

EGUALE LIBERTÀ DELLE CONFESSIONI RELIGIOSE E SISTEMA DELLE INTESE. IL TEMA DELLA QUALIFICAZIONE SOGGETTIVA (E DEI SUOI EFFETTI GIURIDICI)¹

THE EQUAL FREEDOM OF RELIGIOUS DENOMINATIONS AND THE ITALIAN SYSTEM OF THE LEGAL AGREEMENTS WITH THE STATE. THE ISSUE OF THE LEGAL QUALIFICATION OF RELIGION (AND ITS LEGAL EFFECTS)

Giuseppe D'Angelo

*Professore ordinario di diritto ecclesiastico e diritto canonico
Università degli Studi di Salerno*

Fecha de recepción: 04/11/22

Fecha de aceptación: 17/12/22

RESUMEN

Lo scritto si sofferma sul sistema italiano di disciplina del fenomeno religioso e specificamente sull'attuazione dei principi della Costituzione italiana che sovrintendono alla condizione dei soggetti collettivi religiosi e che governano i rapporti che lo Stato stabilisce con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. In particolare, l'attenzione viene rivolta al nesso problematico che intercorre tra il principio della eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, comma 1, Cost.) e la previsione (art. 8, comma 3, Cost.) che impone lo strumento dell'intesa per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (con la conseguenza per cui lo Stato non può provvedere unilateralmente a disciplinare tali rapporti). Si evidenzia come, allo stato attuale, il sistema delle intese produca profonde disparità di trattamento tra le confessioni religiose,

¹ Il presente scritto si inserisce nell'ambito delle attività del progetto di ricerca internazionale, diretto dai Professori Alejandro Torres Gutiérrez e Óscar Celador Angón, dal titolo «Estatuto Jurídico de las Confesiones Religiosas sin Acuerdo de Cooperación en España-Legal Statute of Religious Groups without Cooperation Agreement in Spain», finanziato dal Ministero della Scienza e dell'Innovazione (PID2020-114825GB-I00. Financed by MCIN/AEI/10.13039/501100011033), di cui l'autore è componente.

anche al di là degli specifici contenuti delle intese stesse. Quindi si sottolinea, da un lato, la necessità di un rinnovamento dello strumento dell'intesa, in maniera da renderlo più adeguato alle esigenze della odierna società multiculturale e multi-religiosa e, dall'altro, si sottolinea l'importanza di un più generale ripensamento del tema della qualificazione giuridica dei soggetti e dei fini religiosi e degli effetti giuridici di questa qualificazione, che si svolga in una direzione più prossima al divieto di discriminazione posto dall'altrettanto fondamentale previsione dell'art. 20 Cost.

PALABRAS CLAVE

Diritto e religione, sistema italiano, eguale libertà, confessioni religiose e soggetti collettivi religiosi, intese con lo Stato, qualificazione giuridica di religione.

ABSTRACT

The paper focuses on the Italian approach to law and religion and specifically on the implementation of the principles of the Italian Constitution that oversee the legal condition of religious bodies and the relations that the State establishes with the religious denominations other than Catholic Church. In particular, attention is paid to the problematic link between the principle of equal freedom of religious denominations (art. 8, par. 1, It. Const.) and the provision (art. 8, par. 3, It. Const.) which imposes a legal agreement for the discipline of the relations between the State and the religious denominations (so that the State cannot unilaterally regulate such relations). The A. considers that, at the moment, such agreements produce a profound disparity in the legal status of the religious denominations, also in areas which are not directly covered by the agreed framework. Consequently, the A. underlines, on the one hand, the urgency of a renewal of the tool provided by the art. 8, par. 3, It. Const., so as to make it more appropriate to the need of multicultural and multireligious society, and, on the other hand, the importance of a profound rethinking of the issue of the legal qualification of religious purposes, in the light of the respect to the prohibition of discrimination posed by the fundamental provision of art. 20 Cost.

KEYWORDS

Law and religion, Italian system, equal freedom, religious denominations and bodies, legal agreements with the State, legal qualification of religion.

SUMARIO: 1. Introduzione 2. Il punto di partenza. Le confessioni religiose e la libertà senza aggettivazioni (art. 8, comma 1, Cost.) 3. La funzione elettiva dell'intesa (art. 8, comma 3, Cost.) 4. La sua doverosità costituzionale e il ruolo del diritto unilaterale statale 5. La vicenda attuativa. L'estensione materiale e contenutistica e le distorsioni funzionali 6. Gli effetti di trascinamento e l'argine della giurisprudenza costituzionale e di legittimità 7. Segnali contraddittori di declino e riconversione 8. L'approdo attuale. Permanenza e condivisione della funzione di qualificazione selettiva, secondo sussidiarietà (e collaborazione) 9. Prospettive?

1. INTRODUZIONE

Com'è noto, nell'ordinamento italiano la condizione dei soggetti collettivi religiosi è oggetto di più previsioni costituzionali, che spetta all'interprete ricondurre a sistema. In particolare, la Costituzione repubblicana riserva una specifica attenzione alle «*confessioni religiose*» affermando anzitutto il fondamentale principio per cui esse sono tutte «*egualmente libere davanti alla legge*» (art. 8, comma 1, Cost.). Nello specifico, alle «*confessioni religiose diverse dalla cattolica*» il secondo comma dello stesso art. 8 Cost. riconosce il «*diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano*» mentre il successivo terzo comma prevede che «*[l]oro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*»². Infine, dopo aver riconosciuto «*il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata ...*» (art. 19 Cost.), si sancisce, con una sorta di norma di chiusura, il principio per cui «*[l]o carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni altra forma di attività*» (art. 20 Cost.)³.

² Quanto alla Chiesa cattolica, basta qui riprendere il testo dell'art. 7 Cost.: «*Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale*».

³ Merita peraltro ricordare, sia pur incidentalmente, che il tema dell'esercizio in forma associata della libertà religiosa e, indirettamente, dello statuto giuridico delle forme di manifestazione del fatto religioso organizzato non sfugge all'attenzione del sistema che fa capo alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in particolare grazie all'opera interpretativa della relativa Corte (si vedano, ad esempio, FERRARI, S., «La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa»; VENTURA, M., «Conclusioni. La virtù della giurisprudenza europea sui conflitti religiosi», entrambi in *Diritto e religione in*

La previsione della possibilità di addivenire a una disciplina pattizia dei rapporti con lo Stato (il quale è a sua volta gravato dal corrispondente divieto di provvedere unilateralmente) non è di facile collocazione sistematica. In particolare, essa sembra introdurre un elemento di potenziale disomogeneità rispetto all'affermazione del principio della eguale libertà di tutte le confessioni religiose. E' un'impressione che, per la verità, trova conforto proprio nell'esperienza attuativa delle intese, la quale ci restituisce una realtà di fatto, ampiamente stigmatizzata in dottrina nonché, in maniera vieppiù significativa, dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, caratterizzata da una disparità di trattamento tra confessioni religiose con intesa e confes-

Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa, a cura di MAZZOLA, R., Il Mulino, Bologna, 2012). Quanto poi al diritto dell'Unione Europea, è noto che l'art. 17.1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea conferma il risalente principio di non interferenza sulla condizione di cui Chiese, associazioni e comunità religiose godono nei rispettivi diritti nazionali (art. 17.1 TFUE: «L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale»). Peraltro, come opportunamente avverte CASUSCELLI, G., «Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni», in BERLINGO, S. e CASUSCELLI, G., *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 107, la legislazione dei singoli stati membri sulla «materia ecclesiastica» «ha sì prevalenza, ma – come in un sistema verticale di pesi e contrappesi – incontra il limite del rispetto dei principi (a essi comuni) di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e soggiace a limiti ancora più diretti tutte le volte in cui la disciplina nazionale delle attività poste in essere da un[a] comunità religiosa rientri nelle competenze funzionali dell'UE in forza del richiam BERLINGO, S. e CASUSCELLI, G., *Diritto ecclesiastico italiano* BERLINGO, S. e CASUSCELLI, G., *Diritto ecclesiastico italiano* BERLINGO, S. e CASUSCELLI, G., *Diritto ecclesiastico italiano* ato principio di attribuzione.». Non va poi sottovalutato il contributo, anche in termini di riflessione scientifica, che l'esperienza dei singoli paesi europei può di fatto assicurare «al fine di emergere alcune criticità dei rapporti tra Stato e confessioni religiose ma anche di individuare delle linee di evoluzione e le tendenze degli ordinamenti nell'adottare modalità e strumenti con i quali regolamentare le relazioni con confessioni, comunità e gruppi religiosi»: G. CIMBALO, *Confessioni e comunità religiose nell'Europa dell'Est, pluralismo religioso e politiche legislative degli Stati*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 3/2019, citazione a p. 114 ss. In particolare, fa riflettere la tendenza – riemersa con particolare evidenza in alcuni ordinamenti dell'Europa dell'Est, anche sulla scia delle vicende legate all'emergenza pandemica e, ancor più di recente, al conflitto russo-ucraino – al deciso recupero, per così dire, del significato politico delle relazioni ecclesiasticistiche; si veda, ad esempio, G. CIMBALO, *The omitted role of the Churches in the Russian-Ukrainian conflict*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 4/2022, pubblicato nella versione italiana in *Diritto e religioni*, n. 2/2021; ID., «Le relazioni tra Stato e confessioni religiose sotto lo stress del Covid-19», in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1-2/2020.

sioni religiose senza intesa, che è ben poco in linea con il valore pre-cettivo di quel principio⁴.

Tuttavia, la questione è più complessa di quanto possa apparire a prima vista, dal momento che, a ben vedere, la necessità dell'intesa per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica può essere considerata proprio quale corollario dell'eguale libertà riconosciuta a queste ultime, laddove si abbia mente di considerare che a sua volta essa si sostanzia proprio nell'implicito ma prioritario riferimento al principio della distinzione degli ordini e dell'autonomia confessionale (e quindi nell'obbligo di astensione a cui si è poc'anzi accennato). Di là di ciò, resta il fatto che (anche) il tema del rapporto tra l'eguale libertà e lo strumento previsto dal terzo comma dell'art. 8 Cost. non può essere utilmente affrontato su di un piano meramente teorico ma necessita di essere verificato su di un piano di effettività e cioè di essere messo in relazione ai contenuti concretamente assunti dalle intese sottoscritte e approvate⁵ e quindi all'effetti-

⁴ La discrasia è tale da alimentare la (o quantomeno risultare sintomatica della) progressiva decostruzione del principio supremo di laicità ovvero la sua ridefinizione nei termini di una meno ambiziosa aconfessionalità: FOLLIERO, M. C., *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 1. I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007, part. p. 157-159 e 169-174. Per una sottolineatura della condizione di disfavore normativo in cui si trovano le confessioni religiose senza intesa, nella prospettiva della necessità di un intervento normativo riequilibratore, si veda, per le parti di interesse, ZACCARIA, R., DOMIANELLO, S., FERRARI, A., FLORIS, P., MAZZOLA, R. (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2019 e in particolare, ivi, gli scritti di FERRARI, A., «Le linee generali della Proposta di legge sulla libertà di coscienza e di religione», p. 57 s.; FLORIS, P., «Le istanze di libertà collettiva e istituzionale», p. 57 s.; DOMIANELLO, S., «Il matrimonio e le intese», p. 57 s.

⁵ Sinora nel numero di tredici, l'ultima delle quali è quella intervenuta con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra (si veda BORDONALI, S., «La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 4/2020), approvata con legge n. 240/2021. Le intese sottoscritte e approvate in precedenza hanno riguardato: la Tavola valdese (legge n. 449/1984, legge n. 409/1993, legge 68/2009); le Assemblee di Dio in Italia (legge n. 517/1988); l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (legge 516/1988, legge 637/1996, legge n. 67/2009); l'Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI, legge 101/1989, legge n. 638/1996); l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI, legge 116/1995, legge n. 34/2012); la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELL, legge n. 520/1995); la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (legge n. 126/2012); la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (legge n. 127/2012); la Chiesa Apostolica in Italia (legge n. 128/2012); la Unione Buddhista Italiana (UBI) (legge n. 245/2012); la Unione Induista Italiana (legge n. 246/2012); l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG, legge n. 130/2016).

vo snodarsi della vicenda dell'intesa e alle trasformazioni che, nel corso del tempo⁶, ne hanno investito ruolo e funzione. Vale al riguardo la giusta osservazione per cui a contare sono non tanto gli strumenti astrattamente considerati quanto l'uso che concretamente se ne fa⁷.

In questa prospettiva, occorre tenere presente che, in realtà, è lo stesso principio affermato dal primo comma dell'art. 8 Cost. a mostrarsi in una veste rinnovata. Sotto la spinta del mutato contesto socio-economico e politico-istituzionale esso vede infatti svelarsi quella parte del proprio significato originario rimasta a lungo allo stadio solo potenziale. Ampliando di conseguenza le proprie proiezioni applicative e le conseguenti implicazioni sistematiche.

Con queste premesse, guardare agli sviluppi dell'istituto dell'intesa non può non comportare un affaccio sui processi di svelamento del contenuto precettivo dell'eguale libertà.

Lungi dal proporsi quale analisi puntuale e dettagliata dell'istituto dell'intesa, le brevi considerazioni che seguono intendono per l'appunto evidenziare come l'esperienza attuativa del terzo comma dell'art. 8 Cost. e le trasformazioni di ruolo e significato che, ad oggi, sembrano caratterizzare l'intesa stessa procedano di pari passo con la tendenza espansiva del fattore religioso e con le rinnovate istanze di regolamentazione e di qualificazione giuridica che esse comportano in attuazione del principio della eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 Cost.

2. IL PUNTO DI PARTENZA. LE CONFESSIONI RELIGIOSE E LA LIBERTÀ SENZA AGGETTIVAZIONI (ART. 8, COMMA 1, COST.)

Ripartiamo quindi dal principio espresso dal primo comma dell'art. 8 Cost. Anzitutto per segnalare come, il fatto che, in un con-

⁶ Ovvero a far data dalla c.d. prima stagione delle intese, apertasi, forse non a caso, subito dopo la sottoscrizione dell'Accordo di Villa Madama tra la Repubblica italiana e la Chiesa Cattolica intervenuta il 18 febbraio del 1984 (legge n. 121/1985).

⁷ Se «il legislatore ordinario (...) assegna ai gruppi religiosi posizioni di maggior favore o vantaggio anche quando ciò non è giustificato dalla specificità del ruolo di tali enti, ma solo per uno scambio politico, la colpa evidentemente non è dei principi, bensì del fatto che affidiamo la loro realizzazione ad una classe politica che li strumentalizza in chiave neocorporativa»: così VITALE, A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 200.

testo di massima apertura per le svariate modalità di manifestazione della fenomenologia religiosa⁸, il Costituente abbia rivolto la propria attenzione, in maniera più specifica e dettagliata, alle confessioni religiose, lascia aperto un primo, fondamentale, interrogativo concernente per l'appunto l'esatto significato da riconoscere a questa espressione, di nuovo conio.

Il quesito è fortemente dibattuto e si può dire ancora irrisolto⁹. Ai nostri fini, vale osservare come, stante il generale principio della distinzione degli ordini e il corollario dell'incompetenza dello Stato rispetto alle credenze di fede¹⁰, la nozione giuridica di confessione religiosa e, soprattutto, il concreto riscontro del carattere di confessionalità in capo a un determinato gruppo non possono far leva sulla connotazione religiosa del gruppo, chiamando in causa i contenuti dottrinali e il credo professato. La connotazione religioso-confessionale del gruppo non può quindi che essere, almeno parzialmente e in prima battuta, affidata a una sorta di autocomprensione del gruppo stesso, che può a sua volta tradursi in una più formale autoqualificazione.

Pur a fronte dell'eventuale autoqualificazione del gruppo, l'attenzione dell'ordinamento giuridico può invece legittimamente appuntarsi su elementi, per così dire, estrinseci, che chiamino in causa il modo di porsi del gruppo nei confronti dell'ordinamento stesso ovvero sia l'apprezzamento dei possibili profili di rilevanza nell'ordine dello Stato, fermo restando che la valorizzazione di tali elementi deve appalesarsi come ragionevole e, va da sé, non essere tale da nascondere un intento discriminatorio. Possono così venire in rilievo aspetti legati all'autonomia organizzativa e/o dottrinale, che per l'appunto non necessitino di un coinvolgimento nel merito dell'esperienza e del bagaglio di fede. In questo senso, può dirsi che a caratterizzare il tipo «confessione reli-

⁸ A deporre in tal senso è, nello specifico, l'art. 20 Cost. nel suo generico riferimento al fine di religione e di culto. Cfr. BERLINGÒ, S., *Enti e beni religiosi in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992; RICCA, M., «Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma non inutile», in *Scritti in onore di Francesco Finocchiaro*, Giuffrè, Milano, II, 2000, p. 1537 ss.

⁹ Ci limitiamo qui a segnalare gli utili ragguagli in CASUSCELLI, G., «Diritto e religione nell'ordinamento italiano, ovvero cosa è il «diritto ecclesiastico»», in BERLINGÒ, S. e CASUSCELLI, G., *Diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 17 ss.

¹⁰ PASQUALI CERIOI, J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio della distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

giosa» è la sua tendenziale autonomia, quantomeno organizzativa, rispetto ad aggregazioni religiose di cui, per avventura, si potrebbero persino condividere aspetti essenziali della credenza di fede¹¹. Un'autonomia che può anche non assurgere a livelli di consistenza tali da dotare l'organizzazione di un carattere istituzionale o ordinamentale ma che comunque marca la distanza da analoghi gruppi confessionali, di cui anzi talora si mette in discussione la posizione nell'ambito della dottrina di fede¹².

Resta peraltro fermo che, come già si è accennato e come la giurisprudenza di legittimità non ha mancato di precisare, l'ordinamento giuridico è tenuto a impedire che dall'autoqualificazione del gruppo derivino effetti giuridici irragionevoli¹³.

¹¹ Più concretamente, si può quindi ipotizzare che il Costituente abbia preso a riferimento un paradigma di confessione religiosa tarato sull'esperienza giudaico-cristiana e quindi sulla Chiesa cattolica e pensato di conseguenza a strutture organizzative di una comunità di fede, stabili e fortemente strutturate, che tendono a considerarsi come uniche depositarie di una determinata credenza di fede e del complesso dei precetti che a essa fanno riferimento. Allo stesso tempo, però, occorre prendere atto della sopraggiunta inadeguatezza di una così stringente definizione di confessione religiosa, che in effetti è ormai non più in grado di rappresentare una realtà sociale che è invece fatta di aggregazioni religiose che assumono una veste non già istituzionale ma comunitaria e che non intendono mettere radicalmente in discussione il bagaglio di fede di cui altre confessioni religiose si dicono depositarie.

¹² In questa direzione, in dottrina si è hanno fatto riferimento a determinate funzioni che sono «immanenti al modo di essere di una confessione (e che non esistono nell'ambito di una associazione) come il riconoscimento di ministri di culto, di matrimoni celebrati in forma religiosa, di enti ecclesiastici, e via di seguito» e si è osservato di conseguenza che «la distinzione tra associazione e confessione religiosa sta nella autonomia istituzionale piena che una aggregazione ha nei confronti di ogni altra aggregazione, essa stessa istituzionalmente autonoma. Quanto tale autonomia non esiste, quando cioè un gruppo confessionale si sente, e afferma di essere, parte di una aggregazione più ampia (riconoscendone la dottrina e la gerarchia), siamo di fronte ad una associazione religiosa», così propendendo – ci pare – per una almeno parziale assonanza tra le coppie concettuali istituzione/associazione e confessione/gruppi religiosi non confessionali: CARDIA, C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, Giappichelli, 2015.

¹³ Si veda la nota posizione della Corte costituzionale relativa agli «esiti irragionevoli di una incontrollabile autoqualificazione (meramente potestativa) delle associazioni»: *Corte cost, sent. n. 467/1992*. E' su questo crinale che si innesta la questione (non già della generale nozione giuridica di confessione religiosa ma) dei criteri attraverso cui accertare in concreto che ci si trovi dinanzi a una confessione religiosa. Qui il riferimento inevitabile è alla indicazione – invero discutibile – della stessa Corte costituzionale, che con la sentenza n. 195/1993 ha avuto modo di precisare che al fine del riscontro del carattere di confessione religiosa occorre fare riferimento, alternativamente, allo statuto dell'ente (per

A mio modo di vedere, quanto sopra consente di ritenere che il riconoscimento del carattere di confessionalità non può che costituire la risultante, mai definitiva, di un ponderato apprezzamento delle conseguenze giuridiche che da esso derivano o si pretenderebbe di far derivare, sicché, per dirla diversamente, la qualifica soggettiva di confessione religiosa non ha un valore assoluto ma assume un contenuto e una portata dipendenti dalle finalità ovvero dagli effetti per i quali viene di volta in volta invocata (o richiesta dallo stesso ordinamento).

Con queste prime conclusioni, possiamo ad affrontare il quesito concernente la reale portata del riferimento alla eguale libertà contenuto nello stesso primo comma dell'art. 8 Cost. Qui il punto da sottolineare consiste nella circostanza per cui, di là dell'ambiguità testuale della formula adottata¹⁴, l'art. 8, comma 1, Cost. esplicita la fondamentale postura pluralista dell'ordinamento e quindi l'equidistanza dello Stato rispetto alle credenze e alle esperienze di fede¹⁵. L'eguale libertà vale di conseguenza a estendere a tutte le confessioni religiose il principio della distinzione degli ordini posto esplicitamente con riferimento alla sola Chiesa cattolica (art. 7, comma 1, Cost.) e quindi a ribadire la piena autonomia-indipendenza anche delle confessioni religiose diverse dalla cattolica nel

verificare che esso ne esprima con chiarezza i caratteri confessionali), all'esistenza di precedenti riconoscimenti pubblici (deducibili anche da rapporti che l'organizzazione intesse «con organi settoriali dello Stato»), alla comune considerazione (dovendosi in questo caso fare riferimento non all'opinione pubblica dell'intera comunità nazionale ma all'opinione condivisa «da altri che abbiano proceduto alle medesime valutazioni, pervenendo alle medesime conclusioni» e quindi da quanti specificamente si siano interessati al tema). La Corte giunge ad includere tra i suddetti criteri anche l'eventuale stipula dell'intesa. La quale quindi equivale al riconoscimento, in capo al soggetto religioso che ne è firmatario, della qualifica confessionale, anche se v'è da osservare che si tratta di una conclusione tutto sommato scontata, quasi banale. In effetti, si è notato al riguardo che tale criterio si traduce in «una vera e propria inversione logica nella lettura del dettato costituzionale [atteso che il] potere-diritto di concludere intese, riconosciuto alle confessioni diverse dalla cattolica dall'art. 8.3 Cost., è una conseguenza del possesso del carattere di confessionalità da parte di una formazione religiosa, non certo un presupposto» (RICCA, M., *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 108).

¹⁴ E finanche delle reali intenzioni del Costituente: cfr. VITALE, A., *Corso di diritto ecclesiastico* cit., p. 194, secondo il quale «(...) che sia necessario un articolo della Costituzione per stabilire una cosa ovvia (non la si dice in relazione ai partiti, non la si dice in relazione ai sindacati) è di per sé un brutto segno. E che si tratti di un brutto segno viene confermato se si guarda alla genesi dell'art. 8, c. 1°». Ad avviso dell'A., «[l]a morale è che i Costituenti non hanno pensato ad un autentico pluralismo confessionale».

¹⁵ RICCA, M., *Pantheon* cit., 294 s.

proprio ordine e rispetto all'ordine dello Stato (a cominciare dall'assenza di ogni pretesa di subordinazione al potere politico e viceversa).

E' evidente peraltro come in questo contenuto per così dire minimo la garanzia costituzionale implichi il riferimento a una nozione di confessione religiosa ampia e comprensiva, prescindendo ad esempio dalle caratteristiche organizzative o dimensionali così come dalla circostanza che si tratti di confessione dotata o meno di formale riconoscimento, circostanze che invece –si ripete– ben possono venire in rilievo se ed in quanto siano da ricollegare a particolari proiezioni giuridiche nell'ordine dello Stato.

In quanto espressione e garanzia del pluralismo confessionale, poi, l'affermazione di cui al primo comma dell'art. 8 Cost. non può che porsi alla base di quell'esigenza di tutela delle specificità confessionali che, come meglio si vedrà, ispira la previsione di cui al successivo terzo comma.

Peraltro, nella formula del primo comma il riferimento alla libertà rileva in termini generali e comprensivi¹⁶. Ciò aiuta a declinare in maniera vieppiù estensiva i contenuti della garanzia costituzionale, trasponendola ai più svariati ambiti dell'esperienza giuridica delle confessioni religiose e quindi ben oltre il perimetro contenutistico tradizionalmente ascrivito alla libertà religiosa (coincidente *grosso modo* con la deduzione normativa del fine di religione e di culto attualmente vigente¹⁷).

La circostanza non è priva di implicazioni di rilievo, ponendosi anzi alla base delle particolari difficoltà che, allo stato attuale, si frappongono all'individuazione di un univoco criterio di interpretazione e di traduzione operativa del principio della eguale libertà (e che sono non dissimili da quelle che accompagnano l'affermarsi della dimensione pubblica

¹⁶ Sul più profondo significato da ascrivere all'accostamento tra libertà e uguaglianza, si veda ancora RICCA, M., *Pantheon* cit., ivi.

¹⁷ E plasticamente rappresentata dalla previsione dell'art. 16 della legge n. 222/1985 (*Disposizioni sugli enti e beni ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi*): «Agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attività diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e di beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro».

del fattore religioso). In particolare, l'espandersi sempre più incisivo della libertà religiosa (precipuaamente nella sua dimensione collettiva e istituzionale) oltre i confini delle attività c.d. tipiche costituisce per i soggetti religiosi un decisivo fattore di attrazione verso la disciplina prevista per i soggetti non religiosi (che normalmente svolgono quelle diverse attività) spingendo per una sostanziale equiparazione nella rispettiva condizione giuridica o quantomeno nelle condizioni di accesso a quella disciplina.

In ipotesi siffatte (tipico, come vedremo, il caso dell'inclusione degli enti religiosi nel sistema della sussidiarietà) il parametro della eguale libertà delle confessioni religiose si mostra insufficiente, dal momento che l'istanza egualitaria non si esaurisce all'interno della fenomenologia religiosa ma coinvolge il rapporto tra gruppi religiosi e gruppi non religiosi. In altri termini, si ha che l'eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 Cost. vada posta in relazione a una esigenza di eguaglianza di portata più generale¹⁸ o comunque debba tenere conto di esigenze di qualificazione e di selezione che caratterizzano i particolari settori di regolamentazione giuridica di volta in volta implicati dall'agire confessionale.

Alle confessioni religiose interessate (e ai loro enti) viene così richiesto il soddisfacimento di oneri di conformazione non dissimili da quelli richiesti ai gruppi non religiosi. Con esiti tuttavia che si riflettono in senso potenzialmente regressivo sulla tenuta dell'eguaglianza interna alla fenomenologia religiosa.

Come si avrà modo di appurare nel prosieguo, la riconversione funzionale dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. è, in questo contesto, tutt'altro che casuale.

3. LA FUNZIONE ELETTIVA DELL'INTESA (ART. 8, COMMA 3, COST.)

Tale osservazione ha evidentemente riguardo a un tratto caratterizzante delle vicende attuative dell'intesa, di emersione (relativamente) più

¹⁸ E qui a rientrare in gioco è evidentemente la funzione antidiscriminatoria cui asolve l'art. 20 Cost., funzione che, come si vedrà in conclusione di questo scritto, è attualmente paralizzata dalla vigente declinazione normativa del fine di religione e di culto (e dall'ampiezza degli effetti ad essa ascritti).

recente. Prima di entrare nel merito di queste ultime, è però opportuno soffermarsi ulteriormente sul dato di partenza. E quindi dare conto della collocazione sistematica della previsione in ragione della quale i «*rapporti*» delle confessioni religiose diverse dalla cattolica con lo Stato «*sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*» (art. 8, comma 3 Cost.). E' un'operazione interpretativa per la quale sembra non possa prescindersi dal collegamento che si instaura tra le distinte (ma, per l'appunto, non separate) previsioni contenute nell'art. 8 Cost. (ivi compresa quella che si riferisce all'autonomia organizzativa e statutaria).

In effetti, il dato che balza immediatamente in evidenza è che l'affermazione dell'eguale libertà si trova a convivere con un meccanismo di disciplina normativa dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose dalla cui concreta attivazione non può che derivare il venire in essere di discipline diversificate ovvero sia «la creazione di altrettanti diritti speciali quanti sono i gruppi i cui interessi vengono regolati attraverso l'intesa»¹⁹. Si comprendono quindi facilmente le ragioni per cui in dottrina si sia fatta ben presto strada la necessità di chiarire ragioni e limiti del ricorso all'intesa, individuandone così l'essenziale funzione costituzionale, in modo da impedire che essa si proponga quale strumento non già di attuazione del pluralismo democratico ma all'opposto di consolidamento del potere politico nell'ottica di una sorta di scambio di favori (legittimazione politica come corrispettivo del riconoscimento di prerogative e benefici)²⁰.

La risposta al quesito è stata persuasivamente rinvenuta proprio nei presupposti che stanno alla base dell'affermazione del principio dell'eguale libertà. La doverosità (in capo allo Stato) dell'intesa deriva cioè proprio dalla *ratio* sottesa all'affermazione della eguale libertà ovvero-

¹⁹ Così VITALE, A., «Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi», Milano, Giuffrè, 2005, p. 197, ove poi opportunamente si avverte che «[i]l diritto speciale inteso a creare posizioni differenziate per quanti sono o possono essere i gruppi confessionali è comprensibile per eliminare le conseguenze di una normativa che limita solo per alcuni soggetti e non per tutti le iniziative attraverso cui quei soggetti costruiscono la loro identità, ossia il modo tutto particolare in cui essi hanno bisogno di autorealizzarsi ...».

²⁰ Cfr. CASUSCELLI, G., DOMIANELLO, S., «Intese con le confessioni diverse dalla cattolica», in BERLINGO, S., CASUSCELLI, G. DOMIANELLO, S., *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Torino, Utet, 2000.

sia dall'obbligo costituzionale di rispetto della distinzione degli ordini. In questa dimensione prospettica, la c.d. riserva di accordo integra e completa le garanzie appannaggio della stessa distinzione degli ordini e del connesso obbligo costituzionale al rispetto dell'indipendenza-autonomia delle confessioni religiose ²¹.

L'assunto si riverbera coerentemente sulla enucleazione della funzione elettiva dell'intesa e sulla definizione delle condizioni che ne sostanziano la peculiare doverosità. L'attenzione è andata quindi ad appuntarsi sul significato da ascrivere al termine «*rapporti*» che a sua volta individua, per così dire, la «materia» oggetto di regolamentazione doverosamente bilaterale (ovverosia sottratta alla legislazione unilaterale dello Stato). Si è così ribadito, anche di recente, che può parlarsi di «*rapporti*» nel senso implicato dall'art. 8, comma 3, Cost. solo laddove le pretese di regolamentazione provenienti dai due ordini distinti producano o siano in grado di produrre un conflitto di lealtà in capo al cittadino-fedele, chiamando in causa l'autonomia confessionale costituzionalmente garantita ²². In altri termini, la finalità tipica dell'intesa consiste nella rimozione di quei conflitti tra ordine temporale e ordine spirituale che, implicando il riferimento alla autonomia-indipendenza delle confessioni religiose, non rientrano compiutamente nell'ordine dello Stato ²³. In tal modo, si può aggiungere, l'intesa (ovverosia la legge statale che l'approva) costituisce uno strumento di disciplina normativa destinato alla valorizzazione delle specificità confessionali, che introduce una dif-

²¹ CASUSCELLI, G., *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano* cit., p. 68.

²² Con il che, quindi, si realizza «la garanzia che, ove la presenza di conflitti di lealtà generi rapporti tra gli ordini, pur distinti, dello Stato e di una confessione religiosa, eventuali soluzioni di accomodamento, dirette virtuosamente a ridurre tali conflitti di lealtà per favorire l'effettiva libertà di religione dei singoli e la pacifica convivenza civile, siano introdotte nell'obbligatorio rispetto dell'autonomia confessionale»: DOMIANELLO, S. «Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria», in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di FUCCILLO, A., Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 46.

²³ Contenuto operativo tipico della bilateralità è quindi il riconoscimento, nell'ordine proprio dello Stato, dei c.d. poteri ordinamentali (normativi, amministrativi, giurisdizionali) del gruppo confessionale: attraverso la disciplina bilaterale, vengono a predisporre le condizioni affinché una situazione giuridicamente rilevante nell'ambito statale sia disciplinata, soggetta a provvedimenti di tipo amministrativo o ancora decisa (non già dall'ordinamento statale medesimo ma bensì) dall'ordinamento confessionale: cfr. VITALE, A., *Corso di diritto ecclesiastico*, cit., part. p. 208 s.

ferenziazione normativa ragionevole in quanto costituzionalmente fondata.

Diversamente, ci si colloca al di fuori del perimetro previsto per l'intesa laddove invece a venire in questione innanzi all'ordinamento sia il soddisfacimento, pur partecipato, di istanze di protezione che, riconducibili a un interesse religioso del cittadino, non coinvolgano profili di garanzia costituzionale dell'autonomia delle confessioni o la tutela delle esigenze indifferentemente proprie di tutte le esperienze di fede, tanto collettiva che individuale²⁴, esigenze il cui soddisfacimento spetta al diritto unilaterale statale.

Peraltro, occorre dare conto di una difficoltà che condiziona da principio la funzionalità di questo schema. In particolare, non va sottaciuta la circostanza per cui già solo in questa sua prospettazione fisiologica (e cioè anche a voler prescindere dai fenomeni distorsivi di cui si dirà di qui a poco), il contesto normativo preesistente all'entrata in vigore della Costituzione favorisce, per quanto indirettamente, il prodursi di un effetto di discriminazione a danno delle confessioni religiose che non abbiano stipulato un'intesa. Accade infatti che l'approvazione dell'intesa faccia venire meno, per la confessione beneficiaria (e, evidentemente, solo per essa) l'applicabilità della risalente legge n. 1159/1929 c.d. sui culti ammessi, che invece continua ad applicarsi alle confessioni religiose prive di intesa. Con tutta una serie di conseguenze pregiudizievoli, per le confessioni non intesizzate, che derivano dalla matrice antidemocratica di quella legge (e del relativo regolamento di attuazione) e che sono particolarmente evidenti proprio per riguardo al conferimento della personalità giuridica per i rispettivi enti (ovverosia, per gli istituti dei culti diversi dal cattolico-delle confessioni religiose prive di intesa)²⁵.

²⁴ Naturalmente, non è sempre possibile distinguere con assoluta certezza quanto delle pretese di disciplina pattizia sia ascrivibile a un più o meno potenziale conflitto di lealtà, coinvolgente il cittadino-fedele, e quando invece ci si trovi di fronte a un prevalente problema di salvaguardia degli interessi istituzionalizzati del gruppo confessionale. Lo scostamento può risultare ben poca cosa e anzi essere pienamente in linea con le finalità sottese alla previsione costituzionale (nonché al ruolo stesso della formazione sociale-confessione religiosa) ma neppure può escludersi che esso sia invece tale da indurre un uso distorto e strumentale dell'intesa.

²⁵ Tale articolato normativo non può non risentire del contesto politico in cui ha visto la luce, tant'è che essa è stata oggetto di alcuni significativi interventi della Corte costituzionale. Come spiega P. FLORIS, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, cit., p. 147 «[l]a stessa sopravvivenza –pur con i rilevanti interventi della Corte costituzionale–

Nel contempo, spostandoci, per così dire, sul terreno delle difficoltà sopravvenute va tenuto presente che la medesima funzione di antidoto ai conflitti di lealtà e di valorizzazione delle differenze ancora da ascrivere all'intesa di cui all'art. 8, comma 3, Cost. va ora ricollocata nel nuovo contesto multireligioso e multiculturale. Essa ha cioè da tenere conto della necessità di una inclusione delle differenze religiose e culturali per così dire diffusa o «delocalizzata», in quanto presente potenzialmente, pur se implicitamente, in tutti gli ambiti dell'agire sociale e di conseguenza nei più svariati settori di regolamentazione giuridica.

4. LA SUA DOVEROSITÀ COSTITUZIONALE E IL RUOLO DEL DIRITTO UNILATERALE STATALE

Di per sé, la sottolineatura del segnalato effetto indiretto²⁶ porta immediatamente a rinvenire nell'inerzia del legislatore la responsabilità primaria della condizione peggiore in cui, ad oggi, versano le confessioni religiose prive (non solo) d'intesa ma altresì di garanzie normative costituzionalmente coerenti (non potendo certo definirsi tali le previsioni contenute nella legislazione sui culti ammessi).

L'osservazione ci induce a spendere qualche parola ulteriore a proposito del nesso che intercorre tra i commi 1 (nonché 2) e 3 dell'art. 8 Cost.

In particolare, l'esistenza di un collegamento tra il principio dell'eguale libertà e il sistema delle intese non mi pare sia contraddetta dalla posizione espressa dalla stessa Corte costituzionale nella ben nota sentenza del 2016 (la n. 52, relativa al c.d. caso UAAR), laddove il giudice delle leggi ha espressamente escluso che la disposizione di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. assuma una portata «procedurale meramente servente dei –e perciò indissolubilmente legata ai– primi due commi, e quindi alla realizzazione dei

della legge n. 1159/1929 e del relativo regolamento di attuazione «ha messo a dura la prova la capacità dell'ordinamento di comprendere e riconoscere fenomeni nuovi, come quello dell'associazionismo religioso non (o non abbastanza) istituzionalizzato, che si è manifestato sul territorio italiano soprattutto negli ultimi decenni e che ha interessato, in particolare, le comunità di nuovo insediamento o formazione».

²⁶ Diseconomia esterna, secondo la suggestiva espressione di AUCINO, F., *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del favor religionis, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 13/2021, part. p. 40 s. nel precipuo riferimento agli effetti del «diritto comune delle intese», ivi approfondimenti sulla specifica questione accennata nel testo.

principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti». In buona sostanza –sembrerebbe di capire– nell'ottica della Corte costituzionale l'intesa non realizza l'eguale libertà ma si limita a estendere alle confessioni religiose diverse dalla cattolica il metodo bilaterale che, stante l'art. 7, comma 2, Cost. caratterizza i rapporti con la Chiesa cattolica.

Ora, che l'intesa –come peraltro afferma la Corte– non sia lo strumento deputato a realizzare l'eguale libertà (da intendersi, nel contesto argomentativo della stessa Corte, come parità di trattamento) non equivale necessariamente a privare il terzo comma dell'art. 8 di una funzione sostanziale né ad escluderne la continuità rispetto al principio posto dal primo comma del medesimo articolo.

Diversamente, va sottolineato che l'esigenza di differenziazione disciplinare cui l'intesa risponde (o, meglio, dovrebbe rispondere) rientra a pieno titolo nell'alveo prescrittivo del principio dell'eguale libertà. Da questo punto di vista, vale osservare che, se è vero che per la confessione l'intesa non costituisce certo un obbligo, è altrettanto vero che il principio della distinzione degli ordini e quindi dell'autonomia, nell'ordine proprio, delle confessioni religiose impedisce al legislatore di farsi carico delle specificità confessionali attraverso una normazione unilaterale²⁷.

Il diritto pattizio assume quindi –giova ribadirlo– una funzione e una portata differenziante, sicché per il tramite dell'intesa si consegue un obiettivo non già di parificazione (eguaglianza di trattamento) bensì, all'opposto, di differenziazione disciplinare²⁸. In effetti, escludere –come ha fatto la Corte– che l'intesa abbia il compito di realizzare l'eguale libertà (ovverosia, potremmo precisare, il suo contenuto minimo) equivale a segnalare che non è dato ricorrere all'intesa per conseguire una parità di trattamento altri-

²⁷ Si veda DOMIANELLO, S., «Il matrimonio...», cit., EAD., «Libertà religiosa tra bilateralità necessaria», cit.

²⁸ «La causa, cioè la giustificazione, delle intese e del concordato non è, almeno direttamente, quella antidiscriminatoria: che certo può sorgere per effetto delle diverse pattuizioni con l'adozione nelle stesse materie di regole e assetti diversi, talora opposti, a seconda dell'interlocutore confessionale: una forma di neocorporativismo. La funzione delle intese, come ovviamente anche del concordato, è, invero, quella di assicurare il pluralismo religioso: non l'eguale libertà, ma all'opposto la libertà diseguale, non è antidiscriminatoria ma all'opposto differenziante, non tende al diritto comune ma al diritto speciale»: COLAIANNI, N., *La decadenza del «metodo della bilateralità» per mano (involontaria)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 28/2016, p. 16 (anche in Id., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017).

menti negata²⁹. Ma l'argomentazione della Corte³⁰ non può valere ad escludere che tra i commi 1 e 3 della medesima disposizione costituzionale sussista un nesso sistematico-ricostruttivo sostanziale. E' proprio questo nesso infatti che consente di ricomporre in un unitario quadro di garanzie costituzionali il *proprium*, le specifiche ragioni dell'intesa. In questo senso, la posizione espressa nella sentenza n. 52 va letta in correlazione a quanto da essa stessa evidenziato in altra occasione e cioè che l'intesa si pone quale «espressione di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte» (Corte cost., sent. n. 235/1997).

5. LA VICENDA ATTUATIVA. L'ESTENSIONE MATERIALE E CONTENUTISTICA E LE DISTORSIONI FUNZIONALI

Possiamo ora passare a tratteggiare la vicenda attuativa dell'intesa. E qui occorre rilevare come sia stato lo stesso avvio –peraltro immediatamente successivo alla riforma-sostituzione dei Patti lateranensi– dei processi di attuazione dell'art. 8, comma 3, Cost. ad aver posto le basi per una progressiva trasformazione della funzione elettiva dell'intesa, come sopra delineata. Non è solo l'Accordo di Villa Madama infatti a indicare la (allora solo emergente) tendenza a instradare nell'alveo dei rapporti pattizi di cui agli artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, Cost. «materie» che diversamente rientrerebbero per intero nell'ordine dello Stato e in particolare la previsione e la regolamentazione di peculiari meccanismi di tutela promozionale della libertà religiosa: su tutti, l'accesso al sistema di finanziamento delle confessioni religiose che fa leva sulla destinazione della quota dell'otto per mille del gettito fiscale IRPEF³¹.

²⁹ Sicché, come si è detto efficacemente, «[r]icorrere all'intesa in funzione solo e direttamente antidiscriminatoria costituirebbe un atto politicamente viziato da eccesso di potere per la divergenza tra il fine e lo strumento adoperato»: COLAIANNI, N., *La decadenza* cit., p. 17.

³⁰ Che in effetti va messa in relazione all'assenza, rilevata dalla Corte, di una disciplina legislativa della procedura di stipula e approvazione dell'intesa, in grado di ancorare a criteri di legittimità la scelta del Governo di avviare le trattative richieste e quindi di sostenere un corrispondente diritto in capo alla confessione richiedente. cfr. DOMIANELLO, S., «La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 20/2017 pp. 3-4.

³¹ ELEFANTE, C., *L'«otto per mille» tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Torino, Giappichelli, 2018.

In questo modo, la funzione dell'intesa subisce una trasformazione significativa, dal momento che non è più deputata (o comunque non è più solo deputata) a risolvere un problema di concorrenza-sovrapposizione tra discipline che traggono alimento da due ordini distinti ma introduce peculiari meccanismi di attuazione del generale impegno della Repubblica alla rimuovere degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla fruizione dei diritti e delle libertà costituzionali, meccanismi che però sono riservati alle sole confessioni che abbiano ottenuto la stipula (e l'approvazione) dell'intesa.

L'allineamento contenutistico delle varie intese sottoscritte e approvate nel corso del tempo (e che ha indotto a parlare di intese fotocopia³²) viene in larga misura visto proprio come sintomo significativo dello sviamento funzionale che porta l'intesa a proporsi quale chiave d'accesso a un regime giuridico privilegiato. Sospesa tra la dimensione regolamentativo-disciplinare e quella operativo-economico-finanziaria, l'intesa finisce con l'alimentare quegli esiti di omologazione delle confessioni religiose che si pongono in palese contrasto con il più genuino obiettivo della differenziazione secondo specificità confessionale³³ e che, tutto sommato, costituisce la ragione primaria delle tensioni giurisprudenziali che hanno riguardato il tema del diritto (o del non diritto) ad accedere all'intesa³⁴.

6. GLI EFFETTI DI TRASCINAMENTO E L'ARGINE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E DI LEGITTIMITÀ

Non meno significativi sono gli effetti che l'accesso all'intesa produce al di fuori del proprio perimetro regolamentativo. Possiamo parlare al riguardo di una sorta di effetto di trascinamento dell'intesa ovvero sia degli effetti che conseguono all'acquisizione della qualità di confes-

³² Cfr. DOMIANELLO, S., «Il matrimonio...», cit., p. 225.

³³ Secondo CASUSCELLI, G., «Volendo togliere ogni dubbio...», in ZACCARIA, R., DOMIANELLO, S., FERRARI, A., FLORIS, P., MAZZOLA, R. (a cura di), *La legge che non c'è*, cit., p. 269, «[l]a (parziale) uniformità dei contenuti, talvolta esecrata, non è dovuta al caso o alla pigrizia delle parti nella stesura del testo di un accordo: essa è la controprova che, di regola, le esigenze delle confessioni concretizzate nell'esperienza giuridica ricadono nei medesimi ambiti di materie e che i sottesi interessi da tutelare hanno molteplici caratteri comuni.».

³⁴ Alludo nuovamente alla vicenda giudiziaria sorta a seguito del diniego opposto dal Governo alla richiesta di trattative volta alla stipula dell'intesa avanzata dalla Unione Atei Agnostici e Razionalisti (UAAR) e sfociata nella sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016, a cui si è già fatto riferimento in precedenza.

ne dotata di intesa. Accade cioè che la qualità di «confessione intesizzata» costituisca tramite necessario per l'accesso a benefici e prerogative previsti e disciplinati dalla legislazione unilaterale statale (e, ovviamente, regionale) nell'ottica della libertà religiosa c.d. positiva.

In taluni casi, gli effetti di questa tendenza sono così macroscopici da non poter sfuggire al netto giudizio della Corte costituzionale (laddove, beninteso, questa sia concretamente investita della relativa questione di costituzionalità). Ciò vale, in buona sostanza, per l'accesso alle previsioni normative e ai benefici di natura economico-finanziaria che la legislazione regionale dedica all'esercizio della libertà di culto (e in particolare alla predisposizione di spazi dedicati), tuttavia riservandovi l'accesso (in maniera più o meno esplicita) alle sole confessioni religiose dotate di intesa (o comunque, surrettiziamente, alle confessioni religiose di più consolidata e tranquillizzante presenza sociale e ritenute più «affidabili»)³⁵. In tali ipotesi, che chiamano in gioco il valore unitario della libertà religiosa, da ritenere destinata a imporsi senza differenziazioni di sostanza su tutto il territorio nazionale, non è di poco conto la circostanza per cui a venire in questione innanzi al giudice della legge sia un problema di interpretazione e di tenuta del riparto di competenze legislative Stato-Regioni, nei sommovimenti seguiti alla riforma dell'art. 117 Cost.³⁶.

Questi interventi della Corte hanno indubitabili meriti, anche se è forse tempo di chiedere alla Corte stessa un maggiore sforzo in termini di valorizzazione della portata costruttiva della libertà religiosa, in quanto per l'appunto libertà (e non già, più riduttivamente, quale diritto³⁷). Sta di fatto che la necessità di interventi chiarificatori (e ri-

³⁵ Si veda, più di recente, *Corte cost. sent. n. 254/2019*, che ha accolto le questioni di costituzionalità sollevate dal TAR Lombardia relativamente alle disposizioni della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005, come modificate dalla successiva legge n. 2 del 2015, in tema di piano per le attrezzature religiose (PAR).

³⁶ Per gli opportuni approfondimenti rinvio a D'ANGELO, G., «Libertà religiosa e riparto «per materie» delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri)definire e monitorare (note problematiche a partire da Corte cost. sent. n. 67 del 2017)», in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto), in *Diritto e religioni*, n. 2/2017. Va peraltro sottolineato come uno tra i più significativi interventi della Corte in materia resta quello che si colloca in una fase ampiamente antecedente (si tratta di *Corte cost. sent. n. 195/1993*).

³⁷ Per le dovute precisazioni, rinvio a D'ANGELO, G., *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 20 s. Interes-

equilibratori) tende a farsi strada anche oltre la giurisprudenza costituzionale, come comprovano recenti pronunce della Corte di Cassazione, sezione tributi, che hanno recentemente sancito l'illegittimità dell'esclusione di una confessione religiosa priva di intesa dall'accesso al beneficio dell'esenzione dal pagamento della tassa sui rifiuti, posta in essere dai competenti organi comunali sulla base del solo rilievo per cui il gruppo religioso istante non risultasse firmatario di intesa o comunque fosse privo del riconoscimento di personalità giuridica ai sensi della già ricordata legge sui culti ammessi, n. 1159/1929³⁸.

7. SEGNALI CONTRADDITTORI DI DECLINO E RICONVERSIONE

Si iscrivono in questa tendenza anche le ipotesi che coinvolgono ambiti settoriali apparentemente lontani dalla libertà religiosa. E' il caso, tipicamente, di quanto è dato osservare nel contesto dei luoghi normativi di attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale, in cui

santi osservazioni al riguardo in VAZQUEZ, M. L., *La Torre di Pisa e la Moschea 'fuori luogo'. Libertà, diritti e spazio nella giurisprudenza costituzionale sui luoghi di culto*, in *Diritto e religioni*, n. 1/2022.

³⁸ Si veda in particolare Cass., sez. trib., sent. n. 16641/2022, che afferma i seguenti principi di diritto: «a. E' facoltà dei singoli Comuni prevedere nel regolamento comunale che gli edifici adibiti a culto religioso siano esenti da Tari e Tarsu purché la norma venga applicata in armonia con il principio comunitario «chi inquina paga» e con le disposizioni degli artt. 62 e 70 del D.lgs. n. 507/ 1993; pertanto, possono essere esentati da Tari e Tarsu soltanto gli edifici effettivamente destinati all'esercizio del culto e come tali specificamente indicati nella denuncia o nella successiva variazione, non essendo sufficiente a tal fine la mera classificazione catastale. Se il contribuente non assolve all'onere di preventiva informazione tramite denuncia, la circostanza della destinazione a culto non può essere fatta valere nel giudizio di impugnazione dell'atto impositivo. b. Le norme regolamentari di cui sopra devono essere interpretate in termini coerenti ed armonici non solo con la norma primaria ma anche con la Costituzione. Pertanto non è consentito escludere dal beneficio fiscale previsto per locali destinati a culto religioso quelle confessioni religiose che pur potendosi qualificare tali non hanno ancora stipulato le intese di cui all'art. 8 comma 3 della Costituzione; nell'accertare se una determinata comunità sociale può qualificarsi come confessione religiosa il giudice può avvalersi di alcuni indici presuntivi quali, esemplificativamente, la sussistenza di un riconoscimento ai sensi dell'art. 2 della legge 1159/1929 ovvero la circostanza che sia in fase di perfezionamento l'intesa di cui all'art. 8 della Costituzione, oppure operare detto accertamento tramite l'esame dello statuto, che ne esprima chiaramente i caratteri.».

trovano posto anche le confessioni religiose, precipuamente attraverso i rispettivi enti.

Il tema non è nuovo alla riflessione ecclesiasticistica più avveduta e lungimirante, propensa a cogliere l'importanza della relazione economica quale elemento di valutazione dell'andamento della laicità italiana e terreno di verifica dell'interferenza democratica del ruolo pubblico delle religioni³⁹.

I termini di fondo della questione possono essere sintetizzati come segue.

Già nel contesto della normazione attuativa della sussidiarietà «a Costituzione invariata», l'intesa va incontro a un processo che è, ad un tempo, di valorizzazione e di ridimensionamento. In primo luogo, essa rappresenta una sorta di carta d'ingresso alle prerogative e ai benefici, anche di natura economica e fiscale, previsti da tale normativa e riservati agli enti che svolgano, senza fini di lucro, attività di utilità sociale. In buona sostanza, si ha che l'inclusione nel sistema della sussidiarietà sia riservata ai soli «enti delle confessioni religiose che abbiano stipulato patti, accordi o intese con lo Stato» (art. 10, comma 9, del D. Lg.vo n. 460/1997). Ciò però –questo il secondo aspetto da considerare– sulla base di un presupposto che rimarrà sostanzialmente immutato anche con la più recente riforma del Terzo settore e con la riconsiderazione, ivi, della formula che indica, in maniera più inclusiva, gli enti religiosi che possono aspirare a venire inclusi nel nuovo sistema. Si tratta del presupposto per cui nell'elenco delle attività che, in quanto di interesse generale, sono direttamente promosse dall'ordinamento non sono incluse quelle attività che invece concorrono a qualificare il fine istituzionale di religione e di culto e sono alla base dello speciale regime per tali enti previsto dal diritto pattizio e di seguito⁴⁰. Di qui la precisazione ulteriore secondo la quale gli enti in questione sono ammessi a godere

³⁹ FOLLIERO, M. C., «Costituzione e patrimonio ecclesiastico. La relazione economica», in FOLLIERO, M. C., VITALE, A. *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 141 s.; EAD., *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Torino, Giappichelli, 2010.

⁴⁰ Si noti sin da ora che la generale svalutazione del fine religioso-culturale funge da fattore di implementazione dello scarto tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa, dal momento che gli enti di queste ultime sono radicalmente esclusi dal circuito della sussidiarietà.

del regime di *favor* normativamente previsto non in quanto tali ovvero sia in ragione del fine religioso-culturale perseguito ma solo «*limitatamente all'esercizio delle attività*» espressamente considerate dal legislatore come oggetto di quel *favor*.

In questo modo, l'intesa si trova ulteriormente ridimensionata nella sua specialità normativa. Tuttavia, essa assume su di sé una funzione più consona alle mutazioni del contesto socio-economico e politico-istituzionale. Essa cioè affianca all'originaria funzione normativa una più promettente funzione qualificatorio-selettiva, non priva di sostegno tecnico-giuridico⁴¹ per quanto, evidentemente, suscettibile di scivolare verso valutazioni discrezionali di natura strumentale e politica.

8. L'APPRODO ATTUALE. PERMANENZA E CONDIVISIONE DELLA FUNZIONE DI QUALIFICAZIONE SELETTIVA, SECONDO SUSSIDIARIETÀ (E COLLABORAZIONE)

Questa tendenza conosce un'ulteriore progressione evolutiva con il procedere dell'opera di attuazione del principio di sussidiarietà (e, occorre aggiungere, in relazione all'estendersi e all'affermarsi del principio della collaborazione «*per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*»⁴²). In particolare, nel confermare l'interesse dell'ordinamento per l'apporto che le confessioni religiose e i rispettivi enti⁴³ possono

⁴¹ Rimando a quanto ho osservato in D'ANGELO, G., *Principio di sussidiarietà e enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003 nonché, quanto alla riforma del Terzo settore, in D'ANGELO, G., *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto* cit., part. p. 287, sub nota 10.

⁴² Com'è noto il richiamo primario al principio di collaborazione si trova, riferito alla Chiesa cattolica, nell'Accordo di Villa Madama (per il cui art. 1 «*La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese*») ma assume una portata viepiù ampia, sino ad assurgere al rango di principio di sistema. Per approfondimenti al riguardo rinvio a quanto osservo in D'ANGELO, G. e PASQUALI CERIOLI, J., «L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettici) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 19/2021, part. p. 50 s.

⁴³ Si tratta, per l'appunto, degli enti ecclesiastici (ovvero confessionali), tali essendo da considerare, in buona sostanza, gli enti strutturalmente collegati alla Chiesa cattolica o a una confessione religiosa di cui quindi costituiscono espressione dinanzi all'ordinamento giuridico. Alcune delle ultime intese sottoscritte definiscono tali enti come

offrire al riguardo, la riforma del Terzo settore, attuativa della legge delega n. 106/2016⁴⁴ (d'ora innanzi: Riforma) riproduce *grosso modo* l'impostazione seguita dal D. Lg.vo n. 460/1997 e della legislazione di seguito. Con alcune, significative, novità⁴⁵.

Qui interessa soffermare l'attenzione, pur se brevemente, sulla più evidente e discussa di queste novità. Alludo in particolare all'espressione «*enti religiosi civilmente riconosciuti*» (fatta propria in particolare dagli artt. 4, comma 3 del D. Lgs. n. 117/2017, recante il Codice del Terzo settore e 1, comma 3, del D. Lgs. n. 112/2017, recante la nuova disciplina dell'impresa sociale) con la quale vengono ora individuati gli enti potenziali destinatari della legislazione di favore prevista dalla Riforma e che sostituisce quella precedente, la quale a sua volta, come visto, operava un esplicito riferimento alle sole confessioni dotate di intesa.

In dottrina non si è mancato di segnalare la maggiore ampiezza dell'attuale formulazione normativa, unitamente tuttavia al fatto che essa finisca altresì con il produrre «nuove esclusioni»⁴⁶. E' però sul generale significato da ascrivere al requisito del previo riconoscimento civile di religiosità (insito nel riferimento soggettivo agli enti religiosi *civilmente riconosciuti* contenuto nelle disposizioni citate) che merita appuntare la nostra attenzione in questa sede.

religiosi (cfr. VITALI, E., CHIZZONITI, A. G., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 101-102). Va tuttavia segnalato che religiosi sono pure quegli enti che, pur non costituendo espressione di una confessione religiosa o non manifestando un collegamento con essa, si caratterizzano per il fine religioso o di culto perseguito (mentre il perseguimento del fine religioso-culturale costituisce per lo più requisito richiesto per lo speciale riconoscimento di personalità giuridica degli enti ecclesiastici e per l'accesso alla speciale disciplina che ne deriva e che fa leva sulla speciale rilevanza civile assegnata al vincolo di appartenenza confessionale).

⁴⁴ Sulla quale ELEFANTE, C., «Enti ecclesiastici-religiosi e Terzo settore tra questioni aperte e prospettive di riforma: sviluppi recenti», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2016, p. 581 s.

⁴⁵ Anche in questo caso, mi limiterò ad alcune notazioni di sintesi utili ad inquadrare il tema analitico e problematico di questo scritto. Per approfondimenti al riguardo, rinvio sin da ora, almeno, a D'ANGELO, G., *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Torino, Giappichelli, 2020; ID., «Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 9/2022.

⁴⁶ E' l'osservazione di FLORIS, P., «Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 1/2018.

In buona sostanza (e fermo restando che a venire in rilievo è il meccanismo di riconoscimento previsto dalla già ricordata legge n. 1159/1929), il primo punto da evidenziare è che, nonostante la nuova formulazione, l'intento del legislatore resta pur sempre quello di assicurarsi che l'inclusione dell'ente ecclesiastico-religioso nel contesto della riforma non si ponga in contrasto con le opzioni di fondo che sono alla base di quest'ultima, in modo da non comprometterne finalità e impostazione. E' cioè l'obiettivo di assicurare la conformità sostanziale del contributo possibile degli enti ecclesiastici-religiosi al sistema delineato dalla Riforma a rilevare precipuamente in questa ipotesi, lasciando sullo sfondo l'esigenza –pur in certo modo avvertita– di realizzare una qualche parità di trattamento tra i soggetti collettivi religiosi⁴⁷.

In altri termini, nella funzione ad essa assegnata la formulazione attuale non si allontana significativamente da quella precedente. In entrambi i casi, si tratta di quella funzione di asseverazione (in questo caso soggettiva) a cui, per altri profili (più specificamente oggettivi), rispondono gli specifici oneri di conformazione che tanto il Codice del Terzo settore che la nuova disciplina dell'impresa sociale prevedono a carico degli stessi enti (definendone condizioni e limiti di derogabilità)⁴⁸. Ciò peraltro –questo l'ulteriore punto da sottolineare– sulla base dell'immutato presupposto di fondo (che anzi qui si fa più evidente e condizionante), che esclude le attività di religione e di culto (ovvero i rispettivi fini) dal novero (dei fini e) delle attività di interesse generale come normativamente predefinite⁴⁹.

E quindi, in buona sostanza: quella funzione di qualificazione e selezione che originariamente, e in particolare nelle prime fasi di attuazione

⁴⁷ Va peraltro tenuto conto che l'attuale formula normativa è in realtà frutto dell'intervento, per così dire, riparatore del Consiglio di Stato, che nel proprio parere sullo schema di decreto governativo aveva segnalato il contrasto della formula originariamente prevista (e che sostanzialmente riproduceva quella fatta propria dalla già ricordata normativa Onlus e di seguito) con la previsione costituzionale dell'art. 8, comma 1, inducendo il Governo stesso all'adozione della nuova formula.

⁴⁸ E infatti i particolari adempimenti posti in capo all'ente religioso-ETS (o impresa sociale) costituiscono conseguenza dell'avvertita necessità di fare salve le prescrizioni normative connesse al carattere generale dell'interesse da perseguire. Essi sono cioè figlie della volontà di conciliare le legittime pretese alla identità/autonomia degli enti religiosi con il doveroso orientamento a finalità di interesse generale come normativamente declinate.

⁴⁹ Si veda ad esempio l'elenco contenuto nell'art. 5 del D. Lgs. n. 117/2017.

della sussidiarietà, era posta a esclusivo carico dell'intesa si trova ora, per un verso rafforzata, per l'altro (anticipata a un momento logicamente anteriore e cioè) trasferita al (o meglio condivisa con il) riconoscimento civile di religiosità di cui alla legge n. 1159/1929.

In realtà, il condizionamento del diritto pattizio è tutt'altro che secondario. Esso resta ben riconoscibile nel permanere di un approccio normativo alla soggettività metaindividuale religiosa che enfatizza il tema della qualificazione soggettiva, continuando a fare leva –apparentemente senza ripensamenti– su una declinazione, rigorosa e predefinita, della finalità religioso-culturale come derivante dall'esercizio esclusivo o prevalente di determinate attività. Senza considerare coerentemente, a un apprezzabile livello teorico e costruttivo, l'esigenza di apertura operativa e di correlata differenziazione disciplinare che trova sempre più spazio sul piano dell'interpretazione giurisprudenziale e sulla scorta delle sollecitazioni del nuovo contesto economico-sociale e del diritto sovranazionale europeo⁵⁰. Anche per questo, e a maggior ragione stante i limiti originari del meccanismo delineato dalla legge n. 1159/1929⁵¹, l'attuale transizione non appare ancora tale da marcare un sostanziale avanzamento nella direzione della effettiva perequazione della condizione di tutte le forme di manifestazione della fenomenologia religiosa tra di loro e nel confronto con le realtà sociali (o, se si preferisce, con le soggettività giuridiche) non religiose.

9. PROSPETTIVE?

E' difficile prevedere quale possa essere il futuro dell'intesa, essendo tutt'altro che remoto il rischio di confondere auspici e realtà di fatto (e

⁵⁰ Cfr. ELEFANTE, C., «I confini della religiosità e le attività di interesse generale nello spazio del demanio pubblico. Una recente decisione del giudice amministrativo in materia di concessioni marittime a canone ricognitorio», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2021, p. 583 s.; EAD., «La depubblicizzazione delle Ipab e l'accertamento dell'ispirazione religiosa quale impronta qualificante delle attività di assistenza e beneficenza. Orientamenti applicativi e implicazioni sistematiche della recente giurisprudenza del Consiglio di Stato», in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2020, p. 587 s.

⁵¹ Per una valutazione puntuale e aggiornata, non priva dell'indicazione di significative linee prospettiche, D'ARIENZO, M., «Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa», in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 12/2022.

quindi attendibilità delle previsioni). E' però altrettanto difficile revocare in dubbio che essa si trovi discretamente in crisi.

Ad aggiungere, per così dire, benzina sul fuoco è intervenuta la promponente ascesa del principio della collaborazione Stato-Chiese-confessioni religiose, che in effetti, nella ricchezza delle sue proiezioni applicative, sembra persino soppiantare quello della bilateralità⁵². Vi si affianca, su altro versante, il promettente riaffiorare di forme di rilevanza e soddisfacimento degli interessi religiosi diffusi nel contesto degli ordinari moduli di esercizio partecipato della pubblica funzione amministrativa sperimentati in occasione dell'emergenza pandemica⁵³.

Sono, queste, circostanze da monitorare e valutare con molta attenzione e con altrettanta cautela, che però testimoniano la necessità di rinnovamento, in risposta al mutare dei tempi e dei contesti. Una necessità che in effetti non può non riguardare anche l'istituto dell'intesa.

Anch'essa è quindi chiamata a rinnovarsi nelle forme di assolvimento della sua funzione di valorizzazione delle specificità confessionali (e, ora delle differenze religiose e culturali)⁵⁴. Ciò a maggior ragione laddove

⁵² Cfr., anche per le doverose cautele, CASUSCELLI, G., Gli «effetti secondari» (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 8/2021, p. 12 s.

⁵³ Ci si riferisce evidentemente ai protocolli stipulati dalle comunità religiose nell'ambito del provvedimento governativo che consente la ripresa delle celebrazioni religiose, sui quali si soffermano, sottolineandone la riconducibilità all'interno dei modelli di amministrazione partecipata di cui alla fondamentale legge n. 241/1990, CIMBALO, G., «Ortodossia, pandemia e legislazione degli Stati dell'Est Europa a tutela della salute» in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 15/2021, p. 20, sub nota 2, e COLAIANNI, N., «Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)», in *Rivista AIC* (www.aic.it), 4, 2020, p. 223. Segnala l'aggancio degli stessi protocolli al principio collaborativo, D'ARIENZO, M., *Intervista* in *Korazym.org*, 15 maggio 2020 (<http://www.korazym.org/42949/prof-ssa-darienzo-illustra-laccordo-per-le-funzioni-religiose/>).

⁵⁴ Non ci si può soffermare in questa sede su significato e portata di una possibile legge unilaterale statale recante «*Norme in materia di libertà di coscienza e di religione*» (secondo la dicitura indicata dalla *Proposta* del gruppo di lavoro *ASTRID* di cui al volume ZACCARIA, R., DOMIANELLO, S., FERRARI, A., FLORIS, P., MAZZOLA, R. (a cura di), *La legge che non c'è* cit.) in una prospettiva di riequilibrio dell'esistente e di recupero dell'intesa alla sua funzione più genuina. Si vedano al riguardo, almeno, le osservazioni e le precisazioni formulate da DOMIANELLO, S., «Il matrimonio...», cit., part. p. 193 s e 221 s.

si considerino le trasformazioni che coinvolgono il tradizionale assetto delle fonti di produzione normativa⁵⁵.

Sullo sfondo, resta comunque il nodo della qualificazione giuridica delle molteplici e variegate forme di manifestazione del fatto religioso organizzato che aspirano a vedersi riconosciute e valorizzate dall'ordinamento. Di là dallo specifico strumento che di volta in volta viene in rilievo, occorre considerare che le difficoltà che, ad oggi, caratterizzano le operazioni di qualificazione giuridica dei soggetti collettivi religiosi e della loro complessa esperienza giuridica hanno radici profonde. Esse sono in realtà figlie di un preconcetto –fatto proprio da larga parte del diritto pattizio, a cominciare da quello che coinvolge la Chiesa cattolica– che mal si attaglia all'ampiezza dei contenuti viepiù ascrivibili alla libertà religiosa.

Si tratta dell'idea di fondo secondo la quale il fine religioso è tale solo se e in quanto si traduca nel compimento di ben precise attività, normativamente e rigorosamente predefinite, che a loro volta si pongono in una relazione univoca e immutabile rispetto a quel fine. La pervasività di questo presupposto è tale da condizionare non solo le operazioni di qualificazione soggettiva dell'ente ma, sostanzialmente, la disciplina giuridica delle sue sempre più complesse e articolate proiezioni operative, che sfuggono sempre più a un univoco criterio ordinatore (ma rispondono a principi e regole settoriali, viepiù diversificate).

E' un'ipoteca culturale ma anche normativa –veicolata e rafforzata proprio dal diritto concordato con la Chiesa cattolica– che peraltro impedisce alla norma costituzionale posta a presidio del fine di religione e di culto (ovverosia all'art. 20 Cost.) di assolvere con pienezza di risultato alla propria funzione di promozione e antidiscriminatoria.

Con queste premesse, ci sia o meno un futuro per l'intesa, il nodo di fondo che l'ordinamento è chiamato a sciogliere ha a che fare con la

⁵⁵ Si colloca in questa direzione la proposta formulata da RICCA, M., «Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi», in *Calumet-intercultural law and humanities review* (*calumet-review.com*), n. 3, 2016 (<https://calumet-review.com/index.php/it/2016/09/10/una-modesta-proposta-intese-estese-e-liberta-dintendersi/>), che intravede nell'intesa un possibile strumento di integrazione interculturale e di eterointegrazione dell'ordinamento in grado di realizzare un pluralismo per valori maggiormente inclusivo delle diversità culturali.

necessità di un approccio alla soggettività religiosa metaindividuale che sia maggiormente adeguato ai tempi e che quindi ponga in una più convincente e riconoscibile relazione costruttiva la generale qualificazione soggettivo-religiosa (delle confessioni e dei rispettivi enti) e la disciplina, secondo criteri di differenziazione settoriale, dei molteplici e variegati effetti giuridici che da tale qualificazione di volta in volta conseguono.