



### **Marco Canonico**

(associato di Diritto ecclesiastico e canonico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

### **Nuove leggi per vecchie intese \***

**SOMMARIO: 1. L'insperato recupero di alcune intese - 2. Le novità degne di nota - 3. Osservazioni conclusive.**

#### **1 – L'insperato recupero di alcune intese**

In data 30 luglio 2012 sono state emanate le leggi n. 126, 127 e 128 che recepiscono intese stipulate dallo Stato con altrettante confessioni acattoliche quali, rispettivamente, la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni e la Chiesa apostolica in Italia.

Le intese in questione risalgono addirittura al 4 aprile 2007, data in cui il governo Prodi sottoscrisse accordi, oltre che con le menzionate confessioni, anche con l'Unione Buddhista italiana, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova<sup>1</sup>, l'Unione Induista italiana, la Tavola valdese e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno.

Mentre per le ultime due confessioni si trattava semplicemente della modifica di pattuizioni precedenti e già recepite dal legislatore, volte a far concorrere la Tavola valdese all'attribuzione delle quote dell'otto per mille del gettito IRPEF relative alle scelte non espresse dai contribuenti<sup>2</sup> ed a prevedere il riconoscimento delle lauree in Teologia rilasciate

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Con l'Unione Buddhista italiana e con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova erano state stipulate precedenti intese in data 20 marzo 2000, ma i relativi disegni di legge per l'approvazione in sede parlamentare erano decaduti. In dottrina, riguardo a dette intese, **S. ANGELETTI**, *Brevi note di commento all'intesa con l'Unione Buddhista Italiana*, in *Dir. eccl.*, 2001, pp. 967-987; **N. COLAIANNI**, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001, n. 2, pp. 475-494.

<sup>2</sup> La pattuizione in questione, che va a modificare il testo dell'accordo stipulato il 25 gennaio 1993 ad integrazione dell'intesa originaria del 21 febbraio 1984, è stata recepita con legge 8 giugno 2008 n. 68.



dall'Istituto Avventista di cultura biblica<sup>3</sup>, per gli altri soggetti gli accordi del 2007 costituivano la base per conseguire una nuova disciplina dei loro rapporti con lo Stato, sostitutiva di quella contenuta nella legge sui culti ammessi<sup>4</sup>. Per raggiungere tale obiettivo era tuttavia necessario ottenere l'approvazione del legislatore, che per alcune intese di cui si discute è arrivata dopo oltre cinque anni<sup>5</sup>, mentre per altre è difficile anche fare previsioni essendo lecito, dato il notevole lasso di tempo ormai trascorso, dubitare dell'effettiva volontà politica di rendere operanti i relativi contenuti.

Intanto si deve prendere atto che, a distanza di oltre quindici anni dall'ultima legge di approvazione di un'intesa<sup>6</sup>, si è ampliato il novero delle confessioni sottratte all'imperio della discriminatoria ed illiberale legge del 1929, realizzandosi in tal modo ulteriori applicazioni del principio di bilateralità sancito dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

---

<sup>3</sup> Si tratta di un mutamento delle previsioni contenute nell'intesa originaria, al quale è stata attribuita efficacia normativa con legge 8 giugno 2008 n. 67.

<sup>4</sup> Per una disamina delle intese stipulate nel 2007, **S. ANGELETTI**, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), maggio 2008, pp. 1-9; **R. BENIGNI**, *L'intesa con l'Unione Induista Sanatana Dharma Samgha*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, n. 2, pp. 413-430; **L. GRAZIANO**, *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8,3 della Costituzione*, *ibidem*, pp. 353-370; **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, pp. 24-36; **G. MORI**, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, n. 2, pp. 399-412; **V. PACILLO**, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, *ibidem*, pp. 371-398.

<sup>5</sup> Le leggi n. 126, 127 e 128 del 2012 derivano da altrettanti disegni di legge presentati l'otto giugno 2010 dall'allora Presidente del Consiglio Berlusconi, aventi ad oggetti intese stipulate dal governo precedente.

<sup>6</sup> In realtà nel frattempo, oltre alle ricordate leggi 8 giugno 2009 n. 67 e 68 riguardanti l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno e la Tavola valdese, si è avuta anche la legge 12 marzo 2012 n. 34, che ha recepito modifiche all'intesa con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia pattuite in data 16 luglio 2010 ancora in tema di ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito IRPEF relativo alle scelte non espresse dai contribuenti. In precedenza si era avuta la legge 20 dicembre 1996 n. 638, che aveva recepito le integrazioni alla preesistente intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche intervenute in data 6 novembre 1996. Ma si tratta di interventi che si inserivano all'interno di discipline bilaterali già esistenti ed operanti in virtù dell'avvenuta traduzione in atti legislativi.



## 2 – Le novità degne di nota

Gli accordi che stanno alla base delle leggi recentemente emanate presentano contenuti in larga parte analoghi a quelli delle altre intese che in precedenza hanno ottenuto l'approvazione del Parlamento. Ma, nonostante la sostanziale uniformità di materie, non mancano alcune novità e particolarità degne di considerazione.

L'art. 15 della legge n. 128 prevede che non è possibile il riconoscimento di un ente della Chiesa apostolica se questo *“non è rappresentato giuridicamente e di fatto da un cittadino italiano avente domicilio in Italia”*. A prescindere dall'opportunità di distinguere in un testo normativo fra rappresentanza giuridica e di fatto e dalle difficoltà che si pongono per stabilire in concreto se il soggetto interessato operi effettivamente in nome e per conto della compagine che risulta rappresentare o sia un semplice prestanome, resta il fatto che la previsione legislativa in questione pone un limite oggettivo alla possibilità di riconoscimento in sede civile degli enti appartenenti alla confessione di cui trattasi. Al riguardo, se il requisito del domicilio in Italia non sembra porre difficoltà sotto il profilo giuridico e anzi può apparire opportuno al fine di assicurare la reperibilità, almeno formale, del soggetto che rappresenta l'ente, discorso diverso merita la prerogativa della cittadinanza italiana. Infatti l'art. 20 della Costituzione impedisce la previsioni di speciali limitazioni legislative per il riconoscimento degli enti ecclesiastici, mentre nel caso di cui si discute la necessità della cittadinanza italiana in capo al legale rappresentante funziona come ostacolo all'attribuzione di capacità giuridica all'ente appartenente alla Chiesa apostolica. Per giunta la limitazione in questione oltre alla normativa costituzionale rischia di ledere anche quella comunitaria, che vieta la previsione di limitazioni alla libertà di movimento, soggiorno e stabilimento. Sotto quest'ultimo profilo, minori difficoltà sembra porre la disposizione contenuta nell'art. 14 della legge n. 126 relativa alla Chiesa ortodossa, secondo cui ai fini del riconoscimento è necessario che l'ente sia *“rappresentato giuridicamente e di fatto da un cittadino italiano o di un Paese dell'Unione europea avente domicilio in Italia”*.

Sempre in materia di enti, va sottolineato come l'art. 19 della legge n. 128, dopo aver stabilito al primo comma che l'ente patrimoniale della Chiesa apostolica denominato *“Fondazione Apostolica”* debba iscriversi nel registro delle persone giuridiche entro due anni dall'entrata in vigore della legge stessa non potendo in difetto concludere negozi giuridici una volta decorso tale termine, disponga al comma successivo che in generale



*“gli enti della Chiesa apostolica in Italia, civilmente riconosciuti, devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche”*, senza tuttavia prevedere né un termine né una sanzione o altra conseguenza per l’ipotesi di mancato adempimento. In maniera simile, anche all’art. 18 della legge n. 126 si dispone che *“gli enti ecclesiastici dell’Arcidiocesi civilmente riconosciuti devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche”* (primo comma), per poi stabilirsi che

*“l’Arcidiocesi e i suoi enti civilmente riconosciuti devono chiedere l’iscrizione nel registro delle persone giuridiche entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Decorso tali termini gli enti interessati possono concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro delle persone giuridiche”* (terzo comma).

Dal tenore della disposizione risulta chiaro che gli enti preesistenti debbano iscriversi nel termine indicato, a pena di incapacità negoziale, ma la previsione in esame, per come formulata, non sembra facilmente applicabile agli enti della Chiesa ortodossa che dovessero ottenere il riconoscimento in epoca successiva. Analoga considerazione vale per l’art. 19 della legge n. 127 riguardante la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, secondo cui

*“gli enti ecclesiastici della Chiesa civilmente riconosciuti devono iscriversi nel registro delle persone giuridiche entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ove già non iscritti. Decorso tale termine gli enti possono concludere negozi solo previa iscrizione nel registro delle persone giuridiche”* (primo comma).

Per quanto concerne il tema dei finanziamenti, vanno segnalate, in quanto in controtendenza a quanto richiesto dalle altre confessioni, anche attraverso modifiche delle pattuizioni originarie, la mancata partecipazione della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni alla ripartizione dell’otto per mille del gettito IRPEF, sul presupposto che detta Chiesa *“si sostiene finanziariamente con i contributi volontari dei suoi fedeli, che consistono nelle decime e nelle offerte”* (art. 24 della legge n. 127), e la rinuncia della Chiesa apostolica all’attribuzione delle quote di tale gettito derivanti dalle scelte non espresse dai contribuenti (art. 25 delle legge n. 128).

In tema di matrimonio merita di essere menzionata la differenza esistente nelle previsioni delle tre intese considerate circa la lettura degli articoli del Codice civile relativi ai diritti e doveri dei coniugi. Nella disciplina applicabile alla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni si prevede che l’adempimento sia effettuato dal ministro di culto



(art. 14, quinto comma, della legge n. 127), analogamente a quanto avviene per la confessione ebraica (art. 14, quarto comma, della legge 8 marzo 1989 n. 101). Al contrario, relativamente alla Chiesa ortodossa (art. 9, quarto comma, della legge n. 126) ed alla Chiesa apostolica (art. 13, terzo comma, della legge n. 128) la lettura delle predette disposizioni viene eseguita dall'ufficiale di stato civile, così come si verifica nei riguardi della Tavola valdese (art. 11, terzo comma, della legge 11 agosto 1984 n. 449), delle Chiese avventiste (art. 18, quarto comma, della legge 22 novembre 1988 n. 516), delle Assemblee di Dio (art. 12, quarto comma, della legge 22 novembre 1988 n. 517), della Chiesa evangelica battista (art. 10, terzo comma, della legge 12 aprile 1995 n. 116) e della Chiesa evangelica luterana (art. 10, quarto comma, della legge 29 novembre 1995 n. 520).

La disposizione dai risvolti maggiormente interessanti è tuttavia quella contenuta nell'art. 5, primo comma, della legge n. 127 relativa alla Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, secondo cui

*“la Chiesa svolge attività missionaria in Italia. A tale fine si avvale delle prestazioni volontarie, gratuite e senza fini di lucro dei propri missionari e presidenti di missione, ai quali è assicurato il libero svolgimento delle attività di religione o di culto di cui all'art. 22 e la libera diffusione del messaggio della Chiesa a fini di evangelizzazione. Tali prestazioni sono regolate dalle disposizioni vigenti in materia di volontariato”.*

La norma si rivela di particolare rilievo in quanto chiarisce, senza possibilità di dubbi sul piano interpretativo, che l'attività svolta dagli appartenenti a detta confessione religiosa, quand'anche compiuta nel rispetto di indicazioni e direttive impartite dagli organi della Chiesa, non potrà essere considerata come prestazione di lavoro subordinato e non darà dunque titolo per la rivendicazione di diritti di natura retributiva ed assistenziale da parte dei soggetti interessati. L'indicazione, per quanto contenuta in un'intesa stipulata con una determinata confessione a dunque formalmente applicabile alla sola fattispecie considerata nel dettato legislativo, appare fornire un'indicazione ermeneutica per la più generale questione della valutazione delle prestazioni svolte nell'ambito dell'ordinamento canonico dai religiosi, a favore dell'istituto di appartenenza o di terzi, in quanto astrattamente riconducibili ad attività di lavoro subordinato. Ove il principio della sovranità e indipendenza della Chiesa cattolica ed il criterio della finalità spirituale della prestazione non fossero ritenuti sufficienti ad escludere la rilevanza giuslavoristica delle mansioni svolte dai religiosi, il riferimento normativo all'attività di volontariato per la situazione analoga qui considerata potrà offrire un



ulteriore elemento per negare a frati e suore la qualifica di lavoratori subordinati alle dipendenze del proprio istituto religioso.

### 3 – Osservazioni conclusive

La recente emanazione di tre leggi che hanno approvato altrettante intese con confessioni religiose acattoliche dovrebbe in astratto essere salutata con favore, atteso il perfezionamento per ulteriori soggetti del processo di bilateralità che secondo la Costituzione deve ispirare il rapporto dello Stato con le realtà confessionali.

A fronte di tale rilievo astratto non può tuttavia non rilevarsi come in concreto le leggi in questione giungano a recepire accordi stipulati da oltre cinque anni, evidenziando lo scarso interesse che le istituzioni riservano alle questioni di politica ecclesiastica.

Dinanzi a simili situazioni, a nulla giova obbligare il governo ad intavolare trattative finalizzate alla stipulazione di un'intesa con la confessione religiosa che avanzi richiesta in tal senso, secondo quanto ritiene la giurisprudenza<sup>7</sup>, se poi il Parlamento può liberamente lasciare scorrere il tempo in maniera indefinita prima di pronunciarsi, fosse anche in maniera negativa, sull'accordo sottoposto alla sua valutazione, finendo per svuotare di contenuto il disposto dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Senza contare che non è dato conoscere la sorte delle altre intese stipulate insieme a quelle oggi recepite<sup>8</sup>, con detrimento per le legittime aspettative delle confessioni interessate, alle quali sarebbe giusto e corretto far sapere se la disciplina concordata con il governo italiano sia suscettibile

---

<sup>7</sup> In tale direzione si orienta la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011 n. 6083, che considera il governo obbligato ad intavolare trattative con la confessione religiosa che ne faccia richiesta, salva "la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero... di non tradurre in legge l'intesa medesima". Per maggiori ragguagli su detto provvedimento **M. CANONICO**, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2012, pp. 1-12; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, *ivi*, marzo 2012, pp. 1-17.

<sup>8</sup> **A. ALBISETTI**, *Le intese fantasma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2012, p. 1, per sottolineare l'inerzia del legislatore di fronte alle intese stipulate nel 2007 affermava che "ora, a far tempo dagli anni duemila e in costanza di un perdurante (inadempiente) silenzio normativo, si potrebbe forse parlare di una stagione delle "intese fantasma". Il rilievo, originariamente riferito anche agli accordi che hanno nel frattempo ottenuto l'approvazione legislativa, resta ancora valido per le intese rimaste prive di legge che ne recepisca i contenuti.



di diventare legge oppure sia destinata a restare lettera morta<sup>9</sup>. In altri termini, sarebbe auspicabile che, di fronte ad un impegno del governo, il Parlamento comunque si pronunciasse, per trasfondere in legge il contenuto delle intese ovvero rigettarlo, indicandone le ragioni al fine di consentire la possibilità di nuove trattative e accordi sulla base delle indicazioni fornite dal legislatore.

---

<sup>9</sup> In senso analogo **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione*, cit., pp. 38-39, riguardo all'intesa osserva che *"è giusto che l'obbligo del completamento dell'iter necessario alla sua approvazione ricada soltanto sul Governo che ha deciso di sottoscriverla, ma sembra altrettanto giusto, per un'esigenza di certezza del diritto e per non tenere all'infinito in sospenso tutti coloro che avrebbero interesse alla sua entrata in vigore, evitando inoltre di alimentare false aspettative, che venga stabilito un termine entro il quale il Governo subentrato dopo la fine della legislatura abbia la possibilità di farla propria, presentando in Parlamento il relativo disegno di legge, scaduto il quale l'intesa decada. A sua volta anche il Parlamento, a cui in definitiva spetterebbe sempre l'ultima parola... dovrebbe entro un certo termine o approvare l'intesa, emanando la relativa legge, o dichiarare di non volerlo fare, assumendosene la responsabilità politica"*.