



diritto & religioni

Semestrale
Anno I - n. 1/2 2006
gennaio-dicembre

1/2

ISSN 1970-5301

 LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno I - N. 1/2-2006
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, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, S. Ferlito, M. C. Folliero, G. Fubini, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, 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. Pandolfi
A. Bettetini, G. Lo Castro,
G. Fubini, A. Vincenzo
S. Ferlito, L. Musselli,
A. Autiero, 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
Diritto ecclesiastico e professioni legali

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefanì
A. Fuccillo
F. De Gregorio
G. Carobene
G. Schiano
A. Guarino
F. De Gregorio, A. Fuccillo

Parte III

SETTORI

Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

P. Lo Iacono, A. Vincenzo

Protocollo di Intesa tra la Regione Sicilia e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, 8 giugno 2005

La Regione siciliana [...] e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (U.C.E.I.) premesso:

– che i rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, (U.C.E.I.) sono regolati dalla legge 8 marzo 1989, n. 101, emanata sulla base della intesa, stipulata tra le parti il 27 febbraio 1987 in conformità all'art. 8, comma 3°, della Costituzione italiana;

– che, a norma dell'art. 19 della legge sopra citata, l'U.C.E.I. è l'ente rappresentativo della confessione ebraica nei rapporti con lo Stato e per le materie di interesse generale dell'ebraismo;

– che, inoltre, sempre in conformità alla succitata legge, l'U.C.E.I. cura e tutela gli ebrei in Italia; promuove la conservazione delle tradizioni e beni culturali ebraici;

– che la legge 20 luglio 2000, n. 211, ha riconosciuto il 27 gennaio, data dell'abbattimento dei cancelli di Auschwitz, «Giorno della Memoria», al fine di ricordare la Shoah, le leggi razziali, la persecuzione italiana dei cittadini ebrei, gli italiani che hanno subito la deportazione, la prigionia, la morte, nonché coloro che, anche in campi e schieramenti diversi, si sono opposti al progetto di sterminio, ed a rischio della propria vita hanno salvato altre vite e protetto i perseguitati, ed ha previsto in tale data l'organizzazione di cerimonie, iniziative, incontri e momenti comuni di narrazione dei fatti e di riflessione;

– che la presenza ebraica in Sicilia, le cui vicende sono strettamente legate alla storia dell'Isola e, più in generale, a quelle dell'intero Paese, ha avuto antiche origini, di cui permangono tuttora significative tracce sul territorio;

– che è intendimento delle parti rendere possibile un proficuo e diretto dialogo tra l'Amministrazione regionale e l'U.C.E.I., al fine di promuovere ed istituzionalizzare iniziative a contenuto culturale ed educativo riguardanti l'ebraismo, nel territorio della Regione siciliana;

addivengono alla seguente intesa:

1. Le parti si danno reciprocamente atto e concordano che l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, quale ente esponenziale dell'Ebraismo italiano in virtù della intesa stipulata con lo Stato italiano il 27 febbraio 1987 e della successiva legge 8 marzo 1989, n. 101, è l'interlocutore di riferimento per tutte le questioni e le iniziative pubbliche concernenti la presenza ebraica nella Regione siciliana. I rami dell'amministrazione della Regione siciliana sentiranno l'U.C.E.I. in occasione di ogni iniziativa dagli stessi promossa o supportata nei settori della cultura e dell'educazione che interessi, quale oggetto principale o rilevante, l'ebraismo nei suoi aspetti religiosi e culturali.

2. La Regione siciliana e l'U.C.E.I. convengono di valutare congiuntamente la possibilità di promuovere e sostenere, nel rispetto delle rispettive normative e programmazioni di riferimento, iniziative congiunte nei seguenti settori di interesse comune preminente:

– Tutela dei beni e delle tradizioni culturali ebraiche: censimento dei beni artistici e monumentali ebraici, in collaborazione con le Soprintendenze regionali; corsi di cultura ebraica, in collaborazione con Università ed altre Istituzioni culturali locali, istituzione di un itinerario turistico ebraico; collaborazione con i musei regionali, al fine di esporre i pezzi riferibili al passato ebraico della Regione; collaborazione per la istituzione di un museo ebraico in Palermo.

– Conoscenza e diffusione delle regole alimentari ebraiche, anche attraverso apposite iniziative di conoscenza e divulgazione e altre opportune forme di collaborazione informativa tra le competenti strutture dell'U.C.E.I. e della Regione siciliana.

– Rapporti con le Istituzioni locali: diffusione a livello delle Istituzioni locali, a cura della Regione siciliana d'intesa con l'U.C.E.I., di quanto congiuntamente realizzato o da realizzarsi in ambito regionale.

3. Per le finalità di cui al punto 2 l'U.C.E.I. farà riferimento agli Assessorati regionali secondo le specifiche competenze per materia, informandone la Presidenza della Regione.

4. Le parti valuteranno congiuntamente le iniziative da organizzarsi da parte della Regione siciliana, ai sensi della legge 20 luglio 2000, n. 211, in occasione della data del 27 gennaio «Giorno della Memoria».

5. Le parti si danno reciprocamente atto che dal presente protocollo d'intesa non scaturisce alcun onere finanziario diretto per il bilancio regionale.

Alcune note al Protocollo di Intesa tra la Regione Sicilia e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane, 8 giugno 2005

GIANCARLO ANELLO

Premessa. Il quadro normativo

Il Protocollo di intesa recentemente sottoscritto tra la Regione Sicilia e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (U. C. E. I.) si colloca all'interno di una tradizione normativa pattizia che caratterizza i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose nella Costituzione della Repubblica Italiana.

Il terzo comma dell'art. 8 della Carta costituzionale prevede che i rapporti tra le Confessioni religiose diverse da quella cattolica siano regolati da intese tra lo Stato e le rappresentanze che le formazioni religiose sono in grado di esprimere.

L'attuazione della disposizione costituzionale ha dovuto attendere oltre 40 anni dalla promulgazione della Legge fondamentale della Repubblica. Solo a partire dal 1984¹ si è aperta quella "stagione delle intese"² che ha portato alla stipulazione di accordi tra l'istituzione statale e le organizzazioni di formazioni religiose presenti nel nostro Paese³.

In relazione a tale disciplina costituzionale le Comunità ebraiche italiane hanno stipulato l'intesa il 27 febbraio 1987, la quale è stata attuata con la legge 8 marzo 1989, n. 101, contenente le norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato italiano e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane.

Le disposizioni relative ai rapporti giuridici di tali Comunità, nel corso degli anni seguenti, sono state arricchite tramite l'introduzione nell'ordinamento di altre previ-

¹ A far data dall'11 agosto, quando fu emanata la legge di attuazione della prima Intesa, quella tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese.

² Cfr. in generale Lillo P., *Concordato, accordi e intese tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Milano, Giuffrè, 1990; Colaianni N., *Confessioni religiose e intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, 146 ss.; Parlato V. – Varnier G. B. (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1992, 97 ss.; Long G., *Le confessioni "diverse dalla cattolica"*, Bologna, il Mulino, 1991, 55 ss.; Tedeschi M., *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 1993 fasc. 1-2, pp. 272-289; Colaianni N., *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. diritto*, Giuffrè, Milano, 2001, Aggiornamento V, 698 ss.; Spirito P., *In tema di intese tra Stato e confessioni religiose*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, fasc. 4, pp. 2621-2624.

³ Cfr. la legge 22 novembre 1988, n. 516 per le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno; la legge 22 novembre 1988, n. 517 per le Assemblee di Dio in Italia; la legge 12 aprile 1995, n. 116 per l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia; la legge 29 novembre 1995, n. 520 per la Chiesa Evangelica Luterana in Italia fino alle recenti intese con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e i Buddisti il 20 marzo del 2000, queste ultime ancora in attesa di approvazione.

sioni normative, tra cui la legge 20 dicembre 1996, n. 638 di modifica dell'intesa precedente, la legge 18 luglio 1997, n. 233 contenente disposizioni di solidarietà per gli appartenenti alle comunità ebraiche ex perseguitati per motivi razziali, e la legge 20 luglio 2000, n. 211 relativa all'istituzione del "Giorno della Memoria" in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni subite dal popolo ebraico nei campi nazisti.

Pertanto l'intesa del giugno 2005 con la Regione siciliana costituisce solamente l'ultimo tassello di una serie di norme che hanno lo scopo di rendere effettive, all'interno dell'ordinamento giuridico, le prerogative e le attività religiose degli Ebrei in Italia.

Alla luce di questo tipo di considerazioni i rapporti tra lo Stato e il popolo ebraico appaiono costituiti da un vero e proprio plesso normativo o, in altri termini, da un reticolo di disposizioni che sono basate su una legge a carattere generale, che recepisce l'accordo tra la parte statale e una formazione organizzata che rappresenta gli interessi degli appartenenti alla confessione religiosa in un dato territorio, e da una serie di atti normativi, primari o secondari a seconda il caso, volti a disciplinare nel dettaglio uno o più aspetti delle attività previste dal quadro normativo di fondo.

Si tratta in fin dei conti della mutazione di uno schema di legislazione "derivata" da norme quadro, già collaudato nell'ambito delle relazioni tra Stato e religioni, presente nel modello della legislazione *concordata* per regolare i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Volendo soprassedere sulle caratteristiche e le applicazioni del modello concordatario, nei confronti del quale non si può che fare rinvio⁴, si osserva come la legge che regola i rapporti tra lo Stato italiano e le comunità ebraiche preveda una disciplina di negoziazione programmata e bilaterale sostanzialmente analoga a quella prevista per le relazioni tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica. Nell'art. 33 della legge di attuazione dell'intesa si prevede infatti che le Parti, quella statale e quella confessionale ebraica, sottoporranno ad un nuovo esame il contenuto dell'intesa allo scadere del decimo anno dell'entrata in vigore della stessa. Il secondo comma di essa precisa che, di là da questo termine di rinnovo, se nel frattempo una delle Parti ravvisi l'opportunità di modifiche al testo dell'intesa, i due soggetti torneranno a convocarsi. Una volta decise le modifiche da apportare alle disposizioni vigenti si procederà con la stipulazione di ulteriori intese con la susseguente approvazione del Parlamento⁵.

I contenuti dell'intesa

Ma veniamo all'analisi dei contenuti della recente intesa.

Le premesse inserite nella parte introduttiva del testo, che in casi di questo genere, cioè di intesa di dettaglio, richiamano i presupposti giuridici e teleologici degli accordi generali tra Stato e confessioni, si limitano a ricordare le norme di carattere

⁴ L'art. 13, 2° comma della legge 25 marzo 1985, n. 121 di ratifica dell'Accordo di Villa Madama tra Repubblica italiana e Santa Sede stabilisce infatti che ulteriori materie, rispetto a quelle già disciplinate, per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato, potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana.

⁵ V. Bordonali S., *Verifica e revisione delle intese*, in *Dir. ecl.*, 1994 fasc. 2, pp. 399-418.

generale sulle quali si inseriscono le successive disposizioni a tema; ribadiscono che il soggetto stipulante di parte confessionale – l'U. C. E. I. – è l'ente istituzionalmente competente a rappresentare gli interessi del popolo ebraico; richiamano la legge che ha introdotto la commemorazione del "Giorno della Memoria"; fanno menzione del dato storico della presenza della cultura ebraica in Sicilia⁶.

Si tratta di disposizioni che poco o nulla aggiungono alle premesse giuridiche generali già esistenti all'interno dell'ordinamento giuridico italiano. Particolare riferimento merita però l'esplicito rinvio agli intenti che le Parti si propongono di perseguire con l'intesa in ambito regionale, cioè la promozione e l'istituzionalizzazione di iniziative culturali ed educative mediante un dialogo diretto tra l'ente amministratore della Regione Sicilia e, appunto, l'U. C. E. I.

Il contenuto innovatore o di specificazione dell'accordo quindi rimane limitato ai 5 punti successivi previsti nella seconda parte del testo: è opportuno darne conto partitamente.

Un importante distinguo, tratteggiato nel punto 1., si ha in relazione al soggetto che propone l'iniziativa culturale o educativa. Si fa il caso in cui l'impulso provenga dalla amministrazione locale. In tale circostanza l'intesa ribadisce la posizione privilegiaria dell'U. C. E. I., alla quale viene attribuita una competenza consultiva, ove, appunto, le singole amministrazioni locali vogliano intraprendere iniziative nei settori della cultura e della educazione ebraica. Si tratta tuttavia di un privilegio che, seppure formalmente rilevante, in realtà è destinato a produrre effetti pratici limitati. L'atto di iniziativa, dal tenore della disposizione, sembra rimanere nella discrezione dell'amministrazione locale. Inoltre il silenzio sul tipo di efficacia da attribuire al parere dell'U. C. E. I. lascia presupporre che esso non possa vincolare in alcun modo le decisioni successive dell'autorità amministrativa.

Il punto 2. fa invece riferimento al caso in cui l'atto di iniziativa sia il frutto congiunto delle attività dei due soggetti interessati, e riguarda alcuni settori specifici che vengono ritenuti di interesse comune⁷. Questi sono rappresentati specificamente da tutti quei progetti legati a vario titolo a *beni e tradizioni ebraiche* anche nel settore alimentare (che viene menzionato specificamente), con l'esplicita previsione che ad essi sia data adeguata diffusione a livello minutamente locale e decentrato, qualora le proposte iniziali siano maturate a livello regionale.

Di particolare interesse è il contenuto del punto 3. dell'intesa che sembrerebbe disciplinare il caso che residua rispetto ai precedenti, in cui le attività fossero prospettate inizialmente dalla sola parte confessionale. A norma di tale specifica dispo-

⁶ Per la quale cfr. AA. VV., *Italia judaica. "Gli ebrei in Sicilia sino all'espulsione del 1492". Atti del 5° Convegno internazionale (Palermo, 15-19 giugno 1992)*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1995.

⁷ Le materie enunciate riguardano in maniera generica la tutela dei beni e delle tradizioni culturali ebraiche; in particolare esse attengono una serie di collaborazioni dell'U. C. E. I. con alcuni uffici dell'amministrazione statale in tema di:

- censimento dei beni artistici e monumentali (con le Soprintendenze regionali);
- corsi di cultura ebraica (con Università o altre istituzioni culturali);
- l'elaborazione di un itinerario turistico ebraico;
- esposizione di cimeli ebraici in musei regionali e istituzione di un museo ebraico regionale nella città di Palermo.

sizione si individuano i soggetti dell'amministrazione regionale a cui l'ente confessionale si potrà rivolgere nel caso di proposte riconducibili alle medesime finalità di cui al punto precedente.

Alla luce di siffatta disciplina sembrerebbe davvero poco garantito lo spazio per l'iniziativa che provenga dalla *sola* parte confessionale. In tale evenienza, fermo restando che i rappresentanti dell'ente confessionale saranno obbligati ad informare la Presidenza della Regione e ad interpellare gli assessorati competenti per materia, non pare essere assicurata la loro azione nel momento in cui l'amministrazione interpellata non dia corso al procedimento di promozione e di sostegno della proposta per motivi estranei alla valutazione di merito della stessa, o nel caso in cui l'autorità regionale rimanga inattiva e non prenda in esame il progetto per cause di qualsivoglia natura legate alle contingenze operative della pubblica amministrazione.

La formula della "valutazione congiunta della possibilità di promozione e di sostegno" (usata nel punto 2.), che alla lunga potrebbe risultare assai farraginosa, è sostanzialmente richiamata anche nel punto 4. che attiene alla commemorazione del "Giorno della Memoria".

La stessa posizione di discrezionalità *unilaterale* sembrerebbe caratterizzare infine il punto 5. Si tratta della regolamentazione degli oneri finanziari susseguenti alle iniziative in oggetto e afferma che in nessun caso, né quando l'iniziativa provenga da parte regionale, né quando essa sia il risultato di una valutazione congiunta di possibilità potrà determinare un onere finanziario automatico a carico del bilancio regionale. In altri termini la mera esistenza dell'intesa in commento non potrà fare scaturire oneri di sostentamento a carico della Regione, ove questi non siano esplicitamente riapprovati nelle sedi opportune.

Commento

Fin qui il contenuto del testo della nuova intesa. Gli schemi e i modelli di normazione concordata da un lato hanno certamente il pregio di tenere in considerazione le posizioni e le finalità delle parti interessate al processo nomopoietico, dall'altro possono risultare macchinosi ed al limite non efficienti qualora le Parti non abbiano nei fatti la possibilità di incontrarsi per discutere e per decidere. Considerato questo aspetto della questione, ben nota del resto agli operatori giuridici, appare perlomeno singolare che le Parti non abbiano inteso richiamare nel testo dell'intesa regionale un organo già previsto in seno all'intesa stipulata a livello nazionale in materia di tutela e valorizzazione dei beni del patrimonio culturale, cioè quello di una *Commissione mista* volta a svolgere attività di raccordo per realizzare i fini pattizi, con lo scopo specifico di agevolare il riordinamento e il godimento dei beni culturali ebraici. Tale organo nella legge esecutiva dell'intesa è poi competente a determinare le modalità di partecipazione dell'Unione alla conservazione delle catacombe ebraiche e a essere destinataria del reperimento di beni riferibili al patrimonio ebraico in Sicilia (cfr. art. 17, legge 8 marzo 1989, n. 101).

Si tratta di un'omissione di non poco rilievo, poiché nel caso di iniziative o attività che richiedono il materiale incontro e la convergenza della volontà delle due Parti, il buon esito delle stesse rimane spesso subordinato alla individuazione delle "occasioni" istituzionali in cui ciò possa accadere, nonché allo svolgimento di adeguate

⁸ In relazione alla questione generale della mancata indicazione dei meccanismi operativi nella di-

attività di preparazione a tali incontri⁸. Da questo punto di vista sarebbe risultata senz'altro utile la presenza sul territorio regionale di un organo a formazione mista in grado di adempiere a quelle attività di preparazione e di istruzione essenziali per la valutazione di impatto di determinate attività, ma anche quale sede preliminare per dar corso alle formalità utili all'incontro e alla comunicazione tra i soggetti interessati.

Tale rilievo e i dubbi circa la capacità dell'intesa così formulata di fungere da base per la realizzazione concreta degli obiettivi prefissati dalle intenzioni dei contraenti si rafforzano nel momento in cui, grazie all'ausilio di una pur sommaria indagine comparativa, si metta al confronto il testo dell'intesa con le comunità ebraiche in Sicilia con quello di un documento che analoga funzione è chiamato a svolgere nei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica⁹.

Certamente la maggiore frequenza, quindi l'esperienza pregressa a questioni relative alla programmazione e alla fruizione di beni culturali di interesse religioso appartenenti al patrimonio della Chiesa cattolica, se non altro per l'ingente rilievo che la cultura cristiano-cattolica ha in Italia, ha fatto sì che in sede di stipulazione di accordi locali l'attenzione nei confronti di profili procedurali sia stata particolarmente spiccata.

Si faccia il caso, ma solo perché si tratta di uno dei documenti cronologicamente prossimi a quello siciliano, del **Protocollo di intesa** tra la Regione Puglia e la Conferenza Episcopale Pugliese firmato il 31 marzo 2004 al fine di concordare opportune disposizioni per armonizzare ed ottimizzare gli interventi sul patrimonio storico, artistico e culturale appartenente ad Enti ed Istituzioni ecclesiastiche.

Si tratta di un atto funzionalmente corrispondente a quello qui preso in esame. Anche il comparto geografico territoriale e quindi la circoscrizione amministrativa, quella regionale, è coincidente.

Tale documento, come già accennato, completa quel percorso di definizione normativa che è previsto all'interno della disciplina concordataria, a norma dell'art. 12 dell'Accordo di modifica del concordato lateranense.

Alla luce di un seppur rapido esame si possono rilevare significative differenze tra le due normative. Nel caso dell'intesa pugliese, soprassedendo sulle disposizioni del preambolo e su quelle che individuano con esattezza le autorità competenti a porre in essere le iniziative in oggetto dell'Accordo, si può notare come la posizione dei due soggetti istituzionali in relazione alle attività di preparazione si collochi su un piano di parità dichiarata. A tal proposito l'art. 4 del documento prevede una *Reciprocità di informazione* in ordine allo scambio di cognizioni necessarie ai fini della realizzazione degli intenti previsti dalle Parti. Il successivo articolo 5 prevede l'istituzione di una Commissione paritetica per i Beni Culturali Ecclesiastici. Tale organo avrà il compito di favorire lo scambio di informazioni, di suggerire orientamenti per sviluppare forme di collaborazione, di esaminare problematiche di comune interesse, di verificare con continuità l'attuazione delle presenti disposizioni e di contribui-

sciplina regionale di derivazione pattizia in materia di beni culturali cfr. Bordonali S., *I beni culturali di interesse religioso dopo il D. Lg. 112/1998*, (Relazione al convegno sul tema "Le competenze nella materia di interesse ecclesiastico dopo il d.lg. 31 marzo 1998, n. 112", Firenze, 29 ottobre 1999), in *Diritto ecclesiastico*, 2000, fasc. 1 pag. 3-26.

⁹ Cfr. per il modello di negoziazione nei rapporti tra Stato e Chiesa, Ruggeri A., *Intese subconcordatarie*, in *Enc. giuridica Treccani*, XVII, 1993, 1 ss.

re in tal modo alla concreta attuazione dell'accordo. Le parti si impegnano a costituire tale soggetto entro trenta giorni dalla data di pubblicazione dell'Intesa. L'art. 6 specifica ulteriori criteri da utilizzare nelle procedure di interesse congiunto¹⁰.

Anche per questi motivi si può sollevare qualche rilievo critico circa le modalità di redazione dell'intesa con l'U. C. E. I. Questa, così formulata, sembra non equilibrare i contenuti e la struttura dell'atto con la sua specifica funzione; una struttura e una serie di argomenti generici sembrano non essere adatti ad esplicare la funzione dell'accordo giuridico locale, che sarebbe quella di specificare i processi di attuazione delle iniziative e delle finalità concordate.

In mancanza di tale determinazioni, un'intesa, così redatta, rischia di non essere in grado di adempiere concretamente all'interesse operativo, di costituire una efficace e fattiva disciplina di dettaglio e non solo una generica, anche se solenne, dichiarazione di intenti.

Divagazione breve sulla collocazione dell'intesa nel sistema delle fonti del diritto ecclesiastico

Vale la pena infine, dopo aver dato esposizione dei contenuti dell'intesa locale tra l'ente regionale siciliano e l'U. C. E. I., e averne commentato le potenzialità nell'applicazione concreta, effettuare una sintetica digressione relativa alla sistemazione delle fonti pattizie nei rapporti tra istituzioni statali e religiose. Sarà opportuno cioè approfondire quel tema in precedenza solo sfiorato relativo alla sistemazione di accordi di questo tipo nella gerarchia delle fonti concordate. L'intesa siciliana presenta un certo interesse rispetto alla tematica in questione poiché essa potrebbe essere annoverata – seppure senza ulteriori specificazioni – tra quelle intese “paraconcordatarie” individuate dalla dottrina costituzionalista nelle pieghe della regolamentazione dei rapporti tra Stato e organizzazioni di confessioni religiose¹¹.

Il punto di partenza per una riflessione sul tema della dinamica delle fonti negoziate dovrebbe essere, ad avviso di chi scrive, che si possa rintracciare una logica, se non una metodologia, comune nella tecnica di redazione dei testi di base¹² per la *diffusione* della negoziazione a vari livelli della produzione normativa. Se non altro

¹⁰ In particolare esso stabilisce che ciascun soggetto sottoscrittore, nello svolgimento delle attività di propria competenza, si impegna ad utilizzare tutti gli strumenti di semplificazione e di snellimento dell'attività amministrativa prevista dalla vigente normativa e ad utilizzare appieno e in tempi rapidi tutte le risorse finanziarie destinate agli interventi connessi al presente Protocollo.

Le Parti concordano, altresì, che i piani relativi ad interventi e/o iniziative di interesse regionale afferenti i beni culturali saranno presentati alla Regione Puglia per il tramite del Presidente della Conferenza Episcopale Pugliese o persona da lui incaricata.

¹¹ Cfr. Ruggeri A., *Intese “concordatarie” e intese “paraconcordatarie” nel sistema delle fonti*, in *Dir. eccl.*, 1988, I, 55 ss.

¹² Cfr. in tal senso Ruggeri A., *Accordi con le Chiese e Costituzione: forme e gradi di “copertura” giuridica*, in *Dir. eccl.*, 1992, I, 645 ss.; Modugno F., *Considerazioni preliminari sulle intese tra Stato e Chiesa nel c.d. sistema delle fonti*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Modena, Mucchi, 1989, III, 935 ss.; Lillo P., *L'adattamento dell'ordinamento interno al diritto “pattizio”. Contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Milano, Giuffrè, 1992.

per ribadire che il criterio volto ad ordinare i rapporti giuridici di derivazione confessionale non possa essere che quello della predisposizione di analoghi strumenti normativi (art. 8, 1° comma cost.). In tal senso l'analisi dei testi delle intese conforta nella misura in cui si prevede che, analogamente a quanto previsto dall'art. 13, 2° comma dell'Accordo di Villa Madama, anche per le altre confessioni religiose siano disponibili alcuni percorsi finalizzati alla negoziazione della normazione statale nell'esecuzione, in ambito civile, di rapporti giuridici delle confessioni. Ove così non fosse, non si spiegherebbe la ripetizione, nella tecnica di redazione delle intese, di disposizioni dal tenore per certi versi analogo a quella citata del concordato, né il riferimento generico, nelle disposizioni in questione, a "competenti organi" o a "autorità competenti" da parte dello Stato e delle confessioni religiose; né avrebbe senso distinguere, come invece si fa, tra *norme di attuazione* delle intese già stipulate e ulteriori intese che si intendono paritarie a quelle poste già in essere¹³.

Una questione preliminare è quella di accertare a quale tipologia di intesa, tra quelle previste nel sistema, il documento fin qui commentato possa annoverarsi. Solo in seguito alla collocazione rispetto alla gerarchia delle fonti normative, sarà possibile valutarne anche l'efficacia specifica sugli organi regionali. La questione peraltro sembra di non semplice risoluzione in via immediata: l'intesa dell'U. C. E. I. con la Regione Sicilia partecipa dei caratteri di più d'una delle tipologie di intesa previste nel sistema di diritto ecclesiastico italiano. Ci si può chiedere, in prima battuta, se essa possa annoverarsi tra le intese previste dall'art. 32 o tra quelle dell'art. 33, 3° comma della legge 8 marzo 1989, n. 101, cioè se essa possa essere considerata come una norma di attuazione dell'intesa statale o piuttosto essa possa valutarsi come un'intesa preliminare alla presentazione di disegni di legge relativi a materie che coinvolgono i rapporti tra Stato e Regione.

Non sembra dover rilevare in un senso o nell'altro il fatto che le competenze delle Regioni siano radicalmente mutate in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il metodo usato e i temi trattati dall'intesa regionale rientrano infatti in ogni caso nei parametri di legislazione concorrente tra autorità statale e regionale così come sanciti nella nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione.

La dottrina in passato, in attesa di verificare nella prassi le disposizioni previste dalla nuova legislazione di derivazione pattizia, soleva distinguere sia in base al caso che ulteriori intese fossero o meno previste dall'accordo base, sia in relazione ai contenuti di tali accordi, ove cioè fossero o meno riportabili a materie disciplinate dal-

¹³ Cfr. art. 18 della l. 11 agosto 1984 (Tavola valdese); art. 35 della l. 22 novembre 1988, n. 516 (Chiese cristiane avventiste del settimo giorno); art. 27 della l. 22 novembre 1988, n. 517 (Assemblee di Dio in Italia); art. 22 della l. 12 aprile 1995, n. 116 (UCEBI); art. 31 l. 29 novembre 1995, n. 520 (CELI) oltre che alla già citata disposizione (art. 32) dell'intesa con le Comunità ebraiche. Pare opportuno citare le disposizioni dell'intesa con le Comunità ebraiche del 1989 da cui si evince la possibilità di rintracciare nell'accordo regionale una *attuazione* della precedente: l'art. 32 della l. 8 marzo 1989, n. 101 esattamente così dispone: "Le autorità competenti, nell'emanare norme di attuazione della presente legge, terranno conto delle esigenze fatte loro presenti dall'Unione e avvieranno, se richieste, opportune consultazioni". Il terzo comma dell'art. 33 afferma: "In occasione della presentazione di disegni di legge relativi a materie che coinvolgono rapporti della confessione ebraica con lo Stato verranno promosse previamente, in conformità dell'articolo 8 della Costituzione le intese del caso tra il Governo e l'Unione".

l'accordo di base¹⁴. Nel caso di specie non sembra potersi negare che l'intesa tra U. C. E. I. e Regione Sicilia possa essere considerata per più aspetti come una specificazione dell'intesa generale, poiché i contenuti in essa trattati possono essere ricondotti alle materie già disciplinate a livello centrale:

- la previsione dell'art. 4 relativa alle iniziative in occasione del "Giorno della Memoria" potrebbe ad esempio essere ricondotta al tema delle festività ebraiche, trattato dall'art. 5 dell'intesa generale;

- il tema della conoscenza e diffusione delle regole alimentari ebraiche, di cui al punto 2., riprende gli interessi (peraltro ricorrendo ad un enunciato più ampio del precedente) già posti alla base della disposizione dell'art. 6 dell'intesa del 1989 che regola il tema della macellazione rituale;

- le attività volte alla tutela dei beni e delle tradizioni culturali ebraiche esplicitate dal punto 2. (censimento dei beni artistici e monumentali ebraici, in collaborazione con le Soprintendenze regionali; corsi di cultura ebraica, in collaborazione con Università ed altre Istituzioni culturali locali, istituzione di un itinerario turistico ebraico; collaborazione con i musei regionali, al fine di esporre i pezzi riferibili al passato ebraico della Regione; collaborazione per la istituzione di un museo ebraico in Palermo) possono essere considerate attività specifiche delle caratteristiche assiologiche e organizzative delle Comunità ebraiche così come delineate dall'art. 18 dell'intesa con lo Stato.

Per queste caratteristiche l'intesa in commento sembrerebbe potersi annoverare tra quei provvedimenti volti a determinare le norme di attuazione, nei livelli normativi interni dell'ordinamento, delle finalità già previste dall'accordo di base.

Ove così fosse rimarrebbe da chiedersi se l'accordo qui commentato sia *in sé* in grado di conseguire quei fini per i quali esso è stato posto in essere. Si tratta di valutare, attraverso la *struttura nomologica*¹⁵, relativa ai vincoli, di maggiore o minor tenore, che tali accordi sono in grado di manifestare nei confronti degli organi nazionali di attuazione, quale efficacia giuridica l'intesa con la Regione sia capace di esprimere all'interno del sistema delle fonti.

Va detto a tal proposito che ad oggi l'intesa dell'8 giugno 2005 non risulta essere stata recepita o richiamata in alcun atto normativo della Regione Siciliana, né essere stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'ente regionale.

Certamente in carenza di recezione formale sembra difficile che l'intesa in quanto tale sia in grado esplicitare una efficacia normativa diretta a livello regionale: prendendo spunto infatti dalla prassi tenuta per le intese a livello centrale non sembra che essa possa trarre vigore tramite la norma interposta della legge statale, visto che a suo tempo la stessa operazione di *attuazione* di norme precedute da intesa a livello statale si è realizzata attraverso una attività di adeguamento interno delle norme create in occasione della negoziazione (il testo dell'intesa è stato infatti recepito analiticamente articolo per articolo nella "legge di attuazione")¹⁶. D'altra parte anche dal tono di alcune sue disposizioni, come quella relativa all'insufficienza della stessa a dar luogo ad oneri finanziari sul bilancio regionale, si evince come l'intesa locale non

¹⁴ Cfr. Ruggeri A., *Intese "concordatarie"*, *op. cit.*, 78; Modugno F., *op. cit.*, 943.

¹⁵ Cfr. Ruggeri A., *op. ult. cit.*, 91.

¹⁶ Cfr. per questo argomento cfr. Modugno F., *op. cit.*, 951.

sia in grado di produrre almeno in via immediata effetti obbligatori nei confronti degli organi regionali.

In assenza pertanto di quelle caratteristiche nomologiche (in particolare la pubblicazione sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi) che sono richieste anche da chi sostiene la possibilità di efficacia diretta dell'intesa¹⁷, non sembra potersi conferire all'accordo un'efficacia immediatamente vincolante. Rimane quindi da percorrere la via residuale, cioè quella di includere l'intesa in oggetto nella categoria prevista dal terzo comma dell'art. 33, quale accordo preliminare alla stipula di un disegno di legge regionale. Tuttavia questa soluzione rinvierebbe ulteriormente la determinazione della questione alla successiva emanazione del testo di legge regionale (o di altra tipologia normativa), sminuendo certamente il valore dell'avvenuta stipula dell'intesa. Se quest'ultima sia la collocazione corretta dell'intesa in commento saranno solo gli eventi futuri a poterlo stabilire. Ove tuttavia alla stipula non dovesse effettivamente seguire l'emanazione da parte dell'autorità regionale di un atto normativo di recezione, il *fatto* stesso dell'intervenuto incontro delle volontà delle Parti sui contenuti indicati potrebbe considerarsi vuoto di significato e, alla fine, parrebbe lesivo soprattutto delle aspettative della parte confessionale.

Conclusioni

L'incertezza sulla collocazione dell'intesa in commento all'interno del sistema delle fonti, e le perplessità espresse circa i suoi (mancati) contenuti possono spingere ad effettuare un duplice ordine di considerazioni, entrambe riconducibili al piano costituzionale di trattamento del fenomeno religioso in forma associata.

Innanzitutto occorre mettere in luce come la stipulazione di intese di attuazione a livello locale possa essere effettivamente utile nella misura in cui si riesca, attraverso di esse, a specificare alcune prerogative già riconosciute alla confessione religiosa a livello di intesa ex art. 8, 3° comma cost. Per poter stipulare tali intese pare altresì necessario che la confessione sia effettivamente in grado di marcare tutte le diverse tappe del percorso di normazione *diffusa*, comunque previsti dal sistema delle fonti del diritto ecclesiastico. La dinamica normativa presa in esame sembra dimostrare che la strada della progressiva *formalizzazione*, anche all'interno di una dimensione pattizia, sia quella da percorrere nell'ordinamento italiano al fine di poter dare concreta esecuzione nell'ambito giuridico alle prerogative riferibili alla sfera religiosa; e che tale percorso di specificazione/concretizzazione normativa varrà a premiare quelle formazioni che riusciranno a superare ogni singola fase tra quelle previste nell'ambito della formalizzazione organizzativo-istituzionale. Alcuni di questi passaggi sono espliciti nell'intesa con l'ebraismo e nella successiva attuazione: l'art. 19, 2° comma precisa ad esempio come l'ente denominato "Unione delle Comunità ebraiche italiane" venga considerato rappresentativo della confessione ebraica nei rapporti con lo Stato per le materie di interesse generale dell'ebraismo. Tale disposizione sembrerebbe cioè suggerire che seppure "Ebraismo" e "confessione religiosa" coincidano sostanzialmente, ai fini della regolamentazione della religione ebraica all'interno dello Stato, l'Ebraismo debba *essere organizzato* in un ente riconoscibile da parte del-

¹⁷ Cfr. Modugno F., *op. ult. cit.*, 949.

l'istituzione statale. Il riconoscimento dell'ente organizzato varrebbe a relazionare la religione del popolo ebraico sulla base di moduli di organizzazione effettivamente comunicanti sia con l'esperienza religiosa che con quella amministrativo-statale. Tuttavia la maggiore complessità dell'organizzazione confessionale rispetto a quella chiamata ad operare nell'ordinamento pattizio riemerge nel testo dell'intesa allorché il 3° comma della medesima disposizione precisa che l'Unione (cioè l'ente esponenziale) ha i compiti di curare e tutelare gli interessi religiosi degli ebrei in Italia; promuovere la conservazione delle tradizioni e dei beni culturali ebraici; coordinare ed integrare l'attività delle Comunità; *mantenere i contatti con le collettività e gli enti ebraici degli altri paesi* (cors. mio). In tale ultima specificazione cioè si riguadagna l'*alterità* dell'ente esponenziale rispetto alla religione/confessione poiché si chiarisce che il fenomeno confessionale è da intendersi anche in relazione alla sua dimensione transnazionale, esterna e originaria rispetto alla dimensione statale.

Il punto n. 1 dell'Intesa regionale ripropone pedissequamente il presupposto della riformalizzazione dell'ente esponenziale quale condizione essenziale ai fini dell'esercizio delle ulteriori facoltà previste, cioè al fine di individuare i soggetti legittimati a porre in essere le iniziative di reciproco interesse. La capacità poi della confessione di riprodursi in moduli organizzativi da *assemblare* a quelli dello Stato determina l'esito positivo del processo di attualizzazione giuridica di propri, specifici interessi. Il confronto tra l'intesa locale dell'U. C. E. I. e quella della Conferenza episcopale ha messo però in esame come i contenuti procedurali previsti per la comunità ebraica siano in certo qual modo meno dettagliati e pertanto meno efficienti rispetto a quelli previsti in accordi tra le autorità locali e la C. E. I. Ciò a dimostrare come il grado di specializzazione/formalizzazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica sia inferiore rispetto a quello dell'istituzione ecclesiastica; il che si può tradurre in una minore capacità delle stesse di sfruttare fino in fondo i percorsi della normazione concordata astrattamente disponibili per le confessioni munite di intesa. Ci si chiede alla luce di tali considerazioni se, in termini di tecnica giuridica, la richiesta di appiattimento delle forme organizzative delle religioni sui moduli burocratici dell'amministrazione statale ai fini della rilevanza civile delle prerogative religiose sia l'unico modulo disponibile per l'integrazione tra ordinamenti. Si tratta di un interrogativo che, ad avviso di chi scrive, interessa l'interpretazione dell'art. 8 cpv. cost. e che, per tale motivo in questo studio, può solamente essere proposto come occasione per stimolare una successiva riflessione.

La seconda considerazione trae spunto da una vicenda che solo per certi versi è assimilabile all'avvenuta intesa tra Regione Sicilia e U. C. E. I. Ci si riferisce alla stipulazione il 30 dicembre 2004 di un Protocollo di intesa tra il Comune di Colle Val d'Elsa e l'Associazione "Comunità dei Musulmani di Siena e Provincia". Fermo restando che l'intesa in questione non è in alcun modo riconducibile alla disciplina di cui all'art. 8 cost. e ai processi di normazione secondaria, visto che i musulmani non hanno ancora stipulato l'intesa, vale la pena di sottolineare che l'avvenuta conclusione di un accordo tra enti locali e enti esponenziali di interessi religiosi, i cui contenuti sono certamente riferibili all'esercizio della libertà religiosa¹⁸, in tal caso

¹⁸ L'intesa regola, tra l'altro, la costruzione di un edificio di culto islamico e di un centro culturale annesso.

ha scavalcato tutti i processi di formalizzazione descritti poco innanzi. Allo stato attuale (cioè al di fuori di una recezione dell'intesa in un atto normativo regionale), fatte le debite distinzioni formali, sembra peraltro che il valore negoziale dell'intesa tra Regione e Unione delle Comunità ebraiche e quella tra il comune di Colle Val d'Elsa e un'associazione islamica locale non sia in realtà troppo distante, ove si prenda in considerazione l'attualizzazione dell'interesse locale delle comunità di fedeli.

Varrebbe a dire, senza dilungarsi oltre, che in alcuni casi i percorsi della libertà di religione deragliano fatalmente dai binari su cui essi dovrebbero correre. Ciò probabilmente poiché la religione prima o poi ripropone il proprio carattere essenziale, la propria irriducibile originarietà rispetto ai piani delle competenze giuridiche. Tale carattere ineliminabile, riconosciuto doverosamente dallo Stato nelle potenzialità espressive della libertà religiosa, in determinate circostanze è in grado di aggirare anche i criteri formali di competenza e di gerarchia del sistema delle fonti e di affermarsi comunque in tutto il suo valore.