



Federico Colombo

(dottorando in Diritto ecclesiastico e canonico presso l'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra.
Un'analisi genealogica ***

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Il profilo soggettivo: la confessione Chiesa d'Inghilterra - 3. I contenuti: un'analisi genealogica - 4. (segue) la carenza di specificità - 5. Spunti conclusivi.

1 - Premessa

Il 30 luglio 2019, dopo un *iter* relativamente breve¹, la Chiesa d'Inghilterra ("la Chiesa"), attraverso l'Associazione che la rappresenta in Italia, ha stipulato un'intesa ("l'Intesa") con la Repubblica ai sensi dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione. La Chiesa, pertanto, potrebbe lasciare il "girone"² delle confessioni ancora sottoposte alla legislazione sui "culti ammessi" in direzione dell'"isola felice" abitata dalle organizzazioni dotate di accordo approvato per legge³. L'uso del condizionale è

* Contributo sottoposto a valutazione.

¹ La bozza dell'Intesa è stata siglata il 26 marzo 2019 a seguito di una trattativa condotta, come di consueto, dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri e dai rappresentanti della confessione. Sulla prassi instaurata per l'*iter* di stipulazione delle intese si veda, da ultimo, **F. FRENI**, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 30 del 2018, p. 6 ss.

² La metafora calcistica è di **P. 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*, n. 1 del 2014, p. 91 ss. spec. p. 106.

³ Si ritiene in letteratura che prima dell'approvazione per legge le intese non producano alcun effetto nell'ordinamento interno della Repubblica. Tuttavia, secondo una parte della dottrina, la stipulazione sarebbe sufficiente a far sorgere in capo al governo l'obbligo di esercitare l'iniziativa legislativa. In questi termini si esprimono, *inter alios*, **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, p. 476 ss.; **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, voce *Intese con le confessioni di minoranza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, p. 518 ss.



d'obbligo; il buon esito del percorso legislativo, infatti, non può ritenersi scontato⁴. Tuttavia, le caratteristiche dell'Intesa potrebbero favorire l'approvazione⁵. Il testo sembrerebbe ricalcare lo schema tracciato dai dodici patti precedenti, dai quali sembra mutuare interi articoli apportandovi variazioni minime⁶. Per questa ragione, è agevole compiere un'"analisi genealogica" al fine di ricostruire la stratificazione nel tempo delle dinamiche negoziali sottese all'accordo.

2 - Il profilo soggettivo: la confessione Chiesa d'Inghilterra

⁴ Il Governo, per esempio, potrebbe non esercitare il proprio potere di iniziativa legislativa (riflette su tale evenienza, con specifico riferimento alla presente intesa, **E. FRONTONI**, *Il primo Governo Conte e l'Intesa con la "Chiesa d'Inghilterra". Un'occasione per riflettere sul procedimento legislativo per approvare le leggi "sulla base di intese"*, in *Nomos*, n. 3 del 2019). Del resto, ciò è già accaduto, nel 2000, con il caso delle intese stipulate dall'Unione Buddhista Italiana e dai Testimoni di Geova (sul cui contenuto si veda **N. COLAIANNI**, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2000, p. 475 ss.). Inoltre, l'iter per l'approvazione dell'Intesa potrebbe arenarsi nel corso della discussione parlamentare e quindi decadere alla fine della legislatura, come per l'accordo stipulato dai Testimoni di Geova nel 2007 (sulle problematiche emerse durante la discussione parlamentare si veda **C. MAIONI**, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2017, p. 5 ss.). È bene sottolineare come secondo parte della dottrina anche i singoli parlamentari possano esercitare il potere di iniziativa legislativa: cfr. **J. PASQUALI CERIOLO**, *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010; **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4 del 2014, p. 7.

⁵ L'approvazione potrebbe altresì essere favorita da alcune caratteristiche della confessione. Cfr. **S. BORDONALI**, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2020, p. 1 il quale sottolinea la "spiccata somiglianza emersa con la Chiesa [cattolica] e, d'altra parte, la condivisione dei valori civili: quindi l'assenza di veri punti di contrasto". Evidenzia la tendenza a favorire le formazioni sociali "portatrici di valori rassicuranti per la società" **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 15; conforme **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese: i test delle religioni altre e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, p. 90. Esamina lo stesso fenomeno, su scala europea **S. FERRARI**, *La collaborazione tra Stati e confessioni religiose nell'Unione Europea*, in *Vita e Pensiero*, n. 5 del 2000, p. 438. Come si preciserà in seguito, l'assenza di "punti di contrasto" potrebbe essere la ragione della pressoché assoluta assenza di disposizioni di carattere specifico.

⁶ L'espressione "intese a ricalco" è di **S. BERLINGÒ**, *La prospettiva di un'intesa con l'Islam in Italia*, in *Anuario de derecho eclesiastico del Estado*, n. 14 del 1998, p. 644.



Com'è noto, la Chiesa d'Inghilterra è nata per scisma dalla Chiesa cattolica quando, nel 1534, l'*Act of Supremacy* rinnegò l'autorità del Papa e conferì al Re d'Inghilterra "tutti gli onori, le dignità, le prerogative, le giurisdizioni, i privilegi, le facoltà, le immunità, i profitti e i beni pertinenti alla suddetta dignità di capo supremo della stessa Chiesa"⁷.

Ancora oggi, il Sovrano è la suprema autorità della Chiesa ed esercita i propri poteri per mezzo del Primo Ministro, del Parlamento e di altri organi statali⁸. Il Capo dello Stato nomina tutti i vescovi per il tramite del Primo Ministro, il quale, a sua volta, riceve le candidature da parte di un'apposita commissione ecclesiastica. Il Parlamento legifera per conto del Re in materia di culto, liturgia, calendario ecclesiastico, disciplina del clero, ordinazione dei sacerdoti *etc.* Perfino il *Book of Common Prayer* e gli *Articles of Religion*, che racchiudono i fondamenti liturgici e teologici, sono stati promulgati mediante atti dell'organo legislativo statale⁹.

Per quanto riguarda l'organizzazione territoriale, la Chiesa è suddivisa in due province, *The Province of Canterbury* e *The Province of York*, organizzate in più diocesi. La prima include la Diocesi di Gibernia in Europa, la quale riunisce, a partire dal 1842, tutte le cappellanie anglicane dal Portogallo al Mar Caspio. La Diocesi si struttura, a sua volta, in più arcidiaconati, tra cui l'Arcidiaconato d'Italia e Malta, che si estende all'intero territorio della Repubblica italiana e della Repubblica di Malta. Ogni arcidiaconato si compone, infine, di varie cappellanie e congregazioni, ciascuna delle quali è presieduta da un cappellano o da un

⁷ La traduzione è mia. Il testo dell'*Act of Supremacy* recita: "and shall have and enjoy, annexed and united to the imperial crown of this realm, as well the title and style thereof, as all honors, dignities, preeminences, jurisdictions, privileges, authorities, immunities, profits, and commodities to the said dignity of the supreme head of the same Church belonging and appertaining". Il documento originale è consultabile sul sito del Parlamento inglese (www.parliament.uk). Secondo alcuni interpreti, lo scisma ebbe natura politica prima che religiosa, a riprova di ciò "l'obbedienza romana e quindi il disconoscimento del re come vertice della Chiesa, aveva un valore politico ma non teologico, essendo qualificata come reato di alto tradimento anziché di eresia" (F. MOTTA, *Politica e religione, dal confessionarismo alla secolarizzazione*, in V. LAVENIA (a cura di), *Storia del cristianesimo*, Carrocci, Roma, 2015, p. 356).

⁸ Sui rapporti tra lo Stato e Chiesa in Inghilterra si veda, per tutti, S. FERRARI, *Le relazioni tra Stato e Chiesa in Gran Bretagna*, in AA. VV., *Studi in onore di Ugo Gualazzini*, I, Giuffrè, Milano, 1982, p. 81.

⁹ Sul diritto canonico della Chiesa d'Inghilterra si vedano, *inter alia*, S. FERRARI, *Il diritto canonico della Chiesa d'Inghilterra*, Giuffrè, Milano, 1979; S. FERRARI, *Diritto della Chiesa d'Inghilterra*, Utet, Torino, 1991; N. DOE, *The legal framework of the Church of England*, Clarendon Press, Oxford, 1996.



presbitero, che ha la responsabilità diretta per la vita liturgica e culturale dei fedeli¹⁰.

Il 28 giugno 2012 è stata costituita per l’Arcidiaconato di Italia e Malta l’Associazione Chiesa d’Inghilterra, che rappresenta la confessione anglicana in Italia¹¹. Il suo statuto, approvato dalla Chiesa¹², consta di alcune definizioni preliminari, una breve premessa storico-giuridica e ventiquattro articoli che disciplinano, *inter alia*, le finalità dell’associazione (art. 7), i diritti e gli obblighi degli associati (artt. 12-16), la sua organizzazione e amministrazione (artt. 17-21)¹³.

In seguito, l’Associazione è stata eretta in ente morale religioso, ai sensi dell’art. 2 della L. 1159 del 1929, con D.P.R. del 17 luglio 2014¹⁴.

¹⁰ Sull’articolazione territoriale della Chiesa d’Inghilterra si vedano le “*Definizioni Preliminari*” nello Statuto dell’Associazione Chiesa d’Inghilterra.

¹¹ L’aggettivo “anglicano” è spesso utilizzato con riferimento alla Chiesa d’Inghilterra soltanto ma “[l’]Anglicanesimo nel mondo costituisce una realtà complessa di cui la Chiesa d’Inghilterra rappresenta solo una piccola parte, benché il suo peso specifico rimanga diverso e maggiore rispetto a quello delle altre chiese, poiché in essa sono le radici di questa confessione religiosa”: **C. CIANITTO**, *Donne e ministeri dell’anglicanesimo*, in *Daimon*, 2018, p. 83 ss. Sull’organizzazione della Comunione anglicana si veda **E. KEMP**, *Fede, ordine e strutture ecclesiastiche nell’Anglicanesimo contemporaneo*, in **C. ALZATI** (a cura di), *L’anglicanesimo*, Marietti, Genova, p. 237 ss.

¹² Come chiarito nella Premessa Storico-Giuridica “*lo statuto dell’Associazione «Chiesa d’Inghilterra» ha ricevuto l’approvazione del vescovo diocesano, ed è stato autorizzato dalla Costituzione della Diocesi*”. Sulle ragioni retrostanti alla decisione di costituire l’Associazione si veda **P.C. CONIGLIO**, *The Legal Status of the Church of England in Italy*, in *Ecclesiastical Law Journal*, n. 17 del 2014, p. 53-57.

¹³ Gli organi dell’associazione sono l’Assemblea degli associati, il Consiglio Direttivo, il Presidente, il Segretario e il Collegio dei revisori. L’Assemblea (art. 17) è l’organo sovrano tanto in via ordinaria quanto straordinaria; essa nomina quattro degli otto membri del Consiglio direttivo e approva le linee programmatiche proposte da quest’ultimo. Il Consiglio direttivo (art. 18) gode del potere di ordinaria e straordinaria amministrazione, decide sulle iniziative da assumere e sui criteri da seguire per il conseguimento degli scopi sociali e l’attuazione delle delibere programmatiche. La carica di Presidente del Consiglio (art. 19) spetta di diritto all’Arcidiacono di Italia e Malta, il quale dispone della rappresentanza legale dell’Associazione, in giudizio e di fronte ai terzi.

¹⁴ L’art. 2 della L. n. 1159 del 1929 prevede che l’erezione in ente morale avvenga con D.P.R., su proposta del Ministero dell’Interno, udito il Consiglio di Ministri ed eventualmente (su richiesta del Governo) il Consiglio di Stato. Ai sensi dell’art. 10 del R.D. n. 289 del 1930, la domanda per il riconoscimento deve essere presentata alla Direzione Centrale degli Affari dei Culti, corredata dal testo dello statuto dell’ente da cui risultino lo scopo, gli organi dell’amministrazione, le norme di funzionamento degli stessi e i suoi mezzi finanziari.



Come per il passato, l'approvazione dello statuto e il conseguente riconoscimento della personalità giuridica all'ente esponenziale sono stati considerati filtri prodromici ad ammettere la confessione alle trattative¹⁵. Questa prassi, che sembra attribuire all'erezione in ente morale il significato di un "riconoscimento mediato" alla confessione, pare fondarsi su una discutibile sovrapposizione tra quest'ultima e l'ente che la rappresenta durante il corso delle trattative¹⁶. Invero, anche il testo dell'Intesa non appare distinguere con sufficiente chiarezza i due soggetti. Per esempio, il preambolo, richiamando l'art. 8, terzo comma, Cost., specifica che i rapporti disciplinati dall'accordo sono quelli tra la Repubblica italiana e la confessione Chiesa d'Inghilterra; il successivo art. 19, secondo comma, invece, prevede come oggetto di bilateralità le "materie che coinvolg[ono] i rapporti dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra con lo Stato". Analogamente, l'art. 1, seppure rubricato "autonomia e libertà confessionale", disciplina, letteralmente, le attività dell'Associazione che si svolgono "senza alcuna ingerenza statale"; l'art. 2 prevede poi che "i ministri di culto [siano] liberamente nominati in base allo Statuto dell'Associazione", nonostante lo Statuto dell'Associazione non contenga alcuna disposizione a riguardo. Il testo non sembra quindi aderire all'assioma costituzionale che attribuisce solo alla Repubblica e alle confessioni, unici ordinamenti originari, il potere di disciplinare i loro rapporti mediante intese approvate con legge¹⁷.

¹⁵ Sul punto **F. FRENI**, *L'iter delle intese*, cit., p. 7.

¹⁶ Secondo **G. LONG**, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 256 ss. il fraintendimento del procedimento di erezione in ente morale dipenderebbe dalla prassi delle confessioni di erigere un ente morale soltanto. Analogamente, **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 140 s. sottolinea "l'esistenza di una netta differenza tra ordinamento ed (eventuale) statuto di una confessione" individuando tra i motivi che hanno rafforzato questo fraintendimento "la consolidata consuetudine degli stessi «culti» ammessi di chiedere l'erezione di un solo ente esponenziale quasi a voler postulare l'identità tra istituto eretto e culto ammesso".

¹⁷ Evidenziano come le intese siano atti di diritto esterno appartenenti a un ordinamento terzo rispetto a quello delle parti, *inter alia*, **P.A. D'AVACK**, voce *Concordato ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1961; **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 240; **F. FINOCCHIARO**, *sub Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, 1975, Zanichelli, Bologna, p. 425. Sulla necessità di adottare tale soluzione in ragione della natura originaria delle confessioni si veda **E. VITALI**, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 1997, p. 97.



3 - I contenuti: un'analisi genealogica

Come da prassi consolidata, l'articolato dell'Intesa è preceduto da un breve preambolo¹⁸, la cui struttura è sostanzialmente identica a quella dell'accordo stipulato con le Assemblee di Dio in Italia (ADI) nel 1986¹⁹. Innanzitutto, si richiama la disciplina nazionale e sovranazionale di riferimento; quindi, si precisano gli effetti che conseguiranno dall'approvazione dell'Intesa²⁰; infine, si riportano le dichiarazioni unilaterali della confessione, di cui la Repubblica italiana "prende atto"²¹.

¹⁸ L'unica intesa che è sprovvista di preambolo è quella stipulata il 21 febbraio del 1984 dalla Tavola valdese, approvata con L. n. 449 del 1984. Sul testo dell'accordo si vedano i commenti di **G. CASUSCELLI**, *L'intesa con la Tavola valdese*, in S. FERRARI (a cura di), *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, il Mulino, Bologna, 1985, p. 213 ss.; **S. LARICCIA**, *L'attuazione dell'art. 8, 3° comma della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1 del 1984, p. 491 ss.; **G. PEYROT**, *Il testo dell'intesa tra la Repubblica italiana e le chiese valdesi e metodiste*, Giappichelli, Torino, 1979; **E. TONEATTI**, *Le confessioni religiose acattoliche. L'Intesa tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Stato civile italiano*, 1985, p. 138 ss.

¹⁹ L'intesa con le Assemblee di Dio in Italia è stata stipulata il 29 dicembre 1986 e approvata dalla L. n. 517 del 1988. Lo stesso giorno è stata siglata anche l'intesa con l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, approvata poi con L. n. 516 del 1988. Commentano i due testi congiuntamente **R. COPPOLA**, *Le intese con l'Unione Avventista e le Assemblee di Dio in Italia con particolare riguardo ai contenuti normativi*, in V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Normativa e organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 39 ss.; **G. LONG**, *Le intese con l'Unione avventista e con le Assemblee di Dio in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 1987; **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Libertà religiosa e sistemi di rapporti tra Stato e Confessioni religiose. Le intese del 1986 con assemblee pentecostali e chiese avventiste*, in *Rivista di studi politici internazionali*, n. 4 del 1987, p. 539 ss.; **L. MUSSELLI**, *Le intese con le Chiese avventiste e pentecostali*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1990, p. 44 ss. Specificamente sul testo dell'intesa ADI si veda **G. DI MASA**, *Le intese tra le Assemblee di Dio e il Governo italiano*, in **AA. VV.**, *Le intese viste dalle confessioni*, Jovene, Napoli, 1999, p. 106 il quale sottolinea la volontà della confessione di non "battagliare su preamboli o pregiudiziali di carattere teologico o su problemi del chi riconosce chi".

²⁰ Si sottolinea, in particolare, "che la legge di approvazione dell'Intesa sostituirà ad ogni effetto, nei confronti dell'Associazione «Chiesa d'Inghilterra», la legislazione sui culti ammessi".

²¹ Tra le altre cose, la confessione dichiara di condividere "da sempre le medesime festività religiose della Chiesa cattolica romana". Questa puntualizzazione di dettaglio sembrerebbe discordare con la funzione ermeneutica propria del preambolo, il quale dovrebbe essere "dotato di valore simbolico capace [di esprimere] in forma concisa lo spirito dell'accordo" (così in riferimento al preambolo dell'intesa mormone **V. PACILLO**, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2007, p. 379).



Dal punto di vista contenutistico, il preambolo presenta alcune differenze rispetto agli accordi precedenti.

L'*incipit* non contiene alcun preciso riferimento alle carte internazionali (in particolare alla CEDU) ma solo un generico richiamo alla "*Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo [e i] successivi documenti di diritto internazionale e sovranazionali deputati al riconoscimento e alla protezione dei diritti fondamentali della persona umana*".

In secondo luogo, si ricorda che la legge di approvazione sostituirà la L. n. 1159 del 1929 e il R.D. n. 289 del 1930, senza sottolineare, come in passato, che la legislazione sui "culti ammessi" "*non [è] idonea*" a regolare i rapporti tra la confessione stipulante e lo Stato²².

Infine, mentre tutti gli altri accordi riprendono testualmente l'art. 8, terzo comma, Cost., l'Intesa prevede che i rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica "*possono essere*" (anziché "*sono*", come previsto in Costituzione) disciplinate per legge sulla base di intese. La differenza, all'apparenza minima, è invece significativa. Parte della dottrina, infatti, aveva sottolineato come l'assenza del verbo servile nel testo costituzionale fosse argomento a supporto dell'obbligo giuridico in capo al Governo di avviare le trattative se richiesto dalle confessioni, secondo l'intenzione dei Costituenti²³. Il preambolo sembra invece in linea con le conclusioni dalla sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, per la quale spetta all'Esecutivo "valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci

²² Sull'inadeguatezza della suddetta normativa a regolare la condizione delle confessioni di minoranza si vedano **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione all'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 147; **G. LONG**, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica"*, cit., p. 259. Diversamente, **M. TEDESCHI**, *La legge sui culti ammessi*, in G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2004, p. 34 ss. ritiene la normativa non del tutto incompatibile con l'impianto costituzionale.

²³ In tal senso **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 6; **D. PORENA**, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *www.federalismi.it*, n. 7 del 2016, p. 8; **M. TOSCANO**, *Una nuova «politica ecclesiastica» della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3 del 2016, p. 12, nota 42.



rapporti”²⁴. Si può dunque ragionevolmente ascrivere la paternità del passaggio al Governo, non avendo la confessione interesse specifico ad avallare la politicità dell’avvio e della prosecuzione delle trattative.

Al preambolo seguono ventuno disposizioni soltanto. L’Intesa è quindi, insieme a quella valdese, la più breve finora stipulata. La lunghezza dell’accordo potrebbe essere un indizio rivelatore, seppur non decisivo, della sua natura. Proprio a partire da questo dato “fenotipico”, infatti, parte della dottrina aveva distinto le prime intese in “corte” e “lunghe”, categorie coincidenti, rispettivamente, con gli “accordi di separazione” e con gli “accordi di cooperazione”²⁵. La principale differenza tra loro risiede, secondo questa lettura, nelle finalità perseguite, di cui la lunghezza sarebbe una conseguenza. In particolare, le intese con i valdesi (Tavola valdese)²⁶, con i pentecostali (ADI)²⁷ e con i battisti (UCEBI)²⁸ pare fossero rivolte a “contestare” la legislazione sui “culti ammessi”, nonché avviarne un processo di riforma; invece, le intese siglate con ebrei (UCEI)²⁹, luterani (CELI)³⁰ e avventisti (UICCA)³¹

²⁴ Corte cost., sentenza n. 52 del 2016, punto 5.3. In questo modo la Consulta avrebbe riconosciuto la natura prettamente politica all’atto di selezione delle confessioni religiose legittimate ad accedere alle trattative. Commenta la sentenza con attenzione specifica sul punto **P. ZICCHITTU**, *Una “nuova stagione” per l’atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2018, n. 11. Sulla categoria dell’atto politico si vedano, *ex multis*, **E. CHELI**, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1968, e più di recente **R. DICKMANN**, *L’atto politico questo sconosciuto*, in *forumcostituzionale.it*, 2012, p. 7 secondo il quale «non può che parlarsene come specie dell’atto costituzionale, nei termini prospettati, mentre non se ne può parlare come “atto di governo” per intenderlo *legibus solutum*».

²⁵ Così **G. LONG**, *Le intese con chiese evangeliche*, in *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, pubblicazione a cura della Presidenza del Consiglio, Roma, 2001, p. 321 ss.

²⁶ Vedi nota 18.

²⁷ Vedi nota 19.

²⁸ L’intesa con l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia è stata stipulata il 29 marzo del 1993 e approvata con la L. n. 116 del 1995. Sul testo si veda **F. SCARAMUCCIA**, *L’Intesa con la Chiesa battista*, in *Coscienza e Libertà*, n. 31 del 1998, p. 35 ss.

²⁹ L’intesa con l’Unione delle Comunità Ebraiche è stata stipulata il 27 marzo del 1987 e approvata con la L. n. 101 del 1989. Sull’intesa si vedano, *inter alia*, i commenti di **R. BOTTA**, *L’intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, p. 95 ss. e **G. SACERDOTI**, *L’Intesa tra Stato e Unione delle Comunità Ebraiche del 1987 e la sua attuazione*, in *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa*, cit., p. 327 ss.

³⁰ L’intesa con la Chiesa Evangelica Luterana è stata stipulata il 20 aprile del 1993 e approvata con la L. n. 520 del 1995. Sul suo contenuto si veda **R. BACHRACH**, *L’intesa tra*



sembrano voler parificare la condizione giuridica degli stipulanti a quella della Chiesa cattolica. L'intento avrebbe determinato, a livello contenutistico, una prevalenza di previsioni generali e di principio, in un caso, e di disposizioni di dettaglio, nell'altro.

L'intesa con la Chiesa d'Inghilterra si allontana da questa schematizzazione. La sua brevità, infatti, non dipende dalla prevalenza di disposizioni di carattere generale, bensì dalla presenza di articoli che raccolgono disposizioni all'opposto distinte in altri accordi. L'art. 1, per esempio, si occupa dell'autonomia confessionale (primo comma), del diritto di libertà religiosa dei fedeli (secondo comma) e del diritto di compiere affissioni, raccogliere collette, nonché distribuire gli stampati all'interno e all'ingresso dei luoghi di culto (terzo comma). Analogamente, l'art. 8 esaurisce quasi completamente³² l'intera materia degli enti confessionali³³, disciplinandone il riconoscimento (primo e secondo comma)³⁴, le tipologie di attività (terzo e quarto comma)³⁵, il regime tributario (quinto comma)³⁶, il mutamento del fine (settimo e ottavo comma) e l'estinzione (nono comma).

la Chiesa evangelica luterana in Italia e lo Stato italiano, in *Le intese viste dalle confessioni*, cit., p. 93.

³¹ Vedi nota 19.

³² L'unico altro articolo in materia è l'art. 9 che impone (e disciplina) l'iscrizione al registro delle persone giuridiche per gli enti civilmente riconosciuti della confessione.

³³ Si ritiene opportuno sottolineare che la materia degli enti confessionali è disciplinata, rispettivamente, da 7 articoli nell'intesa ADI (artt. 12-18), da 9 articoli nell'intesa avventista (artt. 18-26), da 9 articoli nell'intesa ebraica (artt. 18-26), 5 nell'intesa UCEBI (artt. 11-15), da 9 articoli nell'intesa CELI (artt. 17-25), da 6 articoli nell'intesa ortodossa (artt. 13-18), da 7 articoli nell'intesa mormone (artt. 16-22), da 6 articoli nell'intesa apostolica (artt. 14-19), da 5 articoli nell'intesa UBI (artt. 10-14), da 5 articoli nell'intesa UII (artt. 11-15), da 6 articoli nell'intesa Soka Gakkai (artt. 10-15).

³⁴ Il riconoscimento avviene tramite decreto del Ministro dell'interno, mentre il parere del Consiglio di Stato è eventuale, ossia previsto solo in caso di oggettiva complessità dell'istruttoria.

³⁵ La disposizione definisce enti ecclesiastici quelli "che svolgono prevalentemente attività di religione o di culto" e ammette che gli stessi possono svolgere "attività diverse, secondo le leggi vigenti". In particolare, si definiscono attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto, alla cura pastorale, alla formazione dei ministri culto, dei religiosi e dei catechisti, a scopi missionari e di evangelizzazione, nonché all'educazione cristiana. Sono invece "attività diverse" quelle di assistenza, beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro.

³⁶ Il testo dell'articolo afferma che "[a]gli effetti tributari gli enti dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra civilmente riconosciuti, aventi fine di religione o di culto, sono equiparati a quelli aventi fine di beneficenza o di istruzione".



Ulteriori articoli “omnicomprensivi” sono stati mutuati dalle altre intese successive al 2007³⁷. L’art. 2, per esempio, raccoglie tutte le previsioni in materia di ministri di culto, tra cui la disciplina del segreto d’ufficio (secondo comma), l’esenzione dal servizio militare in caso di ripristino del servizio di leva (terzo comma), nonché le certificazioni confessionali delle loro qualifiche (quarto e quinto comma). L’art. 4 - il cui contenuto è comune solo ai più recenti accordi con gli induisti di UII e con i buddisti di UBI e di Soka Gakkai - riunisce tutte le previsioni in materia di assistenza spirituale e di esercizio della libertà religiosa nelle comunità separate³⁸. L’art. 18, infine, annette la disposizione sulla cessazione dell’efficacia e dell’applicabilità della legislazione sui “culti ammessi” - tradizionalmente collocata in apertura dell’articolo³⁹ - a quella sulla disapplicazione di tutte le disposizioni contrastanti.

³⁷ Si tratta delle intese stipulate in data 4 aprile 2007 con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale (approvata con L. n. 126 del 2012), con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (L. n. 127 del 2012), con la Chiesa Apostolica in Italia (L. n. 128 del 2012), con l’Unione Buddhista Italiana (L. n. 245 del 2012), con l’Unione Induista Italiana (L. n. 246 del 2012), nonché quella stipulata il 27 giugno 2015 dall’Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (L. n. 130 del 2016). Sulle quali si vedano, rispettivamente, **G. MORI**, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2007, p. 399 ss.; **V. PACILLO**, *L’intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni*, cit., p. 371 ss.; **L. GRAZIANO**, *Andando oltre la «standardizzazione» delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l’art. 8,3 della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2007, p. 353 ss.; **S. ANGELETTI**, *La nuova Intesa con l’Unione Buddhista Italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2008, p. 967 ss.; **R. BENIGNI**, *L’intesa con l’Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2007, p. 413 ss.; **A. DE OTO**, *Soka Gakkai: il buddismo di origine nipponica conquista l’Intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 del 2016, p. 549 ss.

³⁸ Come precisato dal primo comma dell’art. 3 dell’Intesa l’appartenenza “alle Forze armate, alle Forze di polizia o ad altri servizi assimilati, la degenza in strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali, la permanenza negli istituti penitenziari non possono dar luogo ad alcun impedimento in ordine alla fruizione dell’assistenza spirituale”. È perciò previsto che i ministri di culto inclusi nell’elenco trasmesso dall’Associazione Chiesa d’Inghilterra al Ministero della difesa possano accedere agli istituti delle comunità separate “senza particolare autorizzazione”.

³⁹ La disposizione assumeva particolare centralità nell’intesa valdese. L’art. 1 (che non corrisponde esattamente al testo dell’art. 1 della legge di approvazione), infatti, definisce la legislazione sui “culti ammessi” “non rispettosa della uguale libertà riconosciuta dalla Costituzione a tutte le confessioni religiose e pertanto non idonea a regolare i rapporti tra le Chiese [...] e lo Stato”.



A questo processo di accorpamento si affianca un inedito processo di sintesi. Alcuni articoli, mutuati dalle altre intese, sono stati resi più scarni, ristretti nella portata ed epurati di quelle parti che avrebbero potuto porre in risalto le specificità confessionali.

L'art. 1, per esempio, seppur rubricato "*autonomia confessionale*", omette di dichiarare, come invece accade nelle altre intese, che "*la Repubblica dà atto dell'autonomia*" della confessione⁴⁰. Si tratta, tuttavia, di un'omissione priva di rilievo sostanziale. L'indipendenza della confessione, infatti, si può dedurre implicitamente dalle limitazioni della sovranità statale previste dall'articolo.

L'art. 10, invece, prevede una collaborazione tra i soggetti stipulanti relativamente alla tutela e la valorizzazione dei "beni afferenti al patrimonio culturale della Chiesa". Tale formula - identica a quella utilizzata nelle recenti intese con Soka Gakkai, UBI e UII⁴¹ - è apparentemente più ristretta rispetto a quella contenuta nelle intese stipulate con i valdesi (Tavola valdese), con i luterani (CELI) e con i mormoni (Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni) - che prevedono una collaborazione in materia di "patrimonio storico, morale e materiale"⁴² - o a quella contenuta nell'intesa con gli ebrei (UCEI) - che prevede una collaborazione in materia di "patrimonio, storico, artistico, culturale, ambientale e architettonico, archeologico, archivistico e librario"⁴³.

L'art. 12, in materia cimiteriale, non fa alcun cenno alle prescrizioni rituali della confessione, limitandosi a riservare ai fedeli della stessa "ove possibile, aree di sepoltura separata". Differentemente, le intese stipulate con ebrei (UCEI), mormoni (Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni), induisti (UII) e le due confessioni buddiste (UBI e Soka Gakkai) prevedono che le sepolture dei fedeli possano essere eseguite in conformità con i riti e le tradizioni della confessione⁴⁴.

⁴⁰ L'art. 2 dell'intesa valdese afferma che la Repubblica "*dà atto dell'autonomia e dell'indipendenza dell'ordinamento valdese*". Sulla dicotomia terminologica indipendenza/autonomia (corrispondente a schemi teorici spesso inconciliabili) si veda, per tutti, P. FLORIS, *Autonomia confessionale. Principi-limite fondamentali e ordine pubblico*, Jovene, Napoli, 1992, p. 90.

⁴¹ Cfr. art. 17 dell'intesa UII; art. 16 dell'intesa UBI; art. 20 dell'intesa Soka Gakkai.

⁴² Cfr. art. 17 dell'intesa valdese; art. 16 dell'intesa CELI; art. 15 dell'intesa mormone.

⁴³ Vedi art. 16 dell'intesa UCEI.

⁴⁴ Cfr. art. 15 dell'intesa UCEI; art. 24 dell'intesa mormone; art. 9 dell'intesa UII; art. 8 dell'intesa UBI; art. 8 dell'intesa Soka Gakkai.



Alcune disposizioni, invece, sono rimaste identiche nelle varie intese stipulate nel corso del tempo. Si tratta delle clausole conclusive sulle “ulteriori intese” di modifica (art. 19), di eventuali “modifiche statutarie” dell’ente esponenziale (art. 20), nonché sull’obbligo del Governo di presentare la “legge di approvazione” (art. 21).

Altri articoli sono presenti solo in determinati gruppi di intese. Essi disciplinano le materie per le quali i vari accordi hanno delineato differenti modelli regolatori. In ambito matrimoniale⁴⁵, per esempio, si contrappongono il modello valdese⁴⁶ e quello ebraico⁴⁷, al quale l’Intesa sembrerebbe aderire. Le dichiarazioni in materia di regime patrimoniale della famiglia e di riconoscimento dei figli nati fuori dal matrimonio, infatti, possono essere rese direttamente al ministro di culto celebrante, il quale deve altresì dare lettura degli articoli del codice civile in materia di diritti e obblighi dei nubenti. Per svolgere tali funzioni, il ministro di culto deve possedere la cittadinanza italiana, pena la nullità del matrimonio (art. 17).

In altri ambiti, i “gruppi di conformità” tra gli articoli delle diverse intese sono da ascrivere all’adozione di comuni scelte di principio. In materia di istruzione pubblica, per esempio, si contrappongono le

⁴⁵ Per un esame complessivo della disciplina dei matrimoni “religiosi” così come prevista dalla legislazione sui “culti ammessi”, dall’Accordo del 1984 e dalle leggi d’approvazione delle intese si veda **N. MARCHEI**, *Matrimoni “religiosi” ed effetti civili*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010.

⁴⁶ L’intesa valdese (art. 11) limita la rilevanza delle norme confessionali al rito della celebrazione. La disciplina sostanziale e processuale del matrimonio, infatti, resta affidata esclusivamente alla giurisdizione e al diritto dello Stato. Ciò che differenzia la disciplina dell’intesa da quella prevista dalla legislazione sui “culti ammessi” (artt. 7 ss. della L. n. 1159 del 1929; 25 e 28 del R.D. n. 289 del 1930) è l’accentramento di alcuni oneri di natura pubblicistica in capo all’ufficiale dello stato civile. In particolare, spetta a quest’ultimo dare lettura degli articoli del codice civile che riguardano i diritti e i doveri dei coniugi. Per approfondire si vedano, seppure risalenti, **A. ALBISETTI**, *La disciplina del matrimonio nell’intesa tra Repubblica italiana e Tavola valdese*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1984, p. 1217 ss.; **F. FINOCCHIARO**, *Nuova disciplina del matrimonio concordatario e del matrimonio secondo le norme dell’ordinamento valdese*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1986, p. 1 ss.

⁴⁷ La disciplina del matrimonio ebraico con effetti civili sembrerebbe ricalcare quella del matrimonio canonico trascritto. Il ministro di culto, infatti, dà lettura degli artt. 143, 144, 147 c.c. in materia di diritti e obblighi dei nubenti e può ricevere le dichiarazioni matrimoniali di cui agli artt. 162, secondo comma, e 254, primo comma, c.c. Non è tuttavia riconosciuta la possibilità di trascrizione tardiva e la giurisdizione dei tribunali ebraici sulle cause di scioglimento e nullità del matrimonio. Per approfondire rinvio, tra gli altri, a **A.S. MANCUSO**, *Il matrimonio celebrato secondo l’intesa con l’Unione delle Comunità ebraiche*, in *Nuove Autonomie*, n. 4 del 2006, p. 807 ss.



confessioni che ritengono che l'educazione religiosa spetti esclusivamente alle famiglie⁴⁸ e quelle che invece ammettono che essa possa essere impartita nella scuola pubblica e nelle scuole confessionali. In particolare, l'Intesa impegna la Repubblica ad assicurare agli incaricati designati dall'Associazione il diritto di svolgere l'attività di insegnamento sul fatto religioso e sulle sue implicazioni (art. 4, terzo comma). Inoltre, l'accordo dà diritto alla confessione di istituire scuole paritarie, ai cui alunni viene garantito un trattamento equipollente rispetto a quello previsto nelle scuole pubbliche (art. 5).

In materia di finanziamento pubblico l'Intesa si conforma al regime invalso per tutte le confessioni ammesse al sistema, con l'eccezione della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni⁴⁹, che vi ha rinunciato. L'art. 13 consente la deduzione fiscale delle erogazioni liberali in denaro (fino all'importo di 1032,91 euro) a favore dell'Associazione, degli enti da essa controllati e delle comunità locali per i fini di culto, istruzione, assistenza e beneficenza. L'art. 14, invece, ammette la confessione al sistema dell'otto per mille consentendole di partecipare alla ripartizione della quota del gettito IRPEF, anche in relazione alle scelte non espresse. Oltre che per le finalità già previste in materia di finanziamento indiretto, le somme dell'otto per mille potranno essere utilizzate per il mantenimento dei ministri di culto, per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto e dei monasteri, per scopi filantropici, assistenziali e culturali da realizzarsi anche in paesi esteri.

4 - (segue) la carenza di specificità

L'unico articolo dell'Intesa diretto a soddisfare un'esigenza effettivamente specifica della confessione sembra il 7, che garantisce ai fedeli l'astensione dall'attività lavorativa, nonché l'esenzione dalla frequenza scolastica nel giorno del Venerdì Santo. La carenza nel testo di profili specifici potrebbe trovare spiegazione nella rinuncia della confessione di far valere esigenze peculiari, allontanandosi dal modello costituzionale.

⁴⁸ Ciò è quanto espressamente affermato dall'art. 9 dell'intesa valdese, dal preambolo dell'intesa ADI e dal preambolo dell'intesa avventista (UICCA).

⁴⁹ Sulla scelta della confessione di autofinanziarsi si veda **V. PACILLO**, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni*, cit., p. 381.



Invero, è pacifico in dottrina⁵⁰ e in giurisprudenza⁵¹ che la causa tipica delle intese sia sottolineare le specificità confessionali⁵². Infatti, la garanzia della libertà religiosa, nei suoi profili generali e comuni, afferisce all'ambito di esercizio della sovranità esclusiva della Repubblica⁵³, che vi provvede attraverso normazione unilaterale; al diritto pattizio spetta invece il compito residuale di disciplinare materie, interessi e contenuti estranei all'ordine proprio dei *cives*⁵⁴.

⁵⁰ Secondo **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti*, cit., p. 467 ss. "il ricorso a una regolamentazione concordata si giustifica solo per gli aspetti riguardo ai quali la specifica libertà di una determinata confessione trova difficoltà ad esplicarsi nelle forme determinative predisposte d'autorità per le generiche estrinsecazioni della libertà religiosa". Si vedano anche **V. ONIDA**, *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 36 s.; **P.A. D'AVACK**, voce *Intese*, II) *Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, vol. XVII, 1989, p. 3; **N. COLAIANNI**, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 158 ss.; **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'indipendenza*, cit., p. 135, secondo il quale la funzione delle intese sarebbe quella di "adattare ove ammissibile le regole poste dal diritto comune alle specifiche esigenze di identità di ogni culto".

⁵¹ "Le intese di cui all'art. 8, terzo comma, sono infatti lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune": Corte costituzionale, sentenza n. 346 del 2002, secondo considerando. La Corte aveva già ricostruito i rapporti tra legislazione unilaterale e normativa pattizia nella sentenza n. 508 del 2000 (si veda in particolare il terzo considerando). **J. PASQUALI CERIOLO**, *L'indipendenza*, cit., p. 144 sottolinea come la giurisprudenza costituzionale abbia premiato "gli sforzi di ricostruzione sistematica delle fonti del diritto ecclesiastico costituzionale proposti da parte della dottrina".

⁵² Sottolinea **G. CASUSCELLI**, *Concordati*, cit., p. 240 s., come il fine ultimo delle intese sia quello "di predisporre in via preventiva metodi e strumenti per lo scioglimento delle tensioni tra le Chiese e lo Stato e per la composizione dei conflitti di lealtà dei *cives-fideles* destinatari". Analogamente **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, voce *Intese*, cit., p. 527 sottolineano che l'ambito nel quale i rapporti si svolgono è quello "dove condotta civile e sentimento religioso aspirano a non essere regolati da norme confliggenti di diversa origine, prive di vincolo gerarchico, e tutte reclamanti piena osservanza". Invero, ciò non significa che qualsiasi profilo di specificità conflittuale possa trovare riconoscimento nell'intesa. Al pari degli altri diritti fondamentali, infatti, il diritto alla libertà religiosa non può essere esercitato in contrasto ai "doveri inderogabili di solidarietà politica economica e sociale" (art. 2 Cost.). Pertanto, i contenuti anti-solidali, ancorché specifici, non possono in nessun caso essere oggetto di negoziazione.

⁵³ I diritti di libertà religiosa, infatti, sono riconosciuti e garantiti, quali diritti fondamentali, dall'art. 19 Cost.

⁵⁴ Sottolineano l'interconnessione tra principio di bilateralità e principio di distinzione degli ordini **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, voce *Intese*, cit., p. 526; **E. VITALI**, *A*



Tale ricostruzione dei rapporti tra diritto comune e diritto pattizio è stata più volte ribadita dalla Corte costituzionale, da ultimo anche nella sentenza n. 52 del 2016⁵⁵. In questa controversa pronuncia, tuttavia, la Corte ha altresì affermato che la “tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate” continuerebbe “a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti”⁵⁶.

Come evidenziato da parte della dottrina, la Consulta non pare avere sufficientemente indagato l’asimmetria contrattuale tra le parti⁵⁷. Invero, l’assenza di una disciplina generale del fenomeno religioso pare aver determinato «una “rincorsa all’intesa” da parte delle confessioni religiose»⁵⁸. Lo strumento bilaterale sembra così rappresentare l’unica via d’accesso al godimento di alcuni diritti che, seppure comuni e in quanto tali garantiti a “tutti” dalla Costituzione, richiedono un intervento applicativo del legislatore che predisponga le procedure e gli strumenti

proposito delle intese, cit., p. 97; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2010, cit., p. 8; **A. FERRARI**, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 73.

⁵⁵ Sottolineano questo aspetto della sentenza **N. COLAIANNI**, *La decadenza del “metodo della bilateralità” per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, p. 13 ss.; **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista nei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016.

⁵⁶ Sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1. Critici sul punto i commenti di **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica*, cit., p. 10; **S. BERLINGÒ**, *L’affaire dell’U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2014, p. 19 e, da ultimo, anche **A. CESARINI**, *Ancora sul procedimento di stipulazione delle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2019, p. 21. Questo orientamento sembra contraddire espressamente quanto affermato dalla dottrina in precedenza. Per tutti, **V. TOZZI**, *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1987, p. 170 il quale riteneva che negli accordi non potesse rientrare “tutto quanto ‘politicamente’ interessa a ciascuna delle parti” in ragione di un sistema “di principi e di norme che determinano una selezione dei rapporti contrattabili”.

⁵⁷ Lo sottolinea **A. ALICINO**, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2 del 2016, p. 3.

⁵⁸ Così espressamente **M. TOSCANO**, *Il sistema delle fonti di diritto ecclesiastico tra diritto unilaterale e diritto pattizio*, in G. D’ALESSANDRO, G. ZORZETTO (a cura di), *Percorsi in tema di fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 169.



necessari per il loro godimento⁵⁹. Per questa ragione, la firma di un accordo costituisce una tappa obbligata per i gruppi di minoranza al fine di sottrarsi alla legislazione del Ventennio⁶⁰ e di godere, tra l'altro, del sistema di finanziamento pubblico⁶¹. Pur di "esistere davanti alla legge"⁶², le confessioni sembrano disposte a una rinuncia, non si sa quanto effettivamente volontaria, a rimarcare le proprie specificità⁶³.

In quello che è stato definito il "diritto comune delle intese"⁶⁴, i contenuti delle intese sono ormai pressoché predeterminati e il margine di negoziabilità delle "condizioni generali" del patto sembra ridursi nel tempo sempre più⁶⁵. Per questa ragione, la stessa negoziazione pare aver perso di rilevanza⁶⁶.

⁵⁹ In argomento, da ultimo, **A. FERRARI**, *Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 61 ss., che sottolinea come affermare la necessità di un intervento applicativo da parte del legislatore non significhi negare l'immediata precettività delle disposizioni costituzionali e in particolare dell'art. 19 Cost.

⁶⁰ Per questa ragione **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge*, cit., p. 11 definisce le intese dei «patti di esenzione dalle restrizioni stabilite dalle fonti unilaterali nel "ventennio"». Lo stesso A. affida quindi a una legge generale sulla libertà religiosa il compito "di dare attuazione al principio di distinzione degli ordini ritornando per il futuro ad allocare nell'ordine civile le articolazioni di libertà fatte proprie nel tempo dall'insieme di quelle fonti impropriamente negoziate, che presentano contenuti così simili tra di loro". A tal proposito, si segnala la recente proposta per una legge sulla libertà religiosa del gruppo di studio Astrid riportata e commentata in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit.

⁶¹ Secondo **M.C. FOLLIERO**, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2008, p. 14 "[p]iù che uno strumento per rimarcare le identità, l'accesso all'Intesa è una prova di affidabilità da superarsi da parte delle Chiese. Oltre la quale si accede ai ticket della sub-negoziazione con lo Stato su singole materie, per misure di favore fiscale o l'accesso a risorse economico-finanziarie di natura pubblica".

⁶² Per le confessioni di minoranza, infatti, l'intesa sembrerebbe costituire una premessa per "esistere" nel nostro territorio, ossia svolgere liberamente le loro attività, sostentarsi e accrescere il numero dei fedeli. Cfr. **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 4, il quale riconduce l'anelito alle intese alla necessità delle confessioni di "esistere per la legge", ossia di ricevere un riconoscimento di carattere istituzionale.

⁶³ In questo senso, espressamente, **F. ALICINO**, *La bilateralità*, cit., p. 3.

⁶⁴ L'espressione è di **N. COLAIANNI**, voce *Intese*, cit., p. 698 ss. Cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge*, cit., p. 11 che scrive di un "abnorme diritto comune per via negoziata".

⁶⁵ Secondo **F. ALICINO**, *La bilateralità*, cit., p. 3 "[l]a capacità attrattiva del diritto comune delle intese è infatti direttamente proporzionalmente al consolidamento della tendenza all'uniformità. Quanto più questa tendenza si fortifica e rinsalda, tanto più



La sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale ha accentuato le disparità nella forza contrattuale tra le parti. Invero, la Consulta, riconoscendo in capo al Governo il potere di recedere liberamente dalle trattative senza doveri di motivazione, ha rafforzato la sua posizione, rendendola prevalente rispetto a quella dei gruppi istanti. Alle confessioni non sembra restare che aderire o non aderire al modello, ormai stratificato, sottoposto dall'Esecutivo. Private del carattere di accordi a libera trattativa, le intese sembrano essere divenute moduli adesivi di natura "tecnico-burocratica".

5 - Spunti conclusivi

L'Intesa rappresenta dunque un'ulteriore manifestazione dell' „eterogenesi dei fini”⁶⁷ del sistema bilaterale nei rapporti tra la Repubblica e i soggetti confessionali.

Il documento presenta maggiori affinità con gli accordi stipulati successivamente al 2007, che riguardano confessioni molto diverse per cultura e tradizioni⁶⁸. Rispetto a essi, tuttavia, il testo si connota per un

aumenta il fascino che il dispositivo di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. esercita sulle confessioni di minoranza sprovviste di accordi con lo Stato”.

⁶⁶Il fenomeno sembrerebbe riflettersi nell'evoluzione della composizione della Commissione interministeriale per le intese di cui si è tradizionalmente avvalso il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio per redigere le bozze degli accordi. La Commissione, infatti, era originariamente (D.P.C.M. del 28 marzo 1985) composta da cinque esperti di nomina governativa e quattro rappresentanti della confessione, i quali garantivano la bilateralità della procedura. Successivamente, il D.P.C.M. del 19 marzo del 1992 ha reso la partecipazione dei componenti di emanazione confessionale solo eventuale, in quanto rimessa alla volontà dei membri permanenti di nomina statale (art. 4). Secondo **P. CONSORTI**, *1984-2014*, cit., p. 99, questa riforma avrebbe ridotto lo spazio di intervento delle confessioni “alla definizione di aggiustamenti nominalistici e tutto sommato secondari, disposti sull'identico testo base che a Commissione proponeva uguale per tutti”. Si segnala che la Commissione interministeriale ha cessato le proprie attività il 4 maggio 2018, ossia quasi un anno prima della sottoscrizione della bozza dell'Intesa (26 marzo 2019). Ciò nonostante, il testo definitivo dell'accordo è pressoché identico ai precedenti.

⁶⁷ Con questa espressione **N. COLAIANNI**, voce *Intese*, cit., p. 710 alludeva al fatto che le intese “concepite come fonte di diritto speciale, sono divenute fonti di diritto comune”.

⁶⁸ Secondo **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 41 “[I]e intese stipulate nel 2007 denotano rispetto alle sei precedenti una maggiore ripetitività ed uniformità dei contenuti”.



tasso di standardizzazione ancor più accentuato. Le sue uniche “novità” di rilievo riguardano i profili sistematici, tra i quali si segnala l’accorpamento di articoli invece distinti nei patti precedenti. Il carattere meramente formale delle modifiche suggerisce un ulteriore allontanamento dal modello negoziale. Invero, l’affinamento “redazionale” sembra costituire un’operazione unilaterale dell’Esecutivo volta a consolidare un modulo riproponibile nelle future contrattazioni.

Dopo la sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, l’affermata discrezionalità, non giustiziabile, del Governo di avviare o di recedere dal tavolo delle trattative pare aver ridotto ulteriormente la resistenza negoziale dei gruppi di minoranza. L’effetto, che sembra trovare conferma nell’Intesa, si manifesta in una sorta di “burocratizzazione” del procedimento di stipulazione degli accordi *ex art.* 8, terzo comma, Cost., nel quale si accentua la tendenza all’uniformità dei testi. Per questa ragione, il potere del Governo di orientare le trattative sembrerebbe essere divenuto pressoché indiscutibile.

La realtà dell’esperienza giuridica ci mostra dunque la necessità di una legge generale sulla libertà religiosa che, disciplinando ogni fase dell’*iter* di bilateralità, comporti il ritorno dello strumento pattizio alla funzione tipica disegnata dal Costituente. In questa prospettiva, resta imprescindibile imputare al Governo il dovere di motivare il rigetto delle istanze confessionali di apertura delle trattative o il recesso della parte pubblica dal tavolo della negoziazione⁶⁹. In mancanza non potrà dirsi realmente aperta una nuova “stagione delle intese”⁷⁰.

⁶⁹ La possibilità che il legislatore introduca “una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell’interlocutore” è stata espressamente riconosciuta dalla Corte costituzionale (sentenza n. 52 del 2016, punto 5.1). L’obbligo di motivare adeguatamente il rigetto dell’istanza è espressamente previsto (art. 35, punto 4) dalla succitata (vedi nota 60) proposta per una legge sulla libertà religiosa del gruppo di studio Astrid. Sottolinea questo aspetto della proposta **J. PASQUALI CERIOLI**, *Una proposta di svolta*, in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c’è*, cit., p. 352.

⁷⁰ L’espressione è di **R. BOTTA**, *L’intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 1987, p. 95 che la impiegava in riferimento alle intese stipulate, rispettivamente, con la Tavola valdese, con le Assemblee di Dio in Italia, con l’Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno e con l’Unione delle Comunità Ebraiche in Italia.