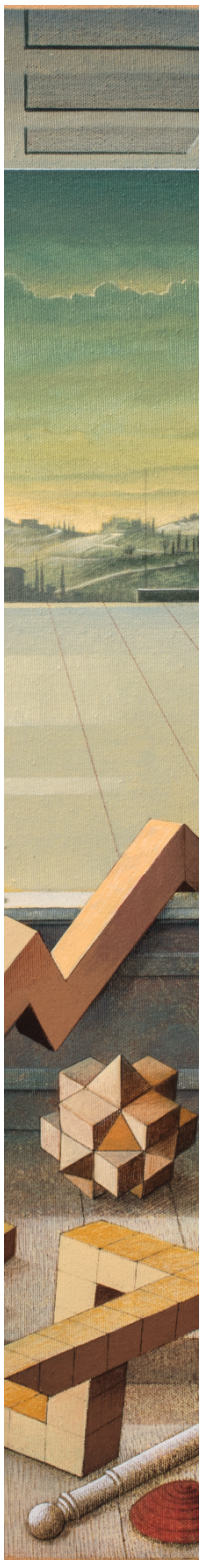
Cultura giuridica e diritto vivente
Rivista on line del Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Urbino Carlo Bo
Note e Commenti



LE INTESE ALLA PROVA: NUOVI ATTORI E VECCHI CONTENUTI

Alberto Fabbri

Abstract
[The agreements to the test: new actors and old content] The Constitutional Court, in its judgement, has brought to light the critical aspects of the "system of agreements", highlighting the lack of a complete regulation of the procedure of stipulation. A short historical journey, starting from the works discussed in the Constituent Assembly, helps us to understand the evolution of the bilateral model provided for by Art. 8, third paragraph, of the Italian Constitution: from an initial phase in which it has been placed as a useful tool to fulfill an equal treatment to a subsequent one in which it has been used as a means of affirmation of open religious pluralism, to arrive at assuming an autonomous function unrelated to the first two paragraphs of Art. 8. The current system of "agreements-photocopies" can only be overcome by a general law on religious freedom that takes into account the specific content of the agreements. In this way the agreements themselves would regain their original function of special law, reserved for religious confessions of sacred origin.

Key Word:
Agreements, stipulation process, special law and common law

Vol. 7 (2020)

Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti

Alberto Fabbri*

1. La Corte Costituzionale e la pronuncia avanguardista

«"Il Re è nudo" esclamò il bambino. Ciononostante, il sovrano continuò imperterrito a sfilare come se nulla fosse successo».

La volontà di partire da una esclamazione che troviamo in una famosa fiaba[1] per tentare di inquadrare il fenomeno delle intese con le confessioni religiose, non nasce da un agire polemico, come desiderio di relegare questo tema al mondo delle fiabe, in cui tutti vissero felici e contenti; l'intento è invece quello di prendere in prestito una narrazione fantastica, per comprendere la posizione interpretativa che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 52 del 2016[2], ha assunto nei confronti dell'art. 8, terzo comma[3], della Costituzione. Da qui infatti intendo muovere i passi per avviare questa breve analisi sullo stato di salute in cui versa l'articolo citato.

Rileviamo innanzitutto che la Corte Costituzionale può essere identificata nel ruolo del bambino che riesce a vedere la realtà quale che si presenta ai suoi occhi, con una descrizione piana di ciò che l'esperienza e il senso della vista percepiscono, senza alcun

---

* Alberto Fabbri è Professore associato di Diritto ecclesiastico e canonico presso l'Università di Urbino. Indirizzo mail: alberto.fabbri@uniurb.it

Il presente contributo è già stato pubblicato in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica (www.statoechiese.it)* - n. 29/2019.

1 *I vestiti nuovi dell'imperatore* (o *Gli abiti nuovi dell'imperatore*), scritta da Hans Christian Andersen.

2 G.U. del 16 marzo 2016, n. 11.

3 Cfr. voce *Intese* (diritto ecclesiastico), «Enc. Giur. Treccani», XIX, Roma, 1988; G. B. VARNIER, *Concordati e intese, diritto pattizio e diritto comune: le diverse possibili declinazioni dinanzi alle trasformazioni delle confessioni religiose e della società civile*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 3-4/luglio-dicembre 2013, pp. 467-493; E. VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/1997, pp. 93-98; P. 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. 90-120; J. PASQUALI CERIOLI, *L'approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova «stagione»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2013, pp. 395-408.

pregiudizio o inganno reverenziale che non rendono opportuno annunciare quello che si vede.

In questo caso, l'annuncio della verità, se in un primo momento crea sconcerto tra i presenti, poi lentamente riconduce tutti nella stessa lunghezza visiva, effettivamente il Re è nudo!, solo lo stesso Re, pur conscio della condizione in cui si trova, continua la parata non potendo, per il momento rinnegare la sua stessa autorità e ammettere lo sbaglio frutto della vanità.

L'immagine fiabesca ben riproduce, a mio avviso, la posizione sostenuta dalla Corte, a proposito della vicenda che ha visto l'associazione dell'UUAR, protagonista nel tentativo di partecipare la banchetto delle intese ex art. 8, terzo comma.

I due spunti sui quali i giudici poggiano le motivazioni a sostegno del Governo sono:

1. "non è corretto sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei – e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative".

2. "Diversa potrebbe essere la conclusione, anche in ordine alla questione posta dal presente conflitto, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012)"[4].

---

[4] *Considerato in diritto 5.1*. Per un richiamo della dottrina, *ex multis*, A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di intese da parte delle confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it,* n. 6 del 2016 ; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio e 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. 26/2016; A. LICASTRO, *La Corte Costituzionale torna protagonista nei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 26/2016; P. 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)* n. 28/2016; N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 28/2016; G. B. VARNIER, *L'art. 8, terzo comma della Costituzione e la sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016 tra valutazioni politiche e nuove presenze religiose,* in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1-4/gennaio-dicembre 2015; M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'uguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 13/2017; G. DI COSIMO, *Carta Bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 2/2017; M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 30/2016; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *Intendersi sulle intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 3/2018; P. ZICCHITTU, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 11/2018; F. FRENI, *L'*iter *delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*; V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost. terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale,* Rivista telematica *(www.statoechiese.it)* n. 11/2017; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e*

La Corte nelle sue motivazioni promuove una visione disgiunta tra i commi primo e secondo, dell'articolo 8 e il restante terzo comma, sostenendo un ragionamento in negativo. Dal momento che la stipulazione di una intesa non è la condizione richiesta per poter realizzare l'uguaglianza tra le confessioni, poiché "il legislatore non può 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 (sent. n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)", di conseguenza non si può attribuire natura servente allo stesso terzo comma, il quale si presenta come disposizione autonoma. Questa sua specificità rileva nella funzione che assume l'intesa, la quale si presenta come l'unico strumento capace di garantire una procedura bilaterale nella regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

A ulteriore sostegno, la Corte evidenzia che la struttura nella quale è inserita l'intesa "pretende una concorde volontà delle parti non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche prima ancora, nell'iniziarlo" e l'eventuale diritto riconosciuto alla parte confessionale di indurre lo Stato a iniziare una trattativa produrrebbe i suoi effetti anche nella fase conclusiva, con la necessaria presentazione del disegno di approvazione.

Se dunque si riconoscesse una pretesa e dunque una dimensione giuridica all'obbligo di avvio della trattativa da parte del Governo, quest'obbligo, come controparte del diritto di intesa, non potrebbe limitarsi solo alla prima fase dell'intesa, ma investirebbe la procedura nella sua totalità. Dal momento che l'intesa non può essere scissa nella fase iniziale e in quella finale, il riconoscimento di un diritto all'intesa, fosse anche solo nella fase di accertamento della identità della confessione, dovrebbe essere applicabile anche nella fase conclusiva, con la legge di approvazione, per il positivo esito del negoziato; in questo modo si stravolgerebbe la natura della stessa intesa, la quale costituisce presupposto costitutivo per la legge che regola i rapporti con lo Stato, e si presenta come strumento attraverso il quale i rapporti stessi saranno regolati, in relazione alle specifiche esigenze.

La sentenza, se letta come analisi di un comma considerato nel suo valore assoluto, potrebbe apparire errata sul piano contenutistico; nega infatti che la stipulazione di una intesa costituisca il mezzo che permette la realizzazione dell'attuazione delle ugual libertà religiose e che non forma elemento di armonizzazione del principio di laicità con la dimensione del pluralismo confessionale e culturale[5].

Invece la Corte ha saputo cogliere la dimensione nella quale si trova inserito l'articolo 8, terzo comma, e ha dato il giusto rilievo alla natura giuridica che assume il metodo della bilateralità.

Infatti, si sottolinea che "nel sistema costituzionale, 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", richiamando a proposito gli articoli primo e secondo dell'art. 8, e 19 Costituzione, come strumento di garanzia delle ugual libertà di organizzazione e di azione.

---

conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex *art. 8, comma 3 Cost.: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità,* in *Rivista AIC*, 2/2017; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in *federalismi.it*, n. 8 del 2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra* iurisdictio *e* gubernaculum*, ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *federalismi.it*, n. 7 del 2016.

[5] Così come invece affermato dalla Corte di Cassazione, sezioni unite, del 28 giugno 2013, n. 16305, sentenza annullata dalla stessa Corte costituzionale.

Si evidenzia che l'ordinamento si evolve verso un sistema in cui l'intesa non rappresenta più la condizione favorevole, se non preclusiva per poter accedere a determinati benefici legati alla dimensione religiosa da parte delle confessioni o dei loro enti; l'intesa sottoscritta diviene solo utilizzata come parametro accertativo nel poter identificare la dimensione che la confessione religiosa assume nello spazio civile, come avviene ad esempio per la funzione sociale svolta dagli oratori e dagli altri enti[6].

In questo modo l'intesa perde la sua funzione originaria di strumento di garanzia dell'egual libertà, la quale rispondeva ad una logica di emancipazione per le confessioni di minoranza rispetto alla legge n. 1159/29. Questa impostazione consolidata ha richiesto l'intervento della giurisprudenza nel momento in cui veniva ad allargarsi il solco discriminatorio tra confessioni con o senza intesa, alla luce dei principi costituzionali di tutela e salvaguardia del diritto alla libertà religiosa. Una volta corretto l'assetto applicativo, almeno nel modello di principio preso a riferimento, l'intesa riassume la sua funzione, quella di assicurare il pluralismo religioso, come strumento bilaterale di tutela della diversità.

E, infatti, i giudici della legge hanno posto l'attenzione sulla mancanza nell'ordinamento italiano di una regolazione del procedimento di stipula delle intese, con il quale fissare i parametri oggettivi. Questa regolamentazione servirebbe a stabilire le procedure amministrative, anche di avvio con l'interlocutore confessionale, atte a inquadrare lo scopo che assumono le intese all'interno dell'ordinamento, così che la funzione di bilateralità verrebbe ad essere espansa per acquisire nuove potenzialità. La stessa previsione richiederebbe conseguentemente l'istituzione di una apparato nel quale inserire e far operare la natura e il ruolo delle nuove intese; in questo caso, l'attenzione verrebbe ad essere posta sui criteri che vengono ad essere scelti per l'individuazione del soggetto confessione interlocutore, e delle finalità che una tale procedura intende conseguire.

C'è un altro aspetto che emerge dalla sentenza, e di cui la Corte si serve come presupposto; la funzione delle intese nella regolamentazione dei rapporti.

Oltre ad introdurre il "metodo delle bilateralità" per le confessioni diverse dalla cattolica, le intese

"sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari privilegi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero, ancora, a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti"[7].

A mio avviso questa affermazione propone una concezione di intesa che risulta sfalsata.

Il significato che assume l'intesa come modello di regolamentazione in via bilaterale della specificità e dei particolarismi propri della confessione, non può essere indicato come criterio unico per comprenderne la natura e il valore.

---

[6] Legge 1 agosto 2003, n. 206.

[7] *Considerato in diritto 5.1.*

Infatti dal momento in cui le intese con le confessioni diverse dalla cattolica rappresentano l'altra dimensione rispetto alla relazione che è stata istaurata con la Chiesa cattolica nel Concordato e negli Accordi di Villa Madama, è giocoforza che il "metodo della bilateralità" segue un contenuto già emerso in quei documenti, in cui il poco delle specificità confessionale è già ampiamente ricompreso nel molto cattolico.

È vero che la Corte indica nella volontà delle parti la base prima dalla quale poi conseguono i contenuti delle intese, ma il precedente deciso negli accordi citati diventa il *menu* consegnato alle confessioni dal quale scegliere, con lievi modifiche, modifiche che assumono più carattere accessorio che sostanziale, per comporre il contenuto delle intese.

La discrezionalità politica del Governo nel dare avvio all'intesa, ha finora rispettato una prassi procedurale nella quale erano chiari sia i soggetti religiosi interlocutori, sia per il potenziale contenuto delle intese.

L'intromissione della dimensione laica nell'ambito delle intese, ha richiesto, fino ad arrivare alla Consulta, di identificare tutti gli aspetti coinvolti nella procedura, facendo così emergere elementi i quali, dati per acquisisti o non valutati nella loro reale portata, nella ordinarietà delle diverse stagioni delle intese, hanno richiesto di essere ben chiariti; e la Corte ha saputo coglierne gli aspetti completi, che sono propri del terzo comma dell'art. 8.

Per comprendere tutti i passaggi che hanno portato alla pozione della Corte, risulta utile proporre un breve percorso storico-giuridico sulla funzione che hanno assunto le intese nel contesto costituzionale e poi in quello ordinamentale.

2. I presupposti ragionati in sede Costituente dell'art. 8, terzo comma

In ambito di Costituente[8], la questione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica matura in prima battuta nell'ambito della prima Sottocommissione, a proposito della discussione "sullo Stato come ordinamento giuridico e i suoi rapporti con gli altri ordinamenti". Fin da subito emerge che la questione si fonda sul riconoscimento delle piena libertà delle diverse confessioni religiose, e sul "principio della necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa"[9]. L'ala laica manifesta la preoccupazione che la presenza del Concordato, dato come elemento acquisito, costituisce un limite "alla piena parità di diritto di tutti i culti (e quindi di tutte le chiese di fronte alla Stato)"[10].

---

[8] Per il resoconto stenografico delle sedute rinvio a *www.nascitacostituzione.it*, a cura di F. Calzaretti. Per una analisi critica del lavoro svolto in Assemblea Costituente, S. Landolfi, *Intesa tra Stato e culto acattolico Contributo alla teoria delle «fonti» del diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, 1962, p. 9 ss. Anche A. RAVÀ, *Contributo alla studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 113 e ss.; L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 1987, p. 229 ss.; P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1952, p. 353; G. PEYROT, *Il problema delle minoranze religiose*, in *La libertà religiosa in Italia*, La nuova Italia, Firenze, 1956, p. 63; V. FALZONE, *La Costituzione ed i culti non cattolici*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 25 ss; G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 222 ss; P. GISMONDI, *Le confessioni acattoliche nell'ordinamento costituzionale vigente*, in *Libertà religiosa in Italia*, La nuova Italia, Firenze, 1956, p. 135 ss.

[9] Dossetti, seduta del 21 novembre 1946.

[10] Togliatti, seduta del 21 novembre 1946.

In risposta, dopo l'approvazione dell'articolo sui rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica[11], viene inserito un comma che riguarda "le altre Chiese", con una formula che disciplina sia l'aspetto organizzativo che quello della relazione con lo Stato[12].

In questa fase l'attenzione dei costituenti riservata alle altre chiese si mostra in modo particolare verso gli aspetti legati alla loro dimensione strutturale, la quale, da un punto di vista dei rapporti con l'ordinamento dello Stato, presenta una parificazione con la Chiesa cattolica. La volontà stessa di includere la dimensione relazionale all'interno dello stesso articolo, il 5, mostra come la questione fosse legata alla necessità di garantire in prima istanza la tutela dei diritti delle altre confessioni, anche in relazione al rapporto con lo Stato.

E proprio nella parità di trattamento e nella "più completa libertà attraverso la legge" che viene letta la funzione che devono svolgere le intese, come dei "*modus vivendi* stipulati singolarmente con le rappresentanze delle singole confessioni"[13].

Nella discussione in Assemblea Costituente, l'onda del dibattito fa emergere posizioni che tendono ad una piena equiparazione delle confessioni con la Chiesa cattolica anche dal punto di vista della struttura giuridica[14], e alla necessità che i loro rapporti siano regolati per legge; regolamentazione non come facoltà lasciata all'arbitrio delle parti, ma come "una necessità di ordine morale, giuridico e politico, nella quale i due istituti ritrovano, ciascuno, una maggiore garanzia di vita e un più sereno e sano svolgimento"[15]. In un ulteriore passaggio emerge anche il tentativo di trasferire in capo alle stesse confessioni la volontà di addivenire ad una legge nella regolamentazione dei rapporti, in cui la "richiesta non debba riferirsi alle intese, ma debba riferirsi invece alla stessa legge che, per essere di tipo concordatario, deve essere richiesta e accettata dalle parti"[16]. L'idea era di evitare che lo Stato potesse realizzare una legge contro la volontà della confessione stessa, per arrivare a garantire la competenza confessionale nel decidere se i rapporti con lo Stato dovessero venire o meno regolati con una legge, la quale, nel caso, avrebbe dovuto essere preceduta da un'intesa. A questo proposito assume rilevante valore l'intervento del

---

[11] Seduta del 23 gennaio 1947.

[12] Nella seduta del 23, il Presidente Tupini da disposizione ad un piccolo Comitato, formato da Dossetti e Terracini, con le considerazioni di Lucifero, di presentare la versione debitamente formulata; versione che viene approvata in via definitiva in data 24 gennaio. Il testo definitivo del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione risulta così formulato:
Art. 5. "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.
I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti, bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale.
Le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze".
Il Presidente della Commissione Ruini nella sua relazione afferma che "alle altre confessioni religiose il progetto di costituzione garantisce autonomia, libertà di ordinamenti e l'intervento dei loro rappresentanti nel definire i rapporti con lo Stato".

[13] Jacini, così interviene nella seduta dell'Assemblea Costituente del 14 marzo. L'onorevole aveva in mente le intese come modalità di apportare quelle modifiche alle disposizioni della legge n. 1159/1929, per una piena salvaguardia delle libertà dei culti.

[14] Della Seta presenta l'emendamento i cui si stabilisce che "Lo Stato e le singole Chiese sono, ciascuna nel proprio ordine indipendenti e sovrani"; l'esigenza nasce dalla necessità di chiarire, nell'articolato che affronta il problema dei rapporti tra lo Stato e le Chiese, che anche le altre Chiese "cui appartengono le minoranze religiose, noi consideriamo istituti originari e non derivati e il loro essere non deriva dal riconoscimento dello Stato", pe una piena applicazione del principio di uguaglianza.

[15] Sempre Della Seta, seduta del 25 marzo.

[16] Così Pajetta, seduta del 25 marzo.

Presidente della Commissione per la Costituzione[17], Ruini, il quale nel ribadire che l'inciso "ove siano richieste" riguardava le intese e non la regolamentazione per legge;

"bisogna bensì andare incontro ai desideri delle minori confessioni, ed assicurarne la libertà. La Commissione non ritiene che debbano sempre, nei loro rapporti con lo Stato, essere regolate da legge. In molti casi non occorrerà che intervenga una legge: le confessioni saranno lasciate interamente libere. Ma il giudizio e la decisione se si debba o no provvedere con legge, non può essere rimesso alla rappresentanza della confessione: spetta logicamente e necessariamente allo Stato che ha tuttavia il dovere di procedere, ove sia richiesto, a trattare con tali rappresentanze. Questo sembra il sistema, indubbiamente migliore fra tutti, che risponde al pensiero della Commissione. La sua applicazione potrà aver luogo con piena soddisfazione delle Chiese interessate"[18].

Nel proseguo della discussione, nella riunione dell'Assemblea Costituente, del 12 aprile, gli aspetti che interessano le confessioni religiose diverse dalla cattolica vengono ad essere aggiunti come terzo comma all'articolo 14, in cui si riconosce il diritto di libertà religiosa. Va rilevato che nel testo proposto viene eliminato la dicitura "ove sia richiesto" e si ribadisce che la formula "i loro rapporti sono regolati per legge" non stabilisce un obbligo per lo Stato, "ma sia lasciata la facoltà allo Stato di intervenire in questa materia senza fargliene un obbligo"[19].

La procedura vede la parte relativa alle confessioni religiose, spostata in un articolo autonomo, che diventa il 10, così come si presenta il testo coordinato del Comitato di redazione, pronto per la votazione finale in Assemblea generale[20].

Infine per "rispondere ad un criterio logico e di coordinamento"[21], l'art. 10 diventa l'art. 8.

Dalla breve analisi del percorso procedimentale di ciò che oggi è l'articolo 8, emerge tuttavia la precisa condizione politica in cui si svolse la discussione assembleare; la presenza della Chiesa cattolica, con il suo bagaglio religioso, culturale e storico, sostenuto anche dalla presenza dei Patti Lateranensi, pone l'affacciarsi delle confessioni diverse dalla cattolica in un ambiente alquanto delicato, in cui l'affermazione del principio di uguaglianza di tutte le fedi religiose, già espresso nella dimensione individuale, doveva essere sostenuto anche nella dimensione istituzionale assunta dalla confessione all'interno dell'ordinamento. In questo prima fase, che si sviluppa tutta in seno alla Commissione,

---

[17] La Commissione per la Costituzione, detta anche "Commissione dei 75 (Deputati)", venne istituita il 15 luglio 1946, con l'incarico di "elaborare e proporre il progetto di Costituzione".

[18] Ruini, a completamento del suo discorso desiderava "chiarire che il testo della Commissione «sono regolati», è diversa da «possono» come da «devono» essere regolati. Se si fosse voluto stabilire l'obbligo che fossero sempre regolati, si sarebbe detto «devono».
«Sono» significa che, quando occorre, i rapporti vengono regolati per legge, ma non è prescritto in modo tassativo.
Questa è l'interpretazione che io do, e che è conforme allo stile della tecnica giuridica e legislativa. Si possono dare interpretazioni diverse. Ma la Commissione col suo testo intendeva ed intende che non è obbligo tassativo di regolare per legge le confessioni religiose" seduta del 25 marzo.

[19] Così Laconi nella seduta pomeridiana del 12 aprile.

[20] Art. 10. Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.
Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, sempre che non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.
I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

[21] Così si esprime il Presidente della Commissione per la Costituzione Ruini, nella seduta del 22 dicembre.

l'espressione aveva trovato la sua piena realizzazione nella regolamentazione dei rapporti con lo Stato, proprio per mantenere un contatto quasi fisico con la Chiesa cattolica e il suo modello concordatario, anche in relazione alla presenza della legge sui culti ammessi.

Successivamente l'Assemblea approva di traghettare il pacchetto "confessioni religiose" all'interno dell'articolo che disciplina la libertà religiosa, con l'aggiunta della formula che "tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere di fronte alla legge"; per poi ormeggiarlo in via definitiva in un articolo a se stante. Possiamo dunque cogliere questi passaggi come tappe di una "transazione" [22] che inizia da una dimensione relazionale, con lo Stato italiano, in una comparazione con la Chiesa cattolica, per poi passare ad una espressione del diritto alla libertà religiosa collettiva, per giungere infine in un limbo onnicomprensivo, sullo sfondo di un pluralismo religioso aperto.

3. Ruolo delle intese nel processo storico di equiparazione con la condizione riservata alla Chiesa cattolica

Indubbiamente la funzione che assumevano le intese nella nascente Costituzione era finalizzata a dare attuazione al principio di uguaglianza tra le confessioni religiose, in una realtà che si avviava lentamente verso un pluralismo reale, collocato sempre all'interno di un tessuto sociale che si presentava prevalentemente cattolico. Allo stesso tempo si voleva offrire uno strumento per le confessioni diverse dalla cattolica, per sottolineare il valore che esse assumevano nell'ordinamento italiano; la sottoscrizione di una intesa avrebbe permesso loro di elevarsi rispetto alla condizione in cui erano relegate in base alla legge sui culti ammessi del 1929.

Degna di nota è la posizione che la Corte costituzionale, ancora nel 1957[23], assume sull'art. 404 del Cod. pen., rimarcando come

«in realtà il Costituente ha dettato negli artt. 7 e 8 della Costituzione, rispettivamente per la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose, norme esplicite, le quali non ne stabiliscono la "parità", ma ne differenziano invece la situazione giuridica che è, sì, di eguale libertà (come dice l'art. 8, primo comma), ma non di identità di regolamento dei rapporti con lo Stato»,

anche se la questione era ben emersa in seguito alla discussione in Assemblea costituente e sulla quale sembrava raggiunto un ampio consenso.

In una dimensione politica che manifestava un confessionismo di fatto - come ordinario proseguimento del ruolo che la religione cattolica svolgeva in quanto religione professata dalla maggioranza della popolazione - solo alla fine degli anni sessanta, i principi costituzionali acquistarono il ruolo loro proprio, e le leggi sullo scioglimento del matrimonio e sull'aborto segnarono il nuovo percorso da intraprendere.

Sul piano bilaterale, il primo a comprendere la maturità dei tempi fu Lelio Basso, il quale nel 1965, presentò alla Camera la prima mozione per la richiesta di revisione del

---

[22] Sono parole di Ruggiero il quale chiarisce che "compromesso è l'alienazione di prestigio e di decoro da parte di due partiti per conseguire un fine ed un interesse utilitaristico, mentre la transazione — specialmente nell'accezione politica inglese — è un atto di nobiltà, perché è abdicazione volontaria, cosciente, libera, spontanea di una parte dei postulati ideologici o degli interessi di un partito o dell'altro, per conseguire poi, in una sfera superiore di concordia, l'obiettivo del bene del Paese", seduta del 20 marzo 1947.

[23] Sentenza n. 125 del1957. Ancora con la sentenza n. 79 del 1958 sul termine "religione dello Stato", adottato dall'art. 724 del Codice penale, e con la sentenza n. 58 del 1960 per la formula del giuramento contenuta nell'art. 449 del Cod. proc. pen.

Concordato[24], dando così avvio, ad una nuova fase di verifica. Se la prima bozza di Accordo con la Chiesa cattolica è del 1976, con il Governo Andreotti, nel 1978 la commissione mista con la valdese aveva già terminato i suoi lavori, anche se dovrà attendere la revisione del Concordato del 1984, per poter dar avvio alla prima stagione delle intese.

In questa fase di prima applicazione del dettato costituzionale sul metodo bilaterale nella relazione con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, il dato che emerge mostra la nuova impostazione che la politica assume nel modo di intendere la società pluralistica. E questa impostazione non è da attribuire alla capacità delle confessioni religiose di minoranza di far emergere le proprie specificità o richieste - tale da far innalzare l'asticella della incidenza sociale e dunque della necessità di disciplina - quanto alla minore rilevanza che le istituzioni riservano alla Chiesa cattolica, fino a far parlare di rapporti "giurisdizionalizzati"[25], in cui lo Stato avrebbe deciso i tempi e i modi di intervento sulla valutazione regolamentazione del fenomeno religioso.

In questa evoluzione politica, che decise il nuovo corso della normativa ecclesiastica, le intese rappresentarono indubbiamente la bandiera sulla vetta, il simbolo con il quale si dimostra di aver raggiunto la cima.

Questo passo apre una nuova fase, in cui con il processo di revisione del concordato, la posizione di predominio della Chiesa cattolica era stata ridimensionata o meglio armonizzata con i principi costituzionali; contemporaneamente alle altre confessioni veniva data la possibilità di accedere al sistema delle intese, così da avviare un inizio di regime di uguaglianza[26].

4. La fase dell'affermazione del pluralismo aperto a tutte le confessioni

Tuttavia in quel contesto storico di inizio anni ottanta l'elemento psicologico dominava ancora su quello giuridico e la maggioranza cattolica della popolazione diveniva parametro per giustificare lo *status quo* nel quale versava l'ordinamento italiano e per dilatare i tempi di realizzazione del principio di uguaglianza. Di conseguenza la considerazione istituzionale per gli aspetti legati alla stipula di una intesa deve aspettare i tempi della revisione concordataria, anche se poi l'Intesa con i Valdesi, entra formalmente in vigore prima della legge di ratifica dell'Accordo di Villa Madama del 1984[27].

In questo contesto non passa sottotraccia il fenomeno che vede l'avvio delle prime intese con le confessioni di stampo giudaico-cristiano[28], le stesse comunità che avevano fatto sentire la loro voce durante le fasi della stesura della Carta costituzionale. Questo passaggio può essere letto come l'iniziativa di quelle confessioni che già si sentivano parte della cultura italiana o che avevano ben coscienza del contributo che avrebbero potuto apportare all'interno della comunità; in questo modo l'intesa diventava il modo migliore

---

[24] C. CORRADETTI, *Laicità e ragione pubblica. Attualità del pensiero di Lelio Basso*, in *Novecento contemporaneo. Studi su Lelio Basso*, a cura di G. Monina, Roma, 2009, pp. 183 ss.

[25] F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2000, p. 59.

[26] Cfr. ad esempio V. PARLATO, *Confessioni acattoliche, diritto ad una legge sulla base di intesa e principio di eguaglianza,* in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza in onore di Attilio Moroni,* Milano, 1982, p.411-426.

[27] La legge è la n. 449 del 11 agosto 1984, a dispetto della legge n. 121 del 25 marzo 1985.

[28] I primi, come detto sono i Valdesi (Tavola Valdese), seguiti dagli Avventisti (Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno), dalle Assemblee di Dio in Italia e dagli Ebrei (Unione delle Comunità ebraiche italiane), per poi arrivare al 1995 con i Battisti (Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia) e i Luterani (Chiesa Evangelica Luterana in Italia). Su queste intese vedi V. Parlato, *Le intese con le confessioni acattoliche: i contenuti*, Torino, 1996.

per ottenere riconoscimento giuridico e formale della loro stessa identità; quest'azione può essere colta come un tentativo politico finalizzato a contenere l'iniziativa bilaterale rispetto alla condizione cattolica, come garanzia di italianità delle confessioni che stipulavano le nuove intese. In questo modo si dimostrava evidente il "favore politico" verso quelle dimensioni religiose che si presentavano inserite già da lungo tempo nel territorio, attraverso un processo storico e sociale ormai accettato[29] che le collocava come espressione della tradizione religiosa italiana.

Non c'è da stupirsi se la proposta di intese avanzate in modo successivo da quattro associazioni islamiche a partire dagli anni novanta[30] non abbia trovato accoglimento. Considerato anche la variante per cui le iniziative si collocavano all'interno di una fase emergente-conflittuale tra le diverse realtà islamiche[31] e che i tentativi potevano essere intesi come azione provocatoria per verificare la reazione delle istituzioni, tuttavia il mancato completamento del percorso di approvazione si giustifica sia nel timore di aprire ad una confessione religiosa che non rientrava nel filone religioso "tradizionale", sia per l'eccessiva frammentazione strutturale-rappresentativa che non dava sufficiente garanzia del soggetto stipulante[32].

Nella nuova stagione delle intese del 2007[33], che vede come attori non solo confessioni cristiane, ma anche religioni orientali, sembra ormai sdoganata la dimensione occidentale-territoriale delle confessioni che possono accedere ad una intesa con lo Stato.

Le intese sottoscritte con i buddhisti e gli induisti rappresentano il culmine di un percorso nel quale il modello bilaterale assume la funzione di elevare la condizione della confessione religiosa, in grado di portarla ad un livello di tutela ritenuto non raggiungibile con gli ordinari strumenti proposti dall'ordinamento.

Questo carattere imprime all'art. 8, terzo comma, un significato che oltrepassa il modello interpretativo che aveva guidato la discussione dei padri costituenti, come strumento di espressione della libertà religiosa, per diventare lo strumento per cogliere le esigenze religiose nella loro pluralità espressiva.

---

[29] Cfr. F. PETRANGELI, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 2; V. PACILLO, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi giorni: prime considerazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2007, p. 375 ss.

[30] Nell'ordine il Centro islamico di Milano e Lombardia (1990), l'Unione delle comunità islamiche l'Italia (Ucoii) (1992), dell'Associazione musulmani italiani (Ami) (1994) e della Comunità religiosa islamica italiana (Coreis) (1998). Quest'ultima si era già esposta nel 1996 ancora come Associazione italiana internazionale per l'informazione sull'islam (Aiii).

[31] Pacini fa risalire questo pluralismo a tre cause, alla "molteplicità delle provenienze nazionali", al "tipo di interpretazione di islam che i vari gruppi, organismi, individui seguono" e "diverse tipologie di appartenenza individuale all'islam", A. PACINI, *I musulmani in Italia*, in http://www.cestim.it/argomenti/02islam/02islam-relazione-pacini.pdf, gennaio 2001, p. 9.

[32] Per una ampia visione del fenomeno, *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. Ferrari, Bologna, 2000; *Comunità islamiche in Italia Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia e G. Dalla Torre, Torino, 2015.

[33] Le intese sono state firmate il 4 aprile 2007 con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la Chiesa Apostolica in Italia, l'Unione Buddista italiana (UBI), l'Unione Induista Italiana e la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova (ancora priva della legge di approvazione; cfr. C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 30 del 2017; P. 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; J. PASQUALI CERIOLI, *L'approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova «stagione»*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2013.

Questa evoluzione aveva tuttavia rafforzato la pretesa statale di avere una rappresentanza chiara delle stesse confessioni che si avvicinavano al tavolo delle trattative, per cui la certezza della rappresentanza oltrepassava il valore in termini numerici di coloro che aderivano alla confessione[34].

Se il primo passo consiste nell'acquisizione di un riconoscimento pubblico che possa poi eventualmente assumere un risvolto nella dimensione bilaterale, tuttavia se consideriamo la lista degli "enti di culto diversi dal cattolico datati di personalità giuridica disciplinati dalla legge 1159/1929"[35], non c'è corrispondenza tra il loro numero e quello delle intese sottoscritte.

Questo significa che la rilevanza giuridica della confessione, se costituisce condizione necessaria per essere considerata a fini istituzionali, non costituisce di per sé elemento sufficiente, in quanto la realtà politica ha mantenuto un certo margine di autonomia nell'azione ecclesiastica, aspettando comunque un segnale attivo da parte delle stesse confessioni interessate ad una intesa.

5. I nuovi soggetti religiosi e le loro rappresentanze

Una considerazione a parte merita l'atteggiamento che le istituzioni statali hanno mostrato verso la realtà islamica. Stiamo infatti parlando di una presenza di fedeli stranieri in Italia che si attesta, a dicembre 2017, in circa 2 milioni, davanti alla realtà cristiana ortodossa, con circa 1.7 milioni[36].

Dunque un bacino confessionale che nonostante conti 4 moschee ufficiali e 1247 luoghi di culto sparsi sul il territorio, non è riuscito a racchiudere in una o più intese, i propri particolarismi e le proprie specificità.

Senza voler entrare nelle dinamiche politiche che sottendono l'atteggiamento delle istituzioni chiamate a interfacciarsi con la confessione, *in primis* la mancanza in Italia di una struttura gerarchica islamica, almeno espressione di una dimensione religiosa specifica, che sia quella legata alla nazione di origine, piuttosto che quella della adesione religiosa, finora i tentativi proposti dalle singole associazioni islamiche non hanno trovato un terreno favorevole.

La lettura che le istituzioni hanno dato nel corso degli anni all'art. 8, terzo comma, da una lato ha permesso una sua applicazione anche a contesti religiosi che non sono legati storicamente e culturalmente al territorio, se non nel momento in cui la religione stessa inizia a diffondersi, anche attraverso l'azione degli stessi convertiti; dall'altro non ha richiesto una rappresentanza monolitica dello stesso ceppo religioso che sottoscrive l'intesa, ne è prova le diverse intese stipulate in ambito protestante, e da ultimo l'intesa con l'Istituto Buddista italiano Soka Gakkai[37].

Questo ha posto una particolare attenzione verso gli elementi costitutivi del disposto normativo, la confessione religiosa in qualità di soggetto che entra in relazione con l'ordinamento, e la rappresentanza, come referente unico della confessione, soggetto sottoscrittore e garante.

---

[34] Per un dato aggiornato al 1° gennaio 2017 sulla religione professata dagli stranieri in Italia rinvio a Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità), www.ismu.org.

[35] Cfr. www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it.

[36] www.cesnur.org;www.dossierimmigrazione.it/docnews/file/2017_scheda%20 dossier.pdf.

[37] L'intesa è stata stipulata il 27 giugno 2015, Legge, 28/06/2016 n° 130, in G.U. 15/07/2016.

La questione che emerge per il primo aspetto, ampiamente dibattuto in dottrina[38], è diventata di rilevante attualità nel momento in cui una associazione ateistica[39], chiedeva di poter essere ricompresa nella categoria delle confessioni religiose e di iniziare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa.

La vicenda[40] assume importanza per i rilievi applicativi che ha fatto emergere, nel preservare la fattispecie del modello di confessione religiosa che emerge dall'articolato, in cui gli aspetti legati alla religiosità rimandano necessariamente ad un carattere trascendente e non imputabile alla volontà umana, sia sotto l'aspetto della autoreferenzialità, sia sotto quello dell'azione verso il fenomeno religioso. In particolare i giudici amministrativi sostengono che

«per "confessione religiosa" si intende generalmente un fatto di fede rivolto al divino vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto nella società tramite una propria particolare struttura istituzionale, in cui la connotazione oggettiva voluta dal Costituente nel quadro dell'art. 8, secondo comma, è chiaramente individuata da un contenuto religioso di tipo positivo»

di modo che la norma costituzionale dell'art. 8, terzo comma, non è estensibile per analogia a situazioni non riconducibili a quella fattispecie[41].

Sotto l'aspetto della rappresentanza, il sistema pattizio richiede una qualche forma di istituzionalizzazione della confessione, anche attraverso il riconoscimento giuridico di un proprio ente di culto[42], come espressione di una stabilità e operatività nel territorio italiano.

Dal momento in cui manca una forma riconosciuta con la quale la confessione esprime il proprio desiderio di operare alla luce degli statuti propri degli enti di culto, con riferimento ai "principi fondamentali dell'ordinamento"[43], la stessa idea di intesa rischia di perdere il proprio valore. Infatti l'azione pattizia nasce dall'incontro di due volontà autonome nel decidere i contenuti, ma allo stesso tempo richiede la garanzia di una

---

38 Come primo riferimento bibliografico cfr. voce *Confessioni religiose* (profili generali), «Enc. Giur. Treccani», IX, Roma, 1988, da ultimo A. FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 18 del 2019. La mancanza di un riferimento normativo che porti ad identificare gli elementi costitutivi utili per definire il modello di "confessione religiosa" richiamato dal costituente, ha richiesto l'intervento della Corte la quale nella sentenza n. 195 del 1993, rileva che "la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione". La non sufficienza dell'auto-qualificazione, porta a ritenere che la natura di confessione potrà risultare anche "dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali", sentenza n. 52 del 2016.

39 Cfr. E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. n. 27/2014 e bibliografia citata.

40 S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 4/2014; G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Rivista AIC*, 3/2016; N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 28/2016.

41 Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione I, Sentenza 3 luglio 2014, n. 7068.

42 Ex l. n. 1159 del 1929.

43 Corte Cost. sentenza n. 43 del 1988.

puntuale e precisa applicazione di quanto stabilito nell'intesa nei rispettivi ambiti, in modo che ne possa essere realizzato il disposto.

Merita soffermarsi brevemente sull'atteggiamento che le istituzioni nazionali e regionali hanno dimostrato verso l'*islam*, nel tentativo di iniziare un percorso volto alla reciproca conoscenza e confronto[44].

Nel 2005, il ministro dell'interno Pisanu istituisce la *Consulta per l'islam italiano*, formato dalle maggiori rappresentanze, senza pretesa di esaustività, con "compiti di ricerca e di approfondimento, elaborando studi e formulando al Ministero dell'Interno pareri e proposte". Successivamente nel 2006 il *Comitato scientifico* portò alla elaborazione, nel 2007, di una *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione*.

Nel 2010 fu la volta del *Comitato per l'islam italiano*, il quale fornì una serie di pareri su *burqua* e *niqab* (2010), su i luoghi di culto islamici (2011) e sugli *imam* e loro formazione (2011).

Un *Tavolo permanente per la consultazione* venne istituito nel 2015, al quale seguì, nel 2016 un *Consiglio per le relazioni con l'islam italiano*. Il 2017 vide il Ministro dell'interno firmatario di un *Patto nazionale per un islam italiano*, testo redatto avvalendosi della collaborazione del *Consiglio per i rapporti con l'islam italiano*[45].

Le diverse formule proposte hanno avuto il pregio di avviare occasioni di confronto, con le quali i governi hanno tentato di far dialogare le diverse espressioni della realtà islamica, anche con esponenti del mondo accademico e giornalistico.

L'intenzione sottesa è quella di promuovere, su iniziativa statale, un *islam* italiano che progressivamente assuma coscienza dei valori costituzionali all'interno dei quali esercitare il diritto alla libertà religiosa.

Il rischio di un simile atteggiamento è legato *in primis* alla scelta soggettiva degli attori che vengono chiamati al tavolo da parte del governo di turno, come risposta ad un progetto politico[46] che implica comunque dei criteri; e secondariamente all'idea che l'azione venga percepita come azione imposta e non come libera scelta concordata all'interno della stessa comunità islamica.

---

[44] C. MORUCCI, *I rapporti con l'islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 38/2018. Cavana evidenzia come l'intesa non solo esprime una concordanza di contenuti, ma "sia basata su una logica di reciproca fiducia e collaborazione e sulla necessaria condivisione di alcuni fondamentali valori costituzionali", come l'idea del "primato della persona e dei suoi diritti e libertà inviolabili, all'interno della comunità religiosa e dei rapporti con gli altri membri della comunità nazionale", P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 23/2016, pp. 24 e 8.

[45] Per una analisi del Patto rinvio a A. FABBRI, *Il Patto nazionale per un islam italiano come condizione preliminare per la stipula di intese con l'islam, le fasi costitutive*, in *federalismi.it*, n. 10 del 2017.

[46] Da segnalare che nel recente Contratto di governo Lega – M5s, la dimensione islamica viene citata come possibili elemento destabilizzante; "Ai fini della trasparenza nei rapporti con le altre confessioni religiose, in particolare di quelle che non hanno sottoscritto le intese con lo Stato italiano, e di prevenzione di eventuali infiltrazioni terroristiche, più volte denunciati a livello nazionale e internazionale, è necessario adottare una normativa ad hoc che preveda l'istituzione di un registro dei ministri di culto e la tracciabilità dei finanziamenti per la costruzione delle moschee e, in generale, dei luoghi di culto, anche se diversamente denominati.

Inoltre, occorre disporre di strumenti adeguati per consentire il controllo e la chiusura immediata di tutte le associazioni islamiche radicali nonché di moschee e di luoghi di culto, comunque denominati, che risultino irregolari. A tale riguardo, onde garantire un'azione efficace e uniforme su tutto il territorio nazionale è necessario adottare una specifica legge quadro sulle moschee e luoghi di culto, che preveda anche il coinvolgimento delle comunità locali".

Sul fronte islamico è stato tentato, nel 2008, anche il percorso che si poneva come obiettivo quello di avviare una federazione islamica, pur senza risultati rilevanti[47].

Le esperienze avviate, quella del *tavolo di consultazione* e quella della convergenza associativa/rappresentativa, anche come modelli già collaudati in altri Stati[48], anche se con esiti non adattabili, rappresentano tentativi concreti di inclusione, per evitare derive centripete e separatiste, sempre presenti, e di promozione di un dialogo continuo[49].

Va segnalato che l'attività collaborativa con alcune rappresentanze islamiche su temi di stretta attualità ha preso forma nel 2015, con la sottoscrizione di un *Protocollo d'intesa* tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'Ucoii, per individuare i criteri di accesso di imam e ministri di culto negli istituti penitenziari[50].

La questione islamica è stata oggetto di attenzione anche da parte delle amministrazioni locali[51], le quali hanno favorito la connessione con le diverse comunità operanti sul territorio, con un patto volto a inventivare lo scambio di informazioni sulle iniziative proposte alla cittadinanza e sull'aperture delle diverse strutture nelle quali si riuniscono le stesse comunità[52].

I processi avviati tra le amministrazioni locali e le realtà islamiche, finalizzati ad un accrescimento del dialogo e della cooperazione tra le parti coinvolte, in un divenire potenzialmente aperto, rappresentano i primi modelli di collaborazione dal basso, i quali nascono dalle reciproche esigenze mostrate dai soggetti sottoscrittori per una miglior convivenza, attraverso la promozione di una cittadinanza attiva e plurale.

Questo primo percorso risulta anche utile per preparare il campo a quelle che saranno le future collaborazioni aventi ad oggetto la presentazione di questioni particolarmente sensibili, come gli alloggi, le mense, i corsi di lingua, l'avviamento al lavoro, i luoghi di culto, solo per citare i più immediati. In questo modo, proprio l'iniziativa locale può favorire il coordinamento tra i soggetti partecipanti, e promuovere risposte che sono calate e adattate sul territorio interessato per la ricerca di soluzioni a problemi concreti.

---

[47] *Dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano*. Per un commento cfr. P. FANTELLI, *La "Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano": un primo commento*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), Luglio 2008.

[48] P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa* cit., in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 23/2016, p. 31.

[49] Da ricordare anche il *Corso di formazione sull'educazione interculturale e il pluralismo religioso "Nuove presenze religiose in Italia"*, organizzato dal FIDR, cfr. M. BOMBARDIERI, *Italia-Islam-Pluralismo religioso: un percorso d'integrazione. Università, associazioni e Ministero*, in *Il Regno-attualità*, 22/2010, p. 732.

[50] Cfr. A. FABBRI, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di detenzione e di pena e il modello di protocollo d'intesa: prime analisi*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3/2015.

[51] J. PACINO, *Le relazioni dei centri islamici con enti e istituzioni locali*, in *Comunità islamiche in Italia* cit., p. 245. Non va dimenticata l'esperienza delle "piccole intese", espressione di una normativa unilaterale, cfr. G.V. PATIERNO, *L'attuazione delle disposizioni costituzionali in tema di rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Amministrativ@mente Rivista di diritto amministrativi*, n. 6 /2009, p. 2.

[52] Possiamo citare l'esempio di Torino con il *Patto di condivisione* del 2016, sottoscritto da venti associazioni islamiche, o il *Patto di cittadinanza*, sottoscritto nel 2016 tra la citta di Firenze e Comunità islamica di Firenze e Toscana, a firma del Presidente dell'Ucoii, per "affermare i valori della convivenza, del rispetto reciproco, della comune conoscenza e del dialogo", http://press.comune.fi.it. Il sindaco di Torino ha espresso anche il desiderio di sottoscrivere un analogo patto tra l'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e le comunità islamiche. Si registra anche a Bologna l'inizio di un percorso di collaborazione con la neonata Comunità islamica di Bologna, creata nel 2014.

6. Il contenuto delle intese tra diritto speciale e diritto comune

L'analisi del contenuto delle intese sottoscritte con le confessioni religiose, a far data dall'Accordo di Villa Madama, pone inevitabilmente degli interrogativi, che ci aiutano nella comprensione della funzione che assume il modello bilaterale di regolamentazione dei rapporti, anche in relazione con gli sviluppo futuri.

Infatti la riproduzione, con alcune variazioni, dei medesimi contenuti[53], dal quale si arriva alla formulazione di un "modello unico", genera una serie di domande:

1. quale incidenza ha assunto nelle intese il fenomeno dell'appartenenza alla stessa tradizione cristiana delle confessioni interessate alla prima tornata, tale per cui dal punto di vista strutturale e organizzativo, ricalcano tutti uno stesso modello[54] operativo?

2. le confessioni stipulanti di matrice non cristiana, e dunque con un proprio bagaglio organizzativo-disciplinare, a quale compromesso hanno dovuto adattarsi per partecipare ad un modello già collaudato necessario per non perdere la possibilità di essere incluse tra i soggetti firmatari?

3. l'ugual libertà, richiamata dall'articolo 8, primo comma, come espressione delle pluralità di possibilità che l'ordinamento deve presentare alla confessione che si accinge a stipulare una intesa, viene utilizzata come parametro statale di proposta di adesione, così che le specificità e i particolarismi si perdono all'interno del *menu* già predisposto?

4. la standardizzazione dei contenuti[55] fa ritenere ancora possibile la stipula di intese "fuori-misura"?

5. il modello di intesa proposto dai Padri costituenti, come emancipazione dalla legge sui culti ammessi, mantiene ancora il suo valore?

6. come si concilia il ricorso al modello delle intese-fotocopia con la reale conseguenza di introdurre "una disciplina comune solo alle confessioni stipulanti"[56]?

7. la disciplina comune per le tematiche oggetto di intese, non troverebbe la sua giusta dimensione all'interno di una legge comune organica sulla libertà religiosa?

La Corte costituzionale, lo ripetiamo, non ha mai mancato occasione per rimarcare la funzione che assumono le intese come "possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato"[57], e che

> "tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti".

---

[53] Mazzola richiama un "diritto comune delle intese", R. 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. 34/2018, p. 6. Per Domianello le intese fotocopia tendono "ad assicurare irragionevolmente a tutti lo stesso, piuttosto che ragionevolmente a ciascuno il suo", S. DOMIANELLO, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 20/2017, p. 5.

[54] G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2/2016, p. 8.

[55] La Cassazione nella sentenza del 28 giugno 2013, n. 16305, richiamata nella vicenda che ha interessato l'UAAR, afferma che "di fatto le intese si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative «per adesione», innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati".

[56] Colaianni acutamente osserva che la Corte stessa nella sentenza n. 52 del 2016 interpreta questo processo nel senso di una virtuale dichiarazione di illegittimità di tali leggi, N. COLAIANNI, *La decadenza* cit. p. 19.

[57] Così la Corte cost. sent. n. 508 del 2000.

Tuttavia da queste ultime affermazioni emerge il tentativo di giustificare sia la natura propria dell'intesa, sia la prassi applicativa della uniformità dei contenuti, attraverso il richiamo alla regola aurea delle volontà delle parti, la quale viene posta come suggello di un contenuto che sembra avere vita autonoma, ma che trova conferma solo nella volontà autonoma e bilaterale delle parti.

In questi passaggi, il principio originale di disciplina della specialità delle intese viene salvaguardato, ma la presenza di intese-fotocopia viene altresì giustificato come assunzione volontaria da parte dei soggetti, i quali accettano quanto proposto in via applicativa.

A questo proposito gli ultimi disegni di legge sulla libertà religiosa[58], promuovono una riaffermazione della funzione propria delle intese, come espressioni delle peculiarità confessionali, anche attraverso il trasferimento nella normativa comune di alcune tematiche continuamente riproposte nelle intese; lo spostamento verso un diritto comune presenta come controvalore la riconoscibilità del soggetto firmatario, per il quale si prevede l'iscrizione in un apposito registro. I disegni sembrano ancora rispettare i soggetti destinatari del modello bilaterale, non permettendo ad altro formazione sociale di far uso di tale modello per regolare i suoi rapporti con lo Stato.

7. Conclusioni

A mio avvio la lettura a cui perviene la Corte del terzo comma dell'articolo 8 Cost. è valida.

È una lettura valida perché i giudici non hanno fatto altro che cogliere l'essenza e la *ratio* dell'articolo indicato, alla luce dei contesti storici nel quale trova applicazione.

Infatti la questione di fondo risiede nella mancanza di una procedura che possa evidenziare quali condizioni devono essere rispettati per poter procedere alla stipula di una intesa[59], quale carattere deve assumere la confessione per poter essere annoverata come tale.

L'intervento dell'associazione UAAR ha permesso di far emergere i limiti del sistema, in cui fino ad ora si è navigato a vista, attraverso un patto sociale non scritto, in cui l'intesa era vista come una meta raggiungibile previa garanzia di sintonia con l'ordinamento italiano, non certamente ideologica, anche se la matrice ebraico-cristiana ha svolto un ruolo guida nella condivisione di quel bene comune sostanzialmente tutelato.

Fa specie che i limiti operativi dello strumento delle intese non siano mai stati sollevati dalle parti che direttamente sono state protagoniste durante la "stagione delle intese"; ricordiamo che i tempi intercorsi tra la stipula delle prime intese e la legge di approvazione sono stati del tutto accettabili. Episodio che non si è verificato con la seconda tornata, quella del 2007, in cui bisogna attendere 5 anni prima di giungere alla legge. Senza dimenticare la dimensione "limbea" in cui si trovano i Testimoni di Geova.

Durate questo lungo lasso di tempo non sono state sollevate obiezioni giuridiche, nel solco di una procedura politica che richiedeva tempi di convergenza tra le diverse

---

[58] Da ultimo il disegno di legge *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, presentato il 28 settembre 2017, n. 4667. Per una panoramica dei disegni di legge presentati e sullo stato dei lavori rinvio a https://parlamento17.openpolis.it/argomento_leggi/LIBERTA%27+RELIGIOSA. Per un percorso storico, A. NARDINI, *Iniziative per una legge organica sulla libertà religiosa*, in *Coscienza e Libertà* n. 52/2016.

[59] I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *federalismi.it*, n. 8 del 2016.

forze politiche, in aggiunta ad una volontà delle stesse confessioni religiose di portare a termine *l'iter* procedimentale.

A questo dobbiamo aggiungere che l'intesa del 2007 vedono l'introduzione di un cambiamento di iniziativa sui disegni di legge di approvazione, ammettendo l'iniziativa legislativa parlamentare[60].

In un continuo alternarsi tra "pattisti" e "riformisti" a proposito dell'uso delle intese, calati in un'attività parlamentare che periodicamente propone progetti di legge in materia di libertà religiosa, a fronte di più comunità islamiche cui si tenta di dare una impronta nazionalista, mi sembra che non sia ancora chiara la direzione da intraprendere. Risulta evidente che il "modello bilaterale" così come previsto non possa essere più usato come strumento valido per tutte le stagioni, salvo traghettare la sua funzione verso un diritto comune delle intese.

[60] F. PIETRANGELI, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *Rivista AIC*, 1/2012, p. 4; J. PASQUALI CERIOLI, *Il progetto parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica; nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (*www.statoechiese.it*), n. 3/2016, p. 6.

Cultura giuridica e diritto vivente

Direttivo

Direzione scientifica
Direttore: Giuseppe Giliberti
Co-direttori: Luigi Mari, Lucio Monaco, Paolo Morozzo Della Rocca.

Direttore responsabile
Valerio Varesi

Consiglio scientifico

Luigi Alfieri, Jean Andreau, Franco Angeloni, Andrea Azzaro, Antonio Blanc Altemir, Alessandro Bondi, Licia Califano, Alberto Clini, Maria Aránzazu Calzada Gonzáles, Piera Campanella, Antonio Cantaro, Maria Grazia Coppetta, Francesco Paolo Casavola, Lucio De Giovanni, Laura Di Bona, Alberto Fabbri, Carla Faralli, Fatima Farina, Vincenzo Ferrari, Andrea Giussani, Matteo Gnes, Guido Guidi, Giovanni Luchetti, Realino Marra, Guido Maggioni, Paolo Pascucci, Susi Pelotti, Aldo Petrucci, Paolo Polidori, Orlando Roselli, Eduardo Rozo Acuña, Elisabetta Righini, Thomas Tassani, Patrick Vlacic, Umberto Vincenti.

Coordinamento editoriale

Marina Frunzio, M. Paola Mittica.
redazioneculturagiuridica@uniurb.it

Redazione

Luciano Angelini, Chiara Lazzari, Massimo Rubechi.

Collaborano con *Cultura giuridica e diritto vivente*

Giovanni Adezati, Athanasia Andriopoulou, Cecilia Ascani, Chiara Battaglini, Alice Biagiotti, Chiara Bigotti, Roberta Bonini, Darjn Costa, Marica De Angelis, Giacomo De Cristofaro, Elisa De Mattia, Luca Di Majo, Francesca Ferroni, Valentina Fiorillo, Chiara Gabrielli, Federico Losurdo, Matteo Marchini, Marilisa Mazza, Maria Morello, Massimiliano Orazi, Natalia Paci, Valeria Pierfelici, Ilaria Pretelli, Edoardo A. Rossi, Francesca Stradini, Desirée Teobaldelli, Matteo Timiani, Giulio Vanacore, Giordano Fabbri Varliero.

Cultura giuridica e diritto vivente è espressione del Dipartimento di Giurisprudenza (DiGiur) dell'Università di Urbino. Lo sviluppo e la manutenzione di questa installazione di OJS sono forniti da UniURB Open Journals, gestito dal Servizio Sistema Bibliotecario di Ateneo. **ISSN 2384-8901**

Eccetto dove diversamente specificato, i contenuti di questo sito sono rilasciati con Licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale.