

**L'APPROVAZIONE DELLE NUOVE INTESA CON LE CONFESIONI RELIGIOSE: UN PERCORSO  
ACCIDENTATO FORSE PROSSIMO A CONCLUSIONE**

*Sommario: 1.- Il quadro attuale; 2.- Il percorso parlamentare; 3.- Sulla giustiziabilità della fase delle trattative*

**1. Il quadro attuale**

Il lento e tormentato percorso di approvazione delle intese stipulate tra il governo e una serie di confessioni religiose offre l'occasione di alcune riflessioni sulla situazione attuale della regolamentazione del fenomeno religioso organizzato nel nostro paese. Il quadro dei provvedimenti in discussione è abbastanza composito. Si tratta infatti di sei nuove intese, cui si aggiunge la modifica dell'intesa con l'Unione delle chiese evangeliche battiste<sup>1</sup>. Delle nuove intese le più risalenti, quanto a data di stipulazione, sono quella con l'Unione Buddhista italiana e quella con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova<sup>2</sup>. Gli altri provvedimenti in discussione sono le intese con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, con la Chiesa Apostolica in Italia, con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (i cosiddetti "mormoni") e con l'Unione induista italiana Sanata Dharma Samgha<sup>3</sup>.

Già questo elenco indica come il percorso di attuazione dell'art. 8 della Costituzione sia entrato in una fase nuova rispetto al passato. Confrontando le intese in discussione con quelle già esistenti emergono diversi aspetti significativi. Il primo è il dato strettamente numerico. Tra il 1984 e il 1995, infatti, in quella che è stata definita "la stagione delle intese", apertasi solo con l'avvio delle trattative per la revisione del Concordato, il Parlamento aveva approvato con legge gli accordi con sei diverse confessioni. Dopo l'approvazione dell'intesa "apripista" con la Tavola Valdese, tra il novembre del 1988 e il marzo del 1989 erano divenute legge le intese con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, con le Assemblee di Dio in Italia e con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane. Nel 1995 era stata la volta di un'altra fetta importante del mondo protestante, con l'approvazione delle intese con l'Unione cristiana evangelica battista d'Italia e la Chiesa evangelica luterana in Italia. Rispetto al quadro vigente, che si compone di sei intese, ve ne sono dunque altrettante in attesa di approvazione.

Al termine di questo percorso, il quadro delle relazioni con le confessioni non cattoliche amplierebbe notevolmente il suo spettro, raddoppiando in termini puramente quantitativi.

Il secondo aspetto rilevante è che, come ampiamente sottolineato in dottrina, tutte le confessioni che hanno finora raggiunto l'intesa si collocano all'interno della tradizione giudaico-cristiana, sono di insediamento risalente nel tempo nel nostro paese e hanno un bacino di fedeli composto essenzialmente da cittadini italiani. Il discorso cambia notevolmente con le nuove intese. Di queste solo quelle con ortodossi e

---

<sup>1</sup> Con questa modifica la confessione sceglie di partecipare alla ripartizione dell'8 per mille dell'irpef, che finora non aveva accettato (A.C. 4569). Si può segnalare che il 2 novembre 2011 il Consiglio dei Ministri ha approvato una modifica dell'intesa già in vigore con le Assemblee di Dio in Italia, sempre in tema di ripartizione dell'8 per mille. Non risulta però sia stato ancora presentato il disegno di legge di approvazione della modifica.

<sup>2</sup> I disegni di legge sono rispettivamente A.S. 2236 e 2237.

<sup>3</sup> A.C. 4517; A.C. 4518; A.C. 4716 e A.S.2235.

apostolici si collocano in un contesto di continuità con il passato. Testimoni di Geova e mormoni si muovono entro la tradizione cristiana, ma hanno entrambi, pur se per motivi diversi, una storia molto conflittuale di rapporti con le autorità statali<sup>4</sup>. Con buddhisti e induisti, evidentemente, l'orizzonte si allarga oltre i confini occidentali: si tratta di confessioni di antico e lontano lignaggio, che, oltretutto, si rivolgono in misura significativa, in aggiunta ad un nucleo di fedeli italiani, anche a specifiche comunità di cittadini immigrati residenti nel nostro paese<sup>5</sup>.

C'è poi un aspetto di carattere temporale. Le intese esistenti sono state approvate dal Parlamento in un periodo relativamente breve rispetto alla stipula governativa, entro un lasso di tempo che è stato talvolta di pochi mesi ma non ha comunque mai superato i due anni. La situazione attuale è invece caratterizzata da un notevole rallentamento del percorso di approvazione. Questo vale in particolare per l'Unione Buddhista e per i Testimoni di Geova, che attendono l'approvazione parlamentare della loro intesa, sottoscritta dal governo addirittura nel 2000, da ben dodici anni<sup>6</sup>. Le altre intese sono state stipulate nel 2007, e dunque anche per loro i tempi di attesa sono ormai assai lunghi, avendo raggiunto la soglia dei cinque anni<sup>7</sup>. Per quanto riguarda i contenuti, le relazioni con le confessioni non cattoliche sembrano, invece, orientate entro una cornice di forte omogeneità<sup>8</sup>. Pur non mancando, ovviamente, delle specificità, è molto forte il riferimento a un modello comune<sup>9</sup>. Le intese si aprono generalmente con una norma, dal dubbio valore

---

<sup>4</sup> Su cui, brevemente ma con efficacia, G. Long, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, Quad. cost., n. 2/2000, 401 ss. Sulla corsia "preferenziale" che sarebbe stata riservata alle intese con confessioni storicamente e sociologicamente meglio inserite nel tessuto culturale italiano vedi, anche per ulteriori riferimenti, V. Pacillo, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi giorni: prime considerazioni*, Quad. dir. pol. eccl., 2007, 375.

<sup>5</sup> Non si affronta qui il tema dei rapporti con l'Islam, che è il vero "convitato di pietra" di questa nuova fase. Tra le difficoltà che hanno finora incontrato alcune intese, in particolare quelle più distanti dal nostro modello culturale, c'è indubbiamente il timore che la loro approvazione possa costituire un "precedente", tale da favorire l'eventuale intesa con la frastagliata galassia dell'Islam organizzato presente nel nostro paese. Sul tema vedi, per un'efficace sintesi, S. Ceccanti, *Islam e Stato in Italia, 2010*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>6</sup> Le due intese sono state aggiornate nel 2007 per dar conto di alcuni cambiamenti intervenuti nel frattempo, come l'abolizione del servizio militare obbligatorio e l'introduzione dell'euro. Tali modifiche, peraltro, non sono derivate da una nuova trattativa con gli enti esponenziali di riferimento, ai quali è stato invece esclusivamente richiesto di sottoscrivere il nuovo testo. Sulla modifica dell'intesa con i buddhisti cfr. S. Angeletti, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, su [www.statoe.chiese.it](http://www.statoe.chiese.it), 2008.

<sup>7</sup> E' stata invece approvata nel 2009 (legge n.68) una modifica dell'intesa con la Tavola Valdese, firmata nel 2007 insieme alle altre intese, relativa alla diversa partecipazione al riparto dell'8 per mille.

<sup>8</sup> Sottolineano questo aspetto, in riferimento alle diverse intese, R. Benigni, *L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in Quad. dir. pol. eccl., 2007, 414. In relazione all'intesa con una parte dell'ortodossia italiana G. Mori scrive che "anche chi avesse solo una generica idea dell'ortodossia rimarrebbe sorpreso da una pressoché totale assenza di specificità ortodosse, a parte gli inevitabili riferimenti alle festività e ad alcuni enti giuridicamente riconosciuti", visto che i pochi commi diversi dalle altre intese "sono senza alcun contenuto a carattere religioso", *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, Quad. dir. pol. eccl., 2007, 403. Come sottolinea questo autore la standardizzazione delle intese deriva anche e soprattutto da una precisa scelta della confessione interessata, "perché forse ciò che unicamente interessava era assicurarsi in buona sostanza quanto già previsto, ad esempio in ordine al matrimonio e al finanziamento, per le altre confessioni religiose". Nello stesso senso V. Pacillo, *L'intesa con...*, cit., 394, scrive che "dove la standardizzazione del contenuto appare più evidente è proprio rispetto alle materie con maggiori ricadute sui cittadini/fedeli in una dimensione di coordinamento tra patrimoni giuridici riferibili all'ordinamento dello Stato ed agli ordinamenti delle diverse confessioni stipulanti", L. Graziano, *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8.3 della Costituzione*, Quad. dir. pol. eccl., 2007, 365. N. Colaianni, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, Quad. dir. pol. eccl., 2000, 480 s., evidenzia come nel corso delle trattative con queste due confessioni si siano man mano abbandonati alcuni temi, la cui normazione avrebbe richiesto una maggiore originalità. Nello stesso senso F. Pizzetti, che da presidente della Commissione per le intese, notava che "in più di un caso sono state le stesse controparti a rinunciare a sottolineare le proprie peculiarità", *Le intese con le confessioni religiose, con particolare riferimento all'esperienza, come Presidente della Commissione per le intese, delle trattative con i Buddhisti ed i Testimoni di Geova*, consultabile su <http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/doc/pizzetti.pdf>. Sul punto anche S. Sicardi, *Questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso: dalla laicità al sistema delle fonti*, Quad. dir. pol. eccl., 2005, 19 ss.

<sup>9</sup> Tra queste, sempre in riferimento alle nuove intese, se ne possono segnalare alcune. Per i mormoni ci sono previsioni particolari che si riferiscono all'attività missionaria che viene svolta in Italia (anche per quanto riguarda assicurazioni sanitarie e permessi di soggiorno) e una dettagliata indicazione dei ministri di culto. Nell'intesa con la Chiesa apostolica è previsto il riconoscimento delle lauree e degli altri titoli rilasciati dal Centro studi teologici, oltre che della figura dei "colportori", abilitati alla "vendita di pubblicazioni religiose". Vi sono poi le diverse modalità di partecipazione al riparto dell'8 per mille. Differenze forse più significative emergono nella

innovativo, che riafferma, in relazione alla specifica confessione e ai suoi aderenti, la libertà religiosa sancita in Costituzione. Più significative sono le previsioni che danno fondamento al principio dell'autonomia della confessione, in primo luogo attraverso l'abrogazione, sempre in riferimento a quella confessione e ai suoi fedeli, delle disposizioni sui culti ammessi del 1929. Segue generalmente un nucleo di norme che riguarda i ministri di culto, la loro condizione e l'assistenza spirituale che essi possono prestare in particolari contesti (l'ambito militare, le strutture socio-sanitarie, gli istituti penitenziari). Seguono gli articoli sull'istruzione (in particolare su insegnamento religioso e istituzione di scuole paritarie), le previsioni sulle festività e (con l'eccezione dei buddhisti) sugli effetti civili del matrimonio. Abbastanza omogenee sono pure le norme sul riconoscimento degli enti religiosi e sugli edifici di culto. In chiusura vi sono le norme sul regime fiscale delle confessioni, in particolare per quanto riguarda il regime delle donazioni e, soprattutto, l'accesso alla ripartizione dell'otto per mille dell'Irpef.

## **2. Il percorso parlamentare**

Le prospettive di approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa sembrano al momento obiettivamente assai remote. Anche per questo è fortemente aumentata la pressione sul meccanismo dell'intesa, meccanismo di produzione normativa di per se atipico, "a metà strada tra le tecniche esecutive del diritto esterno e le prassi concertative del diritto interno"<sup>10</sup>. In assenza di una legge generale sulla libertà religiosa, la "corsa" delle diverse confessioni a raggiungere l'intesa appare facilmente comprensibile, non fosse altro per sottrarsi alla legislazione sui culti ammessi, ma in molti casi sconta la rinuncia a pezzi anche significativi della propria identità, a favore di un modello ormai standardizzato<sup>11</sup>. L'omologazione dello strumento, del resto, "non lo rende meno appetibile per le confessioni che continuano a manifestare le loro aspettative ed a perseguire questo obiettivo, pur consapevoli che alla sottoscrizione devono far seguito i non scontati adempimenti parlamentari"<sup>12</sup>. I quali adempimenti, come la situazione attuale dimostra ampiamente, in una sorta di circolo vizioso, diventano più ardui e laboriosi proprio all'ampliarsi, sia numerico che qualitativo, delle richieste di intesa. Già diversi anni fa si notava giustamente che affidare a questo strumento quasi tutta la normazione in materia, "consente sì alle singole confessioni un riconoscimento 'simbolico' che fa aggio anche sui contenuti concreti, specie quando la loro considerazione sia discussa rispetto alle confessioni stabilite, ma è fonte di trattamenti diversificati non sempre giustificabili e lascia troppo scoperta la posizione di confessioni senza intesa o... con intesa sottoscritta, ma con un possibile 'insabbiamento' della legge di approvazione della stessa"<sup>13</sup>. Considerazioni del genere sembrano ancora pienamente attuali. In un contesto sociale sempre più marcatamente multiconfessionale, in cui le relazioni con le confessioni religiose acquistano un rilievo che va ben oltre il dato prettamente giuridico, il sistema delle relazioni con le

---

descrizione di quali siano le attività di religione o di culto della specifica confessione, che ha anche la finalità di distinguerle, ai fini delle leggi civili e in particolare fiscali, dalle altre attività svolte. Per buddhisti e induisti, ad esempio, tra le attività religiose sono indicate, tra le altre, le "pratiche meditative", la "lettura e commento" di determinati testi, le "iniziazioni" e le "ordinazioni religiose", i "ritiri spirituali" e "la formazione monastica e laica dei ministri di culto". Queste intese, poi, oltre a prevedere l'elencazione specifica dei luoghi di culto, sanciscono il rispetto, in conformità alle norme vigenti, delle tradizioni per quanto riguarda il trattamento delle salme. Per i mormoni viene invece specificato che "la cura delle necessità delle anime comprende anche la ricerca genealogica necessarie per la salvezza delle anime degli antenati".

<sup>10</sup> Come scrive D. Bilotti, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III, Cost.*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it) 2011, 2.

<sup>11</sup> Si può realizzare, di conseguenza, "un'eterogenesi dei fini: nate come intese speciali, sono diventate intese comuni, non servono per tutelare le specificità ma solo per estendere la disciplina comune. E' il paradosso delle intese: per il diritto speciale occorrono le intese; ma se le norme non sono comuni alle altre intese, il procedimento si blocca, ergo, le intese servono al diritto comune" (Colaiani, *Le intese...*, cit., 490).

<sup>12</sup> Come scrive Graziano, *Andando oltre...*, cit., 355. Il rischio, insomma, è di "trasformare lo strumento dell'accordo con le confessioni in un semplice riconoscimento di privilegi", come scrive Pacillo, *L'intesa con la Chiesa...*, cit., 395.

<sup>13</sup> S. Ceccanti, *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, Quad. cost., 2000, 401. Senza contare, come sottolinea tra gli altri Pacillo, *L'intesa con la Chiesa...*, cit., 396, che l'aumento delle confessioni che hanno stipulato un'intesa rischia di aumentare il clima di "sospetto" in cui si muovono le confessioni prive di intesa.

confessioni appare sempre più frammentato e composito. Di queste difficoltà è espressione il complesso procedimento di approvazione parlamentare attualmente in corso.

La stipula, il 4 aprile del 2007, delle sei nuove intese (comprese le due che, come si è visto, erano solo modificative di intese precedenti) aveva fatto parlare di una "seconda stagione delle intese", in grado di rinnovare, ampliandone anche la portata, l'esperienza innovatrice tra la metà degli anni '80 e la metà dei '90. In realtà, le difficoltà erano cominciate subito. Il governo Prodi, che aveva sottoscritto le intese, non era poi riuscito, complice anche la fine anticipata della legislatura, a presentare in Parlamento i disegni di legge di approvazione, nonostante queste contenessero un articolo conclusivo che impegnava formalmente in governo a dare seguito parlamentare alla firma degli accordi<sup>14</sup>. Anche il successivo governo Berlusconi non aveva adempiuto a quest'obbligo per i primi due anni della legislatura. Uno stimolo fondamentale a sbloccare la situazione era poi venuto dall'iniziativa di due senatori (Malan del Pdl e Ceccanti del Pd) che il 4 aprile del 2010 (cioè nel terzo "compleanno" delle nuove intese) avevano presentato dei disegni di legge di approvazione delle intese. La proposta dei senatori riproponeva la questione dell'ammissibilità dell'iniziativa legislativa parlamentare in una materia, quella dell'intesa, che vede una posizione dominante da parte del governo, che è il soggetto che stipula l'accordo presupposto del passaggio legislativo. Non a caso, in passato, la dottrina aveva sempre dato più o meno per scontato che in materia l'iniziativa dovesse intendersi riservata al governo. Questo almeno fino al 2007, quando la questione si era già posta alla Camera dei deputati, a seguito di un'analoga iniziativa parlamentare, volta a favorire l'approvazione di modifiche alle intese con Tavola Valdese e Unione delle Chiese avventiste. Proprio quell'occasione aveva stimolato un intervento della Giunta per il Regolamento, che, pur evidenziando una serie di validi argomenti contrari, aveva concluso, in assenza di espresse previsioni normative, e pur indicando alcuni accorgimenti procedurali, per l'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare<sup>15</sup>. Sta di fatto che l'obiettivo dell'iniziativa dei due senatori, che era evidentemente quello di stimolare l'intervento del governo, veniva raggiunto. Dopo neanche un mese, infatti, il governo Berlusconi approvava e poi rapidamente presentava in Parlamento i disegni di legge di approvazione delle sei intese. I disegni di legge governativi, riuniti con quelli, del resto, identici, di iniziativa parlamentare, venivano assegnati alla Commissione Affari costituzionali in sede deliberante. In Commissione, a fronte di un largo consenso all'approvazione delle intese, emergeva però anche la netta opposizione della Lega Nord, che si esprimeva anche attraverso la presentazione di un gran numero di emendamenti<sup>16</sup>. Proprio per questa difficoltà politica il percorso di approvazione si interrompeva per quasi un anno, fino al giugno dell'anno successivo.

A questo punto qualcosa sembrava finalmente muoversi. Nella seduta del 7 giugno del 2011 il Presidente della Commissione Affari costituzionali riferiva di una lettera con la quale il Presidente del Senato dava conto

<sup>14</sup> La formula dell'articolo è come segue: "Il Governo della Repubblica presenterà al Parlamento, ai sensi dell'art.8 della Costituzione, apposito disegno di legge di approvazione della presente intesa, al quale sarà allegato il testo dell'intesa stessa".

<sup>15</sup> Ammissibilità che, sostiene anzi la Giunta, realizza un bilanciamento fra i diritti dei singoli parlamentari all'iniziativa legislativa e la necessità di garantire la correttezza del procedimento legislativo". Come scrive la Giunta "l'assegnazione di proposte di legge di tal natura - cui deve essere ovviamente allegato il testo dell'intesa ai fini della loro stessa ricevibilità- comporta per la Commissione di merito la necessità, nell'ambito degli approfondimenti istruttori di sua competenza ai sensi dell'art.79 del Regolamento, di verificare - in particolare con il Governo - oltre che ovviamente gli esatti termini degli accordi esistenti fra lo Stato e le singole confessioni religiose coinvolte, la conformità del contenuto di tali proposte di legge con gli stessi. Tale verifica costituisce condizione necessaria per la prosecuzione dell'iter legislativo, avendo lo scopo di incardinare tale procedimento su binari corretti, tutte le volte che l'intervento normativo non possa prescindere da una previa intesa tra le parti e dal suo contenuto". Il parere della giunta si trova su [http://www.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/bollet/200702/0228/pdf/15.pdf#nav](http://www.camera.it/_dati/leg15/lavori/bollet/200702/0228/pdf/15.pdf#nav). Sul tema vedi J.Pasquali Cerioli, *Il progetto parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, su [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2010, che fa anche riferimento al diverso modello di cooperazione tra governo e parlamento adottato per l'intesa con la Tavola Valdese.

<sup>16</sup> Anche in questo caso si poneva una questione piuttosto delicata. Stante la necessaria uniformità contenutistica tra l'intesa e la legge di approvazione, l'eventuale approvazione di emendamenti modificativi del contenuto del testo obbligherebbe infatti il governo a riaprire i negoziati con la rappresentanza interessata, al fine di giungere ad una nuova formulazione dell'intesa. Alla fine gli emendamenti presentati non saranno ritenuti ammissibili, salvo quello che prevedeva il rinvio dell'entrata in vigore della legge, poi votato e respinto in Commissione.

"di una sollecitazione, formulata in sede di Conferenza dei Capigruppo, diretta a completare la discussione in Commissione dei disegni di legge recanti approvazione di intese tra lo Stato e alcune confessioni religiose, assegnati in sede deliberante". Per dare appropriato seguito allo stimolo politico ricevuto, il Presidente della Commissione prospettava "l'opportunità di assumere per conto della Commissione il mandato a verificare insieme ai rappresentanti dei Gruppi parlamentari quali delle iniziative in esame possono proseguire e concludere il loro iter in sede deliberante e quali, invece, sia preferibile rimettere all'Assemblea per la discussione. In tal modo si potrà accelerare il percorso per l'approvazione di quelle importanti iniziative legislative, che testimoniano il rispetto del principio della laicità dello Stato e dell'attenzione a tutte le confessioni religiose"<sup>17</sup>. Il compromesso permetteva al processo di approvazione di riavviarsi, a costo però di separare i destini dei diversi provvedimenti. Il percorso delle sei nuove intese, che fino a quel momento aveva proceduto (con la lentezza di cui si è detto) unitariamente, infatti, si differenziava. A seconda del minore o maggiore consenso che ciascuna intesa riscuoteva tra gli schieramenti politici, si è così definito un processo "a tre velocità". Nella "corsia" più veloce si collocano le intese con le chiese ortodossa ed apostolica. Questi provvedimenti sono rapidamente approvati, in sede deliberante, dalla Commissione Affari costituzionali del Senato, per trasferirsi all'analoga commissione della Camera. Qui la trattazione è abbastanza rapida, nonostante la necessità di aggiornare la copertura finanziaria, che il ritardo nell'iter di approvazione aveva reso in parte obsoleta, per quanto riferito all'anno 2011<sup>18</sup>. Nella seduta del 3 novembre 2011 si conclude l'esame in Commissione, con la richiesta unanime dei gruppi di attribuzione del provvedimento in sede legislativa<sup>19</sup>.

Un percorso analogo, solo un po' più ritardato nel tempo, segue il disegno di legge di approvazione dell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei santi degli ultimi giorni. La discussione in Commissione Affari costituzionali della Camera inizia subito dopo la trattazione delle altre due intese (l'8 novembre 2011) e si conclude il 12 gennaio del 2012. Anche in questo caso è necessario aggiornare la copertura finanziaria del provvedimento ed viene approvata, questa volta però senza l'unanimità dei gruppi, la richiesta di assegnazione del provvedimento in sede legislativa. Le altre tre intese, quella con l'Unione Buddhista, con l'Unione Induista e con i Testimoni di Geova, si collocano nella corsia più lenta del percorso. Questi provvedimenti ancora giacciono in Commissione Affari costituzionali in Senato e dall'estate del 2011 non si segnalano passi avanti. Nel momento in cui si scrive (1 marzo 2012) è possibile prevedere che il loro iter non riprenda prima che le altre intese, una volta che saranno approvate dalla Camera, dovranno tornare in Senato per l'approvazione della modifica sulla copertura finanziaria. A quel punto per le tre intese "ritardatarie" l'aggiustamento della copertura potrebbe essere effettuato direttamente dalla Commissione del Senato, evitando così il rischio di una navetta tra i due rami del Parlamento.

### **3. Sulla giustiziabilità della fase delle trattative**

Un'ultima riflessione la merita un recente intervento del Consiglio di Stato, in relazione alla fase delle trattative tra il governo e le confessioni religiose. Il procedimento per la stipulazione delle intese è disciplinato in via legislativa solo per la previsione della legge n.400 del 1988 (l'art.2, terzo comma, lett. I), che attribuisce al Consiglio dei Ministri "gli atti concernenti i rapporti previsti dall'art.8 della Costituzione". Per il resto, la prassi prevede che le trattative vengano avviate con le confessioni che abbiano già ottenuto il

<sup>17</sup> Il resoconto è rintracciabile sul sito del Senato.

<sup>18</sup> La modifica, richiesta dalla Commissione bilancio, ha consistito nell'eliminazione della copertura economica per il 2011 e lo spostamento in avanti (a partire dal 2013) di quella prevista dal 2012 in poi (vedi in allegato alla seduta del 3 novembre 2011).

<sup>19</sup> In questa stessa seduta si è conclusa la trattazione del provvedimento recante modifiche all'intesa con l'Unione cristiana evangelica battista (A.C. 4569), per il quale pure è stato richiesto in maniera unanime dai gruppi l'assegnazione in sede legislativa. Per questo disegno di legge, non essendo stata introdotta alcuna modifica, non sarà necessario un secondo passaggio al Senato.

riconoscimento della personalità giuridica<sup>20</sup>. Le trattative sono avviate su istanza della confessione interessate e sono condotte dal Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, che si avvale di un'apposita Commissione interministeriale per le intese, istituita con d.p.c.m.<sup>21</sup>. Al termine del confronto il Sottosegretario alla Presidenza "redige una relazione di accompagnamento al progetto d'intesa siglato unitamente al rappresentante della confessione religiosa". La competenza passa poi al Consiglio dei ministri, cui spetta, in virtù della norma prima ricordata, autorizzare alla firma il Presidente del Consiglio. Il quadro complesso e frammentato esposto in precedenza ha portato da alcuni anni la dottrina a dedicare particolare attenzione a questa fase, interrogandosi in particolare sulla disponibilità di rimedi, giuridici o politici, contro il diniego di intesa, intesa sia come diniego ad avviare le trattative, sia come loro mancata positiva conclusione<sup>22</sup>. La posizione tradizionale, anche se ormai non necessariamente prevalente, che tende a negare la disponibilità di rimedi giurisdizionali, qualificando la decisione del governo come atto politico, è ora messa alla prova da questa recente sentenza del Consiglio di Stato<sup>23</sup>.

La decisione interviene nella lunga controversia che, dal 1996, oppone al governo l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (UAAR)<sup>24</sup>. Fin dalla sua costituzione l'associazione aveva richiesto al governo, non senza intenti provocatori, l'avvio delle trattative per la stipula di un'intesa ai sensi dell'art. 8 della Costituzione. Dopo diversi sollecitazioni, nel febbraio del 1996, aveva ricevuto una risposta negativa, "sentiti anche i competenti uffici del Ministero dell'Interno", a firma del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio. Secondo la Presidenza, infatti, "il chiaro riferimento, nell'art. 8 della Costituzione, alla eguale libertà delle confessioni religiose, nonché la previsione dell'istituto delle intese per le confessioni diverse dalla cattolica, escludono che la disposizione costituzionale possa essere applicata ad altre associazioni che non abbiano natura religiosa e confessionale". A fronte di questa decisione, l'associazione aveva presentato un ricorso straordinario al Capo dello Stato. Pur non entrando nel merito della scelta compiuta, il Consiglio di Stato aveva rilevato l'incompetenza dell'organo che aveva espresso il diniego, in particolare per la mancanza di una deliberazione del Consiglio dei ministri. Secondo il Consiglio, infatti, "la valutazione della natura di confessione religiosa dell'ente istante costituisce contenuto essenziale e sostanziale di tale atto

<sup>20</sup> Vedi però quanto si dirà tra poco sulla vicenda che riguarda l'UAAR. In questa fase precedente, dunque, vi è già una verifica della compatibilità dello statuto confessionale con l'ordinamento giuridico italiano (condotto, ai sensi della legge 1156 del 1929, dal Ministero dell'interno, con il parere del Consiglio di Stato). Si tralascia qui ovviamente tutta la questione di cosa debba intendersi per "confessione religiosa", ferma restando la configurabilità di tale categoria (negata ad esempio da V. Tozzi, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, su [www.statechiese.it](http://www.statechiese.it), 2011). La questione definitiva era emersa anche all'avvio delle trattative con l'UBI, per la distanza del buddhismo rispetto alle religioni tradizionali occidentali, tanto da far avanzare perplessità sulla stessa configurabilità di un'intesa ex art.8 Cost., come ad esempio in F. Giulimondi, *Intesa Stato italiano-Unione Buddhisti italiani: ma quest'intesa è costituzionale?*, in *Dir. eccl.*, I, 2000, 936 ss. Attualmente risulta in corso, dal 18 aprile 2001, la trattativa per la stipula dell'intesa con l'Istituto buddista italiano Soka Gakkai, che, non essendo associato all'U.B.I., era stato riconosciuto come ente di culto con d.p.r. del 20 novembre 2000.

<sup>21</sup> La commissione è istituita presso la stessa Presidenza del Consiglio, allo scopo di "preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattativa". La Commissione è composta di rappresentanti, oltre che della Presidenza del Consiglio, dei vari ministeri interessati, ed integrata di volta in volta da quattro rappresentanti della confessione interessata, i quali, con una precisazione che non può non suonare abbastanza singolare, devono necessariamente essere di cittadinanza italiana. E' previsto anche un parere della Commissione consultiva per la libertà religiosa, istituita con lo stesso provvedimento. Sul tema informazioni e aggiornamenti su <http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/commissioni.html#1>.

<sup>22</sup> Vedi, tra gli interventi più recenti Angeletti, *La nuova intesa...*, cit., 5 ss.; Randazzo, *Art. 8, cit.*, 206ss., che solleva anche la questione del ruolo del Parlamento; e L.D'Andrea, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n.346/2002*, *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003, 678ss., che giustamente collega la questione al quadro normativo generale, sottolineando che riservare tutta la fase delle intese "all'insindacabile discrezionalità politica del Governo appare tanto meno rischiosa quanto più estesa si presenta l'area di diritto comune entro la quale i singoli gruppi religiosi si collocano su di un piano di parità. Più robusta si delinea la garanzia dell'eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose, meno pregiudicata risulta la posizione di quelle confessioni cui il Governo neghi la possibilità di concludere un'intesa".

<sup>23</sup> La sentenza, del 18/11/2011 si trova sul sito [www.uaar.it](http://www.uaar.it), dove si trovano pure le diverse successive risposte della Presidenza del Consiglio.

<sup>24</sup> Come si legge dallo statuto, l'UAAR è costituita come associazione non riconosciuta, tra le cui finalità vi sono "la promozione della conoscenza delle teorie atee e agnostiche e di ogni visione razionale del mondo, dell'uomo e della sua vita". Sulla vicenda, come spunto per riflessioni più ampie, anche su ateismo e disciplina del fenomeno religioso, cfr. Bilotti, *L'Unione degli Atei...*, cit..

fondamentali del procedimento di intesa"; di conseguenza la decisione di avviare o meno le trattative è un "atto essenziale concernente i rapporti previsti dall'art.8 della Costituzione" e dunque senz'altro da attribuirsi alla competenza del Consiglio dei ministri<sup>25</sup>. Qualche anno più tardi la vicenda si arricchiva di un nuovo passaggio. Visto che l'Uaar aveva rinnovato la richiesta di procedere alle trattative, nel dicembre del 2003 il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio comunicava un nuovo provvedimento di diniego, questa volta deliberato dal Consiglio dei ministri<sup>26</sup>.

Anche questa volta l'Uaar non si dava per vinto e impugnava il provvedimento presso il Tribunale amministrativo di Roma. Questo però dichiarava il proprio difetto assoluto di giurisdizione, ai sensi dell'art.31 del r.d. del 1924, qualificando la scelta governativa come atto politico, e dunque insuscettibile di gravame giurisdizionale<sup>27</sup>. Il ricorso contro questa decisione provoca il recente intervento del Consiglio di Stato. Argomentando la decisione, il Consiglio richiama innanzitutto la propria giurisprudenza, "orientata in un senso estremamente rigoroso e restrittivo" nella delimitazione della categoria degli atti politici, proprio perché la previsione della loro non impugnabilità si pone come "eccezionale e derogatoria" rispetto ai principi generali di giustiziabilità. Nel caso di specie, pur essendo indubbiamente presente il carattere soggettivo che consente la qualificazione come atto politico (e cioè il promanare da un organo di vertice della pubblica amministrazione "individuato fra quelli preposti all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello"), secondo i giudici di Palazzo Spada mancherebbe invece il carattere soggettivo, e cioè "la riconducibilità dell'atto alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri"<sup>28</sup>. L'atto in questione, sottolinea il Consiglio, si inserisce infatti in un procedimento che riguarda non la generale libertà di religione, garantita dall'art. 19 della Costituzione, ma la libertà di organizzazione delle confessioni religiose, disciplinata da una norma, l'art. 8 della Costituzione, che stabilisce la stipula delle intese proprio per limitare la sovranità legislativa del Parlamento riguardo al contenuto delle relazioni con una certa confessione. Già questa circostanza, quindi, "appare difficilmente compatibile con la ritenuta afferenza delle relative scelte all'indirizzo politico generale dello Stato". La necessità di non escludere le scelte governative, inoltre, prosegue la sentenza, "discende anche dall'ampia discrezionalità che le connota: ciò con riferimento sia all'*an* dell'intesa, sia - prima ancora - alla stessa

---

<sup>25</sup> Cons. Stato, sez. I, parere 29 ottobre 1997, n. 3048/96, che si trova su Quad. dir. pol. eccl., 1988, 850 ss. Sottolinea l'importanza dell'ammissibilità del ricorso, da cui si può trarre la sussistenza dell'interesse legittimo della confessione non ammessa alle trattative, F. Corvaja, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, Quad. cost., 2002, 238, che dà conto anche della richiesta del governo al Consiglio di Stato di rivedere il parere (nota n. 47).

<sup>26</sup> La lettera è pubblicata sul sito [www.uaar.it](http://www.uaar.it). Nella missiva si legge che "il Consiglio dei Ministri ha condiviso il parere espresso in merito dall'Avvocatura dello Stato, la quale ritiene che la professione dell'ateismo, certamente da ammettersi al pari di quella religiosa quanto al libero esercizio in qualsiasi forma, individuale ed associata, purché non integrante riti contrari al buon costume (art.19 della Costituzione), non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art.8 della Costituzione per le sole confessioni religiose", tra le quali, come indicato dall'avvocatura "si intende generalmente un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone", cioè un "contenuto religioso di tipo positivo".

<sup>27</sup> Tar Lazio, sez. I, 31 dicembre 2008, n.12539.

<sup>28</sup> Si tratta di una consolidata giurisprudenza, sistematizzata da Consiglio Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, n. 1397, secondo cui "la nozione di atto politico non può essere certo ridotta all'ambito di una scelta amministrativa, con pur vaghe connotazioni politiche. L'atto politico, ai sensi dell'articolo 31 del citato testo unico n. 1054 del 1924, è connotato da due profili: soggettivo (dovendo provenire l'atto da organo di pubblica amministrazione, seppure preposto in modo funzionale e, nella specifica vicenda, all'indirizzo e alla direzione al massimo livello della cosa pubblica) e oggettivo (dovendo riguardare la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione)". Un precedente si rinviene già in Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 31 del 17 gennaio 1986; sul seguito conforme nella giustizia amministrativa, cfr. T.A.R. Veneto-Venezia, sez. II, 05 marzo 2004, n. 527 e T.A.R. Veneto-Venezia, sez. III, 25 maggio 2002, n. 2393, nonché T.A.R. Abruzzo-L'Aquila, 7 ottobre 2003, n. 839, ove l'articolo 31 citato è stato circoscritto agli "atti che, in apparenza soggettivamente e formalmente 'amministrativi', costituiscono tuttavia espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico del Paese e 'coinvolgono i supremi interessi dello Stato e delle sue istituzioni fondamentali', non essendo sufficiente (a qualificare un atto come 'atto politico') che 'vi intervenga una valutazione di ordine politico'. In tali casi, ma solo in essi, che configurano ipotesi eccezionali, e di stretta interpretazione, l'atto considerato può sottrarsi a controllo giurisdizionale".

individuazione dell'interlocutore in quanto confessione religiosa"<sup>29</sup>. Anche "l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria della 'confessioni religiose' non può essere ritenuto insindacabile... e per vero neanche connotato da ampia discrezionalità (se non, forse, da discrezionalità tecnica)". Di conseguenza "quantomeno l'avvio delle trattative può addirittura considerarsi obbligatorio solo che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salvo restando da un lato la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative.... e dall'altro la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le '*confessioni religiose*'. La scelta dell'amministrazione, infatti, conclude il collegio, presenta "i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi: segnatamente da un lato vi è l'interesse dell'associazione istante (la quale, nel chiedere di stipulare un'intesa con lo Stato, ha evidentemente ritenuto tale via idonea a un miglior perseguimento dei propri fini istituzionali) e dall'altro lato si pone l'interesse pubblico che si è visto sotteso alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative ed alla loro preliminare ed ineludibile qualificazione come "confessioni religiose". La decisione del Consiglio di Stato compie dunque un deciso passo nella direzione della "giurisdizionalizzazione" della fase delle trattative. Resta da stabilire se questo nuovo approccio riguarderà solo la fase direttamente interessata dalla controversia specifica, cioè l'avvio delle trattative, o se potrà influenzare anche la fase successiva, in particolare per quanto riguarda la definizione del contenuto dell'accordo.

---

<sup>29</sup> "Tale discrezionalità - continua la Corte - è invero suscettibile di dar vita a un sistema fondato su evidenti discriminazioni, diversi potendo essere i contenuti delle intese stipulate dallo Stato con diverse confessioni religiose e diversa potendo essere la posizione delle organizzazioni per le quali il Governo non ritenga di addivenire ad un'intesa; il tutto con l'ulteriore apparente discrasia derivante dalla presenza della Chiesa cattolica, per la quale la condizione di privilegio discende dalle stesse scelte del Costituente consacrate nel già citato art.7 Cost."