

Pierluigi Consorti

1984-2014: le stagioni delle intese e la terza età⁷⁶⁸; dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione

(doi: 10.1440/77031)

Quaderni di diritto e politica ecclesiastica (ISSN 1122-0392)

Fascicolo 1, aprile 2014

Ente di afferenza:

Universit Trieste (units)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione

di Pierluigi Consorti

SOMMARIO: 1. Dal febbraio del 1929 al febbraio del 1984. – 2. Una prima stagione: valdesi ed ebrei. – 3. Una seconda stagione: le altre «prime» intese e assenza della politica. – 4. L'assenza della politica permane: la stagione dell'immobilismo (fino al 1997). – 5. L'assenza della politica diventa un incubo: nessuna legge per nessuno. – 6. Il «cantiere senza progetto». – 7. Una quarta stagione: gli atei salvano le intese. – 8. La stagione attuale: l'impulso della giurisprudenza e la definitiva resa della politica. – 9. La «terza età» dell'art. 8 Cost.

1. Dal febbraio del 1929 al febbraio del 1984

Per gli studiosi dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose in Italia il 2014 è inevitabilmente un anno di bilanci. Infatti, il 18 febbraio del 1984 Bettino Craxi e Agostino Casaroli avevano finalmente sottoscritto l'Accordo di modificazione del concordato lateranense¹. Nella memoria storica resta l'immagine del superamento di un'epoca di sostanziale collateralismo fra Chiesa preconciare e Stato fascista. Seguendo la consueta prassi diplomatica, per restituire l'ospitalità offerta dalla Santa Sede presso il Palazzo del Laterano nell'ormai lontano 1929, la firma in calce al nuovo accordo fu posta nella solenne cornice di Villa Madama: sede di rappresentanza del Ministero italiano degli Affari Esteri. Il 18 febbraio del 1984 chiude un'epoca: la *questione romana* sprofonda nella memoria storica più lontana², la Chiesa cattolica comincia ad essere rappresentata dalla Conferenza episcopale italiana e non più dalla Santa Sede attraverso

¹ Gli atti più significativi sono stati pubblicati in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Un accordo di libertà. La revisione del concordato con la Santa Sede. La riforma della legislazione sugli enti ecclesiastici e i nuovi rapporti con le altre confessioni religiose*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1986. Utile la ricostruzione (ferma alla fase delle trattative) di C. CARDIA, *La riforma del Concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Torino, Einaudi, 1980.

² F. MARGIOTTA BROGLIO, *Dalla questione romana al superamento dei Patti lateranensi. Profili dei rapporti fra Stato e Chiesa in Italia*, in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Un accordo di libertà*, cit., pp. 19-57.

nuove e più agili modalità relazionali; che ovviamente dal punto di vista politico non appaiono del tutto indipendenti dalla perdurante presenza a Roma della sede di Pietro.

La conclusione del nuovo accordo concordatario segna anche l'inizio di un'ulteriore fase. In termini mediatici e collettivi si tratta di una vicenda meno eclatante, e perciò poco conosciuta dalla maggioranza della popolazione. Poiché riguarda direttamente le minoranze cosiddette «acattoliche», la storia mette la sordina. Eppure è proprio la conclusione dell'*affaire* concordatario che consente di portare a termine le trattative avviate fin dal 1976 con le Chiese rappresentative del protestantesimo italiano³. Le loro richieste di attuazione del dettato costituzionale, strettamente connesse alla modifica della allora (come ora!) vigente legislazione fascista sui «culti ammessi», erano infatti rimaste bloccate dalla volontà statale di procedere solo «dopo la revisione del Concordato che interessa la religione della maggioranza dei cittadini italiani»⁴. Risolto l'affare principale, tre giorni dopo la firma dell'Accordo di Villa Madama, Bettino Craxi incontra a Palazzo Chigi il pastore Giorgio Bouchard – in rappresentanza delle Chiese valdese e metodista – per sottoscrivere la prima intesa della storia repubblicana⁵.

Il già simbolico mese di febbraio consolida in questo modo la sua vocazione a restare nella storia dei rapporti fra Stato e confessioni religiose in Italia. Tra il 18 e il 21 febbraio 1984 Bettino Craxi sugella un disegno politico istituzionale di riforma degli assetti istituzionali relativi alle relazioni fra lo Stato e le confessioni religiose, condotto con l'abile regia del Sottosegretario Giuliano Amato e con la significativa partecipazione – fra gli altri – di Francesco Margiotta Broglio⁶: tutti esponenti dell'area laica, riusciti così a superare le ritrosie democristiane che fino ad allora avevano impedito di sbloccare la situazione.

³ Contatti («non erano vere trattative», secondo G. SACERDOTI, *L'intesa tra Stato e Unione delle comunità ebraiche del 1987 e la sua attuazione*, in *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del consiglio dei ministri, 2001, p. 327) vennero avviati anche con gli ebrei (cfr. pure C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 231).

⁴ Così espressamente il Ministro dell'interno Gui nel 1974. La vicenda è nota: per tutti cfr. *Stato e confessioni religiose. 1. Le fonti*, a cura di F. MARGIOTTA BROGLIO, Firenze, La Nuova Italia, 1976, p. 10 in nota. Sulla storia delle trattative cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. pp. 43 ss.

⁵ Un'appassionata ricostruzione storica personale di questa vicenda, che presenta tuttavia qualche confusione di datazione, si può leggere in V. SPINI, *La buona politica. Da Machiavelli alla Terza Repubblica. Riflessioni di un socialista*, Venezia, Marsilio, 2013.

⁶ Un altro protagonista dell'epoca fu G. ACQUAVIVA, di cui si veda *La grande riforma del concordato*, Venezia, Marsilio, 2007.

2. Una prima stagione: valdesi ed ebrei

La sottoscrizione dei citati atti formali costituisce ovviamente solo la tappa più evidente di un percorso più lungo, che aveva preso inizio alcuni anni prima mediante trattative contrassegnate da forti accelerazioni e frenate più o meno brusche, e che doveva comunque essere completato attraverso successivi adempimenti politici e giuridici⁷. Sotto questo profilo, il 1984 costituisce il segnava di una prima «stagione delle intese»⁸, che ha interessato le minoranze confessionali valdesi ed ebraiche storicamente presenti in Italia, verso le quali erano state sperimentate forme di intervento civile certamente non rispettose del principio di libertà religiosa consacrato nella Carta costituzionale del 1948, cui l'intesa con la Tavola valdese del 1984 mette formalmente fine. Non è un caso che questa intesa fosse percepita nella sostanza come un vero e proprio «anticoncordato»⁹. Con la Chiesa cattolica era stato superato il modello confessionista del 1929 attraverso un «accordo di cooperazione», ma con la Chiesa valdese era stato costruito un «accordo di separazione»¹⁰. Più che regolare i rapporti con lo Stato, l'intesa esprimeva la posizione di alterità della Chiesa valdese di fronte allo Stato¹¹. Nell'intento di salvaguardare il principio di laicità, gli evangelici rifiutavano le più vistose forme di compromesso Stato-Chiesa ancora presenti nel nuovo accordo con la Chiesa cattolica: non chiedevano il riconoscimento civile del loro matrimonio religioso, impedivano l'insegnamento di qualsiasi forma di istruzione religiosa nelle scuole, non aderivano al nuovo sistema di finanziamento pubblico delle confessioni religiose.

Nonostante le differenze di contenuto, l'attuazione parlamentare dei due patti avvenne senza intoppi. Già il successivo 11 agosto viene promulgata la legge n. 449, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, mentre per la legge di «ratifica ed esecuzione dell'accordo» di Villa Madama occorre atten-

⁷ Sebbene riferito alla fase storica successiva, di «go and stop in una nuova stagione delle Intese che non decolla» scrive M.C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», (www.statoechiese.it), 2010, p. 7.

⁸ Utilizzano per primi questa formula, ormai di uso comune, R. BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1987, p. 95; G. LONG, *Le confessioni religiose*, cit., p. 43.

⁹ L'evidente differenza di impianto fra l'intesa valdese e quelle successive si giustifica proprio col fatto che la prima di queste era sostanzialmente pronta già dal 1976/77, in attesa soltanto dell'approvazione della riforma concordataria.

¹⁰ A. RIBET, *Per un'alternativa al Concordato. Testo commentato dell'Intesa tra lo Stato italiano e chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, Torino, Claudiana, 1988, spec. p. 13. Cfr. anche le critiche mosse da P. BELLINI, *La tentazione concordataria. A proposito del progetto di intesa con la Chiesa valdo-metodista*, in «Il tetto», 1980, p. 270.

¹¹ G. PEYROT, *Le chiese evangeliche nello Stato e di fronte allo Stato*, in «Gioventù evangelica», 1987, p. 26.

dere il 21 maggio dell'anno successivo. L'approvazione dell'accordo di modificazione concordatario ha difatti seguito l'ordinaria procedura di carattere internazionalistico (ratifica ed esecuzione), mentre l'intesa – di fronte al silenzio del legislatore e in assenza di una prassi precedente – è stata adottata seguendo un'inedita forma di approvazione che in qualche modo conservava il parallelismo tra concordato e intese suggerito dalla pressoché unanime interpretazione dottrinale dell'epoca. La fonte è quindi una legge ordinaria, che dà però atto di essere stata emanata sulla base dell'intesa stipulata che poneva in capo al Governo l'impegno di presentare un disegno di legge di approvazione (ai sensi dell'art. 39 dell'intesa stessa). L'intesa è stata infine allegata alla legge, diventandone parte integrante, configurandosi in questo modo anche quale presupposto formale e parametro di legittimità, anche costituzionale, della legge di approvazione.

Tale procedura rappresentava una stretta applicazione del dettato costituzionale, che impegna a regolare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica «con legge sulla base di intesa». L'intesa – che in linea di principio poteva anche essere considerata un atto politico¹² di carattere parlamentare, sia sostanziale, sia anche solo procedurale («intesa» poteva significare «accordo», «sentita la confessione religiosa») – è stata quindi interpretata alla stregua di uno specifico atto bilaterale, fonte di un dovere costituzionalmente rilevante posto in capo al Governo, che implicava il successivo impegno di procedere alla richiesta di un'approvazione parlamentare che desse forza di legge agli accordi raggiunti. In altre parole, benché la Costituzione individui nella «legge sulla base di intesa» lo strumento di regolamentazione dei rapporti, il punto centrale dell'*iter* era l'intesa e non la legge. In assenza di una precisazione normativa, la menzione dei due atti è stata interpretata nel senso di una bipartizione di competenze fra Parlamento (legge) e Governo (intesa) ripercorrendo la medesima procedura bilaterale attuata con la Chiesa cattolica, che attribuisce nella sostanza la responsabilità politica degli accordi al Governo, che ne sopporta il peso applicativo sia verso la controparte sia verso il Parlamento. L'intesa quindi è stata considerata una base solidissima ed inattaccabile della legge; oggi diremmo un «atto blindato», fino al punto di negare qualsiasi intervento parlamentare integrativo o modificativo dell'intesa ormai sottoscritta dal Governo. Il Parlamento poteva solo prendere o (com'è poi accaduto) lasciare.

¹² Negli anni Settanta del secolo scorso la domanda circa la natura politica anziché giuridica degli atti che regolavano i rapporti fra Stato e Chiese investì anche il concordato: per tutti cfr. P. BELLINI, A. CERVATI, G. PEYROT, G. SACERDOTI, e F. ZANCHINI, *Il concordato: trattato internazionale o patto politico?*, Roma, Borla, 1978.

Tale scelta politica era sostanzialmente avallata dalla dottrina che, salvo qualche sfumatura¹³, si trovava d'accordo sulla qualificazione della legge emanata sulla base dell'intesa come fonte atipica¹⁴, rinforzata¹⁵, frutto di una riserva assoluta di legge (ritenuta dai più una «riserva di assemblea», ai sensi dell'art. 27, ultimo comma, Cost.¹⁶). Non intendo approfondire questo tema che, pur rilevante, in buona sostanza tocca prevalentemente un aspetto tecnico conseguente all'interpretazione sostanziale dell'art. 8 Cost., che meriterebbe di prendere in considerazione anche la natura giuridica dell'intesa in sé considerata, vale a dire come atto produttivo di effetti giuridici sinallagmatici in capo ai contraenti, e specialmente in capo al Governo, che non può limitarsi a declinare le responsabilità politiche della mancata approvazione facendole cadere sul Parlamento, quasi presentandolo come soggetto terzo rispetto alla procedura seguita. Dal punto di vista costituzionale, nulla vieterebbe di incardinare l'intero procedimento nell'ambito delle competenze parlamentari, arrivando ad una legge sulla base di intesa raggiunta dal Parlamento stesso con le relative rappresentanze delle confessioni religiose, lasciando che gli equilibri politici del rapporto Parlamento-Governo siano determinati nelle forme delle consuete prassi parlamentari senza un necessario formale coinvolgimento delle confessioni religiose in relazione al Governo.

¹³ In termini monografici la questione è stata affrontata per primo da G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974, che esaminava e discuteva le tesi presentate fino ad allora, proponendone una centrata su una vincolatività differenziata della regola *stare pactis*, che avrebbe impegnato la sola responsabilità politica del Governo circa l'accesso alla trattativa e la successiva scelta di presentare o meno il progetto di legge di approvazione dell'intesa eventualmente raggiunta; mentre il Parlamento, una volta interessato della questione, potrebbe «soltanto approvare o respingere il progetto di legge governativo per l'esecuzione dell'intesa raggiunta, ma non modificarlo o amputarlo» (p. 248). In seguito S. LARICCIA, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 231-258, pur confermando la difficoltà di una soluzione univoca circa l'interpretazione della natura giuridica dell'intesa e della legge, conveniva sul fatto che, a prescindere dalle tesi dottrinarie, «la conclusione è la medesima: sono costituzionalmente illegittime le leggi adottate senza l'intesa o discostandosi dall'intesa» (p. 253).

¹⁴ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Milano, Giuffrè, 1987, vol. I, pp. 151 ss.; G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia, in Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, Torino, Giappichelli, 1995, p. 5.

¹⁵ C. CARDIA, *Manuale*, cit., p. 226.

¹⁶ G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo*, cit., p. 189; S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI e S. DOMIANELLO, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, Torino, UTET, 1993, p. 29.

Tuttavia questo non è avvenuto. Anzi, come si vedrà fra poco, successive disposizioni legislative e costituzionali hanno irrigidito lo schema di prima attuazione, provocandone a mio avviso il blocco formale e l'inefficacia politica. Mi limito per adesso a segnalare come, nonostante la diversità contenutistica di molti punti sostanziali dei due testi pattizi, entrambe le leggi emanate nel 1984/85 sulla base delle convenzioni sottoscritte in sede governativa consolidano il parallelismo sussistente fra l'art. 7, secondo comma, e l'art. 8, terzo comma, Cost.¹⁷

Da questo punto di vista si può affermare che la prima stagione delle intese si fonda sull'attuazione – sebbene con trentacinque anni di ritardo – dell'originale spirito costituzionale che aveva riconosciuto l'uguale libertà di «tutte le confessioni religiose» (art. 8, primo comma, Cost.) immaginandone la regolamentazione dei rapporti con lo Stato attraverso un comune regime di fonti bilaterali. La diversa posizione soggettiva della Santa Sede rispetto alle «confessioni religiose diverse dalla cattolica» giustifica la distinzione fra l'adozione di strumenti espressamente internazionalistici – come vanno considerati i Patti lateranensi con le loro successive modificazioni – e quelli assunti in attuazione del terzo comma dell'art. 8 che, per la loro specificità e novità, pur suscettibili di diversa interpretazione, dovevano essere considerati nella sostanza ugualmente vincolanti. Questa soluzione dipende molto dal confronto fra le due parallele disposizioni costituzionali, in pratica considerate entrambe norme sulla produzione giuridica¹⁸, allo stesso modo funzionali all'attuazione dei

¹⁷ L'intento di controbilanciare la menzione costituzionale dei Patti lateranensi con una norma parallela a vantaggio delle altre confessioni religiose traspare dai lavori preparatori della Costituzione: cfr. G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1990, spec. pp. 348 ss. Da ultimo, sulla «inscindibilità fra art. 7 e art. 8» cfr. S. BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», www.statoechiese.it, 2010, p. 11.

¹⁸ Il dibattito dottrinale sul punto, specialmente quando le intese erano solo un'espressione costituzionale di carattere programmatico, era condizionato dal valore giuridico da attribuire ai Patti lateranensi rispetto alla Costituzione e alle leggi di derivazione concordataria rispetto alle leggi ordinarie. Gli esponenti più vicini alle posizioni della Chiesa cattolica erano contraddetti da coloro che propugnavano tesi più laiche: per questo si veda G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana. Contributo all'interpretazione sistematica dell'articolo 7 della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, spec. pp. 30 ss. Tornare, a distanza di decenni, sull'espressione «norme sulla produzione giuridica» non comporta l'adozione dei precedenti parametri dommatici e sistematici; più semplicemente appare la constatazione di un dato di fatto che non toglie valore al «rango costituzionale» assunto dall'obbligo dello Stato di osservare «le convenzioni stipulate con qualunque confessione» (G. CASUSCELLI, *Concordati e intese*, cit., p. 248).

comuni principi costituzionali di riferimento (ossia: la distinzione degli ordini¹⁹ e l'uguale libertà di tutte le confessioni religiose)²⁰.

Appare quindi ovvio che il parallelismo più volte richiamato costituito dagli articoli 7 e 8 Cost. abbia trovato conferma nelle procedure seguite in questa primissima stagione, nella sostanza caratterizzata da una prassi essenzialmente «internazionalistica», secondo la quale la delegazione statale trattava separatamente con le delegazioni delle confessioni religiose. Da questo punto di vista l'intesa valdese – e la sua successiva approvazione legislativa – deve essere letta come un esplicito *pendant* del concordato cattolico. Questo stesso aspetto riveste anche l'intesa sottoscritta con le Comunità ebraiche (allora chiamate «israelitiche»). Sebbene temporalmente successiva, nella sostanza essa è un frutto di questa prima stagione; almeno se è vero che l'Unione «insistette che l'intesa dovesse avere da parte dello Stato 'piena ed intera esecuzione' come se si trattasse di un trattato, senza essere trasfusa nel corpo della legge che disciplina i reciproci rapporti»²¹. Sebbene il carattere vincolante dell'intesa rispetto alla successiva legge non sia stato formalmente consacrato nelle forme auspiccate – non sono formalmente definite né «di esecuzione» né «di attuazione» –, non v'è dubbio che tanto la legge 449 del 1984 quanto la legge 101 del 1987 (relativa all'intesa ebraica) attraverso l'allegazione alla legge del testo dell'intesa riflettono nella sostanza l'alterità rispetto allo Stato dei due soggetti contraenti, nonché il ruolo servente della legge rispetto all'accordo raggiunto dalle «relative rappresentanze» dello Stato e delle confessioni religiose.

3. Una seconda stagione: le altre «prime» intese e assenza della politica

Le intese successive appartengono invece ad una seconda stagione, sebbene dal punto di vista temporale sussista una parziale sovrapposizione dei due periodi. La differenza procedurale probabilmente riguarda più

¹⁹ «Questo principio basilare [ancorché enunciato in forma esplicita quanto alla sola Confessione egemone: *Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani*] ha titolo in effetti a una valenza generale: giacché esso – nel circoscrivere «*formaliter et materialiter*» l'ordinamento giuridico statale – lascia perciò stesso che, nell'area rimasta così libera, gli ordinamenti religiosi si accampino ciascuno con la sua tipicità e l'autonomia che gli pervengono dalla rispettiva vocazione»: P. BELLINI, *I rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Studi in memoria di M. Condorelli*, Milano, Giuffrè, 1988, I, p. 145 (trattasi della relazione tenuta presso l'Accademia nazionale dei Lincei il 3 giugno 1986 in occasione del Convegno dal titolo *Il pluralismo confessionale nella attuazione della Costituzione*, come tale pubblicata anche altrove).

²⁰ Per tutti, cfr. P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso, CETIM, 1987, pp. 124 ss.

²¹ G. SACERDOTI, *L'intesa tra Stato e Unione delle comunità ebraiche*, cit., p. 332.

gli equilibri della politica amministrativa italiana e la ripartizione delle competenze governative che non la politica ecclesiastica in sé. Detto altrimenti: la prassi amministrativa connessa alla politica ecclesiastica ha risentito degli equilibri determinati in termini di rapporti politici tra maggioranze governative e parlamentari e fra centro e periferia.

Una volta risolta la questione aperta con l'antico protestantesimo italiano e quella, molto delicata, dei rapporti con l'ebraismo oggetto di una specifica persecuzione difficile da elaborare anche solo sotto il profilo storico, lo Stato poteva limitarsi ai piccoli aggiustamenti necessari per estendere alle altre confessioni le scelte già attuate verso la Chiesa valdese e le Comunità ebraiche²².

In questa fase sembra aver avuto un certo peso l'approvazione, alla fine degli anni Ottanta, della legge 23 agosto 1988, n. 400, che – ancora una volta, a distanza di trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione – organizzava l'apparato di governo da un lato attribuendo alla deliberazione del Consiglio dei ministri «gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica» (art. 2, comma tre, lett. i)) e quelli «concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione» (art. 2, comma tre, lett. l)): e dall'altro lato affidando al Presidente del Consiglio le «attribuzioni istituzionali in materia di rapporti con le confessioni religiose», ferme restando le attribuzioni del Ministero dell'interno (art. 19, comma 1, lett. i-bis))²³, di per sé storicamente competente in materia di diritti religiosi. Questi aggiustamenti si sono riflessi anche sulle procedure d'intesa rela-

²² Non va dimenticato che l'ebraismo era regolato da norme unilaterali che esprimevano forti interferenze civili nella vita delle Comunità israelitiche. In questo caso la riforma toccava aspetti organizzativi e sistematici che dovevano rimuovere il precedente assetto giurisdizionalista (cfr. G. FUBINI, *La condizione giuridica dell'ebraismo italiano*, Firenze, La Nuova Italia, 1974), nonché mettere a regime un'esperienza in parte debitrice dell'antisemitismo istituzionale presente nel periodo fascista – se non oltre – verificando altresì le misure di collegamento con un ordinamento – come quello ebraico – che presenta caratteristiche di trasversalità e pregnanza tale da renderlo molto più vicino a quello della Chiesa cattolica che non a quello della Chiesa valdese o delle altre confessioni religiose di rilievo nazionale (cfr. a questo riguardo P. DE BENEDETTI, *La legge e la tradizione ebraiche*, e G. FUBINI, *Il diritto ebraico. Le problematiche del rapporto con lo Stato in Italia*, entrambi in *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. PARLATO e G. B. VARNIER, Torino, Giappichelli, 1992, pp. 97-121).

²³ La legge del 1988 «non ha precisato tuttavia gli specifici compiti del Presidente del Consiglio e del Segretariato generale della Presidenza [...] è stata poi la riforma generale dell'organizzazione del Governo sulla base della legge delega 15.3.1997 n. 59 a delineare più compiutamente il quadro delle attribuzioni degli organi del Governo, distinguendo anche tra il ruolo della Presidenza del Consiglio e quello del Ministero dell'Interno» (G. PASTORI, *La riforma della presidenza del consiglio dei ministri e le competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose*, in *Dall'accordo del 1984*, cit., p. 15). Tali competenze saranno in seguito ribadite e precisate con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, che affida alla Presidenza del Consiglio «i rapporti del Governo con le confessioni religiose ai sensi degli artt. 7 e 8 ult. co. della Costituzione» (art. 2, secondo comma, lett. e)).

tive alla confessioni espressive di minoranze religiose storicamente meno radicate nel tessuto sociale italiano rispetto a quella valdese ed ebraica.

Un antecedente di questa rinnovata articolazione di competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose è il DPCM del 28 marzo 1985, che incaricava il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio (all'epoca Giuliano Amato) di «condurre le trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate in vista della stipulazione delle intese di cui all'art. 8 Cost., sulla base delle valutazioni» di una Commissione istituita all'uopo presso la stessa Presidenza del Consiglio, composta da cinque esperti, «di volta, in volta» integrata con «quattro esperti designati dalla rappresentanza della confessione religiosa interessata». In tale contesto, sebbene attenuata dall'assorbimento in una Commissione di fatto tutta interna all'amministrazione statale, la procedura manteneva ancora una significativa bilateralità, che si è persa definitivamente col DPCM del 19 marzo 1992. Quest'ultimo atto, pur mantenendo l'attribuzione dell'incarico di condurre le trattative al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, istituiva una Commissione interministeriale composta da burocrati e incaricata «di preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative» (art. 2), consentendole di «avvalersi della collaborazione di esperti cittadini italiani, designati dalla confessione religiosa interessata» (art. 4). Nella sostanza, la fase della trattativa perdeva ogni caratteristica di originalità. L'intervento delle confessioni religiose si limitava alla definizione di aggiustamenti nominalistici e tutto sommato secondari, disposti sull'identico testo base che la Commissione proponeva uguale per tutti. Si inaugurava così la stagione delle «intese-fotocopia»²⁴.

Questo esito è anche il frutto di successivi Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri²⁵ che consacrano la definitiva assenza della

²⁴ L'espressione è stata utilizzata, fra gli altri, da G. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in «Forum Quaderni Costituzionali», 2007; V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2011, p. 11; A. ALBISETTI, *Le intese fantasma*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2012, p. 6; B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali*, cit., parla di «accordi fotocopia», p. 380. In altre parole, le intese «si articolano intorno ad un nucleo fondamentale, comune anche al Concordato con la Chiesa cattolica: assistenza spirituale, istruzione religiosa, riconoscimento civile del matrimonio religioso, riconoscimento degli enti confessionali e [...] finanziamento delle confessioni» (così N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, p. 153).

²⁵ Quello già citato del 19 marzo 1992 prevedeva la scadenza dell'attività della Commissione al 31 dicembre 1993. Il 14 marzo 1997 un analogo DPCM, questa volta senza previsione di scadenza predeterminata, ne riproduce sostanzialmente lo schema. In pari data un altro DPCM istituisce una Commissione consultiva per la libertà religiosa, composta da sei professori universitari – tre dei quali indirettamente ascrivibili alla rappresentanza confessionale (mi riferisco a Giorgio Pastori per la Chiesa cattolica; Gianni

politica ecclesiastica, di fatto abbandonata in una condizione di sostanziale «anomia in riferimento alle procedure di accesso alle intese» e alla loro approvazione²⁶, colpevolmente lasciate nelle mani della burocrazia governativa²⁷.

4. *L'assenza della politica permane: la stagione dell'immobilismo (fino al 1997)*

L'esito paradossale dell'assenza di una vera e propria politica ecclesiastica, è confermato sia dalla sequenza temporale sia dalla natura dei soggetti confessionali interessati. Le prime intese realizzate con la procedura amministrativa bilaterale sono infatti tutte riferibili al mondo cristiano protestante: il 1986 è l'anno dell'Unione delle Chiese cristiane avventiste e delle Assemblee di Dio in Italia; il 1993 (già costituita la Commissione interministeriale) è la volta della Unione cristiana evangelica battista d'Italia e della Chiesa evangelica luterana in Italia. Alla fine di questo periodo la Repubblica conosce sei intese tutte sottoscritte con confessioni radicate nel ceppo giudaico cristiano da esponenti dell'area socialista. Le intese fino al 1986 incluso sono state sottoscritte da Bettino Craxi e quelle del 1993 da Giuliano Amato.

I successivi disegni di legge sono stati approvati nei normali tempi parlamentari ricorrendo anche in questo caso a ordinarie leggi di approvazione, nella sostanza simili alle altre leggi di approvazione conosciute nella prassi parlamentare: vale a dire atti normativi caratterizzati da una formazione progressiva, in particolare basata sull'approvazione per legge di una precedente fase amministrativa²⁸. In simili evenienze l'atto

Long – che all'epoca non era impegnato in attività di docenza universitaria – per le Chiese evangeliche e più in generale il protestantesimo; Giorgio Sacerdoti per l'ebraismo) cui assegna compiti molto larghi quanto generici, ed in parte sovrapponibili a quelli della Commissione interministeriale formalmente incaricata di sostenere il Sottosegretario nella effettiva conduzione delle trattative.

²⁶ R. MAZZOLA, *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2013, 2, p. 342.

²⁷ È interessante segnalare che «mancando una specifica disciplina normativa, l'ammissione alla trattativa per la stipulazione dell'intesa fra le *relative rappresentanze* delle organizzazioni religiose e la Commissione governativa, di cui al 3° comma dell'art. 8» (V. Tozzi, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, cit., p. 10) avviene secondo modalità standardizzate *uti lex esset*, come si può leggere nella ricostruzione effettuata da F. BOTTI, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», www.statoechiese.it, 2008, pp. 14-15.

²⁸ Cfr. S. SPUNTARELLI, *L'amministrazione per legge*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 159 ss. Colpisce che la dottrina ecclesiasticistica non abbia finora riservato attenzione all'assimilabilità delle «leggi di approvazione» dell'intesa alle altre «leggi di approvazione»; come d'altro canto gli studiosi di queste ultime non abbiano fatto riferimento alle prime. Eppure in termini generali si tratta di una *vexata quaestio* che interessa la distinzione fra

parlamentare in un certo senso legittima la precedente attività svolta dal Governo (ratifica) e l'avalla (esegue).

Va dato atto che in questo stesso lasso temporale sono state pure definite alcune intese integrative o modificative delle precedenti in relazione agli accordi di carattere finanziario già fissati. Tali ripensamenti dimostrano la funzione tutto sommato strumentale delle intese e della politica ecclesiastica della fine del secolo scorso. In perfetto stile amministrativo, le parti si concentrano sulla necessità di eliminare gli effetti della (ancora!) vigente legge fascista sui culti ammessi e sull'opportunità di trarre significativi benefici economici utilizzando il nuovo sistema di finanziamento pubblico delle confessioni religiose, basato sul duplice canale della deducibilità delle offerte e sull'assegnazione della quota parte dell'otto per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche realizzato con la riforma concordataria²⁹. In un certo senso, gli ideali di separazione e di laicità che avevano contrassegnato la prima intesa alternativa al concordato e parzialmente anche alcuni tratti delle altre intese, hanno ceduto il passo di fronte alla opportunità di soddisfare più prosaici bisogni materiali³⁰.

In conclusione, le intese stipulate in queste prime stagioni «si assomigliano tutte [...]. Evidenti sono anche le analogie con il trattamento della Chiesa cattolica, tanto da poter parlare [...] di un 'diritto comune delle confessioni'» realizzato per via pattizia³¹. Fino al punto che «in-

legge formale e legge materiale, studiata specialmente con riguardo da un lato alle leggi di approvazione del bilancio dello Stato (rispetto alla quale si pone tuttavia la specifica questione di una legge che approva un atto anch'esso prodotto dal Parlamento – cfr. F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 293); e dall'altro alle leggi di approvazione degli Statuti regionali o, più in generale, delle altre leggi che approvano atti amministrativi (cfr. S. AMOROSINO, *Leggi e programmazioni amministrative: diversità funzionale, riserva di amministrazione e reciproche «invasioni di campo»*, in «Diritto amministrativo», 2006, pp. 229 ss.). In questo senso non appare condivisibile la diversa posizione espressa da B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 91 ss., che, sulla scorta di dottrina risalente, ritiene che sotto il profilo tecnico le leggi di approvazione siano solo quelle composte da «un'unica disposizione con la quale si approva l'intesa ad essa allegata» (p. 91).

²⁹ V. PARLATO, *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino, Giappichelli, 1991; A. PIN, *Laicità e Islam nell'ordinamento italiano. Una questione di metodo*, Padova, CEDAM, 2010, pp. 38-48.

³⁰ Nel 1993 valdesi e metodisti scelgono di accedere al sistema di finanziamento pubblico realizzato con la riforma concordataria, e già esteso ad altre Chiese per mezzo delle successive intese; analoga scelta di tipo economico è stata operata nel 1996 sia dalla Unione delle comunità ebraiche che dall'Unione avventista; cfr. G. LONG e V. DI PORTO, *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1998, pp. 41 ss.

³¹ G. LONG, *Le intese con le chiese evangeliche*, in *Dall'Accordo del 1984*, cit., p. 321. In altre parole, le intese «si articolano intorno ad un nucleo fondamentale, comune anche al Concordato con la Chiesa cattolica: assistenza spirituale, istruzione religiosa, riconoscimento civile del matrimonio religioso, riconoscimento degli enti confessionali e

tesa e successiva legge di approvazione non sono che fasi di un unico procedimento di riconoscimento della confessione religiosa, un super-aggravamento della concessione di una personalità giuridica speciale, cui consegue l'accesso a un predeterminato pacchetto di benefici economico-giuridici³². Non bisogna mai dimenticare che il «diritto comune» cui si fa qui riferimento è fissato dalla disciplina del 1929/30 sui culti ammessi: non solo cronologicamente obsoleta, ma ontologicamente incostituzionale perché basata sul «presupposto logico, pregiuridico» della religione di Stato, «o meglio il principio della religione cattolica, apostolica e romana, quale unica religione dello Stato»³³; legislazione ancora vigente benché superata e fascista³⁴, «antistorica»³⁵. Da questo punto di vista il ricorso alle intese ha determinato un risultato costituzionalmente paradossale, in quanto ha attribuito loro una controproducente funzione divisiva, affatto diversa da quella inclusiva per cui erano state pensate. Invece di costituire percorsi verso una «uguale libertà» di «tutte le confessioni religiose», sono diventate sigilli di «disuguali trattamenti» differenziati fra «confessioni religiose» che hanno avuto la forza politica di raggiungere l'intesa e quelle che al contrario non l'hanno avuta³⁶.

Sotto il profilo politico-giuridico sembra opportuno osservare la sussistenza di un duplice piano di intervento normativo, che in un certo senso concretizza una velata ambiguità (o ambivalenza) connessa alla presenza di una sorta di duplice «diritto comune» che regola questa materia. Da un primo lato quello confezionato sulla base della logica bilaterale rappresentativa della continuità politica che va dai Patti del 1929 all'art. 7 della Costituzione alla revisione del Concordato nel 1984; e che come si è visto ha dapprima influenzato la formulazione del terzo comma dell'art. 8 della Costituzione e poi – sempre nel 1984 – ha dato il via alla stagione delle intese; da un altro lato quello che emerge dalla legislazione comune in senso proprio, frutto dell'attività unilaterale dello Stato. Quest'ultima procede in maniera autonoma, non si cura della specificità dell'elemento religioso istituzionale eppure produce signifi-

[...] finanziamento delle confessioni» (così N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 153).

³² G. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose*, cit., p. 1.

³³ L. BARBIERI, *Sul concetto di confessione religiosa*, Napoli, ESI, 1991, pp. 37 ss.

³⁴ M. TEDESCHI (in più lavori: per tutti cfr., *La legge sui culti ammessi*, in ID., *Studi di diritto ecclesiastico*, Napoli, Jovene, 2002, pp. 123-138) sviluppa un interessante punto di vista sulla legislazione del 1929/30 relativizzandone il carattere «fascista» valorizzandone la sostanziale compatibilità con l'impianto costituzionale (spec. p. 136).

³⁵ O. FUMAGALLI CARULLI, *Legge e libertà religiosa. Dai «culti ammessi» alla libertà religiosa: un cammino incompiuto*, in «Lustitia», 2004, p. 171.

³⁶ Così anche M.C. FOLLIERO e A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 125.

cativi cambiamenti che gioco forza incidono sulla condizione giuridica dei soggetti religiosamente qualificati. Per tutti basta pensare alla stessa materia matrimoniale – sostanzialmente unilaterale, fatta eccezione per le forme di celebrazione, e una paradossale permanenza della legge matrimoniale del 1929 nonostante le modifiche del 1984³⁷ – e patrimoniale (ad esempio a quella connessa agli enti ecclesiastici³⁸ o agli edifici di culto³⁹) per rendersi conto che la necessità di un'intesa diventa tutto sommato poco significativa. Sulla base di simile constatazione, già dieci anni fa autorevole dottrina commentava:

Se il diritto comune è più favorevole del diritto concordatario, non vi è ragione che il primo non sia utilizzato da tutti e perciò anche da chi sia parte di un accordo. A meno che l'applicazione del diritto comune più favorevole non sia vissuta negli ambienti vaticani come una violazione del Concordato, o, comunque, come un'innovazione che, per essere efficace, debba essere convenuta necessariamente con la Santa Sede⁴⁰.

In altri termini, a meno che la preferenza per la via bilaterale non provenga da pressioni esterne alla volontà di procedere unilateralmente verso la via della «uguale libertà».

5. *L'assenza della politica diventa un incubo: nessuna legge per nessuno*

Sul piano della politica ecclesiastica bilaterale, in ogni caso, non si registrano novità fino al 1997, quando viene nominata una nuova Commissione interministeriale con il compito di portare a conclusione i contatti intrapresi con altre confessioni religiose. Con una visione retrospettiva, il Presidente di questa Commissione ha attribuito al Governo all'epoca

³⁷ P. MONETA, *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Torino, Giappichelli, 2002³.

³⁸ Si pensi all'abrogazione del secolare istituto della autorizzazione agli acquisti (per cui cfr. M. RICCA, *Morte della manomorta? Abrogazione dell'autorizzazione agli acquisti delle persone giuridiche e rilevanza costituzionale della normativa concordataria*, in «Il Diritto Ecclesiastico», 1997, I, pp. 1066 ss.) o alle modalità per il riconoscimento della personalità giuridica (P. PICOZZA, *Gli enti ecclesiastici: dinamiche concordatarie tra innovazioni normative e disarmonie del sistema*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2004, pp. 165-182) o alle interferenze prodotte dalla legislazione sul non-profit (P. CONSORTI, *La disciplina dell'impresa sociale e il 5 per mille*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2006, pp. 457-474).

³⁹ Cfr. N. MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. CASUSCELLI, Torino, Giappichelli, 2012⁴, pp. 333-345.

⁴⁰ F. FINOCCHIARO, *Il concordato del 1984 e le intese. Le confessioni senza intesa*, 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 G. LEZIROLI, Napoli, Jovene, 2004, pp. 121 ss.

guidato da Romano Prodi, la volontà di perseguire una politica ecclesiastica in grado di «assicurare a tutti i fenomeni, comunque riconducibili alla problematica religiosa o alla coscienza o alle credenze, un impianto normativo e un punto di riferimento più moderno» seguendo due diverse direttrici. Da un lato, la presentazione di un organico disegno di legge sulla libertà religiosa (che era stato già approvato nel 1991 senza essere mai stato presentato in Parlamento), e dall'altro la ripresa delle «intese con le confessioni religiose che da più tempo l'avevano richieste»⁴¹: ossia l'Unione Buddhista italiana e i Testimoni di Geova. Con l'occasione, furono avviate nuove «trattative con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, con la Chiesa Apostolica in Italia, con l'Istituto Buddista Italiano 'Soka Gakkai' e con l'Unione Induista Italiana»⁴² seguendo «un metodo sostanzialmente nuovo, che ha visto operare di concerto la Commissione per le intese e la Commissione consultiva per la libertà religiosa»⁴³.

⁴¹ F. 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 *Dall'Accordo del 1984*, cit., p. 309.

⁴² F. PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose*, cit., p. 310 (il profluvio di maiuscole è nell'originale). L'elenco delle Confessioni religiose che avevano chiesto l'intesa non sembra tuttavia esaustivo, almeno stando a quanto si può leggere nella scheda, a cura di R. ASTORRI, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1999, 2, p. 32. Da quest'ultima si trae: (a) che l'Unione dei Buddhisti aveva chiesto l'intesa nel 1996, ma (b) che i Testimoni di Geova nel 1996 avevano reiterato una richiesta già avanzata nel 1977 (cfr. P. PICCIOLI, *Il prezzo della diversità. Una minoranza a confronto con la storia religiosa in Italia negli scorsi cento anni*, Napoli, Jovene, 2010; E. CAMASSA AUREA, *Libertà religiosa e fedeltà alla repubblica*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Salerno, Edisud, 1990, pp. 489-498); (c) nel 1988 – reiterata nel 1996 – aveva avanzato richiesta di intesa anche l'Assemblea spirituale nazionale dei Baha'i d'Italia, di cui si sono perse le tracce; (d) che la componente musulmana aveva avanzato richiesta di intesa nel 1990 – reiterata nel 1997 – come Associazione musulmani italiani; nel 1991 come Centro islamico culturale d'Italia; nel 1992 come UCOOI e nel 1998 come COREIS; (e) che nel 1998 risulta avanzata istanza anche da parte dell'Alleanza di chiese cristiane evangeliche in Italia; (f) che la componente ortodossa risulta molto più articolata: nel 1987 chiede l'intesa la Chiesa ortodossa d'Italia (vicariato generale), nel 1990 la Chiesa ortodossa metropolitana autonoma in occidente, nel 1992 l'Arcidiocesi greco-ortodossa d'Italia, nel 1994 sia l'Associazione cristiano ortodossa (Patriarcato di Serbia), che reitera l'istanza nel 1996, sia la Chiesa ortodossa d'Italia (eparchia autonoma di Ravenna e d'Italia della metropoli bulgara dell'Europa occidentale) (su questi aspetti, cfr. F. BOTTI, *Sui contenuti*, cit.; G. 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», 2007, pp. 399-412; V. 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», www.statoechiese.it, 2012, 36; (g) dal 1992 chiede l'intesa l'Esercito della salvezza; (h) dal 1994 l'Unione degli atei agnostici e razionalisti.

⁴³ F. PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose*, cit., p. 310: la Commissione consultiva per la libertà religiosa è la stessa di cui al DPCM 14 marzo 1997, citato nella nota 23.

La solerte attività amministrativa avviata nell'epoca del Governo dell'Ulivo si scontra tuttavia con l'immobilismo della politica. Nel 2000 il Presidente D'Alema sottoscrive le intese approntate con l'Unione Buddhista italiana e i Testimoni di Geova, senza tuttavia impegnarsi per dare corso all'*iter* parlamentare. La politica italiana sta cambiando radicalmente.

Sono scese in campo forze come la Lega Nord e Forza Italia, che contrastano apertamente le politiche espressive dell'ampliamento dei diritti di libertà. In materia religiosa appaiono quasi più «cattoliche» della Chiesa cattolica, percepiscono come un dramma la presenza di comunità religiose straniere in Italia e si oppongono alla approvazione delle intese già siglate⁴⁴; all'interno di una più ampia riforma del secondo titolo della Costituzione, apparentemente in direzione federalista, i rapporti «tra la Repubblica e le confessioni religiose» vengono attribuiti allo Stato (art. 117, secondo comma, lett. c), come riformato nel 2001)⁴⁵. Ho già scritto che questa formula, a mio avviso, va intesa con esclusivo riferimento agli aspetti apicali delle relazioni fra la Repubblica (appunto, lo Stato) e le confessioni religiose, lasciando aperti spazi di confronto in sede regionale e comunale, peraltro mai cessati in questi anni⁴⁶. Costituisce tuttavia un fatto storico che, nel frattempo, si sia registrato un totale blocco delle intese con lo Stato.

Sebbene si registrino alcuni ulteriori aggiustamenti delle ormai «vecchie intese» su singole questioni specifiche, bisogna attendere altri sette anni per arrivare a nuovi atti politicamente significativi. Nel maggio 2006 si insedia il secondo governo Prodi, che il 4 aprile 2007 procede alla sottoscrizione delle quattro intese avviate nel 1997 (primo governo Prodi) con gli Ortodossi, i Mormoni, gli Induisti e i Cristiani apostolici. A scanso di equivoci, viene anche ripetuta la firma delle intese già sottoscritte nel 2000 con i Buddisti e i Testimoni di Geova, nel frattempo abbandonate al naufragio parlamentare⁴⁷. Come si vede, restano fuori i Buddisti della

⁴⁴ Cfr. M. VENTURA, *Religion and Law in Italy*, Alphen aan de Rijn, Wolters Kluwer, 2013, pp. 50 s.

⁴⁵ Si veda ampiamente G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2012.

⁴⁶ P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2003, pp. 18 ss. Il dibattito è ovviamente molto più articolato, da ultimo ben ricostruito da G. D'ANGELO, *Repubblica*, cit.

⁴⁷ Nel caso dei Buddisti, cfr. S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica» (www.statoechiese.it), 2008.

«Soka Gakkai» e tutto il mondo islamico⁴⁸, che ha ricevuto un trattamento differenziato sul quale occorrerà tornare fra poco.

Bisogna pure osservare che questa è stata anche la stagione delle «intese fantasma»⁴⁹. Il ministero Prodi infatti consolida nella sostanza la medesima linea di disimpegno politico parlamentare già adottata da D'Alema. La sottoscrizione dell'intesa riveste un mero valore protocol-lare, confermato dall'assenza del minimo sforzo politico finalizzato al raggiungimento della piena efficacia giuridica degli accordi raggiunti con le confessioni religiose.

Dal punto di vista tecnico si realizza una condizione paradossale. Le confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa restano al tempo stesso senza mezzi per ottenere la legge che il Parlamento dovrebbe emanare e senza un interlocutore istituzionale in grado di supportare le loro istanze, dato che il governo oppone la propria incompetenza in ordine alla promozione dell'atto parlamentare che, tuttavia, risulta indispensabile per soddisfare i loro interessi⁵⁰.

L'Italia rivive così la metafora del proprio gioco nazionale. In serie A milita in splendido isolamento la Chiesa cattolica; in serie B giocano le confessioni religiose che sin dalle prime stagioni regolano i loro rapporti con lo Stato attraverso una legge approvata sulla base di un'intesa; in serie C quelle che sono riuscite a sottoscrivere – anche più di una volta – un'intesa, ma non hanno ottenuto la legge di approvazione⁵¹; in serie D tutte le altre, regolate dalla (ancora!) vigente legge fascista del 1929; c'è anche un sotto-girone D1, animato dalle varie componenti dell'Islam italiano, destinate a rapportarsi con lo Stato in sede di Consulte o Comitati dal franco sapore giurisdizionalista e persino islamofobico.

⁴⁸ Cfr. anche *supra*, nota 40.

⁴⁹ Per dirla con A. ALBISETTI, *Le intese fantasma (a metà)*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica» (www.statoechiese.it), 2012.

⁵⁰ «Nonostante la precarietà della loro situazione, va detto che [...] le confessioni interessate si sono comportate con molto *fair play*, limitandosi a richiedere al Governo, con toni molto contenuti e scevri da ogni polemica, di sottoporre le intese al Parlamento per la ratifica, ed a tale scopo si sono coordinate, avviando una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica volta a raccogliere le firme di coloro che sono favorevoli alla presentazione dei disegni di legge. È rimasta fuori dalla coalizione, per sua scelta, la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova» (così ricostruisce questa fase A. S. 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), 2010, p. 37).

⁵¹ La sottoscrizione dell'intesa, pur in assenza della legge di approvazione, produce significativi effetti giuridici «secondari». Infatti diverse leggi statali e regionali si riferiscono alle «Confessioni religiose che hanno sottoscritto intese, patti o accordi con lo Stato», attribuendo a questa condizione effetti giuridici tali da distinguerle da quelle che non abbiano sottoscritto simili strumenti convenzionali. Paradossalmente, sebbene manchi l'effetto primario – ossia la legge di approvazione prevista dall'art. 8 Cost. –, la sola sottoscrizione dell'intesa può migliorare la posizione giuridica confessionale.

6. *Il «cantiere senza progetto»*

È questa la stagione del «cantiere senza progetto»⁵², caratterizzato da curiosi avvistamenti. L'ormai consueta assenza della politica ecclesiastica produce aneddoti sopportabili solo in forza della tradizionale capacità tutta italiana di sopportare anche l'insopportabile, sperando nell'attesa di tempi migliori. Fra le tante, due questioni particolarmente significative possono essere prese ad esempio per tutte: la prima ha visto protagonista la confessione islamica, l'altra l'Unione degli atei, agnostici e razionalisti.

In particolare, il trattamento degli islamici rivela un'ontologica incapacità della classe politica e di governo italiana nell'affrontare la questione della libertà religiosa nel quadro della garanzia delle libertà costituzionali⁵³. Alle varie componenti dell'Islam italiano non è stato infatti consentito di avvalersi delle procedure di intesa previste dall'art. 8 Cost., accampando varie giustificazioni dilatorie, che vanno dall'assenza di soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi della legge (ancora vigente!) 1159 del 1929 alla loro frammentazione, che avrebbe comportato l'impossibilità da parte dello Stato di stipulare più intese con la stessa confessione religiosa (problema mai avvertito nei confronti della pluralità cristiana). Tuttavia, la necessità di trovare luoghi istituzionali di contatto con il mondo islamico ha imposto allo Stato di inventare soluzioni alternative a quella sviluppata dalla Costituzione, che si sono concretizzate nella creazione di una *Consulta per l'Islam italiano*, istituita dal Ministro dell'interno Pisanu il 10 settembre 2005 e confermata nel 2006 dal suo successore al Viminale. Per questa via, il socialista che aveva già portato a termine una precedente stagione delle intese, è tornato sulla scena della politica ecclesiastica italiana interpretandone una gestione più *soft*, rappresentata pure dall'istituzione di una *Consulta giovanile per il pluralismo religioso e culturale*, convocata l'anno successivo insieme al Ministro della gioventù Giovanna Melandri.

Il tentativo di condurre la politica ecclesiastica in forme più agili rispetto alle procedure istituzionalmente rilevanti già adottate⁵⁴ – che, come abbiamo segnalato, comunque già da tempo non erano più imposte in una logica esattamente bilaterale – è stato in parte accompagnato da un altro precedente protagonista della stagione delle intese, ossia il professor Carlo Cardia, già componente – fra l'altro – della *Commissio-*

⁵² Cfr. *Un cantiere senza progetto. L'Italia delle religioni, Rapporto 2012*, a cura di P. NASO e B. SALVARANI, Bologna, EMI, 2012.

⁵³ Nello stesso senso R. MAZZOLA, *Brevi considerazioni*, cit., p. 344.

⁵⁴ A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2013, p. 88 parla di una «via meno impegnativa e più aleatoria e dall'incerto valore giuridico».

ne consultiva sulla libertà religiosa, chiamato a presiedere un *Comitato scientifico* nominato dal Ministro Amato il 13 ottobre del 2006 allo scopo di elaborare una «*Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*», poi adottata con Decreto del Ministro dell'interno del 23 aprile 2007, nonché una «*Dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano*», sottoscritta nel marzo 2008⁵⁵.

Anche prescindendo dai contenuti⁵⁶, lo schema di confronto dello Stato con l'Islam differenziato rispetto alle altre confessioni religiose, rivela un'attitudine multiculturalista incapace di cogliere le domande di libertà e riconoscimento provenienti dalle realtà sociali religiosamente caratterizzate. Sembra quasi che la classe politica non sappia indossare occhiali idonei a leggere i segni dei tempi. Proceede immaginando le relazioni dello Stato con le confessioni religiose secondo una logica senz'altro vecchia e inattuale dei rapporti fra poteri, in parte condizionata dalla logica dei numeri⁵⁷. Esemplificative di questa dinamica sono proprio le relazioni con l'Islam e con i Testimoni di Geova, relegate ai margini dell'interesse politico e svolte in un contesto di prevalente sospetto istituzionale⁵⁸. Questa linea di condotta è confermata dalla successiva costituzione del *Comitato per l'Islam italiano*, istituito dal Ministro dell'interno Maroni (10 febbraio 2010) e dalla successiva costituzione (il 19 marzo 2012) della *Conferenza permanente «Religioni, cultura, integrazione»*, promossa nella fase del cosiddetto «governo tecnico» presieduto da Mario Monti, voluta dal ministro per la Cooperazione internazionale e l'integrazione Andrea Riccardi insieme a quello dell'interno Anna Maria Cancellieri.

Nel loro complesso queste esperienze *soft* non hanno prodotto risultati significativi; anzi, hanno avuto l'effetto di perpetuare l'idea del distacco della classe politica dai problemi vissuti in Italia in primo luogo dalle confessioni religiose senza intesa; ma anche da quelle che,

⁵⁵ Cfr. le condivisibili note critiche di N. COLAIANNI, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2009. Sul punto, con minore spessore critico, anche P. FANTELLI, *La «Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano»: un primo commento*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2008.

⁵⁶ Per osservazioni ancorché schematiche, ma più puntuali, mi permetto di rinviare a P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 175-178.

⁵⁷ G. MACRÌ, voce *Lobbies*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 5° Aggiornamento, Torino, UTET, 2012; ID., *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2013, 8.

⁵⁸ Cfr. G. LONG, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in «Quaderni costituzionali», 2000, p. 402; V. PACILLO, *Il rapporti fra la legge generale sulle libertà religiose e le discipline contrattate con le confessioni religiose*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ e M. PARISI, Torino, Giappichelli, 2010, p. 95.

pur avendola ottenuta, non sono riuscite a risolvere questioni specifiche, talvolta cruciali per il riconoscimento delle loro originalità, a causa dell'appiattimento dei contenuti delle intese nei limiti fissati dai testi già vigenti (a loro volta precocemente invecchiati). Inoltre, si è quasi consolidata la percezione di una differenziazione fra le istanze avanzate dalle confessioni istituzionalizzate nel tessuto sociale italiano rispetto a quelle rappresentative di domande riferibili al mondo dell'immigrazione, e perciò degli stranieri⁵⁹. Le prime hanno ricevuto una risposta positiva seguendo uno schema bilaterale predeterminato e tutto sommato politicamente innocuo, mentre le altre rimangono avvitate in percorsi che ancora riferiscono il fattore religioso ad un controverso elemento conflittuale, perciò parcheggiato in un'area di attesa che difficilmente riuscirà a sviluppare esiti positivi confidando soltanto nel trascorrere del tempo. L'immagine dei cantieri di opere pubbliche approntati ma mai conclusi perché iniziati senza un progetto idoneo a svilupparsi in tempi consoni con l'evoluzione sociale, si addice anche alla politica ecclesiastica nazionale; che non può fare a meno di restituire anche in questo settore la medesima immagine di inconcludenza che purtroppo contraddistingue la classe politica contemporanea.

7. Una quarta stagione: gli atei salvano le intese

In tale contesto dilatorio e traccheggiante si colloca la parallela vicenda dell'associazione che raccoglie gli atei, agnostici e razionalisti italiani (Uaar). Sin dal 1991⁶⁰ l'Uaar avanza domanda per stipulare l'intesa. Solo nel 1996 (Presidente del Consiglio Lamberto Dini) l'associazione riceve un esplicito diniego che ha dato corso ai tradizionali percorsi giuridici di composizione della conflittualità così formalmente emersa, determinando infine conseguenze molto significative in termini di apertura di spazi politici di confronto fra lo Stato e le confessioni religiose. In un certo senso, l'istanza avanzata dagli atei-agnostici-razionalisti – che la dottrina

⁵⁹ «Già Mussolini intendeva gli acattolici fondamentalmente come stranieri» (G.B. VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas legislatoris*, in *Proposta di riflessione*, cit., p. 11).

⁶⁰ Questa data si trae dalle notizie storiche riportate sul sito dell'Associazione (<http://www.uaar.it/uaar/storia/>, visitato il 28 dicembre 2013), senza ulteriore conforto documentale. Il primo documento pubblico attestante una richiesta in questo senso si trova in M. RIZZOTTI, *Il pensiero rimane*, Roma, Uaar, 2012, pp. 35 s., ove è pubblicata una lettera datata 28 gennaio 1994 indirizzata all'allora Presidente del Consiglio Ciampi, sollecitandolo a rispondere alla «medesima richiesta avanzata al suo predecessore».

inizialmente non aveva esitato a definire un «*non-sense* giuridico»⁶¹ – ha salvato le religioni⁶². Al ricorso straordinario presentato dall'Uaar il Consiglio di stato, con il parere n. 3048 del 1996 «reso all'interno del procedimento amministrativo», conferma l'atto di diniego⁶³ ma l'associazione non si dà per vinta. Nel 2003 il Consiglio dei ministri, nuovamente interrogato dagli istanti, reitera il diniego: nuovo ricorso, questa volta in sede giurisdizionale, che, nonostante una prima pronuncia del TAR Lazio allineata sulle posizioni negative del Governo, vede il Consiglio di Stato (sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083) esprimersi con una sentenza che, nella sostanza, impone al Governo di acconsentire alla trattativa, facendo salva «la libertà del legislatore di non attribuire forza normativa ai contenuti scaturenti dalle intese»⁶⁴. I giudici di Palazzo Spada ritengono cioè che il Governo non possa opporsi all'avvio delle procedure funzionali alla regolamentazione per legge dei rapporti con le confessioni religiose, perché questo specifico atto – in sé propedeutico alla eventuale stipula dell'intesa sulla base della quale il Parlamento dovrà emanare la legge – non può essere qualificato come un «atto politico» assunto nella totale discrezionalità dell'autorità di governo. Ovviamente, il Governo non è obbligato a raggiungere l'intesa, ma l'avvio della trattativa rimane soggetto ad una discrezionalità tecnica, sulla base della quale verificare con il soggetto istante i termini proposti al fine di addivenire alla regolamentazione per legge dei suoi rapporti con lo Stato.

Il governo Monti ha tecnicamente impugnato la pronuncia del massimo consesso amministrativo davanti alla suprema Corte di cassazione che (sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305⁶⁵), contro ogni aspettativa dell'apparato amministrativo ma secondo un pronostico non

⁶¹ C. CARDIA, *Manuale*, cit., p. 178. Nello stesso senso si è espresso G. AMATO, da ultimo in *Non c'è più religione neanche fra gli atei*, 20 giugno 2013, in <http://www.giulianoamato.it/non-ce-piu-religione-neanche-fra-gli-atei/> (visitato il 28 dicembre 2013).

⁶² Riprendo la suggestiva interpretazione, riferita a fattispecie diversa, di S. FERRARI, *Il Concordato salvato dagli infedeli*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. TOZZI, Salerno, Edisud, 1993, pp. 127 ss.

⁶³ Così J. PASQUALI CERIOLO, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica» (www.statoe_chiese.it), 2012, p. 1. La vicenda è stata parzialmente ricostruita anche da D. BILOTTI, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (Uaar), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III co., Cost.*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica» (www.statoe_chiese.it), 2011. Il parere (Consiglio di Stato, sezione I, 29 ottobre 1997, n. 3048/96) si può leggere in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1998, 3, pp. 850-852.

⁶⁴ Cfr. M. CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica» (www.statoe_chiese.it), 2012, pp. 1-12.

⁶⁵ Vedila, con ampio e articolato commento, in J. PASQUALI CERIOLO, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla «uguale libertà» di*

difficile da cogliere per uno studioso del diritto ecclesiastico⁶⁶, ha a sua volta confermato che «il provvedimento che nega l'inizio della trattativa, a cagione della non qualificabilità dell'associazione istante come confessione religiosa» non riveste natura di un atto politico, come tale insindacabile. Pertanto, «l'apertura della trattativa» si configura come un atto proceduralmente disciplinato secondo i canoni dell'attività amministrativa; mentre «la legge di approvazione segue le regole e le possibili vicende, ordinarie o conflittuali, proprie degli atti di normazione». In termini giuridici, il Governo deve avviare la trattativa, ma non è tenuto a concluderla; in termini politici, la situazione non cambia.

8. *La stagione attuale: l'impulso della giurisprudenza e la definitiva resa della politica*

L'ultima giurisprudenza appena citata affronta comunque alcuni aspetti che portano attenzione per una rinnovata interpretazione dell'art. 8 Cost.. Tuttavia, prima di soffermarci su alcuni tratti di sostanza, è necessario spendere qualche parola sull'ultima – e perciò contemporanea – stagione delle intese.

Come si ricorderà, ne avevamo lasciate ben sei nelle mani del secondo governo Prodi abbandonate al loro destino parlamentare. L'inerzia governativa questa volta si incontra finalmente con lo zelo di due senatori che, a titolo più o meno personale, nel 2010 avviano una battaglia basata su una nuova interpretazione del Regolamento della Camera dei deputati che, già nel 2007, aveva ammesso la presentazione di progetti di legge parlamentari per l'approvazione delle intese⁶⁷.

Va segnalato che l'esame e l'approvazione parlamentare di questi testi si è però svolta in sede di commissione, com'era del resto avvenuto sin dal 2009 per le precedenti intese parziali, tematicamente ristrette, integrative o modificative di quelle già stipulate in precedenza⁶⁸. Questa procedura più leggera ha reso possibile – in due momenti distinti – l'approvazione

avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica» (www.statochiese.it), 2013, pp. 23-29.

⁶⁶ Così anche N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo stato*, in «Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti», 2014, 4, p. 4.

⁶⁷ Anche al fine di evitare che, nel caso di conclusione di una legislatura, la loro approvazione fosse ostacolata dalla presenza di una maggioranza parlamentare diversa rispetto a quella che aveva sostenuto un precedente Governo autore delle stesse: cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», www.statochiese.it, 2010.

⁶⁸ Per la precisione, si fa riferimento alla leggi 67 e 68 del 2009 relative all'Unione avventista e alla Tavola valdese e 34 del 2012 relativa all'Unione battista.

nell'estate del 2012 delle intese rimaste ferme nell'area di parcheggio. Con le leggi 126, 127 e 128 sono state approvate le intese con la Chiesa ortodossa, i Mormoni e la Chiesa apostolica; e con le leggi 245 e 246 quelle con l'Unione buddista e l'Unione induista. Nonostante il risultato possa essere considerato tutto sommato positivo, se non altro perché finalmente si è chiuso un cantiere, non possono essere nascoste alcune ombre connesse alla correttezza costituzionale della procedura seguita, non solo perché – come si è già osservato – la dottrina ritiene che la legge sulla base di intesa goda di una specifica configurazione costituzionale tale da pretendere un esame da parte dell'aula, ma anche in forza di ulteriori considerazioni di natura tecnica che a loro volta lasciano propendere per una sostanziale illegittimità della procedura parlamentare adottata⁶⁹. Certamente, dal punto di vista politico si può dire che il fine giustifica i mezzi; ma non va dimenticato che sotto il profilo generale il *rush* finale ha comunque escluso i Testimoni di Geova, rimasti ancora inspiegabilmente fermi al palo di partenza. Insomma, il Parlamento ha compiuto solo i passi più facili, mancando di affrontare il cuore del problema.

Nel complesso, il risultato finale ha aumentato il numero dei soggetti che risultano esentati dal rispetto della (ancora vigente!) legge sui culti ammessi, mantenendo in vita una condizione di palese e inammissibile discriminazione verso due delle maggiori confessioni religiose presenti in Italia: l'Islam e i Testimoni di Geova. Ciononostante, la classe politica sembra soddisfatta dell'esito raggiunto. Il Governo delle «larghe intese» presieduto da Enrico Letta ha affrontato la sua breve stagione ripetendo lo schema del passato: nel maggio del 2013 è stata infatti rinnovata sia la Commissione interministeriale che quella consultiva per la libertà religiosa. È presto fare pronostici sulla stagione di Matteo Renzi, che guida l'Italia in un clima da 'ultima spiaggia' a colpi di riforme istituzionali che, forse, potrebbero coinvolgere anche questo settore. Speriamo di non doverci rassegnare ad una nuova sostanziale assenza della politica ecclesiastica intesa come presidio della libertà religiosa, a vantaggio della palude costituita da un diritto ecclesiastico inteso in senso prevalentemente, se non esclusivamente, verticale⁷⁰.

⁶⁹ Altri condivisibili rilievi espressi sulla base dei Regolamenti parlamentari si possono leggere in 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», 2013, 2, pp. 401 ss.

⁷⁰ «*Extra pacta nulla salus*», annota N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 154.

9. La «terza età» dell'art. 8 Cost.

La ricostruzione delle diverse stagioni delle intese merita alcune osservazioni conclusive, ancorché schematiche e parziali.

In primo luogo, emerge una sorta di stravolgimento dello stesso strumento bilaterale originariamente proposto dalla Costituzione. Una lettura attenta dell'art. 8 impone di non collegare il principio di «uguale libertà» di tutte le confessioni religiose – solennemente sancito al primo comma – alla successiva norma procedurale («legge sulla base di intesa») individuata per «regolare i rapporti tra lo Stato» e le «confessioni religiose diverse dalla cattolica». La storia ha invece dimostrato come «le esigenze e le richieste di libertà religiosa si siano scaricate sulla bilateralità e, in particolare, sull'istituto delle intese»⁷¹. Queste ultime infatti hanno rappresentato l'unico strumento giuridico con cui le confessioni religiose possono sottrarsi al rispetto delle regole risalenti alla legislazione del 1929, potendo allo stesso tempo ricevere un trattamento finanziario vantaggioso, per certi versi inaspettato, se solo se ne apprezza l'entità⁷². Tuttavia la necessità di seguire lo schema predisposto dagli apparati amministrativi impedisce di prendere in considerazione gli elementi che caratterizzano la specificità dei singoli rapporti giuridici. La rigidità è tale che questioni spinose come la poligamia o il ruolo della donna (per gli islamici), l'obiezione di coscienza (per i testimoni di Geova), la cremazione a cielo aperto o il tema dei ministri di culto (per i buddisti) non vengono accostate nemmeno in termini esplorativi. Restano ai margini della trattativa, pur mantenendo la loro centralità sostanziale. Fanno parte del «non detto» istituzionale, che viene però regolato nella vita concreta, ricorrendo a procedure e prassi di natura periferica⁷³. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: la garanzia della libertà religiosa collettiva non passa più per la via delle intese.

Come seconda riflessione ci si può chiedere se il *flop* dell'istituto stesso delle intese sia totalmente addebitabile all'immobilismo del legislatore oppure non sia un'inevitabile conseguenza dell'evoluzione dei tempi, che rende inadeguato il parallelismo «Patti lateranensi-intese» impostato dal costituente in un momento storico molto diverso non solo da quello presente, ma anche dagli anni in cui è cominciata la sua attuazione

⁷¹ A. FERRARI, *Intese e sfide del pluralismo in Italia*, in *Laicità e libertà religiosa*, Vicenza, Edizioni Rezzara, 2013, p. 42.

⁷² P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., pp. 138-141.

⁷³ P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C.*, a cura di R. COPPOLA e C. VENTRELLA, Bari, Cacucci, 2012, pp. 89-108; R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, *ibidem*, pp. 109-122.

pratica. Probabilmente la stessa definizione «confessione religiosa», che all'epoca aveva la capacità di evocare i soggetti religiosi meritevoli di interlocuzione con lo Stato, dovrebbe essere rivista, se non altro in termini giuridici. La definizione abbozzata dalla giurisprudenza costituzionale (principalmente, nelle sentenze 467 del 1992, 195 del 1993 e 346 del 2002) richiama una soggettività giuridica sostanzialmente pubblicistica, fino al punto di prevedere rapporti istituzionalizzati con lo Stato su un piede di parità e alterità (autonomia⁷⁴), che non rende ragione della natura sostanzialmente e prevalentemente privatistica con cui questi soggetti si muovono nella realtà sociale⁷⁵.

La religione non è solo un fatto pubblico; primariamente è un fatto spontaneo; che agisce nella vita concreta degli uomini e delle donne dimostrando persino una certa insofferenza verso le regole che la istituzionalizzano, e pertanto la imbrigliano. La logica verticale del diritto ecclesiastico contrattato ai (e dai) vertici delle istituzioni rimane necessariamente bloccata nei meccanismi formali dei previ riconoscimenti giuridici di una qualificazione soggettiva che si traduce esattamente nella richiesta di istituzionalizzarsi secondo schemi prestabiliti, risalenti a concettualizzazioni anacronistiche e perfino illegittime⁷⁶. Per tutti faccio l'esempio della persistente richiesta di previo riconoscimento della personalità giuridica civile – ai sensi della legislazione sui culti ammessi del 1929/30 – quale preconditione per l'accesso alle trattative con lo Stato da parte delle «confessioni religiose». Le più recenti acquisizioni giurisprudenziali aprono interessanti spiragli di novità, ma non si può fare a meno di osservare come il procedimento seguito finora abbia di fatto contrastato l'espansione del diritto alla «uguale libertà religiosa» di «tutte le confessioni religiose», richiedendo di formalizzare tale riconoscimento proprio mentre l'ordinamento nel suo complesso tende a relativizzare l'importanza dell'attribuzione della personalità giuridica, se non altro in termini di «riconoscimento» dell'alterità e autonomia del soggetto che la riceve. Senza nemmeno sottolineare come questa procedura configuri di fatto un «gravame» espressamente vietato dall'art. 20 della Costituzione.

⁷⁴ P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi limite fondamentali e ordine pubblico*, Napoli, Jovene, 1992, insiste particolarmente sugli elementi pubblicistici, mentre M. TEDESCHI, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in ID. *Quasi un bilancio*, Cosenza, Pellegrini, 2011, p. 220, preferisce metterne in luce quelli privatistici.

⁷⁵ M. TEDESCHI, *Le minoranze religiose*, cit., *passim*.

⁷⁶ Cfr. A. 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.statochiese.it), 2011.

In termini sociali – perciò reali, prima ancora che giuridico-fittizi – chi può ad esempio negare che l'Islam sia una religione, per di più articolata in diverse confessioni, titolare della «uguale libertà» stabilita dalla Costituzione e quindi anche legittimata a sottoscrivere una (o più intese, come avviene per il Cristianesimo) per regolare i suoi rapporti con lo Stato? Il trattamento differenziato di questa – come altre – religioni è sostanzialmente determinato dall'errore di non guardarle «come espressione di un'insopprimibile dinamica sociale, all'interno di una società aperta, o a cavallo di più ordinamenti, ma unicamente dal punto di vista del nostro ordinamento»⁷⁷. In altre parole, l'errore sta nel voler trattare la realtà con strumenti adatti a regolare rapporti istituzionalmente, ma non socialmente, significativi. Detto in maniera ancora più esplicita: l'errore consiste nel voler adattare lo schema bilaterale costruito nel periodo post-bellico all'epoca della globalizzazione.

In termini ancora più chiari, va detto che non si tratta soltanto di aggiornare l'interpretazione giuridica al tempo presente adeguando i criteri di verifica della diversità e articolazione dei soggetti confessionali (prima erano alcuni, ora sono altri), quanto di valutare la raggiunta sostanziale diversità della natura del fattore religioso nella società attuale, che è ormai multiculturale, plurale e secolarizzata: cioè segnata da un diverso modo di apprezzare sia il fatto religioso sia la funzione dello Stato, in particolare quella della politica. Non credo che una classe politica sempre più lontana dalla realtà sia davvero in grado di comprendere ed interpretare la domanda di libertà religiosa che emerge dalla società contemporanea: ancor meno penso che sia in grado di farsene carico interpretando le domande di riconoscimento e di articolazione della laicità utilizzando strumenti giuridici pensati in un'epoca che sembra distante anni luce.

Guardiamo ad esempio alla stessa definizione costituzionale di «confessione religiosa», tornata alla ribalta grazie alla pretesa dell'Uaar di autoqualificarsi come tale per poter accedere all'intesa (col merito di aver sollevato una questione importante, ma con la consapevolezza di averlo fatto in chiave prevalentemente provocatoria). Dal punto di vista tecnico giuridico la definizione in termini il più possibile unitari di chi siano i soggetti «confessioni religiose» si presenta come una necessità apparentemente improcrastinabile; eppure inevitabilmente destinata a scontrarsi con l'ontologica impossibilità di definire una volta per tutte che cosa sia la religione e chi siano le «religioni», i «gruppi religiosi», le «associazioni religiose» o le «confessioni religiose». Nell'arco di un secolo la cultura giuridica italiana ha oscillato utilizzando espressioni di volta in volta differenti: «credenze, pratiche religiose, religioni, culti, chiese, confessioni», e anche il vocabolario internazionale presenta un analogo

⁷⁷ M. TEDESCHI, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo*, cit., pp. 221 s.

ventaglio; «la presenza di molteplici denominazioni, nonostante le regole nomotetiche sconsiglino tale evenienza, indica come l'intento di fornire una definizione mediante una formula linguistica descrittiva della fattispecie sia destinato, suo malgrado, a rimanere irrealizzato»⁷⁸. In questo caso il diritto non è tanto chiamato a delineare i contorni di una fattispecie descrittiva per formalizzarli in una cornice di riferimento; all'opposto deve raccogliere gli indici di senso già presenti nella vita concreta per introdurli in una categoria giuridica funzionale alla protezione della «uguale libertà». Per essere ancora più chiaro: non bisogna chiedere al legislatore o alla Pubblica amministrazione l'individuazione dei criteri di riferimento idonei a definire giuridicamente le «confessioni religiose», quanto di farsi carico delle istanze di libertà sapendole accogliere e valutare assicurando «uguale libertà» anzitutto ai soggetti che – se non altro ai fini giuridici – si autoqualificano «confessioni religiose»⁷⁹. In questo senso appare esemplare il caso dell'ebraismo, che ha accettato la «qualifica di 'confessione religiosa' ai fini dell'intesa» pur percependosi primariamente come una Nazione o un popolo⁸⁰, specularmente a quello più recente dell'ateismo, che rende tutto sommato ammissibile la negazione dell'intesa all'Uaar, proprio perché non si autoqualifica come «confessione religiosa»⁸¹.

Il tema è ovviamente più largo, e meriterebbe di essere approfondito attraverso una più ampia disamina degli elementi sociali e organizzativi che caratterizzano la specificità istituzionale del fenomeno religioso come elemento di alterità e diversità culturale che deve entrare in relazione con l'ordinamento civile, che non è possibile svolgere in questa sede⁸². Bisogna però aver chiaro che la posta in gioco è quella della libertà religiosa di tutti: tale obiettivo non può essere lasciato nelle mani di intese concordate fra Governo e confessioni religiose.

La futura dimensione dei rapporti istituzionali fra soggetti collettivi religiosi e autorità civile in Italia va peraltro inquadrata nella più larga dimensione europea. In tale contesto le organizzazioni religiose (fra cui anche le «confessioni religiose») sono espressione di una più larga «rappresentazione degli interessi morali»⁸³ riferibili tanto alle «chiese, associazioni o comunità religiose», quanto alle «organizzazioni filosofiche e non confessionali» (art. 17 TFUE). L'Unione europea – che pure lascia ai singoli Stati la definizione interna dei loro rapporti con le confessioni reli-

⁷⁸ G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. Cost.*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, pp. 75, 77.

⁷⁹ P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 77, aderendo alla tesi espressa da N. COLAIANNI (*ex plurimis* in *Confessioni religiose e intese*, cit.).

⁸⁰ G. FUBINI, *L'intesa*, in «La rassegna mensile di Israel», 1986, 1, p. 34.

⁸¹ N. COLAIANNI, *Ateismo de combat*, cit., p. 12.

⁸² Cfr. G. ANELLO, *Organizzazione*, cit.

⁸³ G. MACRÌ, M. PARISI e V. TOZZI, *Diritto civile e religione*, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 91.

giose – propone uno schema di relazione dialogante ed inclusiva di questi soggetti fra loro e con le autorità civili, improntata ad una relazione *bottom up* fondata sul dialogo interculturale ed interreligioso⁸⁴. In un certo senso la *new governance* del fenomeno religioso post Trattato di Lisbona rigetta la logica concordataria a vantaggio di una relazione orizzontale che «muove dai bisogni (religiosi) dell'uomo, collocando sullo sfondo le diverse forme organizzate delle religioni, che sono, anch'esse, portatrici di bisogni, ma non necessariamente coincidenti con quelle dei rispettivi seguaci»⁸⁵.

Da questo punto di vista la dimensione *lato sensu* concordataria espressa dall'art. 8, comma terzo, della Costituzione nelle forme rigide dei rapporti fra Stato e «confessioni religiose diverse dalla cattolica» determinati attraverso leggi sulla base di intese, si presenta come una permanenza del passato, nella sostanza incapace di interpretare le domande di riconoscimento e di libertà che salgono dalla società civile contemporanea in forme molto più aperte ed elastiche rispetto al passato prossimo individuato nella Carta fondamentale, per molti versi già appartenente al passato remoto. La pratica delle relazioni istituzionali può completare il quadro delle garanzie di libertà che lo Stato deve comunque salvaguardare; singole leggi adottate sulla base di intesa possono migliorare la disciplina delle specificità, ma quando si limitano a ripetere contenuti che servono soltanto ad affrancarsi dalla legislazione precostituzionale, non fanno altro che confermare il «processo degenerativo del sistema» costituzionale⁸⁶.

Ho l'impressione che sia improcrastinabile affrontare in modo preliminare, aperto e risoluto la perdurante presenza di una legge vecchia, che a sua volta in qualche modo ha legittimato la farraginosità del meccanismo introdotto nel 1948, non a caso avviato solo nel 1984, presto inceppatosi ed oggi alquanto traballante. Occorre produrre vino nuovo, che non ha senso versare in otri vecchi.

Molti autori, e da ultimo anche la Corte di cassazione, sembrano convinti che per superare questa *impasse* sia necessario varare finalmente una legge sulla libertà religiosa, o almeno sulle associazioni religiose⁸⁷. In

⁸⁴ Cfr. V. MARANO, *Chiese e Unione europea: dalla libertà al dialogo*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso*, cit., pp. 287-296; M. C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 2010. In termini più generali, cfr. anche P. CONSORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, Pisa University Press, 2013, pp. 157-170.

⁸⁵ G. MACRÌ, M. PARISI e V. TOZZI, *Diritto civile e religione*, cit., p. 93.

⁸⁶ R. BOTTA, *Cittadini e fedeli nei paesi dell'Unione europea. La situazione italiana*, in «Il Diritto Ecclesiastico», 1999, 1, p. 59 (corsivo nell'originale).

⁸⁷ Da ultimo ricostruisce il dibattito, con schede sinottiche, L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase, Libellula, 2012; si vedano anche i contributi pubblicati in *Coscienza e libertà*, 2012, 46, pp. 8-99.

questo senso l'impedimento principale sembra ancora essere l'assenza della politica. Personalmente – torno a dire – nutro molti dubbi sulla capacità dell'attuale classe politica di formulare risposte adeguate. Le proposte di legge finora presentate in Parlamento non convincono; non solo non offrono soluzioni, ma aggravano problemi già esistenti⁸⁸. I temi sul tappeto sono stati lungamente dibattuti dalla dottrina, che ne ha esaminato i profili tecnici già nell'immediato dopoguerra – com'è stato recentemente dimostrato dal ritrovamento dell'appunto che Tommaso Mauro nel 1955 aveva predisposto per il Direttore generale degli affari dei culti⁸⁹ – approfondendoli e poi discutendoli nel sostanziale immobilismo del legislatore, in genere «timido» quando sono in gioco tematiche di grande impatto sociale», ma negli ultimi anni manifestamente incapace di navigare in mare aperto, dedicandosi al «cabotaggio delle leggi [...] con governi che legiferano con l'utilizzo del decreto e un Parlamento senza più partiti storici e parlamentari che neppure conoscono il proprio collegio elettorale»⁹⁰. Ovviamente una buona legge – che però finora non si vede – potrebbe aiutare; purché «come sembra leggendo il testo dei progetti approdati in Parlamento e lì inabissati» non sia riservata alle sole confessioni ancora senza intesa⁹¹, ma sappia al contrario interpretare le domande di libertà e riconoscimento del fattore religioso che complessivamente emergono dalla società civile.

Perché questo accada è certamente necessario un deciso rinnovamento politico, determinato da una maggiore partecipazione sociale e un'accresciuta valorizzazione della dimensione orizzontale⁹². Se non si ha il coraggio di modificare la Costituzione ci si può porre almeno un obiettivo minimale, esplicitamente provocatorio: abrogare subito la legislazione del 1929⁹³. L'assenza di questa legge produrrebbe già un ottimo risultato. Da solo in grado di accrescere gli spazi di libertà migliorando la

⁸⁸ P. CONSORTI, *Garanzie per i soggetti collettivi: le organizzazioni a carattere religioso e il loro riconoscimento*, in *Proposta di riflessione*, cit., pp. 168-174.

⁸⁹ Commentato e pubblicato da G. B. VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., (l'appunto in appendice, pp. 31-53).

⁹⁰ G. B. VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 15; quella sul «Parlamento timido» è una citazione di S. BORDONALI, *L'incidenza del fatto religioso nei percorsi formativi della legge nell'ordinamento italiano*, in «Anuario del derecho eclesiástico del Estado», 2010, pp. 745 e ss.

⁹¹ S. BORDONALI, *Luoghi comuni, contesto giuridico attuale ed esigenza d'aggiornamento*, in *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso*, cit., p. 221.

⁹² Cfr. R. ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, in *Laicità e dimensione pubblica*, cit., p. 192.

⁹³ P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 180. La proposta – anch'essa provocatoria – è stata già avanzata da G. PEYROT, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Nuovi accordi fra Stato e confessioni religiose. Studi e testi*, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 383-421 (spec. p. 402, ma vedi anche le pp. ss., ove sono ipotizzate obiezioni alla sua stessa proposta).

condizione giuridica sia delle confessioni religiose senza intesa sia di quelle che, pur avendola raggiunta, non hanno visto riconosciute le loro specificità. Espungere dall'ordinamento la legislazione del 1929/30 porterebbe una ventata di libertà di cui tutti – atei compresi – potremmo giovarci. Espungere un bubbone può dare avvio alla cura vera e propria. In attesa che anche la politica sappia cambiare e cominci a fare la sua parte.

