



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno V - n. 2-2010**  
**luglio-dicembre**

ISSN 1970-5301

# 10



**LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno V - n. 2-2010  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Mario Tedeschi

*Segretaria di redazione*  
Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*  
*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
P. Colella, A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli  
G.J. Kaczyński  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*  
  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

RESPONSABILI

G. Bianco  
P. Stefanì  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro  
F. De Gregorio  
S. Testa Bappenheim  
G. Schiano  
A. Guarino

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

F. Petroncelli Hübler, M. Tedeschi

# *Le nuove intese stipulate con le confessioni religiose di minoranza: un persistente strabismo del sistema normativo confessionale italiano\**

FABIO VECCHI

## 1. *Introduzione*

Il tema oggetto della Giornata di Studi dell'Università di Catanzaro si propone una prospettiva di indagine vasta; interpella modelli istituzionali e forme giuridiche da attuare nel futuro prossimo; guarda con spirito di attesa alle virtù democratiche del nostro ordinamento nello slancio verso il «pluralismo». Sarà d'obbligo affrontare il tema confessionale prendendo le mosse dalle coordinate medesime suggerite dall'odierno incontro.

In un ancor recente scritto, Peter Häberle descriveva la «democrazia» come «il fondamentale principio organizzatore dello Stato costituzionale dell'attuale livello di sviluppo». In un'accezione così carica di dinamismo teso ad ordinare, di un modello «in divenire» o, direi, espressione speculare e sincera di un'identità storica, le diverse possibili declinazioni (democrazia diretta o indiretta), la validità del modello e le sue variabili venivano poste in diretta relazione con il dato di cultura (politica) del popolo, e su tale presupposto si prefiguravano «mescolanze»<sup>1</sup>.

Il passaggio successivo, quello dell'aggettivazione del modello democratico come «pluralista» sembra essere naturalmente consequenziale, con l'accennato evento di commistione.

Il pluralismo comporta la coesistenza di diversità: comporta «mescolanze» di situazioni e soggetti giuridicamente rilevanti ed in diversa misura, accettati dallo Stato «laico» – il «grigio apparato senza un'anima: legato all'utile sen-

---

\* Contributo proposto in occasione della Giornata di studio sul tema: «*Problemi e prospettive del diritto ecclesiastico nella democrazia pluralista*» svoltasi nell'Università degli Studi «*Magna Græcia*» di Catanzaro, giovedì 6 dicembre 2007.

<sup>1</sup> PETER HÄBERLE, *Costituzione come cultura*, in *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, Carocci, 2001, p.2.

sibile»<sup>2</sup>, ma pur sempre neutralmente rispettoso di quel fattore di misticità impressa nell'atto di fede – attraverso i propri consueti strumenti di riconoscimento e di accettazione.

Un simile stato di cose comporta, necessariamente, la definizione ed applicazione puntuale di criteri organizzatori in grado di ordinare il fenomeno. La questione assume, poi, rilievi anche più interessanti quando le regole organizzatorie si commisurino con la dimensione del sacro; interessanti non solo perché vi sarebbe una coerenza logica tra pluralismo costituzionale (giuridico) e tessuto vivente della società composta, costituita da individui e gruppi (ex art.2 Cost.), culturalmente aperta ai temi della libertà culturale ma anche perché, proprio in virtù della storia, certi incidenti, certe «mescolanze» giuridiche, sembrano compiersi con incredibile, fatale, ricorrenza.

Posto che le circostanze storiche ci rendono testimoni quotidiani di «mescolanze» e la disciplina del diritto ecclesiastico sembra oggi elevarsi a luogo ideale di confronti assai pratici che ruotano attorno al principio di laicità dello Stato<sup>3</sup>, controversie, insomma, che hanno come punto terminale il credente e le istituzioni confessionali nelle quali identificare la propria cultura (etica familiare, coppie di fatto, bioetica, eutanasia, aborto, scelte politiche di finanziamento dei gruppi confessionali, ecc.)<sup>4</sup>, tale «mescolanza» sembra essere parte integrante e derivazione immediata di quella formula di comodo nota come pluralismo confessionale.

Il tema che intendo affrontare, legato alla politica ecclesiastica di formalizzazione delle nuove confessioni religiose tramite intesa, ex art.8 comma 3, Cost., sembra riflettere con esauriente chiarezza il dibattersi incerto dello Stato ispirato da ideali di democrazia pluralista, tra tradizionali modelli organizzatori di relazione intersoggettiva, ma in una indecisione costante quando si tratti di scelte di principio, dando luogo ad un ordinamento confessionale disorganico qualificato da un sistema di «mescolanze» concordatario-pattizio-legalista.

Quanto avvenuto il 4 aprile 2007, con la stipula di una nuova serie di intese con confessioni religiose di minoranza in Italia, sembra essere il risultato di un pluralismo confessionale all'insegna della disorganizzazione; una disorganizzazione delle fonti, nella più ortodossa osservanza della Costituzione repubblicana e del principio pattizio. Il fatto è che sussiste e si amplia la

---

<sup>2</sup> PIERO BELLINI, *I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, I/I, Giuffrè, Milano, 1988, p.136.

<sup>3</sup> PAOLO STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Cacucci ed., Bari, 2007, pp.19 ss.

<sup>4</sup> ANTONINO SPADARO, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla "meta-etica" pubblica (costituzionale)*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Convegno nazionale A.I.C., Napoli, 26-27 ottobre 2007.

contraddizione tra una perseguenda e mai varata legge generale sulla libertà religiosa<sup>5</sup> e la politica dei piccoli passi, orientata a regolare il fattore religioso per intese, con la tendenza manifesta di concepire quel diritto fondamentale di libertà in termini «corporativi»<sup>6</sup>.

Fatto sta che in quella data il quadro normativo delle confessioni italiane è mutato, ed in modo assai significativo, non solo per l'effetto del quantitativo raddoppio numerico delle confessioni tributarie di intesa, ma anche per le connotazioni ideologiche dei culti interessati<sup>7</sup>. Degli otto testi sottoposti al sindacato del governo, infatti, due modifiche attenevano intese preesistenti<sup>8</sup>, mentre altri due testi riproponevano intese già sottoposte al vaglio governativo nel passato ancora recente della XIII legislatura<sup>9</sup>.

Ma le restanti quattro intese con «nuove» confessioni – ossia con la Chiesa Apostolica in Italia (CAI), la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni), la Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (SAI) e l'Unione Induisti Italiani (UII)<sup>10</sup> – sono da sole sufficienti a dar luogo ad una trasformazione dell'assetto normativo che dopo sussulti politici ed un alterno procedere, e dopo otto anni di stallo parlamentare, si erano arrestate e consolidate nel 1995, nelle sei intese munite di legge esecutiva ex art.8, 3

---

<sup>5</sup> Per una sintesi aggiornata del quadro politico legislativo in argomento, FABIO VECCHI, *Intese. IV) Intese con le confessioni religiose acattoliche*, Postilla di aggiornamento, in Enc. Giur. Treccani, XV, Roma, 2007, pp.2-3.

<sup>6</sup> ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Lo Stato secolarizzato nel suo rapporto con la religione*, Relazione al seminario di *Reset-Dialogues on Civilization* presso il Centro studi americani, 8 ottobre 2007, reperibile on line al sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), p.3.

<sup>7</sup> Basti pensare all'ingresso di a confessioni sostanzialmente lontane dalle tradizioni culturali proprie, come i Buddisti e gli Induisti, o a culti tradizionalmente vicini, ma in posizione talvolta antagonista con la Chiesa cattolica, come la Chiesa ortodossa, la quale ha assunto nel nostro Paese dimensioni ragguardevoli, a seguito della forte immigrazione di fedeli dall'Est-Europa, verso l'allargata Comunità Europea.

<sup>8</sup> Unione Italiana delle Chiese avventiste del Settimo giorno, in materia di riconoscimento di titoli di studi teologici (analoga modifica era inserita nell'intesa 23 aprile 2004, con la quale l'Unione avventista ritoccava la precedente intesa del 1986) e Tavola Valdese, in materia di otto per mille (in tal caso, con un vistoso effetto di "cedimento", di cui si dirà in seguito). In argomento, GIANNI LONG, *Le intese con chiese evangeliche*, in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Presidenza Cons. Ministri, Roma, 2001, p. 323; ANGELO LICASTRO, *Sostentamento dei ministri di culto*, Postilla di aggiornamento, in Enc. Giur. Treccani, XXX, Roma, 1999.

<sup>9</sup> Si tratta dei testi approvati il 20 marzo 2000 dal governo D'Alema, ma rimasti allo stadio di bozze di intesa controfirmate dal Presidente del Consiglio, prive della successiva fase di trasmissione al Parlamento per l'approvazione con legge dei relativi testi, e riguardanti i Testimoni di Geova e l'Unione Buddista Italiana.

<sup>10</sup> I relativi testi sono in AA.VV. *Nozioni di diritto ecclesiastico* (a cura di GIUSEPPE CASUSCELLI), Torino, 2° ed., 2007, pp. 20 ss.

co. Cost., rappresentative della confessioni ebraica e delle chiese cristiane evangeliche riformate.

Il senso della dominante incertezza del legislatore è percepibile negli eventi di questi ultimi anni, sia nel procedere a singhiozzo, tra stasi e vivaci riprese sulla via pattizia, sia nell'attardarsi al varo di una *lex generalis* sul regime confessionale in Italia.

Ciò cui si è assistito è stato un'alternarsi di stagioni, una volta all'insegna dell'apertura, un'altra, nell'atmosfera di una rigida stretta verso la negoziazione, cosicché ad una fase iniziale di estrema vitalità (tra il varo dell'intesa valdese, nel 1984, all'attesa della traduzione con legge di ratifica – rimasta a mezz'aria – delle due intese con i Buddisti ed i Testimoni di Geova, nel 2000) si è sovrapposta una fase di aggiornamento, di rilettura da parte delle rappresentanze confessionali (Valdesi, Comunità ebraica, Avventisti) dei testi negoziati, con modifica – soprattutto sui temi del fisco e dei tributi – che, attraverso la tecnica del trascinamento, hanno prodotto un livellamento normativo, orientato verso trattamenti di privilegio. Infine, una fase di proposta e di attesa (tra il 2000 ed i giorni nostri) nella quale un manipolo di confessioni ha contrattato con il governo, traducendo l'aspettativa negoziale in un primo concreto passo che ora attende la traduzione in legge esecutiva della raggiunta intesa.

A questo quadro va aggiunto il capitolo spinoso della regolamentazione organizzatoria con l'Islam, confessione che, attraverso una diversa prospettiva, ripropone la necessità di recuperare la strada di una legge generale. Qui, l'eventualità per la quale allo «Stato-negoziatore» si anteponga uno «Stato-legislatore» potrebbe essere assai opportuna: una *lex communis* potrebbe valere come soluzione agli ostacoli della compatibilità «con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento giuridico (e non solo giuridico) italiano, quali la laicità dello Stato, il pluralismo e la stessa distinzione dell'ordine spirituale e temporale»<sup>11</sup>. Le peculiarità di metodo e di scelte legislative richieste dall'intesa con i Buddisti e i Testimoni di Geova, va aggiunto, avevano posto il problema, adombrato dagli interrogativi sollevati dalla religione della Mezzaluna, dell'opportunità di ricorrere ad uno strumento normativo di più ampio respiro, che facesse a meno della preventiva attività negoziale prevista dal procedimento governativo «per intesa».

Ma le «nuove» intese recentemente siglate dal governo corrono sulla strada del pluralismo e di una affermazione di identità *inter pares* o, al contrario,

---

<sup>11</sup> SILVIO FERRARI, *Introduzione*, in AA.VV., *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000, p. 10.

esprimono un'intima contraddizione del sistema, così da realizzare adattamenti di *status* «*per relationem*» a quanto avvenne, per quanto attiene alla religione cattolica, con gli Accordi di revisione del 1984?

## 2. *Le contraddizioni intrinseche al sistema italiano (tra separatismo, confessionismo e «genus mixtum»)*

Il nostro legislatore in tema di politica confessionale persiste in antiche indecisioni e sembra imbattersi in nuove contraddizioni giacché pur richiamandosi ad una dichiarata «laicità», a conclusione dei fatti, mostra una perseverante predilezione verso il modello di relazione degli accordi bilaterali. Il principio negoziale-pattizio, com'è noto, è un portato costituzionale e, per quanto oggetto di prolungati dibattiti all'epoca della redazione della Carta fondamentale, rifletteva un convincimento profondo dei padri costituenti. Su tali certezze, tuttavia, sembrerebbe orientarsi la strada che sviluppa la formula di rapporto nel futuro o, per lo meno, ne ha dato inoppugnabile certezza per il presente<sup>12</sup>.

Sull'impiego di tale generalizzato modello valevole tanto per la Chiesa cattolica (art. 7 Cost.) che per le confessioni religiose di minoranza (art. 8 Cost.) i segnali legislativi offrono precise indicazioni a mantenere una rotta stabile sulla strada tracciata dal costituente di un «luogo parallelo»<sup>13</sup>.

Si ritiene, forse con eccessiva leggerezza, che simile formula di relazione giuridica intersoggettiva esprima *tout-court* le simpatie di un ordinamento di stampo confessionista, con l'effetto di deprimere l'intangibile principio di sovranità dello Stato, dimenticando che il previsto intervento di una legge di ratifica e di esecuzione a conclusione dell'*iter* procedurale governativo che ne condiziona la vigenza si pone come una sicura intercapedine tra dimensione del sacro e sfera delle più terrene valutazioni di opportunità normativa<sup>14</sup>.

La contraddizione risiede nel fatto che nel porre mano ad una disciplina del fattore confessionale, lo Stato persegue contemporaneamente un modello organizzatorio alternativo e di opposto segno, collocato fuori dai dettami pat-

---

<sup>12</sup> ANTONIO VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 7° ed., 1993, p.69.

<sup>13</sup> L'espressione è tratta da SALVATORE BERLINGÒ, *Il "principio pattizio": una garanzia costituzionale "forte" per i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Libertà religiosa e rapporti Stato-confessioni nella prospettiva di revisione della Costituzione* (a cura di FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO), in *Politica del diritto*, 1996, n. 1, Bologna, p. 55.

<sup>14</sup> GAETANO CATALANO, *I nuovi accordi con le confessioni religiose*, in *Scritti minori, II, Scritti giuridici* (a cura di MARIO TEDESCHI), Rubbettino ed., Soveria Mannelli, 2003, p.1169.

tizi circoscritti dalla Costituzione, offrendo prova di un evidente strabismo. Un modello, tra l'altro, che si ripromette la riorganizzazione normativa del fenomeno del sacro dalle fondamenta, con una *lex communis* sulla libertà di religione culminante nella definitiva rottura con la decrepita e tuttora vigente legge del 24 giugno 1929 n. 1159, sui culti ammessi.

In via di fatto, dunque, il sistema normativo confessionale italiano attuale non ha dato luogo a trasformazioni di sostanza, scollamenti dal solco costituzionale, perché ne ha rinvigorito la lettera, dandole attuazione, semmai, con vistosi ritardi. Ciò a cui si assiste, tuttavia, sembra essere la germinazione da un arbusto che ha messo radici dagli anni ottanta dello scorso secolo, sul medesimo fertile terreno che generò gli Accordi di Villa Madama con la Chiesa Cattolica. Una contraddizione che, lungi dall'essere sfumata, si va arricchendo di nuovi opposti, via via rimarcando le incongruenze della scelta – o il mancato coraggio di una decisione sicura sul sistema organizzatorio su cui adeguare il fenomeno religioso – che a causa della immigrazione e della evanescenza culturale ed economica dei tradizionali confini geografico-concettuali, si rende sempre più relativa e sfuggente.

Da un lato, in sintesi, il principio pattizio (di bilateralità negoziale) che richiama esperienze confessioniste di un recente passato nazionale, ma che rivive nel Concordato e nelle fonti vitali delle intese con le confessioni religiose di minoranza; dall'altro, il «principio di laicità» che si ispira a tradizioni separatiste di marca transalpina o, tutt'al più, ad un giurisdizionalismo conosciuto anche dall'esperienza preunitaria nostrana: un principio che rivive attraverso gli enunciati della Corte Costituzionale che nel principio di «laicità dello Stato» ex sentenza n.203/'89 ed in quello delle «società aperte» individuano interessanti, quanto opinabili<sup>15</sup>, schemi interpretativi – i «principi supremi» – forgiati per rileggere il divenire del diritto e correggerne le incongruenze<sup>16</sup>.

Da questa seconda prospettiva si origina il modello organizzatorio, ispirato ai principi del pluralismo confessionale, alternativo e tuttora in fase progettuale ed il cui futuribile decollo rinvia a tempi incerti l'ingresso nell'attuale panorama di una ulteriore fonte, la legge generale sulla libertà religiosa la quale si porrà, di fatto, in posizione concorrente con le intese ed in antitesi con il principio pattizio<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> SERGIO LARICCIA, *Coscienza e libertà. Profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1989, pp. 101-102. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, VI ed., Zanichelli, Bologna, 1997, pp.119 ss.

<sup>16</sup> ANTONIO VITALE, *Corso cit.*, pp. 4 e 6.

<sup>17</sup> *Ivi* pp. 105 e 125.



Naturalmente non bisogna illudersi troppo e ritenere che la scelta dell'un modello renda il sistema immune da vizi o limiti.

Questa scelta, infatti, serba il rischio di un livellamento verso il basso delle «specificità» che concorrono ad identificare in modo univoco l'essenza di ogni e ciascuna realtà confessionale<sup>18</sup>: peculiarità che anche una lungimirante legge generale non potrebbe comprimere salvo proporre una normativa così generale ed astratta da scadere in una generica indefinitezza.

In tal caso una legge generale dovrà preliminarmente organizzare una scala di principi prevalenti (impostando una gerarchia di valori tale da assicurare una coesistenza tra diritti specifici – le peculiarità confessionali – e le regole base cui si ispira l'ordinamento giuridico generale). Questo assetto non scongiura il pericolo di indebolire le specificità dei gruppi ma la circostanza che i soggetti confessionali dialoganti siano muniti di poteri «persuasivi» ed il governo abbia una adeguata sensibilità giuridica, giocheranno un ruolo decisivo<sup>19</sup>.

Per converso, la legge generale annullerebbe quegli spazi incontrollati di discrezionalità politica entro i quali il governo soppesa le decisioni sull'opportunità di addivenire o sospendere l'iniziativa di stipulare un'intesa o di sostenerne l'*iter* legislativo fino all'ingresso in parlamento, o di scegliere quale entità religiosa ammettere nella schiera dei soggetti confessionali riconoscibili dall'ordinamento<sup>20</sup> (è il caso dell'Islam e delle due intese ora riproposte, riguardanti i Buddisti ed i Testimoni di Geova).

D'altra parte, anche la disciplina confessionale poggiante sul principio pattizio si presta a letture in chiaro-scuro: se per taluno, e ben più d'uno, la proliferazione delle intese andrebbe salutata come un ulteriore proficuo passo verso l'attuazione del pluralismo<sup>21</sup>, giacché queste si sono rivelate un «flessibile e rispettoso strumento dell'identità delle singole confessioni»<sup>22</sup> e che in ottica giuridica il principio pattizio garantirebbe loro un ruolo attivo, esprimendo attraverso una normativa *ad hoc* il «diritto sostanziale» corrispondente alle concrete pratiche esigenze su cui si fondano le «pecu-

---

<sup>18</sup> ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Lo Stato secolarizzato* cit., p. 7.

<sup>19</sup> SALVATORE BERLINGÒ, *Il "principio pattizio"* cit., p. 62.

<sup>20</sup> MICHELE AINIS, *Laicità e confessioni religiose*, in *Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Associazione Italiana Costituzionalisti, Napoli, 26 ottobre 2007, p. 21.

<sup>21</sup> DOMENICO MASELLI, *Nuove Intese: un passo avanti verso il riconoscimento del pluralismo religioso*, in *NEV Notizie Evangeliche*, 21 febbraio 2007, XXVIII, n. 8.

<sup>22</sup> GIANNI LONG, *Le intese con chiese evangeliche*, in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Presidenza Cons. Ministri, Roma, 2001, p. 235.

liarità» delle singole identità confessionali<sup>23</sup>, v'è anche chi in esse ravvisa uno strumento di controllo sui gruppi<sup>24</sup> (in tal caso si tratterebbe, tuttavia, solo di uno spostamento temporale delle modalità di esercizio del controllo politico, dall'atto legislativo al rapporto dispiegato nella regolamentazione negoziata), ed in generale vede nel loro impiego un incongruo rafforzamento di privilegi derivati dalla natura particolaristica contrattuale propria delle intese, con conseguente improvvida frammentazione dell'unità dell'ordinamento giuridico<sup>25</sup>.

Più concretamente, il «fenomeno perverso»<sup>26</sup> della proliferazione di intese, mi sembra possa riassumersi in due eventi sintomatici di cui, l'uno, «strutturale» e, l'altro, «dinamico»: il primo, relativo all'attuale fenomeno di destrutturazione organizzativa per cui, anziché perseguire un modello di «*reductio ad unum*» del complesso confessionale, il nostro ordinamento accoglie nuovi soggetti giuridicamente rilevanti, perché istituzionalizzati integralmente attraverso l'intesa e giunge a coniare cinque categorie tecnico-descrittive provviste di qualificazioni giuridiche che individuano *status*<sup>27</sup>; l'altro fattore, quello «dinamico», comporta la conseguenza che le intese sono l'oggetto passivo, la risultante di un effetto di cd. «trascinamento» che assume nel modello dei Patti lateranensi la matrice originale, per modo che la formula ex art.7 Cost. risulta in qualche modo «servente» ma sopraordinata, o dominante, su quella ex art.8 Cost.

A sostegno di tali impressioni è la tendenza osservabile in molte intese (tra le quali quella valdese appare assai indicativa) a perseguire, e così ottenere le gratificazioni normative, sostanzialmente di ordine finanziario, derivanti dalla cd. «clausola della religione più favorita»<sup>28</sup>.

Questa sorta di appiattimento delle intese sull'esemplare concordatario, quasi si trattasse di un rapporto di *species* a *genus*, derivato da un ideologico cordone ombelicale, per le conseguenze che produce in ordine all'effettiva

---

<sup>23</sup> MICHELE AINIS, *Laicità* cit.,

<sup>24</sup> ANDREA GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 maggio 2007.

<sup>25</sup> FRANCESCO MARGIOTTA BROGLIO, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*, in *Dall'accordo del 1984* cit., pp. 6-7.

<sup>26</sup> GAETANO CATALANO, *I nuovi accordi* cit., p. 1177.

<sup>27</sup> Si tratta: 1. della confessione cattolica regolata da concordato; 2. delle confessioni munite di intesa; 3. delle confessioni con intesa stipulata ma non ancora tradotta in legge ex art. 8 co. 3, Cost.; 4. delle confessioni prive di intesa ma con riconoscimento giuridico; 5. di quelle prive tanto di intesa che di riconoscimento.

<sup>28</sup> MICHELE AINIS, *Laicità* cit., p. 7. Vedasi anche GIANNI LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, Il Mulino, Bologna, 1991, pp. 157 e 176.

attuazione di un modello di democrazia pluralista d'ambito confessionale, merita qualche ulteriore approfondimento.

3. *Le quattro nuove Intese stipulate nell'aprile 2007, specchio di un'imperante contraddizione*

Possono venire qui utili i punti di interesse ricavabili da una lettura comparata delle quattro intese recentemente negoziate<sup>29</sup>. La scelta del principio pattizio evidenzia una politica confessionale governativa estremamente rispettosa della regola concordataria. Ci si domanda se e con quale ampiezza ciò comporti condizionamenti nella formulazione dell'intesa, perché l'applicazione a confessioni lontane dalla nostra esperienza culturale dei modelli «convenzionali» propri della nostra sensibilità occidentale, comporta uno speciale tatto nel legislatore. La speciale cura di questi dovrà prodursi sia in termini sostanziali, in quanto bisognerà evitare di imporre schemi e contenuti culturalmente inopportuni, pur garantendo il corretto pulsare nell'intesa dei principi generali dell'ordinamento italiano (la formula sui ministri di culto<sup>30</sup>, o il matrimonio, per i buddhisti<sup>31</sup>); sia in termini di metodo, con l'impiego di strumenti concettuali noti e «pensati per altri contesti», con lo scopo di disciplinare fenomeni confessionali assai diversi<sup>32</sup>; sia, infine, in prospettiva strumentale, o di sistema, (attraverso alcuni meccanismi di infiltrazione nella tecnica di produzione legislativa, quali: la «clausola della religione più favorita»; la tecnica di trascinamento normativo; l'adeguamento disciplinare di

---

<sup>29</sup> Cfr. AA.VV. *Nozioni di diritto ecclesiastico* cit., pp. 20 ss.

<sup>30</sup> Le quattro intese in oggetto prevedono tutte che l'ente confessionale rappresentativo rilasci una certificazione della qualifica di «ministro di culto»: art.2.4, CAI; art.3.1, lett. a-d, che espone un elenco di qualifiche; art.3.4: «attesa l'esistenza di una pluralità di ministri la "Chiesa" rilascia apposita certificazione della relativa qualifica di ministro di culto»; art.2.1, SAI, che definisce semplicemente come tali i «Chierici dell'Arcidiocesi»; art.7, UII, sostanzialmente identico all'art.2.4, CAI. Con che la disciplina dimostra di rimettere la definizione di contenuto alla decisione delle confessioni medesime.

<sup>31</sup> L'intesa siglata con l'Unione Buddisti Italiani (UBI) rappresenta un parametro culturale di indubbio interesse, giacché in essa vanno senz'altro rielaborati concetti ritenuti stabili e di comune vigenza. Così, la formula «ministri di culto», ricondotta ed adeguata alle «guide spirituali buddiste» (art.7, UBI), o la nozione specifica ma assai estensibile di «attività di religione o di culto» (art.9, UBI), o la concezione relativa e fortemente transitoria di «organizzazione» e, conseguentemente, di *status* dell'associato.

<sup>32</sup> FRANCESCO PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose, con particolare riferimento all'esperienza, come presidente della commissione per le intese, delle trattative con i buddisti ed i testimoni di geova, in Dall'accordo del 1984* cit., p. 318.

singoli istituti per moduli *standard*)<sup>33</sup>, perché, a mio sommo parere, la via pattizia ha in sé serbato in profondità il riflesso della regola concordataria, portando con sé in eredità apparati privilegiari verso le cui lusinghe, con il tempo, anche le confessioni più rigide accusano cedimenti.

Così, il «mistero giuridico»<sup>34</sup> spiega sé stesso in termini di sistema e svela l'interpretazione italiana della democrazia pluralista d'ambito confessionale.

La più chiara manifestazione di infiltrazione e di conseguente cedimento verso il «*favor negotii*» – che, alla fine, si traduce in una pianificazione normativa – è nel cd. «effetto di trascinamento», ravvisabile nell'adeguamento disciplinare del regime tributario agli enti ecclesiastici e di quello relativo alla ripartizione e deduzione della quota dell'8 per mille agli effetti IRPEF (artt.16-27 CAI; artt.22-23 Mormoni; artt. 15-22 SAI; artt.15-23 UII)<sup>35</sup>.

Gli effetti dell'adozione della «clausola della religione più favorita» sono anche riscontrabili riguardo al regime sul riconoscimento degli enti ecclesiastici di appartenenza, modalità, gestione, iscrizione nel registro delle persone giuridiche e mutamento degli enti (artt.14-19 CAI; artt.16-21 Mormoni; artt. 13-18 SAI; artt.10-14 UII)<sup>36</sup>, così come circa l'insegnamento religioso nelle scuole (artt.8-11 CAI; artt.11-12 Mormoni; artt. 6 e 7 SAI; artt.5 e 6 UII). Un diverso e meno intenso grado di infiltrazione detta clausola esercita, al contrario, nella disciplina sull'assistenza spirituale nell'intesa Induista (artt. 3 e 4 UII)<sup>37</sup>.

D'assoluta evidenza, l'adeguamento disciplinare con tecnica standardizzata, adottata per disciplinare l'istituto matrimoniale quanto al riconoscimento degli effetti civili (art.12 CAI; art.13 Mormoni; art.8 SAI; art.8 UII)<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'articolo 8 Cost.*, Cacucci ed., Bari, 1990, p. 153.

<sup>34</sup> MICHELE AINIS, *Laicità* cit., p.7.

<sup>35</sup> L'effetto di trascinamento è anche più esplicito nell'intesa modificativa con la Tavola Valdese che, dopo averne criticato i contenuti, introduce uno specifico art.2 relativo alla ripartizione della quota del gettito IRPEF, con «attribuzione alla Tavola delle somme relative ai contribuenti che non abbiano espresso alcuna preferenza...».

<sup>36</sup> Degna di nota la variabile della formula sull' «attività di religione o culto» per cui l' art.15.b, CAI, l'art.21.1, b Mormoni, l'art. 14 lett.b, SAI e l'art. 10.1, b UII, equiparano (ed estendono) agli effetti delle leggi civili anche le attività commerciali o a scopo di lucro. L'art. 21.2 Mormoni estende il concetto della cura delle anime anche alla «salvezza genealogica dell'anima degli antenati», mentre l'art. 10.1, a, UII estende la detta attività anche a «pratiche meditative, iniziazioni, ordinazioni e cerimonie religiose, letture e commenti dei testi sacri...».

<sup>37</sup> Il motivo ideologico della contrarietà all'uso delle armi «per motivi spirituali» riconduce la disciplina sul servizio militare alle garanzie dell'obiezione di coscienza e al servizio civile (art. 3 UII).

<sup>38</sup> La Repubblica italiana riconosce gli effetti civili ai matrimoni celebrati davanti ai ministri di culto della confessione di appartenenza dei nubendi, i quali ministri debbono essere in possesso della cittadinanza italiana e a condizione che «il relativo atto sia trascritto nei registri dello stato civile, previe pubblicazioni nella casa comunale».

Limiterei l'indagine a queste concise osservazioni, solo precisando che l'applicazione surrettizia del modello concordatario comporta l'assorbimento di sostanza e successivi limiti perché quel modello presuppone di necessità il fatto di abbracciare una fede e di dirigersi a cittadini credenti. Ne segue che il fenomeno religioso, nell'accezione terminologica massimamente comprensiva della libertà religiosa, includente l'essere o meno credente, si pone fuori di tale prospettiva, come ne resta fuori l'altra esigenza – con le non facili scelte che implica – di attribuire rilievo giuridico alla specifica e ben chiara condizione della libertà di coscienza: versanti assenti nel testo dei patti confessionali ma presenti in una futuribile legge generale sulla libertà religiosa.

#### 4. *Ipotetico riassetto del sistema confessionale nel futuro prossimo venturo*

La scelta politica di rinviare il varo di una legge generale sulla libertà religiosa si carica di una serie di conseguenze. Le confessioni religiose, da parte loro, individuano nella stipula di intese – salvo preclusioni ideologiche a sottoporsi a regolamentazioni – assetti privilegiari. Attualmente oltre una ventina di aggregazioni confessionali presenti in Italia sono favorevoli a promuovere la formalizzazione negoziata con lo Stato. Risale a vent'anni fa un elenco di organizzazioni religiose acattoliche «note» in Italia (ex art.20 co.3, R.d. 20 febbraio 1930, n. 289) di oltre centosettanta «soggetti confessionali»<sup>39</sup>: ad anni di distanza ed in un mutato quadro immigratorio sociale in Italia, è evidente la portata quantitativa degli interessi ad ottenere visibilità giuridica e garanzie.

Lo Stato è dunque sollecitato dall'emergere prepotente del fenomeno confessionale, a risolversi e ad attuare una scelta precisa sulle modalità organizzatorie.

Ma quali aspettative nutrire nei confronti di un ordinamento che sembra persistere nell'irrisolutezza delle scelte, tra un diritto formale, di impianto laicista, ed un diritto sostanziale, espressione d'un atteggiamento confessionista?

Il dualismo potenziale tra fonti giuridiche, nuove intese, da un lato, e legge generale, dall'altro, ripropone l'urgenza di un'opportuna decisione, per non accentuare ulteriormente il carattere compromissorio e composito del futuro sistema disciplinare confessionale.

L'esigenza di dar luogo in ambito confessionale ad una neutralità ideolo-

---

<sup>39</sup> *Elenco delle confessioni note in Italia*, in QDPE, 1987, pp. 83-93.

gico-religiosa dello Stato ha in qualche modo posto l'ordinamento giuridico di fronte alla scelta di fondo tra la «neutralità universale aperta»<sup>40</sup> di tipo germanico e la distaccata «*laïcité*» francese<sup>41</sup>. Il dilemma tra i due modelli relativamente al dove e al come collocare il fattore religioso tra spazio privato e spazio pubblico, tra compressione o dispiegamento, con la libertà di espressione del sacro. A conti fatti, tuttavia, le difficoltà e riserve a realizzare un sistema confessionale uniforme non hanno natura tecnicamente giuridica, perché il fondamento «legale», su cui si è qui inteso insistere, è radicato nell'architettura costituzionale italiana: di evidenza immediata in una futuribile legge generale sulla libertà religiosa, ma di sicura certezza nel modello pattizio, il quale assume vigenza giuridica solo attraverso la traduzione dell'impianto negoziale, solo attraverso una legge esecutiva.

La difficoltà è di ordine storico-politico e i successivi fallimentari progetti di legge stanno a dimostrarlo.

Guardando fiduciosamente in avanti, verso la futuribile legge generale, gli effetti che ne sortiranno saranno: 1) l'abrogazione della legge generale sui culti ammessi del 1929; 2) la realizzazione di un sistema composito ma disarmonico di fonti di tipo confessionale (concordatario-pattizio-legislativo), con la precisazione che la legge generale si porrà come fonte di regolamentazione del fattore confessionale in Italia ma, essendo intervenuta con un pesante ritardo storico nel quadro di un sistema che ha già avuto larghi margini di maturazione e stabilizzazione in forma pattizia, essa assumerà in via di fatto una posizione concorrente, sia nei confronti del solido e granitico apparato normativo di fonte concordataria della Chiesa cattolica, che ne assicurerà gli ulteriori sviluppi negoziali per intese di dettaglio tematico, sia con le molte, ed assai rappresentative, confessioni di minoranza già provviste in Italia di intese, alle quali vanno aggiunte quelle in attesa di perfezionamento dell'*iter* specifico per ottenerle; 3) il momento discrezionale di politica ecclesiastica governativa – salvo individuare un meccanismo di contrappesi nel governo – subirà un'accelerazione, stante il mantenimento del principio pattizio. Infatti l'urgenza della nuova legge generale non escluderà il prodursi di nuovi attriti: da un lato la legge generale attrarrà a sé le confessioni emergenti; dall'altro è prevedibile la tendenza delle confessioni stesse – e sarà una pretesa legittimata dalla vigenza dell'art.8 Cost. – a richiedere una disciplina negoziata per intesa, così tramitando dalla disciplina legale a quella negoziale.

---

<sup>40</sup> ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Lo Stato secolarizzato* cit., p. 3.

<sup>41</sup> CARLO CARDIA, *Concordato, Europa, multiconfessionismo*, in *La grande riforma del Concordato* (a cura di GIOVANNI ACQUARONE), Marsilio ed., Venezia, 2006, pp. 94-95.

Sicché il futuribile sistema italiano di pluralismo confessionale nasce già squilibrato nella culla. In un quadro di semplificazione delle modalità organizzative relative alle confessioni di minoranza (per cui si verrà a stabilire un quadro composto semplicemente da confessioni con intesa e confessioni unilateralmente «legalizzate»), emergerà, in ogni caso, un dualismo tra confessioni con e senza intesa; tra confessioni storicizzate e «privilegiate» – le quali sono fermamente intenzionate a conservare nel tempo l'assetto pattizio negoziato col governo (art. 31 CAI; art. 27 Mormoni; art. 25 SAI; art. 28 UII)<sup>42</sup> – e confessioni soggette semplicemente alla disciplina generale.

Il futuro prossimo venturo del sistema confessionale italiano si presenta in prospettiva di pluralismo confessionale, oltre che strabico, anche claudicante.

### 5. Sintesi conclusiva

A chiusura di queste osservazioni sulle dinamiche attuali del diritto ecclesiastico relativo all'universo confessionale, possono essere raccolti alcuni dati peculiari dell'ordinamento giuridico italiano.

1. è possibile registrare una stabile tendenza conservativa al rispetto del principio pattizio di radice costituzionale, la quale, in materia di identità confessionale, si traduce in una logica di sostegno del particolarismo e della frammentazione a svantaggio dell'unità di disciplina;

2. per le confessioni munite di intesa è dato osservare una forte tendenza all'uniformità di impianto (con disposizioni residuali su fattori confessionali peculiari) con un impiego manifesto dei meccanismi di livellamento propri delle tecniche di produzione normativa;

3. in opposizione ai primi due momenti tendenziali, la politica legislativa ecclesiastica, pur richiamandosi ai principi del pluralismo democratico, è stabilmente fissa in una condizione di temporeggiamento, su una mancata assunzione di responsabilità, circa le scelte dei modelli organizzatori: ne è prova il rinvio costante ad una *lex generalis* sulla libertà di religione (divenuta la promessa di programma o, più realisticamente, il lascito ereditario nell'alternarsi dei governi politici) e, come corollario, le difficoltà ad impostare una disciplina con le confessioni giuridicamente «complesse», come l'Islam.

---

<sup>42</sup> Medesimo principio si legge nelle intese già a suo tempo tradotte in legge esecutiva (art.20 Valdesi; art.37 Avventisti; art.29 ADI; art.33 UCEI; art.33 CELI; art.24 UCEBI). Anche per le confessioni buddista (art.26) e dei testimoni di Geova (art.-21) il principio è riproposto senza modifiche, nelle intese replicate dal governo lo scorso 4 aprile 2007.

4. il modello di ordinamento confessionale attuale, e futuribile, sembra poggiare sul sistema misto, delle «mescolanze», e su tale assetto sembra stabilizzarsi l'eterno dilemma tra principio pattizio e principio di legislazione unilaterale, ossia, tra «Stato-legislatore» e «Stato-negoziatore»;

5. questo quadro non comporta la messa in discussione della sovranità dello Stato, ma la credibilità «pluralista» del sistema organizzatorio posto a governo dell'orizzonte confessionale, reso sempre più poliedrico per la relativizzazione delle componenti etnico-sociali e dei tradizionali confini geografici nazionali.

Per conseguenza, il pluralismo confessionale giuridicamente polimorfo (concordatario-pattizio-legalista) e sbilanciato – in quanto attratto – verso il principio pattizio, rende sommamente ipotetica la sua proposizione in un pluralismo neutrale realmente compiuto;

6. la storia è la cultura di un popolo e ne modella il diritto – anche il confessionale – e la scelta degli strumenti formali di esso, e analogamente ai contenuti concreti, segnano questa eredità indelebile.