



**diritto** *Supplemento  
alla rivista*

**religioni**

*Quaderno monografico*

1929-2019  
Novant'anni di rapporti tra Stato  
e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive

*a cura di*  
Maria d'Arienzo

*Diritto e Religioni*  
Quaderno Monografico 1  
Supplemento Rivista, Anno XV, n. 1-2020

1929-2019  
Novant'anni di rapporti  
tra Stato e confessioni religiose.  
Attualità e prospettive

*a cura di*  
Maria d'Arienzo

# Diritto e Religioni

## Semestrale

### Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore*  
Maria d'Arienzo

*Direttore Fondatore*  
Mario Tedeschi †

#### *Comitato scientifico*

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

#### *Struttura della rivista:*

#### **Parte I**

##### SEZIONI

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

##### DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

L. Caprara, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

M. Jasonni, G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

#### **Parte II**

##### SETTORI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

##### RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

#### **Parte III**

##### SETTORI

*Lettere, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche*

##### RESPONSABILI

M. d'Arienzo

COMITATO REDAZIONE QUADERNO MONOGRAFICO

F. Balsamo, C. Gagliardi

*Direzione:*

**Cosenza** 87100 – Luigi Pellegrini Editore  
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

*Redazione:*

**Cosenza** 87100 – Via Camposano, 41  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

**Napoli** 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Napoli Federico II  
I Cattedra di diritto ecclesiastico  
Via Porta di Massa, 32  
Tel. 081 2534216/18  
E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)  
Sito web: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Abbonamento annuo 2 numeri versione cartacea:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

Abbonamento annuo 2 numeri versione digitale:

un fascicolo costa € 30,00

abbonamento annuale, € 50,00

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito [www.pellegrinieditore.com/node/361](http://www.pellegrinieditore.com/node/361)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

# *Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione Stato-confessioni religiose*

ANTONIO FUCCILLO

*Ordinario di Diritto Ecclesiastico e Interculturale*

*Università della Campania L. Vanvitelli*

*Vice Presidente ADEC*

## *1. Le intese tra tradizione e governo delle differenze*

L'intesa rappresenta un prezioso strumento di valorizzazione e promozione del pluralismo confessionale<sup>1</sup>.

La piena vitalità di tale strumento giuridico è dimostrata – semmai ve ne fosse bisogno – dalla sottoscrizione di un certo numero di accordi con confessioni non appartenenti al ceppo giudaico-cristiano e dalla recente stipula di un'intesa con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", firmata il 30 luglio 2019 e ad oggi in attesa di approvazione. Nonostante le difficoltà iniziali e gli *em-passe* che ne hanno segnato lo sviluppo nell'ultimo trentennio<sup>2</sup>, lo strumento dell'intesa ha assicurato e continua ad assicurare, anche in ragione della sua regolamentazione concordata, un'effettiva tutela giuridica della fenomenologia religiosa<sup>3</sup>.

L'art. 8 della Costituzione elabora, infatti, uno straordinario sistema di produzione normativa finalizzato alla tutela delle esigenze di ciascuna confessione e al governo delle differenze<sup>4</sup>. Esso ha tuttavia subito, al momento della

---

<sup>1</sup> ANTONIO GIUSEPPE CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in AA.VV., *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, a cura di DANIELE FERRARI, Claudiana, Torino, 2017, p. 144.

<sup>2</sup> Tra le tante riflessioni sul tema si vedano almeno PIERLUIGI CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 90-120; MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2010, p. 7; ENRICO VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1997, pp. 93-98.

<sup>3</sup> ANTONIO FUCCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fenomeno religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 18.

<sup>4</sup> MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, p. 178 ss.

sua attuazione pratica, un parziale snaturamento trasformandosi in un sistema “abusivamente premiale”<sup>5</sup>, a cui accedere per uscire dal “coacervo anonimo degli indistinti”<sup>6</sup>, anche a rischio di compromettere la propria identità<sup>7</sup>. Una conferma in questo senso deriva dalla standardizzazione dei contenuti<sup>8</sup>, conseguenza inevitabile della rimozione dal tavolo delle trattative di quelle tematiche che, pur strettamente connesse con l’impianto fideistico, avrebbero potuto ostacolare la sottoscrizione di un accordo. Si pensi al mancato riferimento al rifiuto delle emotrasfusioni nell’accordo con i Testimoni di Geova. Nelle intese sono inoltre utilizzate alcune categorie giuridiche civilistiche modellate sull’esperienza giudaico-cristiana, le quali sono però estranee alla tradizione religiosa di alcune confessioni, ma il cui riferimento è imprescindibile ai fini del riconoscimento di tutta una serie di garanzie.

A ciò si aggiunga che persiste ancora oggi una certa reticenza a siglare un’intesa con alcune confessioni, di grande tradizione e rappresentative di un ampio numero di fedeli, come l’Islam. È noto che ad alcune religioni – l’Islam tra queste – non è pienamente riferibile il concetto giuridico di “confessione”<sup>9</sup> che deve quindi essere, per tali finalità, riletto in chiave pluralista. Gli indici di “confessionalità” elaborati dalla Corte costituzionale possono essere d’aiuto in tale compito<sup>10</sup>. Il riferimento al solo dato letterale dell’art. 8, comma

---

Sul punto si veda diffusamente MARIO RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996.

<sup>5</sup> FRANCESCO ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, p. 65.

<sup>6</sup> GIORGIO PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in AA.VV., *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di CESARE MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978, p. 57.

<sup>7</sup> Per superare tale problema la dottrina ha recentemente proposto di ampliare il significato e la portata delle intese dello Stato con le confessioni di minoranza, dando vita a vere e proprie “intese estese”. Con tale locuzione viene quindi denominato il tentativo di integrare lo strumento delle intese con l’ispirazione pluralista della Costituzione e con le esigenze di etero-integrazione degli ordinamenti statali che derivano dai processi di globalizzazione. Su tale proposta cfr. MARIO RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d’intendersi*, in *CALUMET – Intercultural Law and Humanities Review*, novembre 2016, p. 9 ss.

<sup>8</sup> Sul punto MARIO RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 183, evidenzia che le intese contengono complessi di regole prettamente procedurali e che non realizzano alcuna integrazione tra diritto confessionale e diritto statale. Ciò induce l’Autore a sospettare che l’intesa sia uno strumento di valenza retorico-politica, inseguito dalle confessioni al fine di ottenere visibilità pubblica... e una nutrita serie di privilegi genericamente e illegittimamente negata alle confessioni religiose senza intesa. Gli accordi bilaterali devono, infatti, poter estendere il proprio ambito di competenza anche alle connotazioni antropologico-culturali della religione.

<sup>9</sup> VALERIO TOZZI, *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statochiese.it](http://www.statochiese.it)), 2008, pp. 1-11.

<sup>10</sup> La Corte costituzionale con la sent. n. 467/1992 ha individuato i c.d. “indici di confessionalità”, dai quali desumere la natura di confessione di una comunità di fedeli, essendo stato escluso il criterio

3, Cost. rischierebbe di escludere dalla sua tutela molti culti in quanto non direttamente riferibili ad un modello confessionale.

D'altro canto, com'è noto, l'accesso allo strumento pattizio rientra tra gli atti di "indirizzo politico" che qualificano un'azione di governo<sup>11</sup>. L'inserimento in tale contesto costituzionale delle trattative per la stipula di un'intesa con una confessione religiosa rappresenta uno dei *vulnus* di tale strumento in quanto strutturalmente selettivo e quindi potenzialmente discriminatorio. L'intuizione dei costituenti di consentire a ciascuna diversità religiosa una particolare regolamentazione giuridica delle *res mixtae* rischia così di trasformarsi in un fallimento del disegno costituzionale<sup>12</sup>. Non tutte le confessioni religiose sono correttamente legittimate a richiedere prima e, ad ottenere eventualmente poi, l'accesso alla negoziazione con il governo. I gruppi religiosi che potenzialmente aspirano alla stipula di un'intesa sono oggi molto diversificati rispetto all'originario disegno costituzionale<sup>13</sup>.

---

della "autoqualificazione". Essi sono: esistenza di una precedente intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. tra lo Stato e la formazione sociale che rivendichi la qualifica di soggetto confessionale; precedenti riconoscimenti pubblici non meglio identificati (quale l'attribuzione della personalità giuridica ad un ente rappresentativo); presenza di uno statuto che ne esprima chiaramente i caratteri confessionali; comune considerazione sociale. La Corte di Cassazione, con la sent. n. 5838/1995, ha aggiunto ulteriori criteri a quelli elencati dal Giudice delle Leggi, ritenendo che la mancanza di una definizione legale di confessione religiosa indichi la volontà del legislatore costituente di non precludere l'esercizio della libertà religiosa ad alcuno «per diverse e strane che siano le sue credenze religiose e le sue ascendenze culturali».

<sup>11</sup> Sul punto si veda la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, la quale ha evidenziato che «l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in materia religiosa [ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.] rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa, omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa. Ancora, si osserva che se il Governo può recedere dalle trattative o comunque è libero, pur dopo aver stipulato l'intesa, di non esercitare l'iniziativa legislativa per il recepimento dell'intesa con legge, ciò significa che il preteso "diritto" all'apertura delle trattative è, in realtà, un "interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica". Per i commenti (non sempre positivi) relativi alla sentenza citata, si veda MANLIO MIELE, *Confessioni religiose, associazioni ateistiche, intese. A proposito di Corte cost., 10.3.2016, n. 52*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 10, 2016, p. 1378; FRANCESCO ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, PIERANGELA FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28, 2016; MARCO PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 13, 2017.

<sup>12</sup> Per una riflessione sullo strumento dell'intesa si veda SALVATORE PRISCO, FULVIA ABBONDANTE, *Intendersi sulle intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista Telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 3, 2018, pp. 1-32.

<sup>13</sup> È opinione diffusa in dottrina che i costituenti pensassero alle confessioni religiose del ceppo giudaico-cristiano non potendo immaginare che ci si sarebbe trovati di fronte a gruppi religiosi

Alla luce di quanto sinora detto, sarebbe opportuno compiere un passo ulteriore. In questo senso, è necessario soffermarsi sulla qualifica delle confessioni religiose, ricordando che la dottrina ha sempre avvertito che ai gruppi sociali con finalità religiosa deve essere riconosciuta una prima fase spontaneistica, indipendente rispetto all'ordinamento dello Stato – senza per questo rimanerne estranei – perché essi vivono sotto il regime delle associazioni non riconosciute, in una dimensione privatistica e non pubblicistica<sup>14</sup>. Ritengo tuttavia che tali formazioni sociali non possano essere ricondotte alla categoria basica delle associazioni non riconosciute di diritto privato, pur essendo tale figura giuridica l'archetipo della libertà aggregativa garantita anche dall'art. 18 della Carta costituzionale.

Le confessioni religiose sono qualcosa di molto più complesso, in quanto non sono solo manifestazione della libertà di associazione, ma sono qualificate dal loro peculiare oggetto e dagli obiettivi culturali che si prefiggono. Si tratta di organizzazioni che difendono il diritto di libertà religiosa degli adepti, le loro credenze e sono portatrici di un superiore interesse che trova una sua ulteriore qualificazione e specificazione nel disegno costituzionale (art. 19). L'eguale spazio di libertà a tutte le confessioni concesso dall'art. 8, comma 1, Cost. serve ulteriormente a rafforzare l'idea che le forme aggregative di carattere religioso godono di un legittimo *favor* costituzionale quale corollario della collocazione privilegiata che il fenomeno religioso ha ricevuto nell'intero impianto della Carta.

La particolare attenzione costituzionale verso il fenomeno religioso è frutto anche della circostanza che le religioni producono regole comportamentali per i loro fedeli. Questi ultimi si ispirano, in virtù della loro appartenenza confessionale, ai dettami delle proprie fedi, che sono delle indefettibili matrici di senso attraverso le quali decodificare le scelte degli adepti giuridicamente qualificabili. Tali regole sono giuridicamente rilevanti perché ogni volta che un individuo fa una scelta – fosse anche apparentemente banale – essa è fatta rispondendo a degli imperativi comportamentali. Se l'individuo appartiene ad un gruppo confessionale ovviamente tali imperativi sono suggeriti dalla religione di appartenenza<sup>15</sup>.

---

originariamente non appartenenti al tessuto sociale e culturale italiano.

<sup>14</sup> Sul punto si veda MARIO TEDESCHI, *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1993, p. 272 ss.

<sup>15</sup> SERGIO FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 72.

## 2. La selettività dello strumento dell'intesa

Le intese rappresentano il “presupposto costituzionale indefettibile”, la piattaforma per le successive leggi relative alle discipline dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>16</sup>, regolando le materie che presentano profili di comune interesse (c.d. *res mixtae*). Il comma 3 dell'art. 8 Cost. riconosce l'obiettivo costituzionale che i rapporti con le confessioni religiose “acattoliche” non siano definiti in via unilaterale ma concordati con la controparte<sup>17</sup>. Il contenuto di tali accordi riprende questioni che appartengono al florilegio delle materie d'interesse comune, anche se lo stimolo ad affrontarle proviene dalla confessione interessata. Essa ha infatti l'esigenza che la sua specificità trovi in qualche misura una tutela privilegiata all'interno del sistema giuridico dello Stato. Le leggi emanate sulla base di tali intese presentano – come è noto – degli indubbi tratti di specialità o atipicità rispetto alle altre leggi ordinarie. Esse, infatti, possono essere considerate fonti “atipiche”, con riguardo al particolare procedimento di approvazione per queste seguito, oppure fonti “rinforzate”, se si considera che per modificarle o abrogarle non è sufficiente una semplice legge ordinaria ma ne occorrerà una adottata sempre previa intesa con le confessioni religiose.

È necessario tuttavia che un gruppo religioso che aspiri all'intesa con lo Stato sia in qualche misura inquadrabile come “confessione religiosa” in senso giuridico (come è stato *supra* evidenziato) in modo da risultare un interlocutore affidabile per il Governo e adeguatamente rappresentativo della comunità dei fedeli. I limiti di una definizione del concetto di confessione religiosa intesa in senso tradizionale emergono proprio con l'Islam.

L'Islam, infatti, non è solo una religione ma è più in generale uno stile di vita dal momento che disciplina non soltanto il rapporto tra il fedele e la divinità, ma si spinge fino a regolamentare tutti gli ambiti dell'agire umano<sup>18</sup>. Se, tuttavia, per confessione intendiamo il confidare in una comune credenza, sicuramente l'Islam rientra nel novero delle confessioni religiose.

---

<sup>16</sup> ALFONSO CELOTTO, *Gli articoli 7 e 8 della “Costituzione” e il metodo delle intese in Italia*, in PAOLO PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 37 ss.

<sup>17</sup> Per alcune riflessioni in merito allo strumento giuridico dell'intesa, si veda, tra la vasta letteratura, CESARE MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978; MARIO TEDESCHI (a cura di), *Le intese viste dalle confessioni*, Jovene, Napoli, 1999; NICOLA COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1991; VITTORIO PARLATO, GIAN BATTISTA VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995.

<sup>18</sup> Diffusamente JOSEPH SCHACHT, *Introduzione al diritto musulmano*, Edizione della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1995.

Ovviato al problema della possibile qualificazione dell'Islam come "confessione", resta aperta la questione della rappresentatività. Le rappresentanze religiose, infatti, sono definite «una tipica forma di coordinamento paritario tra soggetti posti sullo stesso piano al fine di codeterminare il contenuto dell'atto sottoposto ad intesa attraverso una negoziazione diretta volta a superare le divergenze originarie» (Cass. n. 351 del 1991). L'Islam, però, per sua natura<sup>19</sup>, sfugge all'inquadramento in un organismo unitario di rappresentanza<sup>20</sup>. Ne deriva, dunque, che la possibilità di avviare le trattative con lo Stato italiano per la conclusione di un'intesa *ex art.* 8, comma 3, Cost. sarebbe impedita dall'individuazione di un interlocutore certo. Mentre, infatti, le organizzazioni internazionali che rappresentano il mondo islamico – il Congresso del Mondo Musulmano, la Lega del Mondo Musulmano e l'Organizzazione della Conferenza Islamica – sono tra di loro unite, dall'osservanza di un credo comune, le varie comunità islamiche dovrebbero organizzarsi – prevedendo ad esempio degli statuti e nominando i loro rappresentanti in modo da potersi mettere in relazione con i singoli Governi – ma ciò non è sempre agevole dal momento che le diverse anime dell'Islam presentano divergenze non sempre superabili.

In Italia, ben tre progetti d'intesa tra la comunità islamica d'Italia e la Repubblica italiana sono stati presentati dalla CO.RE.IS., *Comunità Religiosa Islamica Italiana*, dall'A.M.I., *Associazione Musulmani Italiani*, e dall'U.C.O.I.I., *Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia*<sup>21</sup>. La mancata traduzione degli stessi in un'intesa è dipesa proprio dalle difficoltà sopra evidenziate relative all'organizzazione interna di tali associazioni, alla loro rappresentatività esterna e alla mancanza di una loro unitarietà<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Sarebbe più opportuno parlare di *Islams*, come già correntemente in uso nel mondo anglosassone, per sottolineare che la pluralità costituisce una caratteristica intrinseca della religione islamica. Dopo la morte del Profeta, le differenti opinioni su aspetti fondamentali della vita religiosa vennero considerate tutte egualmente legittime. Muovendo dall'esempio di Muhammad, infatti, «il confronto continuo e spesso serrato fra posizioni divergenti non venne quasi mai risolto con l'affermazione assoluta di un'opinione a detrimento delle altre, ma, quando fu possibile, (si) lasciò spazio alla coesistenza di punti di vista differenti». Sul punto si veda ALBERTO VENTURA, *L'islām sunnita nel periodo classico (VII-XVI secolo)*, in *Islam*, a cura di GIOVANNI FILORAMO, Editori Laterza, Roma-Bari, 2012, p. 84.

<sup>20</sup> L'argomento è oggetto di ampia trattazione in SILVIO FERRARI (A CURA DI), *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, il Mulino, Bologna, 2000; CARLO CARDIA, GIUSEPPE DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015.

<sup>21</sup> Sulle bozze di intesa si veda AGOSTINO CILARDO, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano. Le bozze di intesa tra la Repubblica Italiana e le Associazioni islamiche italiane*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2002.

<sup>22</sup> Per i problemi relativi ai contenuti di un'eventuale intesa si veda PAOLO CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia, in Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2016, p. 21 ss.

A partire dal 2005, l'assenza di un'intesa è stata colmata con l'avvio di una strategia governativa alquanto discutibile, caratterizzata dall'attrazione delle tematiche concernenti l'Islam nelle competenze del Ministero dell'Interno. Basti a tal proposito pensare alla costituzione di organismi come, ad esempio, la *Consulta per l'Islam italiano* che se per un verso rispondono all'insufficienza del modello bilaterale, dall'altro evidenziano come il fine primario non sia (o non sia solo) l'effettiva tutela della libertà religiosa dei musulmani quanto piuttosto la tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza<sup>23</sup>.

Una possibile soluzione ad un problema di rappresentanza<sup>24</sup> – che ad oggi non ha ancora trovato soluzione – potrebbe derivare da un'interpretazione progressista del comma 3 dell'art. 8 Cost., focalizzando l'attenzione su una lettura diversa della locuzione al plurale “con le relative rappresentanze” utilizzata in detto articolo, quale veicolo necessario per la conclusione di trattative tra le reciproche rappresentanze<sup>25</sup>. In Italia, come detto, esistono varie organizzazioni musulmane che, se si unissero in una sorta di “Confederazione”, avrebbero un unico rappresentante quale legittimo firmatario dell'intesa stessa. In tale modo la presenza di anime diverse all'interno dell'Islam non sarebbe più di ostacolo alla possibile regolamentazione dei rapporti tra Stato italiano e la religione musulmana<sup>26</sup>.

### 3. *L'autorganizzazione delle confessioni religiose come strumento di qualificazione giuridica*

L'intesa costituisce certamente un “canale preferenziale” per le confessioni religiose, ovvero uno strumento attraverso il quale è possibile definire, in via concordata, una tutela giuridica della fenomenologia religiosa che sia pienamente rispondente alle esigenze della singola confessione. Tale strumento pre-

---

<sup>23</sup> Sul punto si veda NICOLA FIORITA, *L'Islam spiegato ai miei studenti*, Firenze University Press, Firenze, 2010, p. 130 ss.

<sup>24</sup> GIANCARLO ANELLO, *Passato e futuro della minoranza musulmana in Italia, tra islamofobia e pluralismo pragmatico-giuridico*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, Rivista tematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2016, p. 11 ss.

<sup>25</sup> Sul punto si consenta il rinvio a ANTONIO FUCILLO, *Diritto, religioni, culture. Il fenomeno religioso nell'esperienza giuridica*, cit., p. 18.

<sup>26</sup> È stato evidenziato che l'assenza di tale rappresentanza unitaria «non osta di per sé all'avvio di trattative per l'emanazione di una legge sulla base di intesa. Se si considera che con le confessioni cristiane non cattoliche sono state predisposte ben sette intese e con i buddisti due, non si capisce perché non si possa procedere in modo plurale anche con i musulmani italiani, riconoscendo loro quella pluralità istituzionale che si presenta come un dato di fatto assolutamente percepibile in termini sociali», PIERLUIGI CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Bari, 2010, p. 175.

senza comunque alcune criticità, che si sono viepiù amplificate a seguito della trasformazione in senso plurireligioso della società. Ciò detto, appare come assolutamente necessaria l'individuazione di strumenti giuridici alternativi, duttili e accessibili, che siano in grado di dare concreta attuazione al diritto di libertà religiosa<sup>27</sup>.

Tra questi è indubbiamente possibile annoverare una sorta di "accordo" disegnato sull'archetipo del cd. "negozio giuridico" del diritto privato, il quale può costituire un prezioso veicolo di traduzione degli interessi religiosi sottesi e orientarsi verso l'auto-normazione di derivazione convenzionale<sup>28</sup>. Ciò costituisce altresì un passo importante ai fini della realizzazione delle condizioni necessarie per il raggiungimento di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.<sup>29</sup>.

È necessario dunque rileggere l'articolo 8 della Costituzione, concentrando l'attenzione sul secondo comma. Tale parte della disposizione costituzionale è stata poco approfondita dalla letteratura. Essa, tuttavia, si configura come una chiara enunciazione di libertà delle confessioni religiose di organizzarsi secondo i propri statuti. Il riferimento dei costituenti era molto probabilmente

---

<sup>27</sup> Con riferimento all'attuazione dell'art. 19 Cost., in ambito privatistico, si veda ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005, pp. 30-31; ID., *La dimensione privatistica della libertà religiosa*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, II, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 171-197.

L'applicabilità diretta dei principi costituzionali ai rapporti interprivati (cd. *Drittwirkung*) ha interessato anche la dottrina italiana. Uno degli autori sostenitori di tale teoria è PIETRO PERLINGIERI, *Norme costituzionali e rapporti di diritto civile*, in *Rassegna di diritto civile*, I, 1980, p. 107, il quale afferma che la portata "precettiva" dei principi costituzionali fa sì che essi non abbisognino, per essere applicati, di una attuazione/concretizzazione attraverso la legge ordinaria. Anche quando vi sia la legge ordinaria, essa non esclude l'applicazione diretta del principio costituzionale con il quale la norma ordinaria deve pur sempre "coordinarsi". Il sistema privatistico ha, infatti, aperto quelle situazioni che, pur essendo patrimoniali, sono strumentali alla realizzazione di interessi individuali e esistenziali. L'attenzione al valore della persona, posta dalla Carta costituzionale, ha apparentemente determinato una "depatrimonializzazione" del diritto privato. Il fattore religioso assume dunque rilievo nel dinamismo negoziale, sia in una fase antecedente come elemento "motivazionale" del negozio, sia nella fase successiva, come fine cui il rapporto giuridico è preordinato.

<sup>28</sup> ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., pp. 30-31.

<sup>29</sup> È necessario altresì superare la prassi amministrativa consolidatasi di attribuire un «riconoscimento giuridico» alla confessione religiosa utilizzando il procedimento di «erezione in corpo morale» di cui all'art. 2 della legge n. 1159 del 1929. Tale filtro per l'accesso allo strumento dell'intesa non è infatti in alcun modo desumibile dalle norme costituzionali che interessano la fenomenologia religiosa (in tal senso si veda GIORGIO PEYROT, *La legislazione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *La legislazione ecclesiastica*, a cura di PIETRO AGOSTINO D'AVACK, Neri Pozza, Vicenza, 1967, p. 544; PIERLUIGI CONSORTI, *Garanzie per i soggetti collettivi, le organizzazioni collettive e il loro riconoscimento*, in AA.VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRI, MARCO PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 173; FABIANO DI PRIMA, *Le Confessioni religiose del terzo tipo nell'arena pubblica nazionale: problemi e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 122 ss.).

non riferibile all'autonomia statutaria "standard" prevista per tutte le "normali" persone giuridiche di diritto privato. L'autonomia statutaria riconosciuta alle confessioni religiose dal secondo comma dell'art. 8 Cost. è diversa, e si colloca tra la natura prettamente ordinamentale della Chiesa cattolica e la libertà di organizzazione delle persone giuridiche non istituzionalizzate<sup>30</sup>. Le confessioni religiose hanno un *quid pluris* e si collocano in una posizione di preminenza perché attraverso la loro istituzionalizzazione si rendono riconoscibili come tali dal mondo del diritto e la loro produzione di regole diventa una produzione rilevante, ancorché relegata a livello documentale in uno statuto o "carta di fondazione"<sup>31</sup>. La norma costituzionale apre degli spazi nuovi operativi a gruppi religiosi che apparentemente ne sarebbero privi, non tanto nell'accesso allo strumento dell'intesa quanto in relazione agli elementi rilevanti di produzione normativa di tipo concordato.

L'art. 8, comma 2, Cost. consente alle confessioni religiose di "organizzarsi secondo i propri statuti". Questi ultimi sono strumenti attraverso cui ciascun gruppo religioso può tracciare i lineamenti che lo caratterizzano e che sono espressione della propria tradizione e della propria identità. In tale prospettiva lo statuto si atteggia a strumento di propagazione delle differenze nella dinamica dell'agire sociale e nelle scansioni normative in cui essa si estrinseca.

La norma richiede il rispetto di una "forma", cioè di rendere visibile e quindi riconoscibile lo statuto, attraverso un'attività di documentazione. In tale atto possono essere inseriti tutti gli aspetti della vita del gruppo religioso. Esso è fondamentale anche al fine di rendere conoscibile ai terzi e allo Stato interlocutore i modi di governo della confessione e le regole di funzionamento della stessa. L'istituzionalizzazione del gruppo religioso passa anche per l'assunzione di uno statuto che contenga regole certe di funzionamento. In assenza, infatti, di un tale documento è più difficile che gli interlocutori istituzionali possano identificare il gruppo nei suoi elementi strutturali.

L'unico limite posto dal dettato costituzionale all'autonomia statutaria dei gruppi religiosi è il non contrasto dello statuto con l'ordinamento giuridico italiano, nel senso ribadito dalla giurisprudenza costituzionale di non violare i principi fondamentali dell'ordinamento. In ogni caso, ciascuna confessione

---

<sup>30</sup> In questi termini si esprimeva Tedeschi in una sua famosissima lezione ad un corso di dottorato in Calabria di metà degli anni Ottanta. Sul punto sia consentito rinviare a ANTONIO FUCCILLO, *Il diritto ecclesiastico civile quale "scienza di mezzo": inchiesta su di un giurista positivo*, in MARIA D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, II, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2017, pp. 1101-1125.

<sup>31</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zannichelli, Bologna, 2015, p. 68 ss.

gode di ampia autonomia per quel che concerne la materia spirituale e disciplinare.

La previsione costituzionale di cui al comma 2 offre alle confessioni religiose la possibilità di avviare un processo di istituzionalizzazione. Si è autorevolmente sostenuto in dottrina che uno dei caratteri identificativi di una confessione religiosa è riscontrabile proprio nella sua istituzionalizzazione, cioè nella presenza di caratteri qualificativi certi che ne caratterizzano la struttura, come regole di funzionamento interno capaci di identificare la forma organizzativa assunta, chi la governa e chi ne assume la rappresentanza<sup>32</sup>. È stato infatti ritenuto che «l'organizzazione si manifesta con il dotarsi di regole riconosciute e condivise»<sup>33</sup>, ovvero proprio con l'assunzione di uno statuto<sup>34</sup>. Quest'ultimo documento rende, infatti, riconoscibili ai terzi le regole che sottendono al funzionamento della organizzazione (confessione) religiosa. La possibile adozione di un simile strumento permette dunque ai gruppi religiosi di potersi compiutamente identificare all'esterno attraverso il riferimento a regole statutarie certe.

Tale esigenza non è certamente avvertita dalle confessioni religiose del ceppo giudaico-cristiano che hanno una propria visibilità sociale, che non chiede una formale istituzionalizzazione, dal momento che esse sono dotate di regole interne visibili e riconoscibili e di una propria tradizione giuridica. La norma, però, rafforza il carattere ordinamentale di tali regole ed attribuisce pieno rilievo giuridico alle consuetudini contenute e documentate all'interno delle stesse confessioni. È ovvio che non è necessario compendiare tali regole in un unico documento, ma esso può risultare da atti giuridici plurimi e composti in molti casi fondati su prassi e tradizioni.

Tale norma si rivolge anche ai culti non tradizionali della nostra società, consentendo loro di adottare uno statuto nella forma di atto pubblico, che istituzionalizzi la confessione e le consenta di essere riconoscibile all'esterno. La predisposizione di regole di *governance* (funzionamento interno, forma organizzativa, potere di rappresentanza), incastonate nello strumento statutario, consentirà di cogliere la distinzione tra organizzazioni religiose e altri tipi di organizzazioni con finalità meramente culturali o ludico-ricreative.

A favore di tale lettura dell'art. 8, comma 2, Cost., diversi sono gli esempi. Attraverso la redazione di uno Statuto, depositato per atto pubblico in data 14 novembre 2013, la *Chiesa Taoista d'Italia* si è dotata di regole di funziona-

---

<sup>32</sup> MARIO TEDESCHI, *Gruppi sociali, confessioni e libertà religiosa*, cit., p. 272 ss.

<sup>33</sup> GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI, VALERIO TOZZI, *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2013, p. 145.

<sup>34</sup> FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 68 ss.

mento interno e di una struttura che le hanno consentito una definitiva riconoscibilità all'esterno e ha creato così uno schema organizzativo che produce una contrattazione possibile con la pubblica amministrazione<sup>35</sup>. Allo stesso modo va letto lo Statuto dell'*Ordine Monastico Spirituale degli Ashrama*, depositato per atto pubblico il 23 giugno 2014, con cui i monaci membri, appartenenti al catalogo delle neo-religioni orientali di matrice induista, hanno costituito un Ente Confessionale di religione e di culto, di istruzione, assistenza e beneficenza, con essenziale fine di religione e di culto<sup>36</sup>.

La costituzionalizzazione del modello convenzionale sembra indirizzare lo sviluppo del settore verso l'attività di autonormazione, e cioè verso la ricerca di convenzioni nelle quali possano trovare risposta la maggior parte delle proposte in materia religiosa. L'autonormazione dovrà essere di derivazione convenzionale e non statutale, che non passi cioè per una legge dello Stato. In tal modo, se per un verso si supererebbe la necessità della diretta protezione statale, dall'altro attraverso la maggiore duttilità e accessibilità di tali schemi si assicurerebbe una maggiore tutela delle istanze religiose che altrimenti ne sarebbero prive. L'utilizzazione dei modelli giuridici neutrali consentirebbe, infatti, il raggiungimento dell'autoregolamentazione in materia, che dovrebbe ovviamente svilupparsi secondo le esigenze di ciascuno e nel rispetto del riconoscimento di libertà per tutti effettuato dalla Costituzione<sup>37</sup>.

In ragione di quanto sinora affermato sarebbe quanto mai opportuno cercare di qualificare quali possono essere i contenuti di questa autonomia statutaria riconosciuta dall'art. 2 Cost.<sup>38</sup> sul presupposto che ogni parola vergata in quella Carta fondamentale non sia stata scritta a caso, ma persegua una precisa finalità giuridico-istituzionale.

Le confessioni religiose possono dunque giungere ad "intese senza intesa", potendo utilizzare per la tutela delle esigenze fideistiche un'infinità di regolamentazioni, negli spazi di autonomia privata riconosciuti agli enti. Attraverso

---

<sup>35</sup> ANTONIO FUCCILLO, *Lo statuto della Chiesa Taoista d'Italia e l'art. 8, comma II, della Carta costituzionale: epifania sociale di una confessione religiosa*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2013, p. 493 ss.

<sup>36</sup> Per una breve analisi di queste esperienze di istituzionalizzazione si veda FRANCESCO SORVILLO, *SenzaIntesa. Processi di istituzionalizzazione e art. 8, comma 2, Cost.*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 63-125.

<sup>37</sup> Sul punto si veda ANTONIO FUCCILLO, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, cit., in particolare p. 155 ss.

<sup>38</sup> Come è stato evidenziato da autorevole dottrina, le confessioni rientrano tra le formazioni sociali di cui all'art. 2 Cost., che devono essere promosse dall'ordinamento giuridico. Le formazioni sociali presentano accanto ad un elemento materiale, consistente in un insieme di soggetti persone fisiche, un requisito psicologico, consistente nella volontarietà o perlomeno nella consapevolezza degli stessi di farne parte, in tal senso EMANUELE ROSSI, *L'art. 2 della Costituzione italiana*, Pisa University Press, Pisa, 2009, p. 30.

tale sistema, i gruppi religiosi istituzionalizzati attraverso quella attività di produzione auto-normativa (l'elaborazione di uno statuto), cioè di regole di comportamento, diventa interlocutore qualificato nei confronti dei terzi e della Pubblica Amministrazione<sup>39</sup> presentandosi, quindi, sul mercato come un soggetto che può contrarre paritariamente con le istituzioni.

---

<sup>39</sup> La cooperazione con alcune Pubbliche Amministrazioni (in particolari Regioni e Comuni) richiede come requisito essenziale per l'avvio della contrattazione, che le confessioni religiose siano «riconosciute dall'ordinamento». Non è tuttavia precisato con quale provvedimento o ai sensi di quale norma tali formazioni debbano essere riconosciute. Tali ipotesi sono molto frequenti nell'ambito dell'accesso ai finanziamenti o alle misure promozionali relative all'edilizia di culto. La legge della Regione Lazio n. 27 del 9 marzo 1990, all'art. 1, prevede che gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica che non abbiano un'intesa con lo Stato, affinché possano essere qualificate come soggetti rappresentativi delle esigenze di culto della collettività, devono essere «riconosciuti in base alle vigenti leggi». Analogamente, sul punto, anche la legge della Regione Basilicata, n. 9 del 17 aprile 1987, la quale all'art. 1 prevede che le sole confessioni religiose «ancorché riconosciute» possono presentare una proposta motivata per l'accesso agli oneri di urbanizzazione secondaria.