



Paolo Cavana

(professore ordinario di diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università
LUMSA di Roma, Dipartimento di Giurisprudenza Economia Politica e
Lingue moderne)

**Il sistema pattizio italiano dei rapporti tra lo Stato e le confessioni
religiose di fronte alla Cedu: osservazioni e spunti critici ***

*The Italian system of agreements governing relations between the State and religious
denominations under scrutiny by the ECtHR: observations and critical insights **

ABSTRACT: This article examines a recent decision by the European Court of Human Rights which, acting on an application by the Christian Congregation of Jehovah's Witnesses, ruled against Italy for violating Article 14 of the European Convention - read in conjunction with Article 9 - due to the State's "prolonged inability" to approve an agreement with the applicant under Article 8, par. 3, of the Constitution. The analysis highlights the ruling's significant analytical shortcomings and its flawed understanding of the relevant Italian constitutional framework, while emphasizing the distinctive features of the system of agreements in light of European case law and the pivotal role of Parliament in approving agreements with religious denominations.

ABSTRACT: Il contributo prende in esame la recente decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo che, su ricorso della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, ha condannato l'Italia per violazione dell'art. 14 della Convenzione europea, combinato con l'art. 9 della stessa, a motivo della "prolungata impossibilità" da parte dello Stato di approvare un'intesa con la ricorrente ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. L'analisi della pronuncia mette in evidenza le sue gravi lacune ricostruttive e l'errata comprensione del quadro costituzionale italiano in materia, sottolineando le peculiarità del sistema pattizio alla luce della giurisprudenza europea e il ruolo determinante del Parlamento nell'approvazione delle intese con le confessioni religiose.

* Contributo non sottoposto a valutazione dei pari - Unreviewed paper.

L'Autore non ha conflitti d'interesse da dichiarare – The Author has no competing interests to declare.

© The Author(s)

Submitted: 12.07.2026 – Approved: 20.07.2026 – Published: 03.08.2026

DOI: <https://doi.org/10.54103/1971-8543/32526>



PAROLE-CHIAVE: ECHR, Jehovah's Witnesses, Italy, agreement under Article 8, par. 3, of the Constitution, prohibition of discrimination (Article 14 of the European Convention). Cedu, Testimoni di Geova, Italia, intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., divieto di discriminazione (art. 14 Conv. eur.).

SOMMARIO: 1. La decisione della Cedu: effetti diretti e prospettive - 2. Una ricostruzione in fatto della vicenda lacunosa e omissiva - 3. Una decisione in diritto frutto di un'errata comprensione del sistema italiano - 4. Le confessioni religiose e i loro rapporti con lo Stato nel sistema costituzionale italiano - 5. Libertà di religione e rapporti tra Stato e confessioni religiose: due garanzie costituzionali in equilibrio - 6. Il principio pattizio: *ratio* e implicazioni sul piano costituzionale - 7. Il plurimo contenuto delle intese e il principio di collaborazione con lo Stato - 8. Natura fiduciaria dell'intesa (sua *irretrattabilità*) ex art. 8, terzo comma, Cost. e sue implicazioni - 9. Rapporti con lo Stato e disponibilità a collaborare con le sue istituzioni: il caso della CCTG - 10. Il sistema pattizio non costituisce uno statuto speciale: analisi della giurisprudenza europea - 11. Specificità delle singole intese e degli istituti ivi disciplinati. In particolare l'otto per mille - 12. L'interpretazione estensiva dell'art. 14 Conv. eur. e il margine di apprezzamento degli Stati - 13. La disciplina normativa che regola la procedura per l'intesa - 14. Osservazioni conclusive.

1 - La decisione della Cedu: effetti diretti e prospettive

Con decisione dell'11 giugno scorso la Corte europea dei diritti dell'uomo (Cedu) si è pronunciata sul ricorso presentato nel 2016 dalla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova (CTG) contro l'Italia per la "prolungata impossibilità" di concludere un accordo con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

I giudici, pur respingendo le (esorbitanti) pretese economiche della ricorrente derivanti dall'asserita esclusione dalla ripartizione dell'otto per mille dell'Irpef, hanno affermato che la mancata approvazione dell'intesa da parte del Parlamento italiano costituisce una violazione dell'art. 14 della Convenzione europea (divieto di discriminazione) combinata con l'art. 9 della stessa (libertà di coscienza e di religione) e con l'art. 1 del Protocollo n. 1 (tutela della proprietà).

Al di là dei suoi effetti concreti, che si riducono all'obbligo posto a carico dell'Italia di versare alla ricorrente una somma (18.000 euro) corrispondente alle spese legali e al danno morale, la pronuncia della Cedu e in particolare le sue motivazioni, così come formulate, sembrano



mettere in discussione il sistema pattizio che regola in Italia i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, o quanto meno la sua concreta attuazione, ritenendolo in sostanza discriminatorio.

Essa merita pertanto un doveroso approfondimento, in vista - secondo le scelte del decisore politico - di un parziale ripensamento di tale sistema ovvero di un ricorso in appello alla Grande Camera contro la sentenza della prima sezione qualora si ritenga, come a noi pare, che essa sia il frutto di un'evidente incomprensione o fraintendimento del sistema pattizio. E ciò a prescindere dal riavvio, sempre possibile e forse auspicabile, delle trattative per la stipula di un'intesa con la ricorrente.

In ogni caso la decisione della Cedu è l'occasione per approfondire un istituto, quello delle intese e del sistema pattizio che ne è derivato, in progressiva espansione e che forse non ha ricevuto, nella dottrina italiana degli ultimi decenni, quell'attenzione riservata invece a suo tempo all'istituto concordatario.

2 - Una ricostruzione in fatto della vicenda lacunosa e omissiva

La decisione della Cedu è frutto di una lettura quanto meno approssimativa e affrettata del sistema costituzionale italiano, e la stessa ricostruzione in fatto della vicenda che ha dato origine al ricorso, ossia quella dell'intesa con la CCTG e la sua mancata approvazione da parte del Parlamento, risulta fortemente lacunosa e parziale.

La prima intesa, siglata nel 2000 e trasmessa al Parlamento, non fu da questo approvata, al pari di altre già firmate, per l'intervenuta crisi anticipata del Governo Prodi, che l'aveva sottoscritta. La seconda intesa, siglata nel 2007 dal Governo Berlusconi, fu invece oggetto di esame in Parlamento al pari delle altre già firmate e fu la sola a non essere poi approvata con legge. La ragione di ciò furono le perplessità suscitate dalle posizioni della CCTG sull'obiezione di coscienza e, soprattutto, il suo rifiuto delle emotrasfusioni, che indussero nel dicembre 2012 la maggioranza a votare in Commissione alla Camera un ordine del giorno di rinvio della discussione del testo, già approvato dal Senato, equivalente sostanzialmente a un suo rigetto per l'imminente conclusione della legislatura. Una successiva bozza di intesa fu presentata nel novembre 2014 in Consiglio dei ministri, che decise di rinviarla alla Commissione per le intese per approfondire alcuni aspetti in materia di tutela della salute, senza poi giungere all'approvazione di



un testo condiviso. Ma nella sentenza, che evidentemente ha recepito la ricostruzione della ricorrente, sono taciute le circostanze in cui tutto ciò avvenne.

All'epoca la questione del possibile rifiuto di trattamenti medici salva-vita, tra cui le emotrasfusioni, era oggetto in Italia - anche sull'onda emotiva di noti episodi di cronaca (caso Welby, caso Englaro) - di forti e accese discussioni nell'opinione pubblica e in Parlamento. La legge che riconobbe il diritto di ogni persona di prestare o negare il consenso informato a ogni trattamento medico (così detta libertà terapeutica), introducendo una particolare tutela per i minori e sottraendo i medici da responsabilità penale, fu approvata solo a fine 2017 (legge 22 dicembre 2017, n. 219).

Può risultare allora comprensibile che all'epoca la Camera dei deputati e lo stesso Governo, in occasione dell'esame della terza bozza, non avessero voluto - in assenza di una legge che disciplinasse una così delicata questione in termini generali per tutti i cittadini - approvare l'intesa con una confessione religiosa che fa del rifiuto delle emotrasfusioni, ossia di un trattamento salva-vita, un dogma di fede.

In quelle circostanze la sua approvazione sarebbe stata una forzatura del dibattito parlamentare in corso, che peraltro vedeva la maggioranza di governo schierata su posizioni *pro-life*. Perché è vero che tale questione non era stato oggetto dell'intesa ma è evidente altresì che la sua approvazione *ex lege* avrebbe potuto essere letta come una sorta di legittimazione di tale pratica e avrebbe consentito alla CCTG di farne liberamente propaganda nelle scuole pubbliche e negli ospedali senza bisogno di alcuna autorizzazione, attraverso i propri rappresentanti e ministri di culto aventi libero accesso in tali strutture, magari utilizzando a tal fine anche i fondi dell'otto per mille e le erogazioni liberali deducibili.

In quelle circostanze fu una forzatura anche la presentazione, da parte della CCTG, del ricorso alla Cedu nel 2016, quando ancora la questione del consenso/rifiuto ai trattamenti sanitari non aveva trovato una soluzione da parte del Parlamento nel rispetto del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Sarebbe bastato aspettare poco più di un anno e la situazione sarebbe mutata in senso più favorevole alla ricorrente, in quanto l'intervenuta approvazione della legge sul consenso informato (2017) avrebbe consentito di superare anche quell'ostacolo, spianando la strada a un confronto forse più sereno e costruttivo tra lo Stato e la CCTG.



In ogni caso, sulla base di queste sole precisazioni risulta evidente che la Cedu avrebbe dovuto respingere il ricorso della CCTG, in quanto la mancata approvazione dell'intesa da parte del Parlamento, come pure la mancata approvazione di una successiva bozza da parte del Governo nel 2016, erano fondate su ragioni oggettive e ben proporzionate rispetto al fine legittimo di salvaguardare le prerogative del Parlamento e il principio di eguaglianza dei cittadini davanti alla legge. Quanto meno la Corte avrebbe dovuto pronunciare una sorta di *non liquet*, riconoscendo l'assenza dei presupposti alla base del ricorso.

Purtroppo, l'esito del giudizio, ossia la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 14 Conv. eur. (divieto di discriminazione), è un'ulteriore forzatura che non sembra destinata ad agevolare la soluzione del problema.

3 - Una decisione in diritto frutto di un'errata comprensione del sistema italiano

Ma è sul piano giuridico che la decisione della Cedu appare maggiormente censurabile, anche se occorre ammettere che la difesa del Governo italiano ha forse in qualche modo contribuito a una lettura distorta della complessa vicenda.

Dalla lettura della sentenza si evince infatti che il Governo italiano, nella sua difesa, avrebbe motivato la mancata approvazione dell'intesa con la ricorrente CCTG sulla base dei paventati rischi alla salute pubblica derivanti dalla sua opposizione alle trasfusioni di sangue, soprattutto a danno di minori, dall'obiezione di coscienza al servizio militare e dall'astensione dal voto politico, a cui invita i suoi fedeli, ma senza illustrare le circostanze concrete in cui si era svolto il dibattito in Parlamento e nel Governo sul testo dell'intesa. Il risultato è che la sua mancata approvazione sarebbe stata dovuta unicamente alle convinzioni espresse dalla ricorrente in materia.

Tuttavia, come rilevato dalla Corte, lo Stato non può sindacare le convinzioni religiose, dovendo mantenere al riguardo una posizione neutrale e imparziale, né i comportamenti indicati risultano contrari all'ordinamento italiano vigente e, pertanto, secondo i giudici non sembrano costituire validi motivi, ovvero "giustificazioni obiettive e non discriminatorie", per escludere la ricorrente dall'accesso al sistema pattizio e, in particolare, dalla ripartizione della quota dell'otto per mille



dell'irpef. Secondo la Corte, infatti, le sole condizioni richieste a una confessione religiosa nell'ordinamento italiano per accedere a un'intesa consisterebbero nell'agire in conformità con l'ordine giuridico interno e nell'essere registrate come persone morali dotate di personalità giuridica.

Ora, già da quest'ultime osservazioni si coglie però un'errata comprensione del sistema italiano. Infatti, l'agire in conformità con l'ordine giuridico interno è piuttosto la condizione per ottenere, da parte di una confessione religiosa, il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 1929, come già avvenuto per la ricorrente da circa quarant'anni.

Quanto al requisito del possesso della personalità giuridica, concessa con d.P.R., questo solo è richiesto ai fini dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., in quanto esso costituisce il requisito minimo per accertarne la natura confessionale e la stabilità necessaria per interloquire con lo Stato, non la sua registrazione, che non è richiesta né prevista nell'ordinamento italiano per nessuna comunità religiosa, come invece è previsto in Spagna (*Registro de Entidades Religiosas*: art. 5, L.O.L.R.).

In realtà la sola condizione espressamente prevista dalla Costituzione italiana per disciplinare in termini giuridici i rapporti tra lo Stato e una confessione religiosa è l'accordo ("intesa") tra loro (art. 8, terzo comma), cioè la convergente volontà di entrambe le parti - lo Stato (Governo e Parlamento) e la confessione religiosa - di accedere a una specifica regolamentazione concordata dei loro rapporti, che ovviamente postula il previo accertamento della natura confessionale del soggetto richiedente e anche la sua disponibilità a collaborare con lo Stato nelle materie ivi disciplinate e ad adempiere ai relativi obblighi, stante il divieto per quest'ultimo di intervenire a disciplinare unilateralmente tali rapporti.

Libera la confessione religiosa di applicare invece nei suoi rapporti con lo Stato una concezione integralmente separatista, conformemente alla propria dottrina e alla sua esperienza storica, con il duplice obbligo per lo Stato di non discriminarla nei suoi diritti di libertà assicurati dalla legge (art. 8, primo comma, Cost.), di cui ciascuna confessione deve poter godere in egual misura rispetto alle altre, e di non discriminare i suoi enti e associazioni in ordine alla loro "costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività" (art. 20 Cost.).



4 - Le confessioni religiose e i loro rapporti con lo Stato nel sistema costituzionale italiano

La Costituzione italiana non considera le confessioni religiose come una categoria indistinta (il “coacervo anonimo degli indistinti”, secondo la nota definizione di Giorgio Peyrot) ma come soggetti diversi tra loro, dotati ciascuno di una propria identità da salvaguardare. Esse rappresentano importanti formazioni sociali nelle quale si sviluppa la personalità dell’uomo (art. 2 Cost.) e, come tali, sono oggetto di un’articolata disciplina costituzionale (artt. 7-8 Cost.) che ne valorizza e tutela il contributo, in termini di maggiore integrazione e coesione sociale, alla costruzione di una società fondata sul rispetto della persona umana e dei suoi diritti inviolabili e sul principio di solidarietà.

Per esse è previsto, conformemente al principio di eguaglianza, un regime uniforme per quanto riguarda i loro spazi di libertà (“tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge”, art. 8, primo comma), fruendo nella più ampia misura del diritto alla libertà religiosa, assicurato in egual misura sia a livello individuale che collettivo (artt. 3, primo comma, e 19, Cost.), e la tutela della loro autonomia organizzativa interna, attraverso propri statuti con il solo limite che quest’ultimi non siano “in contrasto con l’ordinamento giuridico italiano” (art. 8, secondo comma), da cui il divieto per il legislatore statale di interferire in questo ambito (così detta riserva di statuto).

D’altra parte, per esse è previsto altresì, a tutela del diritto alla loro identità, un regime potenzialmente differenziato per quanto concerne i loro rapporti con lo Stato, che per la Chiesa cattolica sono disciplinati dai Patti lateranensi e dalle loro successive modifiche (art. 7, secondo comma), mentre per le confessioni religiose diverse dalla cattolica “sono disciplinati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze” (art. 8, terzo comma).

È questo il principio pattizio, che costituisce una peculiarità dell’ordinamento costituzionale italiano e rappresenta una formidabile garanzia per le confessioni religiose, con un duplice significato: innanzitutto di precludere al legislatore statale di dettare unilateralmente la disciplina dei suoi rapporti con esse; in secondo luogo esso mira a salvaguardare le peculiarità organizzative e dottrinali delle confessioni religiose attraverso una disciplina dei loro rapporti con lo Stato necessariamente concordata con le stesse.



Infatti, recuperando con ciò la lezione di Francesco Ruffini, l'eguaglianza sul piano giuridico non consiste nel riservare a tutti lo stesso trattamento, ma - secondo il criterio di ragionevolezza - nel trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse, come nel caso delle confessioni religiose, che non sono tutte uguali ma, per ragioni storiche e dottrinali, rappresentano soggetti differenti tra loro, ciascuna con proprie esigenze peculiari in termini organizzativi e di pratiche religiose e, come tali, diversamente situate all'interno dei singoli ordinamenti nazionali.

La libertà religiosa è un diritto fondamentale comune a tutti, cittadini e stranieri, nel senso che tutti devono poterne godere in egual misura in quanto costituisce un irrinunciabile attributo della persona umana. Le confessioni religiose, invece, sono formazioni sociali che solo una (fuorviante) concezione integralmente separatista dei loro rapporti con lo Stato può oggi considerare come sostanzialmente assimilabili tra loro e, come tali, necessariamente assoggettate nell'ordinamento statale a un regime giuridico uniforme.

Quest'ultima concezione rifletteva un panorama religioso sostanzialmente omogeneo, dominato dal cristianesimo nelle sue varie correnti e da piccole comunità ebraiche, che non corrisponde più alla realtà italiana ed europea attuale, caratterizzata invece da un forte e crescente pluralismo confessionale e dalla presenza di comunità religiose portatrici di valori e modelli di cittadinanza anche assai distanti da quelli propri della civiltà europea. Del resto, sono le stesse minoranze religiose tradizionali a essere passate, nel corso del Novecento, dalla rivendicazione del diritto all'eguaglianza a quella del diritto alla diversità. In ogni caso non è certo una concezione separatista di tali rapporti quella fatta propria dalla Costituzione italiana, come da tante altre Costituzioni di paesi europei.

In sostanza, come sempre riaffermato dalla giurisprudenza costituzionale italiana, un conto è il diritto alla libertà religiosa, riconosciuto come diritto inviolabile della persona umana a valenza universale, da riconoscere e tutelare in termini uniformi nel diritto comune senza alcuna discriminazione (artt. 2-3, 8, primo comma, e 19, Cost.); un altro è la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, profondamente ancorata nella storia e nelle tradizioni di ciascun paese, soggetta in Italia a un regime necessariamente concordato (art. 8, terzo comma, Cost.), e quindi più o meno differenziato, al fine prioritario di salvaguardare il diritto di ogni comunità religiosa alla sua



propria identità, nel rispetto dei principi costituzionali, e di valorizzarne il contributo all'edificazione di una società più solidale.

5 - Libertà religiosa e rapporti tra Stato e confessioni religiose: due garanzie costituzionali in equilibrio

Sulla base dei principi costituzionali sopra richiamati, l'ordinamento italiano tutela ampiamente il diritto alla libertà religiosa. Anche in assenza di una legge generale in materia, rivendicata da una parte della dottrina ma assente nella gran parte dei paesi europei, molteplici norme legislative assicurano in tutti i settori della vita civile e sociale e nei vari comparti della pubblica amministrazione il libero esercizio della libertà religiosa, agevolandolo con norme promozionali anche di carattere fiscale e vietando discriminazioni per motivi di religione.

Le confessioni religiose sono "egualmente libere davanti alla legge" (art. 8, primo comma, Cost.), ossia godono degli stessi spazi di libertà nel diritto comune. Esse possono acquisire la personalità giuridica mediante d.P.R. su proposta del Ministro dell'interno, in base alla legge sui culti ammessi del 1929, emendata nei suoi aspetti non più conformi ai principi costituzionali di libertà ed eguaglianza, e come tali accedere - come riconosciuto anche alla ricorrente - su un piano di parità alle garanzie ivi previste e alle altre prerogative e agevolazioni assicurate dalla legge.

Quanto ai loro rapporti con lo Stato, vige il sistema pattizio, che risulta diverso sia da quello separatista francese, nel quale tutte le confessioni religiose sono soggette a un regime giuridico uniforme dettato unilateralmente dal legislatore statale (*associations cultuelles*), sia da altri sistemi di coordinazione, come quello spagnolo, ove eventuali *acuerdos* con le confessioni religiose sono previsti non dalla Costituzione ma dal legislatore (art. 7, L.O.L.R.), il quale peraltro - salvo per la Chiesa cattolica, soggetta ad accordi internazionali - ha regolato unilateralmente la loro condizione giuridica e i suoi rapporti con esse mediante l'istituzione di un apposito *Registro de Entidades Religiosas*, dalla cui iscrizione derivano per le confessioni tutta una serie di diritti e prerogative (art. 5, *Ley Organica de Libertad religiosa*).

Nel sistema italiano, invece, lo strumento dell'intesa è previsto direttamente dalla Costituzione (art. 8, terzo comma) e costituisce il necessario presupposto per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e la



singola confessione religiosa, rappresentando quindi un vincolo per lo stesso legislatore statale. Infatti, quest'ultimo non può intervenire a disciplinare unilateralmente tali rapporti, né, una volta approvata la legge sulla base di un'intesa, potrebbe poi intervenire unilateralmente a modificarne il contenuto o a revocarne taluno dei benefici ivi previsti se non previa nuova intesa con la stessa confessione religiosa.

6 - Il principio pattizio: *ratio* e implicazioni sul piano costituzionale

Il principio pattizio fu introdotto dai padri costituenti per assicurare alle minoranze religiose una garanzia analoga a quella prevista per la Chiesa cattolica. Esso comporta il duplice divieto per il legislatore di intervenire unilateralmente a dettarne l'organizzazione interna, riservata ai loro statuti (art. 8, secondo comma, Cost.), e a disciplinare i loro rapporti con lo Stato, la cui disciplina è riservata alla legislazione bilaterale (art. 8, terzo comma, Cost.), diversamente da come avvenne sotto il regime fascista, che impose ai culti acattolici un regime uniforme e indifferenziato (legge n. 1159 del 1929 sui culti ammessi).

Oggi, nel contesto attuale della globalizzazione e di un crescente pluralismo confessionale, questo sistema sta rivelandosi particolarmente lungimirante e attuale. Esso infatti consente al legislatore, in una cornice normativa di crescente tutela del diritto di libertà di coscienza e di religione, di accompagnare e promuovere i processi di integrazione attraverso il riconoscimento della specifica identità delle nuove comunità religiose nella salvaguardia, al contempo, dei principi e valori costituzionali.

Si noti che il principio pattizio, secondo la giurisprudenza costituzionale italiana, entra a comporre - insieme agli artt. 2-3, 7-8, 19-20 Cost. - il principio supremo di laicità dello Stato, che costituisce un profilo della nostra forma di Stato e, come tale, è sottratto a procedura di revisione costituzionale e, *a fortiori*, esente da possibili cessioni o rinunce di sovranità a favore di altri ordinamenti, tra cui quello internazionale. In sostanza il legislatore non potrebbe in alcun modo, anche ricorrendo a una procedura aggravata, modificare tale principio, in quanto frutto di una scelta costituente che appartiene al nucleo di quei valori e principi irreformabili sottesi all'originario patto costituente (la così detta costituzione in senso materiale).



In questa prospettiva l'intesa non è uno strumento con cui il Governo e il Parlamento si limitano a concedere discrezionalmente determinati benefici alle confessioni religiose, favorendone alcune a scapito di altre. Dispiace che la Cedu, aderendo acriticamente alla tesi della Congregazione ricorrente, abbia fatto proprio questa tesi. Secondo la *ratio* dell'art. 8, terzo comma, Cost. l'intesa è uno strumento costituzionale assai più esigente e impegnativo, in quanto rappresenta un vincolo per lo stesso legislatore, il quale, una volta approvata *ex lege*, non potrà più revocare l'intesa o modificarne il contenuto se non previo accordo con la stessa confessione religiosa. Attraverso di essa lo Stato e la confessione religiosa, ciascuno tenendo conto delle proprie finalità e del principio di laicità, si impegnano a collaborare sul piano istituzionale per il bene comune, ossia per la promozione e l'implementazione dei principi e valori costituzionali, tra cui quello di solidarietà, nelle varie materie ivi disciplinate.

A volte questo principio di collaborazione è esplicitato, come nell'Accordo con la Chiesa cattolica (art. 1 Acc.), che ha costituito di fatto il modello per le successive intese con le altre confessioni religiose, altre volte è implicito, come nella gran parte delle intese, ma è sempre chiaramente desumibile dalle materie che di regola, sia pure con contenuti differenti, sono ivi disciplinati e dai loro contenuti concreti.

7 - Il plurimo contenuto delle intese e il principio di collaborazione con lo Stato

Un esempio eloquente è rappresentato dalle prerogative riconosciute in sede pattizia ai ministri di culto, che vanno ben al di là delle garanzie previste dal diritto comune a tutela del diritto alla libertà religiosa, in quanto implicano un impegno alla reciproca collaborazione sul piano istituzionale e un'evidente disponibilità in tal senso delle autorità confessionali.

Basti pensare al libero accesso dei ministri di culto - previamente indicati in appositi elenchi trasmessi dalle autorità confessionali a quelle civili e da mantenere aggiornate - in delicati comparti della pubblica amministrazione (caserme, carceri, ospedali, centri per immigrati) senza alcuna previa autorizzazione o approvazione da parte delle autorità civili competenti; alla tutela integrale del loro segreto ministeriale; al loro diritto, in caso di ripristino del servizio obbligatorio di leva, a essere



esonerati su loro richiesta dal servizio militare (ma non da altri servizi a favore della comunità); il diritto dei rappresentanti confessionali ad accedere alla scuola pubblica su mera richiesta delle famiglie o delle autorità scolastiche per rispondere a eventuali richieste in ordine allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni; quello di celebrare matrimoni civilmente validi senza bisogno di alcuna previa approvazione o autorizzazione civile, fatte salve le previe pubblicazioni civili e la successiva trascrizione dell'atto nei registri dello stato civile; la rilevanza civile dei controlli confessionali nell'amministrazione interna e nell'agire negoziale degli enti eretti dalla confessione e civilmente riconosciuti; la rilevanza civile dei titoli di studio e diplomi in teologia rilasciati da appositi istituti confessionali, riconosciuti dallo Stato, i cui statuti e regolamenti accademici devono essere trasmessi al Ministero dell'Università; una serie di prerogative ulteriori per i loro edifici di culto, tra cui la sostanziale esenzione da una serie di provvedimenti amministrativi restrittivi del diritto di proprietà (espropriazione, requisizione, occupazione, demolizione) se non per gravi ragioni e previo accordo con le autorità confessionali e il previo avviso per l'accesso della forza pubblica, salvo casi di urgente necessità; inoltre sono solitamente previste anche una serie di agevolazioni fiscali (collette e trasferimenti di beni), la deducibilità di erogazioni liberali entro certi limiti e l'accesso alla ripartizione dell'8 per mille dell'IRPEF, peraltro con modalità e secondo criteri spesso diversificati.

Si noti che anche la concreta attuazione di tali istituti richiede una stretta collaborazione tra gli organi competenti delle due parti, come la sottoscrizione di eventuali sotto-intese sul piano amministrativo o atti di concerto, e l'istituzione di Commissioni paritetiche per giungere a soluzioni concordate nell'interpretazione e applicazione delle norme pattizie in caso di eventuali difficoltà o divergenze o per proporre modifiche al testo pattizio, che dovranno comunque essere oggetto di ulteriori intese formali, da sottoporre poi al Parlamento.

Nella sua sentenza la Cedu ha invece focalizzato la propria attenzione solo sull'istituto dell'otto per mille, facendo propria l'impostazione della ricorrente, che ne ha fatto il vero obiettivo delle sue rivendicazioni: ciò dimostra un approccio riduttivo e fuorviante che non tiene conto della sua natura pattizia e delle sue implicazioni.

In realtà tale istituto non può essere valutato in modo isolato ma va inserito nel contesto assai più ampio e articolato dei numerosi impegni previsti all'interno di una normativa pattizia. Esso, come pure l'intesa nel



suo complesso, non consiste in meri vantaggi di carattere economico attribuiti arbitrariamente e a senso unico dallo Stato, ma richiede la disponibilità concreta della confessione religiosa a una collaborazione sul piano istituzionale che ha una portata assai più ampia dei singoli vantaggi in essa previsti e che sarà il Parlamento a dover necessariamente valutare, sulla base di tutti gli interessi pubblici in gioco.

L'8 per mille, come pure altri benefici previsti in sede pattizia, non è oggetto di un diritto assicurato dal legislatore ma il frutto appunto di un'intesa, cioè di un accordo complessivo tra lo Stato e la confessione religiosa basato sulla condivisione di taluni obiettivi comuni e, quindi, anche su un rapporto di reciproca fiducia.

8 - Natura fiduciaria dell'intesa (sua *irretrattabilità*) ex art. 8, terzo comma, Cost. e sue implicazioni

La natura *fiduciaria* dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. e della relativa legge di approvazione è insita nell'istituto e deriva dalla sua stessa previsione a livello costituzionale. Come infatti già rilevato, l'intesa costituisce un presupposto di legittimità costituzionale della relativa legge di approvazione, la quale, in assenza di essa o qualora vi si discostasse sostanzialmente nei contenuti, risulterebbe incostituzionale. E lo stesso varrebbe per una successiva legge del Parlamento che unilateralmente intendesse modificarne il contenuto o revocarne taluni dei suoi benefici.

In sostanza la legge di approvazione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. è uno strumento con cui il Parlamento si autolimita. Infatti, una volta approvata *ex lege* il legislatore non potrebbe più intervenire successivamente a modificare la disciplina dei suoi rapporti con la confessione se non previa nuova intesa con la stessa (*irretrattabilità* della normativa pattizia). Da qui il carattere fiduciario dell'istituto, con cui il Parlamento viene a limitare sé stesso e la sua sovranità, a massima garanzia della comunità religiosa contro eventuali interventi unilaterali dello stesso legislatore volti a disciplinarne i rapporti con lo Stato.

Ragion per cui è del tutto coerente che il Parlamento debba godere in materia di un ampio margine di valutazione *discrezionale*, che non significa arbitrio. Infatti, esso risulta funzionale alla valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, compresa la corretta gestione dei fondi pubblici e le esigenze di sicurezza nazionale, come pure la promozione



dei principi e valori costituzionali, tra cui quello di solidarietà. In ogni caso l'operato del Parlamento in materia risulta comunque sempre soggetto al sindacato della Corte costituzionale, in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi e di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, come dimostra la stessa sentenza n. 52 del 2016.

Condizione per accedere all'intesa non è semplicemente, come affermato dalla Cedu, quello del non contrasto dell'agire della confessione religiosa con l'ordinamento italiano, richiesto piuttosto ai fini del suo previo riconoscimento civile, ma la sua disponibilità a collaborare con le istituzioni italiane per i fini sopra indicati e nelle materie ivi disciplinate.

9 - Rapporti con lo Stato e disponibilità a collaborare con le sue istituzioni: il caso della CCTG

Alla luce di quanto sopra, si possono forse meglio comprendere alcuni dubbi - fondati o meno, non è certo questa la sede per accertarlo - comunque diffusi all'epoca in una parte dell'opinione pubblica e del mondo politico circa un'intesa con la CCTG, che sembrano piuttosto da addebitare alla sua tradizionale chiusura al mondo esterno, espressione del principio confessionale della separazione dal mondo, e il suo conseguente rifiuto, o forte riluttanza, a collaborare con soggetti esterni, tra cui le istituzioni pubbliche e le altre comunità religiose¹.

Indici di questo atteggiamento possono essere indicati nell'obiezione di coscienza totale, professata e praticata da molti suoi adepti nel vigore della previgente normativa italiana in materia, oggi sospesa (non abrogata), ossia il rifiuto a prestare non solo il servizio militare armato, ma anche un servizio civile sostitutivo, cioè un servizio reso all'intera collettività, sottraendosi in tal modo, secondo alcuni, all'adempimento di quei doveri inderogabili di solidarietà - tra cui "la difesa della Patria", definito "sacro dovere del cittadino" (art. 52 Cost.) - che nella Costituzione italiana rappresentano il fondamento della garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo (artt. 2, 52, Cost.); nell'invito, rivolto ai propri adepti, a non partecipare alla vita politica, sia in forma attiva che in forma passiva, cioè come candidati a cariche elettive; nella

¹ Per approfondimenti sul sito ufficiale della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova (<https://www.jw.org/it/>).



sua chiusura all'ecumenismo e al dialogo interreligioso, che si esprime nel rifiuto di partecipare a iniziative promosse insieme ad altre comunità religiose, anche cristiane, e ad avere contatti con esse; nella tendenza, denunciata da alcuni fuoriusciti, a isolare i fedeli dalla comunità circostante e dagli stessi loro familiari qualora non aderenti all'organizzazione, limitando l'integrazione sociale e l'istruzione universitaria; nella forte pressione esercitata sulla vita quotidiana degli adepti per indurli a osservare le rigide regole imposte dall'organizzazione, tra cui il divieto di festeggiare i compleanni e le festività nazionali o religiose e di frequentare persone e soggetti, tra cui i parenti stretti, esterni all'organizzazione.

Anche alcuni comportamenti in materia sanitaria, come già ricordato, avevano contribuito nel recente passato a marcare la distanza tra la ricorrente e i valori diffusi nella società civile, in particolare il rifiuto delle emotrasfusioni di sangue, soprattutto in relazione alla tutela dei minori.

Va precisato tuttavia che simili comportamenti non costituiscono, nell'ordinamento italiano vigente, violazioni di legge o addirittura reati, comunque imputabili ai singoli autori. Tanto meno lo Stato laico può censurare le loro convinzioni religiose, che essi sono pienamente liberi di professare e farne propaganda (art. 19 Cost.). Del resto, esse non hanno impedito a suo tempo il riconoscimento della personalità giuridica della CCTG, attuato con d.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783.

A maggior ragione tali comportamenti non rappresentano oggi, per sé stessi, ostacoli insuperabili in vista della stipulazione di una futura intesa con la ricorrente e della sua successiva approvazione *ex lege*. Tuttavia, essi testimoniano un generale atteggiamento di sfiducia o di forte diffidenza della ricorrente nei confronti del mondo esterno che può apparire in contrasto con la sua pretesa di assumersi tutta una serie di obblighi e impegni di collaborazione con le istituzioni pubbliche postulati dal sistema pattizio, potendo con ciò suscitare motivati dubbi sulla sua effettiva volontà e disponibilità ad adempierli.

Anche la scelta dei vertici della CCTG di presentare un ricorso alla Cedu nelle circostanze già richiamate, chiedendo la condanna dell'Italia per asserita violazione della Convenzione europea, non ha certo contribuito ad alimentare un clima di reciproca fiducia e a fugare eventuali dubbi sulla sua affidabilità. Anzi questa iniziativa sembra aver bloccato temporaneamente ogni contatto tra le parti. Si può comprendere una certa frustrazione dei vertici dell'organizzazione derivante dalla



mancata approvazione dell'intesa, già firmata due volte dal Governo. Tuttavia, il quadro costituzionale è molto chiaro e assegna alle Camere il potere discrezionale di approvare o meno l'intesa, come per qualsiasi progetto o disegno di legge.

Si noti come questo margine di scelta riservato al Parlamento, peraltro assai ristretto in quanto non gli consente di introdurre emendamenti al testo già concordato con il Governo, si inserisce nell'ambito della fisiologica dialettica, fondata sul rapporto di fiducia, tra i due principali organi costituzionali di indirizzo politico della Repubblica. Infatti, l'intesa e il suo contenuto sono frutto di un'iniziativa politica dell'esecutivo, di regola trasmessa alle Camere in un apposito disegno di legge per la sua approvazione e che queste potrebbero legittimamente non condividere, come in effetti avvenuto nella fattispecie in oggetto.

Ogni forzatura di questo meccanismo costituzionale, come la stessa sentenza Cedu in oggetto, rischia di allontanare, non di avvicinare, la soluzione del problema, in quanto il Parlamento non può certo essere obbligato sul piano giuridico all'approvazione di un disegno di legge anche di iniziativa governativa, tanto più se questa è destinata a limitarne permanentemente i poteri, privandolo della facoltà di abrogare successivamente la legge approvata o di modificarne unilateralmente i contenuti.

10 - Il sistema pattizio non costituisce uno statuto speciale: analisi della giurisprudenza europea

Per le ragioni in parte già indicate - e con ciò veniamo agli argomenti desumibili dalla giurisprudenza europea - il sistema pattizio *ex art. 8*, terzo comma, Cost. non costituisce uno statuto speciale, al quale, secondo la CEDU (e la Commissione di Venezia), dovrebbero poter accedere tutte le confessioni religiose salva la prova di una oggettiva e ragionevole giustificazione da parte dello Stato, pena la violazione del principio di non discriminazione *ex art. 14 CEDU*. Infatti, il sistema pattizio non costituisce un regime giuridico predeterminato e uniforme al quale siano ammesse alcune confessioni religiose ed escluse altre.

In realtà esso risulta da una molteplicità di intese, a oggi tredici, ciascuna delle quali è caratterizzata da materie simili - poiché simili sono in molti casi le esigenze delle comunità religiose nei rapporti con lo Stato



- ma da contenuti normativi spesso differenziati, nei quali si riflettono le peculiarità organizzative e dottrinali e le specifiche esigenze delle singole confessioni religiose. Anche le prerogative ivi previste sono spesso disciplinate in modo differenziato, in quanto si presenta diversamente modulato nelle varie intese anche il rapporto fiduciario instaurato con lo Stato, dipendente dal grado di disponibilità della confessione religiosa a collaborare con esso e dalla sua affidabilità in tal senso.

In sostanza il sistema pattizio non costituisce un regime speciale dal contenuto predeterminato e uniforme ma assume contenuti diversi a seconda della confessione stipulante e delle sue esigenze, e pertanto non costituisce quel *tertium comparationis* che risulta necessario per l'applicazione del criterio di non discriminazione.

Per approfondire questo punto può essere utile il riferimento a una significativa pronuncia della *Grand Chamber* della Corte di Strasburgo, che riassume la sua giurisprudenza consolidata in materia e aiuta a circoscrivere il perimetro del margine di apprezzamento riconosciuto dalla Corte al singolo Stato. In essa tra l'altro si afferma:

“freedom of religion does not require the Contracting States to create a particular legal framework in order to grant religious communities a special *status* entailing specific privileges. Nevertheless, a State which has created such a *status* must not only comply with its duty of neutrality and impartiality but must also ensure that religious groups have a fair opportunity to apply for this *status* and that the criteria established are applied in a non-discriminatory manner”².

Nella motivazione si precisa altresì:

“the States enjoy a margin of appreciation in choosing the forms of cooperation with the various religious communities. However, whatever form is chosen, the State has a duty to put in place objective and non-discriminatory criteria so that religious communities which so wish are given a fair opportunity to apply for a *status* which confers specific advantages on religious denominations”³.

Altrettanto utile può essere la lettura di un documento, se pur privo di

² EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, Grand Chamber, *Case of İzzettin Doğan and others v. Turkey* (Application no. 62649/10), Judgment, Strasbourg 26 April 2016, § 164 (in <https://www.echr.coe.int>).

³ *Ibidem*, § 183.



stretto valore giuridico, dell'autorevole Commissione di Venezia, organismo consultivo del Consiglio d'Europa, nel quale tra l'altro si precisa:

“A difference in treatment between religious or belief communities resulting in the granting of a specific *status* in law - to which substantial privileges are attached - while refusing this preferential treatment to other religious or belief communities that have not been acceded to this *status* is compatible with the requirement of non-discrimination on the grounds of religion or belief as long as the state sets up a framework for conferring legal personality on religious groups, to which a specific *status* is linked. All religious or belief communities that wish to do so should have a fair opportunity to apply for this *status*, and the criteria established are applied in a non-discriminatory manner” (§ 40)⁴.

Alla luce di questi dati, appare difficile poter sostenere che il sistema pattizio italiano come tale, in quanto cioè determina livelli differenziati di riconoscimento e tutela promozionale delle comunità religiose, possa ritenersi in contrasto con la normativa e la giurisprudenza europea.

Quest'ultima, in particolare, da un lato ha sempre ammesso i sistemi fondati su una Chiesa di Stato, che rappresentano sotto questo profilo l'esempio più emblematico di una confessione privilegiata rispetto alle altre; dall'altro tale giurisprudenza riconduce espressamente nell'ambito del margine di apprezzamento di ogni singolo Stato la previsione di forme differenziate di cooperazione con le comunità religiose. La condizione posta dalla Corte in questi casi, conforme al divieto di discriminazione nel godimento dei diritti e libertà garantiti dalla Convenzione (art. 14, Conv.), è che alle altre confessioni sia parimenti riconosciuto, in termini paritari, il pieno diritto alla libertà religiosa nei suoi contenuti fondamentali e sia loro consentito di accedere, con modalità oggettive e non discriminatorie, allo *status* di confessione più favorita.

Ora, nell'ordinamento italiano il riconoscimento della personalità giuridica, al quale consegue un'ampia serie di garanzie e tutele anche di tipo promozionale, è stato sempre concesso alle confessioni che lo

⁴ Cfr. EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) – OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (OSCE/ODIHR), *Joint Guidelines on the Legal Personality of Religious or Belief Communities*. Adopted by the Venice Commission at its 99th Plenary Session (Venice, 13-14 June 2014) (in <https://www.venice.coe.int>), § 40, p. 20.



abbiano richiesto ai sensi della legge n. 1159 del 1929, qualora siano in possesso dei requisiti ivi previsti, come attesta l'alto numero di quelle formalmente riconosciute. Né mancano apposite garanzie e specifiche agevolazioni fiscali per gli edifici di culto di tutte le confessioni religiose.

Quanto al sistema pattizio, esso non costituisce uno *status* generale e uniforme predeterminato dal legislatore - "*a particular legal framework in order to grant religious communities a special status entailing specific privileges*", nel linguaggio della Corte europea, ovvero "*a specific status in law, to which substantial privileges are attached*", secondo la Commissione di Venezia - ma è la risultante di singole intese stipulate tra lo Stato e alcune confessioni religiose: un "abito su misura" per ciascuna di esse, come è stato efficacemente rilevato in dottrina (G. Peyrot).

Il loro contenuto, se pur simile nei temi affrontati, non è la pedissequa reiterazione di un unico modello normativo imposto alle confessioni religiose, ma è liberamente concordato tra le parti e si discosta in ciascuna di esse su singole materie, in relazione alle specifiche esigenze e istanze della singola confessione. È quindi assente quel "parametro giuridico", invocato anche in dottrina, che consentirebbe di prospettare, secondo la giurisprudenza europea, la violazione del principio di non discriminazione per il negato accesso di una confessione religiosa a uno statuto speciale concesso ad altre.

Il problema, in sostanza, non è la concessione di un predeterminato *status* giuridico ad alcune confessioni religiose a esclusione di altre, che non esiste nell'ordinamento italiano, ma, da un lato, quello della determinazione in concreto dei rapporti tra la singola confessione religiosa e lo Stato, frutto di una necessaria negoziazione tra le parti e che può variare nei suoi esiti per ciascuna confessione, dall'altro quello della sua valutazione complessiva da parte del Parlamento, il quale, approvando l'intesa, autolimita se stesso e le sue prerogative costituzionali.

11 - Specificità delle singole intese e degli istituti ivi disciplinati. In particolare l'otto per mille

In effetti gli istituti previsti nei testi pattizi non sono necessariamente gli stessi, come pure la loro disciplina, che appare diversificata, come nel caso del matrimonio e degli enti, tenendo conto delle peculiarità e richieste delle singole confessioni religiose.



Lo stesso istituto dell'otto per mille è disciplinato diversamente nelle singole intese. E ciò a partire dalle sue destinazioni, ossia dalle finalità per le quali questi fondi pubblici possono essere utilizzati dalle singole confessioni religiose, molte delle quali hanno richiesto e ottenuto di utilizzarle solo per fini sociali, mentre altre hanno richiesto e ottenuto di utilizzarle anche per esigenze di culto e per la loro organizzazione interna, ossia per la remunerazione dei ministri di culto. Pertanto non corrisponde al vero l'affermazione, avanzata dalla ricorrente e recepita dalla Cedu, secondo cui il mancato accesso a tale istituto è destinato necessariamente a incidere sul "buon funzionamento" della confessione religiosa e, quindi, sull'esercizio della libertà religiosa.

Il beneficio dell'otto per mille è poi disciplinato diversamente nel meccanismo di funzionamento, poiché in alcune intese la determinazione e l'assegnazione della quota di competenza avviene solo sulla base delle scelte espresse dai contribuenti, mentre in altre esso avviene tenendo conto anche della quota corrispondente alle scelte non espresse.

Anche le modalità di rendicontazione appaiono diversamente regolate, in modo più o meno dettagliato nelle diverse intese anche a seconda delle diverse destinazioni per le quali tali somme possono essere utilizzate, e comunque senza che lo Stato possa esercitare controlli e verifiche per accertare il loro corretto utilizzo, dovendosi attenere a quanto dichiarato dalla confessione nell'esercizio della sua autonomia confessionale, salvo i poteri dell'autorità giudiziaria per l'accertamento di eventuali reati commessi nell'utilizzo di tali somme.

Del resto, tale beneficio economico non costituisce nemmeno un contenuto automatico e necessario di ogni normativa pattizia, come dimostra la sua mancata previsione nell'intesa con la Chiesa dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni) e nella relativa legge di approvazione⁵.

Inoltre, trattandosi di un istituto di natura finanziaria che incide sul bilancio dello Stato e sulla sua programmazione economica, l'inclusione di un nuovo beneficiario crea ulteriori vincoli al Parlamento per effetto della già nota irretrattabilità di ogni singola normativa pattizia, la quale, una volta approvata *ex lege*, potrà essere modificata solo con il necessario consenso della singola confessione religiosa. In sostanza per l'eventuale modifica o revoca di tale beneficio occorrerà che il

⁵ Cfr. legge 30 luglio 2012, n. 127.



legislatore acquisisca il consenso di tutte le confessioni religiose beneficiarie.

In termini più generali e conclusivi si deve osservare che il beneficio dell'otto per mille, per la sua natura pattizia, in quanto frutto di un più ampio negoziato tra lo Stato e la singola confessione religiosa, si inserisce in una fitta trama di reciproci obblighi e impegni assunti dalle parti e ha, quindi, come presupposto uno stretto rapporto di collaborazione nelle materie ivi disciplinate diretto, *ex parte Status*, alla promozione e implementazione dei principi e valori costituzionali.

Basterebbero questi riferimenti a dimostrare l'inconsistenza delle pretese avanzate dalla Congregazione ricorrente e l'errata comprensione del sistema italiano da parte della Cedu.

Sotto questo profilo il precedente, richiamato nella sentenza in oggetto e nell'opinione concordante di due giudici, costituito dalla decisione pronunciata nell'*Affaire Assemblée Chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique*, 5 avril 2022, appare assai diverso. Infatti, esso aveva per oggetto non - come nella fattispecie in esame - un'intesa costituzionalmente prevista e concernente l'intera disciplina dei rapporti tra lo Stato e una confessione religiosa, ma un singolo istituto, cioè una specifica esenzione fiscale prevista dal diritto comune, come tale liberamente modificabile e revocabile dal Parlamento, il cui accesso era peraltro subordinato per i culti al loro riconoscimento formale disciplinato da una mera pratica amministrativa. Così come formulata nella normativa belga, una simile disposizione sarebbe risultata illegittima anche nell'ordinamento italiano per violazione del principio costituzionale dell'eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge (art. 8, primo comma, Cost.).

In sostanza, come osservato dalla Corte costituzionale e già rilevato, nell'ordinamento italiano

“non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa”⁶.

D'altra parte l'accesso al sistema pattizio è aperto a tutte le confessioni riconosciute che lo richiedano, di cui cioè sia già stata accertata la natura religiosa e la non contrarietà dei loro statuti all'ordinamento giuridico

⁶ Corte cost., sent. 10 marzo 2016, n. 52.



italiano (art. 8, secondo comma, Cost.), e avviene non con modalità o criteri discriminatori, come attesta la stipulazione di intese anche con confessioni religiose lontane dalle tradizioni nazionali ed europee, ma sulla base di valutazioni *discrezionali*, non arbitrarie, spettanti in ultima analisi al Parlamento e concernenti tutta una serie di interessi pubblici coinvolti, compresi la sicurezza pubblica e la corretta gestione delle risorse pubbliche, l'accertata disponibilità della confessione religiosa a collaborare con lo Stato per la promozione e implementazione dei principi e valori costituzionali e - non ultimo, in relazione al carattere irretrattabile della normativa pattizia - la garanzia della sua piena affidabilità in ordine al rispetto degli impegni ivi assunti: tutti criteri oggettivi e non discriminatori, non esplicitati in uno specifico testo normativo disciplinante la procedura per l'intesa ma chiaramente desumibili dalla Costituzione, dalla legislazione in vigore e dalle stesse materie che sono normalmente oggetto di negoziato in sede pattizia.

12 - L'interpretazione estensiva dell'art. 14 Conv. eur. e il margine di apprezzamento degli Stati

Nella sentenza la Cedu ha ritenuto di dover interpretare in senso estensivo l'art. 14 della Convenzione europea, laddove essa limita a soli diritti e libertà previsti dalla Convenzione la garanzia della non discriminazione. È questo un punto centrale della sua argomentazione, con la quale essa tende ad allargare il proprio sindacato al di là di quanto previsto dalla Convenzione stessa e dalla volontà degli Stati che vi hanno aderito.

Nonostante il formale richiamo alla salvaguardia di un ampio margine di apprezzamento degli Stati in materia, una simile argomentazione porta in realtà ad annullare potenzialmente ogni differenza esistente nei diversi sistemi di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose verso un tendenziale e generale appiattimento e uniformità di regime giuridico. L'esimente per cui lo Stato, in particolare il legislatore, dovrebbe dimostrare l'esistenza di una ragionevole e obiettiva giustificazione a fondamento di ogni differenza di *status* giuridico tra le confessioni religiose, se applicata rigidamente rischia di risolversi in una prova diabolica, in quanto tali differenze affondano per lo più le loro radici nella storia e nelle tradizioni di ciascun paese e nei rispettivi sistemi costituzionali.



È evidente che una simile argomentazione, se applicata in modo indiscriminato, non lascerebbe scampo alla diversità di *status* giuridico esistente in Germania tra confessioni con *status* di diritto pubblico e altre con *status* di diritto privato, o in Spagna tra quelle con intesa e quelle prive di essa per mancanza del così detto “*notorio arraigo*” (radicamento storico), o nel Regno Unito alle prerogative riconosciute alla Chiesa anglicana, tra cui l'appartenenza dei suoi vescovi e arcivescovi alla Camera dei Lord.

Sorprende questa pretesa della Corte di sindacare e quasi testare, alla luce di un'interpretazione estensiva e fondamentalmente arbitraria dei propri poteri a scapito delle giurisdizioni dei singoli paesi, i sistemi nazionali di rapporti con le confessioni religiose, che costituiscono, come noto, uno degli aspetti più gelosamente custoditi in Europa dalle Costituzioni nazionali, espressione di radicate tradizioni e di sofferti percorsi storici. Non spetta alla Cedu un simile sindacato, né spetta a essa, attraverso una sua giurisprudenza creativa, estendere la propria giurisdizione oltre quanto previsto espressamente dal testo della Cedu, ovvero la tutela dei diritti e libertà ivi previste, senza tener conto dei principi e tradizioni costituzionali dei singoli paesi, particolarmente in materia di rapporti con le confessioni religiose, e ciò a scapito della sfera di sovranità e della giurisdizione delle autorità nazionali. Ne va del suo stesso prestigio e della sua stessa autorevolezza.

La stessa Unione europea, che pure ha aderito alla Convenzione europea, pur recependo nel suo Trattato istitutivo la garanzia del diritto alla libertà di coscienza e di religione nella stessa formulazione di cui all'art. 9, primo comma, della Convenzione europea, nel Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE) si è impegnata a rispettare lo *status* giuridico di cui godono le chiese e le comunità religiose nei singoli Stati membri in base ai rispettivi diritti nazionali, riconoscendo in esso un elemento imprescindibile nel processo di integrazione europea.

In ogni caso va ribadito che l'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., come affermato dalla Corte costituzionale, non è per sé stesso uno strumento di garanzia del diritto di libertà religiosa, che viene già assicurato nell'ordinamento italiano dal diritto comune ex artt. 3 e 19 Cost., né incide sull'eguale libertà di cui godono tutte le confessioni religiose, già assicurato dall'art. 8, primo comma, Cost., ma attiene alla disciplina dei loro rapporti con lo Stato, che nel sistema italiano, come in quello di molti altri paesi europei, è oggetto di precise disposizioni costituzionali e concorre a determinarne la forma di Stato.



13 - La disciplina normativa che regola la procedura per l'intesa

Un ulteriore rilievo che la Cedu avanza nella sentenza nei confronti dell'Italia è relativo all'asserita mancanza di una disciplina normativa della procedura per giungere all'intesa, che sarebbe affidata alla mera prassi. Dispiace che i giudici abbiano accolto anche su questo punto in modo acritico la tesi della ricorrente, che si appoggia solo su alcune ricostruzioni dottrinali palesemente errate.

In realtà la procedura per la stipulazione delle intese ha un solido e preciso fondamento normativo, articolato su più fonti. Innanzitutto la legge n. 400 del 1988 sulle attribuzioni del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, che affida a quest'ultimo la competenza in ordine agli "atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione" (art. 2, terzo comma, lett. i), e il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, che affida a quest'ultima il compito di supportare il Presidente del Consiglio "per l'esercizio in forma organica e integrata, delle seguenti funzioni: [...] e) i rapporti del Governo con le confessioni religiose, ai sensi degli articoli 7 e 8, ultimo comma, della Costituzione" (art. 2, secondo comma, lett. e).

In secondo luogo un apposito D.p.C.M. prevede l'istituzione e la composizione della *Commissione interministeriale per le intese e per la libertà religiosa*, cui è affidato il compito di condurre in concreto le trattative con la rappresentanza confessionale in vista della definizione di una bozza di intesa, destinata poi a essere sottoposta al Consiglio dei Ministri per la sua approvazione e autorizzazione alla firma da parte del Presidente del Consiglio e la sua successiva trasmissione al Parlamento in forma di disegno di legge.

Si potrà forse rilevare che tale disciplina è scarsa e lacunosa e che potrebbe essere migliorata, come auspicato da una parte della dottrina, soprattutto per quanto concerne l'individuazione dei requisiti previsti per la confessione religiosa, ossia il suo previo riconoscimento *ex lege* n. 1159 del 1929, peraltro mai contestato, e le forme di tutela contro un eventuale atto di rifiuto del Governo ad avviare le trattative: tutela peraltro già ammessa e acquisita dalla giurisprudenza anche in assenza di una specifica regolamentazione normativa, come ha dimostrato la lunga vicenda giudiziaria che ha visto come protagonista l'UAAR, poi conclusa davanti alla Corte costituzionale con la sentenza n. 62 del 2016.



In ogni caso un intervento del legislatore in materia è sempre possibile, come peraltro ammesso dalla stessa Corte costituzionale, e anche auspicabile nella misura in cui mira a introdurre alcune garanzie per la confessione religiosa in ordine all'avvio e allo svolgimento della procedura negoziale. Anche se occorre precisare che la sua realizzazione non potrebbe aggiungere molto, nella sostanza, alla disciplina e alle forme di tutela già concretamente osservate, tenendo anche conto dei limiti che l'art. 8, terzo comma, Cost. sembra porre a un eventuale intervento del legislatore in materia.

A tale riguardo occorre tuttavia osservare che il rilievo avanzato su questo punto dalla Corte, oltre che infondato nella sua assolutezza, risulta del tutto ultroneo rispetto all'oggetto del giudizio, che consisteva nell'accertare un'asserita violazione della Convenzione europea. Infatti, come sottolineato dalla stessa ricorrente, essa è giunta alla stipula dell'intesa per ben tre volte (in realtà solo due intese sono state portate alla firma del Governo), quindi essa non ha incontrato alcun ostacolo in proposito, né l'asserita assenza di una disciplina procedurale gli ha arrecato alcun danno.

Non si capisce pertanto per quale motivo, se non forse la tentazione di dare indicazioni al legislatore nazionale o lo scarso approfondimento della questione, la Cedu abbia voluto soffermarsi su tale aspetto, né tanto meno si comprende perché abbia accolto su questo punto le confuse contestazioni della ricorrente, che ha rivolto critiche sia al Governo che al Parlamento. In realtà il solo reale motivo per una sua ipotetica doglianza consisteva nella mancata approvazione dell'intesa da parte del Parlamento, e solo su questo la Cedu avrebbe dovuto pronunciarsi, tenendo però conto delle circostanze del caso, della natura dell'intesa, della sua *ratio* e del significato che assume la relativa legge di approvazione da parte del Parlamento.

14 - Osservazioni conclusive

Conclusivamente, si può osservare che con la sentenza in esame la Cedu giunge nella sostanza a qualificare come discriminatorio non solo il comportamento dello Stato italiano nella fattispecie in oggetto, esito già di per sé censurabile alla luce delle osservazioni svolte, ma - quel che appare più grave - lo stesso sistema costituzionale italiano concernente i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, in contraddizione con la



sua stessa giurisprudenza, che ha sempre dichiarato di rispettare in materia un ampio margine di valutazione dei singoli Stati. Infatti, il principio pattizio (art. 8, terzo comma, Cost.), che regola tali rapporti, implica per sua natura un ampio potere discrezionale, non arbitrario, del Parlamento nell'approvazione o meno di un'intesa con una confessione religiosa.

Infondata risulta altresì la tesi, centrale nella motivazione della Corte, dell'asserita assenza di garanzie sufficienti contro il rischio di trattamenti discriminatori. In realtà la ricorrente non è stata oggetto di alcun trattamento discriminatorio poiché non sussiste nell'ordinamento italiano un regime giuridico speciale a cui essa potesse aspirare, in quanto le singole intese costituiscono specifiche normative *ad hoc*, ciascuna esemplata sulle particolari esigenze della confessione stipulante e sulla sua effettiva disponibilità a collaborare con lo Stato per la promozione e implementazione dei principi e valori costituzionali.

In sostanza il principio pattizio affermato a livello costituzionale non conferisce alcun *diritto* a una confessione religiosa in ordine a determinati contenuti dei suoi rapporti con lo Stato, come invece richiesto per l'applicazione dell'art. 14 della Convenzione ("Il godimento dei *diritti* e delle *libertà* riconosciute nella presente Convenzione, deve essere garantito, senza alcuna distinzione, fondata soprattutto su [...] la religione"), né, tanto meno, riconosce un diritto a ottenere l'approvazione *ex lege* di un'intesa con lo Stato. E ciò in quanto non sussiste una normativa predeterminata e uniforme alla quale le confessioni religiose abbiano diritto di accedere e che lo Stato, in particolare il Parlamento, avrebbe l'obbligo di concedere a tutti i soggetti richiedenti.

Quanto al beneficio dell'otto per mille, come tutti gli istituti pattizi esso si inserisce in una complessa trama di reciproci obblighi e impegni tra le parti, fondati su un rapporto di reciproca fiducia e di collaborazione in vista del loro corretto adempimento, che postula da parte del Parlamento un ampio potere discrezionale di valutazione di tutti gli interessi pubblici coinvolti, anche tenendo conto delle implicazioni di una sua eventuale approvazione dell'intesa sulle sue stesse prerogative costituzionali.

Ancora: contrariamente a quanto sostenuto dalla Cedu, e peraltro ben al di là di quanto era oggetto del suo giudizio, la procedura prevista per accedere a un'intesa *ex art. 8, terzo comma, Cost.* è oggetto di regolamentazione normativa, forse in alcuni punti lacunosa e quindi



perfettibile, ma già oggi fondata su fonti normative di carattere primario e secondario ben riconoscibili.

Infine, ancora diversamente da quanto sostenuto dalla Cedu, l'ordinamento italiano prevede una serie di significative garanzie contro il rischio di decisioni arbitrarie del Parlamento in materia. Infatti, il suo operato è soggetto al duplice sindacato della Corte costituzionale: sulla costituzionalità delle leggi e degli atti aventi forza di legge, a tutela dei principi di libertà e uguaglianza affermati a livello costituzionale anche in materia religiosa, e sui conflitti di attribuzione con altri poteri dello Stato.

Spetta peraltro al Parlamento un ampio margine di valutazione *discrezionale* circa il contenuto complessivo di un'intesa con una specifica confessione religiosa in relazione ai molteplici interessi pubblici coinvolti e alle singole e numerose materie ivi disciplinate: margine di valutazione che non gli può essere né sottratto, attesa la natura irretrattabile - ossia non modificabile né revocabile unilateralmente dal Parlamento - di un'intesa da esso approvata, né contestato dalla Cedu nella misura in cui il Parlamento, negando l'approvazione dell'intesa, non ha limitato in alcun modo l'esercizio dei diritti e delle libertà assicurati dalla Convenzione europea, né ha discriminato la CCTG nell'accesso ai benefici previsti dal diritto comune e assicurati a tutte le confessioni religiose.

Paolo Cavana

p.cavana@lumsa.it

<https://orcid.org/0000-0002-3691-8505>

Libera Università Maria Ss. Assunta – <https://ror.org/02d8v0v24>



Stato, Chiese e pluralismo confessionale



Licensed under a [Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)