038/2011.

## 5. I limiti della posizione della Corte

Le pronunce in esame costituiscono un significativo avanzamento nel processo di concretizzazione della portata precettiva dei principi di eguale libertà delle confessioni religiose e delle previsioni contenute nell'art. 19 Cost.

Il profilo discriminatorio che legittima e sostanzia l'impugnazione del provvedimento costituisce il nodo delle argomentazioni dei magistrati, i quali però focalizzano principalmente la riflessione su aspetti relativi alla qualificazione e al riconoscimento della confessione religiosa, spostando così il baricentro della motivazione sui profili soggettivi dell'ente ricorrente piuttosto che su quelli oggettivi espressamente contemplati dalle norme agevolative in materia di Tarsu.

In effetti la valorizzazione della qualificazione giuridica del soggetto passivo d'imposta deriva dalla impostazione della questione ad opera dei giudici d'appello, i quali in maniera affrettata escludono l'esenzione in parola sul rilievo dell'assenza della stipula dell'intesa ai sensi del comma 3 dell'art. 8 della Costituzione, e pertanto del mancato «riconoscimento del carattere di confessione religiosa». Una decisione che, oltre ad essere infondata nel merito, ingenera confusione e che non poteva esimere la Suprema Corte dalla necessità di chiarire, alla luce della *ratio* nella normativa oggetto di discussione, alcuni elementi salienti della questione posta alla sua attenzione, quali ad esempio il contesto in cui la norma regolamentare va applicata ed in particolare la portata delle norme che la Costituzione riserva al fatto religioso e alle sue plurime espressioni collettive ed istituzionali.

È chiaro che, per quanto attiene la Tarsu, la *ratio* sia della norma di primo rango (art. 62 comma 2 del D.lgs. 507/1993) che di quella regolamentare (art. 10 regolamento Comune di Sulmona) è costituita dalla produzione e dal conferimento di rifiuti, in quanto la relativa tassa rappresenta il corrispettivo di un servizio legato alla qualità e quantità dei rifiuti prodotti dal soggetto passivo (Cass. civ., n. 7153/2019; Cass. civ., n. 15407/2017)<sup>18</sup>. La peculiarità della natura di tale imposizione fa sì che a venire principalmente in rilievo sia la effettiva destinazione dell'immobile all'esercizio del culto. Un dato

---

<sup>18</sup> Dal 2014 la TARI ha sostituito il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), e che, a sua volta, aveva preso il posto di tutti i precedenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria (TARSU, TIA1, TIA2). La tassa sui rifiuti (TARI) è il tributo destinato a finanziare i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti ed è dovuta da chiunque possieda o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte suscettibili di produrre i rifiuti medesimi [art. 1, comma 641, primo periodo, della legge n. 147 del 2013]. I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico hanno la facoltà di applicare, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa avente natura di corrispettivo [art. 1, comma 668, della legge n. 147 del 2013].

oggettivo quest'ultimo che va provato in concreto ed in relazione al quale non è sufficiente neppure la mera classificazione catastale dei locali come edifici destinati al culto in quanto non si può presumere che tutti i locali così classificati siano effettivamente destinati all'esercizio del culto (Cass. civ., n. 18137/2022)<sup>19</sup>.

L'unico elemento rilevante ai fini dell'esclusione dalla tassazione è rappresentato dunque dalla oggettiva incapacità degli immobili alla produzione di rifiuti.

Quanto alla specifica condizione degli edifici destinati al culto cattolico o acattolico, non può di certo affermarsi che essi siano sottratti, per regola generale ed in quanto tali, alla imposizione in materia di tassa sullo smaltimento dei rifiuti. Invero l'esenzione non è correlata alla «sacralità del culto» ma alla circostanza per cui viene riconosciuta, in armonia con il principio comunitario «chi inquina paga», l'inidoneità di tali aree alla produzione dei rifiuti per il particolare uso cui sono destinate<sup>20</sup>.

Come la stessa giurisprudenza di legittimità ha chiarito, «poiché nel nostro ordinamento non esiste una specifica definizione normativa della nozione di culto» occorre che tale destinazione d'uso sia oggetto di un accertamento concreto (Cass. civ., sent. n. 29156/2022) che confermi che in tali locali «si esercita una pratica che può definirsi culto, nell'ambito di una confessione religiosa i cui fini non contrastano con i principi fondamentali dell'ordinamento nazionale» (Cass. civ., sent. n. 18137/2022). A tal fine appare inevitabile il coordinamento della norma regolamentare con quella di natura legislativa che enuncia e delimita la nozione generale dell'attività di culto (Cass. civ., ord. n. 38984/2021)<sup>21</sup> che nell'ambito della disciplina sui rifiuti è considerata, per comune esperienza, inidonea alla produzione di rifiuti in misura apprezzabile.

Al riguardo, occorre evidenziare che, sebbene la norma impositiva faccia principalmente riferimento a dati di natura oggettiva e la stessa giurisprudenza abbia in più occasioni evidenziato come ciò che rileva ai fini dell'esenzione dell'obbligo tributario sia l'effettivo uso dei locali a fini culturali (come tali

---

<sup>19</sup> L'esonero dalla tassa rifiuti per i locali adibiti al culto religioso non scatta automaticamente in caso di locali accatastati in categoria E/7 («edifici destinati al culto») ma solo se negli stessi viene effettivamente esercitato il culto, con obbligo dichiarativo a carico della comunità religiosa. È quanto affermato dalla Cassazione con la sentenza n. 18137 dell'8.6.2022 che ha respinto il ricorso dell'Associazione dei Testimoni di Geova, enunciando alcuni importanti principi di diritto.

<sup>20</sup> Cfr. *ex plurimis* Cass. n. 4027/2012; Cass. n. 13740/2017; Cass. n. 32798/2018; Cass. n. 7153/2019; Cass. n. 11679/2019; Cass. n. 20752/2019, Cass. n. 38984/2021.

<sup>21</sup> «Atteso che, a norma della L. 12 giugno 1984, n. 222, art. 16, «agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana».

ritenuti incapaci di produrre rifiuti), non mancano riferimenti (regolamentari e giurisprudenziali) ad elementi di natura soggettiva, come appunto la qualificazione religiosa dell'occupante e/o detentore dell'immobile. Tali elementi spesso trovano asilo nelle maglie del potere discrezionale degli enti locali da un lato, e del potere decisionale della magistratura dall'altro. Ciò in quanto la tipizzazione delle esenzioni Tarsu<sup>22</sup> è in parte lasciata al vaglio dei singoli enti comunali, nei limiti della potestà regolamentare ad essi riconosciuta<sup>23</sup>, con la conseguenza per cui spesso vengono individuati criteri e requisiti in grado di estendere o restringere il campo delle agevolazioni e/o esenzioni in materia. Ci sono comuni che si limitano a recepire limiti e indicazioni generali del legislatore nazionale ed altri che invece declinano in maniera dettagliata presupposti e requisiti ulteriori ai fini di eventuali riduzioni o esenzioni ai fini Tarsu<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Il cui limite generale risiede nell'art. 62 comma 2 del d.lgs n. 507/93 secondo cui «Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno, qualora tali circostanze siano indicate nella denuncia originaria o di variazione e debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione». Tuttavia, al di là delle riduzioni ed esenzioni espressamente previste dalla legge, il Comune ha facoltà di introdurre con proprio regolamento: 1) esenzioni e riduzioni in favore delle specifiche fattispecie individuate dalla legge, che, in quanto connesse a una minore attitudine a produrre rifiuti danno luogo ad un minor gettito da inserire tra i costi del piano finanziario [art. 1, comma 659, della legge n. 147 del 2013]; 2) esenzioni e riduzioni in favore delle ulteriori fattispecie ritenute dall'ente locale meritevoli di tutela, a prescindere da una minore produttività di rifiuti delle utenze; in tali ipotesi, il comune deve finanziare la misura facendo ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune e diverse, quindi, dai proventi del tributo [art. 1, comma 660, della legge n. 147 del 2013].

<sup>23</sup> Riconducibile alla generale potestà regolamentare che l'art. 52, D.lgs. n. 446 del 1997, riconosce agli enti locali in materia di proprie entrate, anche con natura tributaria, in forza della quale gli enti locali possono completare e altresì derogare la disciplina recata da norme statali entro i limiti fissati dal medesimo articolo 52.

<sup>24</sup> A confermare la legittimità del potere discrezionale dell'ente comunale entro i limiti legislativamente imposti dalla normativa nazionale è il Consiglio di Stato, chiamato a rendere parere consultivo nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, presentato dalla Diocesi di Andria e dagli enti ecclesiastici operanti nel Comune di Andria per l'annullamento della deliberazione del Commissario Straordinario del Comune di Andria, lamentando le modifiche apportate al regolamento comunale per la disciplina della Tari, che esentava dal pagamento della Tari le superfici destinate solo ed esclusivamente all'esercizio pubblico delle funzioni di culto ammesse dallo Stato italiano, con esclusione delle aule di catechismo, dei luoghi destinati alla formazione del clero, degli oratori, degli eventuali annessi locali ad uso abitativo o ad usi diversi da quello di culto in senso stretto, precedentemente esenti. In tal caso il Consiglio di Stato (Parere n. 01491/2022 del 20/09/2022) conferma la legittimità della tassazione delle aule di catechismo, dei luoghi destinati alla formazione del clero, degli oratori, degli eventuali annessi locali ad uso abitativo o ad usi diversi da quello di culto in senso stretto, in quanto la residua possibilità riconosciuta al Comune ( ai sensi del comma 660 dell'art.1 della l. n. 147 del 2013) di deliberare, nell'esercizio della propria potestà regolamentare, ulteriori riduzioni ed esenzioni rispetto a quelle espressamente contemplate nel comma 659, rappresenta una facoltà e non un obbligo. «Né a diverse letture della disposizione, e della correlata facoltà, può indurre la condizione soggettiva, dell'essere gli immobili appartenenti, come nel caso di specie, ad enti



Nel caso in commento, il Comune ha seguito tale ultima strada introducendo, con proprio regolamento, altri indici che integrano l'accertamento di non imponibilità ai fini Tarsu. In particolare, in riferimento agli edifici di culto l'esclusione dal tributo viene collegata altresì al requisito soggettivo della qualifica di confessione religiosa che ha stipulato un'intesa con lo Stato<sup>25</sup>. Una condizione soggettiva che tuttavia non è di per sé sufficiente ad escludere la debenza della TARI<sup>26</sup> ma che unitamente alle attività di culto svolte diviene elemento rivelatore dell'uso dell'immobile e della sua incapacità a produrre rifiuti.

Accostare all'elemento oggettivo un elemento di natura soggettiva può rivelarsi particolarmente utile sotto il profilo probatorio. Tuttavia, lo stesso elemento soggettivo finisce per tradursi in una misura discriminatoria in quanto statuisce una prerogativa delle confessioni con intesa, in violazione del principio di eguale libertà delle confessioni religiose. In tale ottica, la questione non fa altro che riprodurre, su uno specifico piano, la problematica convivenza tra i principi, rispettivamente, di bilateralità pattizia e di eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge e in particolare di fare emergere la ragione degli ostacoli che si frappongono al ruolo di argine nei confronti della bilateralità di cui il principio dell'eguale libertà è investito<sup>27</sup>.

---

ecclesiastici», rammentando come il requisito determinante l'esenzione sia non la natura soggettiva del detentore dell'immobile quanto la sua idoneità a produrre rifiuti.

<sup>25</sup> Regolamento per l'applicazione dell'imposta unica comunale (IUC), Approvato con delibera del Consiglio Comunale di Sulmona n. 14 del 30.04.2014, art. 49 comma 2: «In particolare, sono stabilite le seguenti esenzioni e riduzioni, per le seguenti utenze: a) gli edifici adibiti al culto della religione cattolica, nonché delle religioni riconosciute dallo Stato, intendendo per tali quelle confessioni religiose che, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, regolano i loro rapporti con lo Stato italiano sulla base di Intese. Non rientrano nella prevista esclusione gli spazi sociali, altri locali ed eventuali annesse abitazioni dei ministri del culto: esenzione». Occorre altresì segnalare che nelle more del procedimento e forse alla luce anche delle decisioni giurisprudenziali, gli amministratori locali sono intervenuti ad apportare diverse modifiche al regolamento Tarsu ed in particolare per quanto concerne gli edifici di culto hanno riconfigurato i requisiti di fruibilità dell'esenzione prevedendo nello specifico l'esclusione dal tributo Tarsu «limitatamente agli spazi utilizzati esclusivamente per funzioni religiose, negli edifici adibiti al culto delle religioni riconosciute dallo Stato: non rientrano nella specifica esclusione gli spazi sociali, altri locali ed eventuali annesse abitazioni dei ministri del culto»; in tal senso il Regolamento per l'applicazione sulla tassa sui rifiuti – Tari approvato con deliberazione del consiglio comunale di Sulmona n. 20 del 31/05/2023. Scompare dunque il riferimento all'intesa, permanendo solo il riferimento al riconoscimento giuridico del gruppo religioso.

<sup>26</sup> Cass. sent. n. 18137/2022: «Ai fini della esenzione Tarsu, occorre accertare non solo che i locali appartengano ad una comunità religiosa, quale che sia il culto da essa esercitato purché non contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento, ma anche che nei locali per i quali è richiesta l'esenzione la comunità si riunisca per esercitare il culto e non ad altri fini».

<sup>27</sup> Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI – SARA DOMIANELLO, *Intese con le confessioni*, cit., p. 524, secondo i quali «[i]l principio di eguale libertà si rivela strumento basilare per assicurare coerenza ed unitarietà agli esiti di due distinti processi di rinnovamento normativo: l'uno, diretto a definire la misura, il contenuto di laicità della tutela accordata agli interessi religiosi di ogni specie; l'altro, mirato a realizzare il diritto delle confessioni, costituzionalmente garantito, a concordare la disciplina dei rapporti con lo stato». A

Ipotesi come quelle che hanno interessato i giudici della Cassazione e che sono quotidianamente affrontate dagli enti locali nella regolamentazione dei tributi comunali, in particolare in materia di Tarsu, confermano e rafforzano le esigenze di riconduzione anche dei meccanismi in materia tributaria sul terreno della parità di trattamento, senza distinzione di religione, e di eguale libertà confessionale. Il tema della compatibilità tra forme di sostegno pubblico e complesso dei principi a presidio della libertà religiosa, della eguale libertà di tutte le confessioni religiose (e, in ultima analisi, della laicità dello Stato) si conferma quindi di rinnovata importanza. La sua collocazione in un contesto di riferimento in continua trasformazione contribuisce ad arricchire il tema stesso di nuove tensioni e profili di criticità.

## *6. Le implicite ragioni dell'Amministrazione comunale*

Una riflessione, apparentemente scontata, che emerge dai casi pratici esaminati dalla Corte riguarda proprio la percezione secondo cui molto spesso alcune norme regolamentari non sono ispirate da un intento discriminatorio<sup>28</sup>,

---

chiarire la portata e il collegamento tra il comma 1 e il comma 3 dell'art. 8 Cost è la nota sentenza n. 52 del 2016 della Corte Costituzionale che riprende il «tema della funzione delle intese e dei rapporti tra le varie proposizioni dell'art. 8 Cost., a partire dalla garanzia di vertice di uguale libertà di tutte le confessioni» e che induce la dottrina a sollecitare «una riforma dello scenario normativo di base, che segni un nuovo equilibrio tra diritto bilaterale e unilaterale»: PIERANGELA FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, [www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it), n. 28/2016. Cfr. altresì NICOLA COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 28/2016; ANGELO LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 26/2016. Sulla apparente contraddittorietà delle affermazioni della Corte Costituzionale nella sentenza 52/2016 si veda GIUSEPPE D'ANGELO, *Attualità delle Intese ex art. 8 Cost.*, in questo volume, il quale evidenzia come in realtà le affermazioni della Corte «non equivalgono quindi a escludere che tra i commi 1 e 3 della medesima disposizione costituzionale sussista un nesso sistematico-ricostruttivo. È proprio questo nesso, infatti, che consente di ricomporre in un unitario quadro di garanzie costituzionali il *proprium*, le specifiche ragioni dell'intesa». È alla luce di tali nessi che va letta la collocazione sistematica dell'intesa, laddove «il principio affermato dal primo comma dell'art. 8 continua quindi a guidare l'interprete nell'enucleare ragioni e portata dello strumento previsto dal suo terzo comma e nel definirne il significato quale espressione qualificata del principio c.d. della bilateralità necessaria o pattizia. Proprio la riconosciuta estensione alle confessioni religiose diverse della cattolica del canone della distinzione degli ordini – estensione che, come si è visto, è implicitamente presupposta dal comma 1 dell'art. 8 Cost. – consente così di conciliare l'affermazione dell'eguale libertà con la previsione della necessità di un'intesa con le confessioni religiose per la disciplina dei loro rapporti con lo Stato.»

<sup>28</sup> Sebbene il profilo discriminatorio sia alla base del ricorso presentato al Consiglio di Stato dall'Associazione dei Testimoni di Geova (Consiglio di Stato sez. V – 21/03/2023, n. 2860) rivolto ad ottenere il riconoscimento del diritto all'accesso agli atti sottesi all'avviso di accertamento Tari 2016

benché nei fatti esso venga realizzato, quanto da una esigenza di semplificazione del lavoro delle amministrazioni, dotando le stesse di criteri applicativi certi e definiti a fronte della incertezza della qualificazione del fine di religione e di culto e delle sue modalità espressive.

In effetti, la necessità di ricondurre il variegato mondo della culturalità entro confini certi e circoscritti richiesti dalla fiscalità di vantaggio spesso conduce le amministrazioni ad utilizzare formule giuridiche “affidabili”, come quella di confessione religiosa con intesa, che apparentemente può dare alle stesse un senso di garanzia giuridica, di legittimità della disposizione e presunzione di serietà di un determinato gruppo religioso, senza però considerare che la continua trasformazione del contesto sociale e istituzionale determina nuove modalità relazionali tra ordinamento giuridico e fattore religioso che richiedono risposte più adeguate e flessibili, al fine di garantire un effettivo pluralismo confessionale in regime di eguale libertà.

Il caso in commento è sintomatico di tali difficoltà.

La peculiarità della tassa sullo smaltimento dei rifiuti, come visto, sta nel suo essere correlata strettamente a profili oggettivi piuttosto che a quelli soggettivi attinenti alla figura del beneficiario, il che induce il legislatore locale ad individuare, a fini agevolativi, ulteriori criteri delimitativi del campo di applicazione. Nel caso specifico si assiste, tuttavia, ad una sorta di processo inverso. La norma regolamentare, infatti, pur riconoscendo prevalenza alla natura dell’attività non può prescindere dalla qualità del soggetto<sup>29</sup>. In pratica per ovviare alle difficoltà attinenti all’accertamento della destinazione al culto degli immobili si opta per la soluzione probatoria dell’attività culturale concretamente svolta che passa altresì dalla qualifica soggettiva dell’ente. Implicitamente, si realizza così, un sistema agevolativo Tarsu che prevede la coesistenza di due presupposti, oggettivo e soggettivo<sup>30</sup>, in cui tuttavia si

---

in relazione all’immobile detenuto dalla medesima a titolo di comodato e adibito esclusivamente a luogo di culto aperto al pubblico, nonché l’ostensione della stessa documentazione relativa alla omologa tassazione operata nei confronti di altre confessioni religiose presenti nel territorio comunale, sul presupposto che l’Amministrazione comunale riconoscesse l’esonazione Tari alle altre confessioni religiose, ponendo in essere nei suoi confronti un trattamento discriminatorio. Il Consiglio di Stato accoglie la richiesta, riconoscendo «che tutti gli atti per i quali è stato richiesto l’accesso hanno natura di “documento amministrativo” ai sensi dell’art. 22 comma 1 lett. d) l. 241/1990, che l’Associazione ha un interesse, diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata, alla loro ostensione, in quanto strumentale alla tutela giudiziale dei suoi diritti nella sede giudiziale propria»

<sup>29</sup> Si noti che il nuovo regolamento per l’applicazione sulla tassa sui rifiuti – tari del Comune di Sulmona, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 20 del 31/05/2023, modifica la vecchia norma regolamentare che introduceva quale requisito per l’esonazione la stipula dell’intesa da parte della confessione religiosa (si veda in merito la nota 20).

<sup>30</sup> Avallato dalla stessa giurisprudenza di legittimità (come visto alla nota 21) che si richiama ad un sistema fiscale che in linea generale, soprattutto in materia di fiscalità di vantaggio, opera un

finisce per ribaltare il rapporto tra la qualità del soggetto e la natura oggettiva dell'attività, nella misura in cui la previsione del riconoscimento della confessione religiosa (e finanche la stipula dell'intesa) come requisito di accesso alla misura agevolativa diventa elemento di sbarramento, con l'effetto di far prevalere il fine perseguito dal soggetto sull'attività concretamente svolta<sup>31</sup>.

È evidente che la complessità della fenomenologia religiosa, sia sotto il profilo soggettivo che sotto il profilo oggettivo (ovverosia delle attività attraverso cui si esprime) mal si concilia con la necessità di operare concretamente attraverso strumenti tecnico-giuridici certi e semplificati, finendo talora per determinare effetti discriminatori<sup>32</sup>. A venire in rilievo, molto spesso, sono soprattutto i principi di giustizia fiscale e capacità contributiva che orientano le amministrazioni e la stessa giurisprudenza in quell'opera di continuo e progressivo adeguamento tra dato formale e realtà di fatto che, nella fattispecie esaminata, chiama in causa il difficile equilibrio tra l'esigenza giuridica di qualificare il fine di religione e la garanzia di una ampia e eguale libertà religiosa positiva<sup>33</sup>.

Un equilibrio che in effetti, con le premesse attuali, non sembra prossimo a realizzarsi.

---

continuo equilibrio tra qualità del soggetto e natura oggettiva dell'attività. Si pensi ad esempio ad altre forme di esenzioni e agevolazione in materia di Ici/ Imu o Ires, sui quali sia consentito rinviare a CARMELA ELEFANTE, *La capacità contributiva degli enti religiosi tra fini e attività nella interpretazione dell'Amministrazione Finanziaria. Conferme e (ulteriori) difficoltà applicative e di coordinamento normativo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2022; ID., *Esenzioni fiscali ed aiuti di Stato: il recupero dell'Ici sugli immobili degli enti ecclesiastici tra difficoltà e impossibilità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2018.

<sup>31</sup> Diversamente da quanto accade in altri ambiti della normativa fiscale dove l'elemento soggettivo è ridimensionato da quello di natura oggettiva; si pensi ad esempio al regime agevolativo di cui all'art. 6 del D.P.R. 601/1973 in materia di Ires, o anche alle esenzioni Imu, o ancora all'applicabilità del regime di favore di cui all'art. 36, comma 3, Tuir, correlata alla effettiva e oggettiva destinazione culturale dell'immobile anche se non classificato catastalmente come tale.

<sup>32</sup> Se da un lato l'affermazione di modelli giuridici standard o di modelli organizzativi certificati risponde alla logica dell'efficienzismo e della semplificazione amministrativa dall'altro può determinare distorsioni o vere e proprie derive tecnocratiche, con l'effetto di alimentare un sistema decisamente iniquo, che non consente valutazioni circa la meritevolezza delle istanze di tutela promozionale.

<sup>33</sup> Sul diverso versante del sottile equilibrio che chiama in causa da un lato il principio di equiparazione tra fine di religione e di culto e fine di beneficenza e di istruzione e, dall'altro, le tensioni che coinvolgono il rapporto che viene a stabilirsi tra attività di religione e di culto e attività c.d. diverse, si consenta il rinvio a CARMELA ELEFANTE, *La capacità contributiva degli enti religiosi tra fini e attività nella interpretazione dell'Amministrazione Finanziaria. Conferme e (ulteriori) difficoltà applicative e di coordinamento normativo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2022.



*SESSIONE II*

*L'Intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra*



# *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'ordinamento italiano*

## *The Intesa with the Associazione Chiesa d'Inghilterra and the Italian legal order*

SALVATORE BORDONALI

### RIASSUNTO

*Partendo dall'evidenziazione di due tratti distintivi dell'Intesa del 2019 – la concretezza e l'assenza di conflittualità – il contributo si concentra anzitutto sui prodromi storico-giuridici sottendenti la decisione della Chiesa d'Inghilterra di puntare a fruire di una normativa pattizia. Dopo aver vagliato i principi cardine che reggono quest'ultima, il contributo si sofferma, tra i diversi aspetti coinvolti, in particolare su quello della previa personificazione speciale ex l. 1159/1929, quale viatico indefettibile all'intesa, rimarcando il rilievo della soluzione adottata nel caso a fronte della peculiarità in gioco: una Chiesa 'formalmente' di Stato, avente come Supremo Governatore un sovrano d'uno Stato (come tale non contemplato nel quadro normativo di riferimento). Infine, nel segnalare la necessità di un'aggiornata piattaforma normativa di base rispondente a esigenze pratiche delle realtà confessionali, il lavoro si chiude con l'osservazione ottimista, informata dall'analisi condotta, di una persistente tenuta del sistema ideato dai Costituenti, nel suo offrire un apprezzabile grado di libertà per le Confessioni.*

### PAROLE CHIAVE

*Intesa con la Chiesa d'Inghilterra; Chiesa d'Inghilterra; Intese ex art. 8, III co., Cost.; legge generale sul fatto religioso; libertà delle Confessioni; bilateralità.*

### ABSTRACT

*Starting by highlighting two distinguishing features of the Intesa of 2019 – concreteness and the absence of conflict – the contribution first focuses on the historical-legal prodromes underlying the Church of England's decision to aim to benefit from a pactitional normative. After examining the pivotal principles governing the latter, the contribution dwells, among the various aspects involved, in particular on that of the prior special personification pursuant to Law 1159/1929, as an indefectible viaticum to the agreement, highlighting the importance of the solution adopted in the case in view of the peculiarity at stake: a 'formally' established Church, having as Supreme Governor a sovereign of a State (as such not contemplated in the regulatory framework of reference). Finally, in pointing to the need for an updated basic normative platform responsive to the practical needs of confessional realities, the paper closes with the optimistic observation, informed*



*by the analysis conducted, that the system devised by the Constituents has persisted in its provision of an appreciable degree of freedom for the Confessions.*

KEYWORDS

*Intesa with the “Associazione Chiesa d’Inghilterra”; Church of England; Intese under Article 8, par. 3 of the Constitution; Confessions’ freedom; general law on the religious phenomenon; bilaterality.*

1. Quando l’intesa con la Chiesa d’Inghilterra era stata siglata ma ancora non si era concluso l’*iter* per la conversione in legge mi era stato chiesto d’illustrarne il contenuto<sup>1</sup>. Ho preferito sorvolare ben sapendo che durante il percorso a seguire sarebbero potuti sorgere dubbi (interpretativi) o anche contrarietà di vario genere<sup>2</sup>. Si trattava di passare un vaglio, essenzialmente di natura po-

---

<sup>1</sup> SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”*, in MARIA D’ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant’anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive – Quaderno Monografico 1 – Supplemento Rivista (Diritto e Religioni)*, Anno XV, n. 1-2020, Luigi Pellegrini, p. 157 ss. ovvero in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (statoechiase.it)*, n. 4 del 2020 (sotto il titolo ‘*La legge sui Culti ammessi, le intese e l’esigenza di una legge-base sul fatto religioso*’); nonché in *Jus*, 3, 2019 (sotto il titolo ‘*La Legge sui Culti ammessi, le intese e l’esigenza di una legge comune sul fatto religioso*’).

<sup>2</sup> Evidenziate già (oltre che nei lavori *supra* ricordati), in particolare, in SALVATORE BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 130 ss.; sul punto, esemplificativamente, cfr. MARIO FERRANTE, *Religious confession privilege in Italy*, in MARK HILL, KEITH A. THOMPSON, *Religious Confession and Evidential Privilege in the 21st Century*, Cleveland, Queensland, 2021, p. 117 ss.; FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (statoechiase.it)*, n. 13 del 2021; ANTONIO FUCCILLO, *Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*, in MARIA D’ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant’anni*, cit., p. 228 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *La funzione della legislazione bilaterale nell’Italia contemporanea*, ivi, p. 240 ss.; ALBERTO FABBRI, *Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, vol. 7, 2020; ANTONIO FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in PIERLUIGI CONSORTI (a cura di), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa University Press, Pisa, 2019, p. 263 ss.; ENRICO VITALI, ANTONIO G. CHIZZONITI, *Diritto Ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 43 ss.; GIUSEPPE D’ANGELO, *L’utile “fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche”. Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (statoechiase.it)*, n. 10 del 2019; FORTUNATO FRENI, *L’iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiase.it)*, cit., n. 30 del 2018; ANGELO LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell’Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, II ed., 2017, p. 44 ss.; ANTONIO RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, 7/2016; MARIO RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d’intendersi*, in *Calumet*, 3/2016; PIERANGELA FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiase.it)*, n. 28 del 2016, p. 5 ss.; PAOLO CAVANA, *Confessioni religiose, pluralismo*

litica, che consiste nel necessario raccordo con la collettività che non rientra nelle mie competenze. Tuttavia, avevo anticipato due aspetti: l'assenza di conflittualità (considerando i punti comuni come un "valore") e la concretezza.

L'incontro di oggi segue e si riallaccia idealmente a quello di Roma, presso la Sede dell'Ambasciata britannica in Italia<sup>3</sup>, dove il collega Silvio Ferrari tra l'altro ha giustamente ripreso una delle osservazioni che più di frequente ricorre negli scritti dedicati a quest'intesa, e cioè di replicare modelli consolidati. Invero, l'attesa di novità "inattese", mi si perdoni il gioco di parole, non sembrerebbe giustificarsi ove si tenga conto che la nuova intesa arriva molto tempo dopo il 1984, punto di partenza del periodo che è stato chiamato della fioritura delle intese, cioè quando si è già determinata una prassi che oltre alle procedure investe anche i contenuti, almeno per alcuni aspetti; ma che, per altri, riconduce idealmente proprio a quella fase iniziale. Infatti, la Chiesa anglicana poteva contare su di un lontano radicamento nel territorio, e proveniva da una condivisione di valori civili<sup>4</sup>, ma anche religiosi, che certamente la rendevano paragonabile a quella degli altri culti allora presenti in Italia e integrati nel contesto sociale<sup>5</sup>.

Così dicendo s'intende riportare l'attenzione su quanto di positivo e nuovo è derivato nel tempo dall'elaborazione delle intese con confessioni religiose vecchie e nuove, che per certi versi ha prodotto una certa "standardizzazione" del modello intesa. È un aspetto questo che ha destato delle perplessità proprio in riferimento all'elemento della specificità delle Confessioni, che però, come dirò appresso, non valuterei in modo negativo, essendo in gran parte il frutto di un percorso selettivo che ha evidenziato aspetti comuni, ma anche il risultato di un progressivo integrarsi bilateralmente e in modo "inclusivo"<sup>6</sup>, raggiungendo per tale via – che implica necessariamente anche delle rinunce<sup>7</sup> – valori condivisi.

---

*e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in ERMINIA CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del Convegno Nazionale ADEC – Trento, 22-23 ottobre 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 203 ss.; FABIANO DI PRIMA, *Le trattative per le Intese con le Confessioni religiose, tra politica e diritto (osservazioni a margine dell'ordinanza n. 40 del 2015 della Corte costituzionale)*, in *Nuove Autonomie*, 2015, p. 131 ss.

<sup>3</sup> V. in appendice a questo volume.

<sup>4</sup> Sulla condivisione dei valori civili, SALVATORE BORDONALI, *La legge 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, cit., p. 127, con richiami ulteriori; v. anche ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2020, p. 127 ss.

<sup>5</sup> FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose "del terzo tipo" nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1, 2014, p. 122.

<sup>6</sup> In tal senso, MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoechiese.it](http://statoechiese.it)), n. 35 del 2017.

<sup>7</sup> Su queste, più ampiamente ANNA SVEVA MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2010, p. 16; RAFFAELE BOTTA, *La condizione degli appar-*

È questo il modello offerto dal pluralismo culturale in cui oggi viviamo<sup>8</sup>, tale da mantenere il sistema aperto verso quello che i Greci chiamavano il “dio ignoto”, dedicandovi un tempio; perché in ogni intesa, quest’ultima inclusa, ovviamente, vi sono potenzialmente e poi concretamente degli elementi non previsti e non prevedibili ai quali dare spazio o, comunque una risposta adeguata.

2. Nello specifico, dunque, la domanda di maggiore interesse potrebbe essere quella circa i motivi della mancata intesa. Al riguardo occorre almeno accennare alla circostanza che questi si ricollegano a un percorso che trae origine nel Risorgimento italiano, tendenzialmente separatista, che poi riprende e prosegue nell’opera di sconfitta del Fascismo; due periodi dove l’apporto del Regno Unito all’impianto in Italia prima dello Stato liberale e poi di quello liberal democratico non fu secondario rispetto ad altri.

Il secondo momento da cui ripartire (con prospettive d’indagine più mirate) riconduce a quanto è sopravvissuto dello Stato pre-costituzionale, anzitutto per ragioni contingenti e di tempo, come il Concordato con la Chiesa<sup>9</sup>; ma anche del sistema di rapporti con le Confessioni altre, rispetto alla cattolica, cioè la legge sui Culti ammessi del 1929<sup>10</sup>. Al qual proposito non è possibile fermarsi a una classificazione di superficie in base alla data dell’emanazione della legge. Infatti, si era trattato di una legge, non a caso tuttora vigente<sup>11</sup>,

---

*tenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2/2000, p. 373 ss.

<sup>8</sup> JLIA PASQUALI CERIOLI, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), gennaio 2010, p. 5, allude inoltre ai “legami tra laicità, democrazia e pluralismo” ben delineati dalla giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell’uomo.

<sup>9</sup> In riferimento al Concordato, ARTURO C. JEMOLO, *il nodo del Concordato*, in *Nuova Antologia*, 1974, p. 472. Anche se occorre tenere conto della regola propria del diritto internazionale della *conversio rerum*, che rendeva possibile la disapplicazione parziale degli accordi (FRANCO MODUGNO, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi*, in *Studi per la revisione del Concordato*, a cura della cattedra di dir. eccl. dell’Università di Roma, Cedam, Padova, 1970, p. 121).

<sup>10</sup> Legge 24 giugno 1929, n. 1159 e R.d. n. 289/1930. Sulla legge, oltre al sintetico richiamo di VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 81 ss. (nonché nell’edizione del 1964, p. 42 ss), e al lavoro citato in nota n. 1, v. il recente contributo di VINCENZO PACILLO, *La genesi della “legge sui culti ammessi”. Il contributo degli ecclesiastici*, in MARIA D’ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant’anni*, cit., p. 53 ss.; v. FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell’Italia repubblicana di una legge “organica” sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 32, 2016, p. 879 ss. (e relativi rimandi bibliografici).

<sup>11</sup> Sulle ricadute di questa perdurante vigenza, v. da ultimo FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l’accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell’Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 561 ss.; v. altresì ANNA SVEVA MANCUSO, *L’attuazione dell’art. 8.3 della Costituzione*, cit., p. 1.

che solo formalmente era unilaterale<sup>12</sup>, ma che nella sostanza era il frutto di contrattazione con i culti, così da metterli, per quanto allora possibile, sul piano dei patti con la Chiesa. Nell'insieme si era determinata una situazione giuridica e di fatto che aveva consentito alla Chiesa d'Inghilterra un'esistenza pacifica, almeno quanto le altre Confessioni, e poi di continuare a vivervi nel nuovo assetto repubblicano<sup>13</sup>. In definitiva, una situazione di fatto e di diritto che tuttavia poteva anche essere oggetto di una scelta autonoma<sup>14</sup>.

Ma, occorre ribadirlo, l'ordinamento giuridico si evolve insieme alla società e alle esigenze sopravvenute; così pure entrambi i punti di riferimento su indicati. Basterebbe accennare all'opera di "potatura" condotta dalla Corte costituzionale ai Patti del 1929<sup>15</sup>, e poi alla loro revisione nel 1984; nonché a quella però destinata a rivelarsi meno incisiva, proprio per la legge sui Culti, dove gli aspetti di contrarietà al testo costituzionale sono apparsi alla Corte meno evidenti<sup>16</sup>. In particolare, tale legge, che nella sostanza era stata un frutto tardivo d'ispirazione liberale<sup>17</sup>, anticipava la nozione di bilateralità propria degli artt. 7 e 8 della Costituzione repubblicana nella misura in cui per molti aspetti era stata contrattata con alcune confessioni<sup>18</sup>, quelle allora presenti sul territorio. Pur con questi limiti genetici, essa consentiva e consente tuttavia l'esistenza di queste e di altre comunità sotto l'egida del diritto comune, purché fornite di alcuni requisiti e in primo luogo di una certa rappresentatività istituzionale, quella che permette d'iniziare il percorso dell'intesa.

La Chiesa d'Inghilterra, collocata sin dai primi tempi nel contesto giuridico anzidetto vi aveva continuato a vivere anche successivamente; ma in quello attuale e trascorso ormai tanto tempo le è apparso più consono il regime vigente per le confessioni con intesa, che è frutto appunto dell'evoluzione nei contenuti del sistema-intesa che tra l'altro ha consentito anche l'accesso delle

---

<sup>12</sup> MARIO TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, in GIUSEPPE LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2004, p. 34 ss.

<sup>13</sup> Più ampiamente, ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, cit., p. 127 ss.

<sup>14</sup> Anche quelle che desiderano per loro scelta rimanere semplici comunità di fede, essendo questo un loro questo diritto (Corte cost. n. 195/1993).

<sup>15</sup> Com'è noto, il richiamo costituzionale avvenne in seguito alla richiesta da parte della S. Sede di un richiamo in Costituzione ai Patti del 1929 (GAETANO CATALANO, *Osservazioni sui problemi di dinamica concordataria*, in *Stato democratico e regime pattizio*, Atti dell'incontro di studio a cura di SALVATORE BERLINGÒ e GIUSEPPE CASUSCELLI, Messina 6-7 giugno, 1975, Giuffrè, Milano, 1977, p. 937 s.).

<sup>16</sup> Ad es., CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 18 novembre 1958, n. 59.

<sup>17</sup> Definita "relativamente liberale" da ARTURO C. JEMOLO (*Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1948, p. 656).

<sup>18</sup> Con il loro collegamento reciproco (MARIO TEDESCHI, *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2002, p. 59).

c.d. nuove religioni.

Non si è trattato di scegliere un regime di maggior favore rispetto alle Confessioni prive d'intesa<sup>19</sup>, né è un problema di maggiore o minore libertà o di parità di trattamento giuridico, ma di stabilire un rapporto più coerente con la normativa più evoluta delle Confessioni religiose.

3. Il sistema basato sulle intese, si ritiene dover precisare, non conduce alla cristallizzazione degli accordi raggiunti, come si era temuto per il Concordato del Laterano. La tutela costituzionale dei patti concordatari non ha comportato nulla di quanto prima paventato; così neppure le intese sfuggono alla possibilità di modificazioni<sup>20</sup>, le quali possono avvenire tanto per accordi consensuali quanto per intervenute dichiarazioni di contrarietà a norme costituzionali<sup>21</sup>; nel qual caso, come sappiamo, verrebbe a mancare per gli aspetti interessati il supporto dell'intesa e non sarebbe applicabile la legge sui Culti del 1929, da intendere sostituita dall'intesa, con il riemergere della legge comune<sup>22</sup>; cioè quella da emanare che sostituisca la legge sui Culti con la medesima finalità di approntare una casa comune a tutte le Confessioni sprovviste d'intesa o a quante di essa vi farebbero esplicito riferimento, nella prospettiva di una modificazione o stipulazione dell'intesa. Ecco il motivo per cui si auspica una legge comune di base, quella in atto possibile<sup>23</sup>, nella cui impostazione si lascino però cadere propositi esaustivi dell'intera problematica sopra cennata<sup>24</sup>, come è già avvenuto in occasione del progetto di legge sulla libertà religiosa,

---

<sup>19</sup> Si è anche parlato (FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoeconomie.it](http://statoeconomie.it)), n. 13 del 2021, p. 22 e n.15) di "sottocategorie" con riferimento alle confessioni riconosciute in base alla legge degli anni Trenta e quelle non ancora riconosciute. Una decina d'anni fa era stata proposta, al riguardo, una sorta di "tassonomia" inquadrante tre tipologie (Confessioni con intesa; quelle recanti solo il riconoscimento ex L. 1159; e infine il novero "residuale", ma numericamente elevato, senza nè l'una, nè l'altro (FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose "del terzo tipo"*, cit., p. 122 ss.).

<sup>20</sup> SALVATORE BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1994, p. 399 ss.

<sup>21</sup> SALVATORE BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., p. 130 ss.

<sup>22</sup> Tuttavia facendo salvo il rilievo (FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, X ed., Zanichelli, Bologna, 2009, aggiornato a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, p. 144) secondo cui l'abrogazione della legge sui Culti del 1929 non potrebbe "abrogare quelle norme che abbiano consentito alle confessioni di minoranza l'acquisizione di diritti e di potestà non conseguibili in base al diritto comune".

<sup>23</sup> Con ragione definita (da GIUSEPPE CASUSCELLI, *A chiare lettere – Editoriali*, 2021: *sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezza e paura del cimento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoeconomie.it](http://www.statoeconomie.it)), n. 1 del 2021, p. 17) come un "contenitore complesso, difficile da governare".

<sup>24</sup> In tal senso ALESSANDRO ALBISETTI, *Le intese fantasma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeconomie.it](http://www.statoeconomie.it)), 5 marzo 2012, p. 7.

che pur accompagnato da comprensibili entusiasmi non è approdato a risultati concreti; ma soprattutto occorre svincolarsi dalle vecchie suggestioni ideologiche e di principio per dare spazio, in loro vece con chiarezza d'intenti, a esigenze emerse sul piano operativo.

4. Tra gli aspetti da approfondire sul piano giuridico va menzionata, anzitutto, l'esistenza del minimo di requisiti per conseguire la personificazione civile, che non è una peculiarità delle comunità con fine di religione e di culto<sup>25</sup>, ma concerne tutti quei soggetti che afferiscono a “una realtà che il diritto riconosce e insieme riplasma per mezzo dei crismi della giuridicità”<sup>26</sup>, rendendosi garante presso la collettività di riferimento<sup>27</sup>. È un requisito, questo, che precede la qualificazione religiosa di per sé, e che attiene ai criteri generali, oggettivi e irrinunciabili affinché il gruppo si possa relazionare con lo Stato. Per quanto l'Ordinamento possa contenere norme di maggior favore e di apertura per il fattore religioso<sup>28</sup>, rimane l'esigenza di questo “prerequisito”<sup>29</sup> che è dovuto alla preminente responsabilità dello Stato di fronte alla comunità civile.

È su tale base che si giustifica il mancato obbligo da parte del Governo a concludere intese; mentre l'assenza d'un obbligo per le Confessioni a chiederle serve a tutelare la loro libera determinazione. Sembra per tanto da condividere il sistema attuale che “prevede due binari paralleli di regolamentazione”<sup>30</sup>, con il divieto – si ribadisce ancora – di emanare norme specifiche e tali che siano in grado di creare una limitazione che possa risolversi in una menomazione della libertà; tuttavia consentendo anche – fuori da quest'ipotesi e con le cau-

---

<sup>25</sup> PIERANGELA FLORIS, *Gli enti religiosi civilmente riconosciuti*, in RITA BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Principi e Temi*, RomaTrE-Press, Roma, 2021, p. 146 ss.

<sup>26</sup> ALBERTO TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile*, Cedam, Padova, 1980, p. 107 ss. “sono riconosciuti nel mondo del diritto, accanto e non in antitesi, alle persone fisiche”.

<sup>27</sup> Per una diversa prospettiva, JLIA PASQUALI CERIOLI, *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.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 26 del 2016, p. 7.

<sup>28</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2009, p. 232 ss. NICOLA COLAIANNI, *Trent'anni di laicità (rileggendo la sentenza n. 203 del 1989 e la successiva giurisprudenza costituzionale)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 21 del 2020, p. 52 ss.), opera una sintesi tra due gruppi di norme della Carta, rispettivamente individuando quello legato al *favor religionis*, che ricomprende gli artt. 7, 8 e 20, e quello correlato al *favor libertatis*, includente gli artt. 2, 3 e 19 Cost.

<sup>29</sup> Il termine è ripreso da FRANCESCO ALICINO (*La disciplina giuridica*, cit., p. 39), il quale tuttavia precisa che è “non sufficiente, s'intende, ma comunque necessario” per accedere all'intesa; v., altresì, FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto*, cit., p. 565 ss.

<sup>30</sup> COSÌ, JLIA PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica*, cit., p. 7.

tele dovute – la fonte unilaterale di produzione del diritto comune<sup>31</sup>. È questa la ragione per cui pur in presenza di “un sistema” che è “basato principalmente su disposizioni di carattere bilaterale” nondimeno si riscontra un ampio ventaglio di norme unilaterali, “che spaziano nei settori più vari della vita della nostra società”<sup>32</sup>.

5. L'esistenza di una varietà di norme riporta al tema generale circa il limite per le deroghe rispetto alla normativa comune e sul significato della disposizione costituzionale che impone la pari libertà delle Confessioni.

Tale problematica si riattacca sia al parametro costituito dal Concordato con la Chiesa cattolica, nato come sappiamo da un compromesso di cui conserva le tracce<sup>33</sup>, sia al diverso trattamento delle Confessioni con intesa o prive d'intesa e, in fine, a quello all'interno delle dette categorie. Sono tematiche che si pongono su piani diversi, ma accomunati dalla circostanza – da tenere sempre presente – che le eventuali disarmonie tra le varie leggi e le discriminazioni da esse operate, anche minime, potrebbero apparire arbitrarie e contrarie al sistema.

Anzitutto occorre premettere che in realtà ogni lettura di un testo per quanto coerente con le premesse teoriche lascia pur sempre margini d'insoddisfazione, così anche nelle sue applicazioni pratiche, ma che tale circostanza non costituisce un buon motivo per rifiutare in blocco quanto invece è soltanto perfettibile; soprattutto occorre far presente che si tratta d'un aspetto diverso rispetto al divieto costituzionale della pari libertà. Infatti, non entra in campo una valutazione astratta da effettuare con il parametro dell'uguaglianza, ma di valutare se le differenze normative di dettaglio potrebbero risolversi in una graduazione della libertà pregiudizievole della libertà che, viceversa, deve essere pari per tutte le Confessioni.

Il tema della disuguaglianza, tuttavia, è quello che continua a destare le maggiori frizioni. Paradossalmente, queste derivano e si ricollegano a un principio che dovrebbe smussarle valendosi del divieto d'immotivate discrimina-

---

<sup>31</sup> *Ivi*, p. 7., il quale allega la notazione che “la fonte unilaterale produce il diritto comune, applicabile alla generalità delle fattispecie che necessitano di un regime di uguaglianza senza distinzione di religione (art. 3 e 20 Cost.); la fonte pattizia esprime il diritto specifico, che regola i rapporti interordinamentali in un regime qualitativo (ma non quantitativo) di differenza, laddove l'uguaglianza (in questo caso, a prescindere dalla religione) comprimerebbe legittime esigenze identitarie”. V. anche ANNA SVEVA MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione*, cit.; ENRICO VITALI, ANTONIO G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 80.

<sup>32</sup> ENRICO VITALI, in ID. – ANTONIO G. CHIZZONITI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, cit., p. 80.

<sup>33</sup> Ben sintetizzata da FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 23, secondo cui il Costituente, assumendo il ruolo di “supersoggetto” intese offrire una garanzia di stabilità alla Santa Sede, pur consapevole della permanenza di alcune disposizioni di chiara ispirazione confessionista che “collidono con il prodotto della rinnovata legalità costituzionale”.

zioni<sup>34</sup> (secondo un principio in realtà già risalente allo Statuto albertino)<sup>35</sup>, e dell'uguale libertà dei culti<sup>36</sup>.

Per quanto fondate su di giuste aspirazioni – e si sono versati fiumi d'inchiostro e altri se ne potrebbero al riguardo versare – occorre tuttavia rendersi conto che si tratta di principi che nel nostro ambito si prestano a strumentalizzazioni<sup>37</sup>, essendo sempre possibile trovare aspetti di disuguaglianza nella diversità o anche in situazioni apparentemente uguali e sostanzialmente diverse<sup>38</sup>. Quel che sembra da sottolineare qui è che, in ultima analisi, sul piano giuridico occorre evitare che si operi per un'uguaglianza a tutti i costi, cioè tale che non consenta di distinguere situazione da situazione, cioè costringa a considerare tutte le peculiarità allo stesso modo, in definitiva negandole; nel qual caso verrebbe meno la ragion d'essere dell'ordinamento stesso<sup>39</sup>.

Ciò posto, non meraviglia, quindi, e anzi appare comprensibile – si direbbe fisiologico – che i vari percorsi prefigurati o seguiti dalla dottrina per correggere le disarmonie non hanno prodotto a oggi un'elaborazione del tutto condivisa<sup>40</sup>; ma ciò non deve sorprendere e anzi appare normale che così avvenga in una democrazia pluralista, dove persistono diverse letture, per così dire, culturalmente “unilaterali”. Pertanto in questo settore la divergenza normativa non sembra costituire di per sé o necessariamente un sintomo negativo, come viceversa lo sarebbe in un contesto (forzatamente) monoculturale. È proprio tale riflessione che induce a prendere atto dell'affidabilità del sistema vigente e va-

---

<sup>34</sup> GUSTAVO ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia. Tre capitoli sulla giustizia costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 115.

<sup>35</sup> MARIO TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 20 ss.

<sup>36</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 46 ss., sottolinea la novità della regola introdotta per riequilibrare in materia “le procedure e gli strumenti normativi”.

<sup>37</sup> Anche in questo campo sembra trattarsi di nozioni “dalla forte carica ideologica che ne impedisce ogni riduzione alla sola sfera del diritto” (così, ALESSANDRO FERRARI, *La laicità importuna: laicità costituzionale e libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 7 del 2023, p. 63, con riferimento alla laicità dello Stato; *amplius* SALVATORE BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2011, p. 285.

<sup>38</sup> Non è forse eccessiva l'espressione usata da ALESSANDRO FERRARI, *La laicità importuna: laicità costituzionale e libertà religiosa*, cit., di “rullo compressore della non-discriminazione e dei nuovi diritti”.

<sup>39</sup> In tal senso la CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 64 del 1961.

<sup>40</sup> CARLO CARDIA, *Pluralismo* (Diritto ecclesiastico), voce, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIII, Milano, 1983, pp. 990 s., parla della compresenza in Costituzione di concezioni diverse di pluralismo, che potrebbero assumere carattere di prevalenza per l'influsso esercitato dalla società civile sul legislatore e sugli organi deputati a interpretare e applicare le leggi. Ma mi sia consentito rinviare, altresì, al mio *Le istanze religiose di fronte ai meccanismi di produzione giuridica*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 2005, p. 81 ss.



lorizzare quanto di esso meglio e concretamente risponde alle esigenze attuali.

6. Nel riferirsi alle confessioni, occorre ribadire e precisare che il principio summenzionato si riferisce espressamente all'uguale libertà, cioè a un bene che non si traduce *tout court* in una "piena uguaglianza di trattamento" delle stesse<sup>41</sup>, bensì nella "uguaglianza di trattamento in quelle materie e in quei rapporti che incidano sulla libertà delle confessioni" stesse<sup>42</sup>. Infatti, non è senza ragione che l'art. 8 Cost. parli di pari libertà. Semplificando il ragionamento, s'intende dire che ai sensi del 1° co. dell'art. 8 Cost. sono possibili provvedimenti specifici di vario tipo purché non adoperati per aumentare o diminuire il grado di libertà che è riconosciuto in via generale e di principio a tutte le confessioni religiose.

Per altro verso, la pari libertà<sup>43</sup> non deve comportare l'omologazione delle Confessioni<sup>44</sup>, in tal modo negandone la specificità (specie se attinente al nucleo religioso-culturale, di cui parlerà Di Prima)<sup>45</sup>. Le esigenze proprie di ciascuna di esse, per quanto possano apparire o essere giudicate di poco momento, devono essere ritenute di per sé tali da essere discusse e valutate in sede bilaterale con lo Stato (cosa diversa, come vedremo, è la successiva sottoscrizione dell'intesa eventuale). Ma il rispetto delle peculiarità e il confronto non devono essere animati dall'intento della sopraffazione ma dalla ricerca di un punto d'incontro comune, nel quadro dell'auspicata possibile integrazione.

7. Il principio di bilateralità serve anche a dare rilievo alla Confessione come tale<sup>46</sup>, posto che la Repubblica – nonostante non siano assenti nella sua genesi aspetti autoreferenziali<sup>47</sup> – ha inteso uscire dall'equivoco d'essere l'u-

---

<sup>41</sup> Tanto meno, da considerare alla stregua dei "principi supremi", che impedirebbe la derogabilità (ulteriori considerazioni in SALVATORE BORDONALI, *Problemi*, cit., p. 284 ss.). Come osserva NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, Cacucci, Bari, 1990, p. 198 ss., il principio contenuto nel co. 1° dell'art. 8 Cost. contribuisce insieme ad altre disposizioni a formare il principio supremo di laicità statale, e per tanto non può essere considerato come "superiore a ciascuno degli altri principi che concorrono a formarlo".

<sup>42</sup> CARLO CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 207.

<sup>43</sup> Per una ricostruzione storica sintetica della genesi, FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 26 ss.

<sup>44</sup> ANNA SVEVA MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione*, cit., p. 41.

<sup>45</sup> *Id.*, *ibidem*, p. 8, richiama l'esempio della Confessione ebraica, dove l'intento "di modellare l'intesa sul Concordato con la Chiesa non ha impedito però alla confessione... di fare emergere le sue specifiche esigenze". Sul possibile inconveniente di un pluralismo della disparità, FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 22.

<sup>46</sup> ALESSANDRO FERRARI, *La laicità importuna: laicità costituzionale e libertà religiosa*, cit., p. 76, giustamente osserva che "la bilateralità, la negoziazione che ciascuna confessione religiosa riesce a ottenere con lo Stato, sembra, così, diventare l'unico rimedio a fronte di bilanciamenti tra diritti percepiti come pregiudizialmente sfavorevoli per la libertà religiosa".

<sup>47</sup> Efficacemente sintetizzati da FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 22, secondo cui

nico detentore del potere<sup>48</sup>, e di tenere conto di una realtà altra, con una dichiarazione di “competenza/incompetenza”<sup>49</sup>, che si esplica testualmente tramite le intese, cioè in termini bilaterali, quale mezzo al fine<sup>50</sup> e non viceversa.

In conclusione, la finalità della norma costituzionale come sopra pur sommariamente delineata sembra risolversi in due aspetti tra di loro complementari, e cioè nel rispetto della pari dignità individuale delle confessioni come tali<sup>51</sup>, e in quello delle esigenze peculiari di ciascuna di esse, che ha portato a riconoscerle come soggetti con i quali potenzialmente raggiungere accordi. Con la conseguenza, sul piano interno, che i percorsi formativi della legge utilizzati che le riguardano (proprio per la riconosciuta pari dignità esistenziale) siano improntate, ove possibile, al criterio della bilateralità<sup>52</sup>; ovviamente, purché questa non diventi strumento per introdurre norme che di fatto vengano a comprimere la pari libertà delle Confessioni.

#### 8. Viceversa, se si prefigura un obbligo generalizzato e previo nei confronti

---

“L’entrata in scena della Repubblica italiana avviene mediante una rottura con la passata esperienza statutaria”, che “la teoria del diritto descrive come rivoluzione, nel senso tecnico e legale dell’espressione: un fatto normativo che si impone sull’ordine precostituito” di una tale forza da “elevare la Costituzione del ‘48 a fonte di sé medesima” (ivi, p. 23); ma che lascia margine ad altre interpretazioni, che hanno rilievo ai “decreti luogotenenziali del 25 giugno 1945 (n. 151) e del 16 marzo 1946 (n. 98)” che danno una “qualche formale copertura all’Assemblea costituente e agevolando la transizione dal Regno alla Repubblica, creano tra questi due regimi un indissolubile legame”. Tale assunto viene giudicato dall’A., vero “sul piano storico” ma smentito dalla realtà giuridica (in tal senso, LUIGI FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, Laterza, Bari, 2007, vol. II, p. 857).

<sup>48</sup> Emergendo, come nota FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione dell’ordinamento civile, diritto canonico e libertà del credente (ripartendo da F. Scaduto e P. S. Mancini)*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2022, pp. 178-179, “un modo del tutto nuovo dello Stato di guardare alle proprie prerogative di base, dismettendo attitudini autoreferenziali”, pregresse “mitologie”, come pure “l’adozione di una categoria del ‘politico’ omnicomprensiva”, ed abbracciando piuttosto l’idea di una sovranità che “necessariamente si apre ad un positivo riconoscimento dell’apporto costruttivo che possono fornire anche «altre sovranità» (non statuali) in determinati settori della comunità”, sulla base delle diverse e specifiche competenze soggettive/materiali”.

<sup>49</sup> JLIA PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica*, cit., p. 7. Si parla anche di procedure “duali” (più ampiamente, ELISABETTA FRONTONI, *Il primo Governo Conte e l’Intesa con la “Chiesa d’Inghilterra”. Un’occasione per riflettere sul procedimento legislativo per approvare le leggi “sulla base di intese”*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2019; MARIO RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996.

<sup>50</sup> FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione dell’ordinamento civile*, cit., p. 179 ss.

<sup>51</sup> Così da evitare che si diano (GIUSEPPE CASUSCELLI, *A chiare lettere*, cit., p. 19) credenze di ‘scarto’ e libertà ‘fragili’, rispetto ad altre. Vale in merito l’osservazione (dell’on.le Cappi) riportata da FRANCESCO ALCINO, *La disciplina...*, cit., p. 26, secondo cui non solo i cattolici ma “neanche gli appartenenti alle altre confessioni religiose possono ammettere...una parità con le altre fedi”.

<sup>52</sup> Senza per ciò presupporre che si debba pervenire necessariamente alla creazione di un “*abnorme* diritto comune per via negoziata” (JLIA PASQUALI CERIOLO, *Legge generale*, cit., p. 127).

delle possibili intese già sottoscritte e da sottoscrivere in futuro<sup>53</sup>, si perviene inevitabilmente a frapporre un ostacolo al funzionamento del sistema delle intese, con le garanzie in esso contenute poiché occorre prendere atto della circostanza che si tratta potenzialmente d'un numero di Confessioni e di intese non determinabile *a priori*, che ne lascerebbe scoperta qualche altra. Mentre, sul piano della materia trattata, si verrebbe a costituire un ostacolo sia alla "ripetizione" condivisa, sia all'innovazione dei contenuti<sup>54</sup>. Cioè, si perverrebbe a impedire "proprio le finalità dichiarate dai ricordati commi dell'art. 8 Cost.<sup>55</sup>.

Né sembrerebbe costituire un possibile rimedio la prospettiva della "giustiziabilità" del procedimento, accedendo all'ipotesi dell'obbligatorietà dell'intesa o di un'automaticità del percorso a richiesta di una comunità qualsiasi<sup>56</sup>. Se da un lato questa sembra favorire le comprensibili aspettative delle Confessioni, dall'altro lato comporterebbe l'inconveniente di svincolare la materia dall'intermediazione politica, a discapito della responsabilità politica del Governo e del Parlamento, nell'ambito dell'esercizio dei poteri attribuiti loro dalla Costituzione<sup>57</sup>. Per non dire che tali procedure potrebbero dare accesso nel comune sentire ad aspetti religiosi, pur legittimi in riferimento a una Confessione, ma che sarebbero percepiti dalla più ampia comunità civile come ad essa estranei.

Altro argomento, viceversa, è quello relativo alla procedimentalizzazione dei provvedimenti amministrativi e del loro proporsi con un aspetto quasi giustiziale, che sembra coerente con i principi a tutela delle confessioni sopra richiamate.

9. Nel riprendere il *fil rouge* – anzi, il *red thread* – del discorso dall'iter della recente intesa e da un profilo che qui ci riguarda più da vicino, cioè il confronto con i requisiti richiesti per la personalità, rileva la peculiarità della Chiesa d'Inghilterra per la sua configurazione di Chiesa 'formalmente' di Stato<sup>58</sup>, il cui sommo Governatore è il

---

<sup>53</sup> A parte il fondato sospetto di una parziale incompetenza del legislatore (GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 330 ss.

<sup>54</sup> SALVATORE BORDONALI, *Verifica e revisione delle intese*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1994, p. 399 ss.

<sup>55</sup> ALESSANDRO ALBISSETTI, *Le intese fantasma*, cit., p. 7.

<sup>56</sup> Del resto, nella sent. n. 52/2016 (riportata e commentata criticamente, tra gli altri, da JULIA PASQUALI CEROLI, *Interpretazione assiologica*, cit.), si evidenziano le ragioni istituzionali e costituzionali ostative "a una pretesa giustiziabile di avvio di trattative (in quanto) preordinate alla conclusione di un'intesa".

<sup>57</sup> ANTONIO RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iusdictio e gubernaculum*, cit. In breve (usando parole di ELISABETTA FRONTONI, op. cit., p. 7), il Governo sarebbe libero di raggiungere o meno l'intesa e di presentare il relativo disegno di legge, ma non potrebbe "spingersi fino a rifiutare un confronto preliminare con la confessione religiosa". Sul punto, cfr. altresì FABIANO DI PRIMA, *Le trattative*, cit., p. 132 ss.

<sup>58</sup> Esplicando il punto, come rileva FABIANO DI PRIMA (nel suo *Matrimonio e Chiesa d'Inghilterra*

re<sup>59</sup>, il sovrano di uno Stato, come tale non contemplato nel quadro normativo di riferimento. Per risolvere tale aspetto il pragmatismo anglosassone<sup>60</sup>, unito agli apporti maturati nel corso degli incontri bilaterali di vario livello e tenendo presenti anche le esigenze emerse delle c.d. “religioni nuove”, ha suggerito la soluzione dell’ente Chiesa d’Inghilterra, con personalità giuridica propria (D.P.R. 17 luglio 2014)<sup>61</sup>, così da uniformarsi a quanto richiesto dalla legge nazionale per procedere all’intesa<sup>62</sup>. Un esempio, che torna utile e propositivo anche nei confronti di quelle confessioni che desiderano una posizione ufficiale pur avendo problemi del tipo anzidetto<sup>63</sup>. Un aspetto quindi in parte nuovo e soprattutto propositivo, nel senso che l’aspirazione verso un’integrazione pacifica non deve essere intesa mai a senso unico o apparire come una resa da parte dello Stato.

10. L’altro aspetto della nuova intesa del quale si è fatto cenno e che s’intende riprendere concerne la ripetitività nel testo di contenuti e di modelli consolidati. Si tratta di una circostanza che si presta a essere valutata in di-

---

oggi, in OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, ANNA SAMMASSIMO, (a cura di), *Matrimonio e famiglia di fronte al Sinodo. Il punto di vista dei giuristi*, Vita e Pensiero, Milano, 2015, p. 186) se da una parte la Chiesa d’Inghilterra non può dirsi giuridicamente inglobata dentro la struttura statale”; d’altra parte, essa pur non avendo “ufficialmente status né personalità giuridica”, e pur mancando un “atto del Parlamento che la stabilisca formalmente come Chiesa nazionale”, si trova, “in ragione dei due cruciali eventi avvenuti al tempo della Riforma, i.e. l’abolizione dell’autorità papale e il riconoscimento del Re come suo “Supreme Governor”, ... a essere percepibilmente unita allo Stato, pur restando un’istituzione da questo distinta: come in una sorta di legame “matrimoniale”, dove le parti si uniscono in un vincolo diventando una cosa sola, ma conservando ciascuna la sua specifica individualità”. V. altresì sul punto RAFFAELE GRANATA, *La Riforma protestante tra istanze di rinnovamento e movimenti ereticali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 22 del 2021, p. 60.

<sup>59</sup> In realtà, come osserva CRISTIANA CIANITTO, *L’assetto patrimoniale della Chiesa d’Inghilterra: un esempio di pragmatismo*, (in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 32 del 2014, p. 4) il monarca “è formalmente a capo dello sola *Church of England*, mentre l’Arcivescovo di *Canterbury* costituisce la guida morale e spirituale di tutte le chiese anglicane nel mondo, cioè dell’*Anglican Communion*”. A tal riguardo, puntualizza FABIANO DI PRIMA, *Matrimonio e Chiesa d’Inghilterra oggi*, cit., p. 210, come ciascuna di dette chiese, pur vantando “una perfetta autonomia”, un “proprio ordinamento giuridico”, e le prerogative per adottare una propria peculiare “governance”, tuttavia, allo stesso tempo, ha “nell’Arcivescovo titolare della Sede di *Canterbury* un’indiscussa guida spirituale, ed insieme un punto di riferimento cruciale”. V. sul punto, altresì ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d’Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, cit., p. 151.

<sup>60</sup> Del reso ben noto come caratteristica anche della Chiesa d’Inghilterra, definita con ragione “esempio pragmatico di amministrazione patrimoniale ragionata e funzionale alle attività da svolgere a servizio della propria comunità dei fedeli, ma con ricadute più ampie sull’intera collettività nazionale” (CRISTIANA CIANITTO, *L’assetto patrimoniale della Chiesa d’Inghilterra: un esempio di pragmatismo*, cit., p. 15).

<sup>61</sup> Più ampiamente ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d’Inghilterra in Italia*, cit., p.141.

<sup>62</sup> PAOLO C. CONIGLIO, *The Legal Status of the Church of England in Italy*, in *Ecclesiastical Law Journal*, n. 17, 2014, p. 53 ss.

<sup>63</sup> Utili approfondimenti in FABIANO DI PRIMA, *Le confessioni*, cit., p.121 ss.

verso modo, ma che tuttavia presenta un aspetto decisamente positivo. Infatti, il ripetersi di alcuni punti nei vari protocolli, a ben riflettere, offre una base affidabile per la semplificazione normativa.

Indubbiamente, la norma che sussume le altre di uguale contenuto sarebbe bilaterale limitatamente ai soggetti intervenuti nelle intese pregresse, ossia darebbe luogo, relativamente agli aspetti considerati, a una legge comune delle Confessioni che hanno sottoscritto un'intesa; ma tale osservazione non costituisce un buon motivo per non coglierne l'aspetto generale e positivo e immediatamente spendibile, tanto più se il testo è aperto e non è preclusivo di futuri sviluppi. In definitiva, ciò che conta è che non si abbia la pretesa di essere esaustivi della materia o di precludere assetti specifici da venire.

11. Sempre avendo come riferimento il sistema vigente, si aggiunge la proposta abbastanza convincente, illustrata da Silvio Ferrari, di un testo tipo al quale potere aderire, o anche uno schema d'intesa aperto a tutte le confessioni che desiderano aderirvi, con una procedura che, data la condivisione in linea di massima dell'impianto di base, possa autorizzare un percorso più snello di quello attuale. La possibilità indeterminata di adesioni ulteriori costituisce una prospettiva idonea ad attenuare lo svantaggio teorico e pratico delle Confessioni prive d'intesa.

Rimane quale alternativa quella prospettata da tempo dell'emanazione di una legge generale e organica, detta "sulla libertà religiosa"<sup>64</sup>, tale che possa sovvertire *funditus* quella legge che rimanda al quadro politico in cui si è realizzata la Conciliazione del 1929<sup>65</sup>, ma che verrebbe a disconoscere proprio gli aspetti peculiari delle Confessioni, che si afferma di volere proteggere nel quadro di una rinnovata uguaglianza; o anche quella estrema, ma non antitetica, di tentare d'approdare a un nuovo separatismo<sup>66</sup>, che tuttavia non sembra che storicamente abbia conseguito risultati inoppugnabili<sup>67</sup>. Comunque, allo

---

<sup>64</sup> Sul progetto v. l'ampio studio a cura di ROBERTO ZACCARIA, SARA DOMIANELLO, ALESSANDRO FERRARI, PIERANGELA FLORIS, ROBERTO MAZZOLA, con Prefazione di GIULIANO AMATO, *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019.

<sup>65</sup> In tal senso la proposta di legge costituzionale dell'on.le L. Basso e di un movimento di pensiero orientato in tal senso (SALVATORE BORDONALI, *Problemi*, cit., p. 272 s.; più recentemente, v. le considerazioni al riguardo di ALESSANDRO FERRARI, *La laicità*, cit., p. 77.

<sup>66</sup> GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Libertà, sicurezza e dialogo culturale come coordinate del rapporto tra Islam e Occidente*, in Id. (a cura di), *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 30, che accenna all'ispirazione anticristiana spesso presente in queste proposte che va oltre l'anticlericalismo. Merita richiamare l'evoluzione francese al riguardo (GIUSEPPE CASUSCELLI, *A chiare lettere – Editoriali*, cit., p. 2 ss.).

<sup>67</sup> JEAN BAUBÉROT, *Libertà religiosa e laicità in Francia*, in *Lessico di Etica pubblica*, 2, n. 2, 2011, p. 59 ss.; ALESSANDRO TIRA, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento*

stato attuale occorre prendere atto dell'insuccesso dei ripetuti tentativi della legge organica e sembra da condividere quanto osservato (da S. Ferrari) che ormai un'ulteriore riproposizione giungerebbe “fuori tempo massimo”.

Viceversa, tenendo conto di un certo depotenziamento che il principio di bilateralità ha subito a partire dagli anni Novanta “nella tutela dei diritti e degli interessi confessionali” a vantaggio di “una crescente attenzione da parte della legislazione unilaterale statale”<sup>68</sup>, sembra auspicabile che il legislatore non si limiti a (svolgere) una funzione meramente “residuale” ma prenda in considerazione una legge che abbia il carattere di generalità: non già sotto l'aspetto della libertà religiosa (individuale e collettiva)<sup>69</sup> già tutelata diversamente, bensì sotto quello più modesto ma attuale di risolvere aspetti specifici e contingenti, quali sono la possibile semplificazione sia dei percorsi dell'intesa<sup>70</sup>, sia del loro contenuto. Lo stesso discorso vale per gli altri provvedimenti della pubblica amministrazione<sup>71</sup>.

12. Giunti alla conclusione, sembra possa darsi una risposta positiva al quesito di fondo, cioè se il sistema ideato dai Costituenti abbia retto al vaglio della pratica attuazione e se nel complesso il sistema, pur perfettibile, offra un apprezzabile grado di libertà per le Confessioni. Certamente è passato tanto tempo dal 1948 e tante cose sono cambiate; soprattutto si deve sottolineare l'evolversi della società che nell'assetto attuale (non è più una sorpresa) è caratterizzato dalla presenza di Confessioni un tempo non prese in considerazione, e ancor più la presenza in essa diffusa di istanze che appartengono al campo religioso

---

*del rispetto dei principi della Repubblica*”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)) n. 16, 2021, p. 91 ss. Per il separatismo di matrice anglosassone, v. i cenni di PAOLO CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoechiese.it](http://statoechiese.it)), n. 41 del 2017, p. 6; GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>68</sup> CARLO CARDIA, *Concordato, Intese, Stato federale*, in GIORGIO FELICIANI, (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2000, pag. 337; nonché, PAOLO CAVANA, *Libertà*, cit., p. 8.

<sup>69</sup> Sempre attuali al riguardo sono le osservazioni di ARTURO C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979, p. 117; nonché quelle di FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, p. 143 s.

<sup>70</sup> Con riferimento alla prassi governativa, dove è stato ravvisato (FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 21) nella gestione della disciplina costituzionale un atteggiamento di favore discriminante per alcune confessioni e dannosa per le altre.

<sup>71</sup> ALESSANDRO ALBISETTI, *Le intese fantasma*, cit., p. 8, segnala la materia matrimoniale, che di per sé non appartiene a quella normativa dei culti acattolici che postula comunque una regolamentazione bilaterale su base di intesa, bensì lasciata alla libera determinazione dello Stato, che dunque potrebbe intervenire unilateralmente sostituendo il vecchio matrimonio acattolico di cui agli artt. 7-12 della legge 1159/29. Altri esempi sono indicati da PAOLO CAVANA, *Libertà religiosa*, cit., p. 8 ss. (insegnamento religioso nella scuola, edilizia di culto, riconoscimento degli enti, finanziamento pubblico, assistenza nelle strutture segreganti – forze armate, polizia, ospedali, alimenti e festività).

o anche, più semplicemente, a culture diverse<sup>72</sup>. Queste costituiscono come tali l'essenza del pluralismo, che postula l'esistenza in seno alla società di opzioni differenti<sup>73</sup>, ma si offre anche la possibilità di recepire, attraverso i meccanismi di produzione giuridica, "valori sostantivi" nuovi e di sintesi<sup>74</sup>.

Compito, questo, che spetta allo Stato, nel suo proporsi come istituzione laica<sup>75</sup>, ossia come "priva di per sé d'identità culturale", e tesa a non contentarsi della possibilità di consentire la "semplice coesistenza di culture diverse"<sup>76</sup>.

In particolare, tra i meccanismi all'uopo utilizzabili, le intese si prestano bene a raggiungere il risultato di dare significati nuovi e condivisi a istanze che provengono dal campo religioso come valori condivisi; viceversa con una legge generale che pretendesse di normare tutti gli aspetti possibili si rischierebbe di bloccarli.

Tali valori ancorché condivisi dalla comunità civile, tuttavia, possono ricoprire un significato religioso, come tale percepibile da una comunità data, che vi riconnette un valore legittimante aggiuntivo<sup>77</sup>. Quel che conta per la comunità civile è che questi si sostanzino in un diritto per così dire secolare, cioè atto a riguardare punti specifici del vivere civile. Come *pars pro toto* sembra potersi ribadire l'esempio della celebrazione del matrimonio confessionale<sup>78</sup>, che è regolato dallo Stato partendo dai requisiti (soggettivi e oggettivi) che esso ritiene necessari per procedervi e dai controlli che ha il dovere di esercitare.

In conclusione, il sistema vigente si presta, e ancor più lo sarebbe con le modifiche e gli aggiornamenti sopra prospettati, non tanto, come paventato in una visione restrittiva, a una semplice omologazione di contenuti, ma come percorso aperto a una condivisione di valori in importanti settori del vivere civile e in grado di realizzare l'auspicata integrazione (rispetto a valori condivisi), con il risultato di aprire concretamente alle Confessioni religiose la possibilità d'accedere alla "casa comune" di tutti; come si sarebbe detto ai tempi di *Cavour*.

---

<sup>72</sup> FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 33, accenna criticamente all'età dei diritti e della multiculturalità.

<sup>73</sup> IVAN IBÁN, *Manual de Derecho Eclesiástico*, Madrid, 2004, p. 34 ss.

<sup>74</sup> GUSTAVO GUIZZARDI, *La pluralità dei pluralismi*, in *Un singolare pluralismo*, p. 14 s.

<sup>75</sup> SALVATORE BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXVI, 2010, p. 703 ss.

<sup>76</sup> FRANCESCO VIOLA, *La società multiculturale come società politica*, in *Studi emigrazione/migration studies* XLI, n. 153, 2004, p. 85.

<sup>77</sup> GUSTAVO GUIZZARDI, *op. cit.*, p. 19.

<sup>78</sup> ALESSANDRO ALBISETTI, *Le intese fantasma*, cit., p. 8; PAOLO CAVANA, *Libertà religiosa*, cit., p. 8.

# *Specificità religioso-culturali dell'intesa*

## *Religious-cultural specificities of the intesa*

FABIANO DI PRIMA

### RIASSUNTO

*Trent'anni orsono, al culmine della prima "stagione delle intese", voci autorevoli manifestavano trepidazioni per il moltiplicarsi degli orditi pattizi. Ad animarle stavano nozioni 'antiche' (e di gloriosa ascendenza culturale) di Stato, sovranità e ordinamento, che reclamavano un'apertura condizionata e cauta. Nel frattempo, montanti macrofattori (la sovranità concepita sempre più "oltre lo Stato"; l'incrementata attenzione per il diritto "altro") contribuivano progressivamente a placarle, con conseguenti aperture del Legislatore pattizio (in particolare) verso i tratti specifici del 'religioso-culturale'. Il concorrente influsso di meglio definite coordinate interne ha contribuito di recente a sviluppare un trend coerente con queste aperture, apparentemente maturato nel segno di una maggiore attenzione al proprium confessionale identitario: l'Intesa del 2019 pare fornire, al riguardo, diverse conferme (più o meno evidenti).*

### PAROLE CHIAVE

*Intese ex art. 8, III co., Cost.; Intesa con la Chiesa d'Inghilterra; Chiesa d'Inghilterra; sovranità; diritto pattizio; specificità religioso-culturali.*

### ABSTRACT

*Thirty years ago, at the height of the first "season of the Intese", authoritative voices expressed trepidation at the multiplication of pactional texts. Animating them were 'ancient' (and of glorious cultural ancestry) notions of state, sovereignty and legal order, which demanded a conditional and cautious opening. Meanwhile, mounting macro-factors (sovereignty conceived increasingly 'beyond the state'; the increased focus on "other" law) gradually helped to placate them, with consequent openings of the "pactional Legislator" (in particular) towards the specific features of the religion and worship aspects. The concurrent influence of better-defined internal coordinates has recently contributed to the development of a trend consistent with these openings, apparently matured in the sign of greater attention to the confessional identity proprium: the Intesa of 2019 seems to provide, in this regard, various (more or less evident) confirmations.*

### KEYWORDS

*Intese under Article 8, par. 3 of the Constitution; Intesa with the "Associazione Chiesa d'Inghilterra"; Church of England; sovereignty; pactional law; religious-cultural specificities.*



SOMMARIO: 1. *Timori autorevolmente espressi trent'anni fa sul moltiplicarsi delle intese, ancorati a nozioni 'antiche' di Stato, sovranità e ordinamento. Il rifugio in prospettazioni implausibili per il contesto italiano (intese plurime, rassemblements di differenti chiese cristiane; soluzioni d'indole separatista) – 2. Il placarsi delle trepidazioni: i montanti macrofattori di inizio millennio (la “trasfigurata” sovranità statale; l'incrementata attenzione per il diritto “altro”) e le ricadute sul diritto pattizio: segnali d'attenzione per i tratti specifici della dimensione religioso-culturale – 2.1. (segue) il concorrente influsso di due coordinate interne: le precisazioni della Consulta sulle implicazioni scaturenti dal principio di laicità rispetto al canale pattizio, e sul ruolo ivi giocato dall'Esecutivo – 3. Le conferme del trend rispecchiante il proprium confessionale nell'ultima Intesa. La chiave ermeneutica del Preambolo e la maturazione dell'indirizzo: il consapevole dosaggio del “diritto comune dei patti” ...– 3.1 (segue) ...e l'adozione del paradigma pattizio ebraico per significare/presidiare specifiche istanze di libertà, espressive di identità confessionale. Gli esempi in materia di matrimonio e di assistenza spirituale.*

*1. Timori autorevolmente espressi trent'anni fa sul moltiplicarsi delle intese, ancorati a nozioni 'antiche' di Stato, sovranità e ordinamento. Il rifugio in prospettazioni implausibili per il contesto italiano (intese plurime, rassemblements di differenti chiese cristiane; soluzioni d'indole separatista)*

Poco meno di trent'anni orsono, al culmine di una stagione che vedeva aggiungersi alle prime quattro intese (approvate con legge) quelle appena siglate con Luterani e Battisti<sup>1</sup>, un illustre ecclesiasticista, Francesco Finocchiaro, veniva chiamato a moderare una sessione di un seminario organizzato da due colleghi – di cui uno purtroppo da poco scomparso, Giovanni Battista Varnier<sup>2</sup> – altrettanto (insigni e) attenti alla condizione delle realtà confessionali acattoliche nel Paese<sup>3</sup>. Il tema del Seminario – “principio pattizio e realtà re-

---

<sup>1</sup> Il riferimento va alle due intese definenti rispettivamente i rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione delle Chiese evangeliche battiste italiane (UCEBI) e le Comunità evangeliche luterane italiane (CELI), sottoscritte la prima il 29 marzo 1993 e la seconda il 20 aprile 1993.

<sup>2</sup> Per un sentito omaggio alla memoria del maestro genovese, opportunamente rimarcante – tra l'altro – il suo tratto signorile, il garbato spirito e l'acutezza di pensiero, v. ALESSANDRO TIRA, *Un ricordo di Giovanni Battista Varnier dalla lettura dei suoi ultimi scritti*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2022, p. 629 ss.; ANDREA BENZO, *Ricordo di Giovanni Battista Varnier*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2022, p. 476 ss.

<sup>3</sup> Dell'attenzione al tema mostrata dallo stesso Varnier e da Vittorio Parlato (già ordinario di diritto ecclesiastico nell'Università di Urbino) ne costituisce testimonianza già solo la porzione della rispettiva produzione scientifica dedicatavi, e l'attività convegnistica che in particolare – per l'appunto – li ha

ligiose minoritarie” – si prestava a dare impulso a riflessioni non solo sullo stato dell’arte ma anche sulle prospettive dei rapporti ex art. 8, III co., Cost.<sup>4</sup>.

Finocchiaro, uso com’era a segnalare l’importanza del rispetto delle tecniche e regole giuridiche, come d’un giusto equilibrio tra principi generali e specialità<sup>5</sup>, giunto al cuore del suo intervento esprime tale duplice trepidazione indicando (ciò che gli appariva) un rischio potenziale del sistema. “Se lo Stato largheggerà nello stipulare intese” – nota l’A. – questa tensione alla promozione dell’autonomia delle confessioni per via pattizia potrebbe recare “un’inutile complicazione” dell’ordinamento, conducendo a uno “spezzettamento” della legislazione sui culti. Preferibile sarebbe stato – seguita F. – provare lo schema delle ‘intese per adesione’, ove “confessioni di uno stesso ceppo”, dopo aver negoziato e stipulato disposizioni su questioni specifiche, rinviassero per le questioni comuni (a tale novero) alla relativa regolazione della “prima delle leggi sulla base di intese”. Con la chiosa – su cui s’appunta la nostra attenzione – inerente alle Chiese cristiane, che sarebbe stato meglio se queste “si fossero federate per la stipulazione di un’unica intesa”, con un solo testo contenente norme comuni e insieme norme *ad hoc* per soddisfare “esigenze specifiche di ciascuna confessione”<sup>6</sup>.

Orbene, a sospingerlo verso quest’ultima osservazione – come si dirà meglio tra un attimo – non pare proprio essere il rimpianto per un’alternativa che avesse chances effettive di realizzabilità. Piuttosto, in coerenza con l’indicato

---

visti collaborare assieme nell’occasione evocata (coi relativi atti del Seminario raccolti nel volume da entrambi curato “*Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*”, Giappichelli, Torino, 1995) e poco prima, nell’organizzazione dell’evento “Normativa e organizzazione delle minoranze confessionali in Italia” (i cui lavori, unitamente ad un’appendice che per la prima volta in Italia raccoglieva normativa e organizzazione delle confessioni acattoliche, sono poi stati pubblicati dalla casa editrice testé citata, nel 1992). Dà conto di questa proficua collaborazione e di altre iniziative scientifiche del collega lo stesso Varnier, nel saggio “*Unicità dell’ordinamento giuridico della Chiesa di Roma: tradizione e rinnovamento*”, accluso al volume del primo, *Cattolicesimo e ortodossia alla prova. Interpretazioni dottrinali e strutture ecclesiali a confronto nella realtà sociale odierna*, Rubbettino, Soveria Manelli, 2010, p. 9. Quanto al magistero fornito da Francesco Finocchiaro, e i molteplici spunti richiamabili – a cominciare dalla nota lettura (densa di implicazioni profonde per le realtà considerate) dell’art. 8, II co., Cost. in parallelo con l’art. 7, I co., informante una configurazione delle confessioni acattoliche quali *ordinamenti giuridici primari* – si rimanda *ex pluribus* all’*Omaggio a Francesco Finocchiaro* reso da ALESSANDRO ALBISETTI in apertura del volume che ne raccoglie alcuni scritti pubblicati negli anni ’70, recante il titolo *Saggi (1973-1978)*, Giuffrè Ed., Milano, 2008, p. IX ss.; nonché ai ricordi contenuti nel numero 1/2016 della *Rivista Diritto e Religioni* (alcuni dei quali richiamati *infra*) ed al saggio di SALVATORE BORDONALI, *Famiglia e matrimonio, un momento di riflessione prendendo spunto da F. Finocchiaro*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2016, p. 1003 ss.

<sup>4</sup> V. il richiamo alla nota precedente.

<sup>5</sup> In tal senso, cfr. SALVATORE BORDONALI, *Famiglia e matrimonio, un momento di riflessione prendendo spunto da F. Finocchiaro*, cit. p. 1020.

<sup>6</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Riflessioni introduttive*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio*, cit., pp. 198-199.

usuale suo modo di approcciare le “complicazioni” del quadro regolativo, la volontà di segnalare che l’ipotetica soluzione federativa (nell’ottimizzare in qualità/quantità detto quadro, al contempo) avrebbe avuto un ancoraggio a un dato tecnico certo, e cioè che le confessioni cristiane sono disciplinate, non poche volte, da una serie di norme uniformi.

Un rilievo tanto fuggevole, quest’ultimo, quanto denso d’implicazioni, a cominciare dal suggerimento di una plausibile affinità sussistente – fatti i debiti distinguo – tra talune istanze giuridicamente rilevanti protette dalle intese in questione: riflettenti quella (da lui segnalata) tra le corrispondenti regole che le esprimono in ciascuno dei rispettivi ordinamenti confessionali.

Giova (nell’economia del lavoro) segnalare che vent’anni dopo uno dei massimi esperti di diritto della Chiesa d’Inghilterra (nonché membro fondatore d’un importante veicolo dell’ecumenismo qual è il *Colloquium of Anglican and Roman Catholic Canon Lawyers*<sup>7</sup>), Norman Doe, compara dieci sistemi giuridici corrispondenti ad altrettante chiese cristiane, per confermare l’ipotesi che al netto delle diverse posizioni dottrinali/confessionali (di queste distinte tradizioni) sussistano “profonde somiglianze” tra i relativi strumenti normativi, tali da delineare una “concezione teologica del cristianesimo e della sua identità globale in forma giuridica”<sup>8</sup>. Somiglianze che – segnatamente – concernono anzitutto il frequente ricorso a fonti comuni nella formazione delle loro leggi<sup>9</sup>, e dalle quali è possibile dedurre “principi condivisi delle leggi dei cristiani”<sup>10</sup>.

Ciò avvalorava quanto tecnicamente comprovato sia il rilievo di Finocchiaro, nel figurare un percorso alternativo la cui *astratta* praticabilità oltretutto trova altrove conferma proprio in quegli anni, con la dinamica pattizia appena concretizzatasi in Spagna (1992) con grandi aggregazioni confessionali, di

---

<sup>7</sup> Sull’iniziativa, proponentesi dal 1999 l’obiettivo primario di contribuire a una maggiore comprensione ecumenica tra anglicani e cattolici romani, si rimanda all’ampia ricapitolazione contenuta nel report “*A Decade of Ecumenical Dialogue on Canon Law*”, pubblicata dall’*Ecclesiastical Law Journal*, 11, pp. 284-328.

<sup>8</sup> NORMAN DOE, *Christian Law. Contemporary Principles*, Cambridge University Press, 2013, cit., p. 1 (tradotto dall’originale).

<sup>9</sup> *Ibidem*. Segnatamente, il rilievo predetto s’appunta su vari riscontri, ma anzitutto in ordine: a) alle “*practices of the different churches to use common sources in shaping their laws (chiefly the Bible) and to adapt the regulatory fundamentals of their mother church, in the case of those within one tradition, or at least elements of them, in the case of churches which have broken away from that tradition*”; b) e alla circostanza che “*the dominant teaching of Christians is that salvation through Christ is fundamentally a matter of human faith and divine grace*”.

<sup>10</sup> NORMAN DOE, *Christian Law*, cit., p. 2. Sul punto v. anche il saggio scritto dallo stesso A. assieme a MARK HILL “*Principles of Christian Law*”, *Ecclesiastical Law Journal*, vol. 19, 2, 2017, p. 138 ss.

cui una ricomprendente l'orbita evangelica<sup>11</sup>. Pur se i vantaggi *ex parte Status*

<sup>11</sup> Di base, la *Ley orgánica de libertad religiosa* (1980) prevede la possibilità di sottoscrivere *acuerdos o convenios de cooperacion* con le confessioni che per il loro ambito e numero di credenti abbiano *notorio arraigo* (notorio radicamento) in Spagna. Nello specifico, per quanto riguarda l'area evangelica, l'apposita commissione governativa (la *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*) decise che il *notorio arraigo* potesse essere riconosciuto al protestantesimo spagnolo nel suo insieme, e non a singole denominazioni: nel novembre del 1986 fu creata la *Federacion de Entidades Religiosas Evangélicas de España* [FEREDE]; sei anni dopo si pervenne alla legge di approvazione (L. 10 novembre 1992, n. 24) del relativo accordo di cooperazione (come pure ad altre due leggi – n. 25 e 26 del 1992 – rispettivamente approvanti l'accordo con la *Federación de Comunidades Judías de España* [FCJE] e la *Comisión Islámica de España* [CIE]). Per un recente approfondimento sulla *Ley orgánica* del 1980 v. esemplificativamente i contributi del numero monografico (a cura di MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ e MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO) “40 años de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa” della rivista *Derecho y Religión*, 2020; sul punto, sia consentito, poi, il rimando a FABIANO DI PRIMA, *La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge “organica” sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXII, 2016, pp. 879 ss., e ai relativi rimandi bibliografici. Quanto all'accordo con la FEREDE, v. *ex pluribus* RICARDO GARCÍA GARCÍA, MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Aplicación y desarrollo del Acuerdo entre el Estado español y la FEREDE*, Madrid, 2008; GIANNI LONG, *Ordinamenti giuridici delle Chiese protestanti*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 171-172; JAVIER OTADUY GUERÍN, *Los proyectos de acuerdo de cooperación con las Iglesias evangélicas y las comunidades israelitas*, in CARLOS CORRAL (a cura di), *Libertad religiosa hoy en España*, Madrid, 1992, pp. 97-110. Più in generale, sui tre accordi siglati nel 1992, v. JAVIER MARTÍNEZ-TORRÓN, *Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el derecho religioso en Europa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 100 ss.; JUAN FERREIRO GALGUERA, *Acuerdos de 1992 con las minorías religiosas: 30 años después*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXVIII, 2022, p. 63 ss.; MARCOS GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Las confesiones religiosas minoritarias en la jurisprudencia española*, Comares, Granada, 2019, pp. 14-22; JUAN FERREIRO GALGUERA, *Desarrollo de los Acuerdos de cooperación de 1992: luces y sombras*, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 44, 2017; ALMUDENA RODRÍGUEZ MOYA, *Repensando el artículo 16.3. C.E. La nueva cooperación y el pluralismo religioso*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2016; PAULINO C. PARDO PRIETO, *Laicidad y Acuerdos del Estado con confesiones religiosas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008; AGUSTÍN MOTILLA DE LA CALLE, *Los acuerdos de cooperación con las confesiones no católicas en España*, in *Almogaren: revista del Centro Teológico de Las Palmas*, n. 36, 2005; ISIDORO MARTÍN SÁNCHEZ, *La naturaleza jurídica de los Acuerdos mencionados en el artículo 7 de la Ley orgánica de libertad religiosa y su posición en el sistema de fuentes del Derecho Eclesiástico del Estado*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, n. 7, 2005; JOAQUÍN MANTECÓN SANCHO (a cura di), *Los acuerdos con las confesiones minoritarias: diez años de vigencia*, Ministerio de Justicia – Secretaria General Técnica, Madrid, 2003; *Id.*, (a cura di), *Los Acuerdos de cooperación del Estado con la FEREDE, la FCIE y la CIE, a los diez años de su entrada en vigor*, Ministerio de Justicia – Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid, 2003; DAVID GARCÍA-PARDO, *El contenido de los Acuerdos previstos en el artículo 7.1 de la ley orgánica de libertad religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, Vol. XVI, 2000, p. 225 ss.; IVÁN C. IBÁN, (a cura di), *Laicidad, cooperación y sistema de acuerdos. Actas del VI Congreso Interuniversitario de Derecho Eclesiástico para estudiantes*, Ediciones Gráficas Ortega, Madrid, 1997; ALBERTO DE LA HERA, *Acuerdos con las confesiones religiosas minoritarias*, in *Ius Canonicum*, XXXV, vol. 69, 1995, p. 218 ss.; LOURDES RUANO ESPINA, *Los acuerdos o convenios de cooperación entre los distintos poderes públicos y las confesiones religiosas*, in *Revista Española de Derecho Canónico*, vol. 53, n.140, 1996, pp. 157-187; VÍCTOR REINA BERNÁLDEZ, M. ANGELES FÉLIX BALLESTA, (a cura di), *Acuerdos del Estado Español con confesiones religiosas minoritarias. Actas del VII Congreso Internacional de Derecho Eclesiástico del Estado, Barcelona, 1994*, Marcial Pons, Madrid, 1996; ANA FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *Estado y confesiones religiosas: un nuevo modelo de relación (los pactos con las confesiones: Leyes 24, 25*

d'ordine anche pratico/burocratico<sup>12</sup>, oltre che politico, scaturenti dal “*loable fin de no multiplicar a la enésima potencia los pactos*”<sup>13</sup> faticano a controbilanciare le scaturenti opacità e ricadute critiche, agevolmente percepibili specie dall'osservatore straniero. E su tutte, come nota al tempo un'altra voce autorevole<sup>14</sup>, una certa artificialità della soluzione che in vista d'una intesa “accomuna confessioni religiose differenti all'interno di una stessa federazione”: restando aperto l'interrogativo su come sia possibile “tenere conto delle specificità delle singole realtà confessionali in un'intesa siffatta” (per non dire del “pericolo che, una volta” imboccata la strada pattizia ‘federativa’, quelle rimaste fuori – non avendo potuto o voluto federarsi – “restino di fatto prive della possibilità di concludere un'intesa con lo Stato”<sup>15</sup>).

Ad ogni modo, come ben sa Finocchiaro, quella soluzione poco s'attaglia alla realtà del contesto italiano: ove si delinea piuttosto una decisa filtrazione/canalizzazione a monte delle *single* realtà confessionali atte a siglare un Intesa, giusta la prassi instauratasi nell'Amministrazione di vertice, nella persistenza della Legge ‘sui culti ammessi’, di considerare il riconoscimento ivi previsto (la personificazione degli “istituti” ex art. 2) alla stregua di un

---

Y 26 de 1992), Civitas Ed., Madrid, 1995; JOAQUÍN MANTECÓN SANCHO, *Los Acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995; JAVIER MARTINEZ-TORRÓN, *Separatismo y cooperación en los Acuerdos del Estado con las minorías religiosas*, Ed. Comares, Granada, 1994; JOSÉ ANTONIO SOUTO PAZ, *Gli Accordi dello Stato spagnolo con le minoranze confessionali tradizionale*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1-2, 1993, p. 540 ss.; JAIME BONET (et al.), *Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1994.

<sup>12</sup> RAFFAELE BOTTA, *Relaciones entre el Estado y las confesiones minoritarias: los derechos religiosos de los inmigrantes* [intervento], in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, 1998, p. 62, pur ritenendo maggiori le ombre, anziché le luci del sistema delle federazioni, rileva gli innegabili vantaggi che ne derivano, come ad es. quelli inerenti ai profili di “semplificazione procedurale, di affidabilità dell'interlocutore e di maggiore uniformità normativa”.

<sup>13</sup> AGUSTÍN MOTILLA, *La reforma de los acuerdos de cooperación con las federaciones evangélica, judía y musulmana*, in *Los Acuerdos de cooperación del Estado con la FEREDE, la FCIE y la CIE*, cit., p. 11.

<sup>14</sup> SILVIO FERRARI, *Relaciones entre el Estado y las confesiones minoritarias: los derechos religiosos de los inmigrantes* [intervento], in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, 1998, p. 81.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Sulle possibile ragioni di un'eventuale difficoltà contingente (o riottosità di base) d'una confessione all'idea dell'adesione in parola, si rimanda ai rilievi di RAFFAELE BOTTA, *Relaciones entre el Estado*, cit., p. 62, dove osserva come “«costringere» le confessioni a federarsi per aspirare allo status garantito dalle intese” significa tendenzialmente “non solo costringerle ad omologarsi su standard che possono non essere pienamente condivisi, logorando così la stessa coesione interna del gruppo rispetto ai principi specificamente professati, ma anche affidare interamente i gruppi più «deboli» al possibile (e probabile) arbitrio dei gruppi più «forti», ai quali è lasciata in ultima analisi la decisione se «accogliere» o meno nella federazione un determinato gruppo” (e dunque, nel primo caso, elevarlo “alla condizione di confessione assistita da intesa”; nel secondo, “lasciarlo nel limbo indeterminato delle confessioni «non protette»”).

implicito “accreditamento” istituzionale della stessa confessione interessata<sup>16</sup>. Un contesto, dunque, dove ogni riconoscimento speciale siffatto – inquadrato in quest’accezione, quale culmine di un iter innervato da un fascio di rilevantissimi interessi pubblicistici<sup>17</sup> – diventa così un momento ‘capitale’: un vero e proprio evento che la confessione ha ben diritto di ‘festeggiare’ – come del resto accaduto nel caso degli Anglicani<sup>18</sup> – alla luce dell’ulteriore prassi instauratasi che considera *solo* quelle confessioni che approdano a tale esito tra quelle “ammesse” a negoziare con l’Esecutivo in vista della sigla d’una Intesa<sup>19</sup>. E che alla base di quest’ordito di interpretazioni e prassi (sormontante un lacunoso diritto positivo) stia da tempo un generico “*sentiment* istituzionale”<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Il complesso di fattori che ha condotto a questa singolare dinamica, i suoi sviluppi e le sue implicazioni sono stati oggetto d’una recente disamina: v. FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l’accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell’Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 570 ss. (disamina, questa, compiuta in termini affini qualche tempo prima, in quadro più vasto: v. Id., *Le Confessioni religiose “del terzo tipo” nell’arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 121 ss. Sul tema del riconoscimento speciale e del rilievo conferitovi per via del diritto giurisprudenziale prodotto in sede consultiva dal Consiglio di Stato e delle prassi seguite dall’amministrazione di vertice, v. più di recente, MARIA D’ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in ANTONIO FUCCILLO, LUDOVICA DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi, tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-36; ALESSANDRO PEREGO, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2020, p. 467 ss.. Volendo, sempre sul tema, FABIANO DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula Ed., Tricase (LE), 2013.

<sup>17</sup> Proiettati, come sono, verso l’istituzionalizzazione ufficializzata d’una realtà recante preminente rilievo costituzionale.

<sup>18</sup> Vieppiù, ovviamente in Italia e in Inghilterra. Ne dà riprova, in particolare, il resoconto fatto dal Segretario Generale dell’Associazione Chiesa d’Inghilterra circa le vicende del pertinente riconoscimento a norma della L. n. 1159/1929 (cfr. PAOLO C. CONIGLIO, *The Legal Status of the Church of England in Italy*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 1, 2015, p. 53 ss.).

<sup>19</sup> Per un’esplicitazione della menzionata prassi da parte dell’organo governativo posto a supporto del Sottosegretario di Stato in materia di rapporti Stato/Confessioni (l’Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali), v. la notazione apposta nel sito ufficiale del Governo, per cui le trattative in parola «vengono avviate solo con le confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 24 giugno 1929, su parere favorevole del Consiglio di Stato» ([https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese\\_indice.html](https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html)).

<sup>20</sup> Inquadrabile in prima approssimazione come convinzione (informata dall’uso della L. 1159 e) genericamente radicata presso l’establishment centralistico-burocratico (competente in materia e) contiguo al potere politico, della perdurante esigenza di una “qualificazione/selezione” ad ora di riconoscere rilevanza giuridica nell’ordine civile a “fenomeni religiosamente connotati” (cfr. GIUSEPPE D’ANGELO, *Bilateralità e autonomia: il diritto delle confessioni diverse dalla cattolica «di organizzarsi secondo i propri statuti»*, in ANTONIO FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 121, ove rimarca il progressivo imporsi, non proprio commendevole, dell’idea che “la reale condizione di gruppi e confessioni religiose costituisca variabile dipendente dalla loro effettiva rispondenza a... requisiti...

– per motivi che per ragioni di spazio non si possono qui esaminare<sup>21</sup> – appare darne riprova una voce dottrinale intranea al mondo evangelico<sup>22</sup>, che nel raccontare del mancato obiettivo di un’intesa con tutto l’evangelismo italiano, minimizza il rimpianto giacché lo Stato non avrebbe comunque “accettato di trattare con una rappresentanza che vedeva insieme confessioni riconosciute (magari da secoli) e altre non fornite del «bollino» [i.e. la speciale personificazione ai sensi] della legge del 1929”.

Ma allora, visto che Finocchiaro (dall’alto del suo magistero, proteso a verificare i riscontri pratici dei concetti elaborati<sup>23</sup>) ben ha presente questo ed altri contro-fattori (tra i quali quello surriferito della prassi “selettiva” della P.A.), come spiegare il fatto che non vi faccia riferimento alcuno nella prospettazione offerta d’un mancato *rassemblement* cristiano propedeutico a una intesa?

Al riguardo, non è indifferente notare che l’idea di un’intesa “plurima” F. la propone (nel noto commento del ’75 all’art. 8 Cost.<sup>24</sup>, e dunque sin da) quando ancora le intese sono un quid irrealizzato, e senza nascondere la forza dell’idea opposta, secondo la quale se ogni confessione ha carattere, obiettivi e istanze a sé stanti, ogni intesa dovrebbe logicamente rispecchiare, di base, quelli della singola pattuente<sup>25</sup>. L’idea prospettata allora, dunque, pare già animata da un intento più contenuto, coerente con la sua “sistematicità di giurista”<sup>26</sup>: fornire un’alternativa residuale *teoricamente* plausibile, quella in cui interessi comuni spingano più ‘Credi’ a muoversi *comunque* assieme verso l’approdo pattizio. Ed essendo questo il circoscritto intento del tempo, sembrerebbe già così spiegarsi il silenzio più tardi tenuto sulle contingenze (spagnole e italiane) che *in concreto* nel frattempo suggeriscono (indirettamente e non) l’elettività della strada delle intese “single”.

---

spesso sottaciuti ed impliciti ma non per questo meno incidenti, che... gruppi e confessioni religiose devono dimostrare di soddisfare per potere accedere alle relazioni, più o meno qualificate e strutturate, che essi intendono coltivare con le istituzioni pubbliche e *persino, meno ambiziosamente, per vedersi pienamente riconosciute, almeno quanto ad esistenza, nell’ordine civile*” (corsivo aggiunto).

<sup>21</sup> Ma v. FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto*, cit., p. 568 ss.

<sup>22</sup> GIANNI LONG, *Libertà religiosa: una legge organica? Excursus storico e interrogativi critici su una vicenda legislativa e religiosa dai molteplici risvolti* in *Coscienza e Libertà*, 2012, p. 51.

<sup>23</sup> ORAZIO CONDORELLI, *Poche parole sulla dimensione storica nell’opera scientifica di Francesco Finocchiaro*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p. 583.

<sup>24</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Commento agli artt. 7 e 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di GIUSEPPE BRANCA, Zanichelli – Società Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975 (v. in *Saggi (1973-1978)*, cit., p. 465-466).

<sup>25</sup> Obiezione espressa in termini analoghi, in particolare, da ANNA RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 117 ss.

<sup>26</sup> Lo nota in particolare MARIO TEDESCHI, *Francesco Finocchiaro*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p.

Tuttavia – può supporre – quel silenzio potrebbe al contempo suggerire qualcos'altro, che investe il tema specifico di questa relazione. E cioè le ragioni di fondo della trepidazione di Finocchiaro per *il modo* in cui gli orditi pattizi si stanno moltiplicando, rinvenibili focalizzando l'impostazione culturale/tecnica che ne informa da sempre il vaglio.

Se per un attimo, infatti, si consideri l'influenza che su di lui esercita il pensiero romaniano (ma anche quello di Mortati<sup>27</sup>), appare difficile, ad es., pensare che non tenga presente l'idea che l'unità/organicità dell'ordine giuridico risponde (anzitutto) a istanze superiori trascendenti il sistema normativo (e che evocano assiologie sussistenti il corpo sociale storicamente/politicamente correlato)<sup>28</sup>. Questa prospettiva, invero, permette di scorgere nel suo discorso almeno due ordini ulteriori di preoccupazione: con l'avvertenza che uno solo di essi concerne un dato incontrovertibile (e ancora attuale), a differenza dell'altro, strettamente legato a un'un'impostazione teorica adesa a quello stesso pensiero (e sempre meno rispondente già alle trasformazioni di fine '900).

Segnatamente, grazie al predetto “filtro” è agevole riscontrare – da una

---

<sup>27</sup> Si noti come nell'intervento in commento di Finocchiaro sia citato, a proposito della legislazione ‘sulla base di intese’, proprio un rilievo di Mortati (che ne inquadrava la previsione nella Carta repubblicana quale “contentino” per le confessioni di minoranza). Sull'influenza del giurista di Corigliano nell'opera di F., v. la nota che segue.

<sup>28</sup> Come osserva ORAZIO CONDORELLI (*Poche parole sulla dimensione storica nell'opera scientifica di Francesco Finocchiaro*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p. 584) in diversi passaggi degli scritti di F., non pare “improprio scorgere l'eco dell'insegnamento di Costantino Mortati circa la necessità di considerare «in una superiore e comprensiva unità» l'ordine giuridico e i suoi fondamenti sociali, politici e storici: unità che, come sottolinea Finocchiaro, «all'evidenza non consiste[va] solo in un sistema di norme»” (notazione, questa, rinvenibile nella partecipe ricostruzione biografica dedicato dallo stesso A. proprio al grande costituzionalista: *Costantino Mortati (Calabresi nel tempo)*, Reggio Calabria, Paralelo 38, 1998, p. 31 ss.). In quest'ultima notazione è agevole cogliere al contempo l'influsso del pensiero romaniano, specie nella considerazione – smarcata dai portati normativisti – dell'ordinamento giuridico (a un tempo) come istituzione, ente e corpo sociale. Del resto, Finocchiaro (che tra l'altro dedica agli studi ecclesiasticistici del giurista palermitano uno scritto denso di contenuti e spunti originali, i.e. *Santi Romano e il Diritto ecclesiastico*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, LXXXVI, 1975, p. 183 ss.) più volte nel suo manuale evoca la teorica della pluralità degli ordinamenti, specie a ora di proporre la tesi delle intese come “atti di diritto esterno” (v. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XIII ed., agg. a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2019, p. 145); ma basta al riguardo già considerare la nota esplicativa in apice del corredo bibliografico del suo *La giurisprudenza nell'ordinamento canonico* (v. in *La norma en el derecho canónico: actas del III Congreso Internacional de Derecho Canónico, Pamplona, 10-15 de octubre de 1976*, Eunsa, Pamplona, 1979, p. 128), dove premette che le considerazioni svolte “presuppongono l'accettazione di una serie di principi concernenti la nozione di ordinamento giuridico, quale comunità autorganizzata e disciplinata da norme cogenti autoprodotte”, rimandando per la nozione proprio alla più celebre opera del Romano, l'*Ordinamento giuridico* (sui riflessi ecclesiasticistici del quale sia consentito il rimando alle riflessioni svolte in FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione dell'ordinamento civile, diritto canonico e libertà del credente (ripartendo da F. Scaduto e P.S. Mancini)*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2022, p. 100 ss.).



parte – la trepidazione per un’istanza superiore correlata a un’evenienza già critica/*disfunzionale* di suo, ossia i contenuti normativi tendenzialmente “standardizzati” cui approda l’attuazione dell’art. 8, III co., Cost.. L’istanza superiore posta conseguentemente in crisi è quella della vocazione repubblicana a secondare il *pluralismo delle diversità*<sup>29</sup>: un tratto qualificante (del corpo politico) che anzitutto dovrebbe trovare rispecchiamento nell’inveramento degli articoli della Carta<sup>30</sup>. Quando invece, per l’appunto, a dispetto dell’auspicio di parte governativa<sup>31</sup> espresso all’alba delle “stagione delle intese”<sup>32</sup> di ri-

---

<sup>29</sup> Per una notazione recente sul punto, v. PIERLUIGI CONSORTI, *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società. La scelta del tema e primi spunti di riflessione. Introduzione*, in ID. (a cura di), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa University Press, Pisa, 2019, p. 7; ma v. anche FRANCESCO ALICINO, *Identità-differenze. La tutela delle minoranze religiose nell’esperienza giuridica italiana*, in DANIELE EDIGATI, ALESSANDRO TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo: esperienze del passato e problematiche contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 123, dove nota come “la Costituzione del 1948 si fonda sulla necessità del pluralismo culturale-religioso”. V. altresì, più in generale i rilievi di CESARE MIRABELLI, *L’appartenenza confessionale*, Cedam, Padova, 1974, p. 85, dove rileva come i Costituenti abbiano inteso demolire l’asserto del monopolismo statale, a tutto vantaggio di una piena “affermazione del pluralismo, che da modello dottrinario” si traduce in “effettivo assetto politico-costituzionale” (corsivo aggiunto). Il tratto garantista della diversità, segnatamente per i gruppi sociali, discende già logicamente dalla variegatazza di bisogni e istanze (non assunti direttamente o totalmente a proprio carico dallo Stato ed invece) espressi e promossi da altrettanto varie e diverse espressioni della socialità a partire da quelle che possiedono una *facies* confessionale, e dunque oggetto di plurima protezione della Carta repubblicana (in senso affine, v. CARLO CARDIA, *Pluralismo (dir. eccl.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIII, Milano, 1983, p. 984 ss.).

<sup>30</sup> Per una conferma dell’attenzione dell’A. per il pluralismo come tratto qualificante la Repubblica, v. FRANCESCO FINOCCHIARO, *La Repubblica italiana non è uno stato laico*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 1997, p. 24.

<sup>31</sup> Si guardi alla dichiarazione resa all’indomani della firma dell’Intesa valdese (segnatamente il 21 febbraio 1984) dall’allora Presidente del Consiglio, B. Craxi (v. in *La revisione del Concordato. Un Accordo di libertà*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1986, p. 597).

<sup>32</sup> Per analisi condotte nell’ultimo decennio sul livello di apertura – nel senso indicato – del canale bilaterale ex art. 8, III co., Cost., cfr. *ex pluribus* – oltre alle relazioni del presente Convegno – MARIA D’ARIENZO, *Le nuove forme della negoziazione bilaterale Stato-confessioni religiose nell’ordinamento giuridico italiano*, in FRANCESCA OLIOSI (a cura di), *Diritto, religione, coscienza: il valore dell’equilibrio. Liber Amicorum per Erminia Camassa*, Mucchi Editore, Modena, 2023, p. 233 ss.; MARCO VENTURA, *Le trasformazioni della bilateralità*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 309 ss.; FRANCESCO ALICINO, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, ivi, p. 157 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *La bilateralità trasformata dagli infedeli. Prospettive per un dialogo religioso istituzionale*, ivi, pp. 202 ss.; SARA DOMIANELLO, *L’evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilateralità (da recuperare) e bilateralità (da custodire). Un invito al cambiamento e alla prudenza nel cambiamento*, ivi, p. 42 ss.; GIUSEPPE D’ANGELO, *Eguale libertà delle confessioni religiose e sistema delle intese. Il tema della qualificazione soggettiva (e dei suoi effetti giuridici)*, in *Laicidad y libertades*, 22, 2023, p. 274 ss.; SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”*, in MARIA D’ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant’anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive – Quaderno Monografico 1 – Supplemento Rivista (Diritto e Religioni)*, Anno XV, n. 1-2020, Luigi Pellegrini, p. 157 ss.; ROBERTO MAZZOLA, *Ordinamento statale e confessioni*

spettare la “*specificità identità* delle diverse confessioni” adottando “*differenti modelli [pattizi] adatti a ciascuna*”, i testi siglati nel decennio successivo (con l’eccezione di quello concernente l’UCEI) recano una certa tendenziale carenza di previsioni specifiche<sup>33</sup> “confezionate” sul *proprium* endoconfessionale<sup>34</sup>. Così evocando, per l’appunto, una sorta di apertura ‘trattenuta’ alla predetta istanza superiore di segno pluralistico.

D’altra parte, lo stesso retroterra culturale pare sollecitare in Finocchiaro un’altra trepidazione di fondo, sempre per un’istanza ‘suprema’ di sistema. Solo che stavolta la “sollecitazione” risulta impuntuale, trattandosi di un’istanza non effettivamente accolta dalla Repubblica, i.e. l’idea romaniana d’uno Stato pur sempre *dominus*<sup>35</sup> (e delle sue prerogative regolatorie apicali): un’idea che da ultimo (in pratica) lo porta a implicitamente criticare (nient’altro che) il *fisiologico* attuarsi dell’art. 8, III ° co., e cioè il dipanarsi di tanti orditi di matrice pattizia. Difatti, sebbene egli espliciti – come detto in apertura – solo un comprensibile timore per la scaturente disorganicità “della legislazione sui Culti”, il verso che assume il suo intervento sembra suggerire

---

*religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoeChiese.it](http://statoeChiese.it)), 2018, 34, p. 6 ss.; FORTUNATO FRENI, *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](http://www.statoeChiese.it)), cit., n. 30 del 2018; MARCO PARISI, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; ANGELO LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell’Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, II ed., 2017, p. 44 ss.; ILIA PASQUALI CERIOLI, *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.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 26 del 2016; PIERANGELA FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), cit., n. 28 del 2016. PIERLUIGI CONSORTI, *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 ss.

<sup>33</sup> Lo rileva, ad es., RAFFAELE BOTTA, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1, 2000, p. 370; ma sul punto, v. anche ANNA SVEVA MANCUSO, *L’attuazione dell’art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), febbraio 2010, p. 16 ss.

<sup>34</sup> Come pure condivisibile appare il rilievo (di FRANCESCO FINOCCHIARO, *Riflessioni introduttive*, cit., p. 199) allegato a quello testé visto, per cui in luogo di quell’aggiornata “generale normativa di diritto comune” (evocata a margine della sigla dell’Accordo di revisione) che dovrebbe fungere da piattaforma garantista di base per le istanze confessionali, vede proporsi una p.d.l. sulla libertà religiosa sorretta da buona volontà ma che fatica a inquadrare come “rimedio valido”, difficilmente evitando il rischio di costituire una “ridondanza della Costituzione”.

<sup>35</sup> Cfr. NICOLA IRTI, *Per una lettura critica di Santi Romano. Note introduttive*, in *Diritto pubblico*, 2018, p. 14 ss.; MARCO D’ALBERTI, *Santi Romano e l’istituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, p. 583 ss.; ALBERTO MASSERA, *Le autorità amministrative indipendenti e l’ordinamento giuridico*, in ROBERTO CAVALLO PERIN, GIOVANNA COLOMBINI, FABIO MERUSI, ARISTIDE POLICE, ALBERTO ROMANO (a cura di), *Attualità e necessità del pensiero di Santi Romano (Pisa 14-15 giugno 2018)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 146; volendo, FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 105 ss.

che quello, in fin dei conti, sia l'epifenomeno di un aspetto a monte, (probabilmente) appuntabile proprio nel correlato moltiplicarsi di spazi concessi ad altri ordinamenti (confessionali, per l'attuarsi dell'art. 8), a scapito della tenuta/coesione di quello dello Stato. E l'indizio più convincente, in tal senso, sembra stare nella chiusa del suo intervento: là dove segna/sogna un implausibile traguardo pacificatorio, fuori dal disegno costituzionale, di un dominante diritto comune in chiave anti-corporativa che "allontani" – si badi – la necessità di stipulare intese (per l'appunto, evocate quasi a mò di spettro incombente)<sup>36</sup>. Una chiusa, peraltro, che non è azzardato pensare faccia eco a quanto ascoltato in apertura di Convegno, ossia l'evocazione fatta dal collega Varnier (in un'affine chiave ideologico-culturale<sup>37</sup>) d'un potenziale scenario ove il "tessuto statale" venga progressivamente "lacerato" da parte dei gruppi (non solo religiosi) a forza di spazi lasciati, di arretramenti e "concessioni"<sup>38</sup>.

Il problema di queste notazioni è che riflettono, come anticipato, l'idea di Stato che emerge comunque dagli schemi romaniani. Con una scaturente idea di sovranità che, pur (ovviamente) non proclive all'autoreferenzialità, seguita a reputare le aperture ad altre realtà ordinamentali come *consentibili*, finché non si paventi il rischio di turbare la fibra/coesione (del sistema normativo) dello Stato<sup>39</sup>. Laddove, invece, il Costituente repubblicano scommette su un'altra accezione di sovranità: quella forte, all'opposto, perché espressiva d'uno Stato che non vuole più essere unico detentore del 'politico'; d'una comunità politica che non si pensa più autosufficiente<sup>40</sup> e che (dunque) riconosce la *necessità* di accogliere contributi costruttivi esterni di "altre" sovranità. E al riguardo, la posta in gioco, in caso di quelli provenienti dalle confessioni è particolarmente elevata, stante l'apporto fornito al definirsi di un'area di giuridicità 'distinta' che *appartiene già all'orizzonte assiologico* dell'ordinamento italiano. L'etero-integrazione dell'ordinamento civile a mezzo delle intese, dunque, non è più concepibile in termini di alvei aperti volta per volta, e con grande cautela, dallo Stato-ordinamento "primus inter pares"<sup>41</sup>; bensì di riferimento ad ambiti di po-

---

<sup>36</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Riflessioni introduttive*, cit., p. 199-200.

<sup>37</sup> Evincibile, ad es., dalle notazioni offerte nel saggio "Religione e nazione. Le coordinate del sistema italiano", contenuto nel volume (dallo stesso Varnier curato) *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, Accademia Ligure di Scienze e Lettere, Genova, 2004, p. 152 ss. (spec. p. 158, dove evoca lo spettro della "frantumazione" del "senso dello Stato").

<sup>38</sup> GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in ID., VITTORIO PARLATO (a cura di), *Principio pattizio*, cit., pp. 2-3.

<sup>39</sup> Cfr. FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 104 ss. (e relativi rimandi bibliografici).

<sup>40</sup> GIUSEPPE DALLA TORRE, *Considerazioni sui caratteri originali della Costituzione italiana del 1948*, in *Iustitia*, 1, 1999, p. 16 ss.

<sup>41</sup> BERNARDO SORDI, *Statualità e pluralità nella teoria dell'ordinamento giuridico*, in *Attualità e*

testà normativa “concorrente” già delineati dalla Carta, serventi *specifici* profili di libertà. E se è così, gli orditi pattizi a venire non faranno che disegnare più nettamente i contorni d'un riconoscimento interordinamentale (per l'appunto) già costituzionalmente contemplato.

Molteplici sono le ragioni che sottostavano trent'anni fa alla difficoltosa metabolizzazione di questo ragguardevole salto di qualità, a cominciare dal paradosso che a ispirarlo è pur sempre un insegnamento del Romano, quello sul pluralismo giuridico, che ispira nel frattempo la costruzione di solide costruzioni dottrinali<sup>42</sup>, integrando il bagaglio concettuale ecclesiasticistico<sup>43</sup>. Come non va sottovalutato, poi, l'aspetto psicologico del riguardo verso l'antica impostazione liberale (variamente declinata<sup>44</sup>, sull'inquadramento dei diritti religiosi). In questa sede, tuttavia, volendo concentrarsi sull'attitudine del diritto pattizio a dar rilievo a specificità dell'ordine confessionale, importa soprattutto porre in luce almeno altri due salienti fattori tecnico-giuridici che avrebbero potuto aiutare a superare quest'impasse ermeneutica (sul nuovo modo d'intendere le aperture ordinamentali), avvantaggiando la messa in rilievo della predetta attitudine della bilateralità.

---

*necessità del pensiero di Santi Romano*, cit., p. 68.

<sup>42</sup> Ad es., l'ottica funzionale delle norme di diritto ecclesiastico individuata da Luigi De Luca – assicurare, con attitudine da *legislatio libertatis*, la tutela del sentimento religioso dei consociati – poggia, tra l'altro, sull'avviso che norme anche legate a premesse ideologiche superate potessero ricevere nuova luce interpretativa nel senso testé riferito, sol che venisse loro attribuito un contenuto coerente con “la realtà effettiva che il pluralismo giuridico in sostanza esprime” (così LUIGI DE LUCA, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 142).

<sup>43</sup> Come ravvisa lo stesso Finocchiaro – oltre che nel citato saggio dedicato a Santi Romano (v. *supra*, nota n. 28) – nel suo *Il diritto ecclesiastico e la teoria generale del diritto*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Atti del Convegno. Napoli, 19-22 novembre 1986, Istituto italiano per gli Studi Filosofici, Napoli, 1988, pp. 59 - 63 (ma v. anche MARIO TEDESCHI, *La scienza del diritto ecclesiastico e le altre scienze giuridiche*, ivi, pp. 29-33). Con rilievi critici, anche nel senso indicato in corpo grande, v. SILVIO FERRARI, *Ideologia e dogmatica nel diritto ecclesiastico italiano*. *Manuali e Riviste (1929-1979)*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 124 ss.; CARLO CARDIA, *Pluralismo*, cit., p. 988.

<sup>44</sup> Con l'ascendente in particolare rappresentato dalle pagine dei due “dioscuri” del diritto ecclesiastico, Francesco Scaduto e Francesco Ruffini. Si soffermano sul punto, riguardo a quest'ultimo, ad es. SILVIO FERRARI, *Francesco Ruffini e la scienza del diritto ecclesiastico*, in MARIO TEDESCHI, (a cura di), *La tradizione dottrinale nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1994, pp. 107 ss.; in ORAZIO CONDORELLI, *Tra storia e dogmatica: momenti e tendenze dello studio e dell'insegnamento del diritto canonico in Italia (secoli XIX – XX)*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, CXV, 2004, p. 920 ss. (ma anche – partendo dalla fascinazione per il “doppio regime” sul matrimonio dell'epoca liberale – MARIO TEDESCHI, *La riserva di giurisdizione alla prova. Prospettive teleologiche e realtà ontologica*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1993, p. 538); ed il recentissimo lavoro di ALESSANDRO TIRA, *Francesco Ruffini e l'insegnamento del diritto ecclesiastico a Pavia nell'ultimo decennio del XIX secolo*, nel volume (dallo stesso A. curato) contenente le ritrovate lezioni pavesi dello studioso di Lessolo, i.e. FRANCESCO RUFFINI, *Diritto canonico. Appunti alle lezioni (Pavia, 1892-93)*, Giuffrè, Milano, 2024, p. 41 ss. Riguardo a Francesco Scaduto, si rimanda all'approfondimento operato in *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 17 ss. (e alla relativa bibliografia ivi riportata).

Oltre, dunque, al già ricordato ridimensionamento principio della sovranità statale (con la derivante permeabilità fisiologica “dei vari ordinamenti”<sup>45</sup>), è utile ricordare che Finocchiaro formula quei rilievi già quando da quattro anni la Corte costituzionale ha disvelato la presenza di un principio supremo di laicità statale, costituito dalla sintesi dei cardini ecclesiasticistici raccolti in Costituzione (sent. 203/1989). E se è vero che allora manca ancora l’esplicitazione aggiuntiva fornita a partire dalla sent. 52/2016 che tale principio, sintetizzando *anche* il cardine degli artt. 7, II co. e 8, III co., esorta ad abbracciare una logica cooperativa-bilaterale a beneficio degli “ordini distinti”<sup>46</sup>, già allora ad ogni modo quest’implicita chiave esegetica non passa inosservata<sup>47</sup>; ben venendo a collimare, oltretutto, con pregressi spunti del Giudice delle Leggi segnalanti il divieto di intromissioni nell’orbita intima dell’altro “ordine” (in rispetto ad ambiti di sovranità “altra”<sup>48</sup>). Derivandone già allora, pertanto, l’irricevibilità di soluzioni evocanti un’unilateralità legislativa misteriosamente abile a captare esigenze (non già generali/di base, espressivi della libertà presidiata dall’art. 19 Cost., bensì) particolari e proprie di ordinamenti non derivati da esso, quali sono le Confessioni<sup>49</sup>.

---

<sup>45</sup> Per mutuare le espressioni di FERNANDO SANTOSUOSSO, *Intervento*, in SALVATORE BERLINGÒ, VINCENZO SCALISI (a cura di), *Effetti civili delle sentenze ecclesiastiche in materia matrimoniale*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 27.

<sup>46</sup> V. *infra*.

<sup>47</sup> Giuseppe Dalla Torre, riprendendo i contenuti e l’idea di fondo di un articolo scritto all’indomani della sentenza n. 203/1989 (*Laicità dello Stato. A proposito di una nozione giuridicamente inutile*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2, 1991), pp. 274 ss.), osserva come il principio di coordinazione, sintetizzato in quello supremo di laicità, “esplicita” gli altri riferibili “alla libertà religiosa istituzionale”, *conducendo* “al noto sistema della negoziazione legislativa tra Stato e confessioni religiose” (così, Id., *Laicità: un concetto giuridicamente inutile*, in *Persona y Derecho*, 53, 2005, p. 149, corsivo aggiunto). V. anche l’avvertenza di un ecclesiasticista e presidente emerito della Corte Costituzionale, CESARE MIRABELLI, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2001, p. 233, là dove, riflettendo sull’argomentare della Consulta nell’occasione, rileva come le “operazioni interpretative ... proposte [da essa] tendono a far emergere dall’insieme delle norme costituzionali relative alla materia religiosa un principio, il cui contenuto non potrebbe contraddire le norme dalle quali è desunto, nutrendosi della combinazione di esse”.

<sup>48</sup> Come ravvisava già negli anni ’70, ad esempio, GIUSEPPE CASUSCELLI, *Pluralismo confessionale e organizzazione dei culti acattolici*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, Giuffrè, 1978, p. 285. Il principio supremo disvelato nel 1989, inoltre, secondo GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Introduzione*, in *Normativa e organizzazione*, cit. p. 29, lascia evincere “che non può essere consentito il richiamo del religioso nell’ordine civile”.

<sup>49</sup> ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1993, p. 110, inquadra le confessioni come “suscettibili di apparire come ordinamenti giuridici particolari, legittimati cioè a disciplinare determinati settori della vita sociale, come tali portatori, perciò, di un proprio orizzonte normativo, di una propria forma di legalità, *alla base della quale c’è la sostanza di un sistema di vita con i suoi caratteri identificanti*” (corsivo aggiunto); analogamente SALVATORE BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Vol. VI, Utet, Torino, 1991, p. 464 ss. Per recenti valutazioni nel senso predetto, che pongono in luce la criticità di un contegno eventuale

A tal proposito, l'altro dato da non fraintendere (allora come oggi) è l'ascrivibilità piena nell'area della politicità della decisione dell'Esecutivo d'interprenere il percorso pattizio. Anche qui si ha un'affine "conclamazione" da parte del Giudice delle Leggi solo in tempi recenti<sup>50</sup>. Ma anche qui può dirsi che pochi avrebbero immaginato una conclusione diversa: posto che il non obbligo dello Stato a contrattare appariva ai più conseguenza inevitabile del suo essere *comunque* sovrano, al timone dei processi conducenti alla legiferazione<sup>51</sup>; e in ogni caso, (come segnalava Varnier nella predetta occasione<sup>52</sup>) per quanto odiosa potesse apparire la conseguente prospettiva di un freno potenzialmente *ad libitum* apponibile a talune ipotesi pattizie, non persuadeva quasi nessuno l'idea opposta di poter per questo condurre in Tribunale un Governo<sup>53</sup>. Ebbene, se il qui pro quo da evitare riguardo alla manifestazione di "forza" così esibibile è quello di riguardarla come spia di una residuale posizione da "Stato-dominus", romanianamente inteso; il corretto inquadramento smentisce tale ricostruzione, trattandosi piuttosto dell'esternazione di una prerogativa (quella 'di non obbligo') analogamente vantata dalla Controparte confessionale, che potendo essere arbitra dei "propri desiderata"<sup>54</sup> può anche scegliere di vivere secondo la disciplina del diritto comune. Ferma restando la possibilità inversa (e assai più frequentemente datasi, anche per le problematicità conseguenti alla prima scelta<sup>55</sup>) di operare con una strutturazione che le ponga in relazione con lo Stato

---

in tal senso del Legislatore passibile di violare il principio di bilateralità, oltre che quello supremo di laicità che lo ingloba sintetizzandolo, v. SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 9; PAOLO CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 41 del 2017, p. 14, nota n. 33.

<sup>50</sup> V. Corte cost., sent. 52 del 24 marzo 2016.

<sup>51</sup> Come osservava a suo tempo già GAETANO CATALANO, *I nuovi accordi con le confessioni religiose, in I rapporti tra Stato e Chiesa in base all'Accordo del 18 febbraio del 1984*, a cura dell'U.G.C.I., Palermo, 1985, p. 39 ss. (ripubblicato in ID., *Scritti minori*, tomo II (Scritti giuridici), a cura di MARIO TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, p. 1169).

<sup>52</sup> GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio*, cit, p. 4.

<sup>53</sup> Per una ricostruzione del pensiero dottrinale sul punto, si rimanda a FABIANO DI PRIMA, *Le trattative per le Intese con le Confessioni religiose, tra politica e diritto (osservazioni a margine dell'ordinanza n. 40 del 2015 della Corte costituzionale)*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2015, p. 138 ss.

<sup>54</sup> L'espressione è di SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 9.

<sup>55</sup> Molte delle quali, per molti versi, presenti a tutt'oggi (ed esaminate in dettaglio nei lavori citati *supra*, alla nota n. 16). Sul punto, v. di recente, il rilievo di MARCELLO TOSCANO, *Laicità dello Stato e doverosa (ma inattuata) tutela delle minoranze religiose*, in DANIELE EDIGATI, ALESSANDRO TIRA, (a cura di), *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, cit., p. 176, che trova nelle condizioni critiche di molteplici minoranze religiose presenti oggi nel Paese sottoposte al diritto comune l'espressione della fatica del "pluralismo aperto" (delineata da G. Casuscelli) disegnato nella Carta repubblicana

“secondo meccanismi di diritto pubblico”<sup>56</sup>, prefigurando l’approdo ad accordi di vertice tramite i quali far valere nello Stato la loro specificità.

## 2. *Il placarsi delle trepidazioni: i montanti macrofattori d’inizio millennio (la “trasfigurata” sovranità statale; l’incrementata attenzione per il diritto “altro”) e le ricadute sul diritto pattizio: segnali d’attenzione per i tratti specifici della dimensione religioso-culturale*

Chissà – ci si chiede – quali sarebbero oggi le osservazioni di Finocchiaro sullo stato della legislazione bilaterale, di fronte a un quadro mutato ben più che per il dato numerico delle intese (in pratica raddoppiato; non certo la “proliferazione”<sup>57</sup> paventata dall’A.) o il (pur rilevante) loro estendersi a Confessioni non appartenenti al ceppo-giudaico cristiano<sup>58</sup>. Un quadro dove il convergere di macro-fenomeni e fattori interni nel frattempo ha inciso (pur in misura relativa, e/o di riflesso e con esiti altalenanti) nel contro-bilanciare alcune criticità del sistema, a parziale giovamento delle confessioni riguardo al loro “diritto a diversificarsi l’una dall’altra nella disciplina dei propri rapporti con lo Stato”, ferma restando quello all’eguale libertà<sup>59</sup>.

Riguardo ai primi fenomeni (quelli di vastissima portata), vanno segnalati i due in grado di modificare (il *leitmotiv* finora sotteso alla relazione, e cioè) il modo di pensare l’interazione dell’istituzione statale con le realtà “altre” da

---

di “afferinarsi nello Stato-comunità” e “trovare riscontro nell’ordinamento giuridico”. Contribuisce al perdurarsi di ciò, tra svariati fattori, lo scarso impatto del principio di laicità sul sistema delle fonti registrato sinora, a scapito delle potenzialità dello stesso di favorire l’attitudine dello Stato di fungere (come osserva MARIO FERRANTE, *Laicità inclusiva in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 35 del 2017, p. 9) “da “sistema di riferimento organizzante” (*Gestalt*), garantendo l’attuazione del principio del pluralismo religioso tutelato dagli artt. 8 e 19 della Costituzione, senza...indebolire la propria identità culturale”. V. anche al riguardo, FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 13 del 2021; ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, Carocci, Roma, 2013, p. 91 ss.

<sup>56</sup> CESARE MIRABELLI, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in GIUSEPPE LEZIROLI, (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002) – Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, Jovene, Napoli, p. 142.

<sup>57</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Riflessioni introduttive...*, cit., p. 198.

<sup>58</sup> “Dominante nella prima stagione delle Intese”, come osserva FRANCESCO ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, p. 19. Sottolinea il punto, di recente, ANTONIO FUCILLO, *Le intese senza intesa. Nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*, in MARIA D’ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant’anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., p. 228 ss.

<sup>59</sup> COSÌ, GIUSEPPE CASUSCELLI, SARA DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, p. 527.

sé e gli specifici valori giuridici da esse promossi e veicolati.

Da una parte, esprimono questa potenzialità innovativa quei processi d'interazione sociale a livello mondiale che conducono a porre in evidenza il tema di una *sovranità oltre lo Stato*<sup>60</sup>. Così che mentre gli scienziati della politica e i giuristi vagliano le alterazioni d'una nozione distantissima ormai da quella primigenia (la "potenza assoluta e perpetua" di uno Stato, inquadrata da Bodin<sup>61</sup>), giunge la presa d'atto che proprio in seno all'Unione Europea – forse il più eclatante/avanzato esperimento di trasformazione in tal senso<sup>62</sup>, luogo di sublimazione quasi alchemica del potere statale<sup>63</sup> – la nozione di *sovranità nazionale* assume un'indole meno "antagonistica"<sup>64</sup>. Una mitigazione che ha riflessi particolarmente evidenti nel panorama studiato dai c.d. "diritti relazionali speciali"<sup>65</sup>, attenti alle relazionalità intersistemiche; e tra questi il *Law and Religion*: come mostra paradigmaticamente il caso italiano. Dove recedono le rigidità istituzionali da Stato "nazional-territoriale ottocentesco"<sup>66</sup>, affioranti in più aspetti della revisione concordataria e dell'Intesa del 1984, sopravanzando un'idea di apparati più o meno collaboranti tra loro (per sopperire alla perdita di centralità<sup>67</sup>) che aprono a un'effettiva partecipazione del 'sociale' (anche

---

<sup>60</sup> Per una recente delineazione del tema, v. ENZO CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 2020. Più in generale, per i riflessi sul modo di pensare la giuridicità e il concetto di legalità, in rapporto a date istanze fondamentali, v. paradigmaticamente – da ultimo – MARIO RICCA, *Intercultural Spaces of Law. Translating Invisibilities*, Springer, Berlin, 2023; EDOARDO CHITI, ALBERTO DI MARTINO, GIANLUIGI PALOMBELLA (a cura di), *L'era dell'interlegalità*, Il Mulino, Bologna, 2022; JAN KLEBBERS, GIANLUIGI PALOMBELLA (a cura di), *The Challenge of Inter-Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019; DOMENICO DI MICCO, *Regolare la globalizzazione. Contributo giuridico comparante all'analisi del fenomeno globale*, Giuffrè, Milano, 2018.

<sup>61</sup> Nella "formula" riportata, ad es., da ANTONIO-CARLOS PEREIRA MENAUT, *Después de la soberanía*, in *Revista de Derecho Político*, n. 50, 2001, p. 62. Sul punto, cfr. paradigmaticamente DIEGO QUAGLIONI, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2015, p. 13 ss.; PIETRO COSTA, 'In alto e al centro': immagini dell'ordine e della sovranità fra medioevo ed età moderna, in *Diritto pubblico*, 1, 2004, p. 825 ss.;

<sup>62</sup> ENZO CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, cit., p. 91.

<sup>63</sup> DIEGO QUAGLIONI, *La sovranità*, cit., p. 116, evoca al riguardo una sua "trasfigurazione". Sui riflessi ecclesiasticistici, v. CESARE MIRABELLI, *Primato del dritto comunitario (anche sulle costituzioni?)* in LAURA DE GREGORIO, (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 23. Più ampiamente su questo processo si rimanda all'analisi condotta in *La proficua "irrequietezza" del Diritto ecclesiastico. Primi cenni*, in GIANFRANCO MACRÌ, *Diritto e religione. L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2012, p. 216 ss.

<sup>64</sup> Da ultimo, v. il pertinente rilievo di SILVIO FERRARI offerto nel suo contributo presente nell'appendice di questo volume.

<sup>65</sup> PIETRO FRANZINA, *Introduzione al diritto internazionale privato*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 5.

<sup>66</sup> MARCO VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 82; NATALINO IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2001, p. 8 ss.

<sup>67</sup> MARIANO CROCE, ANDREA SALVATORE, *Filosofia politica. Le nuove frontiere*, Laterza, Roma-



religiosamente ispirato, come mostra la riforma del Terzo settore del 2017<sup>68</sup>). E dove, specie negli ultimi anni, anche in forza d'un attecchito trend dialogico-pragmatico presso la P.A., coerente col diritto costituzionale sulla laicità<sup>69</sup>, appaiono sempre meno preclusi, in chiave pluralista, gli spazi "dove possono articolarsi domande diverse di riconoscimento"<sup>70</sup>. Con possibilità ampliate di sviluppo dell'eredità del 'primo' regime pattizio d'esperienza repubblicana, i.e. la promozione dell'autonomia delle organizzazioni religiose; e con queste ultime che, a loro volta, ben s'adattano al nuovo contesto, quali luoghi peculiari di funzionamento strutturato della società sulla base di un fondamento 'eteronomo della legge'<sup>71</sup>, capaci *ex se* "di funzionare *senza lo Stato*"<sup>72</sup>.

D'altra parte, a tal proposito, si profila l'altro macrofenomeno concorrente, dato dalla *riaffermazione del rilievo pubblico delle religioni*<sup>73</sup>. Nella su

---

Bari, 2012, p. VII.

<sup>68</sup> Sull'intervento codificatorio che ha portato nel 2017 ad una generale riforma del settore *non profit*, v. *ex pluribus* PIERLUIGI CONSORTI, LUCA GORI, EMANUELE ROSSI, *Diritto del terzo settore*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2021; ANTONIO FICI (a cura di), *La riforma del terzo settore e dell'Impresa sociale. Una introduzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Tra i molteplici contributi che ne studiano l'incidenza sul "fenomeno religioso collettivo", cfr. ANDREA BETTETINI, *Enti religiosi e Terzo settore nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Jus Ecclesiae*, 2, 2023, p. 575 ss.; PIERLUIGI CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoe\\_chiese.it](http://statoe_chiese.it)), n. 4 del 2018; ANTONIO FUCCILLO e LUDOVICA DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi. Tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, cit.; PAOLO CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2021; ISABELLA BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti»*. Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale, Giappichelli, Torino, 2021; GIUSEPPE D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 170 ss.); MARIO FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2019; ANTONIO FUCCILLO, RAFFAELE SANTORO, LUDOVICA DECIMO, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; ANNA GIANFREDA – MIRIAM ABU SALEM (a cura di), *Enti religiosi e riforma del Terzo settore*, Libellula, Tricase, 2018; PIERANGELA FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), cit., n. 3 del 2018; GIUSEPPE DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)) cit., n. 16 del 2018.

<sup>69</sup> FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto*, cit., p. 591 ss.

<sup>70</sup> MARCO VENTURA, *Libertà religiosa, matrimonio, famiglia. I confini della bilateralità*, in *Le proiezioni civili*, cit., p. 76.

<sup>71</sup> SILVIO FERRARI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Strumenti e percorsi di diritto comparato delle religioni*, Il Mulino, Bologna, 2021, p. 12.

<sup>72</sup> MARIANO CROCE, ANDREA SALVATORE, *Filosofia politica*, cit., vii.

<sup>73</sup> Per un recente mappatura sintetica dell'indirizzo, come declinantesi nel quadro europeo, v. GRACE DAVIE, *Revisiting Secularization in Light of Growing Diversity: The European Case*, in *Religions*, 14, 2023; PASQUALE LILLO, *Rilevanza pubblica delle comunità religiose nella dimensione giuridica europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 28 del 2018. Sempre di recente, con riferimenti ulteriori, v. SILVIO FERRARI, *La libertà di religione*

evocata “scompaginazione” degli assetti politico/istituzionali e nella correlata “fluidità” di riferimenti etico-valoriali ivi rinvenibile, non cessa di spiccare la duplice capacità delle confessioni di costituire roccaforti di tradizioni, memorie<sup>74</sup>, valori e identità<sup>75</sup>, e al contempo di operare slanci, ridisegnando sovente confini e “marcando spazi”<sup>76</sup> già proprio nella dimensione pubblica<sup>77</sup> (con una vocazione in tal senso, per molte realtà indefettibile<sup>78</sup>). Spazi marcati non solo con l’esplicazione del loro *proprium* identitario (e correlato bagaglio teologico-dottrinale), ma vieppiù del loro strumentario normativo<sup>79</sup>/organizzativo, che emerge – in modo cadenzato – vieppiù con senso e valenza sovente nuovi. Un *trend*, quest’ultimo che declinandosi nelle più varie modalità nelle diverse esperienze (in congruenza con una prospettiva globale che conosce molteplici versioni della secolarizzazione<sup>80</sup>) non manca di trovare riscontri nella

---

*nell’epoca della diversità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2018, p. 286 ss.; CARMELA ELEFANTE, *Ruolo pubblico delle religioni, nuovi equilibri tra la dimensione della libertà religiosa e salvaguardia dei diritti individuali. Spunti problematici dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in GIUSEPPE D’ANGELO (a cura di), *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo I, Giappichelli, Torino, 2018, p. 371 ss. La riaffermazione delle religioni nello spazio pubblico è un macro-fenomeno inquadrato e analizzato già a partire dagli anni ’90: v. segnatamente GILLES KEPEL, *La revanche de Dieu*, Seuil Ed., Paris, 1991 (trad. it. *La rivincita di Dio*, Rizzoli, Milano, 1991); JOSÉ CASANOVA, *Public Religions in the Modern World*, University of Chicago Press; Chicago, 1994 (trad. it., *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna 2000); SILVIO FERRARI, *Il vino nuovo e l’otre vecchio. Tolleranza, diritto e religione nell’Europa contemporanea*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XI, 1995, p. 101 ss.; RENÉ RÉMOND, *Religion et société en Europe aux XIXe et XXe siècles. Essai sur la sécularisation*, Seuil Ed., Paris, 1998 (trad. it. *La secolarizzazione. Religione e società nell’Europa contemporanea*, Laterza, Roma-Bari, 1999, p. 283 ss.)

<sup>74</sup> CARLO FANTAPPIÈ, *Il diritto canonico nella società postmoderna*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 35.

<sup>75</sup> PAOLO DONATI, *La matrice teologica della società*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, p. 220 ss.

<sup>76</sup> Come notava già alla fine degli anni ’90 GIOVANNI FILORAMO, *Disgregazione sociale e capacità delle religioni di attenuare i conflitti*, in SALVATORE BERLINGÒ (a cura di), *Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 166.

<sup>77</sup> RÉMI BRAGUE, *Fede e democrazia*, in *Aspenia*, 42, 2008, p. 203 ss.

<sup>78</sup> SILVIO FERRARI, SILVIA BALDASSARRE, *La promozione delle minoranze religiose in Europa e nel mediterraneo. Nuovi strumenti per nuove politiche*, in *Coscienza e libertà*, 61-62, 2021, p. 74.

<sup>79</sup> NICOLA COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione – Intervento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2009, p. 289 ss.

<sup>80</sup> Come rilevato da BENJAMIN L. BERGER, *Belonging to Law: Religious Difference, Secularism, and the Conditions of Civic Inclusion*, in *Social Legal Studies*, 24, 2015, p. 48, non vi è solo “one historical or sociological phenomenon called secularism”, piuttosto sussistendo un “broad range of political and legal configurations that subsist under the general mantle of secularism” (v. altresì sul punto il suo *Law’s Religion. Religious Difference and the Claims of Constitutionalism*, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London, 2015. Sul punto, v. altresì ALESSANDRO FERRARI, *Secularism e post-modernità: qualche eco da oltreoceano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 2 del 2018. Per un approfondimento ad ampio spettro del tema, cfr. *ex pluribus* CHARLES TAYLOR, *A Secular Age* (Harvard University Press, Cambridge, 2007), edito in Italia per i tipi della Feltrinelli nel 2009 (*L’età secolare*). Si vedano altresì il testo curato da SUSANNA

particolarità di quella italiana<sup>81</sup>. Come risulta evidente a chi vaglia il grado di attenzione ivi portata verso i sistemi giuridici confessionali (sollecitato anche dal diversificato/amplificato spettro di credenze nel Paese derivante dai flussi migratori<sup>82</sup>): in ispecie, saggiandone la considerazione che delle relative *specificità* ne fa l'ordinamento civile a mezzo dello strumento pattizio.

A tale riguardo, la chiave di lettura dell'incidenza dei due succitati macrofenomeni agevola a scorgere una delle ragioni per cui gli orditi bilaterali diversi dal concordatario e dall'Intesa ebraica solo di recente cominciano in modo più spiccato a riflettere tratti unici del bacino religioso-culturale (volta per volta) interessato. I primi tempi, infatti, ancora segnati dall'idea dello Stato-fortezza proteso anzitutto alla difesa delle sue prerogative e della coesione del proprio diritto, vedono una disponibilità invero relativa a vidimare questo tipo di clausole ad hoc: aggrada dunque, da questa prospettiva, alla parte governativa il tenore minimalista voluto dai Valdesi per la prima Intesa, ove solo pochissimi loro istituti specifici fanno capolino<sup>83</sup> (prevalendo l'urgenza di affrancarsi dalla maltollerata legge n. 1159 e di ottenere un riequilibrio nel posizionamento ordinamentale<sup>84</sup>). Creatosi così un precedente, e consolidatasi la

---

MANCINI e MICHEL ROSENFELD, *Constitutional Secularism in an Age of Religious Revival*, Oxford University Press, Oxford, 2014; e quello curato da J.R. JAKOBSEN e A. PELLEGRINI, *Secularisms*, Duke University Press, Durham-London, 2008. Per una riconsiderazione – alla luce dei cambiamenti di fine e inizio secolo – di alcune classiche teorie sulla secolarizzazione, v. esemplificativamente, da ultimo, SERGIO BELARDINELLI, *Max Weber e la secolarizzazione oggi*, in *Acta Philosophica*, 29, 2020, p. 295 ss.; PAOLO COSTA, *La città post-secolare. Il nuovo dibattito sulla secolarizzazione*, Queriniana, Brescia, 2019, p. 127 ss.; CARLO CARDIA, *L'esercizio del governo ecclesiastico in un contesto secolarizzato*, in *SSStato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), p. 6 ss.

<sup>81</sup> ENZO PACE, *Andante con moto. La nuova geografia religiosa in Italia*, in *Coscienza e libertà*, 49, 2014 – 50, 2015, p. 32 ss.; GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in RAFFAELE COPPOLA, CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci, Bari, 2012, p. 6 ss. V. anche le recenti riflessioni di FABIO FRANCESCHI, *Governare le società cosmopolite. Una sfida per il futuro dell'Europa*, in *Sudeuropa*, 1-2, 2021, p. 51 ss.

<sup>82</sup> V. ad es. MARIO FERRANTE, *I diritti dei migranti tra diritto, religione e cultura*, in ANTONIO INGOGLIA, Id., *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, Libreriauniversitaria ed., Padova, 2017, p. 89 ss.; ANTONIO G. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in *Le minoranze religiose*, cit., p. 139 ss.; RAFFAELE SANTORO, FEDERICO GRAVINO, *Fenomeno migratorio, processi di integrazione e autonomie locali*, in SALVATORE D'ACUNTO, AMBROGIO DE SIANO, VALERIA NUZZO, *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, ESI, Napoli, 2017, p. 499 ss.

<sup>83</sup> GIANNI LONG, *Le intese con chiese evangeliche* in ANNA NARDINI, GIOVANNI DI NUCCIO (a cura di), *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, 2001 (reperibile in Presidenza del Consiglio dei Ministri – [www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/publicazione\\_indice.html](http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/publicazione_indice.html)), p. 5.

<sup>84</sup> MARIO RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 4.

peculiarità a sé dell'Intesa con l'UCEI (per noti motivi, già evincibili dal fatto che essa affranchi *da più norme unilaterali speciali*, ossia quelle della L. 1159 e quelle dei RR.DD. del '30 e del '31<sup>85</sup> sulle comunità israelitiche), diviene in un certo senso recessiva anche l'opzione ivi raccolta di spingere verso l'approntamento di clausole “della religione più favorita”<sup>86</sup>, mutuando cioè una o più *identiche* garanzie ottenute dalla Chiesa cattolica per via concordataria.

Paradigmatico, pare, in tal senso, ad es., il fatto che una di queste garanzie, il c.d. *segreto confessionale*<sup>87</sup> (di cui all'art. 4, n. 4 dell'Accordo di Villa Madama), costituente una forma di tutela rinforzata rispetto alla disciplina comune del segreto dei ministri di culto, ricalcata nell'Intesa del 1989 “a pro” dei rabbini<sup>88</sup>, non solo ricorre nei successivi vent'anni *solo in una* Intesa fra le

---

<sup>85</sup> Cfr. l'art. 33 della L. n. 101 del 1989, ove è previsto che “*Con l'entrata in vigore della legge di approvazione della presente intesa, sono abrogati il regio decreto 30 ottobre 1930, n. 1731, e il regio decreto 19 novembre 1931, n. 1561, sulle Comunità israelitiche e sull'Unione ed ogni altra norma contrastante con la legge stessa. Cessano altresì di avere efficacia nei confronti dell'Unione, delle Comunità nonché degli enti, istituzioni, persone appartenenti all'ebraismo in Italia le disposizioni della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e del regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, sui culti ammessi nello Stato.*” GIORGIO SACERDOTI (nel suo *L'intesa del 1987-1989: ebraismo italiano e ordinamento dello Stato*, in *La rassegna mensile di Israel*, 3, 2009, p. 32) impegnato – tra i rappresentanti della confessione – nelle trattative che conducono all'Intesa in parola, sottolinea due punti importanti riguardo alle peculiarità del caso, e cioè: da una parte, che in base al vecchio regime dedicato alle Comunità israelitiche (la c.d. Legge Falco) “l'ebraismo...era l'unico soggetto alla diretta legislazione organizzativa e di controllo dello Stato”; dall'altra, che il nuovo testo pattizio reca la “presa d'atto...che l'ebraismo non è solo religione” (osservazione che si ritrova in termini più generali nel saggio di STEFANO LEVI DELLA TORRE, *Essere fuori luogo. Il dilemma ebraico tra diaspora e ritorno*, Donzelli, Roma, 1997, p. VIII, allegandovi l'ulteriore rilievo che “sul piano della tradizione” esso “si presenta come un fenomeno unitario”, per l'appunto “non solo una religione”, ma neanche “solo una memoria”, quanto “piuttosto una civiltà”). Sulle origini della “Legge Falco”, v. ad es. STEFANIA DAZZETTI, *La rappresentanza dell'ebraismo in Italia e in Francia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2008, p. 125 ss.; ANSELMO CALÒ, *La genesi della legge del 1930*, in *La rassegna mensile di Israel*, 3, 1985, p. 332 ss.

<sup>86</sup> Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *Diritto e religione nell'ordinamento italiano, ovvero cosa è il “Diritto Ecclesiastico”*, in SALVATORE BERLINGÒ – Id., *Diritto Ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, cit., p. 10.

<sup>87</sup> Per un recente approfondimento del tema, cfr. MARIO FERRANTE, *Religious confession privilege in Italy*, in MARK HILL, A. KEITH THOMPSON, *Religious Confession and Evidential Privilege in the 21st Century*, Connor Court Publishing-Shepherd Street Press, Cleveland, Queensland, 2021, p. 117 ss.; anteriormente, v. DANIELA MILANI, *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro di culto e fedele*, EUPRESS, Lugano, 2008.

<sup>88</sup> V. Art. 3, L. n. 101 del 1989 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane*), ove si legge, rispetto ai “*ministri di culto nominati dalle Comunità e dall'Unione a norma dello Statuto dell'ebraismo italiano*”, come essi non siano “*tenuiti a dare a magistrati o altre autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero*”. Che si tratti di una clausola del tipo indicato, inserita cioè mutuando una formula disegnata per i ministri di culto cattolici, lo mostra altresì – a parte la redazione della norma affine a quella dell'Accordo del 1984 – l'autorevole valutazione di chi la ritiene faticosamente applicabile ai rabbini per la peculiarità del ruolo istituzionale da essi rivestito in seno al gruppo confessionale di appartenenza; e segnatamente, per la difficoltà di riferire a tale condizione giuridica nozioni, quali quella di ministero “non conciliabili per

altre approvate, i.e. quella luterana, ma vieppiù in una versione che l'allontana dal mero ricalco, (valutabile come ulteriormente) accrescitiva della tutela<sup>89</sup>. Per inciso, a spiegare l'unicità potrebbe stare il dato che stante l'individuabilità dell'elettivo oggetto di tutela dell'"archetipo" madamense nell'inviolabilità del sigillo sacramentale che circonda la confessione, non sembra indifferente il fatto che quest'ultima appaia particolarmente sentita nel pensiero di Lutero (figurandola quale "rito quasi sacramentale"<sup>90</sup>); ma è pur vero che "di norma nella liturgia protestante esiste" comunque "un momento *del culto*" dedicati<sup>91</sup> (dunque non mancando una specificità potenzialmente atta a ricevere la protezione in parola in altre intese con realtà di quell'orbita). In tempi invece a noi più vicini, il combinato influsso dell'attenuazione delle surriferite trepidazioni *ex parte Status* e dell'incrementata attenzione per la giuridicità confessionale incentiva sul punto un deciso cambio di rotta. Non solo, infatti, una previsione sul segreto confessionale (per la maggior tutela fornita ai ministri di culto) prende ad essere introdotta in tutte le intese approvate (nella versione "luterana" o comunque in quella "a ricalco" della cattolica, come l'ultima<sup>92</sup> con la C.d.I.), ma in più la formulazione nel caso dell'Unione Induista Italiana e dell'Unione Buddhista Italiana allarga il campo della garanzia, riconoscendo il diritto a mantenere il segreto d'ufficio su quanto appreso nello svolgimento "della *funzione*" (anziché solo "del ministero"). Così da sovvenire alla pecu-

---

intero e fino in fondo con i tratti più tipici che ne caratterizzano l'autentica concezione ecclesiologica" (così ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 687 ss.).

<sup>89</sup> L'art. 4, III co., della L. n. 520 del 1995 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia*) riconosce ai ministri di culto – pastori e laici – nominati dalla CELI e dalle sue Comunità "il diritto di mantenere il segreto d'ufficio su quanto appreso nello svolgimento del proprio ministero". DANIELA MILANI, *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale*, cit., p. 180, al riguardo osserva come "complessivamente considerate, le differenze testuali riscontrate nei confronti della norma contenuta nell'accordo con la Chiesa cattolica" (e date le "affinità esistenti", anche dell'art. 200 c.p.p.), "non possono non insinuare il sospetto che ci si trovi di fronte ad una forma di tutela differente – nella fattispecie più ampia – rispetto a quella normalmente accordata al segreto dei ministri di culto. Decisivo in questo senso non sarebbe tanto il riconoscimento in chiave positiva del diritto di mantenere il segreto, quanto la qualificazione dello stesso in termini di segreto d'ufficio. Stante la qualificazione in oggetto, nulla osterebbe, infatti, a ricondurre al segreto ministeriale qualsiasi informazione appresa nell'esercizio di attività dirette al perseguimento delle finalità istituzionali della confessione religiosa. Tanto più che l'art. 9 dello statuto della Chiesa Evangelica Luterana in Italia approvato a Roma il 24-25 gennaio 2004 – espressamente richiamato nella versione vigente insieme alla legge n. 520/1995 dal contratto di impiego che il pastore deve sottoscrivere all'atto dell'insediamento nella sede pastorale affidata alle sue cure – impegna costui «all'osservanza del segreto del confessionale e d'ufficio anche dopo il termine del rapporto di servizio» (art. 9, n. 1)".

<sup>90</sup> GIANNI LONG, *Ordinamenti giuridici delle chiese protestanti*, Il Mulino, Bologna, 2008, p.111.

<sup>91</sup> *Ibidem*.

<sup>92</sup> L. n. 240 del 2021 ("*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»*, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione"), art. 3.

liarità propria degli ambiti d'azione spirituale e/o culturale di figure altrettanto peculiari, proprie delle due realtà confessionali (come quella, rispettivamente, dello *swami*<sup>93</sup> o del maestro di *dharmā*<sup>94</sup>); ed al contempo controbilanciare un aspetto diverso a monte, quello delle qualifiche confessionali, rimasto invece inquadrato col “vecchio” sentire degli apparati: mancando infatti un esplicito riferimento alle suddette due figure nei rispettivi testi delle intese<sup>95</sup>, ove ricorre solo quella tradizionale e (per l'appunto) indifferenziata<sup>96</sup> di “ministro di culto” (non agevole da attribuire “se si fuoriesce dal modello confessionale giudaico-cristiano”<sup>97</sup>), quando pure il panorama pattizio pregresso conosceva già esempi di qualifiche specifiche esplicitate<sup>98</sup>.

È pur vero, tuttavia, che sul tema delicato della rarefazione di *disposizioni rispecchianti l'identità religioso-culturale* i predetti (macro) fattori esterni incidono in positivo (perlomeno) su altri versanti delle intese approvate<sup>99</sup>. Precisa-

---

<sup>93</sup> Cfr. l'art. 26 dello Statuto allegato all'Intesa con l'UII (approvata con la L. n. 246 del 2012), che contempla, oltre alla figura del *pandit* (colui che officia i riti, che può essere anche laico) quella per l'appunto dello *swami*, il signore di sé (appellativo riservato ai guru, ai maestri spirituali e di asetica) Cfr. RITA BENIGNI, *L'Intesa con l'Unione Induista Italiana Santana Dharma Samgha*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, p. 413 ss.

<sup>94</sup> Cfr. NICOLA COLAIANNI, *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, p. 475 ss.

<sup>95</sup> Anche se, perlomeno, nell'Intesa con la UII l'individuazione dei ministri di culto è agevolata, come sottolinea MATTEO CARNÌ, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), n. 28 del 2015, p. 9, “dal collegamento dell'intesa con la norma statutaria”, così che la qualifica dei ministri induisti, secondo la definizione dell'art. 26 dello statuto allegato all'intesa (che contempla le figure ricordate alla nota n. 93), “è certificata dall'Unione Induista Italiana” (art. 8 dell'Intesa).

<sup>96</sup> Già in epoca liberale: su questa origine e sulla valenza omnicomprensiva della qualifica in parola, v. ARTURO C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, IV ed., Giuffrè, Milano, 1975, p. 227; ANDREA BETTETINI, *Alla ricerca del «ministro di culto». Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2000, p. 249 ss.; ANGELO LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 136 ss.

<sup>97</sup> MATTEO CARNÌ, *I ministri di culto*, cit., p. 2.

<sup>98</sup> Ad es., quella di “missionario avventista” prevista dall'intesa con la Chiesa avventista (art. 4, I co., L. n. 516 del 1988) e di “rabbino capo” di una comunità ebraica (art. 3, II co., L. n. 101 del 1989).

<sup>99</sup> Resta, tuttavia il nodo dei Testimoni di Geova, che pur essendo realtà confessionale recante intesa (due testi sottoscritti il 2000 e il 2007) tuttavia non è mai approdata al passaggio cruciale della sua approvazione con legge: nodo reso ancor più evidente dal 2016, i.e. dalla pendenza del ricorso alla Corte EDU proposto al riguardo dalla Congregazione dei TdG, volto a lamentare l'“ingiustizia” avvertita, anzitutto nell'essere finita in una sorta di limbo. Orbene, posto il riconoscimento della natura politica e insindacabile dell'attività dell'Esecutivo relativa alla conclusione di accordi effettuato dalla Consulta (con la sent. n. 52 del 2016), e alla luce del tempo presosi dalla Corte EDU per decifrare meglio l'*affaire* italiano, può confidarsi – e forse è auspicio anzitutto dei giudici di Strasburgo – in una composizione a venire a livello nazionale: magari favorita dall'influenza dei fattori e delle coordinate interne ed esterne prima evocati. A tal riguardo, importa sottolineare che i due testi sinora sottoscritti scontavano il ricordato “vecchio sentire” degli apparati, glissando su questioni delicate legate all'identità specifica della confessione, segnatamente il rifiuto di terapie emotrasfusionali, e poggiando assai sul diritto pattizio

mente il loro influsso pare importante nel circoscrivere sia la ricordata tendenza *minimalista*, sia il diverso e sopravvenuto stato delle cose per cui diversi rappresentanti delle Confessioni (salvo, si ripete, il caso UCEI) *rinunciano* a riportare tali disposizioni in una triplice chiave strategica: a) sottrarsi alla L. 1159; b) “accedere all’ambita categoria di confessione ammessa ai benefici della bilateralità pattizia” (su tutti, quello dell’otto per mille, capace di riattrarre al tavolo pattizio confessioni già munite d’Intesa all’epoca non interessate a fruirne<sup>100</sup>); c) incontrare auspicabilmente “la benevolenza di Governo e Parlamento”<sup>101</sup>, nel secondare un verso “standardizzante” che agevola il fluire agile delle procedure.

I termini con cui questi fattori agevolano un progressivo mutamento del detto stato di cose sono da ricondurre in sostanza ad un apparente condizionamento dell’approccio “psicologico”, prima che “gestionale”, della rappresentanza governativa nel condurre le negoziazioni. Ed invero, se è indubbio che quest’ultima, confrontata dal (dato significativo del) ciclico ripresentarsi di esigenze comuni a ogni confessione – come prima notava il Professor Bordonali –, sia portata a suffragare e reiterare la falsariga che porta a testi in gran parte ripetitivi, è altrettanto vero che una visuale più incline a guardare le esigenze non solo centralistiche (e non solo intranee al circuito giuridico endostatale) può aiutare quella stessa *mens* governativa a ritenere parimenti poco “ottimizzante” (e dunque inappagante) un esito che vede ai margini/negletti taluni tratti indefettibilmente caratterizzanti: essendo noto (alla stessa *mens* e all’orbita di apparati che l’informa) che il loro essere relegati in un “non detto” istituzionale, finisce col traslare i problemi nel quotidiano dell’agire amministrativo, che tenta di trattarli con “procedure e prassi di natura periferica”<sup>102</sup>

---

standardizzato (così da pervenire a un ordito – per così dire – ‘innocuo’).

<sup>100</sup> Col risultato, rilevato in dottrina di “un contributo decisivo al rafforzamento e “consolidamento” dell’attuale sistema dell’otto per mille” per l’appunto “derivato dalla mutata posizione di quasi tutte le confessioni religiose che inizialmente se ne erano invece discostate in nome di un separatismo disinteressato (valdesi e battisti, in testa, ma non solo)”. Così SARA DOMIANELLO, JLIA PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell’otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), cit., n. 5 del 2020, p. 23. Sul meccanismo dell’otto per mille, per un approfondimento, v. CARMELA ELEFANTE, *L’otto per mille». Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018.

<sup>101</sup> FRANCESCO ALICINO, *La disciplina giuridica*, cit., p. 44; v. altresì FRANCO PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose, con particolare riferimento all’esperienza, come Presidente per la Commissione per le intese, delle trattative con i Buddhisti ed i Testimoni di Geova*, in ANNA NARDINI, GIOVANNI DI NUCCIO (a cura di), *Dall’accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, cit., p. 317.

<sup>102</sup> I virgolettati sono di PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, cit., p. 113 (ove si rimanda a PIERANGELA FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in RAFFAELE COPPOLA, CARMELA VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso*, cit., p. 109 ss.).

prive – però – di una direttrice legislativa ad hoc<sup>103</sup>.

Da qui, la proficuità dell'influsso di fattori esterni (come quelli in parola) che allargano per forza di cosa la prospettiva governativa, agevolando la considerazione di altre "opportunità di sistema" non concentrate solo sulle istanze dell'ordinamento interno. E che dunque, nello specifico, proiettano il *focus* dell'attenzione anche su elementi che riguardando la controparte confessionale intesa non solo come soggettività inserita in un "ecosistema nazionale" ma anche come realtà presente nel mondo, coi suoi retaggi, i codici di condotta e le proiezioni antropologico-culturali<sup>104</sup>. Così da portare, ad es., all'evidente ricerca in generale di una più "profonda e realistica comprensione delle dinamiche universalistiche" delle religioni<sup>105</sup> e (alla luce di ciò) del loro modo d'intendere una vita conforme alle norme religiose in una prospettiva "missionale": come mostrano già alcune specificazioni in tal senso contenute nelle intese del 2012 con gli Hindu, coi Mormoni e i Buddhisti.

Inoltre, l'incidenza progressiva degli anzidetti fattori (promuoventi per i motivi testé riferiti l'esplicitazione di contenuti specifici), porta a risultati ancora più evidenti nelle ultime due Intese approvate.

Riguardo alla penultima, siglata con una realtà derivante da un filone della tradizione (buddhista) Nichiren (la Soka Gakkai), ciò emerge da un rapido confronto col testo dell'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana: rispetto a un tema estremamente sentito qual è quello del "trattamento delle salme" in termini/modalità coerente al credo professato, infatti, quella più recente è corredata da una clausola<sup>106</sup> ulteriore che alla garanzia parimenti offerta già all'UBI del "rispetto delle regole della propria tradizione...in conformità alle leggi vigenti"<sup>107</sup> aggiunge l'ipotesi esplicita della cremazione, principale rito funebre nell'orbita buddhista, a cui largamente i fedeli accedono<sup>108</sup>.

In ordine poi all'ultima Intesa approvata, quella al centro del presente Convegno, un primo elemento di novità è rappresentato da un riferimento specifico a un testo sacro (l'"Evangelo") inquadrate come ineludibile *starting point*

---

<sup>103</sup> Sul punto, sia consentito rinviare all'analisi più dettagliata condotta in *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi*, cit., p. 73 ss.

<sup>104</sup> MARIO RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *Calumet – intercultural law and humanities review*, 2016.

<sup>105</sup> ALESSANDRO FERRARI, *Agenda 2020: dove va l'islam italiano?*, in *Oasis*.

<sup>106</sup> V. il terzo paragrafo dell'art. 9 della L. n. 130 del 2016 "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai".

<sup>107</sup> Art. 9, L. n. 245 del 2012 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana*).

<sup>108</sup> ANNA GIANFREDA, *Tra terra e cielo. Libertà religiosa, riti funebri e spazi cimiteriali*, Libellula, Tricase, 2020, pp. 194-195.



funzionale allo svolgersi della sua missione nel mondo. E come si vedrà tra un attimo, non mancano altri e diversi esempi, la cui disamina si rimanda di un attimo, per via del loro essere contestualmente espressivi anche dell'influenza di fattori *interni* che più recente, parimenti, paiono controbilanciare, anche indirettamente, il verso 'uniformizzante' seguito a lungo dall'Esecutivo.

*2.1. (segue) il concorrente influsso di due coordinate interne: le precisazioni della Consulta sulle implicazioni scaturenti dal principio di laicità rispetto al canale pattizio, e sul ruolo ivi giocato dall'Esecutivo)*

Riguardo ai fattori emersi all'interno dell'ordinamento italiano, dalla valenza appena indicata, anche qua possono segnalarsene in particolare due.

Il primo lo si è già evocato: la messa a fuoco del principio supremo di laicità – quale sintesi di cardini costituzionali 'intrecciati' anzitutto la regola aurea della bilateralità – negli ultimi anni operata dalla Consulta. Si è detto già che negli anni '90 traspariva in alcuni pronunciamenti che l'attitudine di "servizio" a pro delle "concrete istanze" della "coscienza religiosa" dei cittadini, reclamata dal principio supremo (sent. 203/1989), implicasse – per via della detta 'ontologica' indole sintetica – una (necessaria) propensione dello Stato alle concertazioni con le Confessioni, potenzialmente foriere della sigla di "accordi bilaterali" deputati a soddisfare quelle stesse (specifiche) istanze<sup>109</sup>. E si è accennato al maggior nitore dato, a partire dalla sent. 52 del 2016, alla *vocazione* di questa propensione, i.e. sollecitare un'attitudine istituzionale promuovente un verso 'dialogico-cooperativo', potenzialmente idoneo ad arricchire l'ordinamento di regimi pattizi di garanzia, amplificanti quella di base della libertà religiosa ("indistintamente" offerta a tutti)<sup>110</sup>. Può adesso aggiungersi che questi chiarimenti offerti dalla Corte aiutano ad arricchire, al contempo, il *plateau* di criteri d'opportunità politica che l'Esecutivo può adottare (e nell'uso bilanciare) in sede negoziale. Al ricordato (attecchito) criterio pragmatico/efficientista dell'uniformazione dei contenuti, difatti, si viene ad accostare questo "dialogico-cooperativo", già solo per il vantaggio di poter considerare raggiungibile con la sua adozione un obiettivo ordinamentale interno ulteriore. Vale a dire quello insito nella prospettiva che promuovendo la collaborazione mirata a focalizzare tratti religioso-culturali identitari, e *soddi-*

---

<sup>109</sup> V. ad es. CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 235 del 1997.

<sup>110</sup> v. in tal senso, CORTE COSTITUZIONALE, sentenza nn. 67 del 2017; 63 del 2016; 52 del 2016.

*sfacendo*<sup>111</sup> specifiche esigenze religiose riconosciute al gruppo (e di riflesso ai cittadini-fedeli), si smorzi il rischio di un suo ‘scollamento per insoddisfazione’ dal tessuto comunitario (con la possibilità a cascata di promuovere il rafforzamento della coesione sociale, quale “bene comune” nell’accezione dell’art. 1 dell’Accordo del 1984<sup>112</sup>).

A questo profilo di commendevole bilanciamento tra diverse “ragioni di Stato”, si correla da ultimo l’altro importante fattore interno, che per coincidenza evoca similmente un tema di una “vocazione meglio definita”. Si è a dire cioè della più compiuta delineazione – datasi nell’ultimo quarto secolo – del ruolo politico giocato in materia dalla Presidenza del Consiglio<sup>113</sup>. Emerso nella prima stagione dell’attivazione del canale pattizio, e inquadrato a grandi linee dalla disciplina organica (del relativo suo ordinamento) giunta allora (L. n. 400/1988)<sup>114</sup>, siffatto ruolo trovava già una definizione relativamente nitida col D.lgs. n. 300/1999<sup>115</sup>, giusta l’attribuzione di funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento della dialettica Governo/Confessioni, da esercitare con i coadiuvanti organismi di studio e consultivi (i primi dei quali istituiti nel ’97)<sup>116</sup>. Orbene, se si consideri, da una parte, gli spunti sviluppatisi negli ultimi anni nel

---

<sup>111</sup> Già anni prima di questa innovata giurisprudenza costituzionale, alcuni presupposti di questo potenziale “salto di qualità” erano stati colti da GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Libertà, sicurezza e dialogo culturale come coordinate del rapporto tra Islam ed Occidente*, in ID., *La coesistenza religiosa: nuova sfida per lo Stato laico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, p. 43.

<sup>112</sup> Si consenta il rimando sul punto a FABIANO DI PRIMA, MARCO DELL’OGGIO, *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, oggi: il consolidamento del principio della reciproca collaborazione (art. 1 Accordo di revisione concordataria). Il paradigma delle fabbricerie*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2017, pp. 249 ss. (nonché in *JusOnline*, 1, 2018, p. 28 ss.), e relativi rimandi bibliografici.

<sup>113</sup> Per i profili ecclesiasticistici, v. RITA BENIGNI, (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, RomaTrepress, Roma, 2021, p. 101. Più in generale, sull’attitudine elastica del sistema costituzionale, che ha nel tempo “consentito assetti molto diversi del sistema di governo e connesse differenze di ruolo del Presidente del Consiglio”, v. GIOVANNI PITRUZZELLA, *L’evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in ANDREA RAZZA (a cura di) *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent’anni dalla legge n. 400 del 1988*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2020, p. 114. In particolare, sul punto della pregressa “indefinitezza” dell’organo (prima della novità della L. n. 400/1988), v. esemplificativamente LEONIDA TEDOLDI, *il Presidente del Consiglio dei Ministri: un organo «indefinito» nello Stato democratico italiano tra gli anni cinquanta e ottanta del Novecento*, in *Rivista di diritto pubblico*, 4, 2016, p. 1059 ss.

<sup>114</sup> ANNARITA CRISCITIELLO, *La riforma di Palazzo Chigi: come cambia l’organizzazione della Presidenza del Consiglio*, in *Quaderni di Scienza Politica*, vol. 6, 3, 1999, p. 489 ss.

<sup>115</sup> Cfr. i contributi di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO (*Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*) e di GIORGIO PASTORI (*La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri e le competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose*) raccolti in ANNA NARDINI, GIOVANNI DI NUCCIO (a cura di), *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, cit..

<sup>116</sup> E segnatamente, allora la Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose (‘sovrintendente’ l’iter di formazione delle medesime, v. FRANCO PIZZETTI, *op. ult. cit.*, p. 309) e la Commissione consultiva per la libertà religiosa.

segno d'una ricercata "laicità inclusiva"<sup>117</sup> provenienti dalla complementarietà col ruolo disegnato nel '99 (e confermato nel 2019<sup>118</sup>) per l'Amministrazione ministeriale, di previa interazione con le Confessioni istanti, specie sul versante "tipizzato" della "tutela dei diritti delle confessioni religiose"<sup>119</sup>; e dall'altra, della centralità 'assoluta' dell'Esecutivo riconfermata nel 2016 dal Giudice delle Leggi (con la succitata sent. 56, quale "cabina di regia" dei dinamismi pattizi ex art. 8, III co., affiora un ulteriore fattore di impulso, ancorché non manifesto, a concentrarsi sulle esigenze specifiche religioso-culturali dei contraenti. Difatti, se il filtro previo (tendenzialmente "includente", salvo patenti contrarietà con principi ordinamentali basilari<sup>120</sup>) della dialogicità con gli ambiti ministeriali permette al Governo di focalizzare quelle esigenze identitarie "elettive" non compendiabili nel novero del diritto pattizio "standardizzato", il più definito e riconfermato suo ruolo decisionale/di mediazione<sup>121</sup> consente poi di meglio calibrare i vantaggi di sistema derivanti dal rispecchiarle nell'Intesa (con gli svantaggi altrimenti derivabili, anzitutto alla luce del descritto impatto sociale di questa).

### *3. Le conferme del trend rispecchiante il proprium confessionale nell'ultima Intesa. La chiave ermeneutica del Preambolo e la maturazione dell'indirizzo: il consapevole dosaggio del "diritto comune dei patti"...*

Si è già anticipato che l'allargata prospettiva governativa in ragione di

---

<sup>117</sup> Come ne dà recente testimonianza GIOVANNA MARIA RITA IURATO (nel suo *La Direzione Centrale degli Affari dei Culti nel contesto del nuovo pluralismo religioso*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant'anni di rapporti*, cit., p. 142, già Direttore Centrale degli Affari dei Culti).

<sup>118</sup> Dpcm. n. 78 del 2019, art. 5, comma 1, lett. e (ove tra gli ambiti di competenza della Direzione Centrale degli Affari dei Culti ricorre, tra l'altro, oltre ai "rapporti con gli enti delle Confessioni religiose", la "vigilanza sul rispetto della libertà religiosa"). Sul concetto di "laicità inclusiva", si rimanda a MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoe\\_chiese.it](http://www.statoe_chiese.it)), n. 35 del 2017.

<sup>119</sup> Cfr. art.14, dlgs n. 300/99.

<sup>120</sup> GIOVANNA MARIA RITA IURATO, *La Direzione Centrale degli Affari dei Culti nel contesto del nuovo pluralismo religioso*, cit., p. 142, che fa l'esempio di casi emersi di "situazioni di coazione degli adepti" e/o "ripetute violazioni dei diritti".

<sup>121</sup> FRANCESCO CLEMENTI, *Il presidente del consiglio dei ministri. Mediatore o decisore?*, Il Mulino, Bologna, 2023; VINCENZO PACILLO, *Il presidente del Consiglio dei ministri, la Chiesa e il Vaticano: relazioni e strumenti*, in SABINO CASSESE, ALBERTO MELLONI, ALESSANDRO PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Roma-Bari, Laterza, 2022, p. 1753 ss.; LUCA DELL'ATTI, *La premiership come mito. Suggestioni sulle evoluzioni della forma di governo italiana lungo i tentativi di un suo rafforzamento monocratico*, in *Nomos*, 1, 2022; LEONIDA TEDOLDI (a cura di), *Il presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione Europea*, Biblion, Milano, 2019; il citato volume collettaneo curato da ANDREA RAZZA "La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988".

montanti “macrofattori” di fine millennio (la “trasfigurata” sovranità statale; l’incrementata correlata attenzione per il diritto “altro”) paiono aver favorito già nella penultima Intesa (quella con la Soka Gakkai) e vieppiù nell’ultima approvata con la Chiesa d’Inghilterra un’apprezzabile e più nitida ricorrenza di tratti specifici relativi alla dimensione religioso-culturale (anche rispetto alle Intese del 2012, già in parte positivamente influenzate da questi macro-trend). Può ora soggiungersi come a un analogo risultato paiono condurre, altresì, le surriferite coordinate interne ricavabili dalle precisazioni della Consulta sulle implicazioni scaturenti dal principio di laicità rispetto al canale pattizio, e sul ruolo ivi giocato dall’Esecutivo. E a confortare quest’impressione, pare prestarsi particolarmente l’osservazione dell’Intesa del 2019 – qui oggetto della nostra attenzione – con gli spunti ivi contenuti che, pur non abbagliando per quantità, non lasciano indifferenti in termini qualitativi: in ispecie per l’attitudine ivi raccolta che pare nuova e diversa, nell’*esplicitare*, anziché meramente suggerire, taluni salienti tratti di specificità confessionale.

Basta del resto, a tal fine, seguitare a scrutinare il contenuto del suo Preambolo, per rendersi conto che per la prima volta non ci si trova più di fronte soltanto a una semplice introduzione formale/soleenne all’intesa, tesa a esprimerne sinteticamente spirito e direttrici di ispirazione. Difatti, sviluppando in tal senso un intendimento ben più contenuto già registrato in due testi pattizi del 2007<sup>122</sup>, esso a un certo punto “trascende” quella funzione per enunciare con chiarezza i caposaldi dell’identità confessionale e talune sue peculiarità istituzionali (in discontinuità con pregressi precedenti pattizi, dove al più queste sono sommariamente evocate).

Ivi troviamo, in *apicibus*, la presa d’atto *ex parte Status* che il “*Supremo Governatore della Chiesa d’Inghilterra è il Sovrano del Regno Unito*”: così che un atto bilaterale, con inedita triplice occorrenza nella storia della regolazione pattizia italiana, non solo reca l’esplicito riconoscimento del ruolo interno rivestito da una figura apicale di una confessione religiosa; ma vieppiù lo fa rispetto ad un’autorità (che non opera nel territorio del Paese, giacché) ricoprente un ruolo istituzionale (di costituzionale rilievo) in uno Stato stra-

---

<sup>122</sup> Come può dirsi, da una parte, per la formula generica contenuta nel preambolo dell’intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, per cui “*uno dei principi della «Chiesa» è obbedire, onorare e sostenere le leggi*” (formula che effettivamente evoca un caposaldo della confessione – come rimarca VINCENZO PACILLO, *L’intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2007 – ma che al contempo potrebbe avere un circostanziato intendimento ‘rassicurante’, rispetto all’ipotesi di “matrimonio plurimo” (ufficialmente abbandonato dalla Chiesa fin dal 1890, ma ancora praticato da gruppi dissidenti di fedeli). Altrettanto contenuta e generica è poi l’enunciazione raccolta nel Preambolo dell’Intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d’Italia, ove si legge “*che i propri fedeli sono chiamati a vivere l’esperienza religiosa in una dimensione comunitaria ed a partecipare alla diffusione del messaggio evangelico*”.

niero, e dove – *last but not least* – addirittura vi esercita il potere sovrano.

Come ci si avvede, non potrebbe (in questa triplice ‘prima volta’) esservi conferma più patente dell’influenza dei descritti processi di relativizzazione della sovranità statale e di apertura alle singolarità dei diritti confessionali, come pure della maturazione di una diversa *facies* operativa del binomio Esecutivo – Amministrazione di vertice (informata nel riferito senso “laicamente” inclusivo, e con margini ampi di manovra nelle trattative autorevolmente confermati). Difatti, dissipate già eventuali ritrosie a negoziare un’intesa con un’organizzazione religiosa soggetta a un “foreign power”, qual è la Chiesa d’Inghilterra, ‘governata’ dal Sovrano del Regno Unito<sup>123</sup> (un unicum, sinora, nella storia delle intese), latita altresì da parte governativa la trepidazione a lasciare che il testo rimarchi da subito il dato, poggiando sul lavoro ministeriale previo/istruttorio atto a focalizzare i tratti irrinunciabilmente caratteristici di ogni realtà confessionale (e inidonei a turbare il sostrato politico-giuridico fondamentale dell’ordinamento). Il primo dei quali, nel caso di specie, non può che essere il fatto di vantare un *nesso unico* con il Trono<sup>124</sup>, uno specialissimo abbraccio che vede la C.d.I. legata alla storia, alla tradizione e all’identità di una specifica *nazione*.

Ben note, del resto, erano le correlate premesse storico-giuridiche, con la risoluzione di Enrico VIII che (mediante diversi atti approvati dal Parlamento, ma soprattutto l’*Act of Supremacy*<sup>125</sup>) sancisce cinque secoli fa la rottura con

---

<sup>123</sup> Rimarca questa circostanza il Prof. Silvio Ferrari nel suo intervento in appendice al presente volume.

<sup>124</sup> MARK HILL, RUSSEL SANDBERG, NORMAN DOE, *Religion and Law in the United Kingdom*, Wolters Kluwer, Alphen van den Rijn, 2011, p. 29, parlano di una “*unique relationship*”. Evoca MARK HILL, *Ecclesiastical Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p.11, una “*discernible unity*”. Sul punto, v. JAVIER GARCÍA OLIVA, HELEN HALL, *Religion, Law and the Constitution: Balancing Beliefs in Britain*, Routledge, London, 2018.

<sup>125</sup> V. la sintesi operata da GINO PATRIARCHI, *La Riforma anglicana. Storia ed evoluzione della Chiesa d’Inghilterra e della Comunione anglicana*, Claudiana, Torino, 2006, p. 11 ss.; nonché RICHARD REX, *Henry VIII and the English reformation*, Palgrave Macmillan, London, 2006; HENRY CHADWIK, *La continuità della Chiesa d’Inghilterra e l’Atto di Supremazia del 1534*, in CESARE ALZATI, (a cura di), *L’anglicanesimo. Dalla Chiesa d’Inghilterra alla Comunione Anglicana*, Marietti, Genova, 1992, p. 43 ss.; GIUSEPPE ALBERIGO, *L’Atto di Supremazia del 1534 nel contesto dell’eccelesiology del tempo*, ivi, p. 62 ss. (ma v. anche, di recente, la ricapitolazione dei numerosi provvedimenti legislativi che portano a maturazione lo scisma fatta da RAFFAELE GRANATA, *La disciplina del fattore religioso nella Church of England: prospettive di inclusivismo costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 19 del 2022, p. 56, nota n. 14. Meno diffusa tra i “non addetti ai lavori” è la nozione che già al momento dell’incoronazione (1509) Enrico VIII esibisce palesi ambizioni legate all’affermazione di una compiuta supremazia regia, mutando le “tradizionali promesse in favore della libertà della Chiesa [e] aggiungendo clausole” a protezione della Corona e della “giurisdizione imperiale”: v., in tal senso, HENRY CHADWIK, *La continuità della Chiesa d’Inghilterra*, cit., p. 45, ove nota, rispetto alle affermazioni di supremazia di Enrico, che se questi “avesse desiderato un precedente fuori dalla storia secolare dell’Inghilterra...l’avrebbe potuto trovare nella sovranità illimitata che i Re

Roma<sup>126</sup> creando un'entità indipendente funzionale al “proprio progetto politico di un regno inglese autonomo, libero da qualsiasi ingerenza straniera”<sup>127</sup>; e con le susseguenti delineazioni datesi durante il regno della figlia Elisabetta (tra cui il passaggio al più calibrato titolo di “Supreme Governor”<sup>128</sup>, anziché “Supreme Head”) nel segno di un'esperienza ecclesiale e religiosa “assolutamente peculiare”<sup>129</sup>.

Il Preambolo, poi, seguendo a focalizzare i tratti originali di questa “Chiesa della nazione”<sup>130</sup> pone in luce subito dopo come essa abbia comunque un “Primate Religioso”, i.e. “l'Arcivescovo di Canterbury”: precisazione importante, giacché aiuta a cogliere la chiave cesaropapistica<sup>131</sup> di un modello dove un sovrano giura al momento dell'incoronazione di “mantenere” la Chiesa, conservandola come religione ufficiale dello Stato<sup>132</sup> e che serba pur se formalmente la ragguardevole prerogativa di nominarne gli arcivescovi e i vescovi<sup>133</sup>. D'altra

---

normanni di Sicilia avevano esercitato sul clero locale”(sul punto, per spunti originali di riflessione e rimandi bibliografici, v. SALVATORE BORDONALI, *Considerazioni sui Rapporti Stato Chiesa agli inizi del Regnum Siciliae*, negli *Studi in onore di Gaetano Catalano*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 257 ss.; nonché in Id., *Il progetto politico dei Normanni nella testimonianza delle cattedrali di Cefalù, Palermo e Monreale, in Il diritto ecclesiastico*, 1997, p. 368 ss.).

<sup>126</sup> Sulle pregresse e altrettanto celebri vicende legate alla sua situazione matrimoniale, alle origini dello scisma, si rimanda a MARIO FERRANTE, *Due matrimoni alle origini dello scisma anglicano? in Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2018.

<sup>127</sup> CRISTIANA CIANITTO, *La proposta di riforma della legge matrimoniale in Inghilterra e Galles. Una sfida multiculturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2021, p. 406.

<sup>128</sup> *Elizabeth's Supremacy Act restoring Ancient Jurisdiction* (1559). V. sul punto, di recente, ad es. WILLIAM JOHN TORRANCE KIRBY, *The Elizabethan Church of England and the Origins of Anglicanism*, in ANDREW HISCOCK, HELEN WILCOX (a cura di), *The Oxford Handbook of Early Modern English Literature and Religion*, Oxford University Press, Oxford, 2017, p. 55 ss.; ANDREA ARCURI, *La riforma in Inghilterra: Elisabetta e i 39 Articoli di religione della Chiesa Anglicana*, in *Potestas*, 15, 2019, p. 57 ss.

<sup>129</sup> CESARE ALZATI, «*Ubi fuerit imperator*». *Chiesa della residenza imperiale e comunione cristiana tra IV e V secolo in Occidente*, in Id. (a cura di), *L'anglicanesimo. Dalla Chiesa d'Inghilterra alla Comunione Anglicana*, cit., p. 15.

<sup>130</sup> MARK HILL, *Il ministero della Chiesa d'Inghilterra nella sfera pubblica*, in *Daimon*, 11, 2012, p. 130.

<sup>131</sup> PASQUALE LILLO, *Sovranità politica e dimensione religiosa nei sistemi unionisti*, in *Federalismi. it*, maggio 2019, p. 16.

<sup>132</sup> Cfr. ANGELO LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 29.

<sup>133</sup> PETER CUMPER, *Religious Liberty in the United Kingdom*, in JOHAN D. VAN DER VYVER, JOHN WITTE, JR. (a cura di), *Religious Human Rights in Global Perspective. Legal Perspectives*, vol. II, Martinus Nijhoff, The Hague-Boston-London, p. 218, lo individua come “*perhaps the most significant power exercised by State*”. La scelta del nominativo, in verità, da tempo per via di prassi ricade sul Primo Ministro, costituendo dunque la successiva nomina regia una sorta di ratifica/approvazione della scelta effettivamente operata dal Primo Ministro. Nel 1977 il *General Synod* (organo apicale della Chiesa d'Inghilterra, munito di rilevanti competenze in campo legislativo, finanziarie e liturgiche, cui spetta la trattazione e la risoluzione delle questioni volta per volta emergenti nell'intera comunità

parte, appresso, il Preambolo esibisce prima in forma d'indizio e poi palese che l'adozione di quel modello, com'è noto, non ha costituito una vera e propria soluzione di continuità<sup>134</sup> col passato, conservandosi ancora nette diverse rassomiglianze con la Chiesa cattolica<sup>135</sup>: dove l'indizio è la identità delle denominazioni (ivi riportate) di attuali importanti "enti di struttura" della C.d.I.; mentre l'esplicita conferma sta nella dichiarazione che "*da sempre*" la C.d.I. condivide "*le medesime festività religiose della Chiesa cattolica romana*".

A tal proposito (prima di approfondire quest'aspetto, giova la premessa che) il fatto che nel Preambolo non vengano esplicitate altre pur sussistenti ulteriori comunanze liturgico-culturali, potrebbe suscitare l'impressione di una (comunque) persistente tendenza di fondo a contenere gli elementi di originalità nella tessitura degli orditi pattizi<sup>136</sup>. Per il vero, tuttavia, avendo effettivamente riscontrato ragioni ed epifanie di un verso parzialmente innovativo seguito dalla controparte statale nell'esplicitazione delle specificità (come visto *supra*), pare che quella stessa "mancanza" sia indicativa al contrario di un fenomeno diverso e nuovo, da valutare positivamente. E cioè che l'attecchimento di detto trend (di tendenziale apertura al rispecchiamento effettivo nell'intesa del *proprium* confessionale), contestualmente abbia avuto l'effetto nel frattempo di far maturare – per così dire – un'intelligenza negoziale *ex parte Status* (sganciata dai vecchi crismi "efficientistici", e piuttosto) incline a *calibrare* i margini di quest'apertura rispetto all'effettiva fisionomia della controparte, sulla scorta di un confronto previo coi profili fisionomici di altre realtà già pattizamente regolate. Un'in-

---

ecclesiale) ha costituito un'apposita commissione (oggi chiamata *Crown Nominations Commission*) deputata da allora a individuare due candidati da sottoporre al *Premier*, in ordine di preferenza. Una risalente prassi ha visto quest'ultimo selezionare il primo dei due nominativi indicati – isolato, ad es., resta il precedente di Margaret Thatcher, che nel 1987, ritenendo il vescovo di Birmingham (indicato per primo) lontano dalle sue idee politiche, scelse il secondo della lista – anche se, in linea di principio, gli sarebbe consentito chiedere nominativi ulteriori: senonché, al riguardo, come ricorda DAVID McCLEAN, *State and Church in the United Kingdom*, in GERHARD ROBBERS (a cura di), *State and Church in European Union*, Nomos, Baden-Baden, 2019, p. 665 "*the Prime Minister agreed in 2008 always to put forward to the Queen the name recommended by the...commission*".

<sup>134</sup> HENRY CHADWIK, *La continuità*, cit., p. 45 ss.

<sup>135</sup> Aspetto questo – sia concessa una notazione personale – che peraltro durante il processo previo di riconoscimento dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra, e nel seguito di quello mirante all'approvazione dell'intesa, anzitutto da parte del Prof. Bordonali e poi del sottoscritto veniva costantemente posto in rilievo – con manifesta condivisione – innanzi agli organi dell'Amministrazione di vertice prima e poi nella sede della Presidenza del Consiglio (ne dà sommessamente conto lo stesso Professore nel suo *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2020, p. 1).

<sup>136</sup> In tal senso, FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 11 del 2020, p. 30, là dove lamenta con riferimento all'intesa con gli anglicani, una «carenza di specificità».

crementale attitudine al discernimento, questa – riscontrabile, come visto, nei luoghi d'esplicazione tanto dell'attività amministrativa apicale, quanto dell'Esecutivo – che nel caso permette di “dosare” il tenore dei contenuti specifici da riflettere nell'Intesa, laddove emergono caratteri comunque “familiari” che possano trovare bastevole garanzia nel ‘tralaticio’ diritto comune dei patti (o più precisamente, di quella parte di esso che rimanda ai patti contratti con realtà dagli affini profili). Che è quel che pare essere accaduto in questo caso, laddove *ex parte Status* sin da principio è stato agevolmente messo a fuoco il tratto di prossimità con altre esperienze già approdate all'accordo: da una parte, per la ricordata vicinanza alla Chiesa cattolica, dall'altra, per l'annoverabilità solo molto relativa della C.d.I. nel filone a sè delle c.d. Chiese di Stato.

A tale ultimo riguardo, quel discernimento sembra aver permesso di ridimensionare le problematicità (e le conseguenti preoccupazioni) ricollegabili all'idea di creare un ponte di collegamento con una chiesa-corpo *giuridicamente* inglobato dentro la struttura statale: avendo avuto modo, così, di lumeggiare quelle ambiguità che, una volta messe a fuoco, chiariscono come la C.d.I. non sia a ben vedere *quel tipo* di chiesa nazionale<sup>137</sup>; come essa sia votata a una missione religiosa distinta da quella secolare del Governo<sup>138</sup> (con l'esempio del p.d.I. sul *same sex marriage*, che vedeva contrapposti all'Esecutivo i c.d. *Lord Spirituals* “alleati” con altre realtà *confessionali*)<sup>139</sup>; e come soprattutto, mantenga una *specificità* individualità rispetto al “partner” statale<sup>140</sup>.

---

<sup>137</sup> Questo accade per altre chiese nazionali come ad es. in Danimarca con la Chiesa evangelica luterana, la *Danske FolkeKirke*, la quale, coerentemente con l'attributo riservatogli in Costituzione di “*Church Established*” (v. l'art. 4 della Costituzione), ha una relazione con l'apparato dello Stato tanto stretta da costituirne un'agenzia centrale dello Stato a fini amministrativi; vanta la personalità giuridica pubblica; e le sue parrocchie agiscono come organi diretti dello Stato (cfr. NORMAN DOE, *Law and Religion in Europe. A Comparative Introduction*, University Press, Oxford, 2011, p. 30; PAUL AVIS, *Church, State and Establishment*, SPCK, London, 2001, p. 21). Mentre la C.d.I. non ha ufficialmente status né personalità giuridica; non v'è atto del Parlamento che la stabilisca formalmente come Chiesa nazionale (FRANK CRANMER, JOHN LUCAS AND BOB MORRIS *Church and State. A Mapping Exercise*, The Constitution Unit (UCL), London, 2006, p. 10); le sue parrocchie agiscono anzitutto come organi ecclesiastici. Sulla peculiarità dell'*establishment* in parola, v. altresì ROBERT M. MORRIS, (a cura di), *Church and State in Twenty-first Century Britain: The future of Church Establishment*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009; MARK CHAPMAN, JUDITH MALTBY E WILLIAM WHYTE, (a cura di), *The Established Church: Past Present and Future*, London, 2011; e il più risalente volume di LEWIS DIBDIN, *Establishment in England. Essays on Church and State*, Macmillan, London, 1931, p. 111 ss..

<sup>138</sup> MARK HILL, *Il ministero della Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 133.

<sup>139</sup> Di questa tenace contrapposizione tra i (26) dignitari ecclesiastici assisi nella House of Lords e l'Esecutivo diretto da Cameron se ne dà ampiamente conto in FABIANO DI PRIMA, *Matrimonio e Chiesa d'Inghilterra oggi*, cit., p. 206 ss.

<sup>140</sup> Fermo restando, dunque, un legame che attribuisce per motivi storici, politici, giuridici e culturali alla C.d.I. una posizione unica (basti pensare ai suddetti alti dignitari ecclesiastici assisi nella House of Lords; alle anzidette prerogative del Re, traslate nella sostanza al Premier; alle funzioni *lato sensu* governative svolte dalle parrocchie e dalle scuole della Chiesa; al fatto che il diritto confessionale



Un discernimento agevolato, nel concreto, dai chiarimenti concomitanti con l'inizio del percorso italiano verso l'intesa degli anglicani, offerti dal *Supreme Governor* di allora a Lambeth Palace, residenza ufficiale a Londra del "Primate religioso" della C.d.I.: allorchè la Regina chiariva come l'indiscutibile "posizione significativa" di quest'ultima, "intrecciata nel tessuto" del Regno, vale a individuarne l'attitudine (non a replicare/veicolare istanze secolari, bensì) a fornire ai suoi aderenti "un'identità e una dimensione spirituale", con un'azione proiettata alla costruzione d'una società migliore, "sempre più in attiva collaborazione con i fedeli di altre religioni per il bene comune"<sup>141</sup>.

Riguardo poi alla spiccata somiglianza della C.d.I. con la Chiesa cattolica, emersa (all'inizio del detto percorso di avvicinamento all'Intesa<sup>142</sup>) grazie al discernimento in parola, è stato agevole verificare che la prima, non avendo "mai smesso" dalla sua prospettiva "di considerarsi parte integrante della chiesa cattolica ed apostolica"<sup>143</sup> (pur coi distinguo evidenziati nel contesto ecumenico del lavoro dell'apposita Commissione Anglicana-Cattolica romana<sup>144</sup>), mantiene fermi diversi tratti di prossimità con la Chiesa

---

viene a far parte del diritto statale, una volta ricevuta la sanzione regia), questo stesso legame, tuttavia non vale a renderla, per questo, un 'dipartimento' dello Stato (non avendo, del resto, come detto dianzi (v. nota 137) ufficialmente status né personalità giuridica; e restando le sue parrocchie "organi ecclesiastici": sul punto, sia consentito il rimando a FABIANO DI PRIMA, op. ult. cit., p. 186 ss.; v. altresì NORMAN DOE, *Christian Law*, it, p. 360 ss.; ID., *The Legal Framework of the Church of England: A Critical Study in a Comparative Context* (Clarendon Press, Oxford, 1996). Risulta ad ogni modo impossibile che possano giustapporsi le due identità – quella nazionale della Chiesa inglese, peraltro anche nel senso di distinta dalla scozzese e dalla gallese, e quella istituzionale dello Stato (britannico, dunque unitario almeno nella sua proiezione esterna) alle cui strutture la Chiesa d'Inghilterra s'appoggia.

<sup>141</sup> Discorso della Regina Elisabetta II a Lambeth Palace, ricevimento multiconfessionale, 15 febbraio 2012 ([www.royal.uk/queens-speech-lambeth-palace-15-february-2012](http://www.royal.uk/queens-speech-lambeth-palace-15-february-2012)). La chiesa relativa alla presenza attiva e potenzialmente collaborativa degli altri gruppi religiosi, peraltro, lumeggia la rimeditazione operata vent'anni fa dal Principe Carlo rispetto alla prospettata modifica – nel 1994 – dell'altro tradizionale appellativo del Sovrano, i.e. *Defender of the Faith*, ritenuto più tardi ben congruo a dire anche della sensibilità verso i temi della dialettica con fedi diverse dall'anglicana (come rileva ANGELO LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni*, cit., p. 29).

<sup>142</sup> V. *supra*, nota n. 134.

<sup>143</sup> GINO PATRIARCHI, *La riforma anglicana*, cit., p. 79.

<sup>144</sup> A cominciare dalla precisazione che gli anglicani si considerano parte dell'unica Chiesa di Cristo, mentre la dottrina cattolica romana afferma che l'unica Chiesa di Cristo sussiste nella Chiesa cattolica romana (*Lumen Gentium*, 8): precisazione da cui scaturiscono differenze di autocomprensione, che conducono a inquadrare diversamente l'espressione «Chiesa universale»: per i cattolici, data dalla comunione globale di Chiese diocesane particolari sparse nel mondo in comunione piena con il vescovo di Roma; per gli anglicani, costituente un'espressione riferibile all'unica Chiesa di Cristo attraverso il tempo e lo spazio – il corpo mistico di Cristo – e a tutte le comunità cristiane in comunione reale ma imperfetta esistenti nel mondo. V. sul punto il Documento congiunto della Commissione internazionale anglicana – cattolica romana (ARCIC III), 2017 "Camminare insieme sulla strada Imparare a essere la Chiesa – Locale, regionale, universale III" (Commissione la cui costituzione è scaturita "a partire dalla visita storica dell'arcivescovo Michael Ramsey a papa Paolo VI nel marzo del 1966" e che si

cattolica<sup>145</sup> (come il ministero tripartito<sup>146</sup>, in parte richiamato nell'art. 1 dell'Intesa), collocandosi in una *via media* (autonoma e specifica) “tra il cattolicesimo romano e la riforma protestante”<sup>147</sup>. Talchè, l'esplicitazione surriferita dell'elemento di plurisecolare condivisione delle *festività*, alla luce di questa (meglio) focalizzata prossimità nella differenza tra C.d.I. e Chiesa cattolica (già suggerita nell'800 dal fondatore del diritto ecclesiastico italiano, Francesco Scaduto<sup>148</sup>) pare valicare – come anticipato – il senso di un chiarimento “in sede ufficiale” di un punto ritenuto basilare<sup>149</sup>. A sorreggere quest'impressione stanno tre indizi, rispettivamente di carattere sistematico,

---

trova “attualmente nella sua terza principale fase di attività, come espressione tangibile del comune impegno di percorrere insieme la strada della conversione e del rinnovamento ecclesiale, per poter crescere, come tradizioni, nella pienezza della comunione in Cristo e nello Spirito”. [...]Entrambe le nostre tradizioni affermano che la comunione ecclesiale è radicata in Parola, sacramento, fede comune del Credo ed episcopato (Quadrilatero di Lambeth, Conferenza di Lambeth 1888, Risoluzione II; Congregazione per la dottrina della fede, *Communio in notio*, n. 11).

<sup>145</sup> Si guardi ad es. all'indicazione proveniente dai Padri del Concilio Vaticano II, e segnatamente dal n. 13 del Decreto *Unitatis Redintegratio*, dove, parlando delle comunioni separate dalla Sede romana, si rileva come “Tra quelle nelle quali continuano a sussistere in parte le tradizioni e le strutture cattoliche, occupa un posto speciale la Comunione anglicana” (costituita da tutte le chiese anglicane nel mondo, di cui l'Arcivescovo di Canterbury è guida morale e spirituale). Come hanno affermato papa Francesco e l'arcivescovo Justin Welby nella loro *Dichiarazione comune* del 2016, le attuali differenze e ostacoli all'unità «non possono impedirvi di riconoscervi reciprocamente fratelli e sorelle in Cristo in ragione del nostro comune battesimo. Nemmeno dovrebbero mai trattenerci dallo scoprire e dal rallegrarci nella profonda fede cristiana e nella santità che rinveniamo nelle tradizioni altrui. Queste divergenze non devono portarci a diminuire i nostri sforzi ecumenici» (v. *Celebrazione dei Vespri con la partecipazione di Sua Grazia il dottor Justin Welby, Arcivescovo di Canterbury e Primate della Comunione Anglicana, in commemorazione del 50° anniversario dell'incontro tra Paolo VI e l'arcivescovo Michael Ramsey e l'istituzione del Centro Anglicano di Roma, Chiesa dei Santi Andrea e Gregorio al Celio, 5 ottobre 2016*, in [vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/october/documents/papa-francesco\\_20161005\\_vespri-canterbury.html](http://vatican.va/content/francesco/it/speeches/2016/october/documents/papa-francesco_20161005_vespri-canterbury.html))

<sup>146</sup> Cfr. TORRANCE KIRBY, *Chiesa d'Inghilterra e anglicanesimo*, in ALBERTO MELLONI (a cura di), *Dizionario del sapere storico-religioso*, Il Mulino, Bologna, 2010, vol. I, p. 311 ss.

<sup>147</sup> Oltre a non essere annoverabile – a rigore – la Chiesa d'Inghilterra nel nucleo delle chiese protestanti, essa “ha sempre tenuto una posizione a sé stante (vedasi, esemplificativamente, GIANNI LONG, *Ordinamenti giuridici delle chiese protestanti*, cit., p. 9, dove nota la controprova che questa distinzione si replica nelle prospettazioni della “partecipazione ad organi ecumenici”). Non è di poco momento, peraltro, la notazione che *ab origine* Enrico VIII mai “si allontanò ... dalla tradizione cattolica che così personalmente lo aveva caratterizzato, garantendogli il titolo di *defensor fidei*”; per cui “nel costituire il fondamento dogmatico-liturgico della neonata Chiesa d'Inghilterra”, non sorprende che “furono conservati i riti, la dottrina e la liturgia della Chiesa romana”, nonché “la competenza dei tribunali ecclesiastici, e soprattutto le norme canoniche, sostantive e processuali, a essa relative” (RAFFAELE GRANATA, op. ult. cit., p. 58).

<sup>148</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Diritto ecclesiastico vigente in Italia*, Bocca Ed., Torino, 1894, vol. I, pp. 146-149 (tanto che in queste pagine, tra l'altro, segnala l'importanza della specificazione recata dall'art. 1 dello Statuto Albertino rispetto alla religione ufficiale del Regno, i.e. individuando la cattolica “*apostolica e romana*”: ché altrimenti, intendendo la ‘cattolica’ lato sensu, vi rientrerebbero anche gli Anglicani).

<sup>149</sup> GIANNI LONG, *Le confessioni*, cit., p. 166.

culturale e tecnico: a) la collocazione, immediatamente previa all'articolato regolativo dell'Intesa; b) l'attitudine del tema di fondo, quello della "coscienza del tempo", inquadrata dagli specialisti come chiave di caratterizzazione differenziale tra le religioni<sup>150</sup> (e dunque nello specifico a significarne la vicinanza); c) la funzionalità tecnico-giuridica, con l'implicito rimando alla corrispondente regolazione pattizia di altra confessione (segnatamente, l'art. 6 dell'Accordo di Villa Madama<sup>151</sup>), salva la specificazione sul rilievo dato al Venerdì Santo (rinvenibile nell'art. 8 dell'Intesa<sup>152</sup>). Indizi che sembrano legittimare la possibile elevazione della chiosa del Preambolo a "bussola ermeneutica" delle norme sui profili "religioso-culturali" dell'Intesa, nel suggerirne (cioè) una metodica di lettura atta a chiarirne il rinvenuto tasso relativo di specificità: anzitutto delle specifiche disposizioni che concernono materie ove più spiccata è la somiglianza con la Chiesa cattolica, in tal senso spiegabile per la possibilità abbracciata o di modellarle sulle corrispondenti pattuite tra Stato e Santa Sede (come accade ad es. per l'individuazione delle attività di religione o di culto degli enti, ovvero per gli edifici di culto, ove è ritenuto sufficiente anticipare sempre in preambolo l'elenco di quelli ai quali la C.d.I. attribuisce "*valore peculiare della sua presenza in Italia*") ovvero di approntare contenute disposizioni ad hoc, nel caso di specificità *effettivamente a sé stanti* (come per l'appunto accade col "*Good Friday*"<sup>153</sup>). Una metodica, questa, atta a suggerire, poi, come sia possibile fornire affine spiegazione per le *restanti* materie attinenti ai profili in parola: e ciò nel senso della bastevolezza avvertita – di base – d'una modellazione sulla falsariga delle prime intese (quelle con il "contiguo" ceppo protestante), salvo il caso di esigenze particolarmente avvertite sul punto e/o divergenti, per le quali riferirsi (stavolta) al modello a sé di intesa dal tasso elevato di specificità, rappresentato da quella ebraica,

---

<sup>150</sup> Ad esempio, MICHEL MESLIN, storico delle religioni e antropologo, nel suo "*Le phénomène religieux populaire*", in BENOIT LACROIX, PIETRO BOGLIONI (a cura di), *Les religions populaires. Colloque International 1970*, Québec Presses de Université, Laval, 1972, osserva come le diverse forme che assume la coscienza del tempo (e delle sue modificazioni) vengono a costituire una delle *differenze caratteristiche* esistenti tra le religioni (corsivo aggiunto).

<sup>151</sup> "*La Repubblica italiana riconosce come giorni festivi tutte le domeniche e le altre festività religiose determinate d'intesa tra le Parti*" (riguardo, poi, alla normativa confessionale, spiccano quelle contenute nei testi codiciali del 1983 e del 1990, e segnatamente il can. 1246, par. 1, C.I.C., recante l'indicazione delle feste di precepto universali; e il can. 880, par. 3, CCEO).

<sup>152</sup> L. n. 240 del 2021, art. 8: "*Ai fedeli della Chiesa d'Inghilterra in Italia dipendenti da enti pubblici o privati, o che esercitano attività autonoma, è assicurato il diritto di astenersi dall'attività lavorativa, nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro, nel giorno del Venerdì Santo, con l'obbligo di recupero delle relative ore lavorative e senza diritto ad alcun compenso straordinario*".

<sup>153</sup> Per il rilievo civile nel Regno Unito della festa, cfr. il sito governativo all'indirizzo [www.gov.uk/bank-holidays](http://www.gov.uk/bank-holidays).

come accade nel caso del matrimonio e dell'assistenza spirituale.

*3.1. (segue) ...e l'adozione del paradigma pattizio ebraico per significare/ presidiare specifiche istanze di libertà, espressive di identità confessionale. Gli esempi in materia di matrimonio e di assistenza spirituale*

A tale ultimo proposito, rispetto al matrimonio, si evidenzia la scelta di guardare al modello pattizio ebraico per un aspetto importante e caratteristico: quello della possibilità (contemplata dall'art. 17, ult. co.) di “celebrare e sciogliere matrimoni religiosi” senza effetto o rilevanza civile. A differenza infatti del paradigma bilaterale protestante ove non è rivendicata di base “l'esistenza di un «proprio matrimonio», diverso da quello statale”<sup>154</sup> – piuttosto offrendo ai nubenti la propria *forma di celebrazione* per contrarre quello che a tutti gli effetti è un *matrimonio civile* (tanto che ad es. non v'è “alcuna forma di liturgia” valdese “per matrimoni a cui non conseguano gli effetti civili”<sup>155</sup>) – diversamente la C.d.I. ha inteso sulla scorta dell'esempio ebraico (v. art. 14 dell'Intesa) significare l'esistenza di un “vero e proprio matrimonio religioso”<sup>156</sup> disciplinato dalle

---

<sup>154</sup> GIANNI LONG, *Ordinamenti giuridici*, cit., p. 134.

<sup>155</sup> Come chiarisce, ad es., la parte terza del *Testo comune per un indirizzo pastorale dei matrimoni tra cattolici e valdesi o metodisti*, approvato dalla XLI Ass. Generale della C.E.I. nel maggio del 1996 (e promulgato nel giugno dell'anno successivo). V. sul punto, PASQUALE LILLO, *Brevi note sul regime dei matrimoni 'ebraico' ed 'islamico' in Italia*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio*, cit., p. 222; ALESSANDRO ALBISSETTI, *Osservazioni sulla disciplina del matrimonio nell'art. 11 dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e la Tavola valdese*, in *Studi in onore di Pietro Gismondi*, I, Giuffrè, Milano, 1987, p. 5; GIUSEPPE CASUSCELLI, *L'intesa con la Tavola valdese*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, p. 242. Interessante, al riguardo, risulta la lettura di un passaggio del volume scritto un lustro prima dell'Intesa del 1984 da GIORGIO PEYROT, *Il testo dell'intesa tra la Repubblica Italiana e le Chiese valdesi e metodiste*, Claudiana, Torino, 1979, p. 33, dove si dà conto di fonti dell'orbita valdese che prefigurano sanzioni ecclesiastiche per il ministro che si limitasse a celebrare il c.d. “matrimonio di coscienza”.

<sup>156</sup> Sulla previa e consimile volontà dell'UCEI (in tal senso), riflessa nella clausola adottata nell'Intesa ebraica, v. ALESSANDRO ALBISSETTI, *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 27. ANNA SVEVA MANCUSO, *Il matrimonio celebrato secondo l'Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche*, in *Nuove Autonomie*, 4-6, 2006, p. 9, nel contesto d'una lettura della clausola di detta Intesa che circoscrive la portata del riconoscimento, ad ogni modo non manca di rilevare la differenza che il Legislatore pattizio ha qui voluto porre in luce. E segnatamente, quella che da una parte le altre Intese coeve, conformandosi “ai principi delle Chiese riformate”, vedono riflessa la considerazione del matrimonio quale “contratto tra gli sposi e Dio, qualunque sia la forma che essi decidano di seguire per darne una pubblica certificazione”, vieppiù inquadrato “in maniera unitaria, prescindendo dall'ordinamento che ha disciplinato la celebrazione, tanto” da non potersi dare “un matrimonio valido per lo Stato che non lo sia anche per la confessione e viceversa”, né potersi celebrare “matrimoni non destinati a conseguire gli effetti civili”. Laddove, “al contrario, nella concezione ebraica, il matrimonio è un'istituzione sociale e religiosa, che è possibile celebrare senza che esso abbia rilevanza

norme confessionali, pur escludendone diretto effetto civilistico<sup>157</sup>.

Difatti, in estrema sintesi, ancorché nel Regno Unito l'anzidetto specialissimo abbraccio con lo Stato conduca alla realtà *legale* – nel segno dell'unicità – del “matrimonio anglicano”<sup>158</sup> (per cui come afferma la stessa C.d.I. “*there is no distinction in law between ‘religious’ and ‘civil’ marriage*”<sup>159</sup>), in realtà a ben vedere l'istituto resta – nell'impianto – religioso, traente fonte originaria nel *canon law* vigente all'epoca della Riforma<sup>160</sup>, (solo) appresso ricevendo per effetto delle ricadute dell'*establishment*<sup>161</sup> disciplina dal Parlamento (dal *Clandestine Marriage Act* del 1753, in poi<sup>162</sup>), e dunque “statale”. Di talché, non è implausibile che entrambe le autorità, civili ed ecclesiastiche, facciano dichiarazioni diverse e non giustapponibili sul matrimonio: proprio per via del fatto che, a dispetto dell'unicità legale scaturente dal “take-over” del Regno, in termini sostanziali parlano in effetti di due cose diverse. Nel senso che la C.d.I. si riferisce all'istituzione che contempla una *lifelong union* tra uomo e donna, relazione istituita da Dio e dipendente dalle sue leggi<sup>163</sup>; mentre lo Stato vi fa riferimento guardando – per così dire – all'involucro esterno di tale

---

nell'ordinamento civile territoriale”: “e di questo”, chiosa l'A., “lo Stato ha voluto tenere conto nella formulazione del comma 9 dell'art. 14” della relativa Intesa (richiamando, sul punto, VITTORIO PARLATO, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Giappichelli, Torino, 1991, p. 133 ss.)

<sup>157</sup> Su eventuali effetti indiretti, v. la relazione di Mario Ferrante contenuta in questo volume.

<sup>158</sup> FABIANO DI PRIMA, *Matrimonio*, cit., p. 187 ss.

<sup>159</sup> V. l'allegato accluso alla Risposta data nel giugno del 2012 dalla C.d.I. nel corso della consultazione ‘*Equal civil marriage*’ promossa dal *Government Equalities Office* ([churchofengland.org/sites/default/files/2017-11/gs-misc-1027-government-consultation-on-same-sex-marriage.pdf](http://churchofengland.org/sites/default/files/2017-11/gs-misc-1027-government-consultation-on-same-sex-marriage.pdf)).

<sup>160</sup> Rileva AGUSTÍN MOTILLA, *Christian law: marriage*, in ROSSELLA BOTTONI, SILVIO FERRARI, (a cura di), *Routledge Handbook of Religious Laws*, Routledge, New York, 2019, p. 246, come nella materia matrimoniale “*historically, Anglican tradition is Catholic in origin, and reformed in practice. Overall, it can be highlighted that transformations of medieval matrimonial canon law occurred more slowly in Anglican countries than in the Reformed ones*”.

<sup>161</sup> CRISTIANA CIANITTO, *La proposta di riforma*, cit., p. 405.

<sup>162</sup> Il provvedimento, meglio noto come *Hardwicke's Act*, impose che tutti i matrimoni dovessero essere celebrati nella parrocchia di residenza alla presenza di un sacerdote e due testimoni secondo il rito anglicano (con l'eccezione prevista per Ebrei e Quaccheri, cui venne concesso la facoltà di sposarsi nei loro luoghi di culto). V. sul punto FABIANO DI PRIMA, *Matrimonio*, cit., p. 188 ss.; PETER G. COLEMAN, *Christian Attitudes to Marriage. From Ancient Times to the Third Millenium*, SCM Press, London, 2004, p. 206 ss.; GIUSEPPE GLAIMO, *Il matrimonio nel diritto inglese*, Cedam, Padova, 2007, p. 64 ss.

<sup>163</sup> Cfr. AGUSTÍN MOTILLA, *Christian law: marriage*, cit., p. 246, dove pone in evidenza come “*Anglican tradition states the nature of marriage as an institution born of God's will to reach certain benefits, which are very important to the spiritual development of men and women, and to obtain stability and shared common good justifies the right of the Anglican Church to regulate it. The aims of marriage are the development of the personality, procreation and education of children, and the creation of a society of mutual help and a shared life. The model of marriage in the Anglican tradition, as well as in the Roman Catholic and Orthodox Church, is life-long union, exclusively between a man and a woman, which symbolizes the mystical union of Christ and the Church*”.

istituzione, quello segnato dalla sua disciplina<sup>164</sup>. La riprova più marcata, del resto, è che l'abbraccio istituzionale tra la prima e il secondo non ha impedito a quest'ultimo (sulla scorta di istanze secolari e dell'imponente sviluppo del diritto antidiscriminatorio) di contemplare *ex lege* (nel 2013) il *same sex marriage*<sup>165</sup>: esito che ha comportato nell'immediato una distonia con la definizione ufficiale di matrimonio della C.d.I., e la necessità di approntare nel testo legislativo provvedimenti riparativi ad hoc (stabilendo lo stato di non obbligo di Chiese e chierici verso la celebrazione dei s.s.m, nonché il carattere non discriminatorio del rifiuto di celebrare questi ultimi onde auspicabilmente prevenire contenziosi<sup>166</sup>). E con il risultato finale di introdurre, in ultima istanza, un'inedita *duplici* nozione legale di matrimonio, i.e. quello *religioso* distinto da quello civile: risultato che, per converso, avalla e corrobora il senso della specificità esplicitata più tardi nell'Intesa con la Repubblica italiana, espressiva al contempo di una libertà dei credenti, i.e. quella riconosciuta ai

---

<sup>164</sup> In tal senso, richiamato da DANIEL HILL, *Could the State do Without Marriage Law?*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 2022, 24, p. 124, v. FRANK SHEED, *Nullity of Marriage*, II ed., New York, 1959 (che arriva a dire come “Historically, it is clear that in England the State is the trespasser”).

<sup>165</sup> Sulla parabola che ha condotto all'adozione della pertinente disciplina, il *Marriage (same sex couples) Act*, le ragioni di fondo e i riflessi ecclesiasticistici sul legame “matrimoniale” tra Stato e C.d.I., v. FABIANO DI PRIMA, *op. ult. cit.*, p. 191 ss. (e relativi rimandi bibliografici).

<sup>166</sup> Approntando un farraginoso sistema, il c.d. “*quadruple lock*”, ossia un quadruplici sistema di “lucchetti” normativi ambiziosamente pensati anzitutto per contenere (non risolvere) molteplici problematicità d'ordine ‘costituzionale’ derivanti dall'approvazione del “bill” sul s.s.m. (e appunto auspicabilmente sopire prefigurabili contenziosi). Questo contempla tre previsioni d'ordine generale, e una specificamente rivolta alla C.d.I.: la prima delle tre, di ‘garanzia diretta’ per i gruppi contrari al “*s.s.m. system*”, che stabilisce che una persona non possa essere obbligata (in alcun modo) né ad aderire a quest'ultimo (*opt-in activity*), né ad astenersi dal “rigettarlo” (*opt-out*), né ancora a celebrare (o consentire di celebrare) un *s.s.m.*, o a presenziarvi; la seconda, di garanzia ‘indiretta’ per i predetti gruppi, che impone alle altre confessioni (i.e. quelle al contrario desiderose di aderire in pianta stabile al sistema) di compiere tutta una serie di prelievi, specifiche e inderogabili “azioni” formali (fornire un esplicito consenso, approntare una struttura, autorizzare i celebranti, ecc.); la terza (di garanzia ‘specificata’), che emenda l'*Equality Act 2010* acciocché reciti che il rifiuto di celebrare un *s.s.m.* non configuri un'illegittima discriminazione; e infine l'ultima, atta a garantire precipuamente la posizione della C.d.I., che introduce un espediente atto a sanare formalmente la (altrimenti intollerabile) frizione tra *canon law* e legge sugli *s.s.m.*, segnatamente con la clausola che circoscrive ai matrimoni “tradizionali” il dovere del clero di rispondere alle richieste di nozze di tutti i residenti nel territorio inglese (più ampiamente, v. il lavoro indicato alla nota precedente; v. anche CAROLINE HARRIS, *Same-Sex Marriage and the Church of England*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2015, p. 67 ss.). Di recente, peraltro, non mancano sviluppi che confermano l'atteccimento dei trend ideologici, giuridici e culturali che hanno assistito l'introduzione del provvedimento legislativo del 2013. Come si legge nel *report* della House of Commons “*The relationship between church and state in the United Kingdom*” (settembre 2023), difatti, “*around a dozen MPs met early in 2023 to consider options for compelling the church to approve same-sex marriage, either by repealing the 1919 Act or by removing the Church of England's exemption from the Equality Act 2010*”: nel marzo del 2023, Sir Ben Bradshaw “*introduced the Same Sex Marriage (Church of England) Bill, but it did not proceed*” (<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8886/CBP-8886.pdf>).

*cives-fideles* anglicani di contrarre matrimonio nel modo più consono ai dettami della propria coscienza.

Avviandoci verso la conclusione – venendo all’altra materia che rimanda al modello dell’Intesa ebraica – può notarsi come analoga attitudine a costituire specificazione della libertà religiosa (come protetta dalla Convenzione EDU e dall’art. 19 Cost.) si rinviene in diversi luoghi dell’articolato pattizio del 2019, dove si presidia il diritto a vivere una vita conforme ai precetti della C.d.I.; ma in particolare dove – in filigrana – si riverbera la memoria di difficoltà e traversie conosciute in Italia da quei fedeli in diversa epoca, e poi ai nostri giorni prima dell’Intesa, per ricevere ausilio spirituale. Con l’esempio – relativo all’800 – di quelli che vivevano nell’Isola che ci vede qui riuniti, costretti a recarsi a Malta o a Napoli per poter trovare un cappellano per battezzare un nuovo nato o per sposarsi; con l’alternativa di confidare che prima o poi ne arrivasse uno di passaggio a bordo di navi per lo più militari (col caso significativo di uno dei due maggiori patrocinatori e sostenitori finanziari della costruzione della chiesa palermitana “Holy Cross”, Joseph Whitaker<sup>167</sup>, i cui dodici figli vengono battezzati tra il 1839 e il 1860 da ben undici diversi cappellani<sup>168</sup>). E con la testimonianza, per i tempi a noi più vicini, del Segretario Generale dell’Associazione Chiesa d’Inghilterra, che a dar impulso al percorso per giungere al risultato dell’Intesa fu il verificarsi di un problema concernente sempre un ministro di culto, quando nel 2006 l’appena nominato cappellano della suddetta chiesa palermitana, che necessitava di un visto – in

---

<sup>167</sup> Assieme a Benjamin Ingham Jr, uniti nella parentela e nella conduzione di molteplici attività imprenditoriali di alto livello (cfr. ROSARIO LENTINI, *La presenza degli inglesi nell’economia siciliana*, in RALEIGH TREVELYAN, *La storia dei Whitaker*, Sellerio, Palermo, 1980, p. 127 ss.; FRANCESCO BRANCATO, *Benjamin Ingham e il suo impero economico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1994).

<sup>168</sup> Cfr. MICHELA D’ANGELO, *I Whitaker e la Chiesa anglicana di Palermo*, in *Atti del seminario di studio “I Whitaker di villa Malfitano” (Palermo il 16 – 18 marzo 1995)*, a cura di ROSARIO LENTINI e PIETRO SILVESTRI, pubblicati dalla Fondazione “Giuseppe Whitaker”. Esempi, quelli appena evocati, che aiutano a vedere come in quel frangente il problema per gli anglicani di Palermo fosse quello di reperire prima di tutto un’ancora di soccorso spirituale, ancor prima di trovare un luogo per il culto. A quest’ultimo fine venivano in aiuto strutture private (opzione tutt’altro che infrequente anche nella Penisola, come ricorda ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d’Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2020, p. 133, nota n. 11, con l’esempio di Bordighera ove i primi inglesi si venivano a riunire nell’Hôtel de l’Angleterre): a Palermo i fedeli profittavano della benevola ospitalità del Console generale John Goodwin, prima presso la sua residenza in Palazzo Lampedusa – situata a un passo dal complesso Chiaramonte Steri ove siamo oggi riuniti – utilizzando a lungo peraltro un vassoio della comunione preso in prestito presso chiese cattoliche, per via delle magre risorse finanziarie della Congregazione; e poi presso palazzo Campofranco (in piazza Croce dei Vespri), nella sala più grande che – dato invero curioso – coincideva con la sala da ballo “dove però un eloquente Trionfo di Venere dipinto sul soffitto” faticava a conciliarsi “con preghiere e sermoni” (v. MICHELA D’ANGELO, *I Whitaker e la Chiesa anglicana di Palermo*, cit.; v. altresì ID., *Comunità anglicane in Sicilia nella prima metà dell’Ottocento*, in *Bollettino della Società di Studi Valdesi*, 1991, pp. 89; cfr. anche il volume “*The Church of the Holy Cross in Palermo*”, tip. Ausonia, Palermo, 1974, p. 7 ss.)

quanto canadese – per risiedere in Italia, a fronte dell'ancora mancante riconoscimento legale/formale da parte della Repubblica italiana della Chiesa d'Inghilterra come “ente morale” ai sensi della L.1159, non riuscì a ottenere quanto auspicato, e cioè il visto permanente per motivi religiosi<sup>169</sup>.

Se queste sono le premesse, non stupisce che l'intesa rifletta<sup>170</sup> la linea dell'Intesa ebraica di utilizzare lo strumento pattizio per fortificare, dettagliandola, la garanzia legata al punto dell'assistenza spirituale, rispondente a una più generale autoconsiderazione del gruppo confessionale come “agenzia di promozione/tutela” di specifici interessi religiosi<sup>171</sup>.

Un'inclinazione, questa, che nel non lesinare disposizioni di dettaglio<sup>172</sup>, ha condotto in particolare, da una parte, a prospettare un'inedita formulazione *tranchant* di apertura dell'articolo in materia, che supera la stessa falsariga del 1989 (ricalcata a sua volta sull'Accordo di Villa Madama). Prevedendo, dunque, a vantaggio del fedele anglicano che si trovi in strutture segreganti (per via della “appartenenza alle Forze armate, alle Forze di polizia o ad altri servizi assimilati”, o della “degenza in strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali”, o ancora della permanenza in “istituti penitenziari”<sup>173</sup>) un *caveat* rivolto alle competenti autorità civili tanto omnicomprendivo, quanto squisitamente pragmatico (in coerenza con un “tono” che – come ravvisato – percorre l'Intesa, informandone lo stile di redazione<sup>174</sup>): e cioè questa condizione non può dar luogo “ad alcun impedimento in ordine alla fruizione dell'assistenza spirituale”. Con ciò non auspicandosi, in termini altrettanto pragmatici/realistici, di promuovere sol per questo un'attuazione maggiormente puntuale, rispetto a quanto accade nella corrispondente area di soccorso regolata dalle norme concordatarie (che in ogni caso fa storia a sé, per la notoria singolare *ratio* e strutturazione<sup>175</sup>) e

---

<sup>169</sup> PAOLO CESARE CONIGLIO, *The Legal Status of the Church of England in Italy*, cit., p. 53 ss. E dell'effettività del problema, condiviso con una platea ampissima di (note e meno note) realtà confessionali, ne costituisce indizio – tra l'altro – il chiarimento operato cinque anni più tardi dal Ministero degli Affari Esteri (D.M. 11 maggio 2011, n.850, all. A.), per cui in casi come questi, nell'ipotesi “di una associazione di culto, operante di fatto in Italia e non riferibile a confessioni che hanno stipulato intese con lo Stato italiano o ad enti di culto riconosciuti giuridicamente” – cioè “Confessioni” né del “primo tipo”, né del “secondo tipo” (v. *supra*, nota n. 16) – è indispensabile attendere che il Ministero dell'Interno operi puntuale verifica “della natura di culto dell'ente” e della “conformità del suo statuto ai principi dell'ordinamento italiano”).

<sup>170</sup> Come, per molti versi, già le intese siglate con la CELI, con la UCEBI e con i Mormoni.

<sup>171</sup> In tal senso, RAFFAELE BOTTA, *L'Intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, p. 95 ss.

<sup>172</sup> V. nota n. 171.

<sup>173</sup> L. n. 240 del 2021, art. 4, I co.

<sup>174</sup> ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia*, cit., p. 150.

<sup>175</sup> La corrispondente disposizione dell'Accordo del 1984 (art.11), difatti, riflette una concezione



da quelle dell'Intesa ebraica (figurante anch'essa profili originali rispetto alle altre intese<sup>176</sup>). Bensì, piuttosto, superando la formulazione ivi coniata (e poi "standardizzata"<sup>177</sup>) che circoscrive la portata impeditiva del *caveat all'*"esercizio della libertà religiosa" e all'adempimento di pratiche culturali, lanciare un segnale, correlato alla posizione della norma dell'ordinamento, di una necessità di soccorso spirituale particolarmente avvertita.

Come merita, infine, evidenziazione – giacché analogamente inclinata a contenere al minimo le ipotesi di istanze sovvenibili non soddisfatte – anche la clausola allegata a questa stessa formula "ampliata", ove è previsto che, in caso di decesso di uno dei soggetti trovantisi nelle predette situazioni, le autorità competenti assicurino nei limiti del possibile che le esequie siano officiate da un "*ministro di culto della Chiesa d'Inghilterra*" (o che almeno si svolgano in sua presenza), se ciò è stato richiesto da un familiare (o emerga previa dichiarazione in tal senso del deceduto). Una previsione, questa, che mirando al soddisfacimento di un'esigenza specifica connessa a un diritto basilare "al termine dell'esistenza terrena", pare veicolare al contempo un'esigenza di base ad un "corretto" intervento delle istituzioni interessate in un momento di capitale gravità: così integrando commendevolmente un contenuto ulteriore e diversificato di etica pubblica<sup>178</sup>, sostrato indefettibile di un'accogliente casa comune per cittadini e fedeli. Se si vuole, un obiettivo congruente con lo schema usuale che sottende pur in altra materia<sup>179</sup> la logica anglicana: "*reach a situation of common good where all the interests at play can come together*".

---

dell'assistenza spirituale (sulla quale, più ampiamente, v. VINCENZO TURCHI, *Assistenza spirituale: quid novi dopo l'Accordo di Villa Madama?*, in *Dir. famiglia*, 1, 2007, p. 366 ss.) intesa come servizio stabile/organizzato sulla base di accordi tra autorità civile e religiosa: da qui, la previsione per cui detto servizio viene svolto da "*ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica e secondo lo stato giuridico, l'organico e le modalità stabiliti d'intesa tra tali autorità*".

<sup>176</sup> *Ibidem*, p. 367; GIANNI LONG, *Le confessioni*, cit., p. 175 ss.

<sup>177</sup> Si riscontra, peraltro, anche in diversi p.d.l. inerente la delineazione di una legge generale sulla libertà religiosa (v. lo schema sinottico contenuto in LAURA DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase, 2012, p. 74 ss.)

<sup>178</sup> ROBERTO CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari* in FRANCESCO MERLONI, ID. (a cura di), *Al servizio della nazione, Etica e statuto dei funzionari Pubblici*, Franco Angeli Milano, 2009, p. 158 ss.

<sup>179</sup> Ossia quella matrimoniale, come ricorda AGUSTÍN MOTILLA, *Christian law*, cit., p. 246.

# *Considerazioni “in libertà” su intese e libertà religiosa*

## *“Loose” considerations on the intese and the religious freedom*

ORAZIO CONDORELLI

### RIASSUNTO

*Il contributo parte dalla notazione di un motivo comune ritrovato nelle relazioni della sessione, dato dall'importanza rivestita per una soggettività confessionale di accedere a un'intesa ex art. 8, III co., Cost.; al contempo evidenziando l'attitudine sistemica di tali accordi a rispondere a una spinta verso la parificazione delle condizioni giuridiche di ciascuna di esse. Dopo aver rimarcato alcuni spunti suggestivi rinvenibili nella sent. 52 del 2016 della Consulta – atti a mitigare gli effetti negativi di un sistema basato sulle intese (a cominciare dalla soluzione prospettata di una legge che provveda a proceduralizzarle) – il lavoro procede nella messa a fuoco della (derivante) centralità delle prassi amministrative, e nella segnalazione di storture di segno neo giurisdizionalista che ne hanno talvolta condizionato il verso, a dispetto dei moniti offerti a più riprese al riguardo dalla dottrina ecclesiasticistica.*

### PAROLE CHIAVE

*Intese; Confessioni religiose; sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale; prassi amministrative; libertà religiosa*

### ABSTRACT

*The essay starts by noting a common motif found in the reports of the session, given by the importance for a confessional subjectivity to have access to an intesa ex Art. 8, section 3, of the Constitution; at the same time highlighting the systemic aptitude of such agreements to respond to a push towards the equalization of the legal conditions of each of them. After noting some suggestive cues found in judgment of the Constitutional Court no. 52 of 2016 apt to mitigate the negative effects of a system based on the intese (starting with the proposed solution of a law providing for their proceduralization), the work proceeds in focusing on the (derivative) centrality of administrative practices, and in pointing out neo-jurisdictionalist distortions that have sometimes conditioned its direction, in spite of the warnings offered on several occasions in this regard by scholars of ecclesiastical law.*

KEYWORDS

*Intese; religious confessions; judgment no. 52 of 2016 of the Constitutional court; administrative practices; religious freedom*

Sono felice di essere a Palermo per questo convegno, organizzato dalla Scuola ecclesiasticistica palermitana, che vede gli allievi raccolti attorno al Maestro Prof. Salvatore Bordonali, un convegno su temi che, attraverso il prisma delle intese, toccano i nodi più delicati del pluralismo religioso contemporaneo e delle dimensioni pratiche della libertà religiosa. Non è la prima volta per me in questa città che fu culla della rinascenza del Diritto ecclesiastico in senso moderno: ricordo un convegno del 2005 su Francesco Scaduto, e rivolgo un pensiero alla cara memoria del Prof. Gaetano Catalano.

Sono onorato di moderare la sessione che giunge ad esaminare il cuore della recente intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra attraverso le relazioni del Prof. Bordonali e del Prof. Fabiano Di Prima. Insieme spunto dei lavori del convegno, ma anche punto di approdo dei discorsi che sono stati condotti in questi due giorni.

Approfitto dei momenti introduttivi di questa sessione per esprimere qualcuno dei pensieri scaturiti dalle molteplici suggestioni che ho ricevuto da quanto ho ascoltato.

Se dovessi cogliere in sintesi un motivo comune, intitolerei: dell'importanza di avere un'intesa. Le pronunce della Corte Costituzionale hanno messo in chiaro che, se le intese non sono una condizione per godere delle facoltà discendenti dal diritto di libertà religiosa che la Costituzione attribuisce ai singoli e ai gruppi sociali, esse indubbiamente rispondono a una spinta verso la parificazione delle condizioni giuridiche delle confessioni religiose: esigenza che si indirizza, più che verso la formalizzazione di elementi di specificità confessionale, verso la prospettiva di poter accedere ai peculiari vantaggi che le intese offrono alle confessioni che le hanno stipulate. A fronte di questa sorta di omogeneizzazione dei diritti scaturenti dalle intese, un permanente problema di differenziazione si coglie in rapporto alle facoltà spettanti alla Chiesa cattolica in forza del Concordato, in relazione a differenze che, se da un lato rispecchiano il disegno costituzionale di bilateralità pattizia differenziata scaturente dagli articoli 7 e 8 della Costituzione, lasciano impregiudicato il problema di se e come tali differenze possano refluire sulla eguaglianza di fronte alla legge senza distinzione di religione di cui all'articolo 3.

Il problema diventa ancora più acuto se ci riferiamo al mancato accesso alle intese o alla mancata approvazione di intese stipulate, casi che per ragioni molto differenti riguardano la religione islamica e i Testimoni di Geova.

La sentenza 52/2016 della Corte Costituzionale a mio avviso poco incide su questo quadro. La storia recente mostra che i nostri governi sono stati più virtuosi del Parlamento, che in parecchi casi ha a lungo ritardato l’approvazione delle intese e, nel caso dei Testimoni di Geova, ne ha ingiustificatamente rifiutato l’approvazione (peggio, ha fatto come se non esistesse, senza nemmeno assumersi la responsabilità formale di negare l’approvazione). Nel concreto penso che, *de iure condito*, la soluzione data dalla Corte Costituzionale – l’intesa è atto politico non sottoponibile a sindacato giudiziario – sia corretta, sebbene possa divenire una sorte di grimaldello, cioè possa essere potenzialmente addotta quale motivazione di arbitrari e ingiustificati rifiuti del Governo di intavolare le trattative. Non mi risulta, però, che questo appartenga alla nostra storia, e specularmente penso che la sentenza non possa che essere interpretata scorgendovi sempre in filigrana il caso che le ha dato origine, ossia quello di un gruppo che certamente non può essere qualificato come confessione religiosa. In altre parole, penso che differente sarebbe stata l’argomentazione logica della Corte se il caso avesse riguardato una confessione religiosa. D’altro canto, la stessa Corte Costituzionale ha indicato una via al legislatore, per esempio quella di una legge che procedimentalizzi il processo dell’intesa. Non dimentichiamo che gli unici elementi definiti legislativamente sono quelli di cui parla l’art. 8 al terzo comma.

E allora il discorso vira sulle pratiche amministrative. E qui, traendo spunto dalle interessanti relazioni che abbiamo ascoltato, intitolerei: dell’importanza delle forme giuridiche.

Il riconoscimento dell’ente rappresentativo delle confessioni religiose in forza della legge 1159/1929 appartiene a queste prassi, e francamente mi pare conforme all’esigenza irrinunciabile di individuare un interlocutore istituzionale che assuma la veste di “rappresentante” della confessione religiosa. Cosa diversa è che questo debba avvenire ancora in forza della legge sui “culti ammessi” che, nei limiti di compatibilità con il nostro ordinamento costituzionale, finora ha non di meno adempiuto una rispettabile funzione di servizio per i culti diversi dal cattolico.

Le intese si sono dimostrate strumenti difficilmente sostituibili nella prospettiva di dare attuazione al disegno costituzionale di uguale libertà delle confessioni religiose. Questo è dimostrato dalle difficoltà che incontra una religione come quella islamica lì dove si tratta di dare uno sbocco a esigenze pratiche minime e incompressibili del culto religioso, come quella di disporre di edifici di culto o di spazi cimiteriali, prima ancora di tutto ciò che attiene al finanziamento attraverso il canale dell’otto per mille.

Qui si ritorna alla centralità delle prassi amministrative e all’importanza delle forme giuridiche.

L’accesso alle intese, ma non solo questo, è condizionato a forme di “rico-

noscimento” che, secondo il dettato dell’articolo 8 secondo comma della Costituzione, devono presupporre la non contrarietà degli statuti delle confessioni religiose con l’ordinamento giuridico italiano. E qui le prassi amministrative e i pareri del Consiglio di Stato mostrano che la nostra pubblica amministrazione finisce per esercitare controlli penetranti sugli statuti, controlli che probabilmente vanno oltre i limiti entro i quali una consolidata dottrina (Jemolo, Finocchiaro) racchiudeva il senso della conformità o non conformità all’ordinamento italiano: una valutazione che non dovrebbe toccare i principî delle confessioni religiose né dovrebbe valutarli in relazione all’ordine pubblico, come pur si afferma nell’articolo 1 della legge sui culti ammessi. In altre parole, non sono sicuro che le prassi amministrative si adeguino a quanto la dottrina ecclesiasticistica da decenni afferma quanto alla incompatibilità dell’articolo 1 con il nostro ordinamento costituzionale. Il risultato di queste pratiche – come ci dice il parere sui Sikh di cui parlava Maria d’Arienzo – è nei fatti un controllo sugli *interna corporis* e sui principî delle confessioni religiose per quanto di essi rifluisce nei loro statuti<sup>1</sup>. Mi chiedo quanto siffatte prassi siano conformi al principio di distinzione degli ordini, alla laicità dello Stato, o quanto esse sconfinino in una sorta di neo giurisdizionalismo, o quanto esse ci riportino indietro verso paradigmi di ammissibilità o inammissibilità dei culti. Alla luce di ciò, il pericolo è da un lato quello di ingiustificate disparità nel godimento della libertà religiosa (ai livelli massimi, per esempio, intensificando il divario in relazione alle facoltà riconosciute alla Chiesa cattolica), oppure all’opposto lo scivolamento verso tendenze che in astratto

---

<sup>1</sup> Consiglio di Stato, Sezione Prima, parere n. 1685 del 19 ottobre 2021, Adunanza di Sezione del 20 ottobre 2021, numero affare 00456/2019, oggetto: *Ministero dell’interno, Dipartimento per le libertà civili e l’immigrazione. Riconoscimento della personalità giuridica dell’associazione denominata “Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy” (Sikh Gurdwara Parbandhak Comitato Italia)*. Il parere ricapitola tutta la vicenda e richiama i precedenti pareri dello stesso Consiglio di Stato. Con il parere n. 4768/2010 “la Sezione si era espressa negativamente sulla istanza di riconoscimento di personalità giuridica presentata dalla ‘Associazione Sikhismo Regione Italia’”, condividendo “le perplessità dell’amministrazione che... si appuntavano su alcuni aspetti propri della religione Sikh che confliggono in maniera evidente con principi fondamentali del nostro ordinamento pubblico interno, quali l’uso (rectius il ‘porto’) del kirpan (pugnale rituale ricurvo) e il divieto di divorzio per le sole donne”. Dove è evidente che il Consiglio di Stato aveva applicato l’art. 1 della legge sui culti ammessi nel punto relativo alla valutazione dei “principî”. Con una relazione integrativa sollecitata dal Consiglio di Stato nel parere interlocutorio n. 1574/2019, il Ministero dell’Interno aveva dato atto “all’ente di avere compiuto un apprezzabile sforzo nell’intento di contemperare i postulati del proprio credo religioso con i principi generali del nostro ordinamento giuridico”. Nel 2021 il Consiglio di Stato afferma che “il parere della Sezione non può... che prendere in considerazione... gli aspetti rilevanti per l’ordinamento giuridico interno mentre rimangono impregiudicate tutte le questioni e gli eventuali contenziosi che ne dovessero scaturire sul piano ecclesiologico (*sic*) o attinenti ai profili organizzativi della confessione religiosa, in merito ai quali non si ha titolo per intervenire”. A prescindere dall’inadeguatezza dell’aggettivo “ecclesiologico” nel caso di specie, con evidenza l’attività dell’Amministrazione e il giudizio del Consiglio di Stato si spingono fino alla valutazione dei principî religiosi della confessione in relazione ad asseriti “principî fondamentali del nostro ordinamento pubblico interno”.

potrebbero mettere in dubbio persino la conformità “legale” dell’ordinamento giuridico della Chiesa cattolica in relazione a un ordine pubblico latamente inteso. Di questa tendenza vediamo tracce in altri ben noti orientamenti della nostra giurisprudenza, relativi al riconoscimento civile delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale. Ma si pensi a dove si potrebbe arrivare se dovessimo cominciare a valutare la compatibilità dell’ordinamento giuridico della Chiesa con quello dello Stato comparando i principî della morale cattolica coi dati positivi della legislazione italiana in tema, per esempio, di matrimonio e famiglia, aborto, questioni di fine vita. Non è chi non veda come una siffatta valutazione possa incidere (qualora se ne traggano conseguenze sul piano legislativo) sull’esercizio del diritto di libertà religiosa in forma individuale o associata<sup>2</sup>.

Non si tratta di pensieri peregrini, perché la disciplina positiva del diritto ecclesiastico è stata perennemente condizionata dagli orientamenti ideologici e politici. Al riguardo vorrei ricordare quanto Francesco Scaduto scriveva nella sua prolusione romana del 1911, allorché non esitava a parlare di “contraddittorietà dell’organizzazione giuridica cattolica” col diritto pubblico italiano, la cui “conseguenza logica sarebbe: non ricognizione dello statuto della medesima da parte dello Stato; anzi trattamento della medesima come ente pericoloso per lo Stato, ossia come setta, e quindi non solo non ricognizione, ma divieto di esistenza”<sup>3</sup>. Forse non sono pericoli immediati, ma chi guarda ai fatti e alle idee nella prospettiva storica di lunga o lunghissima durata è tentato di dire che non esistono assetti di relazioni definitivi e irreversibili (tanto meno definitive e immodificabili sono le costituzioni).

---

<sup>2</sup> Con riferimento alla situazione italiana, si pensi al dibattito sollevato dal disegno di legge, non approvato dal Parlamento, su *Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull’orientamento sessuale, sull’identità di genere e sulla disabilità*, per il quale rinvio alle mie considerazioni in ORAZIO CONDORELLI, *Le parole della politica e le parole del diritto*, in *Lex rationis ordinatio. Studi in onore di Patrick Valdrini*, a cura di MARIA D’ARIENZO, VINCENZO BUONOMO E OLIVIER ÉCHAPPÉ, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2022, vol. I, pp. 465-473. Un esempio di possibili sviluppi legislativi proviene dalla Spagna, con la recente *Ley Orgánica 4/2022, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para penalizar el acoso a las mujeres que acuden a clínicas para la interrupción voluntaria del embarazo*. Vedremo come questa legge sarà applicata. Recenti avvenimenti mostrano come tale paradigma politico, culturale, normativo sia utilizzato per impedire a gruppi di fedeli cattolici di riunirsi in preghiera di fronte alle cliniche dove è praticato l’aborto. Informazioni su recenti accadimenti (fine 2023) in <https://es.zenit.org/2023/12/28/gobierno-socialista-de-espana-arremete-contra-jovenes-pro-vida-que-rezaban-fuera-de-abortorios/>. Alcune analisi e voci critiche sulla citata legge: CRISTIAN SÁNCHEZ BENÍTEZ, *Tratamiento jurídico-penal del acoso en España. Especial referencia a las Leyes Orgánicas 4/2022, de 12 de abril y 10/2022, de 6 de septiembre* (Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2023) pp. 65-87; ORIOL MARTÍNEZ SANROMÀ, *El acoso antiabortista*, in *Diario La Ley*, n. 10272, Sección Doctrina, 21 de Abril de 2023; IGNACIO ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, *Rezar es constitucional*, in *The Objective*, 4 giugno 2022.

<sup>3</sup> FRANCESCO SCADUTO, *Stato e confessioni religiose*, Prolusione, Roma 29 novembre 1911 (Roma, Stab. Tipografico “Iride”, 1912) pp. 8-9.

## *La facoltà prevista dall'Intesa di celebrare e sciogliere matrimoni solo religiosi*

### *The faculty provided by the Intesa to celebrate and dissolve only religious marriages*

MARIO FERRANTE

#### RIASSUNTO

*L'Intesa del 2019 reca una disposizione contenente il rinvio espresso al matrimonio meramente religioso non priva di conseguenze giuridiche anche rilevanti. Un'agile previa analisi dei canoni generali del diritto canonico anglicano e quelli specifici della Chiesa d'Inghilterra che disciplinano il matrimonio, mostra tuttora – pur nelle inevitabili differenze – forti connessioni col diritto canonico cattolico che ne rappresenta la matrice genetica: con riverberi anche sull'innata repulsione verso il divorzio – seppure ammesso – come forma di “scioglimento”. Dopo un approfondimento del tema volto a scandagliarne le implicazioni rispetto alla clausola adottata nell'Intesa, ed un'indagine che conduce a ritenere plausibile – riguardo alla fattispecie contemplata da quest'ultima – l'applicazione della c.d. trascrizione tempestiva ritardata, il contributo passa a vagliare il diverso profilo del riconoscimento dei provvedimenti emanati in materia matrimoniale dalle Civil Courts inglesi, specie all'indomani della “Brexit”, ricavandone spunti originali.*

#### PAROLE CHIAVE

*Intesa con la Chiesa d'Inghilterra; matrimoni religiosi; diritto confessionale, diritto canonico cattolico; diritto canonico anglicano; divorzio; trascrizione tempestiva ritardata; riconoscimento dei provvedimenti delle Civil Courts inglesi*

#### ABSTRACT

*The Intesa of 2019 bears a provision containing an express reference to purely religious marriage that is not without significant legal consequences. An agile prior analysis of the general canons of Anglican Canon Law and those specific to the Church of England governing marriage, still shows – albeit in the inevitable differences – strong connections with Catholic Canon Law, which represents its genetic matrix: with reverberations also on the innate repulsion towards divorce – even if admitted – as a form of ‘dissolution’. After an in-depth analysis of the topic, aimed at analysing its implications with respect to the clause adopted in the Intesa, and an investigation that leads to consider plausible – with respect to the case contemplated by the latter – the application of the so-called*

“trascrizione tempestiva ritardata”, *the contribution goes on to examine the different profile of the recognition of the judgements issued in matrimonial matters by the English Civil Courts, especially in the aftermath of the “Brexit”, obtaining original insights.*

KEYWORDS

Intesa with the “Associazione Chiesa d’Inghilterra”; *religious marriages; Roman Catholic Canon Law; Anglican Canon Law; divorce; “trascrizione tempestiva ritardata”; recognition of the judgements issued in matrimonial matters by the English Civil Courts*

*SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Brevi cenni storici – 3. Il matrimonio celebrato secondo i canoni della Chiesa d’Inghilterra tra scioglimento e nullità – 4. Sull’applicabilità della trascrizione tempestiva ritardata al matrimonio religioso celebrato ex art. 17 ultimo comma – 5. Sul riconoscimento dei provvedimenti emanati in materia matrimoniale dalle Civil Courts inglesi, specie dopo la “Brexit” – 6. Conclusioni*

## *1. Introduzione*

L’Intesa con la Chiesa d’Inghilterra, al pari delle altre intese con le confessioni di minoranza, dedica una norma apposita al matrimonio. L’articolo 17 dell’intesa, infatti, si occupa, nello specifico, del riconoscimento degli effetti civili ai matrimoni celebrati in Italia secondo il rito anglicano davanti ad uno dei ministri di culto nominati in base allo statuto dell’Associazione Chiesa d’Inghilterra, compresi in un elenco comunicato al Ministero dell’Interno.

Si tratta di una norma che, sotto il profilo contenutistico, sostanzialmente ricalca analoghe disposizioni inserite in altre intese con le confessioni acattoliche stipulate con lo Stato italiano ex art. 8, 3° comma Cost.

Invero, si afferma che sono riconosciuti gli effetti civili “*ai matrimoni celebrati in Italia secondo il rito anglicano*” da ministri di culto “*in possesso della cittadinanza italiana e residenti o domiciliati in Italia, a condizione che il relativo atto sia trascritto nei registri dello stato civile, previa pubblicazioni nella casa comunale*” (art. 17, comma 1).

Inoltre, si stabilisce che il matrimonio produce tali effetti “*dal momento della celebrazione, anche se l’ufficiale dello stato civile che ha ricevuto l’atto abbia omesso di effettuarne la trascrizione nel termine prescritto*” (art. 17, comma 10)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In merito alle caratteristiche peculiari del matrimonio anglicano si rimanda a FABIANO DI PRIMA, *Matrimonio e Chiesa d’Inghilterra oggi*, in OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, ANNA SAMMASSIMO, Fa-



Fin qui *nihil sub sole novi*.

Tuttavia, l'intesa con la Chiesa anglicana si caratterizza per prevedere espressamente, al comma 11 del citato articolo, la “*facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile*”, garantendo, in tal modo, la libertà degli effetti civili del matrimonio, dato che la possibilità di ottenerli “*non vincola né induce a farvi ricorso*”<sup>2</sup>.

Per la verità, si tratta di tratta di una previsione non del tutto innovativa ma che trova un analogo precedente nell'intesa ebraica (art. 14, comma 9) dove si afferma che “*resta ferma la facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile, secondo la legge e la tradizione ebraiche*”<sup>3</sup>. Con questa disposizione si riconosce l'esistenza di un matrimonio religioso con rito anglicano, sottostante ed indipendente da quello valido per l'ordinamento statale che può anche essere sciolto prendendosi, implicitamente, atto dell'esistenza di una giurisdizione confessionale.

Sul punto, pare opportuno preliminarmente evidenziare che anche nell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra – al pari di quella ebraica – si parla genericamente di scioglimento del matrimonio religioso. Tuttavia, l'uso del termine “sciogliere” non soddisfa del tutto dal punto di vista tecnico/giuridico, in quanto sembra fare intendere che l'intesa preveda che la Chiesa d'Inghilterra possa risolvere il vincolo matrimoniale soltanto con efficacia *ex nunc*, ossia ricorrendo al solo divorzio e non anche alla nullità che, come vedremo brevemente di seguito, è, invece, una possibilità prevista dal diritto canonico anglicano. Si tratta, a ben vedere, di un'impresione tecnica che risalta con riferimento alla Chiesa d'Inghilterra dove è possibile anche chiedere la nullità del vincolo matrimoniale, a differenza di ciò che accade nella confessione ebraica

---

*miglia e matrimonio di fronte al Sinodo: il punto di vista dei giuristi*, Vita e Pensiero, Milano, 2015, p. 187 ss; nonchè *Jus-Online*, 2, 2015; per un confronto con le altre intese sul matrimonio si veda ALESSANDRO ALBISETTI, *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Giuffrè, Milano, 2017.

<sup>2</sup> Così ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2020, p. 155.

<sup>3</sup> In argomento, VITTORIO TEDESCHI, *Il matrimonio secondo l'intesa tra la Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità israelitiche italiane*, in *Rivista di diritto civile*, 1, 1987, p. 263 ss.; RAFFAELE BOTTA, *L'Intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 106-107; ALESSANDRO ALBISETTI, *I matrimoni degli acattolici: gli ebrei*, in *Diritto ecclesiastico*, 1990, p. 457 ss.; PASQUALE LILLO, *Brevi note sul regime dei matrimoni “ebraico e islamico” in Italia*, in *Diritto ecclesiastico*, 1994, pp. 508 ss.; CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, il Mulino, Bologna, 2003, pp. 203-208; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2003, pp. 495-496; ENRICO VITALI, *Gli effetti civili del matrimonio delle confessioni acattoliche*, in ENRICO VITALI – ANTONIO G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 150-151; ANNA SVEVA MANCUSO, *Il matrimonio celebrato secondo l'Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche*, in *Nuove Autonomie*, 4-6, 2006, pp. 807-821. Sul matrimonio ebraico cfr. MICAELA VITALE (a cura di), *Il matrimonio ebraico. Le ketubbot dell'Archivio Terracini*, Zamorani, Torino, 1997.

dove, di norma, viene quasi esclusivamente richiesto e pronunciato il “riputo” (lo scioglimento) e non anche la nullità, se non in casi rari ed estremi<sup>4</sup>.

In altri termini, proprio con riferimento alla Chiesa d’Inghilterra, sarebbe stato lecito attendersi una diversa e più onnicomprensiva locuzione che tenesse adeguatamente conto della possibilità di una fine giuridica del matrimonio conseguente oltre che a un divorzio (con efficacia *ex nunc*) anche ad una declaratoria di nullità (con efficacia *ex tunc*). Sarebbe stato, forse, preferibile ispirarsi alla normativa concordataria in materia, stante anche le maggiori somiglianze della Chiesa d’Inghilterra con quella cattolica piuttosto che con la Confessione ebraica.

In ogni caso, il rinvio espresso al matrimonio meramente religioso non è privo di conseguenze giuridiche anche rilevanti che pare opportuno esplorare. Invero, sembra possibile affermare che, anche con riferimento ai fedeli della Chiesa d’Inghilterra, al pari di quelli afferenti alla confessione cattolica, vi sia la possibilità di celebrare il matrimonio in tre modi: solo civilmente; religiosamente con effetti civili in base agli accordi con lo Stato; e con solo rito religioso. È proprio quest’ultima ipotesi quella che suscita maggiori interrogativi e su cui, pertanto, soffermeremo la nostra attenzione.

## *2. Brevi cenni storici*

Preliminarmente, posto che l’intesa attribuisce un’autonoma e specifica rilevanza al matrimonio celebrato secondo il rito adottato dalla Chiesa d’Inghilterra, pare opportuno guardare al diritto confessionale che lo regola.

Si tratta, cioè, sia pure nei limiti di questo breve intervento, di analizzare i canoni generali del diritto canonico anglicano e quelli specifici della Chiesa d’Inghilterra che disciplinano il matrimonio sia nella fase fisiologica della celebrazione che in quella patologica dello scioglimento.

Per quanto attiene al diritto canonico anglicano, pare opportuno fare una breve premessa storica prendendo le mosse dal momento in cui si è verificata, con il *Supremacy act* di Enrico VIII, la prima “*Brexit*” della storia, ossia lo sci-

---

<sup>4</sup> Sul punto ALFREDO MORDECHAI RABELLO, *Introduzione al diritto ebraico. Fonti, matrimonio e divorzio, bioetica*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 53-54, il quale ricorda che “vi sono diversi casi in cui un matrimonio che sembra essere stato validamente celebrato in realtà non esiste dal punto di vista giuridico, perché mancava uno dei requisiti necessari per la sua costituzione o per la presenza di un grave impedimento che ne ha reso impossibile la valida formazione: in tali casi il Tribunale rabbinico, esaminata la situazione, potrà dichiarare il matrimonio nullo *ab initio*”. Tuttavia, l’A. precisa che “il tribunale sarà estremamente prudente nell’usare questo strumento e lo farà solo in casi eccezionali, quando le altre strade siano precluse, e ciò per non creare la sensazione che sia facile sciogliere retroattivamente un matrimonio”.

sma della Chiesa d'Inghilterra con la creazione della Chiesa di Stato inglese<sup>5</sup>. In tal senso, occorre dire che allo scisma della Chiesa d'Inghilterra non fece subito seguito, come pure sarebbe stato lecito attendersi, una energica riforma del diritto canonico cattolico ancora vigente in Inghilterra.

Invero, una volta ottenuta la nullità del matrimonio tra Enrico VIII e Caterina d'Aragona, non solo non si ebbe – nonostante qualche tentativo in tal senso – la creazione di un autonomo e indipendente sistema giuridico canonico ma, addirittura, la conservazione del *Corpus iuris Canonici* che si è paradossalmente preservato nel diritto canonico inglese anche quando venne riformato in seguito all'emanazione del Codice di diritto canonico del 1917 e, successivamente, del Codice del 1983, al punto che si può ancora oggi affermare che “*the Church of England is the only major Christian body which still grants some authority to the medieval Corpus Iuris Canonici*”, in quanto, nonostante vi furono “*a number of changes that led to the drafting of new canons*”, tuttavia “*the substance of the traditional system remained unimpaired*”<sup>6</sup>. Infatti, anche in seguito alla realizzazione definitiva della riforma giuridica della Chiesa d'Inghilterra che, si ripete, prese le mosse – oltre che dalle *Provincial Constitutions* di William Lyndwood (del 1433)<sup>7</sup> – dal *Corpus iuris Canonici*, la commissione incaricata di concretizzare la riforma dei canoni “*sought to shape a Church that would reflect its ancient roots as much as possible*”<sup>8</sup>.

Quanto ora brevemente descritto, ci aiuta a comprendere come il diritto canonico anglicano in generale e, nello specifico, quello della Chiesa d'Inghilterra, presentino tuttora – pur nelle inevitabili differenze legate all'essere un diritto scismatico – delle forti connessioni col diritto canonico cattolico che ne rappresenta la matrice genetica<sup>9</sup>. Ciò, come diremo, si riverbera anche

---

<sup>5</sup> Per ulteriori approfondimenti mi permetto di rinviare a MARIO FERRANTE, *Due matrimoni alle origini dello scisma anglicano?* in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9 del 2018.

<sup>6</sup> COSÌ GERARD L. BRAY, *The development of the Canons. A Historical Study and Summary of the Church of England's Canons 1969 to 2020*, The Latimer Trust, London, 2022, pp. 1-2, il quale ricorda anche che “*on the accession of King James I in 1603, those post-Reformation canons were revised and systematized, and largely, by default, they remained the law of the Church until the mid-twentieth century*”. In argomento v. altresì, sempre dello stesso A., il suo *The Anglican Canons 1529-1947*, Boydell and Brewer, Woodbridge, 1998; nonchè ID. *Tudor Church reform*, Boydell and Brewer, Woodbridge, 2000.

<sup>7</sup> In argomento, CHRISTOPHER R. CHENEY, *Legislation of the Medieval English Church*, in *The English Historical Review*, vol. 50, No. 198, 1935), pp. 193-224.

<sup>8</sup> Sul punto GERARD L. BRAY, *The development of the Canons*, cit., pp. 2-3. L'autore sottolinea come i redattori della riforma “*could not ignore the Reformation, nor could they reject the secular ecclesiastical law, but within those limits they did their best to recreate the atmosphere of the Medieval Church*”.

<sup>9</sup> Sul rapporto tra diritto canonico e diritto inglese cfr. MARIO FERRANTE, *L'apporto del diritto canonico nella disciplina delle pie volontà fiduciarie testamentarie del diritto inglese*, Giuffrè, Milano, 2008.

sulla innata repulsione verso il divorzio – seppure ammesso – come forma di “scioglimento” di un matrimonio.

### *3. Il matrimonio celebrato secondo i canoni della Chiesa d'Inghilterra tra scioglimento e nullità*

Alla luce di quanto esposto, dobbiamo tornare a quella che, come abbiamo dianzi evidenziato, può essere considerata come un'impresione tecnica dell'art. 17 ultimo comma dell'intesa in commento, allorché – richiamando letteralmente la dicitura dell'intesa con la confessione ebraica, ossia nel riconoscere la “*facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile*” – non si fa alcun cenno all'ipotesi che il matrimonio religioso celebrato secondo il diritto confessionale della Chiesa d'Inghilterra possa giuridicamente concludersi non solo con uno “*scioglimento*” dello stesso bensì anche con una declaratoria di nullità.

Orbene, se, come dianzi accennato, con riferimento al diritto confessionale ebraico, il ripudio, ossia lo “*scioglimento*”, rappresenta la via maestra cui ricorrere in caso di fallimento del matrimonio, non altrettanto può dirsi, come meglio vedremo di seguito, per il diritto anglicano in genere ed in specie per quello della Chiesa d'Inghilterra<sup>10</sup>.

Invero, seppure è evidente che lo scopo delle parti stipulanti (ed in specie di quelle *ex parte Ecclesiae*) è stato quello di ottenere il massimo possibile in termini contenutistici senza trascinarsi, nel corso delle trattative, in tediose e dispersive contrattazioni terminologiche che avrebbero certo dilatato a dismisura i tempi di definizione e stipula dell'intesa, non si può fare a meno di notare che il richiamo pedissequo a precedenti intese non risulta, almeno nel caso dell'ultimo comma dell'art. 17, del tutto persuasivo.

Infatti, il pur rilevante argomento che non ci siano stati particolari problemi per l'approvazione dell'intesa che è avvenuta dopo appena due anni – e cioè in modo relativamente rapido – giustifica solo parzialmente la citata imprecisione che non è solo terminologica bensì anche concettuale.

Invero, se si guardano brevemente “*the principles of canon law common to the churches of the anglican communion*” pubblicati dall'*Anglican Commu-*

---

<sup>10</sup> Sul punto occorre preliminarmente ricordare che la Chiesa d'Inghilterra non è l'unica e sola Chiesa anglicana. Invero, esiste una Comunione anglicana al cui interno rientrano una serie di Chiese particolari (anglicane o episcopali), che condividono alcuni principi basilari, pur non avendo rapporti di natura gerarchica. In argomento, cfr. NORMAN DOE, *An Anglican Covenant. Theological and Legal Considerations for a Global Debate*, Canterbury Press, Canterbury, 2008.

nion Office, con sede a Londra, non può non notarsi come la nullità dei matrimoni sia nel diritto canonico anglicano non solo possibile ma anzi preferibile rispetto allo scioglimento del vincolo e ciò in modo diametralmente opposto a quanto stabilito dal diritto ebraico<sup>11</sup>.

Invero, il “*principle 74: Nullity of marriage*”, dopo avere espressamente previsto che “*a church may provide that any person whose marriage has been terminated by divorce or annulment under civil law may apply, in the manner prescribed by church law, to the bishop or other competent ecclesiastical authority for a judgement which may declare the nullity of the marriage for ecclesiastical purposes*”, effettua un’elencazione a carattere esemplificativo dei possibili motivi di nullità che richiamano da presso gli analoghi capi di nullità previsti dal diritto canonico cattolico, stabilendo che “*grounds for an ecclesiastical declaration of nullity may include: absence of consent freely given and received, or of an intention to be married until death; lack of the required age to marry; or being within the prohibited degrees of relationship*”<sup>12</sup>.

Tuttavia, la parte più interessante del “*principle 74*” è quello in cui si afferma che “*marriage in church may follow an ecclesiastical or a civil declaration of nullity*”. In altri termini, seppure non in modo direttamente precettivo (non a caso si utilizza il verbo “*may*”), pare evidente che la strada maestra per contrarre un nuovo matrimonio con rito religioso secondo il diritto canonico anglicano sia quello di ottenere una nullità matrimoniale e ciò anche se il matrimonio “*has been terminated by divorce or annulment under civil law*”<sup>13</sup>.

Il disfavore religioso con cui viene visto lo scioglimento del matrimonio per effetto di un divorzio civile è ancora più evidente nel successivo “*principle 75: Divorce and remarriage in church*”. Invero, in esso si ribadisce il principio, comune anche alla Chiesa cattolica, secondo cui “*The matrimonial bond is intended to be dissolved only by the death of one spouse*”, precisandosi, come logico corollario, che “*when a marriage is dissolved by the death of one of the parties, the surviving spouse is free to marry in church*”. Inoltre,

---

<sup>11</sup> In argomento, cfr. GIUSEPPE GIAIMO, *Il matrimonio nel diritto inglese*, CEDAM, Padova, 2007, pp. 83-86.

<sup>12</sup> Questa disposizione deve essere letta in combinato disposto con quanto previsto dal comma 3 del “*Principle 71: Requirements for ecclesiastical marriage*” dove si afferma che: “*An ecclesiastical marriage is presumed valid if: (a) the parties have a right under civil law to contract a marriage; (b) both parties freely and knowingly consent to marry, without fraud, coercion, or mistake as to the identity of a partner or the mental condition of the other party; (c) the parties do not fall within the prohibited degrees of relationship; (d) the parties have attained the required age for marriage, and (e) where required in the case of minors, their parents or guardians have consented to it*”.

<sup>13</sup> Sulla “discipline” dell’“Anglican model” di matrimonio in comparazione con “*the laws of churches across ten distinct Christian traditions worldwide*” cfr. NORMAN DOE, *Christian Law. Contemporary Principles*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, pp. 254-265.

si afferma che il divorzio, seppure ammesso, deve essere considerato come “undesirable” e utilizzato solo come *extrema ratio* cui ricorrere per evitare la “*continuance of a destructive relationship*”. A differenza del diritto canonico della Chiesa cattolica – che si limita a prevedere, in tali casi, solo la separazione “*manente vinculo*” (cann. 1151-1155) – si ammette, però, che “*following the civil dissolution of a marriage, a church may permit a person whose former spouse is still alive to be married according to the rites of that church*” ma si prevede che in questo caso “*may stipulate conditions required for the solemnization of such a marriage in church which it judges necessary to safeguard the holiness of marriage and the respect due to it*”.

Ancora, attesa la natura intrinsecamente deplorabile del divorzio – che potrebbe persino urtare la coscienza del prete chiamato a solemnizzare il nuovo matrimonio di un divorziato – si stabilisce una sorta di forma di obiezione di coscienza in favore dell’“*ordained minister*” il quale “*may refuse for reasons of conscience or other lawful cause to solemnize the marriage of a divorced person whose former spouse is still alive*”. Dal testo della previsione, che fa anche riferimento a non meglio precisate “*other lawful causes*”, si evince che il fedele divorziato il cui precedente coniuge sia ancora in vita non ha un diritto potestativo a contrarre un nuovo matrimonio come dimostrato anche dal successivo comma dove si afferma che “*a church may provide that the decision to solemnize the marriage of a divorced person whose former spouse still lives is to be made by a member of the clergy, as the case may be, either alone, or in consultation with the bishop, or with the consent of the bishop or such other competent authority prescribed by law*”.

Invero, come si è dianzi evidenziato, il diritto canonico anglicano successivo allo scisma ha continuato e continua a presentare delle oggettive connessioni culturali e giuridiche con il diritto canonico cattolico in cui il divorzio non trova posto.

Venendo a trattare, nello specifico, dei canoni della Chiesa d’Inghilterra che disciplinano la materia, si nota che – come si legge nella “*Section B 30 Of Holy Matrimony*” dei “*Canons of the Church of England*” – il matrimonio, pur non essendo considerato un sacramento come per la Chiesa cattolica, acquista, purtuttavia, un peculiare valore e stabilità. Ivi prevedendosi la statuizione per cui “*The Church of England affirms, according to our Lord’s teaching, that marriage is in its nature a union permanent and lifelong, for better for worse, till death them do part, of one man with one woman...*”.

Ancora, pare opportuno riferirsi all’ “*advice to clergy in respect of further marriage in church after divorce*” emanato in forma sinodale da “*The House of Bishops*” nel novembre del 2002. In esso, il Sinodo, dopo avere ribadito che “*in accordance with the doctrine of the Church of England as set out in*

*Canon B30, that marriage should always be undertaken as a solemn, public and life-long covenant between a man and a woman*", prende atto (*recognize*) che "some marriages regrettably do fail and that the Church's care for couples in that situation should be of paramount importance" e che ci possono essere "exceptional circumstances" in cui "a divorced person may be married in church during the lifetime of a former spouse".

Si tratta di circostanze così gravi ed eccezionali che, anche in queste norme, viene riconosciuto il diritto del singolo "minister or officiating cleric" di decidere "whether or not to solemnise such a marriage in church after divorce".

Viceversa, qualora si tratti di un fedele che intenda risposarsi provenendo da un matrimonio dichiarato nullo non si pone alcun problema e anzi si stabilisce che "a cleric has the same obligation to marry a parishioner whose marriage has been annulled in this way as would exist if the parishioner had never gone through a form of marriage...".

Invero, in base al suddetto "advice to clergy" del 2002, si afferma che "the Church recognizes a declaration of nullity made by the civil courts in the United Kingdom; that is, a declaration that there is no valid marriage in existence...". Vale a dire che se è stata dichiarata la nullità del matrimonio da parte di un Tribunale statale (si ricorda che le *Ecclesiastical Courts* non hanno più competenza in materia dal 1857 quando venne emanato "The Divorce and Matrimonial Causes Act" con il quale "all matrimonial litigation was transferred from the Church of England to a new secular Court for Divorce and Matrimonial Causes – the so-called 'Divorce Court'")<sup>14</sup>, questo si considererà come mai celebrato e il fedele godrà del diritto a risposarsi in chiesa, come se non si fosse mai sposato e ciò anche nel caso in cui l'ex coniuge sia ancora vivente.

In altri termini, appare evidente che, in base ai summenzionati principi, il divorzio, nella Chiesa anglicana in genere e, in particolare nella Chiesa

---

<sup>14</sup> In argomento, cfr. GAIL L. SAVAGE, *The Operation of the 1857 Divorce Act, 1860-1910 a Research Note*, in *Journal of Social History*, Oxford University Press, Vol. 16, No. 4 (Summer, 1983), pp. 103-110; SYBIL WOLFRAM, *Divorce in England 1700-1857*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford University Press, Vol. 5, No. 2 (Summer, 1985), pp. 155-186. Come ricorda W. L. SCOTT, *Nullity of Marriage in Canon Law and English Law*, in *The University of Toronto Law Journal*, University of Toronto Press, vol. 2, No. 2 (1938), pp. 319-343, "Even after the reformation, and down to the establishment of the divorce court in 1857, no English court had power to grant a divorce *a vinculo matrimonii*. In later times parliament, it is true, occasionally passed private acts dissolving the marriage tie. The first of these was in 1666, when John Manners, Lord Roos, who had obtained from his wife a 'divorce' *a mensa et thoro*, was granted the right to marry again, upon the ground that otherwise he would be without legal heirs. This first parliamentary divorce is said to have given rise to great scandal, but it was repeated from time to time, with increasing frequency, until the establishment of the divorce court rendered the further intervention of parliament unnecessary" (p. 320).

d'Inghilterra, a differenza del diritto matrimoniale ebraico, non è affatto la soluzione normale e preferibile cui fare ricorso in caso di fallimento di un matrimonio e in vista dell'ammissione a nuove nozze religiose, per le quali la strada maestra, analogamente al diritto canonico cattolico, rimane quella della declaratoria di nullità del precedente matrimonio. Sarebbe stato, quindi, opportuno – al di là delle pur comprensibili ragioni pratiche che hanno indotto a riprendere letteralmente la formula utilizzata nell'intesa con gli ebrei – meglio specificare la possibilità che il matrimonio, oltre a “sciogliersi” possa anche essere dichiarato nullo per la Chiesa d'Inghilterra.

#### *4. Sull'applicabilità della trascrizione tempestiva ritardata al matrimonio religioso celebrato ex art. 17 ultimo comma*

Un ulteriore aspetto – che qui ci si limita ad accennare – è quello della riconoscibilità agli effetti civili dei matrimoni solo religiosi sul presupposto che l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra riconosce la “*facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile*”.

Sul punto, occorre subito dire che il riconoscimento della facoltà di celebrare matrimoni religiosi potrebbe apparire più che altro simbolica e scontata. Invero, ex art. 19 Cost., qualsiasi confessione religiosa ha la facoltà di compiere atti aventi solo un valore meramente religioso, senza necessitare di un consenso esplicito da parte dello Stato.

Tuttavia, a ben vedere, occorre chiedersi se il riconoscimento esplicito della “*facoltà di celebrare matrimoni religiosi*” – anche a prescindere da una immediata e diretta finalizzazione alla trascrizione – sia davvero del tutto irrilevante ai fini civili o se, anche al di là delle intenzioni delle parti stipulanti, possa comunque avere delle conseguenze sul piano civilistico.

In altri termini, occorre chiedersi se il riconoscimento della “*facoltà di celebrare matrimoni religiosi*” possa avere delle implicazioni sotto il profilo dell'attribuzione di effetti civili a un matrimonio solo religioso, ossia non destinato – almeno inizialmente – ad essere trascritto, celebrato secondo il rito anglicano davanti ad uno dei ministri di culto nominati in base allo statuto dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra e compresi in un elenco comunicato al Ministero dell'Interno ma senza le previe pubblicazioni previste dall'art. 17 dell'intesa.

Si tratta, cioè, di verificare se sia possibile utilizzare, anche nel nostro caso, lo strumento della trascrizione tempestiva ritardata – espressamente previsto per il matrimonio concordatario dall'art. 13 l. m. in relazione all'art. 34 del Concordato Lateranense del 1929 – per attribuire effetti civili *ex post*, vale a dire dopo la celebrazione, a un matrimonio solo religioso, ossia non destinato



sin dall'inizio ad essere trascritto, celebrato secondo il rito anglicano.

Siffatta soluzione sembra trovare supporto nel tenore letterale della norma, laddove si precisa che sono riconosciuti effetti civili ai matrimoni “*a condizione che il relativo atto sia trascritto nei registri dello stato civile, previe pubblicazioni nella casa comunale*”.

A ben vedere, l'art. 17 dell'intesa richiede soltanto che le pubblicazioni siano effettuate prima della trascrizione, nulla disponendo in ordine alla loro eventuale precedenza rispetto alla celebrazione e ciò per consentire alle parti di ottenere l'efficacia civile anche di quei matrimoni originariamente celebrati come atti meramente religiosi, a prescindere dall'adempimento delle previe pubblicazioni.

Un ulteriore argomento a sostegno della trascrivibilità del matrimonio celebrato con rito religioso con pubblicazioni *post-nuptias* può essere individuato nel fatto che la funzione della pubblicazione civile – ossia quella di accertare l'esistenza di impedimenti alla trascrizione e non al matrimonio – viene adempiuta tanto nel caso in cui esse siano antecedenti al momento celebrativo, quanto nell'ipotesi in cui le stesse vengono effettuate successivamente<sup>15</sup>.

Tuttavia, si potrebbe sempre agevolmente obiettare che la trascrizione tempestiva ritardata è stata espressamente prevista solo per il matrimonio canonico e non anche per i matrimoni trascrivibili in base ad intese *ex art. 8 Cost.*

Ciò nondimeno – ragionando sotto un profilo squisitamente amministrativo ed operando una scomposizione del provvedimento di trascrizione, inteso quale atto finale di un procedimento amministrativo, in elementi essenziali ed accidentali – pare possibile valutare la natura delle pubblicazioni civili, ossia accertare se rispetto alla trascrizione queste siano elementi sostanziali oppure accidentali del procedimento volto ad ottenere il riconoscimento civile del matrimonio.

Nel caso di trascrizione tempestiva ritardata, come è noto, le pubblicazioni *post nuptias* presuppongono il fatto dell'avvenuta celebrazione del matrimonio religioso e la trasmissione all'ufficiale di stato civile del relativo atto fatta dal parroco, ferma restando per le parti, debitamente informate, la possibilità di fare opposizione. In tali ipotesi l'ufficiale di stato civile procederà d'ufficio a pubblicare l'avviso con cui si comunica che deve essere trascritto un matri-

---

<sup>15</sup> LUIGI DE LUCA, *La trascrizione del matrimonio canonico: disciplina sostanziale*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, Giuffrè, Milano, 1988. I, p. 165; ID., *Il riconoscimento del matrimonio canonico*, in *Atti del Convegno nazionale di studio su Il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di RAFFAELE COPPOLA, Giuffrè, Milano, 1987, p. 258; SALVATORE BORDONALI, *Il sistema delle opposizioni matrimoniali*, Cedam, Padova, 1985, p. 135. Ancora, parte della dottrina qualifica come trascrizione tempestiva ritardata il fatto che l'atto di matrimonio venga trascritto dall'ufficiale di stato civile oltre le ventiquattro ore successive al ricevimento del documento accompagnato dalla richiesta di trascrizione. Così LUCIANO MUSSELLI, VALERIO TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Cacucci, Bari, 2000, pp. 177- 179.

monio religioso già celebrato “con l’indicazione delle generalità degli sposi, della data, del luogo di celebrazione e del ministro del culto avanti al quale è avvenuta” (art. 13, co 2°, l. n. 847/29) e provvedere ad accertare l’inesistenza di circostanze impeditive della trascrizione.

A ben vedere, l’avviso svolge la medesima funzione delle pubblicazioni civili precedenti la celebrazione, ossia consentire ai soggetti legittimati di poter proporre un’eventuale opposizione.

In altri termini, la richiesta di pubblicazioni non sarebbe una formalità ineludibile – ossia un elemento sostanziale avente valore costitutivo nel procedimento amministrativo volto alla produzione degli effetti civili del matrimonio celebrato *in facie Ecclesiae Anglicanae* – la cui mancanza comporterebbe l’invalidità del procedimento.

In realtà, la mancata pubblicazione darebbe luogo ad una mera irregolarità sanzionabile dal punto di vista penale ed amministrativo senza, però, incidere sulla trascrivibilità del matrimonio, che potrebbe comunque avvenire, una volta accertata la verifica degli ulteriori presupposti previsti dalla legge, non avendo l’omissione delle pubblicazioni un’influenza determinante e costitutiva sull’azione principale, cioè sulla trascrizione. Il rapporto pubblicazioni – trascrizione si configura, dunque, come un rapporto di autonomia, e le prime andrebbero valutate come elementi accidentali del procedimento, perché anche se richieste dalla legge avrebbero valore complementare e non costitutivo.

Ne consegue che, si ripete, da un punto di vista amministrativistico, l’omissione delle pubblicazioni non si ripercuote, con valore costitutivo, sull’effetto del procedimento di trascrizione, in quanto è la trascrizione la sola condizione posta anche dall’intesa con la Chiesa d’Inghilterra per la produzione degli effetti civili del matrimonio religioso<sup>16</sup>.

In definitiva, si avrebbe la possibilità di ricorrere – anche per i matrimoni religiosi celebrati in base all’ultimo comma dell’art. 17 dell’Intesa con la Chiesa d’Inghilterra – all’istituto della trascrizione tempestiva ritardata che deve essere considerato come un procedimento amministrativo a carattere generale utilizzabile anche oltre la stratta ipotesi dei matrimoni canonici.

## *5. Sul riconoscimento dei provvedimenti emanati in materia matrimoniale dalle Civil Courts inglesi, specie dopo la “Brexit”*

Più complessa appare la situazione per quanto riguarda gli aspetti patologi-

---

<sup>16</sup> La giurisprudenza in passato ha più volte ribadito che le pubblicazioni matrimoniali non sono previste a pena di nullità. Cfr. Cass. Sez. I, 5 maggio 1967, n. 861, in *Giust. Civ.*, 1967, I, p. 1280.

ci del matrimonio, tanto che si tratti di divorzio che di nullità.

Invero, come più volte detto, l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra riconosce la "*facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile*".

Occorre, cioè, ora chiedersi se il fatto che si sia riconosciuta la legittimità di pronunciare – da parte degli organi di giustizia a ciò deputati in base al diritto confessionale – dei provvedimenti volti a stabilire lo "*scioglimento*" (o la nullità) dei matrimoni meramente religiosi, sia veramente privo di alcuna implicazione civile oppure no.

Certamente se per effetti civili si intende un riconoscimento diretto e specifico, magari unilaterale, come quello previsto a proposito delle sentenze di nullità matrimoniale emanate dai tribunali ecclesiastici in base all'Accordo del 1984, allora è chiaro che non ci possono essere simili effetti con riferimento ai provvedimenti di "*scioglimento*" emanati dalle *Civil courts* che, come abbiamo sopra detto, sono competenti (invece che le *Ecclesiastical courts*) a emanare siffatto genere di provvedimenti in base al sistema giuridico inglese.

Tuttavia, resta da chiedersi se un provvedimento emanato, ad esempio, da una *Civil court* inglese che riguardi un matrimonio religioso celebrato con rito anglicano in Italia possa, comunque, avere un qualche effetto in Italia.

Sul punto occorre subito segnalare che l'intesa (firmata nel 2019) è stata approvata con legge nel 2021 ossia dopo la "*Brexit*" (2020). Ciò fa sì che non possa più trovare applicazione la normativa eurolunitaria, e segnatamente il "*Regolamento (Ue) 2019/1111 del Consiglio del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori*".

In base all'art. 3, di tale normativa, ormai non più applicabile al Regno Unito, "*Sono competenti a decidere sulle questioni inerenti al divorzio, alla separazione personale dei coniugi e all'annullamento del matrimonio le autorità giurisdizionali dello Stato membro: A) nel cui territorio si trova: i) la residenza abituale dei coniugi, ii) l'ultima residenza abituale dei coniugi se uno di essi vi risiede ancora, iii) la residenza abituale del convenuto, iv) in caso di domanda congiunta, la residenza abituale di uno dei coniugi, v) la residenza abituale dell'attore se questi vi ha risieduto almeno per un anno immediatamente prima della domanda, o vi) la residenza abituale dell'attore se questi vi ha risieduto almeno per sei mesi immediatamente prima della domanda ed è cittadino dello Stato membro stesso; o B) di cui i due coniugi sono cittadini*"<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Sul punto cfr. MARIA GRAZIA ZECCA (a cura di) *Le famiglie nello spazio europeo tra diritti fondamentali, libertà e giustizia*, Key Ed., 2023, p. 108 ss.

Si tratta, come è evidente, di una norma molto ampia che prescinde del tutto dal criterio del c.d. “*locus contracti*” e che, quindi, avrebbe certamente favorito la possibilità per una corte inglese di giudicare sulla validità di un matrimonio celebrato in Italia, *ex art. 17* ultimo comma dell’*intesa*.

Tuttavia, occorre chiedersi se non sia, comunque, possibile procedere al riconoscimento dei provvedimenti giurisdizionali in materia sia di scioglimento che di nullità matrimoniale (e ciò anche a prescindere dalla dicitura imprecisa dell’*intesa*).

Invero, in questo caso trova applicazione l’art. 32 della Legge 31 maggio 1995, n. 218 di “*Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato*” dedicato alla “*Giurisdizione in materia di nullità, annullamento, separazione personale e scioglimento del matrimonio*”. In base a tale articolo, si prevede che “*in materia di nullità e di annullamento del matrimonio, di separazione personale e di scioglimento del matrimonio, la giurisdizione italiana sussiste, oltre che nei casi previsti dall’art. 3, anche quando uno dei coniugi è cittadino italiano o il matrimonio è stato celebrato in Italia*”<sup>18</sup>.

In altri termini, nel caso di un matrimonio celebrato con rito religioso anglicano in Italia, in seguito alla “*Brexit*”, ad essere competenti a giudicare sul suo scioglimento o sulla sua invalidità saranno quasi sempre i tribunali italiani e non anche le *Civil courts* inglesi, a meno che la parte convenuta non sia domiciliata o residente in Inghilterra (o altrove) in base al disposto dell’art. 3 della legge 218/1995. In quest’ultimo caso, tuttavia, i provvedimenti suddetti potranno trovare riconoscimento in Italia anche a prescindere da una disposizione specifica dell’*Intesa* che ne stabilisca la delibabilità.

## 6. Conclusioni

L’analisi sin qui condotta si è basata su un approccio esegetico e sistematico dell’ultimo comma dell’articolo 17 dell’*intesa* con la Chiesa d’Inghilterra indagine che, apparentemente, potrebbe sembrare molto riduttiva ma che, però, ha dimostrato, da un lato, quanto un testo, seppur breve, sia in grado di raccontare molto delle intenzioni del suo autore e, dall’altro, il significato che si può attribuire a un testo anche al di là delle intenzioni di chi lo ha scritto.

Il testo esaminato rappresenta, a ben vedere, la cartina di tornasole dell’*intesa*, volta a garantire – come tutte le intese del resto – quanto più possibile

---

<sup>18</sup> In argomento, cfr. ROBERTA CLERICI, FRANCO MOSCONI, FAUSTO POCAR, *Legge di riforma del diritto internazionale privato e testi collegati*, sesta edizione, Giuffrè, Milano, 2009; TITO BALLARINO, ELEONORA BALLARINO, ILARIA PRETELLI, *Manuale di diritto internazionale privato*, Cedam, Padova, 2016.

la parte contraente religiosa, seppure entro i limiti anche lessicali – talvolta angusti – consentiti dallo Stato. Questa tensione spesso spasmodica, tra la necessità di aprire spazi di libertà e quella di controllo della sfera pubblica, rischia, però, di causare dei più o meno consapevoli cortocircuiti normativi, come quelli rilevati in precedenza, o di lasciare all’interpretazione dottrinale il trarre le conseguenze logico/giuridiche di alcune aperture che si rinvergono – magari in forma embrionale – nel testo, per non dire delle inevitabili ripetizioni contenutistiche, come quelle evidenziate, che hanno ormai dato vita ad una sorta di “mantra giuridico” delle intese.

In realtà, come è stato opportunamente rilevato, a proposito dell’intesa in commento, “il testo è per quanto possibile snello e non in antagonismo e ancor meno in polemica con nessun’altra confessione religiosa; per alcuni aspetti è ripetitivo di altri accordi, ma ciò dipende dalla mancanza di una legge generale alla quale fare rinvio”<sup>19</sup>.

Siffatta situazione dimostra quindi, ancora una volta, la necessità o, quantomeno, l’opportunità di superare, se non altro come via maestra, il ricorso alle intese in favore di una legge sul fatto religioso o, meglio, sulle diversità religiose che consenta di dare vita ad un sistema normativo di mediazione delle diverse istanze religiose, nell’ambito di una nozione di laicità al tempo stesso inclusiva ed identitaria.

---

<sup>19</sup> Così SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l’Associazione «Chiesa d’Inghilterra»*, MARIA D’ARIENZO (a cura di), *1929-1929. Novant’anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive* – Quaderno Monografico 1 – Supplemento Rivista (Diritto e Religioni), Anno XV, n. 1-2020, Luigi Pellegrini, p. 157 ss.

## *Brevi cenni sulla disciplina del matrimonio nell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*

### *Brief notes about marriage's discipline in the Intesa with the Church of England*

ANNA SVEVA MANCUSO

#### RIASSUNTO

*L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra si aggiunge al gruppo di intese del secondo periodo, che lo Stato ha stipulato a partire dal 2007 con confessioni di più recente insediamento o che avevano avuto meno rapporti con le istituzioni rispetto a quelle tradizionalmente presenti nel Paese, protagoniste del primo periodo. Il contributo esamina la disciplina del matrimonio, evidenziando le analogie e differenze con i modelli precedenti. Per completezza vengono fatti anche alcuni accenni alle origini della Chiesa anglicana, al suo particolare rapporto con la monarchia inglese ed al rito anglicano del matrimonio.*

#### PAROLE CHIAVE

*Chiesa d'Inghilterra, Intesa, confessioni religiose, matrimonio*

#### ABSTRACT

*The Intesa with the Church of England joins the agreements of the second period, which the State has stipulated since 2007 with more recently settled religious confessions or with those that had had less relationships with public institutions. Whereas the protagonist of the first period were the religious confessions traditionally present in the country. The paper examines the discipline of marriage, highlighting similarities and differences with previous models. For completeness, some mention is also made of the origins of the Anglican Church, its special relationship with the English monarchy and the Anglican marriage rite.*

#### KEYWORDS

*Church of England, Intesa, religious confessions, marriage*

*SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Le norme regolatrici del matrimonio e il rito anglicano – 3. Conclusioni*

## 1. Premessa

La legge 29 dicembre 2021, n. 240, ha dato attuazione, dopo poco più di due anni, all'Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra<sup>1</sup>, stipulata il 30 luglio 2019, andando ad aggiungere un ulteriore tassello al sistema bilaterale di relazioni tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, delineato dall'art. 8, comma III, Cost.<sup>2</sup>

In questa sede ci limiteremo a commentare l'art. 17 dell'Intesa che riporta la disciplina del matrimonio, palesemente ispirata, come vedremo, a quella del matrimonio ebraico, differenziandosi così da quella della maggior parte delle chiese protestanti e in genere delle confessioni che l'hanno preceduta, che, invece, hanno fatto proprio il modello valdese, volto ad evidenziare, ove possibile, nelle relazioni tra lo Stato e la confessione, la separazione tra ambito civile e religioso<sup>3</sup>.

A sua volta la disciplina del matrimonio ebraico con effetti civili è quella di fatto più simile al matrimonio concordatario, visto che il ministro di culto ha esattamente le stesse incombenze del sacerdote cattolico, che peraltro vengono richiamate anche nell'intesa in oggetto: legge agli sposi le disposizioni del codice civile sui diritti e doveri dei coniugi (artt. 143-144-147) e gli è consentito ricevere le ulteriori dichiarazioni che secondo la legge civile i coniugi possono rendere nell'atto di matrimonio (artt. 162 c. 2 e 254 c. 1 c.c.),

---

<sup>1</sup> L'Associazione Chiesa d'Inghilterra ha sede a Roma e rappresenta la confessione anglicana in Italia. Essa è stata costituita il 28 giugno 2012 ed ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica con DPR 17 luglio 2014. L'Associazione, com'è dato leggere nel suo Statuto, allegato al detto decreto – all'art.7 – “ha lo scopo di riunire tutte le Cappellanie e Congregazioni anglicane in Italia e diffondere l'Evangelo di Gesù Cristo in conformità alla Confessione anglicana e la tradizione della Chiesa d'Inghilterra, per facilitare, sostenere e migliorare l'azione della Chiesa d'Inghilterra sul territorio italiano” (l'atto è consultabile in calce all'articolo di GIOVANNA MARIA IURATO, *L'anglicanesimo in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2019, p. 49 ss.). Per approfondimenti sulla presenza confessionale nel Paese e il suo radicamento, cfr. ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2020, pp. 127 ss. Più in generale, sul percorso evolutivo della Chiesa d'Inghilterra, v. GINO PATRIARCHI, *La riforma anglicana. Storia ed evoluzione della Chiesa d'Inghilterra e della Comunione anglicana*, Claudiana, Torino, 2006. Sugli anglicani, v. GIANLUIGI GUGLIERMETTO, *Gli anglicani. Un profilo storico e teologico*, Gabrielli Editori, San Pietro in Cariano (Verona), 2020.

<sup>2</sup> Per un commento dell'Intesa, oltre ai lavori di SALVATORE BORDONALI e FABIANO DI PRIMA contenuti in questo volume, e al citato scritto di ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra*, cit., v. altresì FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 11 del 2020.

<sup>3</sup> Sul punto cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *L'intesa con la Tavola valdese*, in SILVIO FERRARI (a cura di), *Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, Il Mulino, Bologna, 1985, p. 243; ALESSANDRO ALBISSETTI, *La disciplina del matrimonio nell'Intesa tra Repubblica italiana e Tavola valdese*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1984, p. 1221.

fattispecie che nelle intese precedenti non era stata contemplata<sup>4</sup>. Le analogie però si arrestano al momento della trasmissione dell'atto di matrimonio all'ufficiale di stato civile, in quanto non è stata riconosciuta né la possibilità di una trascrizione tardiva né la rilevanza civile della giurisdizione dei tribunali rabbinici sulle cause di scioglimento e nullità dei matrimoni religiosi, anche se lo Stato prende atto dell'esistenza di una giurisdizione confessionale (art. 14 c. 9, l. n. 101/89) riconoscendo “*la facoltà di celebrare o sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile, secondo la legge e la tradizione ebraiche*”<sup>5</sup>.

Prima di entrare nel merito della normativa matrimoniale, viene abbastanza istintivo fare un cenno alle origini della Chiesa anglicana, dal momento che essa è nata proprio per porre fine ad un matrimonio, quello tra il re Enrico VIII e Caterina d'Aragona, e consentire al primo, conseguito lo stato libero, di sposarsi nuovamente e cercare così di potere avere l'agognato erede maschio che gli avrebbe garantito la continuità dinastica. Il reiterato rifiuto di Papa Clemente VII di annullare le nozze porta all'exasperazione Enrico VIII che nel 1533 contrae egualmente matrimonio con Anna Bolena e nel giro di un anno (1534) fa approvare dal Parlamento inglese l'Atto di Supremazia<sup>6</sup>, con il quale l'Inghilterra si separa definitivamente da Roma e viene fondata una Chiesa nazionale, la Chiesa d'Inghilterra, della quale il sovrano si proclama “Unico e Supremo Capo”<sup>7</sup>. Ancora oggi il sovrano inglese è anche “Supreme

---

<sup>4</sup> Per approfondire tale problematica, anche riguardo ai motivi per cui molte delle intese del primo periodo (1984-1995) tacciono sul punto sia consentito rimandare a ANNA SVEVA MANCUSO, *Sull'inserimento delle dichiarazioni accessorie nell'atto di matrimonio religioso non previsto da intese bilaterali*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 4, 2001, pp. 1461-1466.

<sup>5</sup> Sul matrimonio ebraico con effetti civili, cfr. VITTORIO TEDESCHI, *Il matrimonio secondo l'intesa tra la Repubblica italiana e l'Unione delle Comunità israelitiche italiane*, in *Rivista di diritto civile*, 1, 1987, p. 263 ss.; RAFFAELE BOTTA, *L'Intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, pp. 106-107; ALESSANDRO ALBISETTI, *I matrimoni degli acattolici: gli ebrei*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1990, p. 457 ss.; PASQUALE LILLO, *Brevi note sul regime dei matrimoni "ebraico e islamico" in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1994, p. 508 ss.; CARLO CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato*, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 203-208; FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2003, pp. 495-496; ENRICO VITALI, *Gli effetti civili del matrimonio delle confessioni acattoliche*, in ID. – ANTONIO G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 150-151; ANNA SVEVA MANCUSO, *Il matrimonio celebrato secondo l'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche*, in *Nuove Autonomie*, n. 4-6, 2006, p. 807 ss.

<sup>6</sup> L'emanazione dell'atto di Supremazia era stata preceduta da una serie di eventi che avevano a loro volta acuito le ostilità tra il sovrano d'Inghilterra e il Pontefice. Come la proclamazione nel 1531 da parte della Camera dei Lord di Enrico VIII come Capo supremo della Chiesa e del clero d'Inghilterra, la nomina di Thomas Cranmer, di idee luterane, come Arcivescovo di Canterbury, che in tale qualità aveva provveduto subito ad annullare il matrimonio tra Enrico e Caterina e alla celebrazione delle nuove nozze del re, provocando la scomunica di se stesso e di Enrico da parte del Pontefice.

<sup>7</sup> La vicenda è molto più complessa di quanto sia possibile riassumere in poche righe in quanto lo stesso Enrico VIII, nominato da Papa Leone X (1475-1521), difensore della fede, per essersi di-



Governor” della Chiesa, la quale ha un rapporto con lo Stato del tutto peculiare<sup>8</sup>. Infatti, pur esistendo tra le due entità un legame molto stretto, la Chiesa non è stata inglobata nella struttura statale, come è avvenuto in alcuni Paesi del nord Europa che hanno ancora una chiesa di Stato (v. ad es. la Danimarca), ma rimane al tempo stesso unita e distante, conservando la sua individualità<sup>9</sup>.

## 2. *Le norme regolatrici del matrimonio e il rito anglicano*

Il procedimento di attribuzione degli effetti civili ai matrimoni dei fedeli della Chiesa d’Inghilterra è disciplinato dall’art. 18 della summenzionata L. 240: in esso ricorrono undici commi che andremo adesso ad esaminare specificamente.

---

stinto come oppositore di Lutero all’epoca della Riforma protestante, aveva potuto sposare Caterina d’Aragona nel 1504, solo grazie ad una dispensa del Pontefice Giulio II (1503-1513), essendo lei la vedova di suo fratello, e questo probabilmente rendeva ancora più difficile al Papa Clemente VII (1523-1534) trovare degli appigli dal punto di vista dottrinale per sciogliere il matrimonio, perché avrebbe dovuto mettere in discussione l’operato del suo predecessore. Inoltre motivi politici (gli stessi che avevano indotto Enrico a sposare Caterina, figlia di Ferdinando d’Aragona e di Isabella di Castiglia), lo inducevano a temporeggiare, in quanto Caterina era la zia dell’imperatore Carlo V che era uno dei più potenti alleati della cristianità e del Pontefice. Per approfondire l’argomento, avendo contezza anche dei profili giuridici e canonistici, si consiglia la lettura dell’interessante contributo di MARIO FERRANTE, *Due matrimoni alle origini dello scisma anglicano?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 9/2018.

<sup>8</sup> In Inghilterra il sovrano è la massima autorità della Chiesa, “Difensore della fede e Governatore supremo”, e la governa e controlla insieme al Primo Ministro, al Parlamento e agli altri organi dello Stato. Il Parlamento legifera anche in materia liturgica, di organizzazione della chiesa e del clero e financo teologica, con la singolare presenza nella Camera dei Lords di una nutrita rappresentanza ecclesiastica (i c.d. lords spirituali) ben ventisei membri, di cui cinque sono componenti di diritto in funzione della loro carica, ovvero gli Arcivescovi di York e Canterbury ed i Vescovi di Londra, Durham e Winchester, mentre altri ventuno vengono eletti tra i vescovi più anziani. Le nomine degli Arcivescovi e dei Vescovi vengono fatte dal Re su proposta del primo Ministro, cui spetta la scelta tra due candidati, i cui nominativi sono stati selezionati da una commissione ecclesiastica *ad hoc*, la *Crown Nominations Commission*. La massima autorità della Chiesa dal punto di vista ecclesiale, è l’arcivescovo di Canterbury, la cui nomina spetta come abbiamo visto al Re, su consiglio del primo Ministro. Egli è anche il rappresentante nel mondo della Comunione anglicana, cui aderiscono tutte le chiese anglicane sparse per il mondo (circa 40), tra le quali la Chiesa d’Inghilterra è sicuramente la più influente, seguita da quella degli Stati Uniti, oggi conosciuta col nome di Chiesa episcopale. A sua volta, a dimostrazione dello stretto legame che in Inghilterra unisce il trono e l’altare, sarà proprio l’Arcivescovo di Canterbury ad incoronare il re. Sulle nomine episcopali in Inghilterra, cfr. SILVIO FERRARI, *Le nomine episcopali nel diritto della Chiesa d’Inghilterra*, in *Archivio giuridico*, 2, 1977, pp. 19-32. Più in generale, sulla strutturazione giuridica della C.d.I., cfr. SILVIO FERRARI, *Il diritto della Chiesa d’Inghilterra*, Utet, Torino, 1991.

<sup>9</sup> Cfr. FABIANO DI PRIMA *Matrimonio e Chiesa d’Inghilterra oggi*, in OMBRETTA FUMAGALLI CARULLI, ANNA SAMMASSIMO (A CURA DI), *Famiglia e matrimonio di fronte al Sinodo. Il punto di vista dei giuristi*, Vita e Pensiero, Milano, 2015, pp. 185 ss.; nonché in *Jus-Online*, n. 2/2015, p. 5 ss..

Il comma 1, riprendendo il contenuto di alcune delle intese precedenti<sup>10</sup>, per intenderci tutte quelle della seconda stagione<sup>11</sup>, stipulate dal 2007 in poi, mette in evidenza la necessaria sussistenza di una serie di requisiti. Deve trattarsi di matrimoni celebrati in Italia secondo il rito anglicano, da ministri di culto liberamente nominati dall'Associazione Chiesa d'Inghilterra (i cui nominativi siano stati comunicati al Ministero dell'interno ed inseriti in un apposito elenco), in possesso di cittadinanza italiana e residenti o domiciliati nel Paese. La trascrizione dei matrimoni nei registri dello stato civile, inoltre, deve essere stata preceduta dalle pubblicazioni presso la casa comunale.

Nel comma 2 si prevede che i futuri sposi manifestino l'intenzione di celebrare il matrimonio all'ufficiale di stato civile, richiedendo contestualmente le pubblicazioni. Tale atto è quello che apre ufficialmente il procedimento necessario a dare vita al matrimonio religioso con rilevanza civile (svolgentesi in tre fasi: pubblicazioni, celebrazione e trascrizione), ed è di fondamentale importanza in quanto esprime la volontà dei nubendi di contrarre un matrimonio confessionale che abbia efficacia civile e la scelta della normativa di riferimento.

Le incombenze dell'ufficiale di stato civile in questa prima fase, antecedente al matrimonio, vengono delineate nel comma 3. Quest'ultimo, una volta effettuate le pubblicazioni e verificata l'inesistenza di impedimenti alla celebrazione secondo le norme civili, redigerà un apposito nulla osta in doppio originale ove specificherà che la celebrazione avverrà con il rito religioso e nel comune scelto dai nubendi. Al riguardo giova la notazione generale che rispetto alle previsioni contenute nella legge sui culti ammessi, le intese hanno apportato dei cambiamenti alle funzioni dell'ufficiale di stato civile: non più chiamato a controllare se la nomina del ministro di culto sia stata approvata dall'autorità governativa; e deputato solo all'eventuale rilascio di un nulla osta (in luogo dell'autorizzazione richiesta dalla L. n. 1159, art. 8)<sup>12</sup>. Documento, quest'ultimo, dal duplice valore: garantendo alle parti che il matrimonio celebrato in forma religiosa avrà efficacia nell'ordinamento italiano e certificando l'inesistenza di impedimenti all'ufficiale di stato civile che dovrà poi provvedere alla trascrizione.

---

<sup>10</sup> Sulla disciplina del matrimonio nelle intese, cfr. ALESSANDRO ALBISETTI, *Il matrimonio delle confessioni religiose di minoranza*, Giuffrè, Milano, 2017; mi sia consentito anche citare ANNA SVEVA MANCUSO, *La rilevanza civile del matrimonio degli acattolici*, Nuova Cultura, Roma, 2013.

<sup>11</sup> Ha parlato per la prima volta della "stagione delle intese" RAFFAELE BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, cit., p. 95: l'espressione ha avuto talmente successo che, parlando di intese, adoperarla è quasi inevitabile.

<sup>12</sup> Inoltre, in molte di esse, anche se ciò non avviene nell'intesa che stiamo commentando, i suoi compiti sono stati appesantiti dalla lettura ai nubendi degli articoli 143, 144, 147 c.c., di cui deve dare anche attestazione nello stesso nulla osta.

Il rilascio del nulla osta chiude la prima fase del procedimento di formazione del matrimonio, consentendo il passaggio alla seconda fase di competenza del ministro di culto.

Prima di soffermarci sui compiti di quest'ultimo, elencati nei commi da 4 a 8, sembra opportuno fare una breve digressione per accennare come avviene la celebrazione del matrimonio religioso secondo il rito anglicano, richiamato dal I comma dell'Intesa. Partendo dalla notazione della singolarità che concerne le pubblicazioni previamente richieste, e cioè che non vengono esposte in chiesa, come avviene di solito per le altre confessioni, ma lette ad alta voce dal pastore tre mesi prima del matrimonio, nel corso di tre domeniche consecutive, e senza la presenza degli sposi (considerata di cattivo auspicio).

La cerimonia apparentemente è simile a quella cattolica ma con delle sostanziali differenze dal punto di vista teologico, dato che per la Chiesa anglicana il matrimonio non è un sacramento e gli sposi non devono avere ricevuto i sacramenti del battesimo e della cresima, necessari per contrarre il matrimonio canonico. Il rito della Chiesa d'Inghilterra prevede che le nozze vengano celebrate da "*a clerk in holy orders*" davanti a due o più testimoni. La cerimonia deve rispettare alcune formalità, dopo l'ingresso in chiesa della sposa, col volto velato, accompagnata dal padre che sta alla sua destra, e seguita dal corteo nuziale, composto dal paggio e dalle damigelle d'onore, sulle note del primo inno religioso, il pastore (*clergyman*), ribadisce ai presenti lo scopo per cui si sono riuniti, invitando coloro che avessero dei motivi validi per opporsi alle nozze, di farsi avanti o tacere per sempre. Quindi il padre della sposa consegna la figlia al pastore che congiunge gli sposi, ponendo la mano destra di lei in quella di lui, e li benedice. Segue la dichiarazione dei nubendi di volersi prendere reciprocamente come marito e moglie, contenuta nel *Book of Common Prayer*, e le formule rituali possono anche essere accompagnate dallo scambio di promesse nuziali liberamente preparate dagli sposi. Subito dopo, gli sposi si scambiano gli anelli e contestualmente il celebrante li dichiara marito e moglie. Secondo la giurisprudenza di *Common Law* i soggetti sono validamente coniugati fin dal momento in cui hanno espresso il loro consenso con la dichiarazione nuziale<sup>13</sup>.

Anche in Inghilterra comunque, affinché il matrimonio sia valido secondo la legge civile, devono essere redatti e firmati dei documenti matrimoniali, e questa fase della cerimonia avviene di solito nella sacrestia; inoltre è necessario che la chiesa dove è avvenuta la celebrazione faccia parte dei siti autorizzati. Successivamente il celebrante dovrà curare l'annotazione del

---

<sup>13</sup> Sul rito religioso cfr., GIUSEPPE GIAIMO, *Il matrimonio nel diritto inglese*, CEDAM, Padova, 2007, pp. 83-86.

matrimonio nell'apposito registro pubblico, che, differentemente dall'Italia dove la trascrizione del matrimonio religioso ha effetti costitutivi, ha valore probatorio, in quanto in mancanza di tale registrazione la giurisprudenza ha accettato che la prova dell'esistenza del matrimonio potesse essere raggiunta con altri mezzi<sup>14</sup>.

Ritornando adesso all'intesa, come accennato prima, essa si differenzia dalla maggior parte delle precedenti proprio in relazione ai compiti attribuiti al ministro di culto, in quanto parecchie confessioni, allo scopo di alleggerire il celebrante da incombenze meramente civilistiche, hanno scelto di anticipare la lettura degli articoli del codice civile al momento della richiesta delle pubblicazioni, incaricando l'ufficiale di stato civile. La Chiesa d'Inghilterra, invece, analogamente a quanto previsto dalla legge sui culti ammessi<sup>15</sup>, dal Concordato del 1929 e poi dall'Accordo di revisione del 1984<sup>16</sup>, dall'Intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane<sup>17</sup> e dall'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni<sup>18</sup>, ha optato affinché fosse il ministro di culto durante la celebrazione a leggere agli sposi gli artt. 143-144-147 c.c. ed a ricevere le loro eventuali dichiarazioni sul riconoscimento del figlio naturale (art. 254, comma 1, c.c.) e sulla scelta del regime patrimoniale (art. 162, comma 2, cc.), per riportarle nell'atto di matrimonio.

A questo proposito è interessante osservare come sul punto nel tempo vi sia stato un mutamento di posizioni non solo da parte delle confessioni ma anche dello Stato. Infatti, la possibilità di rendere le c.d. dichiarazioni accessorie, durante la celebrazione del matrimonio religioso, in un primo periodo era stata contemplata solo per il matrimonio concordatario e per quello ebraico; mentre sembrava non interessare alle chiese che avevano stipulato le intese precedenti, ovvero valdese, avventista e pentecostale, che non l'avevano considerata. Ciò appariva anche coerente rispetto alla loro scelta di ridimensionare le attribuzioni civilistiche del ministro di culto, sottraendogli il compito della lettura degli articoli del codice civile durante la celebrazione. Ma nel corso delle trattative dell'Intesa con l'UCEBI, (stipulata il 29 marzo 1993 e poi approvata con l. 12 aprile 1995, n. 116), su questo punto la confessione aveva invece mostrato interesse, richiedendo, senza poi ottenerlo, che l'ufficiale di stato civile potesse ricevere le dichiarazioni dei nubendi, anticipando anche queste alla fase conclusiva delle pubblicazioni, inserendole subito dopo la lettura dei

---

<sup>14</sup> Cfr. GIUSEPPE GIAIMO, *Il matrimonio nel diritto inglese*, cit., pp. 94-95.

<sup>15</sup> Art. 9, L. 24 giugno 1929 n. 1159.

<sup>16</sup> V. Art. 8, l. 27 maggio 1929, n. 847; Art. 8, l. 25 marzo 1985 n. 121.

<sup>17</sup> Art. 14, l. 8 marzo 1989, n. 101.

<sup>18</sup> (art. 13, l. 30 luglio 2012 n. 127).

diritti e doveri dei coniugi<sup>19</sup>. Le successive vicende dimostrano che il mancato accoglimento della richiesta fatta dall'UCEBI, probabilmente era dovuto al fatto che tali dichiarazioni avrebbero dovuto essere espresse, nel corso della celebrazione, davanti al ministro di culto che aveva il compito di inserirle nell'atto di matrimonio e non all'ufficiale di stato civile, e che non vi fossero delle reali preclusioni da parte statale al loro inserimento. Infatti, l'Intesa stipulata con i Testimoni di Geova, qualche anno dopo (2000), pur prevedendo sulla falsariga delle confessioni evangeliche che fosse l'ufficiale di stato civile a spiegare ai futuri sposi i loro diritti e doveri, conteneva una clausola che consentiva ai coniugi di rendere al ministro di culto le dichiarazioni ammesse dal codice civile nell'atto di matrimonio. Essa, anche se non è mai stata approvata, potrebbe avere fatto da modello alla disciplina del matrimonio delle successive intese, dato che la presenza di questa clausola è stata a partire dal 2007 una costante delle intese stipulate da quel momento in poi (non sorpendendo, dunque, il fatto che la rechi anche l'intesa anglicana).

Il contenuto dell'atto di matrimonio, che va redatto in doppio originale come il nulla osta, è uguale a quello delle altre intese. Esso deve riportare le generalità degli sposi e del ministro di culto, le eventuali dichiarazioni rese dai coniugi e la menzione che sia stata data loro lettura degli articoli sui diritti e doveri dei coniugi.

La trasmissione entro cinque giorni di un originale dell'atto di matrimonio da parte del ministro di culto all'ufficiale di stato civile del comune dove è stato celebrato il matrimonio, a cui avrà allegato anche un originale del nulla osta in precedenza rilasciato dal pubblico ufficiale che si era occupato delle pubblicazioni, completa la fase del matrimonio di competenza confessionale e dà avvio al procedimento di trascrizione di competenza dell'ufficio di stato civile.

Il comma 9 elenca gli adempimenti spettanti all'ufficiale di stato civile che non si differenziano da quelli previsti per gli altri matrimoni religiosi. Il pubblico ufficiale, constatata la regolarità dell'atto di matrimonio e l'autenticità del nulla osta, deve effettuare entro 24 ore dalla ricezione dei documenti la trascrizione del matrimonio nei registri dello stato civile, dandone poi notizia al ministro di culto.

Nel comma 10 viene specificato che l'eventuale inosservanza da parte dell'ufficiale di stato civile del termine di ventiquattro ore stabilito per la trascrizione del matrimonio, non avrà conseguenze in ordine al momento in cui decorreranno gli effetti civili del matrimonio, che coincide sempre con la data

---

<sup>19</sup> Sull'argomento cfr. FRANCO SCARAMUCCIA, *In margine ad un articolo sul matrimonio secondo il rito evangelico battista ecc.*, in *Stato civ. it.*, 2001, p. 360.

di celebrazione, in quanto la trascrizione ha efficacia retroattiva. L'unico termine che deve necessariamente essere rispettato è quello di cinque giorni stabilito per la trasmissione dell'atto di matrimonio da parte del ministro di culto, dato che l'intesa non contiene alcun accenno alla possibilità di fare ricorso alla trascrizione c.d. tardiva, analogamente a tutte quelle che l'hanno preceduta<sup>20</sup>.

Le disposizioni dell'art. 18 si chiudono con il comma 11 che puntualizza che la chiesa ha “*la facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile*”. Tale affermazione in sé potrebbe essere irrilevante e anche scontata perché qualsiasi confessione religiosa ha la facoltà di compiere atti aventi solo un valore dal punto di vista spirituale e certo non ha bisogno per questo del consenso dello Stato. Ma è singolare che essa ricalchi la prima parte dell'ultimo comma (9) dell'art. 14 della legge 8 marzo 1989, n. 101, che ha dato attuazione all'Intesa con l'Unione delle Comunità israelitiche italiane, che poi però continuava, specificando che tali matrimoni si sarebbero svolti “*secondo la legge e la tradizione ebraiche*”.

L'esigenza di affermare l'esistenza di un matrimonio disciplinato dalle norme confessionali, tanto riguardo alla sua costituzione che alla cessazione dei suoi effetti, sicuramente era molto sentita dalla rappresentanza ebraica che, negli anni precedenti la stipulazione dell'Intesa, nelle trattative sull'istituto del matrimonio inizialmente si era battuta per ottenere il riconoscimento della giurisdizione dei tribunali rabbinici e la possibilità di effettuare anche una trascrizione tardiva, cercando, ma senza riuscirvi, di ottenere lo stesso trattamento riservato alla religione cattolica. Per quanto la Chiesa cattolica nella disciplina del matrimonio, e non solo, sia stata sicuramente più favorita rispetto alle altre confessioni<sup>21</sup>, va ricordato che non tutti i matrimoni canonici possono essere trascritti, in quanto esistono delle forme speciali di matrimonio contemplate dal diritto canonico che non presentano alcuni dei requisiti necessari per il conferimento dell'efficacia civile e che quindi avranno valore

---

<sup>20</sup> Tuttavia, per i matrimoni disciplinati dalla legge sui culti ammessi, era stato previsto come rimedio per fare loro conseguire efficacia civile nel caso di mancata trasmissione nei termini dei relativi atti, la possibilità di ricorrere al procedimento di rettifica degli atti dello stato civile, di competenza del tribunale, ora disciplinato dagli artt. 95 ss. del d.PR n. 396 del 2000. Procedimento che è stato ritenuto applicabile anche ai matrimoni regolati dalle intese. Inoltre, la giurisprudenza ha ritenuto ammissibile la trascrizione, (così Trib. Milano, sez. IX, decr. 22 febbraio 2016) anche nel caso di ritardo causato da vizi o errori del procedimento di trasmissione, quando fosse accertato che gli sposi avessero sin dall'inizio inteso fare conseguire efficacia civile al loro matrimonio e fossero stati ancora presenti i requisiti richiesti per contrarre matrimonio. Cfr. ANDREA BETTETINI-ALESSANDRO PEREGO, *Diritto Ecclesiastico*, Wolters Kluwer, CEDAM, Milano, 2023, pp. 158-159.

<sup>21</sup> Parla in maniera esplicita di “religione più favorita”, RAFFAELE BOTTA, *L'Intesa con gli israeliti*, cit., pp. 100-101.

solo dal punto di vista religioso<sup>22</sup>. Di questo però non viene fatta menzione tanto nel Concordato del 1929 che nell'Accordo del 1984, perché evidentemente la Chiesa cattolica non lo ha ritenuto importante, anzi specificare che la Chiesa avrebbe potuto celebrare matrimoni validi solo nel campo spirituale, ne avrebbe in qualche modo sminuito l'autorità ed il prestigio. È indubbio che il matrimonio canonico a prescindere da qualsiasi riconoscimento da parte statale abbia valore in sé, anzi per la Chiesa, e dovrebbe essere così anche per i cattolici, in forza del carattere sacramentale dell'istituto, l'unica forma valida di matrimonio tra battezzati è quella canonica; essa del resto per tanti secoli è stata anche l'unica forma di matrimonio riconosciuta dai vari Stati, che solo tardivamente hanno introdotto il matrimonio civile. Probabilmente, invece, per altre confessioni, il riconoscimento della facoltà di celebrare matrimoni, anche se validi solo dal punto di vista religioso, a prescindere dalla possibilità di ottenere gli effetti civili, assume un significato diverso e la sua menzione è una concessione che lo Stato è disposto a fare, visto che non ha effetti sul regime matrimoniale ma ha solo una valenza simbolica.

Dal momento che nella stesura delle norme riguardanti il matrimonio la Chiesa anglicana si è ispirata alle disposizioni sul matrimonio ebraico e concordatario, ritenendo di avere con queste confessioni maggiori affinità, si è voluto anche in questo caso dare rilevanza all'esistenza di un matrimonio confessionale, avente una sua validità, anche se i suoi effetti rimangono confinati nella sfera religiosa.

Qualcosa di analogo, anche se detto in maniera molto larvata, lo ritroviamo anche in due intese precedenti. L'Intesa stipulata, il 20 aprile 1993, con la Chiesa evangelica luterana in Italia (C.E.L.I.), poi approvata con l. 29 novembre 1995, n. 520, all'art. 13, comma 1, testualmente recita che: "*ferma restando l'autonomia della C.E.L.I. e delle sue comunità in materia religiosa e di culto, la C.E.L.I. riconosce allo Stato italiano esclusiva giurisdizione per quanto concerne gli effetti civili del matrimonio*". Il riconoscimento della giurisdizione statale sul matrimonio qui si accompagna all'affermazione dell'autonomia confessionale che potrebbe anche essere interpretata come una riserva da parte della confessione della possibilità di celebrare matrimoni con effetti solo religiosi. Curiosamente una replica di questa disposizione è contenuta nell'art. 13, comma 1, dell'Intesa stipulata il 4 aprile del 2007 con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, approvata con l. 30 luglio 2012, n. 127, che si differenzia per questo da tutte le altre intese tanto coeve

---

<sup>22</sup> Sui matrimoni canonici non previsti dall'Accordo cfr., FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XII edizione, aggiornamento a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2015, pp. 496-501.

che successive, e che peraltro è anche l'unica delle intese stipulate nel 2007 ad affidare al ministro di culto il compito di spiegare ai coniugi gli effetti civili del matrimonio, analogamente a quanto previsto nell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra<sup>23</sup>.

### 3. Conclusioni

L'esame della normativa sul matrimonio non ha fatto emergere elementi nuovi rispetto alle intese precedenti, alle quali la confessione si è del tutto omologata, privilegiando però sotto alcuni aspetti il contenuto dell'intesa con le Comunità ebraiche, alla quale fondamentalmente si è ispirata.

Con quest'ultima vi sono però delle profonde differenze in quanto l'intento abbastanza manifesto da parte ebraica di modellare l'intesa sul Concordato con la Chiesa cattolica non ha impedito alla confessione di fare emergere le sue specifiche esigenze, come dimostrano le numerose norme diffuse nel testo volte a tutelare anche questo aspetto<sup>24</sup>.

La mancanza di specificità della disciplina del matrimonio, emerge anche dalla lettura delle altre norme dell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra, e non è a mio avviso imputabile alla confessione, ma è connessa alle differenze di struttura ed impostazione tra le intese del primo periodo (1984-1993) e le intese del secondo, stipulate a partire dal 2007, dove la discrezionalità delle confessioni è venuta meno, costringendole ad uniformarsi riguardo al contenuto.

Nelle prime intese le confessioni hanno voluto dare risalto alle loro specificità e lo Stato ha dimostrato nei loro confronti una maggiore disponibilità, accogliendo ove possibile le loro istanze, dando così reale attuazione al III comma dell'art. 8 Cost., che doveva servire a dar voce alle confessioni, a manifestare le loro peculiari esigenze, proprio in vista della realizzazione del raggiungimento di quell'eguale libertà astrattamente garantita dal I comma dello stesso articolo.

---

<sup>23</sup> Per un esaustivo commento dell'Intesa si rimanda a VINCENZO PACILLO, *L'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/2, p. 371 ss.

<sup>24</sup> Osserva Finocchiaro a proposito dell'intesa ebraica come le leggi emanate sulla base di intese con le confessioni religiose del ceppo cristiano abbiano dei contenuti normativi molto simili, mentre, l'unica che si distingue dalle altre è proprio la legge 101/89 sulle Comunità ebraiche. Cfr., FRANCESCO FINOCCHIARO, *Il Concordato del 1984 e le Intese. Le confessioni senza intesa*, in *Dalla legge sui culti ammessi*, cit., p. 122. Per ulteriori approfondimenti cfr., GUIDO FUBINI, *Prime considerazioni sull'intesa ebraica*, in *Dir. eccl.*, 1988, I, pp. 127-138; si veda altresì GIORGIO SACERDOTI, *Attuata l'intesa tra lo Stato italiano e le Comunità ebraiche. Il commento*, in *Corriere giuridico*, 1989, p. 818 ss.



Le intese del secondo periodo, invece, si sono modellate sulle precedenti<sup>25</sup>, e anche dove le confessioni hanno tentato durante le trattative di fare inserire disposizioni a carattere specifico o di fare emergere elementi o esigenze nuove, alla fine esse sono state costrette a fare un passo indietro, perché insistere avrebbe significato rinunciare all'intesa<sup>26</sup>.

In questo contesto, dove la confessione doveva limitarsi a richiedere quello che era stato ottenuto dalle altre<sup>27</sup>, l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra aveva dunque tutte le carte in regola per trovare attuazione, “*stante anche le somiglianze della Chiesa con quella cattolica, la condivisione dei valori civili e perciò l'assenza di punti di contrasto*”<sup>28</sup>. E, infatti, non ci sono stati problemi per la sua approvazione, che è avvenuta, dopo circa due anni, tutto sommato abbastanza rapidamente, se consideriamo il tempo che hanno dovuto aspettare le confessioni firmatarie delle intese del 2007.

---

<sup>25</sup> L'inerzia dello Stato nel sostituire la vecchia normativa del 1929, con delle disposizioni generali che disciplinino il fenomeno religioso secondo il diritto comune molto probabilmente è la causa principale della degenerazione delle intese da strumento per fare risaltare la specificità delle confessioni a strumento di omologazione delle stesse. Commenta Bordonali, a proposito dell'intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra, “come il testo sia ripetitivo di altri accordi ma ciò dipende dalla mancanza di una legge generale alla quale fare rinvio”. Cfr., SALVATORE BORDONALI, *La legge sui culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), n. 4, 2020, p.1. Nell'ormai lontano 2009 Cardia faceva rilevare la mancanza di una legge organica sulla libertà religiosa che sostituisse la legislazione del 1929 per “*garantire diritti e prerogative a tutti i culti*” e come l'Italia fosse rimasta indietro rispetto ai tanti Paesi europei che a ciò avevano provveduto. Cfr. CARLO CARDIA, *Intesa ebraica e pluralismo religioso in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoeChiese.it](http://www.statoeChiese.it)), dicembre 2009, p. 8.

<sup>26</sup> A tal proposito veniva evidenziato in dottrina che l'accesso all'intesa era diventato una prova di affidabilità che le confessioni dovevano superare piuttosto che uno strumento che ne rimarcasse l'identità, in modo da potere godere dei vantaggi che sarebbero derivati *dalla sub-negoziazione con lo Stato su singole materie* (così MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2009, p. 429).

<sup>27</sup> L'intesa, anche se la trattativa viene ingabbiata entro confini ben delineati, continua ad essere molto ambita dalle confessioni, perché al momento la sua attuazione resta l'unico modo per affrancarsi dalle disposizioni, sicuramente obsolete e ben più restrittive, della legislazione sui culti ammessi; prevede per gli enti confessionali un procedimento più snello per il riconoscimento della personalità giuridica, maggiore autonomia e alcuni vantaggi fiscali; ammette le confessioni a beneficiare del sistema di finanziamento pubblico, partecipando alla spartizione delle somme raccolte attraverso il c.d. 8 per 1000; infine, dà loro una maggiore visibilità. Osserva a tal proposito Ricca che l'attrattività delle intese risponde alla necessità delle confessioni “*di esistere per la legge*”. Così MARIO RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 4.

<sup>28</sup> Così SALVATORE BORDONALI, *La legge sui culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, cit., p. 4.

# *Considerazioni a margine della legge 29 dicembre 2021, n. 240 per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»*

## *Notes on the margins of the Act No. 240, 29th December 2021, regulating the relations between the State and the «Associazione Chiesa d'Inghilterra»*

ALESSANDRO TIRA

### RIASSUNTO

*L'approvazione definitiva della legge 240/2021, trovando concordi all'atto pratico le forze parlamentari, ha portato alla promulgazione un testo che si distingue dall'articolato dell'intesa del 2019 solo per modifiche sporadiche e formali. Illustrato il contesto politico e giuridico sotteso a tale approdo, il lavoro procede soffermandosi su due aspetti particolari dell'intesa: la singolarità del suo preambolo (con la presa d'atto da parte della Repubblica non solo di fatti e circostanze reputati qualificanti per l'identità dell'anglicanesimo in Italia, ma altresì di precisi rimandi alle particolarità istituzionali della Confessione) e la potenziale estendibilità in futuro dei suoi destinatari ad altre realtà della Comunione Anglicana (datosi un eventuale accordo con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra, e tenendo in conto la peculiare natura della Comunione). La chiusa, scaturita dal vaglio dei più ricorrenti feedback valutativi espressi in dottrina a ridosso della legge 240/2021, è dedicata a una riflessione sul più generale dibattito sull'inveramento dell'art. 8, c. 3° Cost., e segnatamente sul segmento delineante prospettive tese a contenerne gli esiti indesiderati.*

### PAROLE CHIAVE

*L. 29 dicembre 2021, n. 240; Intesa con la Chiesa d'Inghilterra; Anglicanesimo; Comunione Anglicana; Intese ex art. 8, c. 3° Cost.; bilateralità.*

### ABSTRACT

*The final approval of the 2021/240 Act, finding parliamentary forces in agreement at the practical act, led to the promulgation of a text that differs from the articulation of 2019 «intesa» only in sporadic and formal changes. After an overview of the political and legal context, the paper takes into account two peculiar aspects of the «intesa». First, the uniqueness of its Preamble, with the acknowledgement, by the Italian Republic, of not only facts and circumstances deemed qualifying for the identity of Anglicanism in Italy, but*

*also of precise references to the institutional particularities of the Confession. Second, the potential extendibility in the future of its recipients to other realities of the Anglican Communion, given a possible agreement with the «Associazione Chiesa d’Inghilterra», and according to the constitutive features of the Communion itself. The close, flowing from the sifting of the most recurrent evaluative feedback expressed in the doctrine in the aftermath of the 2021/240 Act, is devoted to a reflection on the general debate on the reversal of Article 8, par. 3 of the Constitution and specifically on the segment delineating perspectives aimed at containing its undesirable outcomes.*

KEYWORDS

*Law 29th December 2021, No. 240; «Intesa» with the «Associazione Chiesa d’Inghilterra»; Anglicanism; Anglican Communion; «Intese» under Article 8, par. 3 of the Constitution; bilaterality.*

SOMMARIO: *1. Il percorso parlamentare e l’approvazione della legge. – 2. Le particolarità del preambolo dell’intesa. – 3. L’intesa e i suoi destinatari. – 4. Dodici più una: la legge 240/2021 nel quadro delle intese oggi in essere.*

### *1. Il percorso parlamentare e l’approvazione della legge*

La promulgazione della legge 29 dicembre 2021, n. 240 recante *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Associazione «Chiesa d’Inghilterra»*<sup>1</sup> ha concluso una vicenda la cui prima tappa formale si ebbe il 17 luglio 2014, quando l’Associazione «Chiesa d’Inghilterra», con sede in Roma, ottenne per decreto del Presidente della Repubblica il riconoscimento della personalità quale ente morale religioso, ai sensi dell’art. 2 della legge 24 giugno 1929, n. 1159, nonché l’approvazione del proprio statuto<sup>2</sup>. L’anno successivo fu presentata dal Presidente *pro tempore* dell’Associazione la richiesta di avvio delle trattative per la stipulazione di un’intesa, in esito alle quali si giunse diedero luogo a un testo redatto dalla Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose (istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e integrata con i rappresentanti della confessione

---

<sup>1</sup> «Gazzetta Ufficiale», serie generale, 20 gennaio 2022, n. 15, pp. 1-10.

<sup>2</sup> MINISTERO DELL’INTERNO, *Comunicato*, in «Gazzetta Ufficiale», serie generale, 18 dicembre 2014, n. 293, p. 36; il provvedimento e lo statuto sono però riportati integralmente in altra sede editoriale: MINISTERO DELL’INTERNO, *Decreto 17 luglio 2014. Riconoscimento della personalità giuridica dell’Associazione “Chiesa d’Inghilterra” (pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» del 18 dicembre 2014), con allegato Atto costitutivo e Statuto*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2019, pp. 45-62.

religiosa)<sup>3</sup>. In esito ad alcuni ulteriori passaggi, il 30 luglio 2019, gli allora Presidenti del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, e dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», rev. Vickie Lela Sims, sottoscrissero formalmente l'intesa per la regolazione dei rapporti tra la Repubblica italiana e l'Associazione, ai sensi e ai fini dell'art. 8, c. 3° Cost.

Il testo dell'intesa è alla base della proposta di legge di iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri (Governo Conte II), comunicata alla Presidenza del Senato l'11 gennaio 2021 (S. 2060). Approvato il disegno di legge il 13 ottobre dello stesso anno e trasmesso alla Camera dei Deputati (C. 3319), qui il testo è stato licenziato il successivo 15 dicembre, per essere infine promulgato come legge il 29 dicembre 2021, assumendo l'intitolazione già menzionata in apertura. Dalla lettura della documentazione prodotta nei vari passaggi parlamentari non emergono questioni o interventi di particolare rilevanza, ad eccezione di uno spunto occasionale di cui si dirà tra breve. Il dibattito e l'approvazione si sono svolti in modo lineare<sup>4</sup> e l'impressione di un *iter* non problematico è avvalorata anche dalle relazioni delle Commissioni, spesso didascaliche e di tenore meramente ricognitivo, nonché dagli interventi che si sono avuti durante le fasi di approvazione e nei rapidi passaggi in sede di Assemblea, in Senato<sup>5</sup> e alla Camera dei Deputati<sup>6</sup>. Le Commissioni hanno dedicato attenzione soprattutto all'impatto delle previsioni di spesa che

---

<sup>3</sup> DPCM 14 marzo 1997, *Istituzione della Commissione interministeriale con il compito di preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate in vista della stipula delle intese di cui all'articolo 8 della Costituzione*, consultabile nel *Codice di diritto ecclesiastico*, a cura di SALVATORE BERLINGÒ e GIUSEPPE CASUSCELLI, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 340-341.

<sup>4</sup> Nella scheda del provvedimento (reperibile al sito [www.senato.it](http://www.senato.it)) sono riportati i seguenti passaggi che hanno interessato l'atto n. 2060: disegno di legge presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri, Giuseppe Conte, l'11 gennaio 2021. Assegnato alla 1ª Commissione (Affari costituzionali) in sede referente il 29 gennaio 2021, con i pareri delle Commissioni 2ª (Giustizia), 3ª (Affari esteri, emigrazione), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze e Tesoro) e 7ª (Istruzione pubblica, Beni culturali). Esaminato dalla 1ª Commissione (Affari costituzionali), sempre in sede referente, il 24 e il 30 marzo; l'8, il 13, il 22 e il 27 aprile 2021. Esaminato in aula e approvato il 13 ottobre 2021.

Presso la Camera dei deputati (atto n. 3319), il disegno di legge è stato invece assegnato alla I Commissione (Affari costituzionali) in sede referente il 20 ottobre 2021, con i pareri delle Commissioni II (Giustizia), IV (Difesa), V (Bilancio, Tesoro e Programmazione), VI (Finanze), VII (Cultura, Scienza e Istruzione), XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali). Esaminato dalla I Commissione (Affari costituzionali), ancora una volta in sede referente, nei giorni 3, 9, 18 e 25 novembre; 1° e 2 dicembre 2021. Riassunto alla trattazione presso la I Commissione (Affari costituzionali), questa volta in sede legislativa, il 15 dicembre 2021, con i pareri delle Commissioni suddette, il disegno è stato approvato definitivamente il 15 dicembre 2021.

<sup>5</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA, XVIII Legislatura, *Fascicolo iter DDL S. 2060: Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»*, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, consultabile al sito [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>6</sup> Il dossier dedicato all'Atto Camera 3319 è consultabile al sito [www.camera.it](http://www.camera.it).

l'intesa comporterà rispetto al bilancio pubblico ed hanno sollecitato ad una precisa quantificazione degli impegni che lo Stato si accingeva ad assumere in relazione agli accordi con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», non solo attraverso le disposizioni di contenuto prettamente economico, ma anche altre, ad esempio per quanto riguarda l'art. 11 della legge, dedicato alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale anglicano<sup>7</sup>.

Nel corso del dibattito parlamentare, invece, non sono emerse questioni di rilievo circa le specificità e i contenuti caratterizzanti dell'intesa. Vi è però da segnalare che, in sede di dichiarazione di voto, nella seduta del Senato del 13 ottobre 2021, il sen. Lucio Malan è intervenuto a nome del gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia a sollevare una questione che, pur restando estrinseca all'oggetto del voto (Malan, peraltro, annunciava contestualmente il voto favorevole del suo partito al provvedimento), prendeva però spunto da un articolo della legge in corso di approvazione per affrontare un tema più ampio, oggetto nei mesi precedenti di un vivace, e a tratti aspro, dibattito politico e giuridico.

Il senatore proponeva tre ordini del giorno, non votati dall'Assemblea in quanto accolti dal Governo, attinenti all'art. 20, c. 2° del disegno di legge<sup>8</sup>. Il comma in parola prevedeva e tuttora prevede (non sono intervenute modifiche sul punto, tra il disegno di legge e il vigente articolo della l. 240/2021) che: «In occasione della presentazione di disegni di legge relativi a materie che coinvolgono rapporti dell'Associazione 'Chiesa d'Inghilterra' con lo Stato, sono promosse previamente, in conformità all'articolo 8 della Costituzione, le intese del caso». La norma introduce in capo allo Stato un nuovo impegno a promuovere «intese» con una particolare confessione religiosa e ciò ha offerto lo spunto per riconsiderare norme analoghe, contenute negli accordi con altre confessioni religiose e nelle conseguenti leggi di disciplina dei loro rapporti con lo Stato. In particolare, il sen. Malan faceva riferimento agli articoli 28, c. 3° della legge 30 luglio 2012, n. 127 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni*) e 32, c. 3° della legge 30 luglio 2012, n. 128 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Apostolica in Italia*), analoghi tra loro e rispetto all'art. 20, c. 2° allora in discussione. Si chiedeva che il Governo si impegnasse «a dare piena attuazione» (ODG G20.1) a tali disposizioni. Con più puntuale riferimento ai rapporti con la confessione anglicana, invece, Malan chiedeva che il

---

<sup>7</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Verifica delle quantificazioni A.C. 3319. Regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, 25 novembre 2021, p. 5.

<sup>8</sup> *Ordine del giorno n. G20.1 al DDL n. 2060; Ordine del giorno n. G20.2 al DDL n. 2060; Ordine del giorno n. G20.3 al DDL n. 2060.*

Governo si impegnasse «a riferire al Parlamento non appena l'Associazione 'Chiesa d'Inghilterra' dovesse appellarsi a tale norma e a intraprendere tempestivamente le azioni necessarie» (ODG G20.2) e «ad informare il Senato entro trenta giorni su come intende agire ove l'Associazione 'Chiesa d'Inghilterra' dovesse appellarsi a tale norma». Il senso dell'intervento e il significato della richiesta al Governo si comprendono in relazione agli eventi del mese di giugno 2021, quando il disegno di legge intitolato *Misure di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza per motivi fondati sul sesso, sul genere, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere e sulla disabilità* (noto a livello giornalistico come «DDL Zan»), che già era stato approvato dalla Camera dei Deputati il 4 novembre 2020, si accingeva ad iniziare l'iter di approvazione anche in Senato. Senza entrare nel merito del dibattito sui contenuti e la qualità normativa del disegno di legge – che venne presentato come «legge di civiltà» dai sostenitori<sup>9</sup> e, per contro, fu accusato dai critici di veicolare surrettiziamente nell'ordinamento fattispecie di reati d'opinione – si ricorda che il dibattito raggiunse l'acme quando fu resa pubblica la nota verbale con cui la Santa Sede significava al Governo italiano il timore che talune norme del testo risultassero lesive della libertà di espressione e di insegnamento della Chiesa cattolica<sup>10</sup>. Ebbe minor risonanza, nelle stesse settimane, la notizia che anche la Chiesa Apostolica in Italia, con lettera del 1° luglio 2021, e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, con lettera del 5 luglio, esprimessero formalmente al Governo identici timori. Nel caso della lettera del 1° luglio, il Presidente dei pentecostali in Italia, Emanuele Frediani, affermava l'opportunità di rivedere «l'attuale testo del Disegno di Legge, il quale rischia di comprimere illegittimamente l'autonomia della confessione religiosa nonché la libertà religiosa individuale e collettiva»<sup>11</sup>. La lettera del 5 luglio poneva i mormoni italiani in linea con le altre confes-

---

<sup>9</sup> ALESSANDRO ZAN, *La mia legge di civiltà tradita da chi voleva trattare con gli alleati di Orbàn*, in *La Repubblica*, 31 ottobre 2021, consultabile al sito [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

<sup>10</sup> SEGRETERIA DI STATO, Sezione per i Rapporti con gli Stati, *Nota verbale*, n. 9212/21/RS, 17 giugno 2021, consultabile al sito [www.vaticannews.it](http://www.vaticannews.it). La nota è stata al centro di un ampio dibattito politico e giuridico; tra le riflessioni più strutturate si segnalano NICOLA COLAIANNI, *La Santa Sede e il d.d.l. Zan sulla tutela di LGBTQ*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoechiese.it](http://statoechiese.it)), 2021, 13, pp. 1-17, PIERLUIGI CONSORTI, «*Note verbali*» e *discriminazioni di genere. Un esempio di ingerenza diplomatica*, in *GenIUS*, 2021, 1, pp. 88-96, ORAZIO CONDORELLI, *Le parole della politica e le parole del diritto*, in VINCENZO BUONOMO, MARIA D'ARIENZO, OLIVIERÉCHAPPE (a cura di), *Lex rationis ordinatio. Studi in onore di Patrick Valdrini*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2022, vol. 1, pp. 465-473.

<sup>11</sup> EMANUELE FREDIANI, *Legge 30 luglio 2012 n. 128 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione) e DDL N.2005 (Zan)*, 1° luglio 2021, consultabile al sito [www.senato.it](http://www.senato.it).

sioni citate («Nel perseguire l'importante obiettivo di affrontare le istanze e i diritti di coloro che fanno parte della comunità LGBT, è fondamentale che i diritti paralleli dei credenti e delle comunità religiose non vengano ignorati o sottovalutati e che non siano soggetti a una contro-discriminazione») e, nel fare ciò, richiamava espressamente l'art. 28, c. 3° della l. 127/2012, a norma del quale (come per la nuova intesa con gli anglicani) «in occasione di disegni di legge relativi a materie che coinvolgono rapporti della Chiesa con lo Stato, sono promosse previamente, in conformità all'articolo 8 della Costituzione, le intese del caso»<sup>12</sup>. Nessuna di queste sollecitazioni ricevette risposta formale da parte del Governo, e a ciò faceva riferimento Malan nel suo intervento, che richiamando l'episodio chiedeva al Governo di dare concretezza all'impegno al confronto con gli interlocutori religiosi qualificati a richiederlo in forza di intese trasposte in legge. Un impegno che, appunto, il Governo si accingeva ad assumere anche nei confronti della Chiesa d'Inghilterra, ma al quale, secondo il senatore, pareva nei fatti restio a dare seguito.

Due considerazioni si rendono qui opportune, ed entrambe servono a distinguere gli elementi contingenti dell'intervento del senatore Malan dal punto di diritto che esso sollevava. In primo luogo, occorre considerare il contesto politico. Gli ordini del giorno proposti da Fratelli d'Italia erano concepiti per sottolineare una lamentata manchevolezza dell'esecutivo in altra sede, ma ciò fa parte della dialettica parlamentare; essi, infatti, provenivano dall'unico partito di opposizione al Governo Draghi allora in carica. In secondo luogo, il riferimento all'art. 20, c. 2° della legge in discussione, e l'enfasi che il secondo e il terzo ordine del giorno ponevano sull'impegno del Governo a recepire e comunicare le future richieste di interlocuzione da parte dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» riflettevano, in tutta evidenza, una questione di carattere generale assai più che una specifica considerazione delle peculiarità del testo allora in corso di approvazione. Anzi, la norma prevista dalla nuova intesa veniva ritenuta significativa proprio perché sovrapponibile in tutto e per tutto a quelle di cui si osservava la recente disapplicazione.

Al netto di queste precisazioni, il punto sollevato dal senatore Malan sembra meritevole di interesse, perché effettivamente l'introduzione di una norma identica ad altre già vigenti sollecita a riflettere su almeno due profili fin qui poco indagati. In primo luogo, si tratta di interrogarsi su quali criteri possano o debbano essere seguiti per definire il perimetro d'azione di siffatte norme, ossia in quali ambiti e fino a che punto i rapporti con una o più confessioni religiose vengano in rilievo rispetto all'attività legislativa che abbia attinenza indiretta

---

<sup>12</sup> ALESSANDRO DINI-CIACCI, *La posizione della Chiesa sul DDL Zan*, 5 luglio 2021, consultabile al sito <https://notizie.chiesadigesucristo.org>.

con le materie d'interesse confessionale. Secondariamente, ci si può domandare a quale tipo di conseguenze possa dare luogo l'inosservanza dell'impegno a «promuovere previamente le intese del caso». La risposta al secondo punto è, con ogni probabilità, da contenersi entro i limiti di una responsabilità politica del Governo *pro tempore*; il primo profilo è invece più complesso perché interviene a valle dell'avvenuta intesa e dell'entrata in vigore di una norma cogente, che impegna latamente il Governo ad attivarsi per trovare un accordo con le confessioni religiose. L'identificazione del perimetro d'azione delle norme in parola è operazione complessa ma necessaria, perché se «gli artt. 7 e 8 non dicono che ogni rapporto dello Stato con le confessioni religiose deve necessariamente essere disciplinato bilateralmente», la bilateralità diviene invece necessaria «per i rapporti sui quali si registra una convergenza delle parti nel disciplinarli. Non preesiste alla convergenza, ma la registra e la giustifica *ex post* nella misura in cui ha prodotto diritto»<sup>13</sup>. E se – come in questo caso – il diritto prodotto 'apre uno spiraglio' su eventuali ulteriori ambiti, occorre tenerne conto ai fini della corretta e integrale applicazione della legge.

L'approvazione definitiva della legge 240/2021, che all'atto pratico ha trovato concordi tutte le forze parlamentari, ha portato alla promulgazione di un testo che si distingue dall'articolato dell'intesa del 2019 solo per modifiche sporadiche e formali<sup>14</sup>. Al netto dell'inserimento di un art. 1 dal valore meramente ricognitivo<sup>15</sup>, l'unica differenza sostanziale tra la legge e l'intesa si rinviene in chiusura, con l'introduzione, in luogo dell'art. 21 dell'accordo del 2019 (che impegnava il Governo a presentare il disegno di legge di approvazione dell'intesa stessa e che, pertanto, perdeva la ragion d'essere con il passaggio alla proposta di legge), dell'art. 22 della legge, dedicato alle *Disposizioni finanziarie*<sup>16</sup>. Si segnala, infine, la consueta omissione, nel testo della

---

<sup>13</sup> NICOLA COLAIANNI, *Effetto pluralismo. Dalla bilateralità alla unilateralità delle fonti del diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 124.

<sup>14</sup> Si consenta di rimandare, per l'illustrazione dei contenuti dell'intesa in relazione alla struttura e alle caratteristiche dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», ad ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2020, pp. 141-160.

<sup>15</sup> «Art.1. *Rapporti tra lo Stato e l'Associazione 'Chiesa d'Inghilterra'*. I rapporti tra lo Stato e l'Associazione 'Chiesa d'Inghilterra' sono regolati dalle disposizioni della presente legge, sulla base dell'allegata intesa stipulata il 30 luglio 2019». L'inserimento di questo articolo ha provocato, a cascata, una differenza di numerazione tra l'articolato dell'intesa e quello della legge (che pure conservano una sostanziale identità), sicché l'art. 1 dell'intesa corrisponde all'art. 2 della legge, e così a seguire.

<sup>16</sup> Art. 22. *Disposizioni finanziarie*.

1. Dall'attuazione della presente legge, fatta eccezione per l'articolo 14, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

2. Agli oneri derivanti dall'articolo 14 della presente legge, valutati in 143.000 euro per l'anno



legge, del *Preambolo* dell'intesa, che però sopravvive nella sua formulazione originaria come parte dell'allegato alla legge e, pertanto, continua a svolgere una funzione interpretativa rispetto all'intesa e alla legge che ne è derivata.

## 2. *Le particolarità del preambolo dell'intesa*

Proprio dal preambolo conviene prendere le mosse per svolgere alcune considerazioni d'insieme sull'intesa stessa e sulla legge 240/2021. Pur essendo piuttosto breve e descrittivo, esso presenta delle particolarità che paiono significative.

Come accade in tutti i preamboli delle altre intese, la prima parte del testo fa riferimento – anche se in modo più discorsivo e meno analitico che altrove – alla tutela dei diritti di libertà religiosa e alle più alte fonti, nazionali e internazionali, che quei diritti tutelano e garantiscono. Seguono, anche qui in forma piuttosto asciutta, i riferimenti all'opportunità di addivenire ad un'intesa, che una volta trasposta in legge sostituisca ad ogni effetto la legislazione sui culti ammessi nei confronti dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra». Fin qui si tratta della riproposizione di uno schema ormai tralatizio, invalso fin dalle due intese 'gemelle' con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno e con le Assemblee di Dio in Italia del 29 dicembre 1986, e che, fatta eccezione per le intese con l'Unione Buddhista italiana e con l'Unione Induista Italiana (entrambe del 4 aprile 2007), da allora è stato sempre seguito.

Una differenza sostanziale, invece, emerge quando si passa alle prese d'atto da parte della Repubblica Italiana. Anche i *considerato* rientrano ormai stabilmente fra gli stilemi redazionali delle intese, ma quasi sempre contengono rimandi ad ulteriori fonti o principi di diritto; oppure al modo di intendere, da parte della confessione religiosa, i rapporti con lo Stato in generale<sup>17</sup> o rispetto a taluni profili concreti<sup>18</sup>; oppure ancora, alle convinzioni della confessione *de*

---

2022 e in 84.000 euro annui a decorrere dall'anno 2023, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma 'Fondi di riserva e speciali' della missione 'Fondi da ripartire' dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

<sup>17</sup> Per esempio, il valore della «non ingerenza reciproca fra Stato e Chiesa nel rispetto dell'ordinamento costituzionale dello Stato» menzionato nel *Preambolo* dell'intesa con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia del 29 marzo 1993.

<sup>18</sup> È il caso dell'intenzione di «non partecipare alla ripartizione dell'otto per mille dell'IRPEF»

qua circa specifiche questioni che hanno rilevanza confessionale e giuridica insieme<sup>19</sup>. In alcuni casi (assai rari, almeno fino ad oggi) soddisfano o sembrano soddisfare esigenze di tipo diverso<sup>20</sup>. Anche l'intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» fa riferimento alla comprensione che la Chiesa stessa ha della propria missione, e lo si esprime in termini molto espliciti, inserendo un inusuale riferimento ai Testi sacri e alla tradizione dottrinale: tale missione è «di diffondere l'Evangelo di Gesù Cristo in conformità alla confessione anglicana e alla tradizione, e di promuovere ogni opportuna attività liturgico-culturale, di fede e d'assistenza sociale»<sup>21</sup>.

Accanto a questa previsione, la Repubblica Italiana prende atto soprattutto di fatti e circostanze che l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» ha ritenuto di porre in risalto – evidentemente perché considerate qualificanti per l'identità dell'anglicanesimo in Italia – e, in misura più marcata che altrove, vengono in rilievo dei rimandi alle particolarità istituzionali della confessione religiosa, considerata anche e soprattutto nella sua costituzione interna. Ciò accade laddove si fa riferimento alle due massime autorità dell'anglicanesimo britannico e al rapporto dell'Associazione con la Diocesi d'Europa. La Repubblica prende atto che «Difensore della Fede e Supremo Governatore della Chiesa

---

espressa dalla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni nell'intesa del 4 aprile 2007.

<sup>19</sup> La tutela penale del sentimento religioso, o il ruolo prioritario della famiglia e della Chiesa rispetto allo Stato nell'educazione, come nel caso delle già citate intese con gli Avventisti e delle Assemblee di Dio in Italia.

<sup>20</sup> È intuitivo che i *considerato* possano assumere anche una connotazione in senso lato politica. Può essere il caso dell'affermazione, contenuta nel preambolo dell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, per cui «uno dei principi della 'Chiesa' è obbedire, onorare e sostenere le leggi». L'affermazione, di per sé anodina, può acquisire un significato di rassicurazione circa il controllo sociale interno alla confessione religiosa, se letta in relazione a taluni contorni del mormonismo che spesso sono percepiti come socialmente problematici, in particolare il «matrimonio plurimo» (abbandonato ufficialmente dalla Chiesa fin dal 1890, ma ancora praticato da gruppi dissidenti di fedeli). Se questo è il significato dell'affermazione, ci si può domandare se, in futuro, clausole e impegni consimili potranno acquisire rilevanza ai fini della stipulazione di intese con altre confessioni religiose, in primo luogo per quanto riguarda la prospettiva di accordi con associazioni islamiche, affrontando così talune criticità segnalate fin dal 1992 da LUCIANO MUSSELLI, nel saggio *Islam ed ordinamento italiano. Riflessioni per un primo approccio al problema*, ora in Id., *Società civile e società religiosa tra diritto e storia. Scritti scelti*, a cura di MARIA VISMARA MISSIROLI, MICHELE MADONNA, ALESSANDRO TIRA, CESARE EDOARDO VARALDA, Padova, CEDAM, 2016, pp. 307-309.

<sup>21</sup> Erano già andate nella direzione di un più esplicito riferimento ai contenuti e al modo di praticare la fede l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia e la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia. La prima aveva inserito nei *considerato* i «principi» (così sono definiti nel testo del preambolo) del «battesimo dei credenti e la pari responsabilità di essi davanti a Dio nei reciproci rapporti ecclesiastici» e del «valore della Chiesa locale, quale autonoma assemblea di credenti in cui si esprime visibilmente la Chiesa di Cristo» (oltre alla «non ingerenza reciproca» ricordata in altra nota *supra*). La seconda, invece, aveva dichiarato «che i propri fedeli sono chiamati a vivere l'esperienza religiosa in una dimensione comunitaria ed a partecipare alla diffusione del messaggio evangelico». È senza dubbio a questo secondo esempio, che si avvicina di più la posizione affermata dall'Associazione «Chiesa d'Inghilterra».

d'Inghilterra è il Sovrano del Regno Unito, Primate religioso è l'Arcivescovo di Canterbury». Che il Sovrano del Regno Unito sia non solo *Dei gratiae Rex*, ma anche *Defensor Fidei* e Supremo Governatore della Chiesa anglicana è, per motivi storici, condizione connaturata al ruolo che oggi è di re Carlo III<sup>22</sup>. È senza dubbio uno *status* singolare, nel novero delle relazioni ufficiali che la Repubblica intrattiene con i rappresentanti di altre nazioni, ma vi è da ritenere che per l'ordinamento italiano ciò rappresenti solo un elemento di cui tenere conto ai fini cerimoniali. D'altra parte, non sono certamente ignoti al nostro ordinamento casi di Capi di Stato stranieri che, a motivo dell'ufficio ricoperto o viceversa, sono anche titolari di qualche forma di autorità religiosa, e difficilmente l'impegno a riconoscere la duplice veste, politica e religiosa, del Sovrano britannico potrebbe dare luogo a questioni di rilevanza sostanziale<sup>23</sup>. In ogni caso, è la prima volta che in un atto bilaterale figura l'espresso riconoscimento, da parte dello Stato italiano, del ruolo interno delle figure apicali di una confessione religiosa; soggetti che, per giunta, non sono soggetti all'ordinamento italiano, né operano sul nostro territorio nazionale, ma svolgono anzi funzioni di rilevanza costituzionale in uno Stato estero<sup>24</sup>.

Il riferimento alla dimensione sovranazionale torna anche in una seconda presa d'atto, parimenti priva di risvolti problematici intuibili *ictu oculi*, ma inusuale e significativa: quella con cui la Repubblica riconosce che «la Diocesi in Europa comprende anche l'Arcidiaconato d'Italia e Malta, dal quale dipendono le Cappellanie e le Congregazioni, rette dai presbiteri, che hanno la responsabilità della vita liturgica e culturale dei fedeli, e dai laici che cooperano negli aspetti amministrativi». La Chiesa anglicana in Italia è infatti unita in un unico

---

<sup>22</sup> Si rimanda alla sintesi di GINO PATRIARCHI, *La Riforma anglicana. Storia ed evoluzione della Chiesa d'Inghilterra e della Comunione anglicana*, Claudiana, Torino, 2006, pp. 11-51.

<sup>23</sup> Volendo immaginare uno *'stress-test'* per questa affermazione del preambolo, si potrebbe ragionare sull'ipotesi – ad oggi meramente scolastica – di uno stato di belligeranza tra i due Paesi. Si porrebbe in tal caso il problema della doppia qualifica istituzionale, politica e religiosa, del Sovrano del Regno Unito e, a discendere, dei suoi eventuali emissari. Si tratterebbe allora di stabilire se le loro azioni in territorio italiano vadano ascritte alla sfera politica o a quella religiosa, con intuibili differenze quanto alla possibilità per le autorità italiane di limitarne la libertà, segnatamente quella di comunicazione. Si riproporrebbe così, in scala ridotta e *mutatis mutandis*, la delicata situazione che si verificò durante la Prima guerra mondiale, quando si dibatté aspramente, anche in dottrina, del rapporto tra gli interessi e la sicurezza del Regno d'Italia e le libertà di comunicazione con le autorità straniere che la legge delle Guarentigie riconosceva alla Santa Sede. Per maggiori riferimenti su quest'ultimo aspetto si rimanda ad ALESSANDRO TIRA, *I rapporti fra Stato e Chiesa nella dottrina ecclesiasticistica del primo Novecento. Il contributo 'controcorrente' di Domenico Schiappoli*, in *Rivista di Storia del Diritto Italiano*, 1, 2018, pp. 44-47.

<sup>24</sup> La rilevanza istituzionale del Sovrano del Regno Unito è evidente da sé, ma anche l'Arcivescovo di Canterbury ha un ruolo (non solo onorifico) riconosciuto a livello costituzionale, poiché egli per diritto siede come *senior Lord* tra i 26 *Lords spiritual* della Church of England nella Camera alta del Parlamento di Londra; cfr. <https://churchinparliament.org/>.

Arcidiaconato con Malta e sottoposta al Vescovo di Gibilterra. Pur configurando, nella sostanza, il riconoscimento di una ramificazione internazionale della confessione religiosa con cui lo Stato ha stipulato l'intesa, dal punto di vista formale tale peculiarità rileva solo al fine dei rapporti interni della Chiesa anglicana, poiché interlocutrice del Governo ai fini dell'intesa e destinataria delle norme della l. 240/2021 è l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», costituita a norma del diritto italiano e il cui statuto «si applica entro il territorio della Repubblica italiana» (così l'art. 3 dello statuto stesso)<sup>25</sup>. Si può scorgere in questa evidente 'riduzione' della complessità di un ordinamento religioso (peraltro assai strutturato e con profonde radici storiche) nella forma giuridica di un'associazione di diritto italiano la conferma della tendenza a far coincidere, ai fini delle trattative con il Governo, le «confessioni religiose» che sono il soggetto dell'art. 8, c. 3° Cost. con gli enti esponenziali riconosciuti ai sensi della legge 29 giugno 1929, n. 1159<sup>26</sup>. Una soluzione probabilmente utile dal punto di vista amministrativo, ma che rappresenta pur sempre una forzatura, poiché – come è stato osservato – «questa prassi, che sembra attribuire all'erezione in ente morale il significato di un 'riconoscimento mediato' alla confessione, pare fondarsi su una discutibile sovrapposizione tra quest'ultima e l'ente che la rappresenta durante il corso delle trattative»<sup>27</sup>. Nel caso dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», la trasparente volontà della parte confessionale di adeguarsi – per così dire – allo *stylus curiae* dà vita a un sistema che, implicitamente, mette in evidenza i limiti della prassi, poiché l'atto costitutivo dell'Associazione recupera altrove la complessità dell'organizzazione confessionale che viene sacrificata sul fronte della configurazione giuridica di diritto italiano. Lo fa, nello specifico, attraverso uno statuto che viene necessariamente integrato ed anzi trae senso dalle premesse e dalle definizioni che lo accompagnano e, soprattutto, dai rimandi al diritto della Chiesa d'Inghilterra (e in particolare agli atti concernenti la Diocesi d'Europa nella

---

<sup>25</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, *Decreto 17 luglio 2014*, cit., p. 55.

<sup>26</sup> Sull'importanza dirimente del riconoscimento civile ai sensi della legge 1159/1929, anche come passo prodromico all'accesso alle trattative per l'intesa, si veda FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accredimento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell'Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 570 ss; ID., *Le Confessioni religiose «del terzo tipo» nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp.125-131. Per i passaggi necessari ai fini del riconoscimento si veda, in sintesi, MARINA NELLI, *Gli affari dei culti*, in MARIA TERESA SEMPREVIVA (a cura di), *Ordinamento e attività istituzionali del Ministero dell'Interno*, Dike, Roma, 2020, pp. 486-491.

<sup>27</sup> FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoechiese.it](http://statoechiese.it)), 11, 2020, p. 22.

sua interezza), che sono contenuti nell'Allegato A dell'atto costitutivo, insieme allo statuto stesso<sup>28</sup>. Si può notare che qualcosa di simile era stato accennato in precedenza nel preambolo all'intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, sebbene in modo assai più sfumato, attraverso un riferimento storico e la menzione del rapporto organico che intercorre tra la realtà confessionale italiana e la superiore autorità patriarcale. In tale sede la Repubblica riconosce «che l'Arcidiocesi, fondata dal Patriarcato Ecumenico di Costantinopoli, quale erede storica delle antiche metropoli istituite dal medesimo Patriarcato Ecumenico nella Penisola italiana fin dal primo millennio, è organizzato secondo le norme del proprio statuto».

Degli ultimi due *considerato*, uno contiene un elenco dei beni della Chiesa d'Inghilterra ritenuti di «valore peculiare per la sua presenza in Italia» (le principali chiese istituite da comunità anglicane tra Otto e Novecento, più il Cimitero Britannico di Bordighera) e viene spontaneo ricollegarlo agli articoli, rispettivamente, 10 dell'intesa e 11 della legge 240<sup>29</sup>; l'altro afferma che «la Chiesa d'Inghilterra condivide da sempre le medesime festività religiose della Chiesa cattolica romana». Il rimando alle festività di una confessione 'terza' è una soluzione inedita, che può sorprendere per il *mix* di pragmatismo e implicazioni che produce. Innanzi tutto – dal punto di vista confessionale – perché le festività sono parte integrante del patrimonio liturgico e dottrinale di ciascuna fede ed è pertanto inconsueto che esse vengano identificate nel modo che si è visto. In secondo luogo – dal punto di vista dello Stato – perché la loro definizione è qualcosa che, a rigore di un'interpretazione strettamente incompetentistica, dovrebbe restare oltre la soglia delle nozioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento secolare, a meno di non prevedere appositi canali di comunicazione<sup>30</sup>. Forse la chiave di lettura più semplice e coerente, per una

---

<sup>28</sup> Lo stretto nesso viene esplicitato dal punto 4) dell'*Atto costitutivo*; MINISTERO DELL'INTERNO, *Decreto 17 luglio 2014*, cit., p. 47.

<sup>29</sup> Sull'importanza dei luoghi e sull'apporto costitutivo delle vicende storiche delle singole comunità per l'esperienza dell'anglicanesimo in Italia si rimanda alle considerazioni già espresse in ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia*, cit., pp. 127-141.

<sup>30</sup> Così si potrebbe dire per il Venerdì Santo, che l'art. 8 della l. 240/2021 indica quale unica giornata festiva tutelata specificamente per i fedeli della Chiesa d'Inghilterra. L'ordinamento italiano non avrebbe gli strumenti per definire in via autonoma a quale giorno dell'anno civile corrisponda il *Good Friday* del calendario liturgico anglicano e probabilmente, dal punto di vista della redazione normativa, sul punto si sarebbe trovata una soluzione più coerente seguendo l'esempio di altre intese, che prevedono una comunicazione annuale al Ministero dell'Interno delle date di ciascuna festività religiosa. Ci si può domandare se, anche in assenza di ulteriori adempimenti, il rimando alle festività del calendario liturgico romano contenuto nel preambolo dell'intesa sia sufficiente a collegare implicitamente la previsione della festività di cui all'art. 8 della legge 240/2021 all'art. 6 dell'Accordo di Villa Madama, ratificato e reso esecutivo dalla l. 25 marzo 1985, n. 121 («La Repubblica italiana riconosce come giorni festivi tutte le domeniche e le altre festività religiose determinate d'intesa fra

simile affermazione, è quella meramente descrittiva: riferendosi a nozioni con le quali l'ordinamento italiano ha già consuetudine, si è alleggerito il testo di qualche necessità definitoria e della gestione delle conseguenti complicazioni. Del resto, la soluzione di effettuare rimandi normativi a provvedimenti che riguardano specificamente la Chiesa cattolica – in particolare, in materia di ripartizione del gettito derivante dall'«otto per mille» IRPEF – era già nota e praticata in altre intese, per quanto in tali casi il rinvio vada a un singolo istituto giuridico di derivazione concordataria e non a un elemento che concorre a definire la fisionomia del culto praticato<sup>31</sup>. Tutto ciò, in ogni caso, risulta espressivo dello spirito di pragmatismo che percorre e anima l'intero testo dell'intesa.

### 3. *L'intesa e i suoi destinatari*

Un autorevole esponente della Chiesa d'Inghilterra in Italia, l'ingegnere Paolo Coniglio, quasi un decennio fa valutava in circa 100.000 i fedeli presenti in Italia<sup>32</sup>. La stima, come tale, è forfettaria e per giunta il tempo trascorso può aver portato dei cambiamenti; tuttavia, domandarsi quali siano oggi la consistenza e il volto della presenza anglicana nel nostro ordinamento stimola

---

le Parti»), risolvendo così, per quanto in modo obliquo, il formalismo della determinazione delle date. Anche se, con molta probabilità, resterebbe comunque fuori dal novero delle nozioni civilmente rilevanti la definizione normativa del Venerdì Santo come venerdì che precede la Pasqua, posto che esso non costituisce festività concordataria. Si tratta, in ogni caso, di astrazioni risolvibili sulla base dei comuni dati d'esperienza, dai quali il diritto, per la sua natura di scienza pratica, è opportuno che non si allontani mai troppo.

<sup>31</sup> La legge 240/2021, all'art. 15, c. 4°, provvede ad inserire l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» tra i beneficiari del sistema di distribuzione dell'«otto per mille», tramite il rimando all'art. 45, c. 7° della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (*Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo*), il quale – sebbene menzioni in seconda battuta anche gli articoli in materia delle altre intese fino a quel momento tradotte in legge – rimanda pur sempre all'art. 47 della legge 20 maggio 1985, n. 222 (*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*), che – come noto – è legge di derivazione concordataria. Ciò induce a ritenere ancor oggi valido quanto fu osservato a proposito dell'art. 30, c. 5° della l. 516/1988 e dell'art. 23, c. 4° della l. 517/1988 (le prime intese a prevedere l'accesso al meccanismo dell'«otto per mille» a beneficio di confessioni diverse dalla cattolica, posto che la più risalente intesa con i valdesi sarebbe stata integrata sul punto solo con la l. 5 ottobre 1993, n. 409), ossia che «il modello creato coll'accordo tra la S. Sede e l'Italia del novembre del 1984 ha trovato espansione al di là dell'ambito originario», non solo «diventando il più importante e diffuso sistema di finanziamento delle confessioni religiose aventi rapporti di tipo pattizio con lo Stato italiano», ma anche dimostrando come sia possibile che dalle singole esperienze pattizie emergano risposte fruibili in seguito anche da parte di altre confessioni; LUCIANO MUSSELLI, *Le intese con le Chiese avventiste e pentecostali*, in *Le nuove Leggi civili commentate*, 1990, p. 466.

<sup>32</sup> PAOLO C. CONIGLIO, *The Legal Status of the Church of England in Italy*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 1, 2015, p. 53.

alcune considerazioni riguardo – si può dire in senso lato – ai soggetti e ai destinatari della legge 240/2021.

Circa il dato quantitativo, non consta che siano disponibili informazioni idonee a suffragare o smentire con sicurezza la cifra già ricordata. È però evidente che la composizione sociale dell'anglicanesimo odierno non coincide più con l'immaginario *belle époque* di una presenza stabile o semi-stanziale di sudditi britannici nelle località della tradizione turistica e commerciale ottonevcentesca<sup>33</sup>. La scena ritratta da Edmondo De Amicis, della «fiumana di inglesi» che a Bordighera si riunivano nel loro *club* per il convivio settimanale al termine della funzione, la domenica mattina, è passata tra le cose che furono ben prima della dismissione della stessa chiesa anglicana della località rivierasca, sopravvenuta nel 1984<sup>34</sup>. Attualmente, l'esperienza delle comunità della Chiesa d'Inghilterra in Italia è connotata da una forte presenza di fedeli provenienti da varie parti del mondo; dalle Isole britanniche, come è naturale, ma anche dalle nazioni del Commonwealth e da altri Paesi che per motivi storici o di recente sviluppo religioso conoscono una significativa presenza dell'anglicanesimo nelle sue varie declinazioni. È questo uno dei punti che sembrano più interessanti da osservare, per le implicazioni di politica ecclesiastica che l'intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» può acquisire, poiché alcuni degli Stati di provenienza di molti fra gli odierni fedeli anglicani sono anche tra i Paesi (in special modo africani) che hanno in essere flussi di emigrazione verso l'Europa in genere e l'Italia in particolare<sup>35</sup>.

A tale riguardo è stato opportunamente osservato che il dato della «mondializzazione» dell'anglicanesimo «assume particolare importanza in relazione all'intensificarsi del fenomeno migratorio verso l'Italia»<sup>36</sup>, e che «la presenza di fedeli di recente immigrazione e di richiedenti asilo» è un elemento importante, «in vista anche di un ulteriore impegno delle Chiese anglicane sul fronte dell'integrazione dei flussi migratori»<sup>37</sup>. Al di là della generale crescita (già registrata da tempo) delle interrelazioni tra *welfare* e fattore religioso<sup>38</sup>, l'esperienza

---

<sup>33</sup> Quelle menzionate già a fine Ottocento nel *Codice del diritto pubblico ecclesiastico del Regno d'Italia*, a cura di GIUSEPPE SAREDO, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1888, III, p. 1261.

<sup>34</sup> EDMONDO DE AMICIS, *Pagine allegre*, Treves, Milano, 1906, pp. 101-102. Informazioni circa l'ormai *ex chiesa* sono disponibili al sito <https://cultura.gov.it>.

<sup>35</sup> ANDREW MCKINNON, *Demography of Anglicans in Sub-Saharan Africa: Estimating the Population of Anglicans in Kenya, Nigeria, South Africa, Tanzania and Uganda*, in *Journal of Anglican Studies*, 1, 2020, pp. 42-60.

<sup>36</sup> GIOVANNA MARIA IURATO, *L'anglicanesimo in Italia*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2019, p. 36.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 40.

<sup>38</sup> Cfr. GIUSEPPE D'ANGELO, *Nuovo Welfare sussidiario e fattore religioso. Ragioni, limiti e contraddizioni*, Giappichelli, Torino, 2021.

dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» potrebbe aprire nuove prospettive per quanto riguarda specificamente i soggetti immigrati, grazie alla maggiore familiarità di questi ultimi con l'inglese quale lingua vettoriale e alla «prospettiva di ricevere assistenza (anche legale ed economica) durante la loro permanenza nel Paese e supporto per orientarsi nel sistema socio-culturale italiano»<sup>39</sup>; potrebbe, più in generale, «contribuire a implementare le 'buone pratiche' di accoglienza degli immigrati extracomunitari, promuovendone l'integrazione nella società italiana ed europea»<sup>40</sup>. Le maggiori possibilità di intervento, giuridiche ed economiche, che l'Associazione acquisirà in forza della legge 240/2021 saranno certamente utili in tale direzione, che in un certo senso aprirebbe un ulteriore canale di 'rappresentanza' delle esigenze degli immigrati ad opera di entità religiose, in modo per certi versi simile a quanto già accade da tempo in Germania<sup>41</sup>.

Questione diversa è quella della rappresentatività dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», quale ente esponenziale di una specifica realtà confessionale, rispetto all'anglicanesimo in genere. Come è noto, infatti, la Chiesa d'Inghilterra non è l'unica Chiesa anglicana; esiste invece una Comunione anglicana che comprende una varietà di Chiese «particolari» o «locali» (anglicane o episcopali), le quali sono unite dalla condivisione di un nucleo di principi fondanti, ma non sono legate nelle loro relazioni reciproche da rapporti di tipo gerarchico o giuridico<sup>42</sup>. Lo stesso Arcivescovo di Canterbury, pur esercitando nella Comunione un ruolo d'onore che gli deriva dall'essere a capo della prima Chiesa anglicana, non ha tuttavia poteri cogenti rispetto alla

---

<sup>39</sup> GIOVANNA MARIA IURATO, *L'anglicanesimo in Italia*, cit., p. 40.

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 43.

<sup>41</sup> Cfr. LAURA ZANFRINI, *Introduzione alla sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari, 2016, pp. 150-151.

<sup>42</sup> «The various elements that contribute to the ecclesial character of the Communion are not sufficient to make the Anglican Communion a single church. Strictly speaking the Anglican Communion is not a church [...]. There is no such entity as 'the Anglican Church', unless that expression refers to an Anglican Church in a particular country. The Anglican Communion is not formally constituted as a church. To be a duly constituted church requires not only many informal links and ligaments that bind it together as one community, but also more formal structures. In particular, a church needs a unified structure of oversight, embedded in a common discipline or law which is enforceable as a last resort. A church also requires a coherent overall policy with regard to its liturgy, its doctrinal and ethical teaching, and the question of who can be ordained. Although the Anglican Communion is sustained by several informal links and connections [...], more formal, constitutional provisions, sufficient to sustain a church, do not exist in the Anglican Communion». Così, in termini estremamente chiari, si esprime il *working paper* dell'INTER-ANGELICAN STANDING COMMISSION ON UNITY, FAITH & ORDER, *Towards a Symphony of Instruments: A Historical and Theological Consideration of the Instruments of Communion of the Anglican Communion*, 2013, § 1.9, consultabile al sito [www.anglicancommunion.org](http://www.anglicancommunion.org). Per una più strutturata analisi del tema e delle questioni connesse si rimanda a NORMAN DOE, *An Anglican Covenant. Theological and Legal Considerations for a Global Debate*, Canterbury Press, Canterbury, 2008.



Comunione nel complesso, né tantomeno rispetto alle singole Chiese sorelle<sup>43</sup>. Svolta questa necessaria premessa, ci si può domandare quali rapporti possano instaurarsi tra le eventuali, ulteriori presenze anglicane in Italia, con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» e nei rapporti con lo Stato italiano. In altre parole, ci si può domandare se, forte dell'ormai promulgata legge 240/2021, l'Associazione possa porsi agli occhi dello Stato quale referente anche per (le) altre realtà anglicane (posto, naturalmente, che anch'esse lo vogliano), di fatto estendendo a loro 'l'ombrello' della sua intesa.

Dal punto di vista dello Stato, considerata l'incompetenza a definire l'identità dell'interlocutore confessionale, pare chiaro che l'eventuale domanda di intavolare trattative per la stipulazione di un'intesa da parte di una diversa Chiesa della Comunione non potrebbe essere respinta solo a motivo dell'accordo già in essere con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra». Questo sembra il caso più semplice da sciogliere.

Dal punto di vista confessionale, invece, si può forse configurare la possibilità – stante la peculiare natura della Comunione – che altre realtà anglicane trovino in futuro un accordo con l'Associazione, forse persino da formalizzarsi ai sensi dell'art. 12 dello statuto della medesima («Possono anche farne parte persone giuridiche, società, associazioni, fondazioni e altre istituzioni o enti, le cui finalità non siano in contrasto con lo scopo e la finalità dell'Associazione»<sup>44</sup>) e vengano dunque da essa rappresentate. Si presterebbero ad aprire uno spiraglio nel senso dell'inclusione di altri fedeli anglicani anche le previsioni contenute nell'art. 7, lett. c) e f) dello statuto, per cui l'Associazione «assicura l'assistenza spirituale ai fedeli residenti in Italia che sono soggetti alla giurisdizione dell'Arcidiaconato, come anche l'assistenza ai cittadini provenienti o meno dai Paesi del Commonwealth» e «cura e mantiene rapporti con le altre Chiese in Italia, promuovendo la collaborazione». Le due ipotesi – e soprattutto la seconda – probabilmente guardano a casi più semplici o residuali (la cura pastorale di fedeli anglicani sprovvisti di contatti con la loro Chiesa d'origine; il dialogo con le confessioni non anglicane), ma non sembra da escludersi in radice l'eventualità che questa proiezione verso l'esterno dell'anglicanesimo inglese in Italia porti in futuro a dare vita a collaborazioni strutturate con appartenenze confessionali affini. Si tratterebbe di un'ipotesi interessante, sia perché metterebbe alla prova

---

<sup>43</sup> «In the life of the Anglican Communion as a whole a *personal* ministry of leadership is provided by the Archbishop of Canterbury; the collegiality of the bishops is expressed in the Lambeth Conference and the Primates' Meeting; and the communal dimension, where representation necessarily comes strongly into play, is provided by the Anglican Consultative Council (ACC)»; INTER-ANGLICAN STANDING COMMISSION ON UNITY, FAITH & ORDER, *Towards a Symphony of Instruments*, cit., § 1.24.

<sup>44</sup> MINISTERO DELL'INTERNO, *Decreto 17 luglio 2014*, cit., p. 57.

in modo inedito il profilo della soggettività dell'interlocutore confessionale delle intese, sia perché aprirebbe la strada a ulteriori valutazioni circa il caso delle confessioni religiose a struttura orizzontale o addirittura 'pulviscolare'.

#### *4. Dodici più una: la legge 240/2021 nel quadro delle intese oggi in essere*

Come accade in occasione di ogni nuova intesa, il sopraggiungere della legge di approvazione ha riaperto il dibattito sull'istituto in generale e, ancor più in profondità, sul principio della bilateralità pattizia *ex art. 8, c. 3° Cost.* Addentrarsi in questioni tanto vaste e complesse, anche solo a scopo ricognitivo, andrebbe di gran lunga oltre l'oggetto di queste pagine. Tuttavia, in conclusione pare interessante soffermarsi su tre questioni che sono state sollevate (in generale o specificamente) in relazione all'intesa del 30 luglio 2019, poi approvata dalla legge del 29 dicembre 2021, n. 240. Esse riguardano la critica ai contenuti dell'intesa, nella cui ripetitività rispetto ai testi di altre intese alcuni commentatori hanno scorto una sintomatologia problematica; il moltiplicarsi delle intese stesse; il rapporto tra queste e un'eventuale legge generale sul fattore religioso, che da vari studiosi viene auspicata o ritenuta necessaria<sup>45</sup>, mentre altri, pur condividendo la critica ai limiti dell'attuale sistema di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, la ritengono non preferibile, né necessaria<sup>46</sup>. Due dei tre temi indicati – la ripetitività dei contenuti e la mancanza di una legge generale – sono direttamente collegati tra loro; il terzo – la moltiplicazione delle intese e il progressivo complicarsi del panorama della bilateralità *ex art. 8, c. 3° Cost.* – ne è (in parte) conseguenza. L'intreccio emerge anche dall'osservazione in cui il professore Salvatore Bordonali ha riassunto i caratteri essenziali dell'intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra». Egli scrive che «il testo è per quanto possibile snello e non in antagonismo e ancor meno in polemica con nessun'altra confessione

---

<sup>45</sup> Circa la più recente proposta in materia e la riflessione dottrinale che l'ha prodotta, si rinvia a *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. Per il dibattito su potenzialità e limiti di uno strumento normativo siffatto, si vedano i contributi raccolti nel volume *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge sulle libertà religiose*, a cura di VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRI, MARCO PARISI, Giappichelli, Torino, 2010.

<sup>46</sup> PIERLUIGI CONSORTI, *La funzione della legislazione bilaterale nell'Italia contemporanea*, in 1929-1929. *Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, a cura di MARIA D'ARIENZO, supplemento alla rivista *Diritto e Religioni*, 1, 2020, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, p. 247; in precedenza v. MARIA D'ARIENZO, *Prime riflessioni sul disegno di legge sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*. *Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, a cura di GIUSEPPE LEZIROLI, Jovene, Napoli, 2004, pp. 239-245.

religiosa; per alcuni aspetti è ripetitivo di altri accordi, ma ciò dipende dalla mancanza di una legge generale alla quale fare rinvio»<sup>47</sup>.

La redazione non innovativa, né per forma né per contenuti, è un aspetto sul quale sono stati sollevati rilievi da più parti (in verità non solo rispetto all'intesa più recente), spesso per imputarla a una sorta di inerzia governativa, ritenuta in grado di comprimere la tutela delle specificità confessionali o addirittura di dissuadere gli interlocutori dall'avanzare richieste in tal senso<sup>48</sup>. È ragionevole ritenere che, anche solo per la forza attrattiva della prassi, le formule normative già in essere possano 'ipotecare' in certa misura quelle a venire, poiché ricorrere – almeno in prima battuta – a strumenti conosciuti per soddisfare esigenze nuove è tendenza innata in qualunque amministrazione. Occorre però tenere presente che le intese, come del resto i concordati, al di là dell'indubbia valenza politica che assumono quanto alla decisione che ne determina la stipulazione, nei loro contenuti sono pur sempre e innanzi tutto strumenti normativi concepiti per rispondere ad esigenze pratiche<sup>49</sup>. In quanto tali, la semplice osservazione della natura ripetitiva e non innovativa delle soluzioni introdotte non può risolvere di per sé la valutazione della bontà (o meno) delle soluzioni stesse, che è invece da misurarsi in ragione della loro funzionalità alle esigenze della parte confessionale. La critica della a-specificità sarebbe significativa in tale direzione solo qualora fosse comprovato che il Governo, prima, e il legislatore di conseguenza abbiano fatto prevalere abusivamente un loro interesse all'omogeneità dei contenuti a discapito di concrete istanze avanzate dall'interlocutore confessionale. In tal caso assumerebbe consistenza reale l'ormai classico stigma delle «intese fotocopia», viste come strumenti di uniformazione autoritativa, in contrasto con lo spirito dell'art. 8, c. 3° Cost.<sup>50</sup>. Al di fuori di tale ipotesi, però, il fatto che le soluzioni normative siano simili

---

<sup>47</sup> SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»*, in 1929-1929. *Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 157.

<sup>48</sup> Parla di «carenza di specificità», con riferimento all'intesa con gli anglicani, F. COLOMBO (*L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 30), il quale ipotizza che la mancanza «nel testo di profili specifici potrebbe trovare spiegazione nella rinuncia della confessione di far valere esigenze peculiari, allontanandosi dal modello costituzionale» (*ibidem*). In precedenza, vi è stato chi ha scorto nella tendenza all'uniformità dei contenuti delle intese in generale addirittura il sintomo di una «insindacabile strategia di controllo sui gruppi»: ANDREA GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della legislazione simbolica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 20 maggio 2007, p. 1.

<sup>49</sup> Cfr. GAETANO CATALANO, *I nuovi accordi con le confessioni religiose*, in Id., *Scritti minori*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, vol. II, pp. 1169-1177 e GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Riflessioni sul valore politico della regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Italia del Novecento*, in *Studi Urbinati*, 3-4, 2013, p. 476.

<sup>50</sup> ANDREA GUAZZAROTTI, *Nuove intese*, cit., p. 1.

o addirittura si ripetano può, più facilmente, significare che anche le esigenze a cui esse rispondono si assomigliano tra loro. Da questo punto di vista, l'osservazione per cui l'approvazione dell'intesa con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» si sostanzia «nella distribuzione di un altro esemplare, *mutatis mutandis*, dell'intesa-tipo, quella valdese, risalente appunto a quarant'anni fa»<sup>51</sup> coglie nel segno, ma vi si può anche leggere *a contrario* non un *deficit* di specificità dell'intesa contingente, bensì un punto a favore della solidità del modello, capace di reggere all'usura del tempo e alla varietà dei casi. In una simile prospettiva, il progressivo snellimento redazionale che si rinviene nelle 'ipostasi' dell'«intesa-modello» (con esiti particolarmente evidenti nel testo del 2019 e nella legge 240/2021) potrebbe essere piuttosto il segnale della dismissione dell'aura di 'eccezionalità' che accompagnò le prime intese, caricate dai decenni di attesa dell'attuazione della norma costituzionale di pesanti aspettative e implicazioni di politica ecclesiastica<sup>52</sup>. Invece, oggi che le intese fanno parte della quotidianità del diritto, le più recenti tra loro tendono a semplificare la costruzione normativa laddove l'esperienza ha dimostrato che ciò è utile o possibile. Del resto, in questa come in ogni altra architettura, solo eccezionalmente le esigenze della funzionalità – soprattutto se preminenti – vanno di pari passo con l'originalità delle soluzioni o il fascino di sofisticate innovazioni.

Fin qui, le critiche che hanno riguardato l'intesa del 2019 o, quantomeno,

---

<sup>51</sup> NICOLA COLAIANNI, *Effetto pluralismo*, cit., p. 125.

<sup>52</sup> Cfr. FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *La politica religiosa della Repubblica Italiana. Elementi e riflessioni*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2014, 1, pp. 25-27; MICHELE MADONNA, *Profili storici del «principio pattizio» nell'Italia post-unitaria*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 34-37. Se ne può scorgere traccia nei testi stessi delle intese, laddove essi esprimono prese di posizione delle singole confessioni rispetto al sistema normativo. Per esempio, l'art. 1 di quella con la Tavola valdese, ora allegato alla l. 449/1984, esplicita la valutazione negativa che la parte confessionale esprime sulla previgente normativa in quanto tale: la Tavola giudica «la legislazione sui culti ammessi del 1929-30 non rispettosa della uguale libertà riconosciuta dalla Costituzione a tutte le confessioni religiose e pertanto non idonea a regolare i rapporti tra le chiese da essa rappresentate e lo Stato». Con un salto temporale di vari anni, è invece orientata alla contestualizzazione storica del quadro normativo la posizione che si rinviene nel preambolo dell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: l'interlocutore confessionale ritiene «che la legislazione del 1929 e 1930 sui culti ammessi nello Stato non sia più idonea a regolare i reciproci rapporti». Un approccio del tutto avalutativo è infine quello delle intese con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Italia Meridionale e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra». Nei rispettivi preamboli, esse si limitano a convenire «che la legge di approvazione, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, della medesima intesa sostituisce ad ogni effetto, nei confronti dell'Arcidiocesi, la legislazione del 1929 e 1930 sui culti ammessi» e che «la legge di approvazione, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, della presente intesa sostituisce ad ogni effetto, nei confronti dell'Associazione 'Chiesa d'Inghilterra', la legislazione sui culti ammessi». Un discorso simile si potrebbe fare per le norme in cui alcune confessioni protestanti affermano di non condividere le norme di tutela penale del sentimento religioso vigenti nell'ordinamento italiano. Nel complesso, l'impressione che se ne trae è di un progressivo attenuarsi del significato 'politico' che si attribuisce a questo passaggio di regime giuridico, a favore di una considerazione più strettamente pratica dell'intesa e della sua funzione.

le intese singolarmente considerate. Più complessa, ma anche più significativa, è invece l'analisi dei limiti del *sistema* della bilateralità con le confessioni diverse dalla cattolica; un tema sul quale l'aggiunta del nuovo capitolo ha riacceso l'attenzione. In particolare, da tempo voci della dottrina osservano il progressivo appannamento della bilateralità stessa<sup>53</sup>, a vantaggio di una ancora incerta «plurilateralità»<sup>54</sup>, di un ritorno all'unilateralità normativa statutale<sup>55</sup> e, in funzione di integrazione o talora di supplenza, di un crescente ruolo della «bilateralità amministrativa»<sup>56</sup>. Tutto ciò corrobora l'immagine della raggiunta «terza età» dell'art. 8, c. 3° della Costituzione<sup>57</sup>, che però deve convivere con quanto di insormontabile c'è nel sistema costituzionale della bilateralità<sup>58</sup> e in particolare – almeno per quanto interessa qui – con la previsione di intese con le confessioni. Intese che, a questo punto della storia, non solo esistono in numero cospicuo e crescente, ma sono state tradotte in leggi assistite da una speciale tutela costituzionale. Osservare, come talora si fa, che per questa via il sistema del diritto ecclesiastico si frammenta sempre più in un caleidoscopio di sottosistemi normativi autonomi e paralleli significa, semplicemente, prendere atto di una conseguenza implicita nel disegno costituzionale, e in particolare nell'ellissi che ha per fuochi gli articoli 7 e 8 Cost. Questo secondo 'fuoco', con la possibilità di accesso alla disciplina pattizia per la generalità delle confessioni religiose, è stato concepito dal Costituente come un contrappeso al primo 'fuoco', senza che tra le preoccupazioni tenute in conto durante la redazione della norma rientrassero i possibili sviluppi a cui avrebbe portato l'art. 8, c. 3° Cost., in particolare per quanto riguarda la proliferazione delle normative speciali, secondo un modello di 'paratassi' di sottosistemi di diritto ecclesiastico. Tale proliferazione, per quanto dia luogo a qualche complicazione e ad oggettivi rischi di frammentazione e difformità di trattamento<sup>59</sup>, è però neutra

---

<sup>53</sup> PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2014, 1, pp. 107-112.

<sup>54</sup> PIERLUIGI CONSORTI, *La bilateralità trasformata dagli infedeli. Prospettive per un dialogo religioso istituzionale*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2023, 1, pp. 202-207.

<sup>55</sup> NICOLA COLAIANNI, *Effetto pluralismo*, cit., *passim*.

<sup>56</sup> FRANCESCO ALICINO, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2023, 1, pp. 157 ss. *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2023, 1, pp. 157-173.

<sup>57</sup> PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese*, cit., pp. 113-119.

<sup>58</sup> SARA DOMIANELLO, *L'evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilaterali (da recuperare) e bilateralità (da custodire). Un invito al cambiamento e alla prudenza nel cambiamento*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 2023, 1, in part. pp. 46-52 e 64-66.

<sup>59</sup> ROBERTO MAZZOLA, *Ordinamento statutale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (*statoechiese.it*), 2018, 34, p. 6.

dal punto di vista del sistema delle fonti. Non sembra esservi motivo – né forse possibilità – di configurare un interesse dell'ordinamento a limitare o eventualmente a ridurre la complessità del diritto ecclesiastico vigente, proprio perché l'art. 8 Cost. non ha bilanciato la garanzia che esso stesso introduceva con alcuna opzione di 'retromarcia'. Pertanto, alle condizioni date e pur nella consapevolezza del cambiamento del contesto sociale e giuridico in cui i nuovi esercizi di bilateralità istituzionale prendono forma, la risposta più coerente con la mera previsione costituzionale del sistema delle intese *ex art. 8, c. 3° Cost.* pare essere ancora l'estensione a platee sempre più ampie di confessioni dei benefici derivanti dall'accesso alle intese.

Ciò, però, porta l'attenzione al tema del *cleavage* che corre tra le confessioni che hanno accesso all'intesa e quelle che ne sono prive, poiché

“la stipulazione delle intese, a partire dal 1984, ha accorciato le distanze – che erano eccessive – tra la disciplina giuridica della Chiesa cattolica e quella di altre organizzazioni religiose, ma al tempo stesso ha approfondito il divario tra le comunità che sono riuscite a concludere un'intesa con lo Stato italiano e quelle che, per un motivo o un altro, ne sono rimaste prive. Nel suo complesso la disparità di disciplina non è stata tanto ridotta quanto spostata da un settore a un altro dell'ordinamento giuridico italiano”<sup>60</sup>.

Si giunge così al terzo problema, accennato in precedenza nel commento del professore Bordonali, ossia che le singole intese – e quella con l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra» non fa eccezione – siano appesantite da numerose disposizioni che, per esperienza pluridecennale, fanno parte di quello che pare un vero e proprio «diritto comune delle intese». Se non che, esso è tale di fatto ma non può esserlo di diritto, poiché la garanzia della bilateralità tutela la specificità *della pattuizione* con le singole confessioni religiose, prima ancora che il contenuto delle singole norme e dunque anche nell'ipotesi della riproposizione in sedi differenti di istituti giuridici sostanzialmente identici. In concreto, l'oggettiva sovrapposibilità di norme contenute in intese e leggi diverse non sarebbe una valida ragione affinché il legislatore possa disporre in via unilaterale una normativa unica, valida per tutta la platea delle confessioni – e magari aperta ad ulteriori destinatari – per il semplice motivo che la norma unilaterale è anche unilateralmente modificabile o revocabile, e ciò annullerebbe il vantaggio intrinseco della bilateralità, agli occhi degli interlocutori

---

<sup>60</sup> SILVIO FERRARI, *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](http://www.statoechiese.it)), 2017, 21, p. 2.

confessionali. Viceversa ciascuna disposizione, persino se testualmente uguale ad altra contenuta in differente intesa, non soltanto appartiene a un diverso contesto (con ciò che ne discende dal punto di vista ermeneutico), ma poggia sul presupposto dell'accordo con le confessioni religiose alle quale si applica, sicché le uniche possibilità per procedere nella direzione ipotizzata sarebbero o la rinuncia espressa alla normativa già concordata, da parte dei soggetti con i quali il Governo ha assunto gli impegni poi tradotti in legge, oppure una revisione delle norme vigenti sulla base di una 'pattuizione collettiva' che assorba e superi quelle oggi in essere<sup>61</sup>.

La soluzione di accorpare «in un unico testo quel 'diritto comune dei culti' che è già stato disegnato attraverso le intese»<sup>62</sup> potrebbe certamente avere l'effetto di sciogliere *pro futuro* alcune delle questioni qui accennate, non solo alleggerendo i contenuti delle singole intese, ma anche deflazionando il sistema, col rendere la complessa trafila dell'accesso all'intesa stessa meno appetibile o non necessaria per il soddisfacimento dei bisogni delle confessioni che non siano portatrici di istanze particolarmente complesse sul piano giuridico. Ma, pur se si adottasse questa via, si porrebbe comunque il problema del rapporto di specialità delle leggi di traduzione delle intese rispetto all'ipotetica legge generale. Per questo motivo, e in considerazione delle rigidità del sistema sopra evidenziate, ciò che sembra più importante a questo punto è una consapevole scelta di politica ecclesiastica: decidere, cioè, se proseguire ancora lungo la linea indicata dall'art. 8, c. 3° Cost., che valorizzando solo il rapporto tra lo Stato e le singole confessioni religiose porta verso una struttura sempre più frammentaria e complessa del sistema del diritto ecclesiastico, oppure se investire impegno ed energie nel superamento di quella prospettiva, al fine di costruire un sistema che, senza rinnegare (ciò che non sarebbe nemmeno possibile), né svuotare dall'interno il disegno costituzionale della bilateralità, ne compensi però gli esiti indesiderati e le asimmetrie a cui esso lascia spazio.

---

<sup>61</sup> Alcune voci della dottrina si erano poste per tempo il quesito di come fare per evitare la frammentazione del diritto ecclesiastico in tanti sottosistemi, ipotizzando il vincolo di una (oggettivamente difficoltosa) «concertazione necessaria»: «La scelta avrebbe potuto essere quella di stimolare la preventiva concertazione tra le Confessioni prima della trattativa con lo Stato affinché esse definissero una posizione unitaria sulle materie di comune interesse e realizzassero in modo autonomo il coordinamento delle richieste da formulare in sede di trattativa»; GIOVANNI CIMBALO, *L'ipotesi della «concertazione necessaria» tra le confessioni quale fase preliminare alla definizione dei loro rapporti con lo Stato*, in VALERIO TOZZI (a cura di), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico. Atti del Convegno svoltosi a Sorrento dal 27 al 29 aprile 1989*, Edisud, Salerno, 1990, p. 319.

<sup>62</sup> PIERLUIGI CONSORTI, *La funzione della legislazione bilaterale*, cit., p. 247.

# *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'istruzione religiosa nella scuola pubblica*

## *The Intesa with the Associazione Chiesa d'Inghilterra and religious education in public schools*

**ODILIA DANIELE**

### RIASSUNTO

*Il contributo prende ad oggetto di un'agile disamina le disposizioni dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra concernenti la materia dell'istruzione religiosa nella scuola pubblica, partendo dalla sottolineatura che su questo e altri fronti regolativi permane il riscontro di una generica propensione ex parte Status a venire incontro alle esigenze specifiche della controparte confessionale (non avendo trovato riscontro, nel caso, il rischio di un'interpretazione della pronuncia n. 56/2016 della Consulta nel segno di un avallo all'offerta da parte dell'Esecutivo di schemi pattizi omologanti/standardizzanti)*

### PAROLE CHIAVE

*Intesa con la Chiesa d'Inghilterra; istruzione religiosa; scuola pubblica; Intese, Confessioni religiose; specificità*

### ABSTRACT

*The paper takes as the object of an agile examination the provisions of the Intesa with the Church of England concerning the subject of religious instruction in public schools, starting from the stress that on this and other regulatory fronts there remains the finding of a generic ex parte Status propensity to meet the specific needs of the denominational counterpart (not having found, in the case, the risk of an interpretation of the Consulta's pronouncement no. 56/2016 in the sign of an endorsement of the Executive's offer of homogenizing/standardizing covenant schemes)*

### KEYWORDS

*Intesa with the Associazione Chiesa d'Inghilterra; religious instruction; public schools; Intese; religious confessions; specificity*

*SOMMARIO: 1. Introduzione: l'Intesa del 2019 tra rischi paventati e approdi confortanti – 2. Insegnamento della religione a scuola e principio di non discriminazione – 3. L'insegnamento della religione anglicana alla luce dell'art 5 dell'Intesa – 4. Uno spunto di riflessione finale*



## *1. Introduzione: l'Intesa del 2019 tra rischi paventati e approdi confortanti*

L'intesa con la Chiesa d'Inghilterra, stipulata il 30 luglio 2019, presenta, tra diversi profili d'interesse, il dato peculiare di essere la prima intesa stipulata dopo la nota sentenza della Corte costituzionale del 10 marzo 2016, n. 52. Con tale sentenza la Consulta ha riconosciuto al Governo il riguardevole potere di recedere liberamente dalle trattative per la stipula di un'intesa senza particolari doveri di motivazione<sup>1</sup>.

Si tratta di una decisione che presenta il rischio potenziale di alterare le posizioni delle parti stipulanti, rendendo lo Stato un "contraente forte" rispetto alle confessioni di minoranza<sup>2</sup> a cui potrebbe non restare altra scelta che

---

<sup>1</sup> Sul punto, cfr. FRANCESCO ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2016, 2; ANDREA BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Diritto e Religioni*, 1, 2016, p. 88 ss.; ANTONIO RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it. Rivista di Diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 30 marzo 2016; FORTUNATO FRENI, *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)*, n. 30 del 2018, pp.11-12; ELISABETTA FRONTONI, *Il primo Governo Conte e l'intesa con la "Chiesa d'Inghilterra". Un'occasione per riflettere sul procedimento legislativo per approvare le leggi "sulla base di intese"*, in *Nomos*, 3, 2019; ROBERTO MAZZOLA, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, n. 34 del 2018; MARCO PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Jovene, Napoli, 2017; ILIA PASQUALI CERIOLI, *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.statoechiese.it)*, n. 26 del 2016, p. 6; MARCELLO TOSCANO, *Una nuova «politica ecclesiastica» della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 3, 2016, pp. 751-765.

<sup>2</sup> Sulla cui condizione ordinamentale v. da ultimo MARIA D'ARIENZO, *Autonomia confessionale e principio di bilateralità*, in questo volume; EAD., *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in ANTONIO FUCCILLO, LUDOVICA DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi, tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-36; FABIANO DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell'Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 570 ss; SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive – Quaderno Monografico 1 – Supplemento Rivista (Diritto e Religioni)*, Anno XV, n. 1-2020, Cosenza, Luigi Pellegrini, p. 157 ss.; SILVIO FERRARI, CRISTIANA CIANITTO, (a cura di), *Le minoranze religiose escluse. Il pluralismo religioso in Italia tra politica e diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (www.statoechiese.it)*, luglio 2021; e i contributi di FRANCESCO ALICINO, FRANCESCA OLIOSI, ALESSANDRO TIRA, MARCELLO TOSCANO e ANDREA ZANOTTI, in DANIELE EDIGATI, ALESSANDRO TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2021. Cfr., altresì, PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della*

aderire o non aderire al modello “contrattuale” predisposto dal Governo. Con il conseguenziale pericolo per la libertà delle minoranze religiose non solo di non essere considerati validi interlocutori ma anche di ridurre i margini per una trattativa che tenga davvero conto delle specificità delle confessioni istanti<sup>3</sup> e che le traduca in norme frutto di una libera contrattazione istituzionale<sup>4</sup>.

In altri termini, in seguito alla ricordata pronuncia della Corte costituzionale, si era data la stura alla teorica possibilità che lo Stato utilizzasse schemi contrattuali contenenti tutte le clausole principali (magari riprese dalle intese già stipulate) predisposte per disciplinare in maniera uniforme ma, al tempo stesso, schematica e impersonale, i rapporti con le singole confessioni acatoliche, in modo per certi aspetti analogo alla disciplina civilistica in materia contrattuale, con tutte le inevitabili conseguenze non esclusa la presenza di clausole in senso lato “vessatorie”.

La stipula dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra – parrebbe non confermare il rischio paventato da parte della dottrina – che le intese potessero divenire meri “*moduli adesivi di natura tecnico-burocratica*”<sup>5</sup>. Con essa, invece, si è evidenziata la volontà *ex parte Status* di continuare a cercare di venire incontro alle esigenze, anche specifiche, delle confessioni richiedenti, senza volersi avvalere del ruolo di supremazia contrattuale riconosciute dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, applicando, anzi, in senso liberale il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, ossia dando non a tutti la

---

*Costituzione*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 91-119; FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose del «terzo tipo» nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 120-140; ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, pp. 75-120.

<sup>3</sup> Sull'importanza del tema, v. paradigmaticamente il lavoro di FABIANO DI PRIMA, *Specificità religioso-culturali dell'intesa*, in questo volume.

<sup>4</sup> Come ricorda ALESSANDRO CESARINI, *Ancora sul procedimento di stipulazione delle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2019, 33, p. 24 “nella situazione attuale le intese con le confessioni di minoranza sembrano dunque tradire la propria ‘causa’ costituzionalmente tipica, finendo per configurarsi come uno strumento generalmente antidiscriminatorio, alla stregua di una ‘via obbligata per il godimento del diritto di libertà religiosa tout court’. Alla luce di tale quadro, è dunque evidente come una selezione arbitraria dei propri interlocutori da parte del Governo si traduca in una palmare violazione dei diritti di libertà religiosa dei gruppi confessionali esclusi”.

<sup>5</sup> Così FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2020, n. 11, p. 30. Il quale ritiene, invece, che anche nell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra “Il carattere meramente formale delle modifiche suggerisce un ulteriore allontanamento dal modello negoziale. Invero, l'affinamento “redazionale” sembra costituire un'operazione unilaterale dell'Esecutivo volta a consolidare un modulo riproponibile nelle future contrattazioni” (p. 35).

stessa cosa bensì a ciascuno il suo<sup>6</sup>.

Neppure può dirsi che la struttura complessiva dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra – che si caratterizza per la sua brevità (essendo composta da soli 21 articoli) – sia prova di una denegata o limitata negoziazione, frutto di discrezionalità arbitraria e di un'imposizione unilaterale dello Stato, specie se vista come conseguenza della più volte citata sentenza della Consulta del 2016. Infatti, a parte la considerazione che anche l'intesa valdese – stipulata ben prima del citato arresto della Corte costituzionale – si distingue per analoga brevità testuale, la forma sintetica e puntuale di redazione dell'intesa appare una scelta metodologica ben precisa volta ad accorpare per ragioni di chiarezza sistematica disposizioni normative che in altre precedenti intese sono distribuite in norme distinte.

Inoltre, non è affatto detto che un'ipertrofia negoziale, che si traduca in una proliferazione di disposizioni oggetto d'intesa sia *ex se* una necessaria forma di garanzia. Invero, come è stato rilevato in dottrina, il ricorso a una regolamentazione negoziata si giustifica “*solo per gli aspetti riguardo ai quali la specifica libertà di una determinata confessione trova difficoltà ad esprimersi*” nel quadro normativo complessivo<sup>7</sup>.

Certamente è pur vero che quanto accaduto con la Chiesa d'Inghilterra non esclude che in futuro i Governi che si succederanno nel tempo magari con diverse sensibilità politiche non possano, anche in relazione alle diverse controparti religiose istanti, pensare di avvalersi della discrezionalità non giudiziabile riconosciuta dalla Consulta allo Stato, col rischio di potenziali compromissioni della facoltà di ottenere una tutela sartoriale a mezzo delle intese *ex art. 8 Cost.*,

---

<sup>6</sup> Sul punto, SALVATORE BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2010, pp. 19-20, il quale ricorda che “ogni disciplina legislativa è ‘destinata per sua stessa natura ad introdurre regole, dunque a operare distinzioni’ rese necessarie dalla vita reale. Motivo per cui ‘una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe...il principio di eguaglianza’, in quanto è necessario che non siano trattate in modo uguale ma ‘in modo diverso situazioni diverse’. Quelle da tenere distinte, da evitare e all’occorrenza da eliminare sono le deliberazioni arbitrarie o prive di una plausibile ragione giustificativa della discriminazione; mentre le leggi eccezionali ‘possono ben porre differenziazioni legittime, anzi dovute’, essendo legittima una ragionevole discriminazione”.

<sup>7</sup> Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, p. 467 ss. Si vedano anche VALERIO ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in CESARE MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 36 ss.; PIETRO A. D'AVACK, voce *Intese, II) Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVII, 1989, p. 3; NICOLA COLAJANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 158 ss.; ILIA PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 135, secondo il quale la funzione delle intese sarebbe quella di “adattare ove ammissibile le regole poste dal diritto comune alle specifiche esigenze di identità di ogni culto”.

specie per confessioni acattoliche aventi diverse matrici culturali.

Tuttavia, con riferimento all'intesa con la Chiesa d'Inghilterra, in diversi punti – che non possono qui essere neppure accennati per ragioni di spazio – viene effettivamente data la possibilità alla confessione di minoranza firmataria di esprimere le proprie istanze e di vedere riconosciute le proprie caratteristiche peculiari, inclusa, come diremo, la materia dell'istruzione religiosa nelle scuole.

## *2. Insegnamento della religione a scuola e principio di non discriminazione*

Prima di passare a trattare nello specifico le disposizioni dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra che si occupano nello specifico dell'insegnamento della religione nella scuola, pare opportuno richiamare succintamente il contesto culturale e normativo dei rapporti Stato/Chiese entro cui esse si collocano.

L'insegnamento della religione nella scuola pubblica rappresenta una caratteristica peculiare del sistema educativo italiano che ha, dall'unità d'Italia ai nostri giorni, influenzato in modo significativo l'offerta formativa pubblica italiana; fermo restando che anche in epoca preunitaria, nonostante il succedersi dei governi e delle forme di Stato, l'insegnamento religioso non è mai venuto meno<sup>8</sup>. La ragione sottesa alla costante ed ininterrotta presenza di siffatta attività scolastica negli istituti è rinvenibile non soltanto in un fattore meramente religioso, ancorato alla radicata diffusione della religione cattolica nel Paese, ma anche in motivazioni prettamente storico/culturali<sup>9</sup>.

L'attuale disciplina dell'insegnamento della religione cattolica, risalente all'Accordo di revisione concordataria del 1984, individua in tale insegnamento – in coerenza con il principio supremo di laicità dello Stato italiano – un fine squisitamente conoscitivo e culturale, atto a riconoscere il valore che

---

<sup>8</sup> La Legge Casati del 1859 (R.D. Lgs. 13 novembre 1859, n. 3725) che ha soppresso la vigilanza dell'autorità ecclesiastica su tutte le scuole del Regno e su tutti i libri di testo, ha comunque conservato l'insegnamento della religione cattolica tra le materie obbligatorie. A ciò sia aggiunga che il successivo Regolamento di esecuzione della legge del 1860 ha introdotto l'obbligo di affissione del Crocifisso accanto all'immagine del Re in tutte le aule delle scuole pubbliche del Regno. Merita d'essere sottolineata, dunque, l'occorrenza che anche in un contesto storico caratterizzato dall'incalzante conflitto tra la Chiesa Cattolica e lo Stato Sabauda, l'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica non venne mai soppresso. Solo in seguito alla Legge Coppino del 15 luglio 1877 tale insegnamento divenne facoltativo. Sul punto, PAOLO CAVANA, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 25 del 2016, pp. 1-2; in argomento cfr. CARLO CARDIA, *Risorgimento e religione*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 129-132.

<sup>9</sup> Sul punto, PAOLO CAVANA, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, cit., p. 5.

la cultura religiosa riveste nel patrimonio storico italiano<sup>10</sup>.

Siffatta normativa prende così le distanze dall'impostazione catechetica propria della disciplina concordataria del 1929 che, invece, qualificava l'insegnamento della religione quale "fondamento e coronamento" dell'istruzione pubblica, sulla scorta del principio confessionista che individuava la religione cattolica quale religione di Stato<sup>11</sup>.

Inoltre, viene riconosciuto a tutti gli alunni della scuola secondaria superiore, e/o i genitori per i discenti dei gradi inferiori, la possibilità di dichiarare all'inizio dell'anno scolastico se intendono avvalersi o meno dell'insegnamento religioso<sup>12</sup>. Alla luce di tale previsione, l'insegnamento della religione si configura da un lato – *ex parte Status* – quale obbligatorio, nella misura in cui l'istituto scolastico è tenuto a garantirlo in quanto parte integrante di un progetto educativo e formativo; dall'altro come facoltativo per ciascun alunno e/o genitore che può decidere di avvalersene o meno<sup>13</sup>.

In questo contesto, proprio a partire dal 1984, si inizia a dare attuazione alla previsione costituzionale di cui al 3° comma dell'art. 8, procedendo alla stipula di intese con le diverse rappresentanze confessionali.

---

<sup>10</sup> Cfr. CORTE COSTITUZIONALE sentenza n. 203 del 1989, in *Il Foro Italiano*, Vol. 112, *Parte Prima: Giurisprudenza Costituzionale e Civile* (1989), pp. 1333-1346, con nota di NICOLA COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*. Con questa ben nota sentenza la Corte ha respinto la questione di costituzionalità dell'Accordo del 1984 relativamente all'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, riconoscendone la coerenza con il principio di laicità dello Stato. Sul punto cfr. anche SALVATORE BERLINGÒ, *Libertà d'istruzione e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1987.

<sup>11</sup> La Corte costituzionale con la sentenza n. 203 del 1989 ha affermato che: *la scelta confessionale dello statuto albertino, ribadita nel trattato lateranense del 1929, viene così anche fondamentalmente abbandonata nel protocollo addizionale all'accordo del 1985, riaffermandosi anche in un rapporto bilaterale la qualità di stato laico della Repubblica Italiana*". Di diversa opinione sul punto cfr. MARCO PARISI, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, in SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 143, secondo il quale l'attuale disciplina dell'insegnamento della religione cattolica esprimerebbe "un orientamento di politica scolastica che, almeno nella sua attuazione pratica, non presenta macroscopiche diversità rispetto alle indicazioni dell'articolo 36 del Concordato del 1929".

<sup>12</sup> Cfr. Legge 18 giugno 1986, n. 281, *Capacità di scelte scolastiche e di iscrizione nelle scuole secondarie superiori*.

<sup>13</sup> Cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Giappichelli, Torino, 2014, pp. 288 ss.. Sul punto, PAOLO CAVANA, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*", cit., p. 7. Per completezza, si può registrare che non tutti reputano puntuale la visione concordataria che riconosce uno spazio qualificato all'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica in quanto patrimonio culturale italiano: e ciò nel senso di prefigurare una direttrice ideologica alternativa, che apre le porte ad un concetto di educazione religiosa riconducibile direttamente ad un fatto individuale, ossia ad un convincimento interiore (v. in tale senso GIOVANNI DI COSIMO, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 124-127)

Con specifico riferimento al tema dell'educazione religiosa, occorre rilevare che le intese sin qui siglate tendono ad assicurare un ampliamento del pluralismo religioso garantendo a tutti gli alunni che non desiderano avvalersi dell'insegnamento di religione cattolica di esercitare il suddetto diritto. Si delinea, pertanto, un sistema di istruzione religiosa basato sul principio di autodeterminazione degli utenti, come si evince già a partire dalla prima Intesa stipulata dallo stato italiano con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese nel 1984<sup>14</sup>.

Con tale pattuizione, infatti, da un lato, si riconosce agli alunni il diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi proposti dalla scuola e, dall'altro, viene assicurato alle Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese il diritto “*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*” (art. 10, L. 449/1984). La medesima disposizione, con minime variazioni lessicali, è stata poi ripresa in tutte le successive Intese con le diverse confessioni religiose<sup>15</sup>.

Dalla predetta formulazione si evince l'intento di non considerare le sum-

---

<sup>14</sup> BEATRICE SERRA, *L'ora di religione tra diritti fondamentali ed esigenze organizzative. Annotazioni a trent'anni dall'Accordo di Villa Madama*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 20 del 2014, p. 9.

<sup>15</sup> V. l'art. 12, Legge 22 novembre 1988, n. 516 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*) ove si assicura agli incaricati designati dalle autorità confessionali “(...) il diritto di rispondere a eventuali richieste provenienti dagli alunni, dalle loro famiglie o dagli organi scolastici, in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni (specificando come “*tali attività si inseriscono nell'ambito delle attività culturali previste dall'ordinamento scolastico*”, e che gli “*oneri finanziari sono comunque a carico dell'Unione*”); analogamente, vedasi: art. 9, legge 22 novembre 1988, n. 517 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*); art. 9, legge 12 aprile 1995, n. 116 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*); art. 11, legge 29 novembre 1995, n. 520. (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*); art. 7, comma 4, legge 30 luglio 2012, n. 126 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*); art. 12, comma 3, legge 30 luglio 2012, n. 127 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*); art. 10, legge 30 luglio 2012, n. 128 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*); art. 6, comma 2, legge 31 dicembre 2012, n. 245 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*); art. 6, comma 4, legge 31 dicembre 2012, n. 246 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*). L'Intesa con l'ebraismo prevede il diritto degli incaricati designati dall'Unione o dalle Comunità di rispondere alle richieste degli alunni o degli organi scolastici in ordine allo “studio dell'ebraismo” (art. 11, comma 4, legge 8 marzo 1989, n. 101 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane*); art. 5, comma 1, legge 29 dicembre 2021, n. 240 – *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione “Chiesa d'Inghilterra”, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*.

menzionate attività quali insegnamenti religiosi alla stessa stregua dell'insegnamento della religione cattolica, quanto piuttosto opportunità formativo-culturali delle quali i diretti interessati possono o meno avvalersi e che, in ogni caso, si collocherebbero in un'offerta educativa complementare.

Seppure non manchino voci dottrinali che rimarchino il risultante squilibrio rispetto alla corrispondente normativa sull'i.r.c. (considerando anche che dette attività formative restano finanziariamente a carico del singolo gruppo religioso acattolico<sup>16</sup>), nel più dei casi emerge la constatazione che l'asimmetria non sarebbe riconducibile ad un'ingiustificata disparità di trattamento bensì ad una scelta mirata di ciascuna confessione nel rispetto delle proprie convinzioni e tradizioni religiose<sup>17</sup>. Rilievo, quest'ultimo, la cui puntualità appare trovare riscontro – ad es. – proprio nell'articolato dell'Intesa del 1984 (art. 9) ove si prevede che “*l'educazione e la formazione religiosa dei fanciulli e della gioventù sono di specifica competenze delle famiglie e delle chiese*”: con un approccio adottato che vede protagonista esclusivamente al riguardo l'apporto fornito dai nuclei familiari e dalle organizzazioni confessionali, con un disinteresse esibito per l'occorrenza di un insegnamento nelle scuole pubbliche affine all'i.r.c.. Derivandone una clausola che pare più agevolmente inquadrabile quale concretazione di una volontà ossequiante le peculiari tradizioni religiose dei culti acattolici in tema di educazione religiosa<sup>18</sup> (dunque esente da intenti irragionevolmente discriminatori).

Ciò detto, permane invece comunque un altro e diverso punto rivedibile nelle Intese ad oggi stipulate – compresa l'ultima qui in esame – e cioè un'e-vincibile impostazione generale finalizzata in astratto ad introdurre garanzie a favore di alunni acattolici senza però rendere, in concreto, più agevole l'accesso di diverse culture religiose all'interno della scuola pubblica, così da garantire un effettivo pluralismo religioso<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. BEATRICE RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 312.

<sup>17</sup> Cfr. VINCENZO TURCHI, *Gli insegnamenti di religione nel sistema scolastico italiano*, in *Diritto e società*, 1994/1, p. 196.

<sup>18</sup> PAOLO CAVANA, *L'insegnamento religioso nella scuola pubblica italiana: una tradizione da rinnovare*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 14.

<sup>19</sup> Sul punto, MARCO PARISI, *Il fattore religioso nella scuola pubblica italiana: con uno sguardo al pluralismo e all'Europa*, in *Diritto e Religioni*, Anno XII – n. 2-2017; ALESSANDRO FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), luglio 2011, p. 24; GIOVANNI CIMBALO, *Scuola pubblica e istruzione religiosa, il Concordato tradito*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, 1, p. 149; ID., *Gli “altri” insegnamenti religiosi nella scuola pubblica: un modello di pluralismo ancora attuale?* nel volume *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, Atti del IV convegno

### *3. L'insegnamento della religione anglicana alla luce dell'art 5 dell'Intesa.*

Passando a trattare specificatamente dell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e dei contenuti recati nel tema che qui interessa, occorre subito preliminarmente rilevare come essa presenta un quadro di materie affine a quello ricavabile dalle precedenti Intese (stipulate) pur se connotato, rispetto ad esse anche da elementi di difformità regolativa.

Sotto il profilo della tecnica redazionale, l'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra si caratterizza come detto, da un punto di vista sistematico, per una stringatezza che, lungi dal porsi a scapito dell'eshaustività, è la risultante di una matura e chiara visione della materia da parte degli stipulanti, tradottasi in un armonico accorpamento di articoli che si trovano, invece, distinti in altre intese<sup>20</sup>.

Per quanto concerne il profilo specifico del rapporto tra scuola e religione, nel corpo dell'intesa vengono principalmente in considerazione gli articoli 5 e 6 che sono rispettivamente dedicati all'istruzione religiosa nelle scuole e al diritto di d'istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione.

Con peculiare riferimento al tema dell'insegnamento religioso nelle scuole statali, l'art. 5 dell'intesa riconosce a tutti gli alunni delle scuole pubbliche o a coloro a cui compete la responsabilità genitoriale, il diritto di avvalersi o meno degli insegnamenti religiosi.

E poi, in una chiave di garanzia del pluralismo (riscontrabile in alcune intese, ad es. quella del 1988 con l'ADI), viene assicurato agli incaricati designati dall'Associazione il diritto di svolgere le attività aventi ad oggetto "*lo studio del fatto religioso*", previa richiesta degli alunni, delle loro famiglie o degli organi scolastici.

Inoltre, l'art. 6 (con clausola usualmente rinvenibile nelle intese pregresse) attribuisce alla Chiesa d'Inghilterra il diritto di istituire scuole paritarie, garantendo che gli alunni ivi iscritti abbiano trattamento equipollente a quello degli alunni delle scuole pubbliche.

Ancora, occorre evidenziare che nell'accordo con la Chiesa d'Inghilterra si rinviene una versione contenuta della clausola garantista introdotta dall'Intesa Valdese (e poi estesa anche ai successivi accordi con le altre confessioni), tendente ad evitare effetti discriminanti per i discenti che non intendano avvalersi dell'insegnamento della religione. Non si rinviene, cioè, nella disposizione dedicata all'insegnamento della religione a scuola una previsione articolata

---

annuale dell'ADEC (Campus universitario "Salvatore Venuta", Catanzaro, 25-27 ottobre 2012), a cura di ANTONINO MANTINEO, DOMENICO BILOTTI, STEFANO MONTESANO, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 8-9.

<sup>20</sup> Sul punto, ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e Religioni*, Anno XV – n. 1-2020, p. 152.



con cui si statuisca espressamente che – per dare reale efficacia all’attuazione del diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi – l’ordinamento scolastico debba provvedere affinché “*l’insegnamento religioso non abbia luogo secondo orari e modalità che abbiano per gli alunni effetti comunque discriminanti e affinché non siano previste forme di insegnamento religioso diffuso nello svolgimento dei programmi di altre discipline*”<sup>21</sup>.

Nell’art. 5 dell’Intesa del 2019, infatti, nel riconoscere “*il diritto di avvalersi o di non avvalersi di insegnamenti religiosi*” ci si limita a dire, al comma 2, che “*l’insegnamento religioso è impartito con forme e modalità che non abbiano per gli alunni effetti discriminanti*”. Sembra, quindi, che le parti stipulanti non abbiano ritenuto opportuno precisare in modo esteso in cosa consistano le condotte “*discriminanti*” che devono essere evitate dall’ordinamento scolastico. Ciò non deve essere imputato né a una svista dei redattori dell’intesa, né, tantomeno, a una rinuncia implicita alle garanzie ormai talmente standardizzate nella tecnica redazionale delle intese da fare spesso parlare di intese “*fotocopia*”. In realtà, pare possibile cogliere nella formulazione dell’articolo in esame una maturità redazionale e (si perdoni il *calembour*) relazionale – nonché una piena e acquisita consapevolezza delle garanzie costituzionali sottese ad ogni singola intesa – che rende, se non superflua e ridondante, certamente non strettamente necessaria una pedissequa riproduzione di formule stereotipate di garanzie concrete dei diritti.

In effetti, il costante lavoro di adeguamento dell’ordinamento e di attuazione concreta dei principi costituzionali – talvolta astratti e generici nella loro formulazione – operata nel corso degli anni dalla Corte costituzionale, ha creato una sorta di circolo virtuoso (almeno *in subiecta materia*) tale da potersi parlare, oltre che di una Costituzione in senso “*formale*” e in senso “*materiale*” (riprendendo e adattando la nota distinzione di Costantino Mortati) anche di una costituzione in senso “*reale*”, ossia di una Costituzione che si sgancia dalla fredda e spesso anodina norma cartacea per diventare “*diritto vivente*” nel pieno senso dell’espressione<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d’Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, cit., p. 153; in particolare l’A. alla nota 73 afferma: “Non viene neppure riproposto l’impegno per lo Stato ad escludere «forme di insegnamento religioso diffuso nello svolgimento dei programmi di altre discipline»; un impegno che trascende i rapporti dello Stato con le singole confessioni religiose, ma che è stato spesso inserito negli articoli dedicati all’istruzione scolastica delle intese con le confessioni di matrice protestante. Così l’art. 11, c. 2° della l. 22 novembre 1988, n. 516, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno* (da cui è tratta la citazione), ma analogamente all’art. 10, c. 2° della l. 29 novembre 1995, n. 520, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*, ed anche all’art. 9, c. 3° della l. 11 agosto 1984, n. 449, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese* (che afferma di non richiedere forme di educazione religiosa nelle scuole pubbliche)”.

<sup>22</sup> Cfr. COSTANTINO MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, edizione anastatica con premessa

Del resto, non sembra essere un caso che questa maturazione avvenga proprio nel contesto dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra che rappresenta l'ultimo capitolo della saga, non ancora auspicabilmente conclusa, della lunga stagione delle intese di cui raccoglie il raffinato lavoro dottrinale e giurisprudenziale sviluppatosi in ormai ben quarant'anni dalla prima intesa con i Valdesi.

In altri termini, l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra si inserisce in un alveo costituzionale posto tra rive incise chiaramente demarcate ove si esplicano i processi legati alla dinamica di sedimentazione dei diritti costituzionali. Ne consegue ad es. – anche con riferimento agli studenti che siano fedeli della Chiesa d'Inghilterra – che l'insegnamento religioso nelle classi in cui sono presenti alunni che abbiano dichiarato di non avvalersene non debba avere luogo in base ad orari che abbiano effetti discriminanti.

Riguardo al tema della frequenza scolastica, infine, un profilo di interesse dell'Intesa in esame è riscontrabile là dove (art. 8) viene considerata giustificata l'assenza dalla scuola nel giorno del Venerdì Santo, previa richiesta dello studente se maggiorenne o di chi ne abbia la responsabilità genitoriale. Ebbene, tale previsione seppur rivelantesi sotto il profilo pratico poco incidente (atteso che in Italia in detta giornata tutte le scuole, di ogni ordine e grado sono chiuse per le vacanze pasquali<sup>23</sup>), va rimarcata nella sua unicità e nel suo riflettere comunque un'esigenza specifica relativa a una festività particolarmente sentita dalla Confessione, come si evince dall'urgenza di dedicarvi un'apposita disposizione.

#### *4. Uno spunto di riflessione finale*

L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra, al di là degli aspetti concernenti, nello specifico, la disciplina dell'insegnamento della religione anglicana nelle scuole pubbliche, di cui si è cercato di dare contezza, offre lo spunto per un'ulteriore riflessione – a quarant'anni dalla stipula della prima intesa con la Tavola Valdese – sul senso e sull'attualità di questo importante strumento giuridico previsto dalla Costituzione.

---

di Gustavo Zagrebelsky, Giuffrè, Milano, 1998.

<sup>23</sup> Sul punto cfr. FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), n. 11/2020, pp. 29-30. Cfr., altresì, ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, cit., p. 152, nota 73: "Facendo salve le «imprescindibili esigenze dei servizi pubblici essenziali previsti dalla legislazione vigente», si riconosce giustificata l'assenza scolastica agli studenti e il riposo dei lavoratori (ma «con l'obbligo di recupero delle relative ore lavorative e senza diritto ad alcun compenso straordinario») per il solo giorno del Venerdì Santo. In conseguenza di quanto affermato nel preambolo, il silenzio della norma circa ulteriori date indica che si ritengono già soddisfatte dal comune calendario italiano – ricalcato sulle festività cattoliche – le altre esigenze di riposo religioso dei fedeli anglicani".

Il vivace dibattito dottrinale conseguito alla traduzione in legge dell'intesa in commento, denota l'attualità della tematica ma, al contempo, evidenzia le sempre più rimarcate criticità della via negoziata come, ad esempio, quella secondo cui privilegierebbe solo le confessioni in grado di negoziare con lo Stato, alla quale si aggiunge il rischio – d'anzì ampiamente ricordato – che i vari Governi *pro tempore* restringano, avvalendosi della discrezionalità politica riconosciuta dalla Corte costituzionale, il campo delle trattative a ripetitivi schemi indifferenziati, compromettendo un'effettiva negoziazione.

In virtù di quanto esposto, parte della dottrina ritiene se non del tutto superata la stagione delle intese, almeno auspicabile ricorrere ad una legge sostitutiva della vecchia normativa su Culti ammessi del 1929 per regolamentare il fenomeno religioso e che costituisca “una piattaforma di diritti riconosciuti a tutte le comunità religiose”, recependo i punti comuni delle intese, dando vita una sorta di “diritto comune delle intese”.

Tuttavia, si dovrebbe trattare di una legge che contemperì, “le esigenze delle confessioni senza intesa con quelle con intesa; ma che nello stesso tempo costituisca il modello base per entrambe, che sia rispettoso delle esigenze peculiari delle confessioni ma anche dell'aspetto riconducibile alla dimensione individuale del credente, che – è bene ribadirlo – ha un contenuto essenzialmente negativo”<sup>24</sup>.

Si tratta, come è evidente, di una sfida assai ardua perché cerca di conciliare istanze assai complesse e talvolta, almeno in apparenza, tra loro inconciliabili. Si tratterebbe, dunque, di strutturare legislativamente quello che si presenta come un sistema giuridico complesso – caratterizzato dal flusso di relazioni che intercorrono tra le sue componenti spesso eterogenee e differenziate (Stato e diverse tipologie di confessioni religiose) – la cui struttura topologica, la sua architettura, deve essere dinamica, in modo da realizzare un sistema normativo in grado di rispondere alle diverse esigenze, al limite imperniando il tutto su un duplice binario – bastato sul dualismo intese/legge sul fatto religioso – che consenta lo strutturarsi di relazioni adattive tra le singole componenti istituzionali e tra esse e il sistema, dando così vita ad un sistema giuridico teleonomicamente virtuoso.

---

<sup>24</sup> SALVATORE BORDONALI, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 4 del 2020, 4, pp. 13-14. L'A. ricorda anche che “posto che pur sempre *lex est vinculum*, una legge ordinaria incentrata genericamente sulla libertà, com'è stato osservato, è probabile che possa comportare piuttosto che un rafforzamento un peggioramento della condizione di uguale libertà religiosa di tutti i cittadini”. Nello stesso senso MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 35 del 2017, ove rileva come si può “affermare la possibilità – pienamente conforme al nostro dato costituzionale – di una ragionevole e oggettiva differenziazione di trattamento normativo che comporti una deroga al diritto comune qualora sia basata su elementi oggettivi che la consentano. Probabilmente, più che di un diritto all'uguaglianza in senso stretto e tradizionale occorrerebbe oggi parlare del diritto alle differenze” (pp. 18-19).

*PARTE III*

*L'Intesa vista dalla parte  
della Confessione Anglicana*



## Intervento

**PAOLO CESARE CONIGLIO OBE**

*Segretario generale  
dell'Associazione Chiesa  
d'Inghilterra in Italia*

È un grande onore e piacere essere qui oggi, e grazie per il gentile invito a esporre la mia diretta e personale esperienza sul lavoro fatto per l'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra. È anche un vero piacere essere qui oggi per parlarvi di questa Intesa ...finalmente!

Un percorso iniziato 15 anni fa, in cui sono stato l'ideatore e il primo promotore sin dalla genesi, e che, finalmente, si è concretizzato, com'è giusto che sia, con prima, la concessione della personalità giuridica all'associazione nel 2014 con il Decreto del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, e poi l'approvazione nel 2021 dell'Intesa per la *Church of England*, rappresentata in Italia, appunto, dall'Associazione Chiesa d'Inghilterra. All'inizio di questo percorso ho avuto la grande fortuna e piacere di conoscere il Prof. Bordonali, che è stato il mio/nostro faro e spalla su cui potevamo contare in qualsiasi momento; faro che non si è mai spento e che sapevamo di poter seguire in fiducia.

Ma perché “è giusto che sia così”? Cioè l'Intesa per la Chiesa d'Inghilterra.

Se da un lato la Church of England, la mia religione, parlando della sua presenza al di fuori del Regno Unito, richiede che “*one must seek the highest level of legal recognition and status*” (“uno deve ricercare il più alto livello di riconoscimento legale e status”); dall'altro, l'ordinamento giuridico della Repubblica Italiana, la mia nazione, statuisce all'Art. 8 della Costituzione, come ben sapete, che “i rapporti dello Stato con le confessioni religiose sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze”. In considerazione di ciò, da ingegnere ed economista, e non di certo da esperto di diritto, ho avvertito la necessità, non soltanto pratica, ma anche morale, di attuare il giusto collegamento tra i due mondi a cui appartengo.

Però, com'è nato il progetto per l'Intesa della Church of England? Progetto per altro tentato diverse volte da altri in decenni anni precedenti. L'idea dell'Intesa per la Church of England nasce per un puro caso e da un “problema”: nel 2005 viene nominato come Cappellano della Holy Cross Anglican Church di Palermo, la città in cui vivo, il Rev. David Phillips, prete anglica-

no della Church of England in arrivo da Toronto con passaporto canadese; bene, la sua domanda di visto per “motivi religiosi” per soggiornare in Italia fu rigettata all’istante, giustamente, dal consolato italiano a Ottawa, Canada. Ovviamente, abbiamo chiesto subito delucidazioni sul motivo del rigetto, e la risposta data fu chiarissima e lapidaria: “non potete richiedere un visto per “motivi religiosi” per un cappellano anglicano della Church of England, perché la Church of England non è riconosciuta dallo Stato italiano, pertanto, è *come se non esistesse*”. È stata proprio questa singola frase a dare l’input che ha poi portato a tutto il progetto per l’Intesa.

Pur sapendo che gli anglicani sono presenti sul territorio italiano da oltre 400 anni, con la delusione di sapere che “giuridicamente” non esistevamo, cominciai a fare delle ricerche, a domandare in giro, e a coinvolgere sempre più persone nella visione. Anche questo concetto fu difficilissimo da spiegare e far digerire agli anglicani/britannici poiché ragionano in base ai principi del *common law*. Ci fu chiaro quasi da subito che la cosa giusta da fare era puntare verso un’Intesa. Ma cos’è quest’Intesa? Come si raggiunge? A chi si chiede? Chi sono gli esperti? Il processo risultò tutt’altro che semplice, tuttavia, decidemmo di partire per quest’avventura carichi di motivazione, pazienza, buona volontà, e supporto.

*Per inciso, riuscimmo ad ottenere il permesso di soggiorno per il Rev. David Philips in altro modo; visse a Palermo felicemente per 3 anni dove terminò il suo manoscritto, per poi essere nominato cappellano della chiesa anglicana di Utrecht, Olanda.*

Quando all’inizio, informandomi da me, lessi le intese con le altre confessioni, da non esperto in materia, ebbi la sensazione di leggere un contratto, e pensai “beh, di contratti nella mia vita ne ho scritti e conclusi tanti e di diversi tipi ...soltanto che in questo caso da una parte avevo lo Stato e dall’altra la *Church of England*”. Il pensiero mi intimoriva parecchio! Mi accorsi subito che fare un’Intesa non era come scrivere un contratto d’affitto o un contratto commerciale. Pochissime sono le persone che ne sanno parlare, al meno nella mia cerchia di contatti d’allora, e sono ancora meno le persone che hanno fatto ottenere un’intesa a una confessione.

Capì da subito che avevamo bisogno di una guida esperta, anzi di un Maestro e luminare in materia. Così contattai l’illustre Prof. Salvatore Bordonali, che si rese immediatamente disponibile ad aiutarci, un pilastro essenziale per l’intero processo.

Man mano che indagavamo di più sull’argomento oltre alla complessa parte giuridica e amministrativa, che non sono la mia materia, scaturirono dei problemi tutt’altro che semplici da risolvere, e giornalmente. Uno era sicuramente la differenza linguistica, ma questo era facilmente superabile visto

che sono bilingue; l'altro vero problema, di entità nettamente superiore, era la cosiddetta "mediazione culturale". Le parti in gioco, non solo avevano due lingue diverse, ma avevano due culture diverse, due modi di pensare diversi, due eredità diverse, e due nozioni legislative diverse dove, nello specifico, una è basta sul diritto civile e l'altra sul *common law*. E visto che tutto ciò non bastava, dovevamo aggiungere anche il diritto canonico della *Church of England*. Il mio vantaggio in questo contesto è stato sicuramente l'aver vissuto, studiato e lavorato in completa simbiosi in entrambe le nazioni, Regno Unito e Italia, con entrambe le lingue, culture, scuole di pensiero, modi di ragionare, ed aver fatto moltissimi contratti commerciali in Italia e nel Regno Unito. Pertanto, mi viene naturale "leggere fra le righe" e interpretare con la giusta ottica le cose non scritte o non dette in una cultura o l'altra; riesco subito a cogliere le difficoltà o le esigenze di una parte o l'altra, proponendo soluzioni per una mediazione culturale di successo; tutto ciò, mi ha permesso, come *Church of England* o come "italiano", di comprendere, interpretare le necessità di entrambe le parti mitigando o eliminando gli ostacoli.

In conclusione, grazie a tutte le persone che erano coinvolte, le chiavi del successo dell'Intesa sono state la disponibilità al dialogo, la mediazione culturale, la perseveranza e la profonda conoscenza della materia.

Non vi trattengo oltre, e visto che devo concludere, chiudo dicendo la cosa più importante: desidero ringraziare, a nome dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra, e in particolar modo a nome mio, tutte le persone che hanno creduto nel progetto, che ci hanno supportato e guidato in questo decennio e mezzo. Siamo stati un team solido, coeso, sereno e infaticabile, in cui ogni singola persona è stata un pilastro delle fondamenta sui cui abbiamo costruito l'Intesa. Pertanto, ringrazio:

l'Arcivescovo di Canterbury Justin Welby;

gli ambasciatori britannici presso la Repubblica Italiana e la Santa Sede, e che si sono susseguiti in questi anni: Edward Chaplain, Christopher Prentice, Jill Morris, Edward Llewellyn, Nigel Baker, Sally Axworthy, e Chris Trott;

l'Arcivescovo Ian Ernest, Direttore dell'Anglican Centre in Rome e Rappresentante dell'Arcivescovo di Canterbury presso la Santa Sede;

il Maestro e Prof. Salvatore Bordonali;

il Prof. Fabiano Di Prima;

Wendy Wyver e Gerardo Kaiser dell'ambasciata britannica in Roma;

la Rev. Vickie Sims, Presidente dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra;

il Rev. Jonathan Boardman, già Presidente dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra;

la Dott.ssa Anna Nardini della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

il Prefetto Giovanna Iurato del Ministero dell'Interno.



Tutti sono un pilastro nel progetto dell'Intesa, molti dei quali, come me, hanno lavorato pro-bono, con grandi sacrifici, ma anche con grande passione, motivazione ed armonia. Da quest'esperienza, il dono che mi porto è l'aver conosciuto tante splendide persone, con cui oggi ho anche un rapporto di sincera amicizia e stima.

Giungere a quest'Intesa è un'ulteriore conferma del lungo e consolidato rapporto di amicizia e fiducia reciproca tra la Repubblica italiana e il Regno Unito.

Chiudo ringraziando personalmente il Presidente Sergio Mattarella e Sua Maestà la Regina Elisabetta II, a cui porgo i miei migliori auguri per i festeggiamenti del Giubileo di Platino che inizieranno tra un mese per i suoi 70 anni di regno. "God save the Queen"!

Grazie – *Ad majora semper!*

## *Indirizzo di saluto*

**S.E. CHRISTOPHER TROTT**  
*Ambasciatore del Regno Unito  
presso la Santa Sede*

È un grande piacere per me essere a Palermo oggi e partecipare al Convegno su “Le Intese: Attualità e Prospettive”. Non avendo purtroppo potuto essere presente alla celebrazione della storica Intesa tra l’Italia e l’Associazione Chiesa d’Inghilterra a Roma il mese scorso, ringrazio il Segretario Generale dell’Associazione Chiesa d’Inghilterra, dott. Paolo Coniglio, dell’opportunità di prendere parte al dibattito, insieme ad illustri relatori, in questa bellissima città.

Se permettete, vorrei offrire una prospettiva sull’importanza delle relazioni ecumeniche nel costruire ponti di dialogo, per lavorare insieme sulle sfide globali davanti, ed il loro valore intrinseco come veicolo di pace e prosperità.

Come alcuni di voi sapranno, sono Ambasciatore del Regno Unito presso la Santa Sede da meno di un anno. Perché, vi chiederete, un paese secolare pone tanto valore nell’aver un ambasciatore presso il Papa? Di cosa potrebbe parlare un diplomatico ad un sacerdote?

La Santa Sede è uno Stato, membro della famiglia delle nazioni. È osservatore permanente alle Nazioni Unite e membro delle molte agenzie ONU. Prende parte a tutti i consessi multilaterali che forniscono al mondo la struttura per la coesistenza. E come tale, la Santa Sede è parte delle conversazioni globali sulle sfide che attualmente abbiamo davanti, come per esempio il cambiamento climatico, gli obiettivi di sviluppo sostenibile, l’eliminazione della povertà e l’istruzione universale, in particolare per le ragazze.

Lasciatemi portare un paio di esempi – il primo è il Sud Sudan – il mio precedente incarico come Ambasciatore, ma anche prima che sono stato l’Inviato del Regno Unito nei Sudan. Come comunità internazionale, il nostro obiettivo erano i colloqui di pace a livello nazionale e, in particolare, la leadership politica.

Lavorare inoltre con le organizzazioni regionali (Africa Union e IGAD) per cercare di portare insieme i gruppi ribelli ed i governi dei due Sudan per porre fine al conflitto in questi paesi e, di conseguenza, creare una pace stabile nella quale le persone potessero vivere la vita che avevano scelto.

Tristemente, tuttavia, mentre siamo stati capaci alla fine di convincerli a firmare un accordo politico, non siamo stati capaci di aiutarli a superare trenta anni di diffidenza e, in tutta sincerità, di odio che era il risultato della loro lotta. È proprio qui che le chiese hanno un ruolo da svolgere: in una società di credenti, soltanto i leader religiosi possono parlare al rancore che ha guidato molto di quello che la gente ha fatto, ed incoraggiare alla riconciliazione per il bene delle loro comunità e del paese.

Abbiamo assistito ad un primo tentativo di costruire ponti quando Papa Francesco ha incontrato i quattro leader religiosi chiave del Sud Sudan a Roma nell'aprile 2019 ed ha stupito tutti loro (inclusi quelli di noi che assistevano ai margini) quando si è inginocchiato a baciare i loro piedi in un atto di umiltà suprema. Parlando dopo con quelli che erano coinvolti, loro hanno trovato il momento profondamente commovente e, sulla base di questo, hanno promesso di essere maggiormente cooperativi nell'attuare l'accordo di pace che avevano firmato nel settembre precedente. Naturalmente da allora, poiché i ricordi si sono sbiaditi e la realtà delle lotte per il potere ha colpito nel segno, il loro impegno è svanito.

Ecco perché è così importante l'annuncio che il Papa andrà a Giuba non appena gli sarà possibile accompagnato dall'Arcivescovo di Canterbury e dal Moderatore della Chiesa di Scozia. Un'altra possibilità di dare una buona spinta al processo di pace.

Il mio successore come Inviato del Regno Unito in Sudan spesso è a Roma per parlare sia al Vaticano sul processo a livello nazionale, che a Sant'Egidio circa l'altro. Questo tipo di partnership tra la comunità internazionale e la Santa Sede può essere ripetuto tanto spesso quanto necessario in Cameroon, Mozambico, Congo, Colombia e forse perfino in Ucraina.

Il secondo esempio che vorrei portare è dato dall'agenda globale, ovvero il cambiamento climatico. Nella preparazione di COP26<sup>1</sup> che il Regno Unito ha presieduto lo scorso novembre, abbiamo lavorato con il Vaticano su un Appello Congiunto dei leader religiosi ai politici al summit, che li chiamava ad essere ambiziosi e a ricordare le loro responsabilità verso il pianeta. Basandoci, in ciò, sull'enciclica del Papa "*Laudato Sì*". Durante oltre un anno, abbiamo sostenuto una conversazione online tra i leader religiosi, che hanno scritto questo appello. Nell'ottobre 2021, abbiamo fatto convenire 30 di loro a San Pietro per firmare formalmente un documento all'avanguardia che Papa Francesco ha consegnato al Presidente designato di COP.

Le encicliche di Papa Francesco "*Fratelli Tutti*" (2020) e "*Laudato sì*"

---

<sup>1</sup> XXVI Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, tenutasi a Glasgow dal 31 ottobre al 12 novembre 2021.

(2015) hanno prodotto una rafforzata unità ecumenica.

Più in generale, il modo in cui, rispettivamente, *Fratelli Tutti* si appella alle religioni per affrontare insieme i problemi mondiali, e *Laudato Sì* esprime il bisogno, condiviso da tutte le religioni, di salvare e proteggere l'ambiente, sembra possa offrire la via per le diverse confessioni religiose di camminare insieme e lavorare insieme, a livello locale e a livello globale, per affrontare le nuove sfide che si pongono innanzi con rinnovata sinergia.

Prima di passare la parola a Sua Eccellenza Arcivescovo Ian Ernest, vorrei citare Sua Maestà La Regina, ora che il Regno Unito ha appena celebrato il suo storico Giubileo di Platino, che ad un meeting interreligioso alla Residenza ufficiale dell'Arcivescovo di Canterbury (Lambeth Palace), nel 2012 aveva dichiarato:

“La fede ricopre un ruolo chiave nell'identità di milioni di persone, fornendo non solo un sistema di convinzioni, ma anche un senso di appartenenza. Può agire come spinta per l'azione sociale. Infatti, i gruppi religiosi hanno un'orgogliosa e comprovata storia nell'aiutare i più bisognosi, tra cui gli ammalati, gli anziani, gli isolati e i meno fortunati. Ci ricordano delle responsabilità che abbiamo al di là di noi stessi”.

Grazie.

# *The Anglican Centre in Rome, a place of ecumenical encounters and conversations*

**MOST REV. IAN ERNEST**

*Rappresentante dell'Arcivescovo di Canterbury*

*presso la Santa Sede*

*Direttore del Centro Anglicano di Roma*

## *1. Introduction*

Soon after the Second Vatican Council in 1966, the Anglican Centre in Rome was established to nurture and develop the relationship between Rome and Canterbury.

It has an ambassadorial role whose specific vocation is to show signs of visible collaboration by concrete pronouncements and actions in a troubled, divided, confused and desperate world where there is a thirst for Communion. It serves as a place of encounter, dialogue and hospitality.

It embodies and symbolizes the words written by The Most Reverend Rowan Williams, Archbishop of Canterbury and His Holiness Pope Benedict XVI in a Statement released in 2006:

*“True Ecumenism goes beyond theological dialogue; it touches our spiritual lives and our common witness. As our dialogue has developed many Catholics and Anglicans have found in each other a love for Christ which invites us into practical cooperation and service.”*

This statement upholds our ecumenical journey today in spite of the challenges, difficulties and uncertainties that we have. In it we also find a spirit of hope that gives us wonderful opportunities to develop this most needed relationship between our two Communion as the world expects us to walk the talk: Love one another as I have loved you.

Today in Rome, ecumenism is lived and energized by the same spirit of friendship that presided to its foundation. This very option of friendship gave birth to the formation of ties of affection between the Holy See and the Anglican Communion.

Today in Rome, ecumenism is lived and energized by the same spirit of friendship that presided to its foundation. This very option of friendship gave birth to the formation of ties of affection between the Holy See and the Anglican Communion.

The foundation of the Centre in the wake of Vatican II created a momentum that facilitated the gathering of an International Commission called the Anglican-Roman Catholic International Commission (ARCIC) to initiate an encounter and dialogue between the Holy See and the Anglican Communion. This encounter (and dialogue) has enabled eminent theologians from both communions, men and women, lay and ordained to widen the scope of mutual listening. They have brought an understanding that has flourished into a spirit of friendship grounded in the spirit laid down by Pope Paul VI and Archbishop Ramsey in 1966.

The Anglican Centre in Rome (ACR) developed its ambassadorial role by fostering relations with different dicasteries, hosting visitors from different Church backgrounds, and offering a place of study and scholarship. An important aspect of the Centre's ministry is captured in the words of a former (interim) director John Shepherd. I quote:

“The Anglican Centre has always sought to offer the treasures of the Anglican tradition to any who seeks to enjoy them by making available texts of Anglican learning to those who seek an encounter with that tradition”<sup>1</sup>.

To enable people to know more about the Ecumenical journey established after Vatican II and to engage in conversations that can offer new insights, thoughts, may I now show how these efforts to work and walk together are sustained in a concrete way by the ACR.

The Anglican Centre has the responsibility to organise Seminars, Forums and Conferences on issues of interests that are important for our respective Churches. In spite of the various lockdowns we had to face, we were able to organize a series of Webinars that were aimed at consolidating the relationship between our two Communion. They have covered an array of subjects from Ecumenical dialogue, Inter Church Marriage, St John Henry Newman as an Ecumenical Bridge, on the Ecological Crisis by engaging a conversation between Faith and Science and more recently on the Synodal process initiated by Pope Francis. We always have eminent women theologians from both our

---

<sup>1</sup> JOHN SHEPHERD, *Towards a Biblical and Theological Understanding of Anglican-Roman Catholic Unity*, St Petersburg, Florida, May 2019, p. 4.

Churches to participate in our Online Sessions.

As the Personal Representative of the Archbishop of Canterbury to the Holy See, it is my responsibility and role to consolidate these ties of friendship and mutual understanding by being actively present in the different spheres of life of the Church of Rome and by promoting the richness and specificity of the World Wide Anglican Communion.

The Anglican Centre has an important ambassadorial role which can be used to raise awareness on important issues. Before the various lockdowns, I was able to visit some dignitaries at the Vatican as featured on the ACR Website.

I have also met with the leadership of some dicasteries of the Vatican and Academic Institutions in Rome. Moreover, ties of friendship with other Christian Denominations have been developed, contacts have been made and these relationships are being nurtured. These relationships enable us to work together on some of the most pressing issues of our time.

The pandemic, and the subsequent shift of our activities online, led to what is perhaps one of the most special events of our time here in Rome. A Conference jointly organized with the Dicastery for Integral Human Development was attended by people from around the world – giving a voice to Island Nations facing the scourge of Global warming. Voices from many parts of the Communion which might not have been able to travel to Rome were heard and, more importantly, their views have been shared at COP 26 a few months ago in Glasgow. We are also now looking at possibilities of collaboration with other Ecumenical bodies on issues of Migration, Refugees and Modern Slavery.

## *2. Salient recent ecumenical initiatives*

May I now present a few ecumenical initiatives which have been established in the past months:

### *a) Guest preachers at our Tuesday Eucharists*

We at the ACR, have the joy of welcoming Cardinals and other Catholic prelates to attend the Weekly Eucharist and to be our guest preachers. This again gives flesh to what we call Receptive Ecumenism where we learn from each other.

### *b) Promotion for Spiritual Ecumenism*

It is now established that we have an ecumenical prayer group which meets every Thursday and it is gradually initiating a form of Spiritual Ecumenism. This is being supported by the Pontifical Council for Promoting Christian Unity. The relationship between the Holy See and the Anglican Communion are not only bilateral, many other Christians participate in them, revolve around them.

*c) Collaboration with the Diplomatic Corps*

It is to note that the ACR through its director is engaged in conversations and meetings with different Embassies to collaborate on issues of common interest.

*d) Relationships with Academic Institutions in Rome*

To give more sustenance to our educational vocation, contacts have been made with long standing Academic institutions in Rome. A few projects are already on the pipeline, like “A Vision Explored” which aims at welcoming Anglican seminarians for a week of exposure and learning in Rome. There is also the possibility of inviting deacons, priests, bishops and interested lay people of the Anglican Communion to register for a diploma Course or a Sabbatical time of Study in Rome at some Pontifical Universities.

*e) Visits to the ACR*

In October of last year, the ACR had for the first time, in its premises the presence of eminent Church Leaders, the Patriarch of Constantinople and the Armenian Catholicos. These visits paved the way for further encounters with the Orthodox brothers here in Rome.

*f) The Synod of Bishops*

During his visit to Rome at the beginning of October 2021, the Archbishop of Canterbury together with members of his delegation and I met with His Eminence Cardinal Mario Grech, and Sister Nathalie Becquart, respectively the General Secretary and the Under Secretary of the Synod of Bishops. It allowed us to know more of the process preceding the synodal journey and Archbishop Justin then, eloquently shared the Anglican experience which ignited a great interest on the part of the Roman Catholic delegation. As the Personal Representative of the Archbishop of Canterbury, it is my responsi-



lity to maintain a relationship of mutual listening with the office of the Synod of Bishops.

g) *Week of Prayer for Christian Unity*

It is now customary to organise a Vigil of Prayer on the 17th of January jointly with the Centro Pro Unione and the Methodist Ecumenical Office in Rome.

As the Representative of the Archbishop of Canterbury at the Ecumenical celebrations for the Week of Prayer for Christian Unity in Rome, I have the honour and privilege to be by the side of the Pope at the Vespers of the 25th of January at the Basilica St Paul's outside the Walls. At this very moment, the respectful and cordial relationship between the Anglican Communion and the Holy See are reaffirmed as we together within the Orthodox Representative share in the blessing of the People of God.

h) *The John Moorman Library*

As a place of study for clergy and laity of both the Roman Catholic and Anglican Institutions, it was important to promote over the years serious scholarship and informed dialogue. John Moorman, former Bishop of Rippon, thought that it would be appropriate to establish a library. Its objective was to give information about the history, theology, liturgy and spirituality of the Anglican Communion throughout the world. Next year we shall commemorate the 50th anniversary of the John Moorman library and it would be fascinating if we could find a way to unlock the full potential of the library so that it meets the needs of those who wish to enhance the level of Ecumenical thought in this 21st Century.

3. *The challenges we face.*

Though that there are some great momentums in our relationship between both Churches there is a strong resistance, especially with the younger generation. The formation given to future priests in some quarters does not inform on the need to be ecumenical. With the Ordination of Women to the Priesthood and the Episcopate, the issue of Human Sexuality and Authority, some negative elements are being used to defeat the cause of UNITY. So, dialogue, encounters and the need to focus on our common values and interests have to remain as our top priorities as we seek to maintain a brotherly and respectful relationship.

So, what the future hold for Ecumenism and in particular for Anglican-Roman Catholic Relations?

I wish here to quote the first director of the Anglican Centre Canon John Findlow in his Farewell Speech which was entitled “The Future of Ecumenism” which certainly are relevant and prophetic:

“A new form of Christ’s continuing Church is already appearing into which the Roman and Anglican traditions must come with all the richness even of their diversity but without the poverty of their centuries long dissent. The characteristic spirit or tone of a community may be variously seen by various people, but it is vital that this old yet ever new Christian Community, this people of God, this pilgrim Church should at long last bear true living and concrete witness to the fact that even now there abide faith, hope and charity. The Roman Catholics and the Anglicans in the convoy must not lag behind but rather lead in this one common Christian effort.”

These words from one of my predecessors are very powerful and are describing in a very clear manner the way forward in our relationship with each other: The Anglican Communion and the Holy See.

There is need for a costly commitment if we are to be effective in our mission. Such a task must not be built upon our own fantasies but founded on a real and living relationship with Christ and with each other.

The Anglican Centre is not an institution based in Rome but a living body of people like you present here whose passion and interest is to bring into realization the prayer of Christ:

“That they all be one...”

Thank you for your kind attention.



*APPENDICE*

*Presentazione dell'intesa tra la Repubblica Italiana  
e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra*

*(Villa Wolkonsky, Roma, 11 maggio 2022)*



*Message from the Most Reverend and Right Honourable Justin Welby, Archbishop of Canterbury, on the occasion of the Presentation and Reception to celebrate the Intesa between the Republic of Italy and the Associazione Chiesa d'Inghilterra*



**MOST REV. AND RT. HON. JUSTIN WELBY**  
*Arcivescovo di Canterbury*

Honourable Minister and Members of Parliament,  
Your Excellencies,  
Friends of the Association of the Church of England in Italy,  
I wish to extend to the *Associazione Chiesa d'Inghilterra* my warm congratulations as it celebrates official recognition in the Republic of Italy.

This represents the fruit of much labour over many years. We celebrate with gratitude the spirit of diligence, sacrifice and patience shown during this long process.

I am reminded of the words of the Psalmist echoing today's joy:  
"Find your delight in the Lord, who grants your heart's desire." (Psalm 37.4)

I wish to thank the authorities of the Republic of Italy for its openness and welcome to the Church of England's communities in Italy.

This agreement and recognition provides the Church of England with opportunities to take a new and fuller part in Italian society and in service to the people of Italy.

My prayer and hope is that this recognition reminds us of the need to go beyond our differences in order to build up a way of life characterised by equity, justice and peace and which reflects the values of God's Kingdom.

Yours in the peace of Christ

## *Indirizzo di saluto*

### *Welcome Address*

**RT HON LORD LLEWELLYN OBE**  
*Ambasciatore del Regno Unito  
in Italia e San Marino*

Autorità, Signore e Signori,

è un grande piacere darvi il benvenuto a Villa Wolkonsky per presentare e celebrare la storica Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra.

Come alcuni di voi sapranno, sono ambasciatore del Regno Unito in Italia solo da pochi mesi. È per me, quindi, motivo di particolare orgoglio rappresentare il mio Paese in un momento così significativo.

Gli illustri relatori che ci parleranno oggi sapranno meglio di me spiegare il significato giuridico di questo Accordo.

A me preme, invece, sottolineare l'importanza del riconoscimento dello status legale della Chiesa Anglicana in Italia e la stipula dell'Intesa per le nostre più ampie relazioni bilaterali.

Lo stato dei rapporti tra i nostri Paesi è eccellente.

Italia e Regno Unito condividono valori e obiettivi comuni che sostengono con convinzione e massima collaborazione all'interno di tutti i consessi internazionali cui appartengono, a cominciare dal G7 e dal G20, che abbiamo recentemente presieduto in parallelo, alla NATO dove il nostro sostegno all'Ucraina, vittima di una feroce aggressione da parte della Russia, è forte e risoluto.

L'Intesa che celebriamo oggi è il frutto di uno sforzo più che decennale che ci ha permesso di apprezzare lo spirito di collaborazione di tante articolazioni dell'Amministrazione pubblica italiana. Dal Consiglio di Stato alla Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno; dalla Presidenza della Repubblica alla Presidenza del Consiglio; e, infine, dal Parlamento, che l'ha definitivamente approvata lo scorso dicembre, da tutti abbiamo sempre ricevuto attenzione e sostegno. E a tutti loro va il mio personale ringraziamento e quello del Governo che rappresento.

Un ringraziamento particolare sento di fare all'allora Presidente del Consiglio, Giuseppe Conte, ai presidenti delle Commissioni Affari Istituzionali del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, il senatore Dario Parrini e l'onorevole Giuseppe Brescia, che sono qui con noi oggi.

Così come sono grato a tutti i membri dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra, e in particolare al Segretario Generale, Paolo Coniglio, e ai giuristi e ai professionisti che hanno prestato *pro bono* la loro opera, e in special modo al Professor Salvatore Bordonali: senza la costanza e la competenza di tutti loro non saremmo mai arrivati a questo risultato.

Permettetemi anche di ringraziare coloro che mi hanno preceduto in questo ruolo e i tanti colleghi della nostra ambasciata che hanno seguito con dedizione e impegno il lungo iter che ci ha portati oggi qui a festeggiare un importante conseguimento che conferisce *status* legale, certezza amministrativa e potenziale sostegno economico a una confessione presente in Italia da oltre quattrocento anni e attualmente professata da circa centomila fedeli, i quali, grazie all'impegno di un gruppo di persone particolarmente tenace e competente e alla collaborazione e al sostegno delle istituzioni italiane possono vivere la loro fede in un contesto di maggiore serenità.



# *Il processo di approvazione dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra*

## *The approval process of the Intesa between the Italian Republic and the Associazione Chiesa d'Inghilterra*

SALVATORE BORDONALI

### RIASSUNTO

*Dopo un'agile premessa, segnalante il tratto ideologico di base della regolazione del fenomeno confessionale in epoca monarchica, e i più salienti prodromi politico-culturali delle pertinenti direttrici elaborate dal Costituente del '48, l'intervento si concentra sulla descrizione del percorso che ha condotto all'approvazione dell'Intesa con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra, inquadrato da una prospettiva "unica" (per il sostegno tecnico-giuridico fornito lungo le diverse tappe).*

### PAROLE CHIAVE

*Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra; approvazione; intese; Regno Unito; libertà religiosa*

### ABSTRACT

*After an agile introduction, pointing out the basic ideological trait of the regulation of the confessional phenomenon in the monarchical era, and the most salient political-cultural prodromes of the pertinent guidelines elaborated by the Constituent Assembly of '48, the paper focuses on the description of the path that led to the approval of the Intesa with the Associazione Chiesa d'Inghilterra, framed from a 'unique' perspective (for the technical-legal support provided along the various stages).*

### KEYWORDS

*Intesa between the Italian Republic and the Associazione Chiesa d'Inghilterra; approval; intese; United Kingdom; religious freedom*

Anzitutto un ringraziamento al padrone di casa, l'Ambasciatore, *Edward Llewellyn* e al Rev. *Vickie Sims*, per avere voluto sottolineare con questo evento l'importanza che il recente Accordo è destinato a svolgere nell'ambito più ampio delle relazioni anglo-italiane.

Per quanto attiene al mio intervento, ritengo necessaria una premessa.

L'Italia liberale, quella che è divenuta Nazione unitaria anche con il concorso (e non secondario) del Regno Unito<sup>1</sup>, aveva seguito nell'ambito dei rapporti tra Stato e Confessioni religiose il principio della separazione (d'ispirazione francese)<sup>2</sup>, riconducendo il fattore religioso nell'ambito del privato; sotto l'egida, tuttavia di una legge fondamentale del Regno, che proclamava l'uguaglianza senza distinzione di appartenenza confessionale dei cittadini davanti alla legge e nelle pubbliche istituzioni. Tale impostazione si è rivelata nel tempo insufficiente, soprattutto perché nel necessario coordinamento non dava spazio agli enti esponenziali delle Confessioni religiose, come tali. Tanto che nel 1929 (dopo la rottura dei rapporti conseguente alla "breccia di Porta Pia", solo parzialmente temperata dalla c.d. legge delle Guarentigie)<sup>3</sup>, nel quadro della Conciliazione tra Stato e Chiesa<sup>4</sup> cioè della composizione possibile tra due posizioni di principio diverse (nel contesto di un "accordo" e non di una "resa graduata" di una delle due<sup>5</sup>), si dette corso alla stipula di un Concordato con la S. Sede e all'emanazione di una legge generale sulla condizione degli altri Culti presenti in Italia (definiti "ammessi")<sup>6</sup>. Si trattava di

---

<sup>1</sup> A parte il contributo all'unificazione territoriale (SALVATORE BORDONALI, *Riflessi diplomatici e politici della crisi del potere temporale negli anni formativi dell'unità italiana (1859-1861)*, Milano, 1979; quello sul piano culturale (DANILO RAPONI, *Risorgimento e virtù civiche: riflessioni dei protestanti britannici sull'identità nazionale italiana (1861-1875)*, in *Il protestantesimo italiano nel Risorgimento. Influenze, miti, identità*, Claudiana, Torino, 2012, p. 113 ss.; ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e religioni*, n. 1, 2020, specialm. p. 129 ss.).

<sup>2</sup> PAOLO CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 155 ss. Un'impostazione teorica che permane tuttora (ALESSANDRO TIRA, *La legge francese n. 1109 del 24 agosto 2021 sul "rafforzamento del rispetto dei principi della Repubblica"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([statoechiese.it](http://statoechiese.it)), n. 16, 2021, p. 91 ss.).

<sup>3</sup> VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1951, p. 48 ss..

<sup>4</sup> Un evento quasi raggiunto dal liberale V.E. Orlando (SALVATORE BORDONALI, *Brevi appunti sulla politica ecclesiastica di Vittorio Emanuele Orlando*, in *Incontri meridionali*, 3., 1991, p. 213 ss.).

<sup>5</sup> FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione dell'ordinamento civile, diritto canonico e libertà del credente (ripartendo da F. Scaduto e P.S. Mancini)*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2022, p. 86 ss.

<sup>6</sup> La legge giustamente è considerata da FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO (*Italia e Santa Sede dalla Grande Guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966, p. 256 ss.) come frutto delle "medesime direttrici liberali e non al Regime, che intendeva presentarla come una sua creatura". Inoltre, SALVATORE BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *1929-2019 Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive - Quaderno*

un'equiparazione imperfetta, per via del trattamento di maggior favore per il Cattolicesimo, ma che segnava l'abbandono della politica giurisdizionalista<sup>7</sup>.

Ancora una volta, a delineare il volto istituzionale dell'Italia in senso liberal-democratico vi è stato l'apporto del Regno Unito: con la guerra di liberazione dalle dittature, ma anche per il profilarsi di quest'ultimo quale portatore e propugnatore di quei principi e valori civili che oggi ci accomunano.

La scelta repubblicana nel 1948 è stata quella di rivalutare l'aspetto istituzionale delle Confessioni nel quadro del pluralismo democratico, con il meccanismo giuridico delle Intese<sup>8</sup>, dove i rappresentanti delle Confessioni di riferimento finalmente possono far valere gli aspetti loro peculiari e le esigenze specifiche<sup>9</sup>, circoscritte nel quadro generale ispirato al principio dell'uguale libertà di tutte le Confessioni.

Tuttavia, la Chiesa d'Inghilterra, pur presente in Italia, è rimasta regolata

---

*Monografico 1 - Supplemento Rivista (Diritto e Religioni) Anno XV, n. 1-2020, Luigi Pellegrini, p. 157 ss.; ID., La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (statoechiede.it), 4, 2020; FABIANO DI PRIMA, La mancata emanazione nell'Italia repubblicana di una legge 'organica' sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo), in Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado, XXXII, 2016, p. 879 ss.; MARIO FALCO, La nuova legge sulle comunità israelitiche, in Riv. di dir. pubbl., I, 1931, p. 51 ss.*

<sup>7</sup> In realtà la legge era stata di fatto negoziata con i maggiori rappresentanti dei culti allora presenti, pur rimanendo sul piano dei principi una certa "incomunicabilità istituzionale tra Stati e confessioni religiose" (la frase è tratta da GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Laicità, radici cristiane del fenomeno religioso nella dimensione della U.E.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (statoechiede.it)*, 3 giugno 2008.

<sup>8</sup> Dove è senz'altro presente l'intento di offrire ai culti un mezzo per "sottrarsi alla legislazione del Ventennio" (FEDERICO COLOMBO, *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica (statoechiede.it)*, 2020, n. 11, p. 33). In argomento, tra i vari contributi, v. MARIO FERRANTE, *Religious confession privilege in Italy*, in MARK HILL, A. KEITH THOMPSON, *Religious Confession and Evidential Privilege in the 21st Century*, Connor Court Publishing - Shepherd Street Press, Cleveland, Queensland, 2021, p. 117 ss.; ANTONIO FUCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in PIERLUIGI CONSORTI (a cura di), *Costituzione, religione e cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa University Press, Pisa, 2019, p. 263 ss.; ENRICO VITALI, ANTONIO G. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 43 ss.; ANGELO LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, II ed., 2017, p. 44 ss.; PAOLO CAVANA, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in ERMINIA CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del Convegno Nazionale ADEC - Trento, 22-23 ottobre 2015*, Napoli, 2016, p. 203 ss.; SILVIO FERRARI, *Fonti unilaterali e fonti pattizie nel diritto ecclesiastico dell'Italia repubblicana. Un difficile equilibrio*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n.3-4, 2013, p. 461 ss.; MARCO VENTURA, *Diritto ecclesiastico*, in *Dizionario del sapere storico-religioso*, a cura di ALBERTO MELLONI, Bologna, 2010, vol. I, p. 728 ss.; FRANCESCO ALCINO, *La legislazione sulla base di intesa. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013; GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 177, lett. c), della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012; SALVATORE BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2010, p. 707 ss.

<sup>9</sup> FABIANO DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione dell'ordinamento civile*, cit., p. 179 ss.

dalla vecchia (e tuttora vigente) legge sui Culti ammessi, pre-costituzionale, non anti-costituzionale<sup>10</sup>. L'adeguamento alla nuova realtà delle Intese bilaterali l'1 era nella logica degli eventi, ma per vari motivi non vi era stato<sup>12</sup>.

Il cambio di passo si è avuto intorno al 2009, quando dopo tentativi rimasti tali, l'ing. Paolo Coniglio e il Venerabile *Jonathan Boardman*, allora Arcidiacono per l'Italia e Malta, mi hanno chiesto se fossi stato disposto ad occuparmi della stesura, con il loro aiuto, dello Statuto della Chiesa d'Inghilterra secondo le leggi italiane. Ho risposto, com'era nella realtà, che non mi ero mai occupato di qualcosa del genere ma che, se non avevano di meglio, avrei potuto provarci<sup>13</sup>. Devo dire, che nella risposta affermativa ebbe gran parte l'affabilità degli interlocutori e anche un personale affetto verso il Regno Unito, dove parecchi anni or sono avevo condotto delle ricerche storiche d'archivio. Ed anche, mi sia consentito d'aggiungere - indulgendo in notazioni personali - l'interesse per l'architettura chiesastica normanna siciliana del XII secolo, che ha radici comuni con la Chiesa d'Inghilterra di quel periodo storico<sup>14</sup>.

A questo primo nucleo, si sono frattanto aggiunti validissimi collaboratori, oggi qui tutti presenti e che intervengono, instaurando sin dall'inizio un clima di fattiva e incondizionata collaborazione, alla quale non è mancato l'autorevole appoggio dell'Ambasciatore *Cristopher Prentice*.

Abbiamo iniziato a scrivere il testo dell'Associazione nel 2012, con i problemi derivanti dalle diverse legislazioni da coordinare<sup>15</sup>, concluso con la stipula notarile. Presentata l'istanza di personificazione giuridica nel 2013 al Ministero dell'Interno tramite la Prefettura di Roma, senza intoppi è stato emesso l'anno successivo (27 luglio 2014) il decreto a firma del Presidente

---

<sup>10</sup> Come è stato osservato (MARIO TEDESCHI, *La legge sui Culti ammessi*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 2003, 1-2, p. 641 ss.; GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, in *Proposte di riflessione per l'emanazione di una legge sulle libertà religiose*, Torino, 2010, p. 29 ss.), tali leggi non solo sono tuttora vigenti, ma, circostanza ancor più significativa, continuano ad essere applicate, in quanto possono essere lette alla luce dei principi costituzionali.

<sup>11</sup> Nel senso che sembra confermato dalla giurisprudenza costituzionale recente (FRANCESCO ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio delle fonti*, n. 2, 2016, p. 3 ss).

<sup>12</sup> Più ampiamente, ALESSANDRO TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 126 ss.

<sup>13</sup> Contando, vieppiù, sul prezioso apporto e la collaborazione del qui presente Prof. Fabiano Di Prima.

<sup>14</sup> SALVATORE BORDONALI, *L'edificio di culto come mezzo di comunicazione politica. Nuove osservazioni*, in *Anuario de Derecho Ecclesiastico del Estado*, 2021, p. 737 ss.; Id., *Architettura normanna in Sicilia ai tempi di Ruggero II: notazioni ecclesiasticistiche*, in *Diritto e Religioni*, n. 2, 2020, p. 316 ss.; Id., *Il progetto politico dei Normanni nella testimonianza delle cattedrali di Cefalù, Palermo e Monreale*, in *Il dir. eccles.*, 1997, pp. 368 ss.

<sup>15</sup> CRISTIANA CIANITTO, *Anglicanesimo, territorialità e diaspora*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2020, p. 127 ss.

della Repubblica Napolitano<sup>16</sup>.

Una volta concluso e in modo incoraggiante la prima fase che costituisce anche il principale presupposto giuridico, si apriva la prospettiva dell'intesa con la Repubblica. L'istanza fu presentata nel 2015, ma il percorso di questa fase ulteriore si è presto rivelato più complesso e articolato rispetto al precedente.

L'*iter* del negoziato non è stato privo di difficoltà; infatti, si trattava di dare soluzione a una serie amplissima di problematiche, tenendo al contempo conto dell'evoluzione che le intese avevano subito nel tempo<sup>17</sup>. Nella stesura l'obiettivo principale è stato sempre quello di raggiungere la migliore conclusione possibile. Spero che questo sia stato il risultato nella maggior parte degli aspetti trattati.

Devo dare atto ai membri della Commissione (*ex parte Status*) di avere dato sempre un contributo propositivo, anche quando le lungaggini burocratiche hanno messo a dura prova la pazienza di alcuni di noi. L'*iter* prevede che sia la Confessione a fornire un testo base e poi su di questo interviene una sorta di "conferenza di servizi", ai cui componenti sento il dovere di dare atto per la competenza tecnica dimostrata nel controllo<sup>18</sup> ma nello stesso tempo nello sforzo collaborativo prestato. Ma un'intesa, si sa, non è un argomento solo tecnico, vi sono risvolti politici nel cui alveo matura la determinazione di segnare o meno il traguardo. È un aspetto comprensibile - anche se oggi la politica non gode di grande credito - e che ritengo anche opportuno, perché la materia di cui ci occupiamo è destinata a operare nel contesto della società, del suo modo di sentire, delle sue istituzioni. Pur tuttavia, il lavoro talvolta è apparso davvero estenuante e quando si è arrivati alla definizione del testo quasi non credevamo d'essere riusciti.

Poi un lungo silenzio.

Quasi inaspettatamente, ma di certo per l'intervento favorevole di alcuni settori della politica o piuttosto di alcuni singoli (tra cui gli ospiti qui presenti), l'*iter* è ripartito. Con il sostegno del nuovo Ambasciatore, *Jill Morris*, vi è stata a Palazzo Chigi (2019) la sigla ufficiale della bozza, la firma definitiva e poi il passaggio abbastanza celere alle Camere. Ora l'intesa è legge, firmata dal Presidente della Repubblica Mattarella, che mai ha fatto mancare il sostegno morale e la sua benevolenza.

---

<sup>16</sup> PAOLO CONIGLIO, *The Legal status of the Church of England in Italy*, in *Ecclesiastical Law Journal*, n. 17, 2014, p. 53 ss.

<sup>17</sup> Le intese sono portatrici anzitutto di istanze particolari che però diventano un riferimento di carattere generale per il fatto stesso di essere contenute in un'intesa.

<sup>18</sup> Giustamente MARIA CRISTINA FOLLIERO (*La libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 9 giugno 2008, p. 14) definiva l'accesso all'intesa come una prova di affidabilità delle Chiese che la chiedono.

Che dire?

Non spetta a me commentare il contenuto dell'intesa. Si tratta pur sempre, come in tutti gli accordi che siano genuinamente tali, di soluzioni di compromesso; anche se, come in questo caso, sta a fondamento di essi una sostanziale corrispondenza di mentalità e di cultura tra la Chiesa, i suoi fedeli e i cittadini.

Qualcuno, non a torto, ha criticato la ripetitività di non poche parti del testo, ma questa è dovuta all'esigenza di regolare materie che altrimenti non sarebbero regolate. Infatti, non essendo più applicabile allo specifico la vecchia legge e non esistendo tuttora una legge quadro o base da parte dello Stato per quegli aspetti per lo più di carattere pratico e comune dove non v'è nulla da negoziare, non si può fare altro che intervenire nel testo. Cos'è un edificio di culto, un ministro di culto, la celebrazione di un matrimonio religioso e via dicendo sarebbe meglio che non ci fosse un'intesa a dirlo ogni volta.

Alla mancata soluzione di quest'esigenza, ma non desidero oltrepassare i limiti del mio compito, ha contribuito, a mio avviso, il permanere di un'impostazione ideologica che trascina seco ancora echi di vecchi scontri e, per altro verso, prosegue nelle antiche problematiche della legge generale sulla libertà religiosa, nel senso di una meta lontana ancora da raggiungere<sup>19</sup>. Certo tutto è perfettibile, ma non è questo l'aspetto che più preme oggi alla comunità civile quanto quella (più pragmatica) di un'effettiva fruizione della libertà religiosa di cui già essa gode in Italia, senza che sia distratta o sviata dalla ricerca dell'irraggiungibile perfezione<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> MARIO FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 35 del 2017, p. 9 ss.

<sup>20</sup> Sempre attuale appare l'invito di ARTURO C. JEMOLO a tenere presenti "I problemi pratici della libertà", titolo del volume edito per i tipi della Giuffrè, Milano, 1961.

## Conclusioni

## Conclusions

SILVIO FERRARI

### RIASSUNTO

*Il contributo si apre con l'osservazione che l'intesa del 2019, pur ricalcando modelli consolidati, contiene alcuni elementi di novità che meritano di essere posti in luce. Procede poi a un inquadramento dell'intesa nel contesto generale della politica ecclesiastica italiana, segnalandone luci e ombre, tra cui la condizione delle organizzazioni religiose senza intesa. L'intervento si chiude con alcune osservazioni sulla opportunità di una legge generale sulla libertà di religione o, in alternativa, di un modello di intesa "per adesione" che riduca le distanze tra minoranze religiose "incluse" ed escluse".*

### PAROLE CHIAVE

*Intesa con la Chiesa d'Inghilterra; Regno Unito; intese; libertà religiosa; eguaglianza; legge sulla libertà religiosa*

### ABSTRACT

*The paper opens with the remark that the 2019 agreement, while following established models, contains some new elements that deserve to be highlighted. It then proceeds to a framing of the agreement in the general context of the Italian church-state policy, pointing out its lights and shadows, including the condition of religious organizations without an agreement. The paper closes with some remarks on the opportunity of a general law on religious freedom or, alternatively, of a model of agreement "by adhesion" that would reduce the distances between "included" and "excluded" religious minorities.*

### KEYWORDS

*Intesa with the Church of England; United Kingdom; intese; religious freedom; equality; law on religious freedom.*

Una delle osservazioni che ricorrono più frequentemente negli scritti dedicati a questa intesa è che essa replica modelli consolidati nelle intese che la hanno preceduta. Ciò è sicuramente vero e, come vedremo più avanti, è un dato non privo di significato. Ma questa intesa presenta anche elementi di

novità che non vanno trascurati. Essa è infatti la prima conclusa dal governo italiano con una Chiesa che è strettamente legata alla storia e all'identità di una nazione al punto da dividerne almeno parzialmente il vertice istituzionale. Questo elemento di novità emerge nella presa d'atto, da parte dello Stato italiano, che il "Supremo Governatore della Chiesa d'Inghilterra è il Sovrano del Regno Unito". Non vi sono altre intese stipulate con una organizzazione religiosa "governata" da un'autorità che non soltanto ricopre un ruolo istituzionale in uno Stato straniero ma addirittura esercita su di esso il potere sovrano. È curioso che questo accada in relazione al Regno Unito, un paese in cui l'elemento della soggezione all'autorità di un "foreign power", quello del Papa, non è stato estraneo alla polemica anti-cattolica del diciottesimo e diciannovesimo secolo. Ma proprio questi riferimenti storici testimoniano quanto i tempi siano cambiati: da un lato, almeno all'interno del mondo cristiano, la distinzione tra religione e politica è divenuta profonda al punto che il fatto che una organizzazione religiosa operante in Italia sia governata dal sovrano di un altro Stato non ha costituito un ostacolo alla stipulazione dell'intesa; dall'altro lato all'interno dell'Unione Europea, di cui il Regno Unito faceva ancora parte al momento della sottoscrizione dell'intesa, la nozione di sovranità nazionale è profondamente cambiata ed è divenuta meno antagonistica che in passato (anche se non mancano recenti segnali in controtendenza). Una acquisizione che tutto fa sperare e pensare possa essere mantenuta anche in relazione ad un Regno Unito non fa più parte dell'Unione europea ma resta pur sempre una componente fondamentale della civiltà di questo continente.

L'intesa con la Chiesa d'Inghilterra merita però di essere considerata anche all'interno di un contesto più ampio e di un processo più lungo che ha avuto inizio il 21 febbraio 1984, con la firma dell'intesa con la Tavola valdese. In quella data, l'Italia intraprendeva un percorso che avrebbe trasformato in profondità il suo sistema di relazione con le organizzazioni religiose di minoranza: a trent'otto anni di distanza è possibile fare il punto del cammino compiuto e di quello che resta ancora da fare.

Nella parte attiva del bilancio andrebbe innanzitutto segnato l'aver dato attuazione, dopo 36 anni, all'art. 8 della Costituzione secondo cui i rapporti tra Stato italiano e religioni diverse da quella cattolica sono regolati sulla base di intese. Fino al 1984 non si era riusciti ad attuare questa parte della carta costituzionale ed il sistema italiano di relazioni con le organizzazioni religiose ne era risultato pesantemente sbilanciato, con un art. 7 della Costituzione (quello relativo alla Chiesa cattolica) pienamente funzionante e un art. 8 (quello relativo a tutte le altre comunità religiose) non operativo, sicché queste ultime restavano ancora regolate da un residuo del periodo fascista, la legge del 1929 sui culti ammessi dichiarata in più punti illegittima dalla Corte costituzionale.



Oltre a dare attuazione al dettato costituzionale, il 21 febbraio 1984 ha segnato l'apertura di una nuova fase dei rapporti tra Stato ed organizzazioni religiose di minoranza, la cosiddetta "stagione delle intese". Nell'arco di nove anni ne vennero concluse cinque, con avventisti, evangelici, ebrei, battisti e luterani, e – dopo una lunga pausa in cui il cammino delle intese sembrava essersi interrotto – altre sette, con ortodossi, mormoni, pentecostali e – compiendo un passo al di fuori dei confini del mondo cristiano – con indu e due comunità buddiste. La sottoscrizione, due anni or sono, dell'intesa con la Chiesa d'Inghilterra costituisce l'ultimo anello di una catena di eventi che ha interessato gran parte delle minoranze religiose in Italia.

Gran parte, ma non tutte. Al passivo del bilancio che sto tracciando va infatti segnata la mancanza di un'intesa con due tra le più numerose minoranze religiose italiane, quella musulmana e quella rappresentata dai Testimoni di Geova. Pur dando il giusto peso alle difficoltà che, per ragioni molto differenti, hanno impedito la conclusione di queste due accordi, è giocoforza concludere che la "stagione delle intese" non potrà dirsi se non conclusa almeno pienamente attuata fino a quando l'art. 8 della Costituzione non troverà applicazione anche per queste due comunità religiose.

Un prima, provvisoria valutazione di questa lunga ma incompiuta "stagione delle intese" conduce quindi ad una conclusione articolata in due parti. È innegabile, da un lato, che la posizione giuridica di molte minoranze religiose sia oggi più solida in termini di diritti sia di libertà sia di uguaglianza. In seguito alla stipulazione degli accordi con lo Stato, queste minoranze religiose hanno ottenuto nuovi diritti – si pensi, per fare un solo esempio, alle forme di sostegno economico pubblico introdotte dalle intese – che hanno accorciato le distanze tra di esse e la religione di maggioranza. Al tempo stesso la "stagione delle intese" ha fatto emergere una nuova divisione tra minoranze "incluse" (quelle che hanno ottenuto un'intesa) e minoranze "escluse" (quelle che ne sono ancora prive). Queste ultime non hanno accesso ai diritti riconosciuti alle prime e ciò ha incrementato la disuguaglianza all'interno delle minoranze religiose.

Fermo restando che esisteranno sempre minoranze "escluse", perché la conclusione di un'intesa presuppone alcuni requisiti che non tutte le organizzazioni religiose posseggono, questo esito lascia aperto un interrogativo più generale, che investe l'intero sistema di relazioni tra Stato ed organizzazioni religiose nel nostro paese.

L'interrogativo riguarda l'equilibrio e quindi la stabilità di un sistema giuridico che regola alcune organizzazioni religiose attraverso il concordato o le intese ma ne lascia altre senza una precisa e specifica disciplina giuridica, poiché tale non può essere quella contenuta in ciò che resta della legge sui

culti ammessi. Più volte si è tentato di affrontare questo problema attraverso l'elaborazione di una proposta di legge sulla libertà religiosa in cui includere le norme applicabili a tutte le organizzazioni religiose, con o senza intesa. Questo tentativo, riproposto anche di recente, mira a creare una piattaforma condivisa di diritti garantiti a tutte le comunità religiose, garantendo con norme generali una serie di diritti – per esempio quelli sull'assistenza spirituale o sulla celebrazione del matrimonio – che sono oggi contenuti nelle intese. Su questa piattaforma comune si innesterebbero poi i diritti particolari riconosciuti ad alcune organizzazioni religiose attraverso intese che regolerebbero soltanto i tratti specifici e le esigenze peculiari di ciascuna di esse. Questo tentativo ha il pregio di ridurre il divario tra organizzazioni religiose con e senza intesa e di ricondurre le intese a quello che probabilmente era stato l'intento dei costituenti, uno strumento per valorizzare la diversità di ciascuna organizzazione religiosa ed evitarne l'appiattimento all'interno dello stesso stampo giuridico fornito dalla legislazione unilaterale dello Stato. Ma secondo alcuni autorevoli giuristi questa proposta è ormai, per così dire, fuori tempo massimo: essa infatti giunge troppo tardi, quando la normativa contenuta nelle intese si è ormai consolidata al punto che sarebbe difficile estrarne alcune norme e trasporle in una legge generale applicabile a tutte le comunità religiose.

Bisogna quindi chiedersi quali altre possibilità esistano per riequilibrare un sistema che è, allo stato attuale, squilibrato. È a questo punto che è utile riflettere sul fatto, richiamato all'inizio di questo intervento, che l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra replica, nei suoi contenuti, il modello di altre intese. La ripetitività dei contenuti delle intese ha dato vita all'espressione "intese fotocopia", utilizzata da una parte della dottrina giuridica per criticare l'uso a fini generali di uno strumento, le intese, che era stato concepito per soddisfare esigenze particolari. Ma il fatto che spesso le intese siano l'una la fotocopia dell'altra indica anche che vi è una parte di esigenze che sono comuni a tutte le organizzazioni religiose e che si prestano ad essere soddisfatte attraverso la stessa normativa. Invece di estrarre queste norme generali dalle intese e di trasporre all'interno di una legge unilaterale dello Stato, si potrebbe pensare a predisporre uno schema di intesa che le contenga ed a cui tutte le organizzazioni religiose interessate possano aderire attraverso un procedimento più snello di quello attualmente previsto per la stipulazione delle intese. In tal modo si formerebbe un diritto comune delle organizzazioni religiose di minoranza non attraverso una legge unilaterale dello Stato ma attraverso intese che presentano lo stesso contenuto, ferma restando la possibilità di regolare attraverso altre intese, sottoposte alla consueta e più complessa procedura negoziale, quelle materie che sono di specifico interesse per una organizzazione religiosa (si pensi, per esempio, al rispetto delle regole alimentari o di quelle sull'astensio-

ne dal lavoro previste dalla religione ebraica). È probabile che questa strada sia giuridicamente meno elegante dell'altra, poiché il diritto all'assistenza spirituale o quello di celebrare il matrimonio secondo i riti della propria religione scaturiscono dalla libertà religiosa e non hanno perciò bisogno di intesa. Ma essa raggiunge comunque l'obiettivo di ridurre il gap tra minoranze religiose "incluse" ed "escluse" mantenendo allo Stato un certo potere di supervisione sul transito dalla sfera dell'"esclusione" a quella dell'"inclusione" ed evitando alle organizzazioni religiose già dotate di intesa di compiere un doloroso passo indietro.

Un giovane ed acuto commentatore dell'intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa d'Inghilterra ne ha sottolineato il carattere pragmatico e l'intento di risolvere questioni pratiche piuttosto che di stimolare alati pensieri della dottrina giuridica. È una osservazione che mi pare non soltanto corretta ma anche indicativa di un processo più generale. Il tempo "eroico" della "stagione delle intese", quello in cui esse sono servite a de-confessionalizzare l'ordinamento giuridico italiano e ad introdurre i valori del pluralismo religioso, è terminato. L'intesa è divenuta semplicemente uno strumento per una corretta ed efficace gestione delle relazioni tra Stato ed organizzazioni religiose. Questa normalità, rispecchiata dall'intesa con la Chiesa d'Inghilterra, può apparire ad alcuni insipida e scialba. Ma proprio essa indica la maturità del sistema di relazioni tra Stato e religioni nel nostro paese.