



Paolo Cavana

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

Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune *

*Religious minorities in Italy between the treaty system and common law **

ABSTRACT: Il contributo esamina la condizione giuridica delle minoranze religiose nell'ordinamento italiano, fondata su un doppio canale: il diritto comune (leggi statali e regionali) e gli accordi tra il Governo e alcune confessioni religiose approvati con atto del Parlamento. Vengono inoltre esaminate le principali tesi emerse nel più recente dibattito dottrinale, gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale e alcune proposte di riforma in materia. L'Autore, infine, evidenzia i lati positivi e quelli meno soddisfacenti dell'attuale sistema e la sua sostanziale corrispondenza all'originario disegno costituzionale.

ABSTRACT: This paper examines the status of religious minorities in Italian law, which is based on a double channel: common law (State and regional laws) and agreements between the Government and some religious denominations approved by act of Parliament. It also examines the main theses that have emerged in the most recent doctrinal debate, the orientations of constitutional case-law and some reform proposals on the matter. In the end the author highlights the pros and cons of the current legal system and its substantial correspondence to the original constitutional design.

SOMMARIO: 1. Sul concetto di minoranze religiose: attualità e aspetti critici - 2. Minoranze religiose e migrazioni - 3. Le minoranze religiose nel diritto internazionale - 4. Le confessioni religiose nel sistema costituzionale italiano - 5. La condizione giuridica delle confessioni religiose tra sistema pattizio e diritto comune - 5.1. Le confessioni religiose riconosciute - 5.2. Le confessioni religiose con intesa - 6. Dalle intese al sistema pattizio - 7. Il sistema pattizio nel più recente dibattito dottrinale - 8. Il sistema pattizio nella giurisprudenza costituzionale - 9. Proposte di riforma - 10. Status delle confessioni religiose e diritto comune - 11. Osservazioni conclusive.

1 - Sul concetto di minoranze religiose: attualità e aspetti critici

Il tema delle minoranze religiose presenta oggi grande attualità, soprattutto se congiunto - come proposto in questo Convegno - con quello delle migrazioni, che ne costituiscono oggi il fattore di maggiore dinamismo. Premetto tuttavia che l'espressione "minoranze religiose" presenta, a mio parere, una serie di ambiguità sul piano lessicale che lo rende di problematico utilizzo sul piano giuridico e sulle quali vorrei soffermarmi perché ci forniscono alcune importanti chiavi di lettura dell'attuale pluralismo religioso nel nostro paese.



Innanzitutto, va osservato che quello di “minoranza/e religiosa/e” è un concetto mai recepito dal legislatore italiano, nemmeno da quello liberale e di epoca fascista¹, e che postula la presenza riconosciuta di una maggioranza religiosa, oggi ormai in declino in tutti gli Stati democratici contemporanei. Proprio per questa sua origine, si tratta di un concetto non solo meramente descrittivo, di carattere sociologico e quindi dai confini sfuggenti, ma intrinsecamente ambiguo e potenzialmente discriminante, nel senso che tende a cristallizzare e a perpetuare, anche sul piano normativo, la condizione minoritaria di alcune comunità o gruppi religiosi, quasi a voler loro impedire una crescita o un dinamismo espansivo, giustificando implicitamente l’esistenza di un regime giuridico più restrittivo o comunque meno tutelato sulla base della loro minore incidenza e consistenza sociale².

Oggi il panorama religioso in Italia è segnato dalla presenza non più di minoranze religiose, tradizionalmente intese nell’esperienza italiana, connotata da una sostanziale omogeneità confessionale, come piccole comunità viventi per lo più ai margini della vita sociale e culturale del paese³, ma da un pluralismo confessionale in costante crescita, caratterizzato dalla presenza di consistenti, ben visibili e differenziate comunità religiose, alcune delle quali contano già oltre un milione e mezzo di fedeli (comunità islamiche e comunità ortodosse), sono fortemente inserite nel tessuto sociale ed economico, di cui costituiscono in alcuni settori una componente ormai fondamentale (edilizia, gastronomia e assistenza agli anziani, senza contare la previdenza sociale, ossia il regime pensionistico, di cui costituiscono un elemento portante), sicché per esse anche il termine di “nuovi movimenti religiosi”, coniato dalla dottrina negli ultimi decenni, appare ormai

* Contributo sottoposto a valutazione - Peer reviewed paper.
Testo ampliato e con note della relazione presentata al Convegno *“Le migrazioni ed il ruolo delle appartenenze confessionali: tra scelte politiche e rivendicazioni identitarie. Modello italiano e modello spagnolo a confronto”*, svoltosi presso la sede della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Trento (26-27 ottobre 2023).

¹ Cfr. **A. TIRA**, *Le minoranze religiose tra libertà, uguaglianza e identità. Una riflessione sul percorso normativo italiano tra Otto e Novecento*, in D. EDIGATI, A. TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 83-84.

² Sul tema delle minoranze religiose e sui rischi di discriminazione a loro carico anche nell’ordinamento italiano, di recente cfr. **M. TOSCANO**, *Laicità dello Stato e doverosa (ma inattuata) tutela delle minoranze religiose*, in D. EDIGATI, A. TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose*, cit., p. 161 ss.; **AA. VV.**, *Le minoranze religiose escluse. Il pluralismo religioso in Italia tra politica e diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), n. 13 del 2021, pp. 1-184. Sulle ambiguità del lessico giuridico di fronte al fenomeno delle migrazioni e della multiculturalità, cfr. **M. RICCA**, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2013.

³ Cfr. **A. TIRA**, *Le minoranze religiose*, cit., pp. 94-97, che individua come culti di minoranza oggetto di decrescente tutela da parte della legislazione unitaria ottocentesca le comunità ebraiche, quelle valdesi e alcune Chiese ortodosse.



inadeguato⁴. Si tratta, come è stato osservato, del “nuovo volto del *pluralismo confessionale* che da *moderato* è divenuto *diffuso* o *estremo*, sia per quantità che per la qualità dei gruppi religiosi oggi presenti sul territorio”⁵.

Il concetto di minoranze religiose suggerisce inoltre l’idea di un’uniformità normativa di segno negativo - il così detto “coacervo anonimo degli indistinti”⁶ - ormai da tempo superata⁷. Del resto i cattolici sono forse ancora la maggioranza dei credenti nel nostro paese ma sono anch’essi divenuti una minoranza nella società secolarizzata⁸ - una “minoranza creativa”, auspicava il card. Ratzinger, poi divenuto papa Benedetto XVI⁹ -, quanto meno in Europa, ove la maggioranza della popolazione è forse da ascriversi ai così detti “*nones*” o non affiliati a

⁴ Sul nuovo panorama della presenza religiosa e confessionale in Italia, frutto della globalizzazione e della multiculturalità, e sul suo impatto sulle attuali strutture giuridiche e istituzionali, cfr. **F. OLIOSI**, *Culti ammessi o confessioni religiose? Il concetto di minoranza religiosa nell’ordinamento italiano, tra profili critici e istanze inascoltate*, in D. EDIGATI, A. TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose*, cit., pp. 139-144. Sulla nozione di “nuovi movimenti religiosi”, cfr. **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 197 ss.

⁵ **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 5. Per l’uso e il significato di questa terminologia - pluralismo confessionale *moderato* ed *estremo* - cfr. **G. LONG**, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell’età della Costituente*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 368 ss.

⁶ **G. PEYROT**, *Significato e portata delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 57.

⁷ In argomento da ultimo cfr. **S. FERRARI**, *Le minoranze religiose escluse. Introduzione al tema*, in **AA. VV.**, *Le minoranze religiose escluse*, cit., p. 3 ss., che distingue tra le minoranze religiose, semplificando molto rispetto all’effettivo quadro normativo, “quelle incluse nel sistema giuridico italiano e quelle che invece ne restano ai margini” e pertanto definite “minoranze religiose escluse”, in quanto prive di un’intesa con lo Stato. In argomento, cfr. **F. ALICINO**, *Identità-differenze. La tutela delle minoranze religiose nell’esperienza giuridica italiana*, in D. EDIGATI, A. TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose*, cit., pp. 116-120; **G.B. VARNIER**, *Origini e sviluppo delle garanzie di libertà per le minoranze religiose: dall’omogeneità al pluralismo*, in D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro. Atti del Convegno* (Genova, 17 novembre 2015), Claudiana, Torino, 2016, p. 81 ss.

⁸ Osserva in proposito **E. PACE**, *Le nuove Chiese evangeliche e pentecostali in Italia, senza fissa dimora, esposte a ragionevoli discriminazioni*, in **AA. VV.**, *Le minoranze religiose escluse*, cit., pp. 164-165, che “il cattolicesimo come religione della maggioranza è divenuta infatti una formula problematica, da quanto sia le ricorrenti ricerche condotte su campioni nazionali rappresentativi (dal 1995 a oggi) sia quelle focalizzate a livello locale o regionale sia, infine, le nuove indagini di tipo qualitativo mostrano in quanti modi diversi oggi si è *cattolici* e quanto i confini tra credere e non credere, sentirsi parte o meno di una chiesa siano diventati labili”.

⁹ Cfr. **J. RATZINGER**, *Europa. I suoi fondamenti spirituali ieri, oggi e domani*, in **M. PERA, J. RATZINGER**, *Senza radici. Europa, relativismo, cristianesimo, islam*, Mondadori, Milano, 2004, che concludeva la sua analisi con queste parole: “Come andranno le cose in Europa in futuro non lo sappiamo. [...]. In questo bisogna dare ragione a Toynbee, che il destino di una società dipende sempre da minoranze creative. I cristiani credenti dovrebbero concepire se stessi come una tale minoranza creativa e contribuire a che l’Europa riacquisti il meglio della sua eredità e sia così a servizio dell’intera umanità”.



alcuna fede religiosa, secondo l'ormai nota formula *“believing without belonging”*¹⁰.

In questa prospettiva sembrerebbe peraltro azzardato includere i non credenti - ovvero i *nones* o non affiliati, la sola categoria di cui è possibile accertare verosimilmente la consistenza con affidabili rilevazioni statistiche - tra le minoranze religiose, come in alcune recenti indagini, poiché essi tendono piuttosto a essere, quanto meno in Europa, la componente maggioritaria della popolazione, soprattutto se si guarda all'evoluzione legislativa sulle questioni etiche, che registra una forte e crescente secolarizzazione dei costumi e delle tavole di valori¹¹.

2 - Minoranze religiose e migrazioni

Un ulteriore aspetto che rende problematico, o quanto meno fuorviante, l'uso in termini giuridici della categoria di minoranze religiose nell'Italia contemporanea è la sua stretta contiguità con il fenomeno migratorio, che ne contraddice la sua pretesa unitarietà anche sul piano sociologico¹².

Oggi le minoranze religiose presenti in Italia vanno quanto meno distinte tra quelle storiche, tradizionalmente radicate nel paese, di consistenza assai contenuta e stabile e per lo più formate da cittadini

¹⁰ Cfr. G. DAVIE, *Religion in Britain since 1945: Believing without Belonging*, Blackwell, Oxford, 1994. Per un'analisi più ampia e aggiornata, cfr. P. BERGER, G. DAVIE, E. FOKAS, *America religiosa, Europa laica? Perché il secolarismo europeo è un'eccezione*, il Mulino, Bologna, 2010. Per quanto riguarda l'Italia, di recente G.E. VIGEVANI, *La laicità in diritto costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5/ a del 2023, pp. 52-53, ha osservato: “Sul piano sociale è in gran parte tramontata l'egemonia culturale cattolica, “la pretesa di riconoscere [alla religione] una sorta di monopolio dei valori”. Ciò, a mio parere, non discende solo dalla maggiore presenza di altre comunità religiose ma anche e soprattutto dalla sempre più significativa diffusione dell'indifferentismo religioso e dall'emancipazione della gran parte degli stessi credenti dalle regole dettate dalle agenzie religiose. Cito solo un dato statistico: secondo una recente indagine Istat, nel 2021 solo 19,2% delle persone con più di 6 anni ha frequentato un luogo di culto almeno una volta a settimana; il 32,68% mai. In termini giornalistici, oggi in fondo le religioni in Italia sono tutte “di minoranza”.

¹¹ Sulla profonda evoluzione della fenomenologia religiosa in Europa negli ultimi decenni e sul conseguente indebolimento delle tradizionali categorie di analisi della realtà, anche sul piano normativo, cfr. A. ZANOTTI, *Le minoranze inattese. La condizione giuridica delle maggioranze tradizionali nel pluralismo europeo*, in D. EDIGATI, A. TIRA (a cura di), *Le minoranze religiose*, cit., p. 181 ss.

¹² Sottolinea l'incidenza del fenomeno immigratorio sull'attuale pluralismo religioso in Italia A. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, cit., pp. 139-140, per il quale viviamo in una società “con una presenza religiosa differenziata che si è venuta sviluppando non in ragione di campagne di conversione o per l'aumento di attenzione degli italiani per nuove o vecchie religioni diverse da quella tradizionalmente maggioritaria, quanto piuttosto per l'aumento dei flussi migratori [...] che hanno portato sul territorio [...] nuove forme di religiosità più (ortodossi, evangelici, pentecostali) o meno (islamici, buddhisti, induisti) nel solco delle tradizioni italiane”. In argomento da ultimo, cfr. F. GRAVINO, *Migrantes. Gli esodi contemporanei tra diritto e religioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.



italiani, largamente integrate nel paese e nelle sue dinamiche democratiche, e quelle di più recente formazione provenienti dall'immigrazione, che sono innanzitutto minoranze etniche e nazionali in costante crescita, alcune delle quali portatrici di valori e modelli di cittadinanza assai diversi da quelli della nostra tradizione, religiosa e civile¹³, come le comunità islamiche, ciascuna delle quali ha inoltre una propria storia e fisionomia non sempre lineare e riconciliata anche al suo interno. Per cui l'accoglienza e l'integrazione di tali comunità deve allargarsi a considerare esigenze di natura sociale e profonde differenze etnico-culturali e linguistiche prima ancora che religiose¹⁴.

Del resto la maggioranza dei componenti di tali comunità non sono rifugiati per motivi religiosi¹⁵ ma immigrati per ragioni economiche. Le risposte, in termini di sostegno all'integrazione sociale e di tutela della loro identità culturale, oltre che religiosa, devono essere quindi molto differenziate tra le singole comunità, ciò che impone anche una revisione, o quanto meno un diverso approccio a alcuni fondamentali concetti e categorie del diritto pubblico europeo¹⁶.

Ciò significa inoltre che queste comunità religiose, provenienti dall'immigrazione, sono formate per lo più da cittadini stranieri, e questa circostanza, in un paese come l'Italia, che ha conosciuto il fenomeno immigratorio relativamente da poco tempo, assume un peso non irrilevante.

La condizione di straniero, in base all'art. 10, primo comma Cost., non incide sul godimento dei diritti civili e sociali e delle altre libertà fondamentali, assicurati a tutti nel nostro ordinamento, ma può rappresentare - e rappresenta di fatto per gli appartenenti a alcune comunità - un ostacolo quasi insormontabile nel processo di integrazione. Infatti, oltre a privarli dei diritti politici, tale condizione può rendere molto problematico il rapporto con la pubblica amministrazione e, soprattutto, tende inevitabilmente a mantenere prevalente, se non esclusivo almeno nelle prime generazioni di

¹³ Sulle sfide del multiculturalismo, cfr. C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo, p. 147 ss.

¹⁴ In argomento, cfr. S. FERRARI, *Le minoranze religiose escluse*, cit., pp. 4-5, che distingue tra minoranze religiose "vecchie e nuove", individuando altri criteri che aiutano a meglio comprendere la complessità del pluralismo religioso attuale.

¹⁵ Su questo tema, da ultimo, cfr. D. FERRARI, *Religion et migration. La construction juridique de la catégorie de réfugié religieux*, Presses universitaires de Louvain, 2023.

¹⁶ Anche il principio di laicità dello Stato va necessariamente reinterpretato per renderlo funzionale alle nuove esigenze e dinamiche di sviluppo delle società europee. In tal senso cfr. P. CAVANA, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in E. CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*. Atti del Convegno Nazionale ADEC. Trento, 22-23 ottobre 2015, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 203: "Da una laicità intransigente, chiusa sui valori della tradizione nazionale e ostile al ruolo pubblico e alla visibilità del fenomeno religioso, occorre passare a una laicità aperta e inclusiva, fondata sul riconoscimento delle diverse tradizioni religiose e sul ruolo di garanzia e promozionale dello Stato nell'esercizio della libertà religiosa e di coscienza". In argomento, cfr. C. CARDIA, *Le sfide della laicità*, cit., pp. 173-178.



immigrati, il legame con il paese di origine e la sua cultura rispetto a quella del paese ospitante, rendendo assai difficile un'effettiva interazione con quest'ultima¹⁷.

Per una comunità o minoranza religiosa ciò può anche determinare, magari in una prima fase, un progressivo ripiegamento e chiusura su sé stessa e la sua crescente dipendenza, in termini economici e/o direzionali, da soggetti esterni legati a realtà politiche, dottrine religiose e modelli di cittadinanza potenzialmente in contrasto con i principi e valori costituzionali cui è ispirato il nostro ordinamento, se non il rischio dell'avvio di veri e propri processi di radicalizzazione¹⁸, che possono rappresentare ulteriori ostacoli nel già difficile cammino di integrazione, ponendo in primo piano esigenze, fondate o meno, di sicurezza e prevenzione criminale¹⁹.

Grande importanza potrebbe avere in materia una riforma della legge sulla cittadinanza, che, rendendo più facile il suo acquisto, quanto meno per coloro che sono nati e cresciuti in Italia, potrebbe favorire il processo di integrazione soprattutto delle nuove generazioni di famiglie immigrate nella realtà italiana.

3 - Le minoranze religiose nel diritto internazionale

Come noto il concetto di minoranza religiosa è estraneo alla Costituzione italiana, che prevede solo quello di "minoranza linguistica" (art. 6 Cost.)²⁰. Il nostro Costituente, memore delle storture e delle aberrazioni prodotte dai nazionalismi e da dottrine totalitarie, ha privilegiato un modello

¹⁷ Come osserva acutamente **P. RICCA**, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento Edizioni, Palermo, p. 45, "di fronte allo straniero, i diritti nazionali disegnano percorsi traboccati di diseguaglianze occulte. Le leggi presumono conoscenze non possedute da chi è un nuovo arrivato. E quelle presunzioni vengono articolate come se il loro oggetto, il sapere tacitamente attribuito all'altro, costituisse nulla più che un dato oggettivo, una sorta di coefficiente antropologico universale, invece che il riflesso di una specifica tradizione culturale".

¹⁸ Sui rischi di processi di radicalizzazione nell'ambito dell'immigrazione proveniente da paesi di tradizione islamica, soprattutto nelle carceri e nelle moschee o luoghi di preghiera, cfr. **L. VIDINO**, *Il jihadismo autoctono in Italia: nascita, sviluppo e dinamiche di radicalizzazione*, Prefazione di **S. DAMBRUOSO**, ISPI, Milano, 2014.

¹⁹ Con riferimento alle numerose problematiche che caratterizzano la presenza delle comunità islamiche in Italia e, più in generale, in Europa, e in particolare alla difficoltà per alcune di esse di ottenere luoghi di culto o la costruzione di moschee, come primo riferimento cfr. C. Cardia - G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015; **M. BOMBARDIERI**, *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*, EMI, Bologna, 2011; **S. ALLIEVI**, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Venezia, 2010.

²⁰ Il dato è comune a gran parte dei paesi europei, che non menzionano nelle rispettive Costituzioni l'espressione "minoranze religiose", come pure è molto raro che essa ricorra nella loro legislazione. Per approfondimenti, cfr. **S. FERRARI**, *The Protection and Promotion of Religious Minorities in the EU Countries. A Perspective from Law and Religion* (2019), in **ID.**, *Scritti. Percorsi di libertà religiosa per una società plurale*, a cura di C. CIANITTO, A. FERRARI, D. MILANI, A. TIRA, il Mulino, Bologna, 2022, p. 361 ss.



universale di tutela della persona umana e dei suoi diritti inviolabili (art. 2), integrandolo però con una forte valorizzazione del pluralismo sociale, che coglie la persona come inserita in molteplici formazioni sociali, le quali concorrono al suo pieno sviluppo e all'interno delle quali deve pure essere garantito il rispetto dei suoi diritti fondamentali (personalismo e pluralismo)²¹. In questa prospettiva anche le comunità religiose sono fatte segno di specifica considerazione e tutela in termini tendenzialmente paritari e di garanzia (art. 8, primo comma, Cost.), attraverso una categoria normativa, quella di *"confessioni religiose"*, che pone una serie di problemi sul piano definitorio ma che risulta priva di connotazioni valutative e aperta, quindi, al dinamismo storico e sociale²².

Il concetto di minoranza religiosa ha invece incontrato maggior fortuna nel diritto internazionale, ove è stato recepito nell'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* (1966), senza peraltro consentire anche in questo ambito, data la grande diversità di situazioni storiche e di regimi politici potenzialmente interessati, di giungere a una sua definizione condivisa²³.

La disposizione, che segue nel testo pattizio quella sulla libertà religiosa (art. 26), così recita:

"In quegli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, gli individui appartenenti a tali minoranze non possono essere privati del diritto di avere una vita culturale propria, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua, in comune con gli altri membri del proprio gruppo"²⁴.

Il *focus* della norma è sulla tutela dei diritti degli individui appartenenti a tali gruppi, secondo il modello universalista di tutela dei diritti umani proprio delle Nazioni Unite, che ha sempre privilegiato la tutela dei diritti individuali rispetto a regimi speciali accordati a specifiche realtà o gruppi sociali. Tuttavia la disposizione, conferendo rilevanza e consistenza autonoma all'appartenenza a determinate comunità, rivendica la tutela della loro identità, sia essa etnica, religiosa o linguistica²⁵. Non a caso il governo francese, intransigentemente fedele al proprio modello equalitarista di Stato laico, che non ammette deroghe al diritto comune per motivi religiosi, in sede di ratifica del Patto ha posto

²¹ In argomento, cfr. E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1989.

²² Sul concetto di confessione religiosa e sui problemi che esso pone, in termini sintetici, cfr. M. RICCA, *Pantheon*, cit., p. 102 ss.

²³ Per approfondimenti, cfr. D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo. Genesi, sviluppo e circolazione*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 70 ss.

²⁴ UN GENERAL ASSEMBLY, *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 December 1966, Art. 27 (testo originale in inglese), in <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf>.

²⁵ Sul contenuto di questa disposizione e sulla sua interpretazione, cfr. D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo*, cit., p. 111 ss.



una riserva esplicita su tale disposizione, dichiarandola inapplicabile alla Francia²⁶.

L'Italia, come gran parte degli altri paesi europei, non ha invece posto riserve su questo punto in sede di ratifica del Patto, avvenuta con legge 25 ottobre 1977, n. 881. Pertanto questa disposizione, in forza dell'attuale formulazione dell'art. 117, primo comma, Cost., costituisce oggi un vincolo costituzionale per il nostro legislatore, chiamato a darvi attuazione mediante strumenti e forme di garanzie che assicurino non soltanto la tutela della libertà religiosa e di coscienza dei singoli individui ma, compatibilmente con i principi e valori costituzionali, anche la tutela della specifica identità religiosa degli appartenenti a minoranze religiose.

Di recente si è diffusa a livello internazionale, ed è stata anche ufficialmente riconosciuta, la tendenza - nell'ambito della c.d. ibridazione del concetto di minoranze religiose - a intendere tale espressione in termini ampi, come *"communautés de religion ou de conviction"*, includendo in esse, come oggetto di protezione da parte dei singoli Stati, anche gruppi organizzati di non credenti, atei e agnostici, in quanto titolari anch'essi del diritto di libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 18, Dic. Univ. Diritti dell'uomo; art. 9 CEDU)²⁷.

Si tratta di una interpretazione estensiva apprezzabile, nella misura in cui mira a estendere a livello internazionale la protezione contro possibili forme di discriminazione di cui, soprattutto in certi paesi, possono essere vittima appartenenti a gruppi di più recente formazione. Tuttavia va rilevato che essa non implica affatto, all'interno dei singoli ordinamenti nazionali, l'adozione di un'unica figura o di un modello giuridico uniforme per la tutela o promozione dei diritti degli appartenenti a tali minoranze. Né significa che la loro protezione, o il contrasto di possibili forme di discriminazione a loro danno, debba essere perseguita mediante l'estensione a esse di normative speciali previste per altre realtà e non, piuttosto, attraverso l'implementazione di un diritto comune sempre più favorevole e promozionale nell'ambito di una forte valorizzazione del pluralismo sociale e delle organizzazioni non lucrative, religiose e non.

D'altra parte occorre rilevare che la pretesa assimilazione, sul piano del regime giuridico, delle associazioni agnostiche alle comunità religiose, desunta da alcuni dall'art. 17 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* (TFE)²⁸, può condurre anche a esiti paradossali a livello scientifico.

²⁶ UNITED NATIONS TREATY COLLECTION, *International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 16 December 1966. France. *Declarations and reservations*: "(8) In the light of article 2 of the Constitution of the French Republic, the French Government declares that article 27 is not applicable so far as the Republic is concerned", in <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=Treaty&id=3300>. In argomento, cfr. D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa*, cit., p. 302, nt. 5.

²⁷ D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa*, cit., p. 179 ss.

²⁸ Cfr. *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* (versione consolidata dopo il Trattato di Lisbona), 26.10.2012, art. 17: "1. L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù



In alcune recenti indagini svolte in ambito europeo le associazioni agnostiche e dell'ateismo militante sono state in effetti assimilate alle minoranze religiose, e ciò al fine di desumerne una graduatoria dei vari paesi europei circa il grado di tutela e parità giuridica assicurato a quest'ultime²⁹. Tuttavia la rappresentazione che ne deriva risulta, a mio parere, in qualche modo falsata proprio dall'inserimento tra di esse delle associazioni agnostiche, che tende a far apprezzare maggiormente ordinamenti, come quelli separatisti, che assicurano un'astratta parità giuridica a tutte le minoranze, religiose e di convinzione, ma a costo di annullare ogni forma di tutela specifica dell'identità religiosa delle prime nei vari ambiti della vita sociale, ciò che invece costituisce oggi il nucleo forte della rivendicazione del diritto di libertà religiosa, in società sempre più multculturali e plurireligiose, e un vincolo giuridico per tutti i paesi - come il nostro - aderenti, senza riserve, al *Patto internazionale sui diritti civili e politici* e al suo art. 27.

In alcune di queste indagini, che pongono sullo stesso piano comunità religiose e associazioni agnostiche, si evita inoltre di equiparare il laicismo o ateismo militante, cui quest'ultime sono ispirate, a una dottrina religiosa o ideologica³⁰, come invece coerenza vorrebbe e da cui risulterebbe che le legislazioni di alcuni Stati che lo praticano sono tra le più confessioniste d'Europa.

Infatti esse, come per esempio quella francese, escludendo non solo i simboli ma anche ogni forma di insegnamento religioso dalla scuola pubblica, annullano ogni margine di scelta per gli alunni, imponendo di fatto a tutti nella sfera pubblica l'adesione a un'ideologia laicista o secolarista, anche con corsi obbligatori specifici di formazione in tal senso per il personale docente, il divieto per gli alunni di portare

del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni" (*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C 326/55, in <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:it:PDF>). In argomento da ultimo, cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Confessioni e comunità religiose o filosofiche nel Trattato di Lisbona*, in *Coscienza e libertà*, n. 63-64/2022, p. 75 ss.

²⁹ Cfr. *Atlas of Religious or Belief Minority Rights in Europe* (in <https://atlasminorityrights.eu/index.php#Atlas>). In argomento, cfr. **S. FERRARI**, *È possibile misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 10 del 2023, pp. 85-86.

³⁰ Secondo *Atlas* gli scopi delle associazioni di non credenti o dell'ateismo militante sono assai simili tra loro e hanno natura chiaramente ideologica, ossia sono espressione di un sistema di credenze o convinzioni, connotate dalla tendenza a contrastare l'influenza della religione nella sfera pubblica: "to promote State secularism, the separation of church and state, the impartiality and primacy of civil power, and the neutrality of public space; to encourage progressive norms in matters of morals, secular politics, and secular teaching in public schools; to promote freedom of thought and equality without distinction of gender, religion, nationality, or sexual orientations; and to encourage conscious religious affiliation, based on free choice in adulthood" (<https://atlasminorityrights.eu/rbm/Belief-communities-and-organizations.php#>, accesso 10 marzo 2024).



simboli religiosi a scuola e la presenza obbligatoria di frasi e simboli appositi inneggianti alla laicità (la “*Charte de la laïcité à l’école*”) nell’atrio dell’edificio scolastico³¹ e nelle altre istituzioni pubbliche³².

4 - Le confessioni religiose nel sistema costituzionale italiano

Come già osservato la Costituzione italiana, come pure la legislazione in materia ecclesiastica, non hanno recepito l’espressione “minoranze religiose”, che tradirebbe a livello nazionale un approccio di tipo confessionista o legato comunque al riconoscimento di una stabile e definita maggioranza religiosa da preservare e dotata di peculiari prerogative.

Il nostro Costituente ha invece recepito l’espressione “confessioni religiose”, priva di ogni connotazione di tipo valutativo e funzionale al riconoscimento di una loro “eguale libertà” sul piano giuridico³³. Infatti il primo comma dell’art. 8 della Costituzione enuncia il principio per cui “tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge”, assicurando poi a quelle diverse dalla cattolica un’ampia autonomia organizzativa che incontra il solo limite del non contrasto dei loro statuti con i principi fondamentali dell’ordinamento italiano (secondo comma)³⁴, mentre i loro rapporti con lo Stato sono regolati “per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze” (terzo comma)³⁵.

Inoltre tutti gli enti ecclesiastici e religiosi, in base all’art. 20 Cost., godono della specifica garanzia di non poter essere soggetti a “speciali limitazioni legislative” né a “speciali gravami fiscali” per la loro “costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”, aprendo loro

³¹ Cfr. *Vademecum - La laïcité à l’école* - décembre 2023, in <https://www.education.gouv.fr/la-laicite-l-ecole>.

³² Cfr. *Charte de la laïcité dans les services publics* (2021), in <https://www.creuse.gouv.fr/Actions-de-l-Etat/Cohesion-sociale-et-solidarite/Charte-de-la-laicite-dans-les-services-publics>.

³³ Sul carattere fortemente innovativo e “rivoluzionario” del concetto di confessione religiosa adottato dal Costituente, da ultimo cfr. **F. OLIOSI**, *Culti ammessi*, cit., pp. 144-146, sulla scorta di **P. CONSORTI**, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica: la prospettiva costituzionale*, in D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, cit., pp. 119-120, che assegna all’art. 8 “il senso di una vera e propria rivoluzione liberale”.

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. 14-21 gennaio 1988, n. 43 (in www.cortecostituzionale.it), ove, con riferimento al limite del non contrasto degli statuti confessionali con l’ordinamento giuridico italiano (art. 8, secondo comma, Cost.), si precisa, in senso restrittivo e maggiormente garantista: “questa espressione si può intendere riferita difatti solo ai principi fondamentali dell’ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative, come quella rispetto alla quale è stata sollevata la questione in esame”.

³⁵ Sull’art. 8 della Costituzione italiana, cfr. **B. RANDAZZO**, *Art. 8*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I. Artt. 1-54, UTET, Torino, 2006, p. 193 ss.



l'accesso ai benefici previsti dal diritto comune per tutti gli enti non lucrativi³⁶.

Il combinato disposto di questi enunciati ha dato vita, nell'evoluzione progressiva dell'ordinamento, segnata dal ruolo trainante della giurisprudenza costituzionale, a un sistema che mira a coniugare un'ampia tutela del diritto di libertà religiosa (artt. 19-20 Cost.) e la pari libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), progressivamente attuate mediante un diritto comune che ha conosciuto nel tempo un'importante evoluzione e significative riforme, con la tutela dell'identità propria della singola confessione religiosa, affidata principalmente al sistema pattizio, ovvero a accordi di natura concordataria con la Chiesa Cattolica (art. 7, secondo comma, Cost.) e a intese di natura bilaterale con le altre confessioni (art. 8, terzo comma, Cost.) contenenti anche importati istituti promozionali: un sistema, quest'ultimo, anch'esso non statico ma dinamico e in costante espansione, nonostante le difficoltà e incertezze che talora connotano i singoli percorsi negoziali, e che ha indotto avveduta dottrina a rilevare "la modernità dell'assetto proposto dalla nostra Costituzione"³⁷.

Normativa pattizia e diritto comune si integrano in un articolato e complesso sistema di garanzie, in progressiva espansione, che mira a assicurare al contempo l'esercizio del diritto di libertà religiosa e di coscienza del singolo e la salvaguardia della sua identità religiosa, fondata sulla sua appartenenza confessionale. Il primato spetta alla salvaguardia dei diritti inviolabili dell'uomo anche all'interno delle formazioni sociali ove si sviluppa la sua personalità (art. 2 Cost.), quindi anche all'interno del gruppo confessionale, da cui il fedele può sempre liberamente recedere³⁸. Tuttavia l'appartenenza confessionale condiziona e incide sull'esercizio della libertà religiosa del fedele,

³⁶ In argomento, cfr. **L. DECIMO**, *Le organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

³⁷ **A. CHIZZONITI**, *La tutela del pluralismo religioso*, cit., pp. 142-143, che sottolinea "la modernità dell'assetto proposto dalla nostra Costituzione attraverso un equilibrio di controlli e bilanciamenti tra quanto previsto in tema di rapporti con le confessioni e i loro enti (artt. 7, 8, 2° e 3° comma e 20), regole a tutela dell'esercizio della libertà religiosa e dell'uguaglianza di trattamento rispetto ai motivi religiosi (artt. 2, 19, 8, 1° comma e 3, 1° comma) e ultimo ma non meno rilevante, forme di intervento positivo a promozione della libertà religiosa di tutti (attraverso la lettura sinergica degli art. 19 e 3, 2° comma)".

³⁸ Un indice normativo significativo del primato dei diritti fondamentali o inviolabili dell'uomo, desumibile anche dalla più ampia e successiva normativa pattizia, è il punto 2, lett. c) del Protocollo addizionale all'Accordo di revisione concordataria del 1984, ove si prevede che la Santa Sede si dichiara d'accordo, senza pregiudizio dell'ordinamento canonico, con l'interpretazione data dalle autorità italiane all'art. 23, secondo comma, del Trattato lateranense, secondo la quale "gli effetti civili delle sentenze e dei provvedimenti emanati da autorità ecclesiastiche, previsti da tale disposizione, vanno intesi in armonia con i diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini italiani". In argomento, cfr. **P. LOJACONO**, *L'art. 23 cpv del Trattato Lateranense: tentazioni giurisdizionaliste e tutela dell'ordinata colligatio. (A vent'anni dalla stipula dell'accordo di Villa Madama)*, in *Iustitia*, 2004, p. 247 ss.; **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 304-309.



conferendo a quest'ultima specifici contenuti e modalità di esercizio che corrispondono alla tutela dell'identità religiosa del gruppo come richiesta anche a livello internazionale.

5 - La condizione giuridica delle confessioni religiose tra sistema pattizio e diritto comune

Nell'ordinamento italiano vigente le confessioni religiose diverse dalla cattolica - o minoranze religiose, se pure si vuole ammettere questa espressione di derivazione sociologica e carica di ambiguità - godono di una condizione giuridica non uniforme che mira a coniugare l'esercizio della libertà religiosa, assicurata in modo crescente e paritario dal diritto comune ai fedeli di tutte le confessioni religiose, anche non riconosciute, con il riconoscimento della loro specifica identità confessionale, affidato alle normative pattizie. Il pluralismo confessionale conosce pertanto differenziati livelli di tutela.

5. 1 - Le confessioni riconosciute

Il primo livello di tutela è costituito dal regime giuridico previsto dalla vecchia legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929, emendata da alcune risalenti pronunce della Corte costituzionale, che prevede la procedura di riconoscimento del loro ente esponenziale con decreto del Presidente della Repubblica (d.P.R.) su proposta del Ministro dell'interno, previo parere del Consiglio di Stato, volto a accertarne la natura religiosa e la conformità del suo statuto ai principi fondamentali dell'ordinamento italiano concernenti le regole organizzative interne, e sentito il Consiglio dei Ministri, che per prassi si rimette al parere del Consiglio di Stato³⁹.

Si tratta di una procedura che, come sottolineato opportunamente in dottrina, risulta oggi ispirata al principio del dialogo istituzionale finalizzato alla tutela e promozione del diritto di libertà religiosa⁴⁰. Nel

³⁹ Cfr. art. 2, legge 24 giugno 1929, n. 1159. *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*. In argomento, cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, edizione compatta, 3^o ed., aggiornamenti a cura di A. BETTETINI, G. LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2010, che osserva come tale procedura "se riusciva a costituire un ostacolo insormontabile per il riconoscimento degli enti delle confessioni di minoranza nel periodo 1929-1945, oggi non dovrebbe dar luogo a particolari difficoltà, dato il mutato assetto costituzionale del paese. Una volta che l'ente presentasse i requisiti necessari per ottenere il riconoscimento alla stregua del diritto comune e il Consiglio di Stato, ora interpellato facoltativamente, avesse dato parere favorevole, il parere del Consiglio dei ministri non dovrebbe essere contrario, trattandosi di materia in cui entra in gioco la libertà religiosa".

⁴⁰ Cfr. M. d'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2022, p. 40 ss., specialmente p. 44, secondo la quale questo percorso di confronto e dialogo con i soggetti religiosi, cui è informata l'attuale prassi ministeriale, implementa "una modalità di rapporto con le formazioni sociali di natura religiosa da parte della



senso che il Ministero dell'interno, ricevuta la domanda di riconoscimento, non si limita più a una attività di mera verifica formale della documentazione prodotta ma svolge un'attività istruttoria e di interlocuzione con il soggetto richiedente al fine di consentirgli, anche mediante un "contributo di conoscenza" e l'eventuale richiesta di integrazione della documentazione prodotta e della bozza di statuto, di corrispondere ai requisiti tecnici richiesti dalla giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato⁴¹. A quest'ultimo spetta infatti un parere che, se pur divenuto meramente facoltativo a istanza del Ministero, quest'ultimo sempre richiede nel procedimento di riconoscimento dell'ente di culto per l'imparzialità e l'alta competenza giuridica che connota l'organismo consultivo, alla cui valutazione si rimette l'Amministrazione e, di regola, lo stesso Governo.

In sostanza, pur restando sostanzialmente immutato nel suo *iter* procedurale, il procedimento di riconoscimento dell'istituto di culto, disciplinato dall'art. 2 della legge n. 1159 del 1929, anche grazie all'evoluzione della prassi seguita dagli uffici ministeriali, è profondamente mutato nella sua funzione sistemica e ordinamentale.

Esso non è più, come in origine, uno strumento di matrice giurisdizionalista e largamente discrezionale, volto a "ammettere" o meno l'esercizio di un culto all'interno di un ordinamento di ispirazione confessionista, quindi come un'eccezione alla regola, con la possibilità peraltro di introdurre nel decreto di eruzione "norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo da parte dello Stato" (art. 2, terzo comma, l. cit.) su di esso, ma si avvia a diventare, in un contesto di crescente sensibilità ai principi e valori costituzionali, essenzialmente uno strumento di accertamento, da parte di un organismo tecnico (Consiglio di Stato), della natura religiosa e di culto dell'ente richiedente e della non contrarietà del suo statuto ai principi generali dell'ordinamento italiano, necessaria premessa per l'accesso ai benefici

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".

⁴¹ Cfr. G.M. IURATO, *Le intese in itinere*, in *Diritto e Religioni*. Quaderno monografico n. 4. Suppl. Rivista, anno 2023, n. 2. *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, a cura di M. D'ARIENZO, M. FERRANTE, F. DI PRIMA, p. 97 ss., la quale ha richiamato il mutato orientamento della Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno, che sotto la sua direzione ha cessato di limitarsi al semplice diniego di riconoscimento al fine di "fornire a tutte le confessioni che ne facessero richiesta un contributo di conoscenza delle modalità di funzionamento delle istituzioni ed anche, ove necessario, un'attività di consulenza giuridica". Per i requisiti richiesti dalla giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato in sede di riconoscimento della personalità giuridica dell'ente di culto, da ultimo cfr. A. BETTETINI, A. PEREGO, *Diritto ecclesiastico*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2023, pp. 158-159. In argomento, cfr. M. D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., pp. 41-43; F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2013, p. 317 ss.



fiscali connessi al riconoscimento della personalità giuridica e alla complessa normativa sugli enti religiosi (norme sugli edifici di culto, sui ministri di culto e sul matrimonio religioso aventi effetti civili)⁴².

Del resto il riconoscimento in base alla legge sui culti ammessi, che pure conserva natura concessoria come quello tuttora previsto per gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, ha perso in via definitiva la sua originaria funzione anche per effetto dell'evoluzione complessiva dell'ordinamento, in quanto esso non determina più, come in passato, l'ingresso dell'ente nello spazio giuridico. Oggi infatti, anche in assenza di esso, la comunità religiosa e i suoi rappresentanti e fedeli possono comunque liberamente e legittimamente operare all'interno dell'ordinamento seconde le molteplici forme e gli schemi soggettivi di diritto comune, avvalendosi inoltre delle garanzie costituzionali del principio di egualanza senza distinzione di religione (art. 3, primo comma, Cost.), del diritto di libertà religiosa in forma individuale e associata (art. 19 Cost.) e del divieto di discriminazione degli enti aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto (art. 20 Cost.): garanzie alle quali la nostra giurisprudenza costituzionale riconosce carattere immediatamente precettivo⁴³.

Alle confessioni religiose così riconosciute - oggi quasi una quarantina⁴⁴ - e ai loro fedeli sono assicurate, ai sensi degli artt. 3, 8, 19 e 20 della Costituzione, senza alcuna discriminazione derivante dalla fede professata: il principio di uguaglianza dei cittadini (e degli stranieri) senza distinzione di religione⁴⁵, quello dell'eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose⁴⁶, il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti purché questi non siano in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano⁴⁷; il diritto alla libertà religiosa negli ampi contenuti

⁴² In argomento, cfr. **F. DI PRIMA**, *Giudice amministrativo*, cit., pp. 324-326, che sottolinea peraltro il carattere tuttora potenzialmente pervasivo della procedura di riconoscimento, che richiede sempre una valutazione finale di carattere politico del Consiglio dei ministri.

⁴³ Cfr. Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59 (in www.cortecostituzionale.it).

⁴⁴ L'elenco completo degli "Enti di culto diversi dal cattolico dotati di personalità giuridica disciplinati dalla legge 1159/1929" si trova sul sito della Direzione centrale degli Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto del Ministero dell'interno (in <http://www.libertacivilimmigrazione.dlci.interno.gov.it>), che ne conta attualmente trentasei, ai quali andrebbero aggiunte le tredici confessioni religiose che hanno poi stipulato un'intesa con lo Stato, tutte previamente riconosciute in base alla legge su culti ammessi.

⁴⁵ Cfr. art. 3, primo comma, Cost.

⁴⁶ Cfr. art. 8, primo comma, Cost., per cui tutte le confessioni religiose devono poter godere degli stessi spazi di libertà e delle stesse opportunità previste dal diritto comune senza distinzione tra confessioni con o senza intesa con lo Stato (Corte cost., sent. n. 195 del 1993).

⁴⁷ Cfr. art. 8, secondo comma, Cost.: come già ricordato, la Corte costituzionale ha interpretato in senso restrittivo il limite dell'"ordinamento giuridico italiano" al diritto di organizzarsi delle confessioni acattoliche come riferimento ai soli "principi fondamentali" dell'ordinamento giuridico, affermando che l'autonomia istituzionale così riconosciuta "esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose" (Corte cost., sent. n. 43 del 1988).



previsti dall'art. 19 della Costituzione italiana e dall'art. 9 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo; la libera nomina dei ministri di culto⁴⁸; la facoltà di celebrare matrimoni religiosi civilmente rilevanti, previa approvazione del ministro di culto da parte del Ministero dell'interno⁴⁹; la libera erezione e gestione dei loro edifici di culto⁵⁰, fiscalmente esenti, nel rispetto della normativa urbanistica e con il diritto di accedere a fondi pubblici per la loro costruzione e conservazione⁵¹; la tutela della libertà religiosa dei loro fedeli nei rapporti

⁴⁸ In base agli artt. 8, secondo comma, e 19, Cost., nell'ordinamento italiano la nomina dei ministri di culto è effettuata liberamente dalla comunità religiosa in base alle proprie regole interne, senza alcuna ingerenza da parte dello Stato. La notifica della nomina e la sua approvazione governativa è richiesta soltanto per conferire effetti civili agli atti compiuti dal ministro, come la celebrazione di un matrimonio valido agli effetti civili. Cfr. art. 3, legge 24 giugno 1929, n. 1159: "Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto per l'approvazione. - Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa". Premesso che il termine "religione dello Stato", alla luce del venir meno del principio confessionista, deve oggi intendersi come sinonimo di "religione cattolica", dalla disposizione si evince che l'approvazione governativa è richiesta solo per l'attribuzione di effetti civili agli atti del ministro di culto, per esempio per attribuire rilevanza civile al matrimonio celebrato da tali ministri, i quali devono in tal caso essere noti e ritenuti idonei a rivestire funzioni pubbliche, non per le pratiche religiose e di culto e per il loro ministero pastorale, per i quali non occorre alcun atto governativo (cfr. Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59, cit.).

⁴⁹ In argomento, cfr. **DOCUMENTI DEL COMITATO PER L'ISLAM ITALIANO**, in C. Cardia e G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 686-691, ove si precisa che l'istituto dell'approvazione del ministro di culto "senza precludere l'esercizio dei contenuti basilari del diritto di libertà religiosa, mira dunque a assicurare l'ordinamento statale circa l'affidabilità e la serietà dei ministri di culto chiamati a svolgere funzioni destinate a avere anche effetti civili", auspicandone la ri-valorizzazione "come ordinario mezzo di collegamento tra autorità pubbliche e gruppi religiosi che si vogliono integrare nel tessuto sociale e civico italiano auspicando, sul punto, una circolare che, fornendo un'interpretazione costituzionalmente compatibile dell'istituto, chiarisca le modalità di «approvazione» precisandone i requisiti richiesti".

⁵⁰ Con una delle sue prime decisioni (sent. n. 59 del 1958, cit.) la Corte costituzionale ebbe a dichiarare, in relazione a alcune disposizioni della legge n. 1159 del 1929 sui culti ammessi, l'illegittimità di quegli articoli delle disposizioni di attuazione (artt. 1-2, r.d. n. 289 del 1930) che subordinavano l'apertura di templi e oratori e le riunioni pubbliche per il culto in tali luoghi a specifiche autorizzazioni governative fortemente discrezionali, rendendole del tutto libere, salvo naturalmente il rispetto della comune normativa urbanistica.

⁵¹ All'edilizia di culto - per la costruzione di nuovi edifici di culto o la conservazione di quelli esistenti - è destinata, in percentuale da definirsi con legge regionale, una quota dei contributi di concessione edilizia per le opere di urbanizzazione secondaria, tra le quali rientrano gli edifici di culto (art. 16, co. 8, DPR 6 giugno 2001, n. 380). Questa quota di fondi pubblici viene assegnata dai Comuni alle confessioni in relazione alle effettive esigenze di culto della popolazione locale e senza alcun pregiudizio per le confessioni prive di intesa con lo Stato, come stabilito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 195 del 1993, che riconobbe alla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, ricorrente in giudizio, il diritto di accedere a tali fondi, previsti dal diritto comune, senza alcuna discriminazione rispetto alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose con Intesa.



di lavoro⁵², come pure la possibilità di accedere - da parte di ministri di culto approvati dal Ministero, e previa autorizzazione - a specifici apparati pubblici (ospedali⁵³, Forze armate⁵⁴, carceri⁵⁵, scuola pubblica⁵⁶, etc.) per prestare, su richiesta, l'assistenza spirituale ai propri fedeli, come pure quella di ottenere l'uso di locali della scuola pubblica per impartire, su richiesta dei genitori e in orario extrascolastico, l'insegnamento religioso agli alunni⁵⁷; l'accesso ai fondi pubblici derivanti dalla ripartizione del cinque per mille dell'IRPEF sulla base delle scelte dei contribuenti, previa loro iscrizione all'anagrafe dell'Agenzia delle Entrate⁵⁸; il divieto di discriminazione per gli enti aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto, i quali possono quindi liberamente accedere a tutte le prerogative previste dal diritto comune per gli enti non lucrativi (associazioni e fondazioni)⁵⁹; il diritto di istituire scuole religiosamente orientate e di ottenere per esse la parità scolastica, con la facoltà di rilasciare titoli di studio aventi valore legale⁶⁰; da ultimo il libero accesso degli enti religiosi civilmente riconosciuti, tra cui gli istituti dei culti riconosciuti in base alla legge n. 1159 del 1929, alle misure premiali - fiscali e non solo - previste dal diritto comune per gli enti *non profit* (Codice del Terzo Settore⁶¹ e legislazione anteriore).

⁵² Cfr. artt. 1, 8 e 15, legge 20 maggio 1970, n. 300 (c.d. Statuto dei lavoratori).

⁵³ Cfr. art. 38, legge 23 dicembre 1978, n. 833.

⁵⁴ Cfr. art. 1471, D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66.

⁵⁵ Cfr. art. 26, legge 26 luglio 1975, n. 354.

⁵⁶ Nell'Accordo di revisione del Concordato con la Chiesa cattolica (art. 9, n. 2, legge n. 121 del 1985) e in tutte le Intese approvate con legge con le altre confessioni religiose è sempre prevista la garanzia del diritto di scelta degli alunni e delle famiglie se avvalersi o meno dell'insegnamento religioso, senza alcuna discriminazione.

⁵⁷ Cfr. art. 23, R.D. 28 febbraio 1930, n. 289. *Norme per l'attuazione della L. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato.*

⁵⁸ Cfr. D. lgs. 3 luglio 2017, n. 111. *Disciplina dell'istituto del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche a norma dell'articolo 9, comma1, lettere c) e d) della legge 6 giugno 2016, n. 106*, che ha riordinato e perfezionato la disciplina di tale istituto, introdotto per la prima volta in via transitoria nel 2006 (art. 1, comma 337° ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266).

⁵⁹ Cfr. art. 20 Cost.

⁶⁰ Cfr. art. 1, commi 1-4, legge 10 marzo 2000, n. 62. *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione.*

⁶¹ Cfr. art. 4, terzo comma, d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore): "Agli enti religiosi civilmente riconosciuti e alle fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge 20 maggio 1985, n. 222, le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5 nonché delle eventuali attività diverse di cui all'articolo 6, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura e della finalità di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13. I beni che compongono il patrimonio destinato sono indicati nel regolamento, anche con atto distinto a esso allegato. Per le obbligazioni contratte in relazione alle attività di cui agli articoli 5 e 6, gli enti religiosi civilmente riconosciuti e le fabbricerie di cui all'articolo 72 della legge n. 222 del 1985 rispondono nei limiti del patrimonio destinato. Gli altri



Da questo complesso e articolato quadro normativo si evince - e preme rilevarlo per evitare rappresentazioni fuorvianti e riduttive - che la legislazione del 1929-30 (legge n. 1159 del 1929 e R.D. n. 289 del 1930 di attuazione della prima), peraltro emendata nei suoi aspetti più restrittivi, non esaurisce affatto la condizione giuridica di cui oggi godono le confessioni riconosciute nel nostro paese.

A partire dalle riforme degli anni Settanta del secolo scorso e, successivamente, a seguito della progressiva attuazione del sistema pattizio e al processo di integrazione europea, l'evoluzione dell'ordinamento sul piano del diritto comune ha conosciuto un processo di progressiva espansione che ha enormemente dilatato, anche a favore delle comunità religiose non riconosciute e dei loro fedeli, le garanzie di libertà religiosa e di coscienza a molteplici ambiti della vita sociale, dai rapporti di lavoro alle scuole paritarie fino alle discipline di carattere bioetico, alla moltiplicazione degli schemi soggettivi per le formazioni sociali e alla liberalizzazione delle attività non lucrative e di interesse generale, senza parlare degli istituti promozionali volti a favorire l'esercizio e l'effettivo godimento dei diritti di libertà e dei diritti sociali, in larga misura assicurati anche ai cittadini stranieri.

La garanzia dell'„eguale libertà” di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), soprattutto di quelle riconosciute come tali, non è più solo un programma ancora da attuare da parte del legislatore, come prefigurato negli anni Settanta del secolo scorso⁶², ma un principio già concretamente operante e in larga parte accolto e attuato sul piano del diritto comune. Proprio in relazione all'incremento del fenomeno migratorio e ai suoi effetti, e seguendo un *trend* comune a altri paesi europei, anche la legislazione antidiscriminatoria ha conosciuto una significativa espansione⁶³, non solo sul piano penale ma anche civile con l'introduzione dell'azione civile contro la discriminazione anche per motivi di religione⁶⁴.

In sostanza, continuare a rinchiudere la condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa e dei loro fedeli nell'asfittico cono d'ombra della vecchia legge sui culti ammessi, come seguita a fare una parte della dottrina, non corrisponde più da decenni alla realtà effettiva del nostro ordinamento e rischia di fornire di esso - e delle sue garanzie in materia religiosa - una rappresentazione a dir poco riduttiva e falsata.

creditori dell'ente religioso civilmente riconosciuto o della fabbriceria non possono far valere alcun diritto sul patrimonio destinato allo svolgimento delle attività di cui ai citati articoli 5 e 6”.

⁶² Cfr. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 22, che, a fronte del vivo interesse all'epoca dimostrato dalla dottrina per l'analisi dell'art. 7 Cost, osservava che «l'art. 8 Cost., invece, ed il suo primo comma in particolare, non ha ricevuto un'attenzione e un approfondimento pari all'importanza, e presenta inoltre "un bilancio consuntivo d'attuazione non sempre confortante"».

⁶³ Per approfondimenti, cfr. S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2013, p. 155 ss.

⁶⁴ Cfr. art. 44, D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (T.U. sull'immigrazione).



5. 2 - Le confessioni riconosciute con Intesa

Il secondo livello di tutela delle confessioni religiose è costituito dal sistema pattizio, introdotto dalla Costituzione repubblicana del 1948 (artt. 7-8) ma concretamente attuato, per le confessioni acattoliche, solo a partire dal 1984, che sottopone la disciplina dei loro rapporti con lo Stato a riserva di legge bilaterale (art. 8, terzo comma, Cost.), ispirandosi al modello concordatario di cui all'art. 7 Cost., che pone peraltro come base dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica i Patti lateranensi conclusi nel 1929.

L'abbandono del sistema confessionista, cui quest'ultimi erano originariamente ispirati, è avvenuto con la stipulazione dell'Accordo di revisione concordataria del 1984, seguito dopo pochi giorni dalla firma della prima Intesa con una confessione religiosa acattolica, la Tavola Valdese, e successivamente - fino a oggi - da altre dodici Intese con altrettante confessioni, approvate con singole leggi del Parlamento⁶⁵.

Non c'è dubbio, ed è stato più volte rilevato, che il sistema pattizio, come disegnato e poi concretamente attuato, abbia sostanzialmente replicato il modello concordatario di rapporti sviluppatisi tra lo Stato e la Chiesa cattolica, come peraltro inevitabile visto il ruolo storico e culturale svolto da quest'ultima del nostro paese⁶⁶. Ma non v'è dubbio altresì che l'estensione di tale modello alle altre confessioni religiose rispose, nei lavori dell'Assemblea costituente, al chiaro intento di assicurare a esse un analogo livello di protezione e di libertà⁶⁷, come in effetti è poi avvenuto con l'apertura della stagione delle intese, liberamente sottoscritte e che hanno gradualmente esteso a molte altre comunità religiose una serie di garanzie prima riservate alla sola Chiesa cattolica.

Questi testi pattizi hanno riconosciuto nel modo più ampio le peculiarità organizzative e rituali e l'identità propria di tali comunità: da quelle storiche da molto tempo presenti in Italia, tra cui l'ebraismo, alcune comunità ortodosse minori e molteplici comunità del protestantesimo, fino a altre più lontane (buddhismo), se non estranee alle nostre tradizioni (induismo) e veicolate dai crescenti flussi migratori. A tal fine le Intese hanno altresì esteso a tali confessioni una serie di istituti promozionali - tra cui la garanzia dell'ingresso di loro rappresentanti e ministri di culto in delicati apparati della pubblica amministrazione (carceri, ospedali, Forze armate e di polizia) e l'accesso

⁶⁵ Per l'elenco aggiornato delle tredici Intese a tutt'oggi stipulate tra Governo e confessioni religiose e approvate con legge del Parlamento, cfr. https://presidenza.governo.it/USR1/confessioni/intese_indice.html.

⁶⁶ Da ultimo, cfr. G.B. VARNIER, *Origini e sviluppo*, cit., p. 90 ss.

⁶⁷ In argomento cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 28 ss. Più diffusamente, cfr. ID., *Alle origini del pluralismo confessionale*, cit., p. 335 ss.



ai fondi pubblici dell'otto per mille - che hanno richiesto da parte del Governo, e poi del Parlamento, oltre alla previa verifica della piena accettazione dei principi e valori costituzionali, anche la valutazione di una serie di delicati interessi pubblici coinvolti⁶⁸.

6 - Dalle intese al sistema pattizio

Non c'è dubbio che, nel corso della sua attuazione, l'istituto pattizio abbia conosciuto una significativa evoluzione che ne ha comportato una graduale trasformazione anche sul piano della funzione specifica da esso esercitata all'interno del sistema complessivo dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose⁶⁹.

Da mera ipotesi di studio, destinata comunque a interessare i rapporti tra lo Stato e le poche - sostanzialmente due o tre - minoranze storiche presenti nella penisola, di entità assai modeste e stabili, prive di velleità espansionistiche e pienamente inserite nel contesto locale, quello pattizio è divenuto, nel corso degli anni Novanta e soprattutto con la seconda stagione delle Intese, nella seconda decade del Duemila, lo strumento principe attraverso cui regolare e cercare di disciplinare un pluralismo confessionale dalle caratteristiche inedite e in costante crescita per effetto del processo di globalizzazione e degli incessanti flussi migratori.

Da strumento di eccezione destinato a regolare, in un paese religiosamente omogeneo, i rapporti con due o tre piccole e radicate comunità religiose, storicamente note al nostro legislatore, sanando una condizione di disparità giuridica sorta a seguito dei Patti lateranensi e del principio confessionista, esso è divenuto la regola, ossia lo strumento normativo ordinario al quale lo Stato ricorre, in un contesto divenuto religiosamente plurale, per disciplinare i rapporti con numerose e nuove comunità religiose, assai più consistenti e in crescita, spesso portatrici di valori e modelli di cittadinanza diversi da quelli cui si ispira il nostro ordinamento.

È mutato nel corso del tempo anche l'atteggiamento della dottrina. In un primo tempo, quando ancora le intese erano di là da venire, essa si era a lungo concentrata a indagare la natura giuridica di questo nuovo istituto introdotto dalla Costituzione, estraneo alla nostra tradizione legislativa, muovendo dalla qualificazione dei rispettivi ordinamenti confessionali e ponendone in evidenza affinità e differenze rispetto

⁶⁸ Da ultimo sulle intese, i loro contenuti e il dibattito dottrinale in materia, cfr. M. D'ARIENZO, M. FERRANTE, F. DI PRIMA (a cura di), *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, in *Diritto e Religioni*. Quaderno Monografico n. 4. Supplemento Rivista, Anno 2023, n. 2.

⁶⁹ Sulla "tendenza espansiva e di trasformazione dell'istituto, che costituisce un dato acquisito, ormai quasi scontato", accompagnata peraltro da "vieppiù pressanti profili di criticità, cfr. G. D'ANGELO, *Attualità delle intese ex art. 8 Cost.*, in M. D'ARIENZO, M. FERRANTE, F. DI PRIMA (a cura di), *Le intese: attualità e prospettive*, cit., pp. 31-32 e ss.



all'ordinamento canonico e al ben più noto istituto concordatario⁷⁰. In seguito, dopo la stipulazione delle prime Intese, l'attenzione si volse a valutarne la rilevanza e l'impatto sul "micro-sistema" o "sotto-sistema" delle fonti del diritto ecclesiastico, sui limiti di contenuto e su quelli del sindacato di costituzionalità sulle relative leggi di applicazione, cogliendone peculiarità e differenze rispetto alle leggi di esecuzione proprie dell'istituto concordatario⁷¹ e anche le prime criticità, a fronte di un'evoluzione della società italiana verso forme di pluralismo religioso più avanzate e inedite rispetto all'età della Costituente⁷².

Facendo tesoro di quanto già acquisito, oggi occorre forse concentrarsi sulla funzione concretamente svolta dalle singole Intese e, più in generale, sul più ampio significato assunto dal sistema pattizio nel nostro ordinamento, nell'ambito dei complessi, e talora problematici, processi di integrazione indotti dalla globalizzazione.

Da strumento di regolazione interna, volto a disciplinare realtà stabili e ben circoscritte facenti parte della nostra storia e cultura, esso è divenuto strumento plurifunzionale: a) di riconoscimento e qualificazione confessionale, da cui la sua diretta incidenza sulla nozione stessa di "confessione religiosa", ampliatisi a seguito dell'approvazione delle Intese con i buddisti e gli induisti; b) di regolazione esterna, in quanto destinato a disciplinare e a promuovere i rapporti con comunità religiose in espansione provenienti dall'esterno della nostra storia e cultura, salvaguardandone l'identità e le specifiche tradizioni in un orizzonte di compatibilità costituzionale, con significative proiezioni sulle politiche migratorie e anche sui rapporti con altri Stati, popoli e culture; c) di collegamento e mediazione normativa tra universi culturali, giuridici e simbolici differenti ma chiamati a dialogare e a interagire tra loro, creando le premesse per lo sviluppo di un crescente pluralismo religioso in un contesto di pacifica convivenza; d) di necessario supporto ai processi di integrazione sociale, culturale e simbolica di popolazioni immigrate, che nelle proprie comunità religiose vedono un fondamentale

⁷⁰ Sul dibattito dottrinale in materia, cfr. C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, cit.

⁷¹ Tra i principali studi in argomento, cfr. M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996; G. CASUSCELLI, R. DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, p. 518 ss. S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, p. 475 ss.; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 146 ss.

⁷² Per approfondimenti, cfr. V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995. Dagli stessi autori era stato pubblicato, qualche anno prima, un'altra raccolta di studi dedicata all'analisi delle principali minoranze religiose in Italia [cfr. V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1992] ove significativamente, tra le varie realtà confessionali esaminate, ancora non compare alcun accenno alle comunità islamiche, che negli anni successivi occuperanno gradualmente la scena come la componente più consistente, visibile e "problematica" del nuovo pluralismo religioso, in Italia come in altri paesi europei.



veicolo di tutela della propria identità e di mediazione con i valori e le esigenze della più ampia comunità ospitante⁷³.

È evidente la complessità che tale trasformazione dello strumento pattizio implica, in un mondo nel quale peraltro il fenomeno religioso ha riacquisito una visibilità e un'incidenza, anche sul piano delle relazioni internazionali, sostanzialmente sconosciuta e forse impensabile nell'età della Costituente. Quindi non solo la loro funzione ordinamentale ma lo stesso significato complessivo delle intese, come strumento principe della politica ecclesiastica e della geopolitica dello Stato in campo religioso, sono profondamente mutati, da cui la crescente attenzione che gli organi di indirizzo politico riservano oggi a tale strumento.

Mentre fino a alcuni anni fa la politica delle intese era ancora vista prevalentemente come una sorta di appendice di quella concordataria, strettamente connessa a quest'ultima e alle iniziative ecumeniche e di dialogo interreligioso promosse dalla Santa Sede e dalla Chiesa cattolica, oggi essa ha acquisito una sua rilevanza autonoma, in quanto si interseca con il fenomeno migratorio e, più in generale, con il processo di globalizzazione, con tutte le implicazioni culturali, geopolitiche e di sicurezza che ciò implica, non solo in Italia ma in tutta Europa e nel mondo. Da cui una tendenza degli ultimi Governi italiani a cercare di riappropriarsi di questo aspetto della politica nazionale, per lungo tempo affidato - dopo la revisione concordataria e le prime intese - a alcune commissioni governative competenti in materia ecclesiastica e formate da esperti di area⁷⁴.

⁷³ Un'interessante e stimolante analisi sulla polifunzionalità e la molteplicità di significati ed effetti prodotti dai singoli percorsi negoziali e dal sistema pattizio nel suo complesso, anche nella fase applicativa che segue l'approvazione di ogni singola intesa, viene svolta da **M. VENTURA**, *Le intese originali*, in M. D'ARIENZO, M. FERRANTE, F. DI PRIMA (a cura di), *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 67 ss.

⁷⁴ Come noto, la negoziazione delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. è stata costantemente affidata in passato, sotto la responsabilità istituzionale del Sottosegretario alla Presidenza del consiglio, alla *Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose*, istituita con d.P.C.M. del 19 marzo 1992 (in sostituzione della precedente *Commissione di studio per la stipula delle intese ex articolo 8 della Costituzione*, istituita con d.P.C.M. del 28 marzo 1985), affiancata dalla *Commissione consultiva per la libertà religiosa*, composta da esperti, istituita con d.P.C.M. del 14 marzo 1997. Mentre alla prima spettava il compito di redigere la bozza dell'intesa in dialogo con la rappresentanza confessionale, alla seconda spettava un preliminare parere sulla bozza di intesa predisposta dalla prima, oltre a funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà religiosa e di coscienza Sempre rinnovate dai successivi Governi, le Commissioni governative in materia ecclesiastica - oltre alle due già nominate vi era la *Commissione governativa per l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo tra Italia e Santa Sede, firmato il 18 febbraio 1984*, e la *Commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile ed alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche* (otto per mille) - una volta scadute alla fine del Governo Gentiloni (2018), non furono più rinnovate (governi Conte I e Conte II) fino al governo Draghi, che le ricostituì nel maggio 2022 con un mandato triennale. Il governo Meloni nell'agosto del 2023 ha revocato i decreti di nomina di tali Commissioni, ricostituendo con diversa composizione solo quella per l'otto per mille e quella per le intese, quest'ultima oggi denominata *Commissione per le intese con le*



Nel complesso il sistema pattizio che ne è derivato risulta conforme al disegno costituzionale (art. 8, terzo comma, Cost.) e aperto all'evoluzione del pluralismo confessionale. Oggi esso assicura alle singole confessioni religiose, in modo graduale e dinamico, la possibilità di accedere a un percorso di più avanzata integrazione nel tessuto sociale e nel dialogo istituzionale, funzionale al pieno riconoscimento e tutela della loro specifica identità religiosa, sul presupposto di una loro libera e condivisa accettazione dei principi e valori costituzionali e, sulla base di quest'ultimi, di un'accertata disponibilità a collaborare con le istituzioni rappresentative della comunità nazionale, a livello centrale e periferico, in alcune materie di comune interesse⁷⁵.

Si tratta di una logica, quella pattizia, particolarmente idonea a favorire e a sostenere processi di integrazione sociale e culturale, in quanto vede nelle comunità e dottrine religiose non realtà statiche e immutabili, chiuse nei loro dogmi e tradizioni e destinate pertanto a restare separate dal corpo sociale e dalle sue istituzioni rappresentative, come nei sistemi separatisti, ma potenzialmente dinamiche e aperte al dialogo, in grado di evolvere e maturare una progressiva adesione ai valori condivisi della comunità nazionale e di arrecare altresì alla stessa un contributo significativo nella comunicazione dei propri valori e tradizioni e in termini di maggiore apertura e di solidarietà, senza alcun pregiudizio per l'esercizio della libertà religiosa, comunque assicurata dal diritto comune⁷⁶.

7 - Il sistema pattizio nel più recente dibattito dottrinale

Una parte della dottrina critica l'attuale sistema pattizio sulla base della tesi delle "intese fotocopie", che tende a svalutarne il significato in

confessioni religiose e per la libertà religiosa, con soppressione sia della Commissione per l'attuazione dell'Accordo con la Santa Sede sia di quella consultiva per la libertà religiosa, quest'ultima riassorbita in quella per le intese.

⁷⁵ Sull'attualità dello strumento delle intese e sulla sua funzione di raccordo con il principio di eguale libertà delle confessioni religiose, da ultimo, cfr. **G. D'ANGELO**, *Attualità delle intese*, cit., p. 21 ss.

⁷⁶ In argomento cfr. **C. CARDIA**, *Le sfide della laicità*, cit., p. 187-188, che ha scritto pagine illuminanti sul tema del multiculturalismo e dei diritti umani in relazione al ruolo delle nuove comunità religiose veicolate dall'immigrazione in Europa: "Tutto può cambiare se si abbandona l'ottica immobilistica, se l'Europa recuperare quella capacità di parlare all'islam, e alle altre religioni, come ha parlato alle nostre Chiese, con il linguaggio dell'evoluzione del dinamismo. Se si rovescia la concezione statica della fede, si vedrà che esistono tanti modi d'essere e di appartenere a una confessione, di vivere la propria identità religiosa o culturale. [...] Il multiculturalismo cambia di prospettiva. Si possono garantire i diritti collettivi senza trasformali in diritti etnici. Si possono riconoscere le diversità dei gruppi, senza negare i diritti individuali che garantiscono l'evoluzione. Una volta affermato questo principio-cardine, cambia il ruolo dei diritti umani. I diritti umani non sono imposti a alcuno, ma sono disponibili per chiunque. I diritti umani creano cittadinanza, non esclusione. Garantiscono la libertà della fede, ma anche la possibilità di cambiarla, di ricredersi, di agire liberamente".



quanto considerate tutte sostanzialmente repliche di un unico modello imposto dal Governo e fonte di intollerabili disparità giuridiche per le confessioni religiose rimaste al momento escluse, auspicando l'avvento di una legge generale sulla libertà religiosa che dovrebbe assicurare a tutte l'accesso agli istituti promozionali previsti dalle intese, restituendo a quest'ultime l'originaria e autentica funzione di riconoscimento delle specificità confessionali⁷⁷.

A prescindere dall'effettiva fondatezza di una simile ricostruzione e dalla sua coerenza rispetto al disegno costituzionale, e che non a caso la Corte costituzionale ha sempre respinto, va quanto meno osservato come essa, fermandosi all'analisi formale del contenuto, peraltro parziale, dei testi pattizi, omette del tutto di considerare il loro significato complessivo, la loro funzione reale e l'impatto che ciascuna di esse, fin dalla fase preparatoria e poi in quella successiva della sua applicazione concreta, è destinata a esercitare sulla singola comunità religiosa e su quella civile.

Lo strumento pattizio presenta infatti una peculiarità particolarmente apprezzabile, sia sul piano tecnico delle fonti normative che su quello più ampio della partecipazione democratica e della promozione del pluralismo religioso: quello di mettere in moto *processi* di reale interazione e di maturazione sia sul versante confessionale che in quello statuale, creando un'interlocuzione potenzialmente feconda tra la comunità civile e quella religiosa in grado peraltro di conferire a ciascuna intesa, come è stato di recente ben evidenziato, carattere di effettiva originalità⁷⁸.

Mi riferisco innanzitutto ai processi di riorganizzazione e di autocomprensione delle comunità religiose, sollecitate, dal percorso negoziale intrapreso, a un dialogo istituzionale prima con il Governo e

⁷⁷ Per una recente ed efficace riproposizione di questa tesi, cfr. N. COLAIANNI, *Diritto ecclesiastico attuale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2023, p. 3, per il quale la standardizzazione dei loro contenuti ed effetti avrebbe prodotto "un diritto comune delle intese, costituito dalle norme che ricorrono sostanzialmente inalterate in ciascuna di esse, che ben potrebbe essere reso applicabile a tutte le confessioni attraverso una legge comune: riconoscimento degli enti e del matrimonio religioso civilmente efficace, istruzione religiosa a richiesta degli studenti, libero ingresso dei ministri di culto nelle istituzioni segreganti, finanziamento pubblico tramite offerte deducibili e riparto dell'otto per mille".

⁷⁸ Cfr. M. VENTURA, *Le intese originali*, cit., p. 67 ss., che, replicando alla tesi delle "intese-fotocopia", fornisce un'efficace illustrazione dei molteplici aspetti di originalità delle intese attraverso una rassegna dei più significativi indicatori in tal senso. Su questo punto anche cfr. S. BORDONALI, *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'ordinamento italiano*, ivi, pp. 137-138, che invita a non valutare in modo negativo una certa "standardizzazione" del modello intesa, oggetto di alcune perplessità, "essendo in gran parte il frutto di un percorso selettivo che ha evidenziato aspetti comuni, ma anche il risultato di un progressivo integrarsi bilateralemente e in modo 'inclusivo', raggiungendo per tale via - che implica necessariamente anche delle rinunce - valori condivisi". Del resto, prosegue, in ogni intesa "vi sono potenzialmente e poi concretamente degli elementi non previsti e non prevedibili ai quali dare spazio o, comunque una risposta adeguata".



poi con il Parlamento⁷⁹. Ciò che implica innanzitutto l'elaborazione di un progetto e la disponibilità al confronto da parte delle autorità confessionali, oltre che di quelle statuali, tenendo conto che l'accesso a certi istituti promozionali non è scontato: presuppone la convinta adesione ai principi costituzionali, il previo riconoscimento - a fronte di sostanziali benefici a carico dell'intera comunità nazionale - dell'esistenza di doveri di solidarietà nei confronti della stessa e dell'impegno a adempierli (art. 2 Cost.), come pure l'instaurazione di rapporti di reciproca fiducia tra gli interlocutori, e può pertanto richiedere, in certi casi, anche una certa dose di autocritica.

In secondo luogo l'intesa, fin dalla sua fase preparatoria, presuppone e implica l'avvio di processi di osmosi tra valori e ordinamenti, religiosi e civili, chiamati a trovare una sintesi in grado di sostenere e promuovere un modello condiviso di convivenza civile e interreligioso destinato a far maturare e sviluppare, accanto al riconoscimento e alla tutela della propria identità confessionale, il senso di una comune appartenenza e di una condivisa accettazione di valori comuni⁸⁰.

Da ultimo la definitiva approvazione *ex lege* di un'intesa attiva una trama di relazioni stabili tra le autorità confessionali e quelle civili ai vari livelli, centrale e periferico, in tutta una serie di materie civilmente rilevanti, l'accesso dei rappresentanti confessionali in delicati apparati della pubblica amministrazione e a consistenti fondi pubblici, e richiede pertanto, in sede di applicazione, l'impegno concreto a una corretta e leale collaborazione istituzionale su determinate materie di comune interesse e a favorire processi di integrazione e reciproco riconoscimento, con effetti non solo sul piano nazionale ma anche, se del caso, nella dimensione internazionale, tenendo conto del ruolo che determinate comunità e tradizioni religiose hanno in determinati paesi⁸¹.

È questo un aspetto di cui i nostri costituenti non potevano avere consapevolezza, intendendosi all'epoca per confessioni acattoliche quelle storiche presenti da secoli in Italia (valdesi, ebrei), ma che oggi assume crescente rilevanza e che conferisce allo strumento pattizio un ulteriore e importante significato di ponte non solo tra la singola

⁷⁹ Su questo punto cfr. **M. VENTURA**, *Le intese originali*, cit., p. 71 ss.

⁸⁰ Su questo punto, cfr. **S. BORDONALI**, *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 150, che sottolinea come "le intese si prestano bene a raggiungere il risultato di dare significati nuovi e condivisi a istanze che provengono dal campo religioso come valori condivisi; viceversa con una legge generale che pretendesse di normare tutti gli aspetti possibili si rischierebbe di bloccarli".

⁸¹ Opportunamente **M. VENTURA**, *Le intese originali*, cit., p. 72-73, richiama l'attenzione sulla dimensione internazionale della recente intesa con la Chiesa d'Inghilterra e sui riflessi nei rapporti con il governo statunitense, quello indiano e quello tibetano verosimilmente verificatesi in occasione dell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni), con l'Unione induista italiana e con l'Unione buddista italiana.



confessione religiosa e la comunità nazionale ma anche tra questa e culture, popoli e nazioni diverse⁸².

Questa chiave di lettura del sistema pattizio, che ne coglie il significato attuale nella politica ecclesiastica e l'impatto profondo sulle politiche di integrazione e sui processi di globalizzazione, consente innanzitutto di recuperare la *ratio* originaria del principio di bilateralità, messa ben in evidenza nel dibattito costituente, di assicurare cioè l'effettivo riconoscimento dell'autonomia confessionale anche nei rapporti con lo Stato e la laicità di quest'ultimo, impedendogli di imporre alle confessioni religiose una regolamentazione unilaterale delle materie di comune interesse⁸³.

In secondo luogo essa rivela altresì il senso e l'apporto più prezioso del principio di bilateralità e delle fonti pattizie nel contesto attuale, di sostenere cioè e di favorire processi di osmosi e di integrazione tra differenti ordinamenti, quello statuale e quelli confessionali, in vista di una loro armonizzazione in un orizzonte di piena compatibilità costituzionale, ciò che la fonte unilaterale, espressione di un potere

⁸² Particolarmente emblematica in tal senso è stata l'Intesa con l'Unione Induista Italiana, firmata dal governo Prodi nell'aprile 2007 e approvata qualche anno dopo dal Parlamento con legge 31 dicembre 2012, n. 246, che rappresenta una tradizione religiosa - e al tempo stesso culturale ed etnica - millenaria, ossia l'induismo, sostanzialmente estranea al nostro paese ma nella quale si esprime l'anima di un immenso paese, l'India, e di una più vasta area geografica, quella del sub-continente indiano, da cui provengono consistenti comunità di immigrati insediate anche in Italia. Una tradizione religiosa che "presenta caratteri eterogeni rispetto alla nozione occidentale di religione", in quanto "non è un ordinamento religioso, né ha una unità teologica e di prassi spirituale o rituale/comportamentale. Esso è piuttosto un insieme di fedi, tradizioni, credenze, correnti devozionali cui si riconnette altrettanta varietà di usi, riti e figure religiose, mistiche ed ascetiche. Tali caratteri si mescolano con usanze e tradizioni, etniche e culturali, e con sistemi sociali strettamente connessi all'India e alle singole regioni indiane" (R. BENIGNI, *L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/2, p. 414).

⁸³ In questo senso fu, come noto, il famoso intervento di Giuseppe Dossetti in Assemblea costituente il 21 marzo 1947 sulla tematica dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa e le altre confessioni religiose (art. 5, poi suddiviso negli artt. 7 e 8 Cost.): "il principio prima enunciato dell'autonomia originaria dello Stato e della Chiesa cattolica implica, per un rigore logico che non consente evasioni, tutta una serie concatenata di conseguenze, che ci porta come sbocco fatale all'altro principio della bilateralità necessaria della disciplina dei rapporti tra le due società. [...] Qui, onorevoli colleghi, nel riconoscimento della necessità di una disciplina bilaterale delle materie di comune interesse, è la vera separazione tra Chiesa e Stato, la vera indipendenza reciproca, la vera laicità, la vera libertà di coscienza [...]. Tutto ciò è tanto vero che può valere non solo nei confronti della Chiesa cattolica, ma anche di ogni altra comunità spirituale. Infatti che cosa diciamo noi nell'ultimo comma dell'art. 5 del nostro progetto? Che lo Stato non disciplina quei rapporti speciali, che hanno interesse per le altre comunità o confessioni, se non dopo aver sentito queste ove lo richieggano" (Ass. cost., seduta del 21 marzo 1947, intervento dell'on. Giuseppe Dossetti, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, sedute dal 25 giugno al 16 aprile 1947, a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, Roma, 1970, pp. 551-552).



autoreferenziale, tanto più nella forma di una legge generale e uniforme, difficilmente potrebbe da sola esplicitare⁸⁴.

Va infine osservato che il sistema pattizio, invece di costituire un diritto privilegiario, riservato solo a alcuni soggetti e destinato a riprodurre i privilegi concessi alla Chiesa cattolica, come sostenuto da alcuni, non solo è aperto a tutti i soggetti richiedenti, come confermato dalla prassi istituzionale⁸⁵, ma si è rivelato essere, e rappresenta tuttora, grazie all'incontro fecondo tra differenti tradizioni ed esperienze giuridiche, un laboratorio avanzato di elaborazione e di sperimentazione di originali modelli e istituti giuridici, di cui hanno beneficiato - e continuano a beneficiare oggi - un numero crescente di comunità religiose. Ciò grazie non solo alla progressiva estensione del sistema pattizio a nuovi soggetti religiosi ma anche in forza della recezione di molti suoi contenuti da parte del diritto comune.

Infatti, in non pochi casi modelli e istituti giuridici di origine pattizia - tra cui, per limitarmi ai più noti, quelli dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto, l'istituto dell'otto per mille e la "tutela partecipata" dei beni culturali di interesse religioso -, oltre a aver contribuito fortemente all'implementazione e al sostegno del pluralismo confessionale e alla sua maggiore visibilità, sono stati poi mutuati, in tutto o in parte, dal legislatore comune, aprendo la strada a soluzioni innovative che hanno contribuito alla modernizzazione della disciplina di molteplici ambiti della vita civile.

8 - Il sistema pattizio nella giurisprudenza costituzionale

Come già ricordato, in una parte della dottrina ecclesiastistica italiana è molto discusso il sistema pattizio, che secondo alcuni avrebbe introdotto, soprattutto per come concretamente attuato, ossia attraverso intese di natura premiale molto simili tra loro, una disparità di

⁸⁴ Significativa in tal senso mi pare l'osservazione di **M. VENTURA**, *Trasformazioni della bilateralità nel diritto ecclesiastico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2023/1, p. 309, che, dopo aver registrato la grande divergenza di opinioni in dottrina sul principio di bilateralità, sulla sua ascesa o declino, rileva però convergenza su un punto, ossia che "i contatti tra rappresentanti confessionali e rappresentanti dello Stato, ai più diversi livelli, sono un tratto costitutivo e una esigenza fondamentale del nostro tempo in Italia e altrove. Quei contatti possono essere chiamati e possono essere interpretati nei modi più diversi" (dialogo, collaborazione, cooperazione, et.) ma "sul fatto che essi siano necessari alla tutela della libertà religiosa e della laicità non v'è dissenso", da cui "la pluralità delle letture della bilateralità" e le sue "trasformazioni", come esplicitato nel titolo del suo contributo.

⁸⁵ Osserva al riguardo **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4^a edizione, Giappichelli, Torino, 2015, p. 271, a lungo membro della Commissione consultiva per la libertà religiosa e attento osservatore della materia, che "a nessuna confessione è stata negata la possibilità di avviare trattative, mentre a tutte è stata posta la condizione del *previo riconoscimento ai sensi del secondo comma dell'articolo 8 della Costituzione e della legge 1159/1929*. Di fatto, tutte quelle che hanno cominciato a trattare con il Governo sono giunte alla stipulazione della relativa Intesa".



trattamento giuridico tra confessioni con e confessioni prive di intesa con grave lesione della pari tutela di cui esse avrebbero diritto⁸⁶.

Premesso che una differenza di trattamento giuridico tra confessioni è implicita nel sistema costituzionale come delineato nell'art. 8 Cost., e che il principio pattizioso conferisce un primato alle leggi di approvazione delle intese rispetto alle altre leggi ordinarie, ciò che si riflette necessariamente anche sui loro contenuti, sulla natura giuridica e sulla funzione delle intese la Corte costituzionale ha precisato:

«Il significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del "metodo della bilateralità", in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti.

Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge "sulla base di intese"»⁸⁷.

Quanto alle critiche rivolte al sistema pattizioso e alle asserite disparità di tutela tra le confessioni religiose da esso derivanti, la Corte ha osservato:

«Nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovarsi dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le

⁸⁶ Con sfumature diverse, cfr. **F. ALICINO**, *La disciplina giuridica*, cit., pp. 42-44; **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in **G. CASUSCELLI, S. BERLINGÒ**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 66-67; **N. COLAIANNI**, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. Dir.*, Agg., IV, Giuffrè, Milano, 2001, p. 709 ss.; **ID.**, *Confessioni religiose e intese. Contributo*, cit., p. 153 ss.; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, pp. 77-79.

⁸⁷ Corte cost., sent. 10 marzo 2016, n. 52 (in www.cortecostituzionale.it). In argomento, anche per ampi riferimenti bibliografici, cfr. **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, pp. 1-34.



confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993). Allo stato attuale del diritto positivo, non risultano perciò corretti alcuni assunti [...]. Non può affermarsi, infatti, che la mancata stipulazione di un'intesa sia, di per sé, incompatibile con la garanzia di egualanza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost. Nel nostro ordinamento 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. Peraltra, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discriminii tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa”⁸⁸.

Si tratta di affermazioni impegnative, che prendono esplicitamente posizione su alcune tesi dottrinali molto discusse negli ultimi anni, ma non nuove nella sostanza.

Esse infatti fanno seguito a una consolidata giurisprudenza costituzionale che già da tempo si era orientata nel senso di intendere le intese non come strumenti di estensione di un diritto privilegiario, in deroga al principio dell'eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), né come elemento discriminante nell'accesso a normative premiali di diritto comune, ma, al contrario, come fattore di riequilibrio dinamico in un sistema volto a conciliare l’„eguale libertà” - definito in dottrina come “regola fondamentale del diritto ecclesiastico italiano”⁸⁹ - con la necessaria tutela della specifica identità confessionale, imposta oggi anche dagli impegni internazionali contratti dall'Italia: tutela che costituisce espressione di quel “diritto alla differenza” che rappresenta attualmente il nucleo forte e più dinamico del diritto alla libertà religiosa e di coscienza⁹⁰.

⁸⁸ A. LICASTRO, *La Corte costituzionale*, cit.

⁸⁹ G. CASUSCELLI, *Concordati, intese*, cit., p. 144 ss.

⁹⁰ Cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 6^a edizione, Giappichelli, Torino, 2019, p. 9, che osserva: “Dal diritto all'egualanza si passa al diritto alla diversità, nel senso che da una formalistica uniformazione nella regolamentazione giuridica di tutte le religioni, si passa alla richiesta dell'affermazione di una egualanza che, rispettando le diversità intercorrenti tra di loro, si traduca in una differenziazione di disciplina giuridica che tuteli l'originalità di ciascuna (egualanza sostanziale). Non si rivendica più il diritto a essere eguali, ma il diritto a essere diversi; e in tale contesto tutte le confessioni religiose debbono essere non *eguali davanti alla legge*, ma *egualmente libere*. In altre parole il diverso statuto giuridico di cui ognuna di esse deve godere nell'ordinamento, a salvaguardia della identità di ciascuna, di necessità trova il suo limite nel fatto che, seppure attraverso regolamentazioni differenti, a tutte siano



Questa pronuncia della Corte costituzionale ha suscitato peraltro alcune critiche in una parte della dottrina, che le imputa in particolare di aver fatto del Governo l'„arbitro assoluto” del sistema pattizio, riconoscendo a esso il potere di decidere con atto politico discrezionale, come tale non soggetto a sindacato giurisdizionale, quali soggetti ammettere alle trattative finalizzate alla stipula di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.⁹¹.

Tuttavia un simile approccio, che tende di fatto a riproporre la logica di regime di un Governo autoritario che comprime le libertà, se da un lato evidenzia alcuni limiti intrinseci allo strumento pattizio⁹², dall'altro offre una ricostruzione quanto meno riduttiva di quanto affermato dalla Corte, la quale ha escluso un sindacato giurisdizionale sull'atto del Governo ma - in linea con autorevole e risalente dottrina⁹³ - ha ribadito e sottolineato quello politico del Parlamento, che può sempre chiamare il primo a rispondere delle sue scelte in materia di politica ecclesiastica con gli strumenti propri del dibattito parlamentare (interrogazioni, interpellanze, mozioni, etc.) e presentare anche atti di ammonimento e di indirizzo sostanzialmente vincolanti nei confronti della sua maggioranza:

assicurati gli stessi spazi di libertà”. Sulla difficile composizione dei principi di libertà e egualanza in materia religiosa e sulla favorevole accoglienza della giurisprudenza costituzionale da parte della Suprema Corte di Cassazione, sezione tributaria, in alcune recenti sentenze concernenti l'applicazione da parte dei Comuni dell'esenzione dalla tassa dei rifiuti (Tarsu) degli immobili e locali destinati a attività di culto, da ultimo cfr. **C. ELEFANTE**, *Riconoscimento di confessionalità e uguale libertà religiosa. Una composizione difficile*, in *Diritto e Religioni*. Quaderno monografico n. 4. Suppl. Rivista, anno 2023, n. 2. *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 116 ss.

⁹¹ Tra gli altri cfr. **M. TOSCANO**, *Laicità dello Stato*, cit., pp. 170-171; **F. ALICINO** *La disciplina giuridica*, cit., pp. 47-48; **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017, p. 65 ss.

⁹² Cfr. **F. BERTOLINI**, *Sistema delle intese e libertà della confessione religiosa*, in <https://www.treccani.it/enciclopedia>, per il quale è la natura stessa dello strumento pattizio a implicare una tensione immanente alla disciplina costituzionale tra l'eguale libertà delle confessioni religiose e il carattere bilaterale della disciplina dei loro rapporti con lo Stato. Infatti tale strumento “richiama una non sopprimibile libertà delle due parti di addivenire all'accordo in cui l'intesa consiste. Anche se consapevolmente ideato dai costituenti in funzione di riequilibrio della posizione delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, lo strumento proprio perché estensione del metodo concordatario, non si presta a garantire meccanicamente egualanza di trattamento. Come per il concordato, così anche per l'intesa vale necessariamente il principio della libertà di adesione dello Stato, nonché la valutazione - a quel punto anch'essa libera - sul raggiungimento di quel grado apprezzabile di integrazione fra comunità confessionale e comunità statuale che costituisce il necessario substrato della regolazione dei reciproci rapporti”.

⁹³ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese*, cit., p. 248, ove si precisa che “la convenienza di dar corso alle intese è sempre rimessa all'apprezzamento del Governo, nell'ambito della sua funzione di indirizzo politico: l'ingiustificato ritardo, pertanto, o il diniego di dare inizio alle trattative possono solo determinare l'insorgenza di una mera responsabilità politica, di cui il Governo dovrà rispondere al Parlamento”.



«Negando l'avvio alle trattative, il Governo non sfuggirebbe, tuttavia, a ogni imputazione di responsabilità. L'art. 2, comma 3, lettera 1), della legge n. 400 del 1988 sottopone alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri "gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione". E poiché tra questi atti è sicuramente ricompresa la deliberazione di diniego di avvio delle trattative, è gioco-forza riconoscere che anche di tale decisione il Governo risponde di fronte al Parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.»⁹⁴.

In sostanza è il Parlamento, organo rappresentativo titolare del potere legislativo e centro del nostro sistema costituzionale, l'arbitro del sistema pattizio e, più in generale, dell'intero plesso normativo concernente la libertà religiosa nel nostro ordinamento.

Ciò si desume chiaramente dal testo costituzionale⁹⁵ e dalla consolidata prassi istituzionale, come dimostra innanzitutto l'avvenuta "parlamentarizzazione" delle trattative per la revisione concordataria e la stipula delle prime intese, e poi la mancata approvazione da parte del Parlamento dell'Intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, stipulata per ben tre volte da successivi Governi, come pure l'autonoma iniziativa parlamentare nell'avviare l'*iter* per la discussione e la successiva approvazione di una serie di Intese già stipulate tra Governo e rappresentanze confessionali ma rimaste giacenti in Commissione per inerzia del Governo⁹⁶, e infine la persistente contrarietà delle Camere a (discutere e) approvare un progetto di legge generale sulla libertà religiosa, destinata a abrogare la vecchia legge sui culti ammessi del 1929.

D'altra parte l'accesso al sistema pattizio, come pure agli istituti promozionali e alle risorse pubbliche che di regola esso conferisce, non è un atto dovuto da parte del Parlamento, al quale spetta di compiere una serie di valutazioni anche politiche, come tutte quelle sottoposte al

⁹⁴ Corte cost., sent. 10 marzo 2016, n. 52, cit.

⁹⁵ Cfr. **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, voce *Intese*, cit., p. 534, per i quali la Costituzione delinea "un modello di indirizzo politico in materia ecclesiastica che impegna i poteri dello stato e, in primo luogo, il governo, e funge al contempo da limite per l'esercizio della discrezionalità governativa nello specifico settore, ancorandola al rapporto di fiducia col parlamento".

⁹⁶ Cfr. **S. CECCANTI**, *Importanti novità sul fronte delle Intese* (9 ottobre 2012), in *Confronti. Religioni - politica - società* (<https://confronti.net/2012/10/importanti-novita-sul-fronte-delle-intese/>).



legislatore, concernenti gli interessi pubblici coinvolti e il rispetto dei principi e valori costituzionali, tra cui quello di solidarietà (art. 2 Cost.)⁹⁷.

Questo dato è chiaramente desumibile dall'art. 8, terzo comma, Cost., che lascia ampi margini di valutazione a entrambi gli interlocutori non solo nella fase iniziale ma lungo tutto il percorso negoziale, e dalla stessa prassi istituzionale⁹⁸. Da ultimo esso è stato ribadito dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato il significato garantista del sistema, volto da un lato a evitare una regolamentazione unilaterale da parte dello Stato dei suoi rapporti con le comunità religiose, dall'altro a ribadire il principio della sua sovranità e indipendenza nel proprio ordine (art. 7, primo comma Cost.), da cui la necessità di una regolamentazione bilaterale dei loro rapporti che faccia salva la loro autonomia e indipendente valutazione dei rispettivi interessi implicati, che per lo Stato consiste essenzialmente nella tutela e progressiva attuazione dei valori e principi costituzionali⁹⁹.

Questo va precisato per chiarire che la legislazione ecclesiastica italiana vigente, con le sue peculiarità e asimmetrie, condivisibili o meno ma riscontrabili con molteplici varianti in tutti i paesi europei, come pure il sistema pattizio che ne costituisce lo snodo fondamentale sul piano costituzionale, non è il prodotto di un regime politico arbitrario che ostacola l'esercizio dei diritti e delle libertà delle comunità religiose non gradite¹⁰⁰. Al contrario essa appare l'esito di un processo - certo non

⁹⁷ In alcuni contributi sembra invece cogliersi l'idea che l'accesso al sistema pattizio sia un atto dovuto, da parte prima del Governo e poi del Parlamento, per colmare asserite e ingiustificate disparità di trattamento tra le confessioni religiose con e senza intesa, cfr. **R. DI MARZIO**, *Il diritto all'esercizio della libertà di religione e credo in Italia: difficoltà sfide e compromessi nei rapporti con le istituzioni. Appendice: L'Intesa tra lo Stato italiano e i Testimoni di Geova*, in *Coscienza e Libertà*. Atti del Convegno. Le giornate di Coscienza e Libertà. Roma, 16 novembre 2022. *I problemi concreti della libertà religiosa e di coscienza in Italia: agenda per la nuova legislatura*, a cura di S. BALDASSARRE, F. EVANGELISTI, D. ROMANO, 2023, p. 25 ss.

⁹⁸ L'autonoma valutazione in sede negoziale dei rispettivi interessi ed esigenze, non solo dello Stato ma anche della parte confessionale, può incidere naturalmente anche sul contenuto dell'Intesa. Come noto l'accesso all'istituto dell'otto per mille non è stato previsto nell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Legge 30 luglio 2012, n. 127), ove, coerentemente con l'approccio separatista proprio di tale comunità religiosa, si precisa: "La Repubblica prende atto che la Chiesa si sostiene finanziariamente con i contributi volontari dei suoi fedeli, che consistono nelle decime e nelle offerte" (art. 24, primo comma). Di seguito si prevede soltanto la deducibilità a fini IRPEF delle erogazioni liberali in denaro destinate alle attività di religione o di culto e al rimborso delle spese dei ministri di culto "fino all'importo di euro 1.032, 91, a favore dell'Ente patrimoniale della Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni" (art. 24, secondo comma).

⁹⁹ Cfr. Corte cost., sent. 1° marzo 1971, n. 30 (in www.cortecostituzionale.it).

¹⁰⁰ Una simile impressione si può invece trarre dalla lettura di alcuni contributi fortemente critici dell'attuale sistema di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose in Italia, tra cui cfr. **D. ROMANO**, *Introduzione*, in *Coscienza e Libertà*. Atti del Convegno. Le giornate di Coscienza e Libertà (Roma, 16 novembre 2022), *I problemi concreti*, cit., pp. 5-7, e **R. DI MARZIO**, *Il diritto all'esercizio della libertà di religione e credo in Italia: difficoltà sfide e compromessi nei rapporti con le istituzioni*, cit., pp. 17-35, ove si afferma tra l'altro che l'attuale situazione "mostra con evidenza come l'Italia contravvenga ormai da



sempre lineare ma conforme al disegno costituzionale e tuttora in corso - di progressiva apertura e riconoscimento del pluralismo religioso del nostro tempo, guidato dal Governo ma soggetto al costante controllo del Parlamento, cuore del nostro sistema democratico e custode dei diritti e delle libertà¹⁰¹, ossia dall'insieme delle forze politiche, di destra e di sinistra, che a turno hanno governato il paese negli ultimi decenni sulla base del consenso ricevuto dagli elettori, manifestando peraltro in materia di politica ecclesiastica una linea di rara continuità¹⁰²: un processo che, come è stato opportunamente osservato, ha consentito "l'allargamento e il potenziamento dei livelli di libertà religiosa garantiti a tutti i fedeli/cittadini"¹⁰³.

Le preoccupazioni securitarie sono certamente (e giustamente) presenti, in un mondo globalizzato come l'attuale, esposto a conflitti e violenze di ogni tipo, anche di matrice religiosa, come peraltro in tutta Europa¹⁰⁴. Su di esse ha di recente richiamato l'attenzione anche la Corte costituzionale, affermando che tra

"gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto - nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità [...] - sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza"¹⁰⁵.

Queste preoccupazioni non hanno tuttavia impedito in Italia l'approvazione di una legge di sistema - la riforma del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017) - che, come vedremo meglio più avanti, estendendo a tutti gli enti religiosi civilmente riconosciuti un regime premiale di particolare rilevanza, tende di fatto a superare la vecchia legge sui culti ammessi e la sua ispirazione giurisdizionalista,

decenni alle Linee Guida emanate dall'Unione Europea e dall'OCSE [...], vanificando anche l'attuazione l'art. 8 della nostra Costituzione" (p. 30).

¹⁰¹ Cfr. G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, voce *Intese*, cit., p. 534, ove si precisa, in relazione alla procedura previste per le intese ex art. 8, terzo comma, Cost, che "la riserva di competenza a favore del consiglio dei ministri offre la garanzia di consentire un pregnante e continuo intervento del parlamento fin dalla apertura delle trattative".

¹⁰² Del tutto condivisibili appaiono sul punto le osservazioni di A. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso*, cit., pp. 145, che sottolinea come "la pur frammentata politica ecclesiastica italiana, trovi nelle scelte concordatarie una evidente continuità, ribadita anche nella stagione di attuazione degli artt. 7, 2^o comma e 8, 3^o comma della Costituzione avviata con la revisione del Concordato lateranense e poi proseguita con l'approvazione delle prime intese con le confessioni "diverse" dalla cattolica, ma per molti versi simili a essa: per il comune radicamento storico, per le forme di organizzazione e soprattutto per identità di concezione rispetto alla libertà religiosa".

¹⁰³ A. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso*, cit., p. 145.

¹⁰⁴ Per approfondimenti, da ultimo cfr. G. FATTORI (a cura di), *Libertà religiosa e sicurezza*, con la prima traduzione italiana delle Linee Guida OSCE 2019 su *Libertà di religiose o convinzione e sicurezza*, Pacini, Pisa, 2021.

¹⁰⁵ Corte cost., sent. 23 febbraio 2016, n. 63, § 8 (in www.cortecostituzionale.it). In argomento, cfr. A. LICASTRO, *La Corte costituzionale*, cit., pp. 17-21.



manifestando un atteggiamento nuovo, improntato a disponibilità e fiducia costruttiva, anche nei confronti dei nuovi soggetti religiosi¹⁰⁶.

9 - Proposte di riforma

Una parte della dottrina avanza da tempo la proposta di una legge generale e comune sulla libertà religiosa come strumento ineludibile per colmare le asserite disparità di tutela tra le confessioni e associazioni religiose, introducendo per esse una normativa uniforme previa loro iscrizione a appositi registri, da cui deriverebbe una serie di diritti e anche, secondo alcuni, l'accesso a alcuni istituti promozionali attualmente previsti dalla normativa pattizia¹⁰⁷.

L'intento di superare la vecchia legge sui culti ammessi, di matrice giurisdizionalista e vicina al compimento di un secolo di vita, è certamente condivisibile, come pure le varie iniziative e proposte rivolte in questa direzione. Questa legge, e la connessa normativa di attuazione (R.D. n. 289 del 1930), sono state già emendate in alcuni punti critici dalla Corte costituzionale e vengono applicate dagli apparati ministeriali competenti, come già ricordato, tenendo sempre più conto dei principi costituzionali di libertà religiosa e di egualianza senza distinzione di religione. Tuttavia la loro ispirazione originaria le rende quanto meno antiquate e arretrate in ordine alla tutela di soggetti, le confessioni religiose, che il nostro Costituente ha riconosciuto come entità originarie rispetto allo Stato e operanti in un ambito - quello religioso e dell'autonomia confessionale - nel quale quest'ultimo ha dichiarato la propria sostanziale incompetenza.

D'altra parte anche il progetto in questione, nelle varie versioni che hanno visto la luce nel corso degli ultimi decenni, risulta, almeno in parte, superato dalla realtà.

¹⁰⁶ In dottrina è stato peraltro osservato in termini critici che la riforma del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017) non menziona tra le attività di interesse generale di cui all'art. 5 dello stesso, che qualificano gli ETS e per le quali soltanto vale pertanto il regime premiale ivi previsto, quelle di religione o di culto, che ne restano quindi escluse. Sul punto, cfr. **E. ROSSI**, *Il dialogo tra Diritto costituzionale e Diritto ecclesiastico. Considerazioni conclusive*, cit., pp. 242-243.

¹⁰⁷ Per la più recente e aggiornata formulazione del progetto, curata dalla Fondazione Astrid, cfr. R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è*, cit. Per un precedente progetto presentato alla Camera nel corso del 2006, cfr. **CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA**, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi* (C. 36 Boato e C. 134 Spini). *Nuova proposta di testo unificato del relatore adottata dalla Commissione come testo base*, in *Dir. eccl.*, 2007/1, p. 45 ss., con commenti di A. ALBISSETTI, G. CASUSCELLI, N. COLAIANNI, M.C. FOLLIERO, S. LARICCIA, G. LEZIROLI, P. LILLO, L. MUSSELLI, V. ONIDA, V. PACILLO, V. PARLATO, V. TOZZI, G.B. VARNIER. In argomento si veda anche V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*. Atti del seminario di studio, Napoli e Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009, Giappichelli, Torino 2010; LEZIROLI G. (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa* (1° marzo 2002). Atti del Convegno di Ferrara (25-26 ottobre 2002), Jovene, Napoli, 2004.



Innanzitutto esso esprime in termini generali un approccio indifferenziato all'universo confessionale che poteva forse essere comprensibile ancora alla fine degli anni Ottanta, quando il paesaggio religioso del nostro paese era ancora sostanzialmente omogeneo, caratterizzato dalla presenza di alcune piccole, storiche e radicate minoranze religiose, portatrici di rivendicazioni sostanzialmente analoghe nei confronti dello Stato. Tuttavia un simile approccio è divenuto progressivamente insostenibile con l'irrompere dei flussi migratori e del processo di globalizzazione, che hanno rapidamente determinato nel nostro paese la graduale affermazione di un pluralismo confessionale fortemente differenziato ed eterogeneo, caratterizzato dalla presenza di consistenti comunità religiose con esigenze e aspirazioni assai diverse tra loro e in costante crescita.

Questa evoluzione, se per un verso ha reso sempre più illusoria la pretesa di poter attuare *ex lege* una *reductio a unum* del fenomeno religioso nella sua multiforme complessità¹⁰⁸, secondo un modello normativo che affiderebbe di fatto alla pubblica amministrazione la gestione del pluralismo religioso, come nella legge sui culti ammessi, per altro verso tende a confermare la lungimiranza del nostro Costituente, che con il sistema delle intese ha affidato invece agli organi di indirizzo politico del nostro sistema democratico - Governo e Parlamento - uno strumento di politica ecclesiastica che consente loro di monitorare e accompagnare, almeno in parte ma in modo costante, l'evoluzione del pluralismo confessionale in senso conforme ai principi e valori costituzionali¹⁰⁹.

Nel frattempo anche la condizione giuridica delle confessioni religiose ha conosciuto in Italia una profonda evoluzione, in quanto ben tredici confessioni religiose hanno avuto accesso al sistema pattizio, analogo a quello previsto per la Chiesa cattolica, e più di trenta godono del riconoscimento civile del rispettivo istituto di culto con le relative prerogative, peraltro in un contesto ordinamentale che oggi garantisce a tutte le comunità religiose e ai loro fedeli i diritti e le libertà fondamentali e l'accesso ai benefici e alle altre provvidenze previste dal diritto comune. Pertanto un'eventuale disciplina generale e uniforme avrebbe in realtà una portata assai limitata, in quanto varrebbe solo per le confessioni prive di intesa che liberamente decidessero di avvalersene, non potendo il legislatore unilaterale imporre a esse una condizione giuridica diversa da quella attualmente posseduta e già acquisita (art. 8, secondo e terzo comma, Cost.), né potendole comunque privare del diritto di libertà

¹⁰⁸ Già alcuni anni fa un maestro della nostra disciplina (cfr. **R. BERTOLINO**, *Presentazione*, in V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione*, cit., p. VIII), partendo dalla storia e dalla "complessa, ricca e differenziata presenza delle diverse chiese e confessioni, nelle quali la fede religiosa dei singoli appartenenti è insegnata e praticata", sottolineava la "quasi impossibilità, teorica e pratica, per una ipotetica legge sulla libertà religiosa di riuscire a definire ruolo e qualificazione di tutti i soggetti collettivi a carattere religioso".

¹⁰⁹ Per approfondimenti, cfr. **P. CAVANA**, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2017, p. 15 ss.



religiosa nella misura pure già acquisita (art. 19 Cost.) e dell'eguale libertà di cui all'art. 8, primo comma, Cost.

Senza contare i problemi che comporterebbe l'istituto della registrazione delle confessioni religiose giuridicamente riconosciute, costantemente previsto, in forma di obbligo o di onere, nelle varie versioni del progetto: registrazione, da attuarsi in presenza di determinati requisiti, che inevitabilmente tenderebbe - assimilandole sotto questo profilo a mere associazioni - a comprimere la loro libertà costituzionalmente garantita, disconoscendone la natura di soggetti originari loro riconosciuta in sede costituzionale¹¹⁰, e introducendo in questo modo un'ulteriore distinzione, nell'ambito delle confessioni riconosciute, tra quelle registrate e quelle non registrate.

Ulteriori perplessità emergono sul piano costituzionale, in quanto, come segnalato in dottrina, un simile progetto, oltre ai rischi impliciti e già segnalati di "declassamento di un diritto fondamentale, qual è il diritto di libertà religiosa, dalla Costituzione al livello della legge ordinaria"¹¹¹, sembra irrigidire gli spazi di libertà e di autonoma iniziativa degli attori religiosi, concretizzando il "rischio che per riguardo verso i principi costituzionali, questi vengano ingabbiati, che per sollecitudine verso gli attori confessionali, questi vengano rinchiusi in categorie e procedure che ne mortifichino l'iniziativa, l'originalità e la libertà"¹¹².

¹¹⁰ Non a caso sia i partiti politici che i sindacati, per i quali ultimi è la stessa Costituzione a prevedere la loro registrazione (art. 39), non hanno mai voluto accedere a tale istituto. Con riguardo alle confessioni religiose si vedano le osservazioni già avanzate a suo tempo da **C. MIRABELLI**, *Il disegno di legge*, cit., p. 139, su una delle prime versioni del progetto: "Il disegno di legge non fa, né poteva fare, lo sforzo di distinguere associazioni e confessioni, ma dà l'impressione che nel non fare questo sforzo tenda a agglomerare in una unità indistinta due aspetti o due entità che forse logicamente possono essere separati. E tende a strutturare un meccanismo di riconoscimento della personalità giuridica che può rischiare, non è questo l'esito, ma che può rischiare di prefigurare un sistema, vado a tinte molto forti per rendere impressiva la cosa, un sistema di registrazione alla Moldava. Si tratta di individuare se e quanto ci possa essere un regime amministrativo, concessorio in rapporto alla personalità giuridica, che sia distinguibile rispetto a un regime ricognitivo della sostanza delle cose, della confessione e della sua autonomia. E se ci sia una o ci possa essere una distinzione tra questi due fenomeni, per cui uno non diventi di fatto assorbente dell'altro". In argomento si vedano anche le osservazioni di **G. AMATO**, *Prefazione. La 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*, cit., pp. 13-15, e di **M. VENTURA**, *Attuare o irrigidire la Costituzione? La sfida del gruppo Astrid sulla libertà religiosa*, ibidem, p. 358-359.

¹¹¹ **M. d'ARIENZO**, *Il dialogo istituzionale con le confessioni religiose. Il ruolo della Commissione interministeriale per le Intese*, in *Coscienza e Libertà*. Atti del Convegno. Le giornate di *Coscienza e Libertà*, cit., p. 13.

¹¹² **M. VENTURA**, *Attuare o irrigidire la Costituzione?*, cit., p. 364. In termini più generali si può osservare che un progetto di legge che incida direttamente sulla disciplina delle confessioni religiose e sulle loro prerogative è destinato inevitabilmente, nell'ordinamento italiano, a entrare in tensione proprio con le garanzie costituzionali a esse assicurate, in particolare dall'art. 8 Cost., che riserva alle singole confessioni acattoliche il "diritto di organizzarsi secondo propri statuti" (secondo comma) e alla



10 - *Status delle confessioni religiose e diritto comune*

L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa sembra infine dimenticare la profonda evoluzione avutasi nel corso degli ultimi decenni nell'ordinamento italiano nella tutela e promozione dei soggetti religiosi e, più in generale, del diritto di libertà religiosa e di coscienza¹¹³. E ciò non solo mediante la progressiva estensione del sistema pattizio, al quale oggi hanno accesso ben tredici confessioni religiose oltre alla Chiesa cattolica, facendo di esso non più un'area normativa di nicchia riservata a pochi privilegiati ma un articolato e ben definito sistema di garanzie in progressiva espansione, ma anche sul piano del diritto comune.

Un'evoluzione, quest'ultima, che ha toccato il suo apice con la riforma del Terzo settore (d.lgs. n. 117 del 2017), la quale ha espressamente esteso a tutti gli enti religiosi civilmente riconosciuti, previa iscrizione sul Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS), la piena libertà e il diritto di svolgere attività di interesse generale con i benefici civilistici e fiscali previsti per tutti gli enti non lucrativi, superando anche il precedente discriminio, previsto dalla normativa sulle Onlus (1997), che limitava tali benefici, peraltro previsti in misura assai più ridotta, solo agli enti delle confessioni religiose che avessero stipulato un'intesa con lo Stato¹¹⁴.

legislazione pattizia la disciplina dei loro rapporti con lo Stato (terzo comma), sicché non sembra restare molto spazio residuo in materia per un intervento autonomo del legislatore unilaterale statale. Come noto anche la Corte costituzionale è intervenuta in passato per precisare che "al riconoscimento da parte dell'art. 8, secondo comma, Cost. della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti" (Corte cost., sent. 14-21 gennaio 1988, n. 43, in www.cortecostituzionale.it).

¹¹³ In questo senso, mi pare, è la suggestiva ricostruzione di **N. COLAIANNI**, *Diritto ecclesiastico attuale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2023, pp. 1-13, che sembra considerare il diritto comune applicabile ai soggetti religiosi come sostanzialmente fermo alla vecchia legge sui culti ammessi. Da cui anche la definizione, almeno in parte riduttiva, del diritto ecclesiastico come "diritto pubblico delle religioni", sostanzialmente affidato - per l'asserita inerzia del legislatore - all'evoluzione giurisprudenziale: definizione che tende a escludere dall'ambito del diritto alla libertà religiosa, e del diritto ecclesiastico come branca dell'ordinamento giuridico, la dimensione dei rapporti e degli istituti privatistici propri del diritto comune, i quali, in una società, italiana ed europea, oggi comunque dominata dal mercato e dalle normative comunitarie, assumono invece crescente rilevanza anche per i soggetti e gli interessi religiosi. Emblematica in tal senso è l'evoluzione della disciplina degli enti ecclesiastici e religiosi, sulla quale riassuntivamente cfr. **P. CAVANA**, *Gli enti ecclesiastici tra diritto speciale e diritto comune*, in A. FUCCILLO, L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 55 ss. In termini più generali, cfr. **A. FUCCILLO**, *L'attuazione privatistica della libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2005.

¹¹⁴ Su questa importante riforma e sui suoi effetti sulla disciplina degli enti religiosi, cfr. A. FUCCILLO e L. DECIMO (a cura di), *Gli enti religiosi*, cit.; **I. BOLGIANI**, *Gli effetti*



Sotto questo profilo l'art. 4, terzo comma del d.lgs. n. 117 ha come integrato la condizione giuridica di tutti gli enti religiosi, anche di quelli riconosciuti in base alla legge sui culti ammessi, ampliando fortemente i loro diritti e sfera di libertà e di tutele e ponendoli sullo stesso piano degli enti della Chiesa cattolica e delle altre confessioni con Intesa, superando con ciò quella condizione di subalternità e di inferiorità normativa alla quale per molto decenni erano stati soggetti¹¹⁵.

A ciò si aggiungono una serie di ulteriori benefici che già negli ultimi anni sono andati moltiplicandosi sempre nell'ambito del diritto comune. Primo fra tutti l'accesso, consentito a tutte le realtà religiose, anche quelle non riconosciute, al beneficio del finanziamento derivante dalla quota del cinque per mille dell'IRPEF assegnata sulla base delle dichiarazioni dei contribuenti, e di cui godono già da anni, per fare alcuni esempi emblematici, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e una serie di associazioni islamiche¹¹⁶. In secondo luogo, l'accesso ai fondi pubblici comunali previsti per la costruzione e manutenzione degli edifici di culto a favore di tutte le confessioni religiose¹¹⁷ e la facoltà dei Comuni di rilasciare licenze edilizie per la loro costruzione anche a soggetti privi del riconoscimento come enti religiosi, come avvenuto qualche anno fa da parte del Comune di Milano per la costruzione di un grande edificio di culto su richiesta della Chiesa di Scientology¹¹⁸.

Tenendo conto di tutto ciò, parlare di "minoranze religiose escluse", soprattutto con riferimento a quelle già riconosciute in Italia in base alla vecchia legge sui culti ammessi, può apparire sul piano normativo come una forzatura, utile forse a supportare la tesi della

della riforma del Terzo settore in materia di "enti religiosi civilmente riconosciuti", Giappichelli, Torino, 2021; P. CAVANA (a cura di), Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore, Giappichelli, Torino, 2021; A. GUARINO (a cura di), Enti religiosi e riforma del Terzo settore, Jovene, Napoli, 2020; A. FUCCILLO, R. SANTORO, L. DECIMO, Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; M. FERRANTE, Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2019; A. GIANFREDA, M. ABU SALEM (a cura di), Enti religiosi e riforma del Terzo settore, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2018.

¹¹⁵ Sulla novità rappresentata dalla nuova categoria degli "enti religiosi civilmente riconosciuti" introdotta dalla riforma del Terzo settore (art. 3, terzo comma, d.lgs. n. 117 del 2017) rispetto alla precedente normativa sugli enti *non profit*, sia pure con il limite del requisito implicito del possesso della personalità giuridica, cfr. P. LO IACONO, *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)*, in P. CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, cit., p. 80 ss.; P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2018, p. 14 ss.

¹¹⁶ Cfr. AGENZIA DELLE ENTRATE, *5 per mille anno finanziario 2022. Elenco enti destinatari del contributo ammesso in una o più categorie di beneficiari*, in <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/area-tematica-5x1000>.

¹¹⁷ Cfr. Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195 (in www.cortecostituzionale.it).

¹¹⁸ Sulla normativa concernente gli edifici di culto e il loro finanziamento pubblico, cfr. P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in P. PALUMBO (a cura di), *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, p. 131 ss.



necessità di una legge generale sulla libertà religiosa ma che non consente, a mio parere, di comprendere la situazione reale, sulla quale ha molto inciso anche la giurisprudenza¹¹⁹, e di approntare auspicabili miglioramenti del quadro normativo vigente. Senza contare le oggettive diversità ed esigenze che connotano le varie comunità religiose¹²⁰, in particolare quelle in attesa di riconoscimento, alcune delle quali appaiono peraltro assai vicine al traguardo¹²¹ mentre per altre si pongono questioni più complesse relative alla loro stessa qualificazione in termini confessionali¹²².

Se le parole hanno un senso, non di soggetti “esclusi” dovrebbe parlarsi ma piuttosto di differenti livelli di inclusione delle confessioni religiose, come peraltro prefigurato dallo stesso testo costituzionale¹²³, sulla base dell’accesso a differenziati regimi promozionali, previsti dal diritto comune e da quello pattizio, derivanti dal loro diverso grado di integrazione nella comunità nazionale ma che non pregiudicano il loro paritario e garantito accesso all’esercizio del diritto di libertà religiosa, come richiesto anche a livello europeo.

11 - Osservazioni conclusive

¹¹⁹ Una breve rassegna di alcuni più recenti interventi della giurisprudenza in materia in **C. CIANITTO**, *Le minoranze religiose in Italia. Nuovi problemi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 55 ss.

¹²⁰ Del tutto particolare e unica è la situazione della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, che gode già da decenni del riconoscimento in base alla legge sui culti ammessi e la cui intesa ex art. 8, terzo comma, Cost, già sottoscritta con ben tre Governi, non è ancora stata approvata dal Parlamento. In argomento, cfr. **P. FLORIS**, *Intorno all’intesa con i Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 119 ss.

¹²¹ Ciò vale per i Sikh e, forse, anche per l’Unione delle Comunità Islamiche d’Italia (U.c.o.i.i.), che rappresenta la principale realtà organizzata dell’Islam immigrato in Italia, per la quale è intervenuto di recente il parere del Consiglio di Stato favorevole al riconoscimento della personalità giuridica. Quanto ai Sikh, va ricordato che, dopo un primo parere negativo del 2010 (sul punto cfr. **P. NASO**, *I Sikh, ‘calvinisti’ in Val Padana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 176-177), a seguito di un confronto costruttivo con il Ministero da parte dell’associazione richiedente, il Consiglio di Stato, con parere n. 1685 del 29 ottobre 2021, si è pronunciato a favore dell’istanza di riconoscimento della personalità giuridica all’associazione *Sikh Gurwara Parbandhak Commissione Italia*, che dovrebbe preludere all’emanazione del decreto di riconoscimento. In argomento, cfr. **M. d’ARIENZO**, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., pp. 43-44.

¹²² Sul problematico inquadramento giuridico di *Scientology* nell’ordinamento italiano, cfr. **G. CAROBENE**, *La Chiesa di Scientology. Narrazione religiosa e configurazione giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 91 ss.

¹²³ Cfr. **A. CHIZZONITI**, *La tutela del pluralismo religioso*, cit., pp. 143-144, che negli artt. 7-8 Cost. coglie “distinzioni lessicali che celavano livelli differenziati di riconoscimento e forse anche di tutela della libertà religiosa ma che sotto il comune cappello dell’art. 8, 1° comma [...] permetteranno comunque una giustificazione unitaria per la futura politica ecclesiastica italiana. Così a distanza di anni si potrà leggere in un modello calibrato principalmente su esigenze storicamente determinate, una scelta lungimirante che in effetti l’insieme delle disposizioni consente”.



Le minoranze religiose, da ricondurre più correttamente nella più ampia categoria delle confessioni religiose, sono soggette in Italia a un sistema di tutela misto, cui concorre la normativa pattizia e, in misura crescente, quella di diritto comune.

Il processo di riforma della legislazione ecclesiastica, avviato con l'Accordo di revisione concordataria del 1984 e proseguito con la successiva stipulazione di numerose Intese approvate *ex lege*, è stato accompagnato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha gradualmente ampliato titolarità e contenuti del diritto di libertà religiosa ed esteso alle confessioni riconosciute, anche a quelle prive di intesa con lo Stato, numerose tutele di diritto comune, un tempo per lo più riservate alla Chiesa cattolica e ai suoi fedeli. Tale processo è poi stato progressivamente integrato dalla profonda evoluzione del diritto comune sugli enti non lucrativi, al quale oggi possono accedere tutti gli enti religiosi civilmente riconosciuti.

L'analisi della condizione giuridica attuale degli enti e delle confessioni religiose in Italia, come pure i relativi progetti di riforma in materia, non possono prescindere da questo articolato quadro normativo in progressiva espansione, che mira a coniugare la garanzia del più ampio esercizio del diritto di libertà religiosa e di coscienza con la tutela dell'identità delle singole comunità religiose. In questa prospettiva l'accesso alla normativa pattizia, che riflette un grado più avanzato di integrazione della comunità religiosa all'interno della più ampia comunità nazionale, nulla toglie alle garanzie di libertà religiosa e di coscienza e alla condizione giuridica di ampia libertà assicurata oggi a tutti gli enti religiosi dal diritto comune.

Quanto al sistema pattizio, esso assicura a determinate confessioni già riconosciute, nell'ambito di un sistema strutturalmente aperto a successive integrazioni, un inserimento stabile e garantito all'interno di delicati apparati della pubblica amministrazione e l'accesso - peraltro non scontato - al sistema di finanziamento pubblico dell'otto per mille, sulla base di una verifica di congruità con i principi e valori costituzionali, tra cui quello di solidarietà (art. 2 Cost.), di cui è garante in ultima analisi il Parlamento, che deve tener conto di tutti gli interessi pubblici coinvolti, tra cui il corretto uso delle risorse pubbliche e le esigenze di tutela della sicurezza pubblica¹²⁴.

¹²⁴ Osservava in proposito **T. MAURO**, voce *Interventi dello Stato in materia religiosa*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, pp. 502-503, che la forma di intervento promozionale dello Stato in materia religiosa, nell'ambito del quale sono da ricomprendersi anche le varie forme di sostegno pubblico, "risulta giustificata sia dall'interesse attivo dimostrato dalla nostra Costituzione per tutti i bisogni emergenti nella società, sia dalla fonte prevalentemente bilaterale e pattizia della nostra legislazione in materia ecclesiastica, la quale appare, così, profondamente condizionata dalla volontà e dagli orientamenti delle varie confessioni religiose" e di cui lo Stato non può non tenere conto, conferendo pertanto al sistema pattizio quel carattere necessariamente selettivo che si riscontra come denominatore comune di gran parte dei sistemi di rapporti tra lo Stato e le chiese in Europa (cfr. **S. FERRARI**, *The European Pattern of Church and State Relations* (2003), in **ID.**, *Scritti*, cit., p. 163 ss., che individua



Non mancano peraltro, come segnalato in dottrina, aree e materie che richiederebbero interventi normativi mirati e urgenti, prima fra tutte quella dell’edilizia di culto, la cui disciplina è oggi frammentata a livello regionale e sulla quale potrebbe essere molto utile un intervento del legislatore nazionale, volto a assicurare alcune garanzie minime e uniformi sull’intero territorio nazionale per l’accesso a uno strumento essenziale per l’esercizio della libertà religiosa¹²⁵.

Come pure potrebbe rivelarsi utile una più puntuale regolamentazione della procedura di accesso alla stipulazione delle Intese ex art. 8, terzo comma, Cost., volta essenzialmente alla migliore individuazione degli organi statuali competenti in materia e alle relative garanzie, oggi per lo più affidata a una prassi istituzionale sviluppatasi nell’ambito delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri (legge n. 800 del 1988; d.lgs n. 303 del 1999)¹²⁶.

Anche la disciplina dell’insegnamento religioso nella scuola pubblica potrebbe richiedere, tenendo conto dell’ormai consistente componente immigrata degli utenti del servizio scolastico, una integrazione nel senso di una maggiore apertura verso altre tradizioni religiose all’interno dei programmi scolastici o con un ampliamento della stessa offerta formativa, mediante l’eventuale superamento dello “stato di non obbligo” per gli studenti non avvalentisi dell’ora di religione cattolica, che di fatto preclude l’attivazione di insegnamenti alternativi anche su tematiche religiose, da configurare peraltro sempre nel rispetto del principio di laicità dello Stato, ossia con finalità storico-culturale e a carattere facoltativo¹²⁷.

Da ultimo, ma senza alcuna pretesa di esaustività, va segnalato pure il tema dell’assistenza spirituale nelle istituzioni segreganti (ospedali, carceri, Forze armate e di polizia¹²⁸), che meriterebbe forse

tra i caratteri comuni del modello europeo di relazioni tra lo Stato e le religioni “the ‘selective’ collaboration between States and religious communities”).

¹²⁵ Per approfondimenti, cfr. N. MARCHEI, *Il “diritto al tempio”. Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Con riferimento specifico ai luoghi di culto islamici, che rappresentano la principale criticità in materia, anche cfr. F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell’ordinamento italiano: alla ricerca di un porto sicuro*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 175 ss.

¹²⁶ Su questo aspetto, cfr. G. CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 69.

¹²⁷ Cfr. Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203 (in www.cortecostituzionale.it).

¹²⁸ Sulla recente riforma dell’assistenza spirituale nelle Forze armate, mediante l’Intesa tra la Santa Sede e il Governo italiano sullo stato giuridico dei cappellani militari, cfr. P. CAVANA, *La legge n. 70 del 2021 di riforma dell’assistenza spirituale ai cattolici nelle Forze armate e norme di adeguamento a obbligazioni internazionali contratte con la Santa Sede. Osservazioni sulla crisi del principio di bilateralità nella XVIII Legislatura*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2, 2022, pp. 763-783; M. GUZZO, *Prime annotazioni sull’Intesa tra Repubblica italiana e Santa Sede per l’assistenza spirituale ai militari cattolici: una riforma gattopardesca*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (<https://www.statoechiese.it>), fascicolo n. 4 del 2022, pp. 21-66. In termini più generali, cfr. P. CAVANA, *Cappellani militari e prospettive di riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2016, pp. 1-31.



maggiori attenzioni al fine di rendere più agevole l'accesso di ministri di culto acattolici in alcuni apparati della pubblica amministrazione ma che deve anche tener conto delle specifiche esigenze e caratteristiche dei singoli apparati in questione¹²⁹.

Si tratta comunque di aspetti, certamente importanti, che tuttavia non pregiudicano, anzi a mio parere convalidano l'assetto complessivo del sistema come sviluppatosi negli ultimi decenni nel solco delle indicazioni costituzionali. Un sistema che presenta certamente lacune da colmare, come nel caso della condizione giuridica delle comunità islamiche, e margini di miglioramento, ma che pure ha assicurato, e assicura tuttora, in una dinamica evolutiva resa peraltro problematica dal carattere fluido e frammentato del pluralismo confessionale del nostro paese, livelli tra i più avanzati in Europa di tutela del diritto di libertà religiosa e di coscienza, sia a livello individuale che associato.



¹²⁹ In argomento, cfr. **S. ANGELETTI**, *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2018, pp. 2-30.