



Maria d'Arienzo

(professoressa ordinaria di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi "Federico II" di Napoli, Dipartimento di Giurisprudenza)

**Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica.
Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa ***

*The bodies of the non-Catholic religious denominations.
Institutional dialogue and administrative practice **

ABSTRACT: Through an analysis of the administrative practice, the contribution examines the system of relations between public institutions and religious denominations without an agreement, with specific regard to the application profiles of Article 2 of Law no. 1159 of 1929.

SOMMARIO: 1. Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti acattolici quale realizzazione di una "convergenza di interessi" - 2. L'attività consultiva del Consiglio di Stato: sindacato di conformità o principio di conformazione? - 3. Le confessioni religiose senza intesa. Il processo decisionale di riconoscimento della personalità giuridica degli enti esponenziali tra vecchie e nuove dinamiche.

1 - Il riconoscimento della personalità giuridica degli enti acattolici quale realizzazione di una "convergenza di interessi"

La tematica degli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica è indubbiamente complessa sotto il profilo normativo, ma di grande interesse soprattutto perché consente di analizzare in concreto la dinamica ordinamentale di tutela dei principi costituzionali di esercizio della libertà religiosa nella sua proiezione collettiva, dell'eguale libertà delle confessioni religiose e del principio di non discriminazione degli enti con fine di religione e di culto, non soltanto rispetto agli altri enti non lucrativi di diritto comune, ma soprattutto tra gli enti che siano diretta espressione delle confessioni religiose - attraverso i quali esse operano - ed enti che siano anche non approvati dalle confessioni stesse o non loro articolazioni¹.

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, rielaborato e corredato delle note, della relazione presentata al convegno su "Enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati", svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli" (Caserta, 2- 3 dicembre 2021) ed è destinato alla pubblicazione negli Atti.



La trattazione consente pertanto una disamina dei principi che si concretizzano non soltanto nelle normative di riferimento ai fini del riconoscimento della personalità giuridica e della speciale disciplina premiale conseguente, ma soprattutto nella specifica fase applicativa delle norme stesse, a livello sia amministrativo sia giurisprudenziale. È difatti nella fase di applicazione delle norme che si inverte quell'operazione interpretativa di "traduzione" - per usare un lessico proprio dei cultori di diritto ecclesiastico che si occupano dei rapporti interordinamentali² - del diritto astratto al caso concreto, nelle forme propriamente giuridiche di quello che potremmo definire in senso lato un "dialogo istituzionale", o un "dialogo attraverso il diritto"³. Specificando, naturalmente, l'accezione peculiare di tale tipo di "dialogo attraverso il diritto" che nel caso di riconoscimento della personalità giuridica degli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, per usare la terminologia costituzionale⁴, è

¹ Sul tema dell'eguaglianza e pluralismo nell'art. 20 della Costituzione, cfr. **M. RICCA**, *Diritto e religione. Per una sistemica giuridica*, Cedam, Padova, 2002, pp. 1-31, specialmente pp. 1-9; **A. BETTETINI**, *Articolo 20*, in *Commentario alla Costituzione. Artt.1-54*, I, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, Torino, 2006, pp. 441-450.

² Sul punto cfr. le importanti riflessioni di **M. RICCA**, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, p. 241 ss.; **ID.**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012.

³ **M. d'ARIENZO**, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2018, p. 77 ss.

⁴ Sulla terminologia adoperata in Costituzione per qualificare le fattispecie caratterizzate dal "carattere ecclesiastico" o dal "fine di religione e di culto" (confessioni, istituzioni e associazioni) cfr. **S. BERLINGÒ**, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992. Più di recente, **G. D'ANGELO**, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto*, Giappichelli, Torino, 2020. Come noto, l'art. 2, terzo comma, della l. n. 1159 del 1929 sull'„esercizio dei culti ammessi dallo Stato" riserva una disciplina specifica per gli "istituti" dei culti diversi dalla religione [cattolica]. Cfr. sul punto, **L. MUSSELLI**, *Considerazioni sugli istituti delle confessioni acattoliche*, Cedam, Padova, 1979, p. 57. Sull'interpretazione estensiva della terminologia "ente ecclesiastico" alle disposizioni della l. 1159 del 1929 riguardanti gli "istituti di culto acattolico", cfr. **A. BETTETINI**, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 3. Variiegata è la terminologia adottata nelle disposizioni pattizie relative al riconoscimento della personalità giuridica degli enti delle confessioni acattoliche. Mentre generalmente nelle leggi di approvazione delle Intese sottoscritte tra la Repubblica italiana e le confessioni acattoliche si utilizza l'espressione "ente ecclesiastico" seguita dalla specificazione della confessione di appartenenza, in alcune è adottata la denominazione di "enti religiosi" (cfr.: art. 12, quinto comma, l. 31 dicembre 2012, n. 245 che approva l'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana; art. 13, quinto comma, l. 31 dicembre 2012, n. 246 che approva l'Intesa con l'Unione Induista Italiana). La qualifica di "ente religioso" che si riscontra nelle ultime discipline menzionate relative al riconoscimento degli enti previste dalle leggi di



costituito essenzialmente dalle forme di comprensione e dunque di “ricomprensione” degli statuti, come espressione dell’autonormazione delle entità con fine di religione o di culto, e delle attività concretamente svolte da essi, negli schemi giuridici o giuridico-culturali astratti, ancor più che normativi, così come interpretati dall’amministrazione o dalla giurisprudenza amministrativa in un dato momento storico-giuridico.

In termini più chiari, la necessaria discrezionalità degli organi amministrativi deputati a decretare il riconoscimento in quanto persone giuridiche agli enti con fine di religione o di culto si perimetra attraverso il raffronto delle specificità sottoposte al vaglio con il dettato normativo, in un giudizio che potremmo definire in senso lato di “conformità”, che altro non è se non “*convergenza di interessi giuridici*”, da parte dei richiedenti confessionali da un lato e da parte dell’ordinamento dall’altro.

Ed è proprio in questa operazione di “*convergenza di interessi*”, nella quale può essere descritto l’atto giuridico del riconoscimento, che si dispiega indirettamente - ma anche talvolta e in maniera non così sporadica direttamente - quel dialogo in forma giuridica, o se vogliamo quella “*ricerca di convergenza*”, che è spesso un’operazione di incontro tra specifiche culture giuridiche e ancor più starei per dire di bagagli culturali, o forse meglio di sensibilità culturali dei funzionari amministrativi o organi giudiziari preposti al giudizio di riconoscimento della personalità giuridica degli enti confessionali.

Il riferimento agli organi giudiziari, e mi riferisco naturalmente all’opera consultiva della magistratura del Consiglio di Stato, può essere peraltro esplicitativo di quel percorso di “*perimetrazione ancorata ad un’interpretazione giuridica quanto più consolidata*” che da un lato orienta e dall’altro conforta la Pubblica Amministrazione nella decisione in cui si sostanzia la sua discrezionalità nel riconoscere la personalità giuridica agli

approvazione delle Intese non è tuttavia da confondersi con l’accezione più ampia della denominazione di “ente religioso civilmente riconosciuto” adoperata nella disciplina unilaterale prevista dal D.lgs. 3 luglio 2017, n.117 (così detto Codice del Terzo settore). Sul punto, la bibliografia è ampia. Tra i contributi più recenti cfr., *ex multis*, **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici nel processo di riforma del Terzo settore. Profili costruttivi e applicazioni pratiche*; **P. LOIACONO**, *Gli enti ecclesiastici e gli enti religiosi quale archetipo della personalità giuridica (la valenza funzionale della personificazione tra normativa pattizia e Codice del Terzo settore)*, nel volume a cura di P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2021, rispettivamente pp. 1-61 e 63-121, ma nello specifico pp. 34-37 e 79-97; **I. BOLGIANI**, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di “enti religiosi civilmente riconosciuti”. Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale*, Giappichelli, Torino, 2021; **P. FLORIS**, *Enti religiosi e lacune di normazione. Una proposta di disciplina*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 1, 2022, p. 65 ss.



enti confessionali. *“Percorso di perimetrazione ancorata ad un’interpretazione giuridica quanto più consolidata”* che si traduce in quella forma di procedimentalizzazione della decisione amministrativa che si impone come prassi.

2 - L’attività consultiva del Consiglio di Stato: sindacato di conformità o principio di conformazione?

Due punti possono essere evidenziati come esemplificativi di ciò. E mi riferisco più specificamente al riconoscimento civile degli istituti di culto ai sensi della l. n. 1159 del 1929 che ancora vige come normativa di riferimento per le confessioni prive di intesa.

Il primo concerne il ruolo del Consiglio di Stato nella procedura di riconoscimento civile degli istituti di culto. A seguito della entrata in vigore della legge n. 127 del 1997, l’obbligatorietà del parere consultivo del Consiglio di Stato nelle disposizioni che la prevedevano sarebbe stata abrogata dall’art. 17, 26° comma, che fa salve talune eccezioni indicate espressamente, tra le quali non è compreso il procedimento di riconoscimento civile degli enti o istituti di culto acattolico che lo richiedano sulla base della l. n. 1159 del 1929. Ciò nonostante, il Ministero dell’Interno continua per prassi amministrativa a richiedere il parere di conformità degli statuti degli enti da riconoscere al Consiglio di Stato ai fini del loro riconoscimento civile proprio, cito testualmente, *“per l’alta garanzia di imparzialità che deriva da tale contributo”*⁵.

Appare evidente, pertanto, come la *“non obbligatorietà”* del parere del Consiglio di Stato previsto dalla legge, nella realtà concreta sia interpretata nel senso di *“richiesta facoltativa”* di parere sebbene, tuttavia, nei fatti sia prevista in tutti i procedimenti di riconoscimento civile degli istituti di culti. Pertanto, potremmo dire che la legge viene di fatto derogata dalla prassi amministrativa del Ministero dell’Interno.

La discrezionalità del Ministero dell’Interno è dunque perimetrata, o per meglio dire, suffragata nel processo decisionale dal parere imparziale, dal punto di vista tecnico-giuridico, del Consiglio di Stato. In concreto, potremmo dire, che la sottoposizione al vaglio del Consiglio di Stato, quale

⁵ **PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE**, *L’esercizio della libertà religiosa in Italia*, a cura di A. NARDINI, I. T. MUCCICONI, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per l’informazione e l’editoria, Roma, 2013, p. 24 (consultabile all’indirizzo: http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/Esecizio_liberta_religiosa_italia.pdf).



garanzia della non contrarietà delle norme statutarie ai principi di ordine pubblico, sia un supporto tecnico indubbiamente posto a tutela della conformità dell'ente richiedente ai principi dell'ordinamento, ma è pur vero che tale prassi formalizzata di fatto costituisce l'espressione di quell'esercizio di controllo sulle formazioni sociali di carattere religioso che intendano instaurare rapporti con lo Stato e nello specifico godere della disciplina premiale prevista dal riconoscimento, ai sensi della legge n. 1159 del 1929. Riconoscimento che pertanto, così come affermato a più riprese dal Consiglio di Stato ha una natura concessoria⁶. Questa lettura dell'imparzialità tecnica -e dunque asettica- del processo decisionale quale procedura di controllo e ricognizione degli statuti degli enti di culto richiedenti il riconoscimento civile in realtà tuttavia appare, così intesa, risentire di un approccio che potremmo definire di una certa diffidenza o quanto meno un approccio che si muove sul crinale, non di una ricerca di un dialogo al fine di una di convergenza di interessi per favorire la libertà religiosa in forma associata, ma su quello di una necessità "armonizzazione" della libertà organizzativa degli enti di culto ai criteri considerati quali parametri di riferimento al fine di svolgere atti con rilevanza civile o instaurare rapporti istituzionali con lo Stato. Il "*sindacato di conformità*" rischierebbe in altri termini di venire tradotto o interpretato in realtà come un "*principio di conformazione*".

Ancor più. E vengo qui al secondo punto esplicativo del processo decisionale al quale facevo riferimento poc'anzi che è costituito dalla formalizzazione esplicita dei requisiti da verificare ai fini del riconoscimento civile degli enti di culto ai sensi della normativa del '29-'30 da parte del Consiglio di Stato. Requisiti che compaiono elencati in esergo dei pareri emessi⁷. Tali requisiti, sebbene non siano previsti dalla normativa, costituiscono tuttavia i parametri che finiscono per delimitare l'attività di valutazione della Pubblica Amministrazione, e dunque procedimentalizzano la sua discrezionalità tecnica, che si traduce nell'attività di accertamento del loro possesso da parte degli enti di culto richiedenti.

Da questo punto di vista importante appare la riflessione relativa all'incidenza della giurisprudenza amministrativa sulla effettiva tutela

⁶ Cfr. **CONSIGLIO DI STATO**, pareri sez. I, 19 dicembre 2016, n. 2635; sez. I, 26 novembre 2018, n. 2771; sez. I, 28 marzo 2019, n. 941; sez. I, 24 maggio 2019, n. 1574; sez. I, 20 novembre 2020, n. 1875; sez. I, 29 ottobre 2021, n. 1685; sez. I, 26 aprile 2022, n. 760 e sentenza sez. III, 12 ottobre 2021, n. 6854.

⁷ Cfr., da ultimo, **CONSIGLIO DI STATO**, sez. I, 26 aprile 2022, n. 760.



degli interessi religiosi collettivi che è stata puntualmente analizzata nei lavori di Fabiano Di Prima⁸ e Andrea Bettetini⁹ e da ultimo di Alessandro Perego¹⁰, nei quali si evidenzia la concreta persistenza di una prassi che appare ispirata all'impianto giurisdizionalista proprio della "Legge sull'esercizio dei culti ammessi" per cui potevano essere eretti in ente morale quegli istituti o organizzazioni appartenenti ai culti che avessero superato le condizioni previste dall'art. 1 della legge n. 1159 del 1929 per essere ammessi nello Stato.

3 - Le confessioni religiose senza intesa. Il processo decisionale di riconoscimento della personalità giuridica degli enti esponenziali tra vecchie e nuove dinamiche

Da qui la riflessione sugli enti delle confessioni diverse dalla cattolica si arricchisce di un altro profilo di indagine che è quello del rapporto tra "diritto e prassi" e in alcuni casi, soprattutto per noi ecclesiastici, anche del rapporto tra "diritti", al plurale, e prassi.

Mi riferisco in specifico modo alla interpretazione che caratterizza la prassi ministeriale che ancora la possibilità di addivenire a un'intesa con le confessioni *ex art. 8, terzo comma, della Costituzione* al riconoscimento della personalità giuridica dell'ente richiedente sulla base della normativa prevista dalla legge 1159 del 1929¹¹.

In un certo senso si potrebbe affermare, a un'analisi formale, che nella sua operazione di applicazione della legge sui culti ammessi alla luce dei principi costituzionali che tutelano la laicità dell'ordinamento in quanto tutela del pluralismo religioso e dei valori, la libertà religiosa in forma associata, la libertà di organizzazione delle formazioni sociali con finalità di

⁸ **F. DI PRIMA**, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula, Tricase, 2013, p. 317 ss.

⁹ **A. BETTETINI**, *Gli enti e i beni ecclesiastici. Art. 831*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 112 ss.; **ID.**, *Ente ecclesiastico, beni religiosi e attività di culto*, Giuffrè, Milano, 2019, p. 40 ss.

¹⁰ **A. PEREGO**, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2020, p. 467 ss.

¹¹ Come si può leggere sul sito web della Presidenza del Consiglio: "Le trattative vengono avviate solo con le Confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 24 giugno 1929, su parere favorevole del Consiglio di Stato" (*Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali*, consultabile all'indirizzo: http://presidenza.governo.it/usri/confessioni/intese_indice.html).



religione e di culto e l'eguale libertà delle confessioni religiose, è stata in pratica soltanto invertita la tempistica procedurale per cui la verifica delle condizioni per quella "convergenza di interessi" sottesa alla istituzionalizzazione di rapporti tra lo Stato e le formazioni plurisoggettive di carattere religioso, o meglio con finalità di religione o di culto, è di fatto operata al momento del riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto al fine di poter intavolare le trattative per la stipulazione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, della Costituzione¹².

Questa lettura della prassi amministrativa, del resto, appare avvalorata dalla qualificazione data dal Consiglio di Stato alle disposizioni relative al riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto delle confessioni prive di intesa, ossia l'art. 2, primo comma, della l. n. 1159 del 1929 e gli artt. 10 e 11 del r. d. del 1930, quali "norme di ordine pubblico" e pertanto inderogabili. Tale qualificazione ribadita in più pronunce dal Consiglio di Stato¹³, comporta come diretta conseguenza che gli enti delle confessioni prive di intesa che intendano richiedere la personalità giuridica sono obbligati ad avvalersi esclusivamente del procedimento speciale previsto dalla normativa sui culti ammessi e non possono ottenerla ricorrendo al procedimento di diritto comune previsto dal d. P. R. n. 361 del 2000 che disciplina il riconoscimento delle persone giuridiche private¹⁴, né in base all'art. 22 del D. Lgs. n. 117 del 2017 riservato agli enti del terzo settore. Difatti, come confermato più volte di giudici amministrativi l'applicazione della normativa sui culti ammessi scatta ogni volta che si riscontri "la presenza di un fine di culto nell'organizzazione dell'ente qualunque importanza possa questo assumere nella sua esistenza giuridica"¹⁵. Appare evidente come tale interpretazione dei giudici

¹² In tal senso, cfr. **F. FRENI**, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2018, p. 7.

¹³ Cfr. **CONSIGLIO DI STATO**, sez. I, 8 novembre 2006, n. 3621; sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2331; sez. I, 26 novembre 2018, n. 2771; sez. I, 28 marzo 2019, n. 941; sez. I, 24 maggio 2019, n. 1574.

¹⁴ Sul punto, cfr. le osservazioni critiche di **L. LACROCE**, *Riconoscimento della personalità giuridica degli enti: fra Concordato, Intese e nuove norme di diritto comune*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2002, pp. 517-558, specialmente p. 548 ss., in cui l'A., a partire dalla legge delega n. 59 del 1997, rileva la discriminazione *in peius* riservata agli enti confessionali rispetto agli enti di diritto privato determinata dalla mancata estensione ai primi della innovazione legislativa sulla procedura di riconoscimento della personalità giuridica.

¹⁵ Da ultimo, **CONSIGLIO DI STATO**, parere sez. I, 20 novembre 2020, n. 1875 che ha confermato il principio affermato dalla sentenza n. 369 del 25 maggio 1979 (cfr. **CONSIGLIO DI STATO**, sez. IV, 25 maggio 1979, n. 369, in *Il Foro Amministrativo*, 5, 1979, p. 914) e ribadito



amministrativi per cui il minimo riferimento ad attività con fine di culto obbliga al vincolo del procedimento speciale di riconoscimento appaia una effettiva limitazione legislativa in contrasto, pertanto, con il divieto di discriminazione sancito dall'art. 20 della Costituzione. Come è stato giustamente osservato, tale vincolo di procedimento speciale che è previsto per tutti gli enti delle confessioni prive di intesa qualunque sia il rilievo che il fine di culto assuma nel complesso delle attività svolte dall'ente, non è difatti richiesto agli enti cattolici o agli enti delle confessioni con Intesa che invece possono ottenere il riconoscimento anche con il procedimento ordinario di personificazione giuridica, il quale tra l'altro diviene l'unica possibilità normativa di riconoscimento quando il fine di religione o di culto non sia costitutivo ed essenziale¹⁶.

Del resto, tale interpretazione incide anche sulla possibilità stessa di ottenere capacità giuridica nell'ordinamento per quegli enti di confessioni senza intesa per i quali il fine di culto non sia costitutivo o prevalente, in quanto da un lato non possono accedere al procedimento ordinario, dall'altro non possono ottenere il riconoscimento con il procedimento speciale in quanto tra i requisiti individuati dal Consiglio di Stato per essere eretto come persona giuridica, *rectius* istituto di culto, occorre che il fine dell'ente sia di carattere "prevalentemente" religioso o di culto.

Come dire, mutuando l'espressione da Pierangela Floris, "l'ente che non c'è"¹⁷

Orbene, tale aporia, o anche se vogliamo lacuna normativa, derivante dall'interpretazione dei giudici amministrativi finisce nei fatti per assottigliare il confine tra "discrezionalità amministrativa", seppure tecnica, e "discriminazione", come tra l'altro è possibile rilevare dall'analisi attenta anche degli altri requisiti indicati dal Consiglio di Stato e che divengono criteri di accertamento della compatibilità dell'ente richiedente

nei pareri emessi sin dal 2009, secondo cui le norme sui culti ammessi «vanno applicate ogni volta che si verifichi, nell'organizzazione dell'associazione richiedente, la presenza "anche" di una finalità religiosa e/o di manifestazioni culturali indipendentemente dal rilievo complessivo che queste possano assumere nel complesso delle attività svolte dall'ente», CONSIGLIO DI STATO, sez. I, n. 2331 del 2009; n. 13 del 2 gennaio 2018; n. 1574 del 24 maggio 2019).

¹⁶ F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo*, cit., p. 332; G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche*, cit., p. 186 ss.; A. PEREGO, *Il riconoscimento*, cit., p. 471 ss.

¹⁷ P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, nel volume a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 75 ss.



lo *status* di istituto di culto, rispetto al riconoscimento come persona giuridica degli enti cattolici e anche degli enti delle confessioni con intesa¹⁸.

Tuttavia, in una chiave di lettura più ampia, proprio questa procedimentalizzazione tecnico-giuridica del Consiglio di Stato a supporto del processo decisionale amministrativo appare del tutto funzionale a quella inversione tempistica della qualificazione giuridica delle formazioni plurisoggettive con finalità di religione o di culto che è possibile rilevare dall'analisi della prassi amministrativa in base alla quale l'accertamento della non contrarietà ai principi dell'ordinamento è ora in sostanza effettuata in sede di riconoscimento civile degli istituti di culto quale fase prodromica all'eventuale accesso alle intese. Inversione tempistica, ripeto, rispetto all'impianto ermeneutico originario della legge sui culti ammessi per il quale come detto i requisiti di ammissibilità dell'efficacia civile degli atti giuridici degli enti acattolici era invece successiva al vaglio di non contrarietà del culto ai principi di ordine pubblico e buon costume.

Ebbene. Se questa lettura della prassi amministrativa parrebbe profilare la persistenza di un approccio che mal si concilierebbe con i principi dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose e della loro autonomia organizzativa, nonché con il principio di non discriminazione *in peius* delle entità con fine di religione o di culto¹⁹ è tuttavia possibile osservare come al contrario queste stesse dinamiche irreggimentate nella prassi formalizzata consentano quella "*ricerca di convergenza*" di interessi che è affidata alla discrezionalità amministrativa nel procedimento di riconoscimento civile degli enti di culto acattolici privi di intesa. E ancor più è proprio il principio del dialogo istituzionale posto alla base dei rapporti con le confessioni religiose che viene ad attuarsi attraverso il vaglio di conformità ai principi dell'ordinamento delle entità confessionali. Indicativo di tale diverso approccio può essere considerato senz'altro il recente parere favorevole del 29 ottobre 2021 del Consiglio di Stato, n. 1685 all'istanza di riconoscimento della personalità giuridica all'associazione *Sikh Gurwara Parbandhak Commissione Italia*, ai sensi degli art. 2 della l. n. 1159 del 29 e 10 del r.d. n. 289 del 1930²⁰. Parere favorevole che interviene dopo che l'ente istante ha preso in considerazione, cito testualmente,

¹⁸ Cfr. sul punto **A. PEREGO**, *Il riconoscimento*, cit., p. 475 ss.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ **CONSIGLIO DI STATO**, sez. I, parere del 29 ottobre 2021, n. 1685 (consultabile all'indirizzo: www.giustizia-amministrativa.it/web/guest/pareri-cds).



“quei rilievi evidenziati nel parere negativo precedente²¹ relativi alla confliggenza di alcuni aspetti propri della religione Sikh con i principi fondamentali dell’ordinamento pubblico interno, quali il porto del *Kirpan* e il divieto di divorzio per le sole donne”.

Il parere difatti chiarisce che l’ente istante

“a seguito di ripetute interlocuzioni con l’Amministrazione e grazie al coinvolgimento del Banco Nazionale di Prova, quale autorità tecnica nazionale competente in materia di armi, ha predisposto un prototipo di pugnale rituale kirpan che è stato certificato come non idoneo per le sue caratteristiche e dimensioni a recare offesa alla persona e dunque non da considerarsi come un’arma bianca di cui è vietato il porto, ma come simbolo religioso”²².

Anche per l’altro rilievo relativo alla discriminazione delle donne in materia di divorzio, il Consiglio di Stato rileva come lo statuto sia stato novellato con atto pubblico con una maggiore esplicitazione dei principi religiosi di pari opportunità delle donne e di uguaglianza “a seguito di un percorso di confronto e di dialogo con il Ministero dell’interno”²³.

Il richiamo espresso alle interlocuzioni e al percorso di confronto e dialogo con il Ministero dell’Interno appaiono di gran rilievo poiché segnano espressamente l’implementazione di una modalità di rapporto con le formazioni sociali di natura religiosa da parte della Pubblica Amministrazione che non è più improntata a un approccio di tipo meramente securitario, ma che al contrario concretizza in quel percorso di dialogo la effettiva e senz’altro più efficace tutela della libertà religiosa, nel rispetto naturalmente dei principi dell’ordinamento. Ossia di un approccio di confronto teso a realizzare in concreto quella “*convergenza di interessi*” alla quale la discrezionalità tecnica amministrativa di valutazione è deputata.

Ne emerge pertanto una chiave di lettura molto più dinamica della stessa prassi amministrativa dal punto di vista del metodo tesa a instaurare un confronto fattivo e produttivo di convergenze al fine di poter far superare quel vaglio di conformità ai principi dell’ordinamento, nella tutela tuttavia delle specificità identitarie, che è l’espressione concreta della tutela del pluralismo confessionale e del pluralismo dei valori.

Del resto, tale processo dinamico di “*dialogo attraverso il diritto*” è la strada indicata anche nel *Patto Nazionale per un Islam italiano* del 1° febbraio 2017, redatto in collaborazione con il *Consiglio per i rapporti con Islam italiano*,

²¹ **CONSIGLIO DI STATO**, parere sez. I, 28 ottobre 2010, n. 4768.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.



con il quale il Consiglio dei Ministri rinnova il proprio impegno per la promozione di un processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche in armonia con la normativa vigente in tema di libertà religiosa e con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato²⁴. Un processo pertanto che non è altro se non un "dialogo attraverso il diritto" che investe in primo luogo proprio gli operatori giuridici e lo stesso mondo accademico preposto alla formazione dei futuri operatori giuridici maggiormente attrezzati a realizzare quell'operazione di traduzione giuridica di istituti propri di tradizioni culturali e religiose allogene o ritenute tali rispetto alla cultura di appartenenza²⁵ al fine di poter garantire l'effettiva libertà in materia religiosa e l'uguaglianza tra nelle diversità .

²⁴ Il *Patto Nazionale per un Islam Italiano* è consultabile all'indirizzo: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf.

²⁵ Cfr. **M. d'ARIENZO**, *Pluralismo religioso*, cit., p. 115.