

EPHEMERIDES IURIS CANONICI

– Nuova Serie –

55 (2015) n. 1



MARCIANUM PRESS

Ephemerides Iuris Canonici

Nuova Serie

55 (2015) n. 1

Comitato Scientifico – Scientific Committee

Juan Ignacio Arrieta; Orazio Condorelli; Francesco D'Agostino; Giuseppe Dalla Torre; Velasio De Paolis; Jean Paul Durand; Carlo Fantappiè; Brian Edwin Ferme, Pablo Gefaell; Wojciech Koval; Kurt Martens; Cesare Mirabelli; Paolo Moneta; Jorge Otaduy; Kenneth Pennington; Helmuth Pree; Luigi Sabbarese; Ludwig Schmugge; Péter Szabó; Patrick Valdrini.

Direzione Scientifica – Scientific Direction

Alessandro Aste; Eduardo Baura; Geraldina Boni; Giuliano Brugnotto; Giuseppe Comotti; Benedict Ndubueze Ejeh; Andrea Favaro; Giorgio Feliciani; Jürgen Jamin; Manlio Miele; Angelo Pagan; Simona Paolini; Bruno Fabio Pighin; Andrea Pin; Roberto Senigaglia; Matteo Visioli.

<i>Direttore Scientifico</i>	Bruno Fabio Pighin
<i>Direttore Responsabile</i>	Giuliano Brugnotto
<i>Segretario</i>	Benedict Ndubueze Ejeh
<i>Segretario di Redazione</i>	Costantino-Matteo Fabris

Redazione Marcianum Press srl
Dorsoduro 1 – 30123 Venezia
Tel. +39 041 27 43 914
e-mail: ephic@marcianum.it
sito: www.fdc.marcianum.it

Ufficio Abbonamenti
Tel. +39 041 27 43 914
e-mail: promozionemp@marcianum.it
sito: www.marcianumpress.it

La rivista è semestrale – Condizioni per il 2015:

Abbonamento annuale Italia:	€ 52,00	Annata arretrata Italia:	€ 80,00
Resto del mondo:	€ 82,00	Annata arretrata estero:	€ 120,00
Prezzo del fascicolo:	€ 30,00		

Imprimatur: 10 giugno 2015, don Angelo Pagan, Vicario Generale (censore don Diego Sartorelli)

Per richiedere la pubblicazione di articoli spedire la richiesta a: Redazione Ephemerides Iuris Canonici, Dorsoduro, 1 – 30123 Venezia, pure via e-mail ephic@marcianum.it

Tutti gli articoli inviati verranno sottoposti a procedura di *peer review* da parte di revisori esterni anonimi.

I contributi pubblicati in questa rivista sono registrati in: Canon Law Abstract (Dublin-Essex), Bibliografia canonistica G.I.D.D.C. (Italia), DoGi (Italia), DaKaR (Germania), Kaldi (Austria).

Per la riproduzione anche parziale degli scritti qui pubblicati è necessaria l'autorizzazione esplicita della Redazione.

Iscrizione al R.O.C. n. 1515 del 09.08.2005

ISSN 0013-9491

ISBN 978-88-6512-426-0

Indice

SILVANO MARIA TOMASI <i>Sull'orlo della 'III guerra mondiale'?</i> <i>La Santa Sede davanti ai conflitti attuali</i>	5
VENERANDO MARANO <i>L'art. 17 TFUE e il ruolo delle Chiese in Europa</i>	21
PATRICK VALDRINI <i>Il principio di laicità nel diritto francese.</i> <i>Neutralità dello Stato e libertà dei cittadini</i>	39
LAURA DE GREGORIO <i>1984-2014. Trent'anni di attuazione dell'art. 8,</i> <i>3 comma della Costituzione</i>	63
GIORGIO FELICIANI <i>La questione del crocifisso. La situazione italiana</i>	81
BRUNO FABIO PIGHIN <i>I rapporti diplomatici tra Chiesa cattolica e Repubblica di Cina:</i> <i>un lungo percorso giunto felicemente alla meta</i>	99
VELASIO DE PAOLIS <i>Ricordo di Pio Fedele</i>	119
BENEDICT NDUBUEZE EJEH <i>Ministero diaconale e diaconia della carità</i>	129
SIMONA LANGELLA <i>Il Dominium in Francisco de Vitoria</i>	151
PIERPAOLO DAL CORSO <i>La tutela dell'Eucaristia nel can. 1365 CIC</i>	177

Recensioni

PONTIFICIO CONSIGLIO COR UNUM, <i>Il servizio della carità: Corresponsabilità & Organizzazione</i> (Matteo Visioli)	199
GRUPPO ITALIANO DOCENTI DI DIRITTO CANONICO (ASSOCIAZIONE CANONISTICA ITALIANA), ed., <i>L'insegnamento del diritto canonico</i> (Jürgen Jamin)	207
ÁLVARO GONZÁLEZ ALONSO, <i>La definición de laico en el Código de Derecho Canónico de 1983</i> (Costantino-Matteo Fabris)	210
J. L. SÁNCHEZ-GIRÓN RENEDO – C. PEÑA GARCÍA, ed., <i>El Código de Derecho Canónico de 1983: balance y perspectivas a los 30 años de su promulgación</i> (Matteo Visioli)	214
GIANPAOLO ROMANATO, <i>Pio X. Alle origini del cattolicesimo contemporaneo</i> (Giuliano Brugnotto)	220
Libri ricevuti	225

1984-2014. Trent'anni di attuazione dell'art. 8, 3 comma della Costituzione

Laura De Gregorio

Sommario

1. *Premessa.* - 2. *1984-2014: il percorso compiuto.* - 2.1 1984-1990. - 2.2 1990-2000. - 2.3 2000-2007. - 2.4 2007-2014. - 3. *Qualche considerazione.*

Riassunto

La decisione di riformare, nel 1984, l'Accordo con la Chiesa cattolica del 1929, si è accompagnato alla stipulazione delle intese con le "altre" confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, comma 3 della Costituzione. Il presente contributo ricostruisce il percorso compiuto e propone alcune riflessioni.

Abstract

In 1984 the decision to change the Catholic Church's agreement of 1929, involved the agreements with "other" religious groups under art. 8, § 3 of the Constitution. This paper describes the history and offers some considerations to understand the current situation.

Parole chiave: articolo 8, confessioni religiose, intese.

Keywords: article 8, religious groups, religious agreements.

1. Premessa

Sono trascorsi trent'anni dalla firma dell'Accordo di revisione del Concordato lateranense sottoscritto, il 18 febbraio 1984 a Villa Madama, da Agostino Casaroli e Bettino Craxi. E sempre trenta sono gli anni intercorsi dalla prima applicazione dell'art. 8, 3 comma della Costituzione¹. Il 21 febbraio 1984 veniva, infatti, firmata la prima intesa

¹ Nel corso del 2014 diverse iniziative sono state realizzate per celebrare questi eventi. Informazioni dettagliate al riguardo sono disponibili sul sito www.olir.it nella sezione News.

con una confessione religiosa diversa dalla cattolica, non a caso con le Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese, espressione dell'evangelismo storico italiano (l'ebraismo, l'altra presenza radicata nel paese, pur avendo raggiunto un accordo, avrebbe dovuto attendere la conclusione dell'iter che, attraverso l'approvazione del nuovo statuto delle comunità ebraiche italiane, avesse eliminato i problemi di costituzionalità derivanti dall'assetto normativo/organizzativo stabilito dal regime fascista negli anni Trenta²).

Due anniversari, dunque, che devono essere letti insieme, così come insieme devono essere "ri-lette" le vicende che tre decenni fa portarono da un lato alle «modificazioni dei Patti accettate dalle due parti» (art. 7, comma 2 Cost.), dall'altro alla regolazione «per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» (art. 8, comma 3 Cost.) dei rapporti tra lo Stato e «le confessioni religiose» riconosciute come «egualmente libere davanti alla legge» dall'art. 8, comma 1 del testo costituzionale³.

Il significato più forte degli Accordi di Villa Madama e dell'Intesa con le Chiese valdesi – scriveva non a caso già nel 2004 F. Margiotta Broglio – fu quello di una sorta di pacificazione dello Stato con la società religiosa nazionale: con il nuovo concordato si chiudevano le ferite aperte con le leggi sul divorzio e sull'aborto (...); inaugurando la stagione delle «intese» il primo governo a guida socialista sanava il «vulnus» inferto alla libertà religiosa costituzionale e conferiva alle confessioni diverse dalla cattolica una rilevanza giuridica, sociale e culturale quale mai avevano ottenuto dopo l'unificazione sabauda del paese⁴.

² Si veda G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, Bologna 1990; S. DAZZETTI, *L'autonomia delle comunità ebraiche italiane nel novecento. Leggi, intese, statuti, regolamenti*, Torino 2008; R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, Bologna 2009 (in particolare il capitolo VII *Verso il pluralismo confessionale*, 459-595).

³ Per un primo approfondimento si veda C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1999; A. G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano 2000.

⁴ F. MARGIOTTA BROGLIO, «La riforma dei Patti Lateranensi dopo vent'anni», *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* (2004) 6. Si veda anche dello stesso autore «La politica religiosa della Repubblica Italiana. Elementi e riflessioni», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2014) 11-34.

Da quel (ormai) lontano 1984 lunga (e con alcuni cambi di direzione) è stata la strada percorsa. Lineare la via intrapresa nell'applicazione del nuovo Accordo con la Chiesa cattolica, con l'attuazione di molte sue disposizioni attraverso la predisposizione di alcuni accordi/intese tra «gli organi competenti delle due Parti», anche in vista della «reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese». Più tortuosa quella che ha portato alla firma, ad oggi, di dodici intese con altrettante confessioni religiose e all'entrata in vigore di undici di esse⁵. Un cammino, che nei trent'anni trascorsi, non ha mancato di evidenziare luci ed ombre, passi in avanti ma anche lacune, dubbi, difficoltà, sia dal punto di vista delle fonti che da quello dei contenuti, anche per la contestuale presenza della legge cd. sui culti ammessi (legge n. 1159/1929) ancora parzialmente vigente.

Come già nel 1984 sottolineava l'allora Presidente del Consiglio Craxi nei suoi interventi, rispettivamente al Senato e alla Camera dei deputati, il tema delle intese avrebbe dovuto essere affrontato sempre considerando anche

quelle confessioni religiose che sono oggi, ma potrebbero restare anche in futuro, talvolta per la stessa impostazione delle credenze, senza intesa, senza, cioè, quel collegamento che la Costituzione pone alla base del regime giuridico statale delle confessioni⁶.

Non è un caso del resto che la necessità di una normativa

di diritto comune destinata, quanto meno, a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attua-

⁵ Ad eccezione dell'intesa con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, sono state fino ad oggi approvate con legge le intese con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (Legge 11 agosto 1984, n. 449), le Chiese cristiane avventiste del settimo giorno (Legge 22 novembre 1988, n. 516), le Assemblee di Dio in Italia (Legge 22 novembre 1988, n. 517), l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (Legge 8 marzo 1989, n. 101), l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI) (Legge 12 aprile 1995, n. 116), la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI) (Legge 29 novembre 1995, n. 520), la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (Legge 30 luglio 2012, n. 126), la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni (Legge 30 luglio 2012, n. 127) la Chiesa Apostolica in Italia (Legge 30 luglio 2012, n. 128), l'Unione Buddhista Italiana (Legge 31 dicembre 2012, n. 245), l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha (Legge 31 dicembre 2012, n. 246).

⁶ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di giovedì 26 gennaio 1984, 6565.

zione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio della libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali⁷,

si sia rivelata nel corso dei trent'anni come la questione da risolvere che ha poi condizionato (e condiziona) ogni discorso sull'art. 8, 3 comma, oltre che dal punto di vista delle fonti anche da quello dei contenuti.

Ciò spiega perché, ripercorrendo il cammino delle intese e interrogandosi sui problemi attuali, non possa prescindere da un'analisi contestuale dei progetti di legge sulla libertà religiosa le cui vicende, dal 1990 ad oggi, hanno inciso in modo significativo sull'attuazione dell'art. 8.

2. 1984-2014: il percorso compiuto

2.1 1984-1990

Con la firma, il 21 febbraio 1984, dell'intesa tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, viene per la prima volta data attuazione, nel nostro ordinamento, all'art. 8, 3 comma della Costituzione. È però il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, 28 marzo 1985⁸, che, nominando il rappresentante del Governo «incaricato di condurre le trattative con le rappresentanze delle con-

⁷ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di giovedì 26 gennaio 1984, 6565. Negli stessi termini anche il resoconto stenografico della seduta del Senato di mercoledì 25 gennaio 1984, 7. In quest'ultimo, peraltro, come nota accuratamente G. Long, è aggiunto il seguente inciso: «Certo molte di queste saranno sollecitate, dai procedimenti che si avviano a perfezionarsi, a porsi come interlocutori dello Stato; ma quelle che, essendo prive di organizzazione giuridica, non siano in grado di valutare gli interessi collettivi degli appartenenti in modo giuridicamente rilevante esprimendo le "rappresentanze" previste dalla Costituzione o che, per la fede professata, non accettino il principio dei rapporti formali con lo Stato, vedranno non percorribile, di fatto, la via delle intese». Cf. G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Bologna 1991, 269, nota 17.

⁸ Ricorda in proposito A. Nardini che fu «il Presidente del Consiglio pro tempore, On. Andreotti, nel 1976, a riservare alla Presidenza, insieme alla revisione del Concordato del 1929, la competenza per l'attuazione dell'art. 8, affidando alla medesima Commissione l'incarico di condurre i negoziati sia con la Santa Sede sia con la Tavola Valdese». Cf. A. NARDINI, «Il percorso delle Intese», *Coscienza e libertà* (2008) 41.

fessioni religiose interessate»⁹ e istituendo, con durata fino al 31 dicembre 1986, l'apposita «Commissione di studio con il compito di valutare le richieste delle confessioni religiose e di procedere ad ogni necessario adempimento in vista della predisposizione di progetti di intesa che formeranno oggetto delle trattative»¹⁰, segna l'avvio di una intensa attività normativa. Inizia quella che è stata definita in dottrina la “stagione delle intese”¹¹, termine coniato per indicare il triennio 1984-1987 durante il quale sono sottoscritte, oltre al richiamato accordo con i valdesi (21 febbraio 1984), le intese con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno (29 dicembre 1986), le Assemblee di Dio in Italia (29 dicembre 1986) e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (27 febbraio 1987). Un primo gruppo di accordi, insomma, con interlocutori confessionali “altri” rispetto alla Chiesa cattolica, ma sostanzialmente “noti” nel “coacervo degli indistinti”¹². Inevitabili, dunque, le analogie, dal punto di vista dei contenuti, fra i testi delle intese e fra questi e il testo dell'Accordo di Villa Madama che non escludono, peraltro, la presenza di peculiarità¹³.

⁹ Art. 1.

¹⁰ Art. 2.

¹¹ Per un primo approfondimento sulla “stagione delle intese” e in generale sul periodo successivo all'Accordo del 1984 cf. G. CASUSCELLI, «I rapporti tra lo stato repubblicano e le confessioni religiose nel 1984: i nuovi accordi», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1984) 187-205; S. LARICCIA, «L'attuazione dell'art. 8, 3 comma della Costituzione: le intese tra lo Stato italiano e le chiese rappresentate dalla Tavola Valdese», *Il Diritto Ecclesiastico* (1984) 467-494; S. FERRARI, ed., *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, Bologna 1985; G. DALLA TORRE, «Secolarizzazione e diritto ecclesiastico. Un'analisi attraverso il 1986», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1986) 253-296; M. TEDESCHI, «Un anno di rapporti tra Stato e Chiesa: il 1987», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1987) 271-287; C. CARDIA, «Nuovi profili dei rapporti tra società civile e società religiosa: l'esperienza del 1988», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1988) 261-300; S. BORDONALI, «Stato e Chiesa in Italia negli ultimi venticinque anni», *Il Diritto Ecclesiastico* (1989) 217-256; A. TALAMANCA, «Il 1989: problemi tradizionali e tematiche emergenti nei rapporti tra Stato e confessioni religiose», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1989) 337-361; G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*.

¹² L'espressione è del giurista G. Peyrot (cf. G. PEYROT, «Confessioni religiose diverse dalla cattolica», *Digesto delle discipline pubblicistiche*, III, Torino 1989, 355-359). Si veda in proposito il volume di I. PONS – G. B. VARNIER, ed., *Giorgio Peyrot. Il giurista delle minoranze religiose*, Genova 2013.

¹³ Per un'analisi si rinvia all'aggiornamento della Tavola sinottica n. 5 inserita nel volume L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase (Le) 2012 e disponibile sul sito www.olir.it [accesso: 5.6.2014]. Per un primo approfondimento si veda E. VITALI – A. G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*, Milano 2014.

Come veniva fin dall'inizio rilevato, la firma delle intese, se da un lato faceva

finalmente uscire dal carattere di eccezionalità il regime già avviato per le chiese Valdese e Metodista, permettendo di cogliere il concreto delinear-si del sistema prefigurato dal Costituente ed articolato su alcuni principi fondamentali,

d'altro canto non dissolveva dubbi e

problemi che potranno derivare dalla progressiva estensione della disciplina d'origine bilaterale, sia per quanto concerne l'accertamento della non contrarietà degli ordinamenti confessionali con l'ordinamento giuridico generale, sia per quanto concerne la necessaria composizione fra discipline diverse d'origine convenzionale¹⁴.

Ciò spiega, del resto, perché tale prima fase, iniziata all'indomani della revisione concordataria, subisca ben presto un arresto. L'abrogazione della normativa del 1929 e la stipula delle intese si rivelano, in effetti, già alla fine degli anni Ottanta, solo teoricamente semplici. Da un lato, più ampio del previsto¹⁵ è il numero dei gruppi religiosi che si pongono di fronte allo Stato come "confessioni", rivendicando la propria individualità ed una specifica regolamentazione¹⁶. Dall'altro, l'abrogazione della legislazione fascista richiesta dalla maggior parte dei

¹⁴ G. DALLA TORRE, «Secolarizzazione e diritto ecclesiastico. Un'analisi attraverso il 1986», 291-292.

¹⁵ Sottolinea infatti G. Long che «quello che pare evidente dalla storia del periodo è che i costituenti non avevano in mente una vasta pluralità di confessioni con cui stipulare le intese da essi previste. Di fronte alla Costituzione erano presenti tre soli interlocutori "religiosi": il cattolicesimo, l'ebraismo ed il protestantesimo italiano che si presentava unito nel Consiglio federale delle Chiese evangeliche. Ed è quindi probabile che, al momento dell'approvazione dell'art. 8, fosse diffusa l'idea che esso avrebbe potuto essere rapidamente attuato con un paio di intese: con gli ebrei e con gli evangelici». Cf. G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, 32.

¹⁶ Si veda la riflessione di G. Long che, ripercorrendo le vicende di quegli anni dal punto di vista della "parte protestante", sottolinea come forse «non si insistette abbastanza per ottenere una intesa con tutto l'evangelismo italiano o almeno con la Federazione. [...] Eppure questa soluzione avrebbe evitato, o almeno, rinviato di qualche decennio, il panico che colse la politica e la cultura giuridica italiana alla fine degli anni Ottanta: l'incubo di "cento intese" per cento chiese». Cf. G. LONG, «Libertà religiosa: una legge organica? Excursus storico e interrogativi critici su una vicenda legislativa e religiosa dai molteplici risvolti», *Coscienza e Libertà* (2012) 51.

gruppi confessionali viene attentamente soppesata poiché essa, rimosse le disposizioni più limitative da parte della Corte costituzionale, conferisce comunque ai “culti ammessi” una situazione giuridica “diversa” e in alcuni aspetti più favorevole rispetto a quella propria delle altre persone giuridiche¹⁷.

“Torna”¹⁸ così d'attualità la prospettiva di una normativa di diritto comune. E, infatti, di lì a qualche anno, nel 1990, viene per la prima volta elaborato un disegno di legge recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi»¹⁹ che, oltre a sancire l'abrogazione, appunto, della legge 24 giugno 1929, n. 1159 e del re-

¹⁷ In favore di un'applicazione del diritto comune alle confessioni religiose cf. F. ONIDA, «Separatismo», *Enciclopedia del diritto*, XLI, Milano 1989, 1343-1350; F. ONIDA, «L'alternativa del diritto comune», *Il Diritto Ecclesiastico* (1993) 895-907; F. ONIDA, «A vent'anni dal Concordato. “Quale separatismo, oggi?”», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2004) 57-64.

¹⁸ Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di giovedì 26 gennaio 1984, 6565. Si veda in proposito anche l'ordine del giorno della Camera dei deputati del 17 aprile 1985 (a firma Spadaccia, Rutelli, Teodori, Crivellini, Aglietta, Calderisi, Melega, Pannella, Roccella, Stanzani Ghedini) in cui tenendo conto dei «nuovi sistemi di finanziamento della Chiesa italiana» e «rilevato che qualora queste forme di finanziamento rimanessero – attraverso le norme di derivazione concordataria – prerogativa esclusiva della Chiesa Cattolica si creerebbe una grave situazione di disparità con le altre confessioni religiose», la Camera impegna il Governo «a prendere tutte le iniziative – sia attivando i rapporti previsti dall'art. 8 sia attraverso iniziative legislative rivolte a risolvere il problema in linea generale attraverso norme di diritto comune – per porre rimedio a tale disparità». Cf. Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di mercoledì 17 aprile 1985, 27311. Per la cronistoria e l'analisi delle vicende relative ai progetti e disegni di legge in tema di “legge” sulla libertà religiosa si rinvia a L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*. Sul tema della legge generale si vedano anche G. LEZIROLI, ed., *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*. Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002, Napoli 2004; V. TOZZI – G. MACRÌ – M. PARISI, ed., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*. Atti del seminario di studio organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Salerno e dal Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni, Napoli e Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009, Torino 2010. Da ultimo si veda il dossier *Una legge di libertà religiosa: urgente, inutile, impossibile?* pubblicato in *Coscienza e Libertà* (2012) 33-104 che raccoglie gli Atti di un Congresso di studio, promosso dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, dalla commissione delle Chiese Evangeliche per i Rapporti con lo Stato e dal Dipartimento della libertà religiosa dell'Unione Italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, svoltosi il 15 maggio 2012 presso la Camera dei Deputati.

¹⁹ Disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre 1990 non presentato in Parlamento (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*). Per un approfondimento su tale disegno di legge cf. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari 1990; G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, 267-279.

gio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, si propone di regolare il procedimento per la stipula delle intese ex art. 8, comma 3 della Costituzione dettando una serie di disposizioni di attuazione del diritto di libertà religiosa come garantito in primo luogo dalla Carta costituzionale. Il progetto, approvato dal Consiglio dei ministri il 13 settembre 1990, non viene, tuttavia, presentato in Parlamento. Questa circostanza, nonché l'inizio di un periodo politicamente difficile per il paese, determinano un "temporaneo" arresto della riflessione in materia di libertà religiosa.

2.2 1990-2000

Bisognerà attendere il 1997 perché l'idea di una legge generale sulla libertà religiosa si concretizzi nuovamente. Nel frattempo, l'avvicinarsi dei governi, i dubbi sulla politica ecclesiastica da perseguire, le incertezze sugli strumenti giuridici da utilizzare²⁰ conducono ad avviare e poi a concludere le trattative con altre due confessioni religiose, nonché a modificare l'intesa firmata nel 1984.

Più precisamente, l'attività della «Commissione interministeriale con il compito di preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate in vista della stipula delle intese di cui all'art. 8 della Costituzione»²¹, istituita, in una "nuova" composizione²², presso la Presi-

²⁰ Cf. S. BORDONALI, «Il 1990 nei rapporti tra Stato Chiesa e Confessioni religiose», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1990) 279-302; M. GUASCO, «Dio e Cesare. Distinzione di ordini e limiti di competenze nei rapporti tra Stato e Chiesa lungo il 1991», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1991/1992) 215-225; N. COLAIANNI, «Confessioni religiose e società civile nel 1992: la difficile transizione verso l'alterità», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1993) 315-345; A. GIOVAGNOLI, «1993: lo Stato, la Chiesa e il tramonto della Democrazia Cristiana», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1994) 289-306; C. CARDIA, «La politica ecclesiastica della Prima Repubblica», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1995) 41-48; S. LARICIA, «Laicità e politica nella vicenda dello Stato italiano contemporaneo», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1995) 11-39; L. PREZZI – G. MOCELLIN, «Stato e Chiesa 1994: anno primo dell'era non democristiana», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1995) 351-364; I. GARZIA, «Stato e confessioni religiose nel 1995: i segni della "normalizzazione"», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1996) 315-326.

²¹ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 19 marzo 1992.

²² Sulla diversa composizione della commissione si rinvia al volume PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE – SERVIZIO PER I RAPPORTI ISTITUZIONALI E CON LE CONFESIONI RELIGIOSE, *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma 2000.

denza del Consiglio dei ministri con durata fino al 31 dicembre 1993, consente in primo luogo di firmare, il 25 gennaio, con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese, un'intesa di integrazione di quella in vigore al fine di disciplinare «i rapporti finanziari»²³. In virtù della modifica introdotta, in altre parole, i valdesi scelgono di aderire al sistema cd. delle «erogazioni liberali» e di concorrere alla «ripartizione della quota pari all'otto per mille dell'Irpef liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali»²⁴. Il 29 marzo 1993 e il 20 aprile dello stesso anno (XI legislatura²⁵) sono poi sottoscritte le intese con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI) e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI), approvate rispettivamente con le leggi 12 aprile 1995, n. 116 e 29 novembre 1995, n. 520²⁶ (XII legislatura²⁷).

Durante la XIII legislatura²⁸, la presentazione del disegno di legge n. 3947 del 3 luglio 1997 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri Prodi, sempre rubricato «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi»²⁹, si intreccia con l'avvio delle trattative e con la successiva firma di due nuove intese, nonché con la modifica delle intese firmate nel 1986 e nel 1987.

In particolare, mentre il disegno n. 3947 viene esaminato, sia in sede referente che in sede consultiva, e riproposto, con le opportune integrazioni (testo n. 3947/A³⁰), alla Presidenza del Consiglio dei mini-

²³ Art. 1 legge 5 ottobre 1993, n. 409.

²⁴ Artt. 3 e 4 legge 5 ottobre 1993, n. 409. Nel testo originario specificava il comma 3 dell'art. 4 che «La Tavola valdese non partecipa all'attribuzione della quota relativa ai contribuenti che non si sono espressi in merito. Gli importi relativi rimangono di pertinenza dello Stato».

²⁵ 23 aprile 1992-14 aprile 1994.

²⁶ Vedi nota 13.

²⁷ 15 aprile 1994-8 maggio 1996. Per un primo approfondimento dei temi in esame cf. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO PER L'INFORMAZIONE E L'EDITORIA – MINISTERO DELL'INTERNO, DIREZIONE GENERALE DEGLI AFFARI DEI CULTI, *L'attuazione della libertà religiosa in Italia. Note essenziali di legislazione e dottrina*, Roma 1995 (in particolare il capitolo III, *Indicazioni bibliografiche*, 199-231).

²⁸ 9 maggio 1996-29 maggio 2001.

²⁹ Disegno di legge n. 3947 presentato il 3 luglio 1997 dal Presidente del Consiglio dei ministri R. Prodi (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

³⁰ Testo n. 3947/A presentato dalla I Commissione permanente (Affari costituzionali, della presidenza del Consiglio e Interni) il 28 febbraio 2001 al Presidente del Consiglio dei ministri, relatore D. Maselli (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

stri il 28 febbraio 2001 in vista della discussione in aula³¹, si procede, il 20 marzo del 2000, alla firma delle intese con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova e con l'Unione Buddhista Italiana, così concludendo positivamente le trattative iniziate già nel 1997³². Vengono inoltre approvate le modifiche alle intese con avventisti ed ebrei. I primi chiedono di destinare le somme ricevute dal concorso alla ripartizione della quota dell'otto per mille dell'Irpef anche ad interventi «assistenziali» e «culturali», nonché di partecipare, «in caso di scelte non espresse dai contribuenti», all'attribuzione delle somme relative «in proporzione alle scelte espresse», non rinunciando più, dunque, «in favore della gestione statale»³³. I secondi, domandano di accedere al sistema dell'8 per mille e di modificare quanto già previsto in tema di offerte deducibili³⁴.

Protagonista di questa fase, oltre alla Commissione interministeriale istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri «con il compito di preordinare gli studi e le linee operative per la conduzione delle trattative» con le rappresentanze delle confessioni religiose interessate in vista della stipulazione delle intese³⁵, è la Commissione consul-

³¹ Per la ricostruzione dei lavori parlamentari si consulti il sito del Parlamento italiano. Si veda anche per un primo commento L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, 46-50.

³² Per un primo approfondimento dei temi in esame cf. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, UFFICIO DEL SEGRETARIO GENERALE – SERVIZIO PER I RAPPORTI ISTITUZIONALI E CON LE CONFESIONI RELIGIOSE, *Dall'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*. Si consideri anche «Prospettive della politica ecclesiastica italiana. Tavola rotonda (F. Margiotta Broglio, O. Fumagalli Carulli, F. Pizzetti, G. Rebuffa, G. Sacerdoti)», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1997) 161-186. Si vedano inoltre G. CASUSCELLI, «Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1997) 61-92; A. PIZZORUSSO, «Libertà religiosa e confessioni di minoranza», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (1997) 49-60; N. COLAIANNI, «Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2000) 475-494; S. ANGELETTI, «Brevi note di commento all'intesa con l'Unione Buddhista Italiana», *Il Diritto Ecclesiastico* (2001) 967-987; P. GHERRI, «A proposito delle Intese firmate dalla Repubblica Italiana il 20 marzo 2000: quali criteri?», *Il Diritto Ecclesiastico* (2001) 1031-1037; B. RANDAZZO, «La legge «sulla base» di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2001) 213-232.

³³ Art. 2 legge 20 dicembre 1996, n. 637.

³⁴ Artt. 2 e 4 legge 20 dicembre 1996, n. 638.

³⁵ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 14 marzo 1997.

tiva per la libertà religiosa «con funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di coscienza, di religione e credenza»³⁶.

L'anticipata fine della legislatura, il 29 maggio 2001, non consente né di approvare con legge le intese stipulate, né di proseguire l'iter del disegno governativo sulla libertà religiosa. Le novità proposte e soprattutto il dibattito per la prima volta realizzatosi non rimangono, peraltro, senza conseguenze.

2.3 2000-2007

La XIV legislatura³⁷, abbandonando “provvisoriamente” il percorso delle intese, vede la presenza di ben tre³⁸ proposte in tema di libertà re-

³⁶ Decreto del presidente del Consiglio dei ministri, 14 marzo 1997. Come specificato nell'art. 2, sono compiti di quest'ultima «a) procedere alla ricognizione e all'esame dei problemi relativi alla preparazione di accordi, convenzioni o intese con le confessioni religiose, elaborando orientamenti di massima in vista della loro stipulazione; b) studiare e predisporre le modificazioni necessarie ad armonizzare la normativa italiana vigente con le disposizioni derivanti da atti internazionali sui diritti dell'uomo; c) sollecitare le diverse amministrazioni competenti al fine di coordinare l'attuazione nei diversi settori rilevanti delle predette disposizioni; d) esaminare, prima dell'approvazione da parte degli organi competenti, la rispondenza di progetti normativi e di disposizioni amministrative e regolamentari elaborate dalle amministrazioni competenti in relazione alle questioni di cui all'art. 1; e) formulare pareri su questioni attinenti alle relazioni tra Stato e confessioni religiose in Italia e nell'Unione europea, che ad essa vengano sottoposte dalla presidenza del Consiglio dei ministri, segnalando altresì all'attenzione della medesima problemi che emergono in sede di applicazione della normativa vigente in materia anche di derivazione internazionale; f) fornire elementi valutativi alle diverse amministrazioni competenti in ordine ai problemi di applicazione della normativa di cui al punto e), curando anche la diffusione della nuova legislazione ecclesiastica dello Stato; g) effettuare, anche in collegamento con le amministrazioni interessate, ricerche e studi per la revisione della legislazione vigente sulle confessioni religiose e sul diritto di libertà di coscienza, di religione o credenza, anche con riferimento ai Trattati dell'Unione europea».

³⁷ 30 maggio 2001-27 aprile 2006.

³⁸ Durante la XIV legislatura, peraltro, e, precisamente, in data 22 settembre 2005, quindi, successivamente all'approvazione da parte della I Commissione permanente del testo n. 1576-1902-2531/AR, è stata presentata dal deputato A. Perrotta una proposta di legge, la n. 6096, recante: «Disposizioni sulla libertà religiosa». Si compone di soli quindici articoli che, oltre a riprendere negli artt. 1-12 quasi tutte le disposizioni del capo I del testo n. 3947/A, ripropone in termini simili le disposizioni dell'art. 19 e dell'art. 22 dello stesso testo rispettivamente negli artt. 13, 14 e 15. Cf. Proposta di legge n. 6096 d'iniziativa del deputato A. Perrotta presentata il 22 settembre 2005 (*Disposizioni sulla libertà religiosa*).

ligiosa, rispettivamente la n. 1576³⁹ e la n. 1902⁴⁰ d'iniziativa camerale e la n. 2531⁴¹ d'iniziativa del Presidente del Consiglio dei ministri Berlusconi, che in misura diversa ripetono contenuti, schemi e formulazioni proprie del testo n. 3947/A⁴². L'approccio decisamente più orientato all'elaborazione di una legge generale sulla libertà religiosa, confermato dai lavori svolti in commissione, dai testi elaborati, dalle audizioni condotte con più ampio respiro⁴³, se certamente si spiega con la riflessione da qualche tempo avviata in dottrina sullo strumento delle intese, la funzione e i contenuti, nonché con la consapevolezza di un interessante mutamento, anche nel nostro paese, del panorama socio-religioso, trova probabilmente una ragione ulteriore in una vicenda di non poco rilievo. Il 27 novembre 2003 il Consiglio dei ministri respinge l'istanza dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) che, a partire dal 1995, «ha ripetutamente chiesto al Governo italiano l'apertura delle trattative per la stipula di un'intesa»⁴⁴. Dopo l'annullamento per incompetenza di un primo atto di diniego espresso con provvedimento del sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, la decisione del Consiglio dei ministri sembra, per così dire, fare un passo avanti. Viene infatti negata «la natura confessionale dell'UAAR e dei convincimenti professati dall'ateismo organizzato, dovendo intendersi per confessione religiosa un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone»⁴⁵.

³⁹ Proposta di legge n. 1576 d'iniziativa dei deputati V. Spini e altri presentata il 14 settembre 2001 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁴⁰ Proposta di legge n. 1902 d'iniziativa del deputato G. Molinari presentata il 6 novembre 2001 (*Norme sulla libertà religiosa*).

⁴¹ Disegno di legge n. 2531 presentato il 18 marzo 2002 dal Presidente del Consiglio dei ministri S. Berlusconi (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*). Per un commento su tale disegno cf. C. MIRABELLI, «Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa», in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa* (1 marzo 2002), 131-144; M. PARISI, «Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze», *Il Diritto Ecclesiastico* (2004) 389-423.

⁴² La proposta di legge n. 1902, in realtà, è la riproduzione fedele del disegno di legge n. 3947, se si eccettua per l'art. 17, peraltro identico all'art. 19 della proposta n. 1576, e per l'art. 41, non riproposto nell'ambito delle *Disposizioni finali e transitorie* del capo IV.

⁴³ Si veda L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*.

⁴⁴ Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 12 marzo 2013, n. 16305.

⁴⁵ Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 12 marzo 2013, n. 16305. Per un primo approfondimento si veda F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "al-*

Il problema, temporaneamente risolto, convince il nuovo legislatore a percorrere i canali "tradizionali". Nel corso della XV legislatura⁴⁶ non solo vengono presentati quattro progetti, d'iniziativa sia di senatori che di deputati⁴⁷, per abrogare la legge cd. sui culti ammessi e approvare una legge generale sulla libertà religiosa (le proposte n. 36⁴⁸ e n. 134⁴⁹ e i disegni n. 945⁵⁰ e n. 1160⁵¹) ma, riprendendo il discorso interrotto nel 2000, sono firmate, il 4 aprile 2007, sei intese. Più specificamente, si ripropongono i testi già sottoscritti nel 2000 con buddhisti e testimoni di Geova, mentre per la prima volta giungono a conclusione le trattative intercorse con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale e la Chiesa Apostolica in Italia⁵².

tre" e degli ateismi, Bari 2013; F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Tricase (Le) 2013; M. PARISI, «Associazione ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica* (www.statoechiese.it) (novembre 2014) 1-23.

⁴⁶ 28 aprile 2006-28 aprile 2008.

⁴⁷ Per un commento sui progetti presentati durante la XV legislatura e sull'iter ad essi relativo si vedano i contributi pubblicati su *Il Diritto Ecclesiastico* (2007). Si veda inoltre O. FUMAGALLI CARULLI, «Legge e libertà religiosa. Dai "culti ammessi" alla libertà religiosa: un cammino incompiuto» *Iustitia* (2004) 171-202; G. CASUSCELLI, «Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?», *Il Diritto Ecclesiastico* (2007) 21-44; M. CANONICO, «L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica* (www.statoechiese.it) (gennaio 2010) 1-29.

⁴⁸ Proposta di legge n. 36 d'iniziativa del deputato M. Boato presentata il 28 aprile 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁴⁹ Proposta di legge n. 134 d'iniziativa dei deputati V. Spini e altri presentata il 28 aprile 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁵⁰ Disegno di legge n. 945 d'iniziativa del senatore L. Malan presentato il 12 settembre 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁵¹ Disegno di legge n. 1160 d'iniziativa dei senatori M. Negri e altri presentato il 14 novembre 2006 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁵² Cf. R. BENIGNI, «L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2007) 413-430; L. GRAZIANO, «Andando oltre la «standardizzazione» delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8, 3 della Costituzione», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2007) 353-370; G. MORI, «Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2007) 399-412; V. PACILLO, «L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2007) 371-398; S. ANGELETTI, «La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano», *Stato, Chiese e pluralismo confes-*

La brevità della XV legislatura non permette tuttavia di attuare pienamente la politica ecclesiastica “scelta”⁵³.

2.4 2007-2014

Con l’inizio del nuovo ciclo legislativo, il 29 aprile 2008⁵⁴, come in un gioco dell’oca sembra doversi nuovamente tornare al punto di partenza: la legislazione del 1929 solo in parte abrogata si affianca a progetti di legge sulla libertà religiosa d’iniziativa sia di deputati che di senatori (n. 448⁵⁵, n. 618⁵⁶, n. 3613⁵⁷); la presenza di alcune intese firmate in precedenza si accompagna per la prima volta alla presentazione di progetti e disegni finalizzati alla approvazione, appunto, con legge, *ex art.* 8, comma 3 della Costituzione. Una novità da non trascurare, evidentemente, e che trova il suo fondamento nella decisione della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati espressasi in modo favorevole sull’ammissibilità dell’iniziativa legislativa parlamentare riguardo ai progetti di legge di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose⁵⁸.

sionale Rivista telematica (www.statoechiase.it) (maggio 2008) 1-9; G. CASUSCELLI, «Libertà religiosa collettiva e nuove intese con le minoranze confessionali», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica (www.statoechiase.it)* (marzo 2008) 1-16; S.A. MANCUSO, «L’attuazione dell’art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica (www.statoechiase.it)* (febbraio 2010) 1-42. Si vedano inoltre gli atti del convegno *La libertà alla luce dell’art. 8 della Costituzione*, svoltosi a Roma il 20 febbraio 2008, pubblicati in *Coscienza e Libertà 2008* (in particolare i contributi di F. MARGIOTTA BROGLIO, «L’attuazione della Costituzione e la legge sulla libertà religiosa» 19-24; A. NARDINI, «Il percorso delle Intese» 41-44; V. SPINI, «Il percorso parlamentare delle Intese e della legge sulla libertà religiosa» 24-31; M. VENTURA, «La politica del Governo italiano in materia di libertà religiosa» 45-53).

⁵³ Cf. R. MAZZOLA, «Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2013) 342-355.

⁵⁴ Si tratta della XVI legislatura che terminerà il 14 marzo 2013.

⁵⁵ Proposta di legge n. 448 d’iniziativa dei deputati R. Zaccaria e altri presentata il 29 aprile 2008 (*Norme sulla libertà religiosa*). Per un primo commento cf. M. CANONICO, «L’idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità», 1-29.

⁵⁶ Disegno di legge n. 618 d’iniziativa della senatrice M. Negri presentato il 20 maggio 2008 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁵⁷ Proposta di legge n. 3613 d’iniziativa del deputato I. Miglioli presentata il 7 luglio 2010 (*Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*).

⁵⁸ Si veda in proposito Camera dei deputati – Giunta per il regolamento, resoconto della seduta di mercoledì 28 febbraio 2007, 34-36. Come riportato nel testo, l’interrogativo circa l’ammissibilità dell’iniziativa legislativa parlamentare riguardo ai progetti di legge di regola-

Sennonché, la XVI legislatura, dopo un momento di assoluta indifferenza, opera alcune scelte di campo: al silenzio sui progetti di legge sulla libertà religiosa, rispetto ai quali mai inizierà l'esame, contrappone l'approvazione di cinque delle sei intese firmate nel 2007 (con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, la Chiesa Apostolica in Italia, l'Unione Buddhista Italiana e l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha⁵⁹), nonché delle modifiche alle intese con avventisti⁶⁰, valdesi⁶¹ e battisti⁶². Un importante nuovo tassello dell'attuazione dell'art. 8 che il legislatore colloca nel disegno dei rapporti tra Stato e confessioni religiose e che, proprio sul finire del ciclo legislativo, "ripropone" il "problema" dell'intesa con l'Uaar⁶³. Il 12 marzo del 2013, infatti, la Corte di Cassazione rigetta il ricorso proposto dal Consiglio dei ministri contro la decisione del Consiglio di Stato che in data 18 novembre 2011 aveva accolto il gravame interposto dall'Uaar verso la sentenza del Tar del Lazio del 31 dicembre 2008. La «qualificazione come atto politico del provvedimento che nega l'inizio della trattativa a cagione della non qualificabilità dell'associazione

zione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose era emerso dopo la presentazione, da parte dell'on. M. Boato, di due progetti di legge concernenti rispettivamente l'approvazione di modifiche all'intesa con la Tavola valdese e all'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno. La novità della questione aveva indotto la presidenza della Camera a sospendere la stampa dei progetti di legge in attesa di «acquisire l'orientamento della Giunta per il regolamento». Per un primo commento cf. J. PASQUALI CERIOLI, «Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive», *Stato, Chiese e pluralismo confessionale Rivista telematica* (www.statoechiese.it) (marzo 2010) 1-16. Si veda anche dello stesso autore «L'approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova "stagione"», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2013) 395-407.

⁵⁹ Vedi nota 13.

⁶⁰ La legge 8 giugno 2009, n. 67 modifica il comma 1 dell'art. 14 della legge n. 516/1988 stabilendo che «Sono riconosciuti, ai sensi della normativa vigente, le lauree in teologia e i diplomi in teologia e in cultura biblica, rilasciati dall'Istituto avventista di cultura biblica a studenti in possesso del titolo di studio di scuola secondaria superiore».

⁶¹ La legge 8 giugno 2009, n. 68 modifica il comma 3 dell'art. 4 della legge n. 409/1993 stabilendo che: «L'attribuzione alla Tavola valdese delle somme relative ai contribuenti che non abbiano espresso alcuna preferenza verrà effettuata in proporzione alle scelte espresse».

⁶² La legge 12 marzo 2012, n. 34 modifica il comma 4 dell'art. 16 della legge n. 116/1995 e introduce nuove disposizioni che prendono atto della scelta dell'UCEBI di partecipare al sistema dell'otto per mille.

⁶³ Si vedano i riferimenti bibliografici citati alla nota 44.

istante come confessione religiosa» non convince le sezioni unite della Suprema Corte per le quali

è nel giusto la sentenza impugnata quando sostiene che rientra tutt'al più nell'ambito della discrezionalità tecnica l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa.

La nozione di «atto politico», ricorda la Corte, «viene attualmente interpretata in senso molto restrittivo» distinguendo propriamente gli «atti politici» dagli «atti di alta amministrazione che seppure espressione di ampia discrezionalità, sono comunque soggetti, ex art. 113 della Costituzione, al sindacato giurisdizionale»⁶⁴.

La legislatura attuale, iniziata con qualche difficoltà a metà del mese di marzo di due anni fa⁶⁵, non sembra manifestare grande interesse verso il tema della libertà religiosa. In attesa di ulteriori sviluppi giurisprudenziali, ad oggi può segnalarsi solo la presenza di due proposte (peraltro di identico contenuto) che dettano disposizioni in tema di edifici di culto, presentate rispettivamente in data 22 marzo (n. 486) e 11 settembre 2013 (n. 1570) e rubricate, con una terminologia che desta qualche perplessità, «Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi»⁶⁶, nonché di un progetto di iniziativa del deputato F. Lavagno (n. 2939), presentato in data 6 marzo 2015, che ripropone la dizione «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi»⁶⁷.

⁶⁴ Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sentenza 12 marzo 2013, n. 16305.

⁶⁵ 15 marzo 2013.

⁶⁶ Proposta di legge n. 486 d'iniziativa dei deputati D. Caparini e altri presentata il 22 marzo 2013 (*Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi*); Proposta di legge n. 1570 d'iniziativa dei deputati N. Molteni e altri presentata l'11 settembre 2013 (*Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati all'esercizio dei culti ammessi*).

⁶⁷ Di nessuna delle proposte indicate risulta ancora essere iniziato l'esame [accesso: 25.5.2015]. In data 23 settembre 2014 era stato presentato dal senatore L. Manconi un disegno di legge (n. 1631) recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi». Tale disegno è stato ritirato il 27 gennaio di quest'anno.

3. Qualche considerazione

«Il problema quindi qual è?»⁶⁸. In un intervento di qualche anno fa Margiotta Broglio, interrogandosi sulle “difficoltà” che l’approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa stava incontrando, ragionava sulla necessità/inutilità di quest’ultima e sull’opportunità, viceversa, di un testo unico in materia⁶⁹, nonché sull’esigenza di «chiarire il problema delle nuove presenze perché è lì che poi scattano le reazioni sbagliate»⁷⁰. Proprio su queste riflessioni, come si è cercato di illustrare nel paragrafo precedente, si inserisce il discorso sulle intese.

Dal punto di vista dei contenuti in primo luogo. In presenza di una normativa “comune” elaborata a partire dalle intese in vigore, la normativa concordata potrebbe limitarsi a disciplinare le peculiarità che ogni gruppo confessionale esprime (quali emergono, del resto, leggendo in sinossi i testi delle intese approvate⁷¹).

Analogamente dicasi quanto ai soggetti. Forse la sistemazione della normativa esistente in un testo unico ovvero l’elaborazione di una legge generale potrebbe evitare la situazione attuale che vede, accanto a gruppi dotati di intesa (non necessariamente radicati sul territorio italiano e neppure particolarmente numerosi), confessioni religiose prive di essa (distinguendo il caso dei testimoni di Geova, la cui intesa non è stata approvata con legge, dell’islam, che non sembra in grado di “firmare” con le regole in vigore, e dell’ortodossia, non “rappresentata” se non per una parte dall’intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale).

⁶⁸ F. MARGIOTTA BROGLIO, «L’attuazione della Costituzione e la legge sulla libertà religiosa», 24.

⁶⁹ Così in particolare scriveva nel 2008 F. Margiotta Broglio: «In realtà non sarebbe necessaria una legge in materia di libertà religiosa se si guardano gli articoli delle proposte governative, quelle libertà sono testi unici. Io vi potrei dire di ogni articolo da dove è stato preso. Quelle norme sono già in vigore, è solo l’ignoranza e la miopia dominanti che non hanno capito e che pensano che siano innovazione. Non c’è nessuna innovazione, assolutamente. Quello è quello che si chiamerebbe banalmente un testo unico». Cf. F. MARGIOTTA BROGLIO, «L’attuazione della Costituzione e la legge sulla libertà religiosa», 23.

⁷⁰ F. MARGIOTTA BROGLIO, «L’attuazione della Costituzione e la legge sulla libertà religiosa», 24.

⁷¹ Interessanti da questo punto di vista, al di là delle “comuni definizioni”, le norme delle singole intese in tema di enti ecclesiastici e ministri di culto. Per un primo commento in proposito si rinvia a E. VITALI – A. G. CHIZZONITI, *Manuale breve. Diritto ecclesiastico*.

I rilievi indicati, già da tempo evidenziati dalla dottrina ecclesiastica⁷², non sembrano più di tanto interessare il legislatore che appare distratto, quando non decisamente indifferente all'argomento, più "obbligato" a seguire gli eventi che non protagonista di una politica coerente e convincente in materia.

In questa fase non è facile fare previsioni per il futuro. Che il tema non sia nell'agenda politica è evidente. Probabilmente, come spesso è capitato, a dare il "là" a nuove riflessioni ed approfondimenti sarà qualche intervento giurisprudenziale che, come nel caso delle richieste avanzate dall'UAAR, obbligherà il legislatore a confrontarsi con la realtà.

⁷² Si veda da ultimo R. MAZZOLA, «Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2013) 342-355; M. VENTURA, «L'eredità di Villa Madama: un decalogo», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2014) 67-90; P. CONSORTI, «1984-2014: le stagioni delle intese e la "terza età" dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2014) 91-119; F. DI PRIMA, «Le Confessioni religiose "del terzo tipo" nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative», *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica* (2014) 121-140.