



Fabiano Di Prima*, Marcello Toscano**

(* Professore associato di Diritto canonico ed ecclesiastico nell'Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Giurisprudenza;

** Professore associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano, Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

**Il principio di bilateralità in espansione:
la cooperazione tra istituzioni pubbliche e comunità di fede
(verso un'efficiente garanzia di tutela degli interessi religiosi) *****

*The expanding principle of bilaterality:
the cooperation between public institutions and faith communities
(toward an efficient guarantee of protection of religious interests) ****

ABSTRACT: Accadimenti (e congiunture) più o meno recenti registratisi nel campo della regolazione rapporti Stato/Chiese parrebbero avallare letture sconsolate e sconsolanti: potendosi parlare, a seconda dei casi, di una bilateralità ora "sospesa", ora "apparente", e talvolta perfino "tradita". D'altronde, allo stesso tempo, contestuali elementi oggettivi (e indizi) inducono a non cedere allo sconforto, specie se il focus si espande ai frequenti esempi di bilateralità "altra" (quella concertata/amministrativa; quella dialogico-informale), registrandosi talune dinamiche "incrementali" commendevoli, specie nel segno cruciale dello smarcamento dal peggiore dei vizi che può infiacchire la bilateralità, ossia la standardizzazione dei suoi contenuti. Il contributo offre una disamina composita delle luci e delle ombre rinvenibili in materia, alla luce del monito lanciato in passato da due insigni studiosi del diritto (e non solo): è difficile ma necessario che il farsi concreto dell'esperienza giuridica inseguia le altezze del "diritto sovraleale" (o "razionale").

ABSTRACT: More or less recent events (and conjunctures) recorded in the field of the regulation of State/Church relations would seem to endorse discouraging and discouraging readings: being able to speak, depending on the case, of a bilaterality now "suspended," now "apparent," and sometimes even "betrayed." On the other hand, at the same time, contextual objective elements (and clues) induce one not to give in to discouragement, especially if the focus expands to the frequent examples of "other" bilaterality, different from the constitutionally regulated one (the concerted/administrative one; the dialogic-informal one), registering certain commendable "incremental" dynamics, especially in the crucial sign of the distancing from the worst of the vices that can weaken bilaterality, namely the standardization of its contents. The contribution offers a composite examination of the lights and shadows found in the matter, in light of the warning issued in the past by two distinguished scholars: it is difficult but necessary for the concrete making of legal experience to chase the heights of "supra-legal" (or "rational") law.

SOMMARIO: 1. Introduzione: la ricerca di "giustizia"; il ruolo servente del diritto (G. Radbruch, F. Scaduto) - 2. La bilateralità in "poliforme" espansione: quattro versanti - 3.1. Dinamismi della bilateralità: le luci (il verso anti-standardizzante a pro della Repubblica e delle comunità di fede; l'allargamento



degli orizzonti del diritto ecclesiastico) ... - 3.2. ... (segue) e le ombre auspicabilmente diradabili: la bilateralità "sospesa"; la bilateralità apparente; la bilateralità formalmente "tradita" - 4. Un inquadramento di segno evolutivo: dalla stagione "eroica" della bilateralità al tempo della "normalità"; dalla generica ricerca di 'giustizia' alla specifica ricerca di garanzie (e certezze) - 5. (Ap)punti di discussione.

1 - Introduzione: la ricerca di "giustizia"; il ruolo servente del diritto (G. Radbruch, F. Scaduto)

Nell'esprimere vivi ringraziamenti agli organizzatori del Convegno, al collega e amico prof. Toscano - e attraverso lui alla preziosa presenza ecclesiasticistica milanese - per un invito che onora e gratifica, aprirei con una breve precisazione relativa al titolo della relazione, e dunque al suo contenuto.

Mi pare, infatti, che quest'ultima si venga a situare nel novero degli interventi che affrontano il tema della giustizia riguardato non nella dimensione del declinarsi della funzione giudiziaria, bensì dalla prospettiva "particolare" che vi correla il senso più ampio di un invero puntuale dell'ordinamento, a tutela di istanze altrettanto particolari (specie se 'minoritarie').

Prendendo in prestito parole di un Pontefice nato e cresciuto in un contesto di ingiustizie patite per mano di totalitarismi, la prospettiva del concetto qui assunta è - segnatamente - quella di una "tensione" volta a stabilire per un certo ambito ordinamentale "rapporti pienamente giusti"¹. Una dinamica che può anche restare *in fieri* soggiacendo a inerzialità, calcoli politico-contingenziali e/o al così detto "shortermismo" (promosso dalla logica che ribalta, normalizzandolo, lo "stato d'eccezione"²); ma che se avviata pare segnata da una costante:

*** Il contributo, sottoposto a valutazione (peer reviewed paper), riproduce il testo, rielaborato e corredato delle note, degli interventi di Fabiano Di Prima e Marcello Toscano, rispettivamente relatore e discussant, al convegno su "*Garanzie e efficienza nella giustizia in una prospettiva multidisciplinare*", organizzato a Milano nei giorni 14 e 15 dicembre 2023 dal Centro di ricerca coordinato "Studi sulla giustizia"; è destinato alla pubblicazione negli atti, a cura di Francesca Biondi e Roberto Sacchi, per i tipi di Giappichelli. Fabiano Di Prima è autore dei paragrafi 1-4; Marcello Toscano del paragrafo 5.

¹ GIOVANNI PAOLO II, *Discorso all'Udienza Generale* (8 novembre 1978), n. 2, in *Insegnamenti di Giovanni Paolo II*, vol. I, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1978, p. 109.

² Descrive da ultimo questa dinamica, cogliendone in pieno i riflessi svalutativi del diritto e della sua funzione, G. PRETEROSSÌ, *Teologia politica e diritto* (edizione digitale), Laterza, Bari, 2022, p. 229 ss., che evoca tra l'altro (p. 237) l'emergenza del coronavirus, al centro delle riflessioni di G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLI nella relazione tenuta due anni fa al Convegno CRC (*L'emergenza e il diritto ecclesiastico: pregi (prospettivi) e difetti (potenziali) della dimensione pubblica del fenomeno religioso*, (pubblicata in *Valori dell'ordinamento vs esigenze dell'emergenza in una prospettiva multidisciplinare*, a cura di R. SACCHI, Giuffrè, Milano, 2022, p. 383 ss.; nonché in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2021) ove fin da principio si rimarcava il dato di fondo di una "pressione deformante" derivante "dall'incessante riproporsi del trinomio mutazioni-crisi-



l'adozione più o meno consapevole di un'idea del diritto affine a quella espressa da G. Radbruch, d'una realtà *servente* alla giustizia³. Dove quest'ultima, intesa in un senso "elevato", necessariamente trascende la misura del diritto positivo, per farsi finalità principe di un "*diritto sovralegale*". Una nozione di stampo solo relativamente giusnaturalista⁴, questa, che il diritto ecclesiastico italiano per il vero conosce da sempre, pur sotto diverse sembianze: parendo contigua a quel "*diritto razionale*" evocato più volte dal fondatore della disciplina, Francesco Scaduto, come paradigma ideale cui parametrare le leggi poste dallo Stato, specie quando queste se ne allontanano a scapito delle libertà basilari di gruppi e credenti⁵. Col cerchio "immaginario" che sembra chiudersi allorché sia

emergenze". Non è di poco momento, peraltro, l'ulteriore effetto negativo, che paradossalmente conferma l'assunto accolto da quelle visioni, per cui nel più dei casi scaturiscono direttrici d'istantanea presa con la contingenza, connotate da un assente o perlomeno ridotto lavoro di filtro e sintesi tra i valori investiti. Col risultato, in ultima istanza, di avere leggi inabili già in partenza a fornire una pacificatoria disciplina dei rapporti di vita. Una problematicità grave legata ai processi di globalizzazione, e per questo già segnalata almeno vent'anni fa, quando si rilevava l'urgenza di un ritorno a un uso razionale e lungimirante delle leggi (come equilibrato dominio regolatorio dell'esistente), vedi in tal senso ad esempio G. TEUBNER, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando, Roma, 2005, p. 69 ss.; F. VIOLA, *Il ritorno della ragione giuridica*, in *Interpretazione della legge civile e "ragione giuridica"*, a cura di E. RUSSO, Cedam, Padova, 2003, p. 13 ss.

³ G. RADBRUCH, *Filosofia del diritto*, a cura di G. CARLIZZI, V. OMAGGIO, Giuffrè, Milano, 2021, p. 57, testo in cui il giusfilosofo di Lubeca - noto in particolare per la sua famosa "formula" di cui si dirà *infra*, sovente richiamata a proposito degli scritti ove scardina "i demoni" annidanti nei miti politici" e nei capisaldi della legislazione nazionalsocialista (A. JELLAMO, *Osservazioni su legalità e giustizia. Kant, Kelsen, Radbruch*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2019, p. 409) - definisce il diritto come "realtà il cui senso è di stare al servizio della giustizia" (per il testo originale dell'edizione italiana, si veda la *Gustav Radbruch-Gesamtausgabe*, a cura di A. KAUFMANN, Bd. 2, Müller, Heidelberg, 1993, p. 206 ss.).

⁴ Come ben spiegato, di recente, da P.P. PORTINARO, *Radbruch e i trilemmi del pensiero giuridico*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2, 2022, p. 265 ss.

⁵ Sul ricorso frequente a questa nozione, da parte del giurista bagherese, vedi l'*Introduzione* di A.C. JEMOLO al volume di F. SCADUTO, *Stato e Chiesa nelle Due Sicilie*, Edizioni della Regione siciliana, Palermo, s.d., ma 1969 (edizione originale *Stato e Chiesa nelle Due Sicilie dai Normanni ai nostri giorni [sec. XI-XIX]*, Amenta, Palermo, 1887). Sull'applicazione al tema della libertà religiosa, vedi F. SCADUTO, *Libertà di esercizio dei culti: implica garanzia illimitata dell'esercizio delle mansioni confessionali?*, in *La Giustizia Penale*, 1910, p. 813 (ove in questa prospettiva rimanda per alcuni versi a F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Torino, 1901 (ristampato nel 1967 - e poi ancora nel 1992 - con *Introduzione* di A.C. JEMOLO, Feltrinelli, Milano); con particolare riferimento ai rapporti Stato/Chiesa, vedi F. SCADUTO *Efficacia civile delle norme canoniche*, in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, XCII, 1924, p. 148 ss. Sul punto, di recente, vedi le osservazioni di O. CONDORELLI, *Attualità di Francesco Scaduto. Riflessioni a margine di uno scritto del 1914 in tema di libertà religiosa e uguaglianza*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2015, p. 163 ss. Sempre sul punto, e più in generale sul ruolo del giurista siciliano quale costruttore del diritto ecclesiastico nell'Italia postunitaria (e sulla riscoperta recente dell'originalità d'un pensiero non condizionato da concezioni intrinsecamente stataliste/positiviste, con la sua potenziale applicabilità alle attuali dialettiche interordinamentali) sia consentito il richiamo a F. DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione dell'ordinamento civile, diritto*



il giusfilosofo sia l'ecclesiasticista, ciascuno dalle proprie differenti prospettive (pur coincidenti in un certo smarcamento dal positivismo dei loro tempi⁶), seguitano a trovare nell'opera del Legislatore, e dunque nell'istanza politica, la chiave decisionale "circa il fine da assumere per dare un concreto contenuto alla giustizia"⁷. Un compito difficilissimo che, com'è ovvio, è destinato fisiologicamente a fornire risultati difficilmente appaganti "a tutto tondo". Restando sempre, anche in caso di soluzioni (fornite) 'tecnicamente' solide, una certa "sensazione", tipicamente umana, di "insaziabilità di giustizia"⁸.

2 - La bilateralità in "poliforme" espansione: quattro versanti

In questa sede, posto il *focus* sulla domanda di "giustizia" attinente alla condizione delle *comunità di fede* che costellano oggi la plurireligiosa società italiana⁹, potrebbe risultare singolare, d'acchito, la scelta di

canonico e libertà del credente (ripartendo da F. Scaduto e P.S. Mancini), Luigi Pellegrini, Cosenza, 2022, e ai relativi rimandi bibliografici (a cominciare dai pertinenti saggi raccolti nel volume *"Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica"*, curato da S. BORDONALI, Giuffrè, Milano, 2009; e dal lavoro di M. d'ARIENZO, *L'Università di Napoli e la prima cattedra di diritto ecclesiastico in Italia. L'insegnamento di Francesco Scaduto*, in *Diritto e Religioni*, 13, 2012, p. 280 ss., e in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2012).

⁶ Radbruch, in particolare, rifiuta il positivismo come «ideologia» (come dottrina che sostiene che «il diritto positivo, per il solo fatto di essere positivo, cioè di essere l'emanazione di una volontà dominante, è giusto» (così N. BOBBIO, *Aspetti del positivismo giuridico*, in *ID.*, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1965, p. 103 ss., e p. 110). Analogamente, T. AYDIN, *Gustav Radbruch, Hans Kelsen und der Nationalsozialismus. Zwischen Recht, Unrecht und Nicht-Recht, Nomos*, Baden-Baden, 2020, p. 111. Sull'affine approccio da parte di Francesco Scaduto, si rinvia alle riflessioni operate nel volume menzionato nella precedente nota (*Dinamiche di integrazione*, cit., p. 22 ss.).

⁷ Così P.P. PORTINARO, *Radbruch e i trilemmi del pensiero giuridico*, cit., p. 262, con notazione che pare calzante anche per il giurista siciliano (come si evince, ad esempio, leggendo O. CONDORELLI, *Attualità*, cit., p. 181).

⁸ GIOVANNI PAOLO II, *Discorso all'Udienza Generale*, cit., n. 2.

⁹ Così M. FERRANTE, *I diritti dei migranti tra diritto, religione e cultura*, in *Fenomeni migratori, diritti umani e libertà religiosa*, a cura di A. INGOGLIA, M. FERRANTE, Libreria universitaria, Padova, 2017, p. 89 ss.; ma vedi anche G. FATTORI, *Eclettismo e potenzialità del diritto ecclesiastico nella transizione giuridica pluralista*, in *Coscienza e libertà*, 65, 2023, p. 80 ss.; F. ALICINO, *Identità-differenze. La tutela delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiana*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, a cura di D. EDIGATI, A. TIRA, Giappichelli, Torino, 2021, p. 120; C. ELEFANTE, *Migrations, Migrants and the Contemporary Issues of Religious Freedom: The Right to the Availability of Worship Places and Buildings*, in *On migrants routes in the Mediterranean: political and juridical strategies*, a cura di J. SPURK, G. TRUDA, ICSR Mediterranean Knowledge, Fisciano, 2018, p. 129 ss.; R. SANTORO, F. GRAVINO, *Fenomeno migratorio, processi di integrazione e autonomie locali*, nel volume *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, a cura di S. D'ACUNTO, A. DE SIANO, V. NUZZO, ESI, Napoli, 2017, p. 499 ss.; P. STEFANI, *Migrazioni e religioni: identità religiosa e integrazione della differenza nel governo del fenomeno migratorio*, ivi, p. 427 ss.; E. PACE, *Andante con moto. La nuova*



evidenziare il ruolo che svolge la *bilateralità*. In particolare, i numeri dell'attuazione dell'art. 8, terzo comma, Cost.¹⁰ - tredici intese sinora approvate - e quelli della consistenza dei gruppi confessionali che restano allo stato assoggettati alla Legge sui culti ammessi del '29 (quasi tutta la "galassia" ortodossa; la totalità di quelli islamici e dei Sikh; i Testimoni di Geova, ecc.), parrebbero a prima vista indicativi di un versante che fatica a integrare la dimensione elevata della "*Gerechtigkeit*", evocata dai due autori prima citati.

Pur tuttavia, a spiegare il senso della scelta qui operata soccorre proprio uno spunto offerto da (uno di loro, cioè) Scaduto. Vale a dire la metafora da lui utilizzata nello spiegare l'influenza del "diritto razionale" quale veicolo di giustizia, ricorrendo alla fisica (precorrendo un'affine intuizione giuspubblicistica¹¹). E precisamente, l'osservazione

geografia religiosa in Italia, in *Coscienza e libertà*, 49, 2014-50, 2015, p. 42.

¹⁰ Per analisi condotte nell'ultimo decennio sul livello di apertura - nel senso indicato - del canale bilaterale ex art. 8, terzo comma, Cost., cfr. da ultimo, i contributi contenuti in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, a cura di M. d'ARIENZO, M. FERRANTE, F. DI PRIMA, Pellegrini, Cosenza, 2023; nonché, ex pluribus M. d'ARIENZO, *Le nuove forme della negoziazione bilaterale Stato-confessioni religiose nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto, religione, coscienza: il valore dell'equilibrio. Liber Amicorum per Erminia Camassa*, a cura di F. OLIOSI, Mucchi, Modena, 2023, p. 233 ss.; M. VENTURA, *Sintesi. Le trasformazioni della bilateralità*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 309 ss.; F. ALICINO, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, ivi, p. 157 ss.; P. CONSORTI, *La bilateralità trasformata dagli infedeli. Prospettive per un dialogo religioso istituzionale*, ivi, p. 202 ss.; S. DOMIANELLO, *L'evoluzione costituzionalmente sostenibile delle fonti del diritto ecclesiastico italiano tra unilateralità (da recuperare) e bilateralità (da custodire). Un invito al cambiamento e alla prudenza nel cambiamento*, ivi, p. 42 ss.; G. D'ANGELO, *Eguale libertà delle confessioni religiose e sistema delle intese. Il tema della qualificazione soggettiva (e dei suoi effetti giuridici)*, in *Laicidad y libertades*, 22, 2023, p. 274 ss.; S. BORDONALI, *La legge n. 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica italiana e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, in *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, a cura di M. d'ARIENZO, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2020, p. 157 ss.; R. MAZZOLA, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2018, p. 6 ss.; F. FRENI, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2018; M. PARISI, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2^a ed., 2017, p. 44 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016; P. FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016; M. TOSCANO, *Una nuova "politica ecclesiastica" della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2016, p. 751 ss.; P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 91 ss.

¹¹ Segnatamente, vedi il volume di R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine. Una prospettiva quantistica*, FrancoAngeli, Milano, 2013, ove (come nota L. BUFFONI, *La fisica come modello per il diritto?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2014) emergendo un'"epistemologia fisicalista", in particolare si profila la possibilità che "metafore e intuizioni" tratte dalla fisica "possano migliorare la nostra comprensione delle



secondo cui il legame tra il diritto razionale e il diritto positivo è paragonabile al rapporto intercorrente tra la *dinamica* e la *meccanica*, per l'impossibilità in entrambi i casi che il secondo polo, quello di ciò che visivamente opera (i.e. i meccanismi 'posti'), di prescindere dal primo: a pena, altrimenti, di rimanere asfitticamente sempre uguale a sé stesso, "senza evolversi né perfezionarsi"¹².

E allora, tenendo presente, da una parte, i plurimi spunti emersi durante un recente Convegno palermitano¹³ sulle *potenzialità* (già espresse ed) *emergenti* negli ultimi anni del canale *ex art. 8*, terzo comma, Cost. (specie in chiave garantista delle specificità confessionali); dall'altra, il *crescente* inveramento (in forme vecchie e nuove) del principio di reciproca collaborazione *ex art. 1* Accordo di Villa Madama¹⁴; e dall'altra ancora le osservazioni maturate qui a Milano due anni fa sulla reattività/duttività della più generale interazione Stato/Chiese di fronte allo "*stress test*" dell'emergenza Covid¹⁵, pare derivare la possibilità d'inquadrare la bilateralità come fenomeno tutt'altro che avvitato in un circuito ombelicale/involutivo. Anzitutto per un'osservata¹⁶ propensione dello stesso a reinventarsi, in plastica e mutevole rispondenza a una "società bisognosa di contatti" tra orbita civile e Confessioni¹⁷, nel segno di un dialogo collaborativo (deflazionante il

questioni giuridiche".

¹² F. SCADUTO, *Stato e Confessioni religiose*, Tip. Iride, Roma, 1912, p. 18.

¹³ Ci si riferisce al Convegno "*Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente intesa con la Chiesa d'Inghilterra*" tenutosi presso il Complesso Chiaramonte-Steri, sede del Rettorato dell'Università degli Studi di Palermo, il 9 e il 10 giugno 2022 (i cui atti sono stati pubblicati nel Quaderno monografico della Rivista "*Diritto e Religioni*" citato alla nota n. 11).

¹⁴ Vedi F. DI PRIMA, M. DELL'OGGIO, *Lo Stato italiano e la Chiesa cattolica, oggi: il consolidamento del principio della reciproca collaborazione (art. 1 Accordo di revisione concordataria). Il paradigma delle fabbricerie*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2017, p. 219 ss.; nonché in *JusOnline*, 1, 2018, p. 28 ss., (jusvitaepensiero.mediabiblos.it/allegati/pdf/jusonline_2018_1-401.pdf).

¹⁵ Cfr. la relazione presentata al Convegno CRC del 2021 da G. D'ANGELO, J. PASQUALI CERIOLO, *L'emergenza*, cit. (vedi *supra*, nota n. 3).

¹⁶ Vedi da ultimo, ad esempio, J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Reflexiones acerca de la bilateralidad de fuentes normativas sobre el derecho religioso en Europa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023 (che estende l'osservazione, notando come "*en gran parte de Europa la bilateralidad en las relaciones entre Estado y religión es un hecho, un punto de partida ineludible*"); vedi anche M. MADONNA, *Profili storici del principio pattizio nell'Italia post unitaria*, ivi, pp. 38-39, che riconferma la puntualità dell'osservazione dottrinale fatta vent'anni prima (R. BOTTA, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 113) circa il carattere "*particolarmente dinamico*" del sistema pattizio, che "*si accresce e muta con l'evolversi del bisogno religioso dei cittadini*" (corsivo aggiunto); vedi anche - con distinguo - A. ANGELUCCI, *La bilateralità a quarant'anni dagli Accordi di Villa Madama. Una diagnosi post Covid*, ivi, p. 142; A. ZANOTTI, *Una bilateralità in espansione: l'universo frammentato delle intese sub-concordatarie*, in *Ephemerides Juris Canonici*, 59, 2019, p. 521 ss.; G. BONI, *L'Archivio come 'ponte' tra scienze giuridiche secolari e scienza canonistica*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, 1, 2019, p. 220; P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2017, p. 17.

¹⁷ M. VENTURA, *Sintesi. Trasformazioni della bilateralità nel diritto ecclesiastico*, cit., p.



rischio, se presente, d'uno 'scollamento per insoddisfazione' dal tessuto comunitario). Così delineandosi una fenomenica che sembra palesarsi, per l'appunto, in progressiva, articolata e "poliforme" espansione, anche in senso a-tecnico.

Un'impressione, questa che trova del resto immediata conferma già solo passando in rassegna - a volo radente - quattro esempi di declinazione della (montante) bilateralità:

a) quello ascrivibile all'art. 7, secondo comma, Cost., del numero sensibile di accordi siglati tra il Governo italiano e la Santa Sede negli ultimi anni dell'attuale pontificato¹⁸ (nel solco dell'art. 1 Conc.), e della vastissima contestuale ricorrenza di pattuizioni subconcordatarie datesi a livello istituzionale decentrato (soprattutto regionale/locale)¹⁹: gemmazioni, queste, dell'ordito bilateralmente costituito nel 1984 a Villa Madama, suscettibile di essere esteso - giacché agile accordo-quadro - "senza limiti preordinati"²⁰, nella sua attuazione;

b) la bilateralità espressa dal canale pattizio ex art. 8, terzo comma, Cost., che vede il superamento con le due ultime intese approvate di *steccati ermeneutici* e *potenziali trepidazioni* atti a frenarne, per così dire, il "moto inerziale". Con l'esempio fornito, da una parte, dalla penultima intesa, siglata con la Soka Gakkai, che smentisce definitivamente la tesi per cui ogni rappresentanza negoziale dovrebbe esaurire il bacino della corrispondente area confessionale nel Paese²¹: avendo già lo Stato anteriormente pattuito con l'U.B.I.²² e non avendo

318.

¹⁸ I temi interessati (vedi l'indagine recente condotta da **V. MARANO**, *Papa Francesco e il principio di bilateralità. Note per una prima lettura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 282 ss.) in parte sono quelli concordatari (concernendo dunque le materie trattate dall'Accordo del 1984), come è a dirsi per l'assistenza spirituale alla Forze armate, oggetto di uno scambio di lettere in data 13 febbraio 2018, e per il riconoscimento dei titoli accademici pontifici nelle discipline ecclesiastiche, oggetto di uno scambio di Note Verbali in data 13 febbraio 2019; per altra parte, riguardano questioni diverse: vedi in tal senso, segnatamente, la *Convenzione tra la Santa Sede e il Governo della Repubblica Italiana in materia fiscale* (1 aprile 2015); l'*Accordo concernente l'Ospedale Pediatrico Bambino Gesù* (giugno 2018); l'*Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede per l'applicazione della Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio relativi all'insegnamento superiore nella Regione Europea* (13 febbraio 2019); e, ancora, lo *Scambio di lettere tra la Santa Sede e la Repubblica Italiana circa l'ampliamento dell'Ospedale Bambino Gesù* (giugno 2019).

¹⁹ Per una disamina recente, cfr. **P. CAVANA**, *La bilateralità nella Chiesa di papa Francesco*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 271 ss.; **A. ANGELUCCI**, *La bilateralità a quarant'anni dagli Accordi di Villa Madama*, cit., p. 148 ss. Volendo, **F. DI PRIMA**, *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 169 ss.

²⁰ **A. ZANOTTI**, *Una bilateralità in espansione*, cit., p. 529.

²¹ Cfr. **F. BALSAMO**, *La necessità di una legge a garanzia di livelli "essenziali" di godimento del diritto di libertà religiosa per i fedeli islamici e dei culti privi di intesa*, in *L'Islam, dal pregiudizio ai diritti: atti del Campus di studio IUS/11 - Stilo 18-21 maggio 2016*, a cura di A. MANTINEO, S. MONTESANO, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2018, p. 247 ss.

²² Il riferimento va all'intesa siglata con l'Unione Buddhista Italiana approvata con l. n. 245 del 2012 ("*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana*"). Fra l'altro, ad agevolare le negoziazioni con la Soka Gakkai stava l'evidenza che l'intesa testé indicata con l'U.B.I. recava (in difformità con le intese precedenti) la



avuto problemi a fare altrettanto con una realtà - quale la Soka Gakkai - derivante da un filone della tradizione buddhista (Nichiren)²³. E con l'altro esempio, ricavabile invece dall'ultima intesa, quella con l'Associazione Chiesa d'Inghilterra, che esibisce l'assenza di ritrosie a negoziare con un'organizzazione religiosa soggetta a un "foreign power" - qual è la C.d.I. - 'governata' dal Sovrano del Regno Unito²⁴. Spiccando, in entrambi gli esempi, il *leitmotiv* di un approccio pragmatico da parte dell'Esecutivo italiano: idoneo, laddove attecchito, a far apparire tangibile la possibilità di intese a venire - in particolare - con altre realtà della galassia ortodossa, e con una o più espressioni della variegata orbita musulmana (per via del paradigma della SG, e sulla base del precedente della C.d.I., che - fatti i debiti distinguo - può relativizzare il tema di legami più o meno strutturati coi governi di Paesi stranieri²⁵);

c) le forme rubricate di così detta "bilateralità diffusa"²⁶, non

novità rispetto al "soggetto che si presenta quale interlocutore dello Stato" di non essere "ente esponenziale di un'unica confessione religiosa", rappresentando l'U.B.I. "una parte, seppure la più numerosa, delle comunità e centri buddisti presenti nel territorio italiano, che sono abbastanza eterogenei in quanto legati a differenti scuole e tradizioni e svolgenti attività di diversa natura" (così **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art.8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 18).

²³ Vedi l'intesa approvata con l. n. 130 del 2016 ("Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai"). Per approfondimenti, vedi paradigmaticamente **A. DE OTO**, *Soka Gakkai: il buddismo di origine nipponica "conquista" l'Intesa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2016, p. 549 ss. Va anche detto che la tesi in questione risultava già indebolita dall'evidenza della pluralità di intese siglate nel tempo con diverse realtà dell'area evangelica.

²⁴ Vedi il Preambolo all'intesa approvata con l. n. 240 del 2021 (*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione «Chiesa d'Inghilterra»*). Sul punto, vedi gli interventi di **S. BORDONALI** (*Il processo di approvazione dell'Intesa tra la Repubblica Italiana e l'Associazione Chiesa d'Inghilterra*), e **S. FERRARI** (*Conclusioni*) riportati nell'appendice del Quaderno monografico citato alla nota n. 11 (p. 280 ss.); vedi altresì **F. DI PRIMA**, *Specificità religioso-culturali*, ivi, p. 180 ss.

²⁵ Accenna al tema, per talune realtà dell'orbita islamica, ad esempio **P. CAVANA**, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2016, p. 10 ss.; per l'altro versante, interessanti si pongono i distinguo (anche in chiave storico-giuridica vicina ai nostri giorni) operati per uno specifico caso da **A. FABBRI**, *Le chiese russofone ortodosse in Italia*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 6, 2019.

²⁶ Vedi di recente, **M. d'ARIENZO**, *Autonomia confessionale e principio di bilateralità*, in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 93 ss.; **P. CONSORTI**, *La bilateralità trasformata dagli infedeli. Prospettive per un dialogo religioso istituzionale*, cit., p. 203 ss.; **G. CASUSCELLI**, *Gli "effetti secondari" (ma non troppo) della pandemia sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, p. 12 ss.; **F. FRENI**, *I 'nuovi accordi' Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15 del 2020, p. 28 ss. Evocava già dieci anni fa **M. VENTURA**, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 75, l'importanza di guardare, al contempo, alla "faccia nascosta della bilateralità diffusa, del reticolo di contatti, rapporti formali e informali, centrali e locali, in cui si esprime la vitalità della religione e della società italiana, e in cui maggiormente si avverte lo scarto tra i fermenti e i bisogni e la strumentazione disponibile, la competenza degli attori, la risposta istituzionale". Vedi anche le annotazioni e i distinguo operati da **G. D'ANGELO**, *Repubblica e confessioni religiose tra*



ancorate *stricto sensu* ai predetti disposti della Carta ed espressive dell'azione amministrativa consensuale/concertata²⁷: le quali trovano proliferazione vivace e capillare in “vesti formali fluide ed elastiche”²⁸, funzionali alla soluzione di “problemi pratici” del quotidiano dell'agire della P.A. Tra le quali spiccano negli ultimi anni le così dette mini-Intese siglate dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), dapprima con l'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia (UCOII)²⁹, e poi

bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione, Giappichelli, Torino, 2012, p. 180 ss. (nonché i rilievi critici di **S. DOMIANELLO**, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, p. 44).

²⁷ **F. ALICINO**, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, in *Quaderni di Diritto e Politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 164 ss., dove nota come “gli spazi normativi per la legislazione unilaterale sono stati riempiti dall'iniziativa di rami specifici dell'amministrazione statale, quelli alle prese con settori contigui con i problemi pratici della libertà: settori in cui la ragione laica del diritto positivo è di fatto demandata alla quotidiana esperienza amministrativa che, non a caso, implica forme di informale o non convenzionale bilateralità, come tali diverse da quelle iscritte negli artt. 7 (cpv) e 8 (comma 3) Cost.”. Affronta nel dettaglio il tema dell'amministrazione concertata, realizzata “in forme e con strumenti diversificati”, **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 83 ss., sottolineando come “provvedimenti adottati, nel quadro più ampio del pluralismo democratico, con la partecipazione (variamente articolata) degli stessi destinatari del provvedimento, in proprio o quali enti esponenziali di soggetti collettivi o delle stesse istituzioni religiose, caratterizza questo fenomeno”. Profilandosi, segnatamente, la possibilità che l'amministrazione procedente concluda accordi con gli interessati, ai sensi dell'art. 11 della l. n. 241 del 1990 (*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*) onde “determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero in sostituzione di questo”. Per le ragioni a monte che danno impulso a quest'incedere degli interventi della P.A. “in supplenza” del legislatore su diversi fronti ecclesiasticamente rilevanti, sia consentito il rimando all'analisi operata in **F. DI PRIMA**, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula, Tricase, 2013, p. 73 ss. Sul dato particolare delle problematiche insorgenti rispetto ai così detti accordi integrativi (i.e. quelli che per l'appunto vanno a integrare gli altri atti del procedimento) e a quelli sostitutivi, in una prospettiva amministrativistica, vedi **D. SORACE, S. TORRICELLI**, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 351 ss.

²⁸ **F. FRENI**, *Soft law e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2009, p. 4.

²⁹ Il Protocollo d'intesa siglato il 5 novembre 2015 (vedi in ucoii.org/wp-content/uploads/2020/01/Protocollo-Intesa-DAP.pdf), come rileva **M. d'ARIENZO**, *Le nuove forme*, cit., p. 242, è stato “sperimentato limitatamente ad otto comunità carcerarie”. Appresso, il 5 giugno 2020 l'accordo è stato rinnovato ed esteso a tutte le strutture carcerarie italiane. Cfr. <https://ucoii.org/2020/06/05/carceri-lucoii-sigla-il-rinnovo-del-protocollo-con-il-dap-del-mini-stero-della-giustizia>. Sul protocollo, vedi **S. ANGELETTI**, *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 24 del 2018; vedi **FRONZONI**, *L'islam nel circuito penitenziario e la prevenzione della radicalizzazione violenta e del proselitismo. Profili comparatistici*, in *Diritto e Religioni*, 2, 2016, p. 290 ss.; **A. FABBRI**, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena e il modello*



(nel 2020) con la Confederazione Islamica Italiana³⁰. Dove la ponderazione di plurime istanze securitarie (e di osservanza delle regole³¹) tramite questi moduli trova agile contemperamento onde sovvenire a esigenze di soccorso spirituale dei detenuti (regolando l'accesso negli istituti di pena di personale "qualificato e adeguatamente preparato"³²): così rispondendo a istanze d'ordine pratico - coinvolgenti diritti basilari - avvertite da entità confessionali "del terzo tipo", prive cioè sia d'intesa *ex art. 8, terzo comma*³³, sia del riconoscimento/accreditamento istituzionale previsto dalla l. n. 1159 del 1929³⁴;

d) le forme ancor più recenti e inedite di *informali* prassi

del protocollo d'intesa: prime analisi, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3, 2015, p. 71 ss.

³⁰ Vedi F. ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam*, Routledge, London-New York, 2023, p. 167.

³¹ Espresse in particolare dall'art. 2 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*. Si nota, incidentalmente, come l'art. 26 dello stesso regolamento prevede che nella cartella personale del detenuto/internato venga indicata la religione di appartenenza, qualora espressa. A. FABBRI, *L'esercizio della libertà religiosa in carcere, tra garanzie di sicurezza e finalità rieducative: l'esperienza islamica*, in *Democrazia e Sicurezza*, 3, 2021, p. 99, al riguardo rileva come "la procedura di rilievo del credo di appartenenza, di competenza dell'ufficio matricola, presenta finalità statistiche e pratiche. Infatti, l'indicazione acquisita permette alla direzione di valutare eventuali incompatibilità con altre persone detenute, nell'uso degli spazi e nello svolgimento dei diversi servizi e di organizzare al meglio altre esigenze (come il vitto, l'esposizione di simboli in cella o l'uso di particolare vestiario) legate alla religione".

³² M. d'ARIENZO, *Le nuove forme*, cit., p. 243.

³³ A. FABBRI, *L'esercizio della libertà*, cit., p. 100, rimarca la differenza di condizione scaturente in tema tra le Confessioni recanti intesa (e connessa legge di approvazione), e quelle che invece ne sono prive. Mentre per le prime, trovando applicazione le disposizioni ivi indicate, "ordinariamente" è previsto che vi sia un elenco compilato dalla confessione con i nomi di coloro che per la stessa sono ministri di culto, fornito al Ministero dell'interno, e via via aggiornato, senza che siano richieste particolari autorizzazioni per l'entrata negli istituti (pur se "i ministri indicati non sono presenti stabilmente negli istituti e la loro presenza avviene su richiesta avanzata dal detenuto"); per le confessioni senza intesa, invece, vale la regola generale che i ministri della stessa possono aver accesso nello stabile solo avendo "ricevuto un nulla osta *ad personam* rilasciato dall'Ufficio Politiche dei culti e relazioni esterne del Ministero dell'interno" (cfr. art. 58 Reg. cit.).

³⁴ Sul punto, cfr. F. DI PRIMA, *Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929, tra istanze identitarie, ordine pubblico e prassi amministrativa: i casi paradigmatici della Coreis, dell'Ass. Sikhismo Religione Italia e del Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 3, 2023, p. 570 ss. (ove si traccia un bilancio a dieci anni di distanza della disamina già compiuta in ID., *Le Confessioni religiose "del terzo tipo" nell'arena pubblica nazionale: problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 121 ss. Sul tema del riconoscimento speciale e del rilievo conferitovi per via del diritto giurisprudenziale prodotto in sede consultiva dal Consiglio di Stato e delle prassi seguite dall'amministrazione di vertice, vedi più di recente, M. d'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Gli enti religiosi, tra diritto speciale, diritto comune e mercati*, a cura di A. FUCCILLO, L. DECIMO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 27-36; A. PEREGO, *Il riconoscimento civile degli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica nella sua attuazione pratica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2020, p. 467 ss.



operative di tipo dialogico, talvolta germinate direttamente dal summentovato canale, miranti a rappresentare e far convergere - nei limiti del possibile - le istanze dei due Ordini rispetto a procedimenti che strutturalmente o normativamente figurano uno spazio rarefatto per l'incontro delle relative "posizioni". Col plastico esempio fornito di recente da una duplice, positiva esperienza. Da una parte, quella del *Gruppo di lavoro* costituito presso il Ministero dell'Interno, in ottemperanza a uno degli impegni assunti in un Patto nazionale siglato nel 2017 con nove organizzazioni islamiche³⁵, ossia fornire un supporto nella (ri)definizione degli statuti associativi in senso congruente con la l. n. 1159 del 1929³⁶, e con i requisiti focalizzati "nomopoieticamente" in via interpretativa dal Consiglio di Stato³⁷: con l'auspicio di raggiungere, tramite quest'apporto ridefinitorio, l'ambito traguardo del passaggio alla tipologia di confessione recante riconoscimento (essendo per prassi ministeriale radicata, viatico indefettibile per iniziare le trattative in vista dell'intesa). E d'altra parte, il *tavolo di previa concertazione* presso l'Amministrazione di vertice con un'associazione Sikh, parimenti desiderosa di tagliare quel traguardo ma trovatasi a un certo punto la "strada sbarrata", per la configurazione *ex parte Status* fornita della previsione del porto (religiosamente obbligatorio) del kirpan/spada cerimoniale come condotta penalmente rilevante³⁸. Ostacolo, questo,

³⁵ Evocato espressamente nel recente parere del 10 maggio 2023, n. 687, reso dal Consiglio di Stato, favorevole al riconoscimento dell'UCOII (Unione delle Comunità Islamiche Italiane). Vedi il *Patto nazionale per un Islam italiano. Dal riconoscimento formale alla formalità del diritto* (https://www.interno.govedit/sites/default/files/pubblicazione_patto_islam.pdf). Sul documento (recepito dal Ministro dell'interno), redatto con la collaborazione del *Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano* (organismo tecnico di consulenza al Ministro, istituito nel 2015, per le questioni inerenti alla presenza musulmana in Italia), cfr. **F. ALICINO**, *Constitutional Democracy*, cit., p. 166 ss.; **A. FABBRI**, *Il Patto Nazionale per un Islam italiano come condizione preliminare per la stipula di intese con l'Islam, le fasi costitutive*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica (*federalismi.it*), 10, 2017.

³⁶ Come riporta il terzo *Rapporto* sul tema elaborato dal *Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano* dopo la sigla del Patto, recante titolo *Dal riconoscimento informale alla formalità del diritto. Prospettive dopo l'approvazione del Patto nazionale per un Islam italiano* (vedi in **MINISTERO DELL'INTERNO**, *I documenti del Consiglio per le Relazioni con l'Islam italiano. Patto nazionale per un Islam italiano. Dal riconoscimento informale alla formalità del diritto*, Roma, 2017, p. 85): «in ragione dell'urgenza di misure atte a integrare riconoscimenti "informali" e "formali" nel quadro delle norme costituzionali e a coinvolgere concretamente in un dialogo istituzionale le associazioni islamiche firmatarie del Patto», il Consiglio suggeriva "l'apertura presso il Ministero dell'interno di un Gruppo di lavoro preliminare per l'intesa aperto a queste ultime associazioni e al quale (partecipasse) formalmente anche una rappresentanza del Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali della Presidenza del Consiglio».

³⁷ Rispetto ai quali si rimanda ai lavori citati *supra*, alla nota n. 35.

³⁸ Vedi in particolare l'art. 4, secondo comma, l. n. 110 del 1975, che vieta di portare armi da taglio a meno che vi sia un giustificato motivo. Si è esaminata la vicenda in **F. DI PRIMA**, *Il faticoso tragitto*, cit., p. 586 ss. Quanto ai pronunciamenti relativi al tema del porto del Kirpan, vedi anzitutto quelli della Cassazione penale del 25 febbraio 2016, n. 25163, e quella del 1 marzo 2016, n. 24739 sui quali si rimanda esemplificativamente al



bypassato proprio grazie alla soluzione scaturita durante detto informale momento dialogico, ovverosia l'opportunità di adottare un "prototipo" certificato (dall'attestazione del Banco Nazionale di Prova) come inidoneo a recare offesa alla persona: con la nota a margine che la marca ufficiosa del tavolo è tale che latita qualsivoglia evidenza formale (sovengono infatti le testimonianze raccolte dalla dottrina³⁹), salvi i generici cenni a un processo di interlocuzione fatti dal Consiglio di Stato nel parere (n. 1685 del 2021) infine favorevole al riconoscimento⁴⁰.

3.1 - Dinamismi della bilateralità: le luci (il verso anti-standardizzante a pro della Repubblica e delle comunità di fede; l'allargamento degli orizzonti del diritto ecclesiastico) ...

I riferimenti al crescente dato quantitativo degli episodi di bilateralità (costituzionalmente regolata; concertata/amministrativa; dialogico-informale) prima riportati, con le allegate esemplificazioni, già in una prima e sommaria approssimazione parrebbero suggerire non solo l'affermazione di un *trend*, su più livelli, ma anche - soprattutto - di un (correlato) verso assunto dalle istituzioni di progressivo smarcamento

commento di A. LICASTRO, *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell'abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, cit., n. 1 del 2017, e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti)*. L'anno seguente sullo stesso tema, la Cassazione, confermando i previ assunti e irrigidendo il parametro argomentativo di fondo, ha reso un arresto (Cass. pen., sez. I, 15 maggio 2017, n. 24084), oggetto di numerosi commenti: a titolo esemplificativo, vedi A. RUGGERI, *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084 del 2017)*, in *Consultaonline*, 2, 2017, p. 310 ss.; F. BASILE, M. GIANNOCOLI, *Il coltello 'kirpan', i valori occidentali e gli arcipelaghi culturali confliggenti. A proposito di una recente sentenza della Cassazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3, 2017; C. CARDIA, *Sovranismo valoriale no. Interculturalità, principi, diritti umani*, in *Avvenire*, 20 maggio 2017; A. LICASTRO, *La «sfida» del kirpan ai «valori occidentali» nelle reazioni della dottrina alla pronuncia della Cassazione penale, Sez. I, 15 maggio 2017, n. 24084*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2017, p. 983 ss.; G. MACRÌ, *Cosa minaccia la società pluralista? C'è ben altro oltre il kirpan*, in *Iacostituzione.info*, 20 maggio 2017; M. INTROVIGNE, *Kirpan o no? La Cassazione censura la libertà religiosa, ecco perché*, in *ilsussidiario.net*, 16 maggio 2017; A. NEGRI, *Sikh condannato per porto del kirpan: una discutibile sentenza della Cassazione su immigrazione e 'valori del mondo occidentale'*, in *Diritto penale contemporaneo*, 3 luglio 2017. Sullo stesso tema, infine, due anni dopo, si segnala l'ordinanza della Cassazione 18 aprile 2019, n. 16917, che ribadisce le soluzioni adottate nelle precedenti pronunce (quanto ai pronunciamenti delle Corti di merito, ve ne sono diversi, tra cui, ad esempio, Trib. Cremona, 19 febbraio 2009; Trib. Mantova, 10 dicembre 2014 e 5 febbraio 2015; Trib. Piacenza, 24 novembre 2014).

³⁹ Vedi P. NASO, *I sikh 'calvinisti' in Val Padana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 173 ss.; C. CIANITTO, I. VALENZI, *La lunga strada verso il riconoscimento giuridico*, in *Sikhismo*, a cura di K. CARNÀ, Com Nuovi Tempi, Roma, 2022, p. 31 ss.

⁴⁰ Cenni atti a ricavare l'importanza di tale processo, nello sciogliere alcune riserve mosse dall'Amministrazione di vertice all'idea del riconoscimento speciale ex l. n. 1159 del 1929 del sodalizio Sikh.



dal vizio forse peggiore che può conoscere, e che nel concreto in parte ha conosciuto, la bilateralità apicale: la standardizzazione dei suoi contenuti.

In premessa, è pur vero che resta sempre puntuale l'acuta osservazione dottrinale che si tratta di strumenti normativi (Concordati; Intese) essenzialmente concepiti per rispondere a esigenze pratiche⁴¹; e che la "praticità" latamente intesa potrebbe, pertanto, assecondare il ricalco almeno parziale del 'già fatto', e dunque del 'diritto già prodotto' in precedenti sedi pattizie, perché quest'ultimo volta per volta si trova anche a rispondere a esigenze simili / ricorrenti.

Tuttavia, al di là di quest'area di bilateralità "a tasso zero", legata a esigenze consimilmente avvertite da pressoché tutte le Confessioni, per il restante spazio d'intervento quella standardizzazione andrebbe comunque evitata⁴², per una ragione di 'sistema', o se si preferisce di tutela dell'identità costituzionale italiana (cui può raccordarsi la cifra nazionale in essa insita, cui si riferisce l'art. 4, par. 2, TUE⁴³).

E cioè, se è intuibile anche ai non addetti ai lavori che sia un bene per ciascun contraente confessionale evitare l'insorgenza di un segmento di regolazione pattizia in pratica non effettivamente pattuito, giacché (in sostanza) propostogli a prescindere dalle sue esigenze *ad hoc*, quasi "per adesione" (ricalcando per l'appunto il pregresso), è meno immediato cogliere che quell'andazzo nuoce anzitutto al sistema repubblicano e al suo invero, e dunque - nel senso descritto in apertura - al suo costituzionale "fare giustizia".

Un invero che parte dalla cesura operata nel '48 con le nozioni escludenti (e d'intransigente dominio dell'esistente) radicate nel pregresso regime; e che si sviluppa nell'adozione di un'indole pluralista *ex parte Status*, corroborata - si direbbe curiosamente - proprio dalla volontà di metabolizzare la fine del suo voler essere

⁴¹ G. CATALANO, *I nuovi accordi con le confessioni religiose*, in ID., *Scritti minori*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, vol. II, p. 1169 ss.

⁴² Anche al netto del puntuale rilievo di M. VENTURA, *Le intese "originali"*, in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 68 ss., secondo cui a una compiuta osservazione descrittiva possono notarsi taluni elementi di "originalità" (più o meno) emergenti nelle intese sinora siglate (anche relativi ai previ processi di negoziazione).

⁴³ Previsione che, com'è noto, impegna al rispetto dell'"identità nazionale" degli Stati membri "insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale". Osserva A. LICASTRO, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 39, come sia indubbio "che nel costituzionalismo moderno, sia le garanzie dei diritti riguardanti le esperienze di fede", sia "le modalità di organizzazione istituzionale dei pubblici poteri in rapporto alle diverse forme di rilevanza del fenomeno religioso", costituiscano "tratti qualificanti della struttura fondamentale, politica e costituzionale dello Stato". Sulla previsione, *ex pluribus*, vedi M. STARITA, *L'identità costituzionale nel diritto dell'Unione Europea: un nuovo concetto giuridico*, in *Lo Stato costituzionale di diritto e le insidie del pluralismo*, a cura di F. VIOLA, il Mulino, Bologna, 2012, p. 139 ss.; B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, in *Yearbook of European Law*, 1, 2012, p. 263 ss. F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali. Effetti asimmetrici dell'europeizzazione dei controlimiti*, Giappichelli, Torino, 2012.



dominatore/unico detentore del 'politico', e proclamare l'inizio del suo voler essere "*societas imperfecta*", comunità politica "non più autosufficiente"⁴⁴, che accetta e vidima il dato di realtà che non tutto l'esistente può rientrare nella sua sovranità⁴⁵.

In generale, ciò comporta un naturale, fisiologico aprirsi a un positivo riconoscimento dell'apporto costruttivo che possono fornire «altre sovranità» (non statuali) in determinati settori della comunità, sulla base delle diverse e specifiche competenze soggettive/materiali, a beneficio anzitutto delle esigenze basilari della *persona*⁴⁶.

Nello specifico degli apporti qui in esame, poi, questa nuova "attitudine" implica un'apertura *di default* all'integrazione eteronormativa confessionale. Un'apertura che si traduce - a ben vedere - nel profilarsi di un'area di giuridicità 'distinta' che *appartiene già all'orizzonte assiologico ordinamentale italiano*, semplicemente perché il sistema ne abbisogna, avendolo prefigurato pur genericamente fin da tutto principio tramite la delineazione di ambiti di potestà normativa "concorrente" serventi specifici profili di libertà religiosa (riverberantisi a vantaggio della persona credente)⁴⁷.

Conseguendone che il rimando effettuato volta per volta dalla legislazione pattizia a principi e norme confessionali non fa (o meglio, non dovrebbe fare altro che) disegnare più nettamente i contorni di un riconoscimento già datosi (e affermato) a livello generale/ costituzionale, in vista dei predetti fini di 'servizio'.

Da qui l'osservazione di tipo quasi algebrico: meno il momento della dialettica interordinamentale approda a risultati effettivamente disegnati sulle specificità delle Confessioni e dei loro plessi normativi, più si allontana (e si frustra) l'originario intento di rendere loro, tramite gli accordi, i "giusti" spazi di contribuzione giuridica.

Appaiono dunque apprezzabili, in tal senso, per stare al concreto dipanarsi dell'alveo segnato dagli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost., gli spunti da ultimo rinvenibili che paiono dire di una maggiore spinta nella ricerca degli effettivi contorni di questi spazi.

Per trovare un esempio specifico, pare potersi riferire al radicamento della garanzia pattizia del segreto confessionale⁴⁸ (che

⁴⁴ G. DALLA TORRE, *Considerazioni sui caratteri originali della Costituzione italiana del 1948*, in *Iustitia*, 1999, 1, p. 16 ss.

⁴⁵ Senza, almeno teoricamente, avvertire ciò come limite, trattandosi di una logica conseguenza dell'essere la Repubblica - come sintetizza P. GROSSI, *Pluralità delle fonti del diritto e attuazione della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 3, 2019, p. 767 ss.)- "realtà autenticamente pluralistica", giacché "proiezione socio-politico-giuridica di una comunità che esprime", già di suo "la propria complessità sociale e, di conseguenza, anche la propria complessità giuridica".

⁴⁶ P. LILLO, *Matrimonio canonico e giurisdizione dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2002, p. 1125 ss.

⁴⁷ Si è affrontato più diffusamente il tema in F. DI PRIMA, *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 178 ss.

⁴⁸ Per un recente approfondimento del tema, cfr. M. FERRANTE, *Religious confession privilege in Italy*, in *Religious Confession and Evidential Privilege in the 21st Century*, a cura di M. HILL, A.K. THOMPSON, Connor Court Publishing-Shepherd Street Press,



rafforza quella di conio unilaterale), riscontrabile dapprima solo nell'Accordo Madamense⁴⁹ e in due delle 'prime' Intese (con l'UCEI⁵⁰; con la CELI⁵¹), e che più tardi si ritrova invece in tutte le intese approvate a partire dal 2012: come segnale di un'incrementata attenzione verso i diritti religiosi, anzitutto nella componente relativa ai profili di riservatezza dell'attività ministeriale⁵².

Cleveland-Queensland, 2021, p. 117 ss.; anteriormente, vedi **D. MILANI**, *Segreto, libertà religiosa e autonomia confessionale. La protezione delle comunicazioni tra ministro di culto e fedele*, EUPRESS, Lugano, 2008.

⁴⁹ Accordo di revisione del Concordato (sottoscritto il 18 febbraio 1984 e reso esecutivo con l. n. 121 del 1985) art. 4, n. 4: "Gli ecclesiastici non sono tenuti a dare a magistrati o ad altra autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero".

⁵⁰ Cfr. l'art. 31. n. 101 del 1989 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane), ove si legge, rispetto ai "ministri di culto nominati dalle Comunità e dall'Unione a norma dello Statuto dell'ebraismo italiano", come essi non siano "tenuti a dare a magistrati o altre autorità informazioni su persone o materie di cui siano venuti a conoscenza per ragione del loro ministero". Per il vero, la previsione in parola costituisce una di quelle clausole "della religione più favorita", che ricalcano quelle contemplate nell'Accordo di Villa Madama. Che si tratti di una clausola del tipo indicato, inserita cioè mutuando una formula disegnata per i ministri di culto cattolici, lo mostra altresì - a parte la redazione della norma affine a quella dell'Accordo - l'autorevole valutazione di chi la ritiene faticosamente applicabile ai rabbini per la peculiarità del ruolo istituzionale da essi rivestito in seno al gruppo confessionale di appartenenza; e segnatamente, per la difficoltà di riferire a tale condizione giuridica nozioni, quali quella di ministero "non conciliabili per intero e fino in fondo con i tratti più tipici che ne caratterizzano l'autentica concezione ecclesiologica" (così **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 687 ss.)

⁵¹ L'art. 4, terzo comma, della l. n. 520 del 1995 (Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia) riconosce ai ministri di culto - pastori e laici - nominati dalla CELI e dalle sue Comunità "il diritto di mantenere il segreto d'ufficio su quanto appreso nello svolgimento del proprio ministero". A spiegare, in parte, il fatto che solo in quest'intesa della "prima stagione" con una realtà dell'alveo protestante ricorra la clausola in parola sta un elemento di non poco momento, che trova la sua premessa nel dato che l'elettivo oggetto di tutela dell'"archetipo" madamense è rappresentato dall'inviolabilità del sigillo sacramentale che circonda la *confessione*. Orbene, data questa premessa, non sembra indifferente il fatto che quest'ultima appaia particolarmente sentita nel pensiero di Lutero, figurandola quale "rito quasi sacramentale" (come nota **G. LONG**, *Ordinamenti giuridici delle chiese protestanti*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 111). Purtuttavia, è pur vero che "di norma nella liturgia protestante esiste" comunque "un momento del culto" dedicatovi (**G. LONG**, *Ordinamenti*, cit., p. 112): dunque non mancando una specificità potenzialmente atta a ricevere la protezione in parola in altre intese con realtà di quell'orbita.

⁵² Colpisce, peraltro, che la formulazione adoperata nell'intesa siglata con l'Unione Induista Italiana (approvata con la l. n. 246 del 2012) e in quella stipulata con l'Unione Buddhista Italiana (approvata con la l. n. 145 del 2012), allarghi inoltre il campo della garanzia, riconoscendo il diritto a mantenere il segreto d'ufficio (non su quanto appreso "in ragione del ministero", bensì) nello svolgimento "della funzione": così da sovvenire alla peculiarità propria degli ambiti d'azione spirituale e/o culturale di figure altrettanto peculiari, proprie delle due realtà confessionali, come quella, rispettivamente, dello *swami* o del maestro di *dharma*. A proposito del primo, peraltro, esso viene evocato nell'art. 26 dello Statuto allegato all'Intesa con l'UII (oltre alla figura del *pandit*, colui che officia i riti, che può essere anche laico): lo contempla, indicandolo come "il signore di sé" (appellativo riservato ai guru, ai maestri spirituali e di ascetica; vedi **R. BENIGNI**,



A proposito delle intese approvate dal 2012 in poi, balza altresì all'occhio - a un'osservazione più attenta - un altro elemento che pare rivelatore della predetta attenzione: ossia la ricerca tendenziale (favorita dall'apporto tecnico "istruttorio" dell'Amministrazione di vertice⁵³) di una più "profonda e realistica comprensione delle dinamiche universalistiche" delle religioni⁵⁴ e, alla luce di ciò, del loro modo d'intendere una vita conforme alle norme religiose. Con una prospettiva, dunque, che guarda non solo alla soggettività per come inserita nell'"ecosistema nazionale" ma anche come realtà presente nel mondo⁵⁵: come pare di scorgere ad esempio nel caso degli orditi pattizi degli hindu, dei mormoni, e vieppiù degli anglicani.

E a tale ultimo riguardo, colpisce, ad esempio, ritrovare nelle prese d'atto della Repubblica rinvenibili nel Preambolo dell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra (oltre a quella già ricordata circa il *nesso unico* di essa col Trono, e dunque con la storia, la tradizione e l'identità di una nazione⁵⁶, altresì) un inusuale riferimento a un Testo sacro (l'Evangelo)

L'Intesa con l'Unione Induista Italiana Santana Dharma Samgha, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, p. 413 ss.).

⁵³ Emerge una complementarietà dell'azione governativa negoziante col ruolo disegnato dal d.lgs. n. 300 del 1999 (e confermato dal d.p.c.m. n. 78 de 2019, art. 5, primo comma, lett. e) per l'Amministrazione ministeriale, di previa interazione con le Confessioni istanti, specie sul versante "tipizzato" della "tutela dei diritti delle confessioni religiose" (vedi **G.M.R. IURATO**, *La Direzione Centrale degli Affari dei Culti nel contesto del nuovo pluralismo religioso*, in 1929-2019 Novant'anni, cit., p. 142).

⁵⁴ **A. FERRARI**, *Agenda 2020: dove va l'islam italiano?*, in *Oasis*, 2020.

⁵⁵ Coi suoi retaggi, i codici di condotta e "le proiezioni antropologico-culturali" (**M. RICCA**, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *Calumet - intercultural law and humanities review*, 2016).

⁵⁶ Sulle connotazioni e le ricadute di questo "specialissimo abbraccio" tra il Trono e la Chiesa anglicana ci si sofferma nel lavoro "Specificità religioso-culturali dell'intesa", in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 180 ss. Ben note sono, ad ogni modo, le relative premesse storico-giuridiche, con la risoluzione di Enrico VIII che (mediante diversi atti approvati dal Parlamento, ma soprattutto l'*Act of Supremacy*) sancisce cinque secoli fa la rottura con Roma creando un'entità indipendente funzionale al "proprio progetto politico di un regno inglese autonomo, libero da qualsiasi ingerenza straniera" (**C. CIANITTO**, *La proposta di riforma della legge matrimoniale in Inghilterra e Galles. Una sfida multiculturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2021, p. 406); e con le susseguenti delineazioni datesi durante il regno della figlia Elisabetta (tra cui il passaggio al più calibrato titolo di "Supreme Governor", anziché "Supreme Head") nel segno di un'esperienza ecclesiale e religiosa "assolutamente peculiare". Il dato della "unicità" del nesso creatosi viene posto in luce, ad esempio, da **M. HILL, R. SANDBERG, N. DOE**, *Religion and Law in the United Kingdom*, Wolters Kluwer, Alphen van den Rijn, 2011, p. 29, i quali la inquadrano quale "unique relationship": il primo dei detti Autori, peraltro, nel suo *Ecclesiastical Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 11, specifica il concetto individuandovi una "discernible unity". Sul punto, vedi altresì **J. GARCIA OLIVA, H. HALL**, *Religion, Law and the Constitution: Balancing Beliefs in Britain*, Routledge, London, 2018. Sulle surriferite premesse storico-giuridiche, tra i molti riferimenti bibliografici, vedi **G. PATRIARCHI**, *La Riforma anglicana. Storia ed evoluzione della Chiesa d'Inghilterra e della Comunione anglicana*, Claudiana, Torino, 2006, p. 11 ss.; nonché **R. REX**, *Henry VIII and the English reformation*, Palgrave Macmillan, London, 2006; **H. CHADWIK**, *La continuità della Chiesa d'Inghilterra e l'Atto di Supremazia del 1534*, in *L'anglicanesimo. Dalla Chiesa d'Inghilterra alla Comunione Anglicana*, a cura di



inquadrate come ineludibile *starting point* funzionale allo svolgersi della *sua missione nel mondo*. Per non dire degli aspetti che nel corpo dell'intesa paiono parimenti ricollegabili a questa più insistita attenzione al *proprium* confessionale: a) l'iper-amplificazione delle modalità/possibilità di assistenza spirituale a vantaggio di fedeli trovantisì in luoghi/frangenti dove ciò potrebbe risultare complesso⁵⁷; e b) la rilevanza data dalla C.d.I. al matrimonio religioso/anglicano⁵⁸,

C. ALZATI, Marietti, Genova, 1992, p. 43 ss.; G. ALBERIGO, *L'Atto di Supremazia del 1534 nel contesto dell'ecclesiologia del tempo*, ivi, p. 62 ss.; ma vedi anche di recente, in una prospettiva attenta al dato tecnico-giuridico che introduce lo scisma anglicano, M. FERRANTE, *Due matrimoni alle origini dello scisma anglicano?*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2018. A tale riguardo, per una altrettanto recente ricapitolazione dei numerosi provvedimenti legislativi che portano a maturazione lo scisma, vedi R. GRANATA, *La disciplina del fattore religioso nella Church of England: prospettive di inclusivismo costituzionale*, in *Stato, Chiese, pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2022, p. 56, nota n. 14.

⁵⁷ L'inedita formulazione *tranchant* di apertura dell'articolo in materia, prevede a vantaggio del fedele anglicano che si trovi in strutture segreganti (per via della "appartenenza alle Forze armate, alle Forze di polizia o ad altri servizi assimilati", o della "degenza in strutture sanitarie, socio-sanitarie e sociali", o ancora della permanenza in "istituti penitenziari") un caveat rivolto alle competenti autorità civili dal tenore omnicomprendente, e cioè questa condizione non può dar luogo "ad alcun impedimento in ordine alla fruizione dell'assistenza spirituale" (l. n. 240 del 2021, art. 4, primo comma). Con ciò non auspicandosi, in termini realistici, di promuovere sol per questo un'attuazione maggiormente puntuale, rispetto a quanto accade nella corrispondente area di soccorso regolata dalle norme concordatarie (che in ogni caso fa storia a sé, per la notoria singolare *ratio* e strutturazione) e da quelle dell'Intesa ebraica (figurante anch'essa profili originali rispetto alle altre intese); bensì, piuttosto - superando la formulazione ivi coniata (e poi "standardizzata") che circoscrive la portata impeditiva del caveat all'"esercizio della libertà religiosa" e all'adempimento di pratiche culturali - lanciare un segnale, correlato alla posizione della norma dell'ordinamento, di una necessità di soccorso spirituale particolarmente avvertita. In filigrana - può soggiungersi - la disposizione riverbera la memoria di difficoltà e traversie conosciute in Italia da quei fedeli in diversa epoca, e poi ai nostri giorni prima dell'Intesa, per ricevere ausilio spirituale. Con l'esempio, relativo all'800, di quelli che vivevano in Sicilia, costretti a recarsi a Malta o a Napoli per poter trovare un cappellano per battezzare un nuovo nato o per sposarsi; con l'alternativa di confidare che prima o poi ne arrivasse uno di passaggio a bordo di navi per lo più militari (col caso significativo di uno dei due maggiori patrocinatori e sostenitori finanziari della costruzione della chiesa palermitana "Holy Cross", Joseph Whitaker, i cui 12 figli vengono battezzati tra il 1839 e il 1860 da ben 11 diversi cappellani). E con la testimonianza, per i tempi a noi più vicini, del Segretario Generale dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra, che a dar impulso al percorso per giungere al risultato dell'Intesa fu il verificarsi di un problema concernente sempre un ministro di culto, quando nel 2006 l'appena nominato cappellano della suddetta chiesa palermitana, che necessitava di un visto - in quanto canadese - per risiedere in Italia, a fronte dell'ancora mancante riconoscimento legale/formale da parte della Repubblica italiana della Chiesa d'Inghilterra come "ente morale" ai sensi della l. n. 1159, non riuscì a ottenere quanto auspicato, e cioè il visto permanente per motivi religiosi (sul punto vedi F. DI PRIMA *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 190 ss.).

⁵⁸ Rispetto al quale sia consentito il richiamo (oltre al lavoro citato nella nota precedente, p. 187 ss.) a F. DI PRIMA, *Matrimonio e Chiesa d'Inghilterra oggi, in Matrimonio e famiglia di fronte al Sinodo. Il punto di vista dei giuristi*, a cura di O. FUMAGALLI CARULLI, A. SAMMASSIMO, Vita e Pensiero, Milano, 2015, p. 186 ss. (vedi anche in



disciplinato - pur se solo rispetto al profilo della celebrazione - con le proprie norme⁵⁹, e di cui possono avvalersi i fedeli in Italia provenienti da varie parti del mondo (anzitutto dalle Isole britanniche, ma anche dalle nazioni del Commonwealth e da altri Paesi - tra cui quelli africani⁶⁰ - che conoscono una significativa presenza dell'anglicanesimo nelle sue varie declinazioni) senza necessariamente curarsi delle problematiche della rilevanza civile. Con la controprova della previsione pattizia per cui l'efficacia civile del matrimonio "non vincola né induce" a farvi ricorso⁶¹, serbando intatta "la facoltà di celebrare e sciogliere matrimoni religiosi, senza alcun effetto o rilevanza civile"⁶².

Per quanto con minore vividezza, poi, questo verso contro-standardizzante pare effondersi anche agli ambiti della bilateralità "non apicale".

In tal senso, rispetto all'evocato duplice fronte della bilateralità amministrativa e dell'informale *dialogicità*, per limitarsi a una esemplificazione, merita altresì segnalazione il riferimento fatto *espressamente* dal Consiglio di Stato a pattuizioni (e ad occasioni d'interazione consultiva) poste a livello ministeriale, in recenti pareri favorevoli resi per il riconoscimento di importanti presenze confessionali (l'ultimo è pervenuto quest'anno, a favore dell'UCOII⁶³); come pure va sottolineata l'*implicita* indicazione del Collegio, che le focalizzazioni agevolate da queste interazioni aiutano l'operatore del diritto a *relativizzare* gli spunti 'polizieschi' dello strumentario normativo del '29: evidenziandone l'incongruità di un uso (di questo) foriero di limitazioni *anche mediate* della libertà culturale, anzitutto per il nesso sussistente tra quest'ultima e il presidio della specificità identitaria interessata⁶⁴ (che in quella stessa sfera libertaria trova riparo).

JusOnline, 2, 2015).

⁵⁹ Cui peraltro rimanda lo statuto dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" (i.e. del sodalizio riconosciuto ai sensi della l. n. 1159 del 1929 costituente la veste giuridica assunta in Italia dalla Chiesa anglicana inglese) che in tal senso opera un raccordo/ponte con quel peculiare ordinamento.

⁶⁰ Vedi A. MCKINNON, *Demography of Anglicans in Sub-Saharan Africa: Estimating the Population of Anglicans in Kenya, Nigeria, South Africa, Tanzania and Uganda*, in *Journal of Anglican Studies*, 1, 2020, p. 42 ss.

⁶¹ A. TIRA, *La Chiesa d'Inghilterra in Italia: profili storici e attuale condizione giuridica*, in *Diritto e religioni*, 1, 2020, p. 155.

⁶² L. n. 241 del 2012, art. 18, par. 11. Sul punto, vedi M. FERRANTE, *La facoltà prevista dall'Intesa di celebrare e sciogliere solo matrimoni religiosi*, in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 198 ss.; A.S. MANCUSO, *Brevi cenni sulla disciplina del matrimonio nell'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, ivi, p. 213 ss.

⁶³ Ossia l'Unione delle Comunità Islamiche Italiane: realtà rappresentativa di un segmento consistente dell'Islam italiano, anzitutto per numeri e centri aderenti, come rileva S. ANGELETTI, *L'accesso dei ministri*, cit., p. 19, rimandando sul punto all'ampia e articolata indagine condotta da R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino, 2015, p. 97 ss.

⁶⁴ Cfr. P. LILLO, *Il diritto all'identità religiosa negli ordinamenti statali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2015, p. 376 ss.



Segnali, questi, che paiono confermare la lungimiranza dell'osservazione fatta da uno studioso particolarmente attento alla condizione delle minoranze nel fiorire della stagione delle intese, G. Peyrot⁶⁵, per cui se il momento pattizio segna e guida gli ambiti istituzionali della dimensione pubblica, è la burocrazia in essa chiamata a dover anzitutto prendere coscienza delle "realtà oggettive delle confessioni religiose" e dei "loro rapporti"⁶⁶.

La possibilità di non considerare smentito oggi questo rilievo, pare permettere di reputare il bilancio della bilateralità italiana - sotto gli aspetti sin qui considerati - per certi versi confortante, almeno stando al punto nevralgico dell'attuazione del dettato costituzionale (anche tenendo presenti i riverberi sui livelli amministrativi e dialogico-informali). Ritrovandosi perlomeno un obiettivo raggiunto, qual è il suo uso atto a sostenere pluralisticamente - in termini anche pratici, pensando alle forme di sostegno economico pubblico introdotto dalle intese⁶⁷ - diverse presenze importanti del panorama confessionale italiano, riflettendone sempre più le specificità proprie: così al contempo ampliando, col "diritto bilaterale prodotto" sempre meno standardizzato, l'orizzonte del diritto ecclesiastico italiano.

3.2 - ... (segue) e le ombre auspicabilmente diradabili: la bilateralità "sospesa"; la bilateralità apparente; la bilateralità formalmente "tradita"

Sennonché, anche alla luce di quanto detto, residuano talune persistenti criticità coinvolgenti diversi profili (legati da un filo rosso, della cui peculiare "grana" si dirà appresso).

Criticità, queste, che considerate nel loro complesso parrebbero *prima facie* infiacchire l'ipotesi - prima formulata - che il "moto inerziale" assunto dalla multiforme bilateralità, associato a un *sentiment* parzialmente mutato degli ambiti istituzionali italiani, possa condurre a una svolta circa le situazioni pendenti, anzitutto quella riguardante la fitta presenza islamica nel Paese (quasi il 5 per cento della popolazione, secondo alcune stime⁶⁸). E ciò anche avendo riguardo al "buon viatico"

⁶⁵ Sulla figura dello studioso, vedi il volume dall'eloquente titolo "*Giorgio Peyrot. Il giurista delle minoranze religiose*", curato da I. PONS, G.B. VARNIER, Genova University Press, Genova, 2013.

⁶⁶ G. PEYROT, *La posizione delle chiese valdesi nello Stato (criteri di un diritto pubblico esterno)*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1990, p. 187.

⁶⁷ Cfr., sul tema, la relazione stesa al Convegno CRC del 2020 da S. DOMIANELLO, J. PASQUALI CERIOLI, *Aporie e opacità dell'otto per mille: tra interesse pubblico a un pluralismo aperto e interessi specifici alla rigidità del mercato religioso*, pubblicata in *Conflitto di interessi e interessi in conflitto in una prospettiva interdisciplinare*, a cura di R. SACCHI, Giuffrè, Milano, p. 363 ss. (vedi anche in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 5 del 2020, p. 23). Sul meccanismo dell'otto per mille, per un approfondimento, vedi C. ELEFANTE, *L'«otto per mille». Tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018.

⁶⁸ F. CIOCCA, *Musulmani in Italia: una presenza stabile e sempre più italiana*, in *Lenius*,



rappresentato dai due pareri favorevoli esitati dal Consiglio di Stato all'accreditamento istituzionale tramite personificazione speciale *ex l. n. 1159 della COREIS* prima, e dell'UCOII appresso (le quali non a caso hanno palesato la loro soddisfazione, vista l'importanza del passaggio⁶⁹).

Restano, difatti, anzitutto delle problematicità che concernono proprio le "situazioni pendenti". Col caso particolare, che si pone a paradigma, di un'altra numerosa minoranza religiosa, quella dei Testimoni di Geova, che da tempo sconta la situazione surreale di rientrare nel novero delle Confessioni "del primo tipo"⁷⁰, ossia recante Intesa (ben due testi, sottoscritti il 2000 e il 2007⁷¹) ma senza poter vantare l'approdo alla relativa legge di approvazione⁷². Problema questo che ingenera externalità negative non indifferenti⁷³, legate tra l'altro a profili di credito reputazionale, potendo ingenerare percezioni errate, come quello di essere una confessione "non riconosciuta" (laddove pure formalmente tale), o peggio d'incentivare *bias* e diffidenze⁷⁴.

Il perdurare dello stallo, peraltro, da circa sette anni risulta ancor più evidente se si consideri che dal 2016 pende innanzi alla Corte EDU un ricorso proposto al riguardo dalla Congregazione dei TdG⁷⁵, volto a lamentare l'"ingiustizia" avvertita, anzitutto nell'essere finita in una sorta di limbo.

gennaio 2023.

⁶⁹ Vedi per il parere n. 760 del 26 aprile 2022 reso dal Consiglio di Stato (rispetto al quale si rimanda al citato lavoro "Il faticoso tragitto verso l'accreditamento istituzionale basato sulla L. 1159/1929", cit., p. 590 ss.): <https://www.coreis.it/rappresentanza-istituzionale/notizia/la-coreis-si-rinnova-per-affrontare-il-nuovo-ciclo-storico/>; per il parere n. 687 del 10 maggio 2023 (avente ad oggetto l'UCOII), vedi ucoii.org/2023/06/17/assemblea-generale-ucoii-lintesa-piu-vicina-dal-consiglio-di-stato-il-via-libera-alla-personalita-giuridica-laframdecisione-storica-il-cardinal-zuppi-credenti-uniti-contro-lingiustizia/.

⁷⁰ Su questa classificazione, vedi *supra*, nota n. 34.

⁷¹ Per non dire che ne esiste una terza versione, redatta nel 2014 appresso a una "rinegoziazione", ma mai sottoscritta dalle Parti (ne dà conto, di recente, **P. FLORIS**, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 13 del 2021, p. 132).

⁷² Mentre la fine prematura della XIII legislatura ha bloccato le discussioni sul testo del 2000 (essendosi arrestato poi nel corso della successiva legislatura il cammino dell'intesa), il testo del 2007 vede il relativo d.d.l. d'iniziativa governativa presentato al Senato nel 2010, insieme ad altri 5 d.d.l. relativi ad altrettante intese, "riuniti con quelli - del resto identici - di derivazione parlamentare" e assegnati alla Commissione Affari costituzionali (in sede referente) del Senato (**F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, p. 88 ss.). Come soggiunge **P. FLORIS**, *Intorno all'intesa*, cit., p. 135, nota n. 44, "il d.d.l. relativo all'intesa con i TdG non concluse il suo iter parlamentare anche per la fine della legislatura, per quanto approvato dal Senato il 19 settembre 2012, nonostante forti riserve sui contenuti dell'intesa espresse in occasione della discussione nella Commissione Affari costituzionali del Senato".

⁷³ Vedi sul punto le osservazioni di **G. CASUSCELLI**, *La coltre del silenzio: timori e speranze*, in *Coscienza e Libertà*, 63/64, 2022, p. 25 ss.

⁷⁴ Rimarca da ultimo il punto, recando testimonianze di prima mano, **M. VENTURA**, *Le intese "originali"*, cit., p. 77 ss.

⁷⁵ Sullo stato del ricorso *ex art. 47 CEDU* (*Requête* n. 49687/16) vedi al link app.echr.coe.int/SOP/index.aspx?lg=.



Ciò detto, tuttavia, posto il riconoscimento della natura politica e insindacabile dell'attività dell'Esecutivo relativa alla conclusione di accordi effettuato, com'è noto, dalla Consulta (con la sent. n. 52 del 2016⁷⁶), e alla luce del tempo presosi dalla Corte EDU per decifrare meglio l'*affaire* italiano⁷⁷, può confidarsi - e forse è auspicio anzitutto dei giudici di Strasburgo - in una composizione a livello nazionale.

Ciò anzitutto perché appare superabile il vizio di fondo dei testi firmati negli anni zero, ossia il loro glissare su questioni delicate legate all'identità specifica della confessione, in particolare il rifiuto di terapie emotrasfusionali, poggiando assai sul diritto pattizio "standardizzato" (risultandone un ordito testuale 'innocuo' - sì, ma - per sottrazione).

La supposizione, difatti, è che il (surriferito) *trend* incline a porre in rilievo i tratti specifici confessionali, una volta attecchito, possa giovare nel condurre a diversi esiti, profittando al contempo degli spunti libertari nelle more pervenuti nell'ordinamento, prettamente legati al predetto tema delle terapie: a mezzo del diritto legislativo (vedi la l. n. 219 del 2017⁷⁸), di quello giurisprudenziale di legittimità (in particolare, l'arresto n. 26209 del 2022 della Cassazione⁷⁹), e vieppiù della giurisprudenza costituzionale⁸⁰, anche per via di interventi di più ampio respiro

⁷⁶ Presa in disamina nei riferimenti dottrinali indicati *supra*, alla nota n. 11, resi a partire dal 2016.

⁷⁷ P. FLORIS, *Intorno all'intesa*, cit., p. 136.

⁷⁸ Vedi la l. 22 dicembre 2017, n. 219, col riordinamento operato - tra l'altro - della materia dell'autodeterminazione individuale in campo sanitario (per i primi commenti sul provvedimento legislativo, vedi ad esempio M. BIANCA, *La legge 22 dicembre 2017, n. 219. Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento. Prime note di commento*, in *Famiglia*, 1, 2018, p. 109 ss.; A. ASTONE, *Autodeterminazione terapeutica e disposizioni anticipate di trattamento nella legge 22 dicembre 2017, n. 219*, in *Il Diritto di famiglia e delle persone*, 4, 2018, p. 1508 ss.).

⁷⁹ Cass. civ., sez. III, 6 settembre 2022, n. 26209, ove in materia di trattamenti sanitari si enuncia, tra l'altro, la direttrice per cui laddove il paziente presti il consenso ad un intervento a rischio emorragico manifestando al contempo dissenso all'esecuzione di trasfusioni di sangue (laddove il rischio si avveri) il medico può rifiutare legittimamente l'intervento autorizzato (non potendo il paziente esigere un trattamento contrario agli standard clinici), fermo restando che, qualora il sanitario opti comunque per l'esecuzione dell'intervento, è tenuto a rispettare il dissenso opposto (vedi in *federalismi.it/no14/articolo-documento.cfm?Artid=48246*). Naturalmente, non è a dirsi che questo arresto, come altri di segno affine (vedi ad esempio Cass. civ., sez. III, 4-23 dicembre 2020, n. 29469) abbiano la forza di spianare senz'altro il percorso dell'operatore del diritto e/o di rendere "tutto facile in merito ai casi di concorrenza tra i principi di autodeterminazione sanitaria e di libertà religiosa" e che quindi sia risolto del tutto la questione del rifiuto religiosamente motivato di trattamenti emotrasfusionali. Come osserva puntualmente P. FLORIS, *Intorno all'intesa*, cit., p. 130, residuano "sempre, e continueranno a sussistere, zone d'ombra e casi problematici nonostante quella giurisprudenza. E zone d'ombra o casi problematici continuano e continueranno a sussistere anche dopo e/o nonostante la legge del 2017, n. 219, sul consenso informato e sulle Dat".

⁸⁰ In particolare negli ultimi anni, a partire dall'ordinanza n. 207/2018, come rileva *ex pluribus* A. LICASTRO, *Trattamenti sanitari, diritto all'autodeterminazione ed etiche di fine vita dopo l'ordinanza n. 207 del 2018 e la sentenza n. 242/2019 della Corte costituzionale*, in *Valetudo et Religio: intersezioni fra diritto alla salute e fenomeno religioso*, a cura di B. SERRA, Giappichelli, Torino, 2020, p. 93 ss. (vedi altresì, nello stesso volume, il contributo dedicato al tema specifico in parola di C. GAGLIARDI, *Alcune riflessioni in tema di*



concernenti il tema della dialettica tra ordinamento civile e realtà confessionali.

La Corte, infatti, nel 2017⁸¹ (in casuale coincidenza temporale col primo dei ricordati spunti “libertari”), ha avuto modo di rimarcare - quanto ufficialmente rilevato con la sent. n. 52 del 2016, i.e. - i tratti definitori del principio supremo di laicità quale (sintesi dei cardini costituzionali ecclesiasticistici e) “bussola” delle pubbliche istituzioni nella riferita dialettica. Segnatamente individuandoli, a valle, nell’attitudine a promuovere contegni istituzionali smarcati dall’indifferenza verso le istanze concrete “della coscienza religiosa”, a presidio del pluralismo, onde promuovere imparzialmente la “massima espansione della libertà di tutti”⁸². E a monte, nella sua compatibilità, ufficialmente dichiarata, con la stesura di regimi pattizi di garanzia, amplificanti quella di base della libertà religiosa, a pro dello ‘specifico religioso’.

Sennonché, a quest’ultimo riguardo, se ad esempio le summentovate esperienze di dialogicità amministrativa e informale (su tutte il suddetto Patto nazionale, guarda caso siglato proprio nel 2017) sembrano offrire la percezione di un primo attecchimento di questo nuovo “diritto costituzionale vivente” della bilateralità, non possono tuttavia non registrarsi (quelle che paiono) alterne resistenze di fondo degli ambiti istituzionali a dar luogo a contegni recanti questa peculiare impronta.

Una controprova, in primo luogo, concerne il difficile frangente della pandemia. Le cui risultanze, riguardate ecclesiasticisticamente⁸³, potrebbero anche apparire in prima battuta parzialmente positive. Essendo emersa, rispetto al rapporto Stato/Chiesa, l’individuazione *ex post* d’una loro esibita reciproca responsabilità (“ciascuno per le competenze riservate al proprio ordine”) nell’attendere ai doveri di solidarietà richiesti dal “bene del Paese” evocato dall’art. 1 Conc., e di una sollecitazione a ciò, in ragione del principio di collaborazione ivi affermato. Con notazioni consimili, sul piano della corresponsabilità, offerte in dottrina⁸⁴ sul piano dei rapporti con altre comunità di fede, alcune delle quali peraltro appartenenti alla “terza tipologia” (niente Intesa, né riconoscimento): a conferma, al contempo, di un innalzamento del principio di collaborazione a generalissima direttrice ordinamentale⁸⁵, e di un’avvertita istanza inclusiva di valorizzazione del pluralismo confessionale.

Tuttavia, alla domanda se nelle fasi iniziali altrettanto avvertito sia stato il principio di laicità nelle accezioni più nitide testé ricordate, e segnatamente nella direzione potenzialmente espansiva della bilateralità, non si può rispondere affermativamente: giacché - come

emotrasfusioni nella giurisprudenza italiana).

⁸¹ Corte cost., sent. n. 67 del 2017.

⁸² Vedi di recente, sul punto, le riflessioni di J. PASQUALI CERIOLI, *Laicità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2023, p. 91 ss.

⁸³ Ad esempio, proprio da Giuseppe D’Angelo e Jlia Pasquali Cerioli nel Convegno CRC del 2021. Vedi *supra*, nota n. 3.

⁸⁴ Vedi nota precedente.

⁸⁵ In concordanza, peraltro, con quanto rilevato nel lavoro citato *supra*, nota n. 15.



racconta la relativa scansione delle decisioni, degli strumenti e delle metodiche adottate, rispetto alla drastica incidenza sulla libertà culturale - il primo procedere dell'Esecutivo ha assunto una precisa dinamica unilaterale/mono-direzionale⁸⁶. Tant'è che come correttamente notato dalle voci dottrinali testé evocate - come pure dal collega Toscano qui presente - quel procedere ha determinato *infine* l'insorgenza di accordi (ascrivibili alle tipologie amministrativistiche di cui agli artt. 7-11 della l. n. 241 del 1990), *ma* contenenti "regole definite a priori e unilateralmente dallo Stato nel pieno esercizio di una sovranità in senso pieno all'interno del proprio ordine"⁸⁷.

Sembra potersi parlare, alla luce di ciò, di un'espressione di bilateralità apparente (per la matrice effettivamente unilaterale), che pare rievocare espressioni di un giurisdizionalismo antico, teso a comprimere se del caso a seconda delle esigenze avvertite dal sovrano, al massimo possibile, i margini di autonomia confessionale, anche in presenza di pattuizioni Stato/Chiesa⁸⁸.

Un approccio, questo iniziale, che pare difficilmente inquadrabile con lo spirito dell'Accordo di Villa Madama, che si evince soprattutto dalla lettura combinata dei *primi due* articoli, dove il secondo, nell'indicare qual è per l'Italia l'ambito d'intervento legittimo della Chiesa nell'ordine profano, appare suggerire al contempo - letto per l'appunto insieme all'art. 1 - i settori relativi alla sua *missione* ove concentrare *naturaliter* i momenti di cooperazione; fermi restando quelli virtuosamente "diversi" e ulteriori, espressivi di "un esercizio solidale ad ambizione generale"⁸⁹.

⁸⁶ Cfr. **M. d'ARIENZO**, *Intervista*, in *Korazym.org*, 15 maggio 2020, nel passaggio contenente il rilievo critico per cui "[l]a sospensione delle cerimonie religiose, se disposta in mancanza di preventive consultazioni con le Autorità confessionali, costituisce senz'altro una lesione della loro autonomia e del principio di necessaria bilateralità, come garantiti dalla Costituzione Italiana e dalle normative pattizie. Tale possibile violazione è stata tuttavia superata dal principio di leale e reciproca collaborazione delle Confessioni con lo Stato". In senso affine, **V. PACILLO**, *La libertà di culto di fronte all'emergenza Covid-19. Profili di diritto canonico e di diritto ecclesiastico italiano*, in *Il Diritto ecclesiastico*, 1-2, 2019, p. 11 ss.

⁸⁷ **M. TOSCANO**, *Metodo concertativo e tecniche di bilanciamento nella disciplina giuridica della libertà religiosa in tempi di emergenza (a margine delle relazioni di Silvia Baldassarre, Simone Gianello e Paolo Zicchittu)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16/II del 2022, p. 218.

⁸⁸ Per intendersi, non è questa la chiave giurisdizionalistica del diritto ecclesiastico in senso "moderno" di F. Scaduto, il quale teneva in epoca anteriore ai Patti Lateranensi a notare la differenza tra la logica risalente dello Stato che (se del caso) opera benevole concessioni, circa "diritti ritenuti propri", e l'innovata "filosofia" che sottende le relazioni Stato-Chiesa dell'epoca liberale postunitaria, all'insegna d'una "separazione" di principio che non osta all'assunzione - nel dipanarsi della politica legislativa - di metodiche e interventi di stampo giurisdizionalista (casamai diversamente intese dal punto di vista della "ratio") e, a valle, al riconoscimento della libertà genericamente riconosciuta alla Chiesa stessa come ad altri enti. Sul punto, vedi **F. DI PRIMA**, *Dinamiche di integrazione*, cit., p. 154 ss. Analogamente, vedi **A. TIRA**, *Alle origini del diritto ecclesiastico italiano. Prolusioni e manuali tra istanze politiche e tecnica giuridica (1870-1915)*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 170 ss.

⁸⁹ **G. D'ANGELO**, **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'emergenza*, cit., p. 74. Si pone la



In retrospettiva, è come se del discorso di Papa Francesco tenuto tre anni prima (ancora il 2017!) innanzi al Presidente Mattarella ove molto si sottolineava il legame intrinseco tra l'art. 1 Conc. e il principio supremo di laicità⁹⁰, fossero rimasti impressi nella memoria politica statale solo i riferimenti fatti in apertura ai campi informali di fattiva cooperazione favoriti dal primo (ad esempio, l'accoglienza dei profughi); e non quello più circostanziato, immediatamente seguente, alla *facilitazione* della "missione del Successore di Pietro" rispetto alla realtà italiana⁹¹.

Quest'approccio unilateralista al modo d'intendere il principio supremo di laicità statale, e il cardine della bilateralità ivi sintetizzato, si è infine manifestato in modo diverso, e ancora più critico, sempre nel biennio 2020-2021 in ordine a un ambito imponente (per numeri e complessità organizzative) d'una materia contemplata dall'Accordo del 1984, segnatamente dall'art. 11. La materia è quella dell'assistenza spirituale nelle così dette strutture segreganti; l'ambito, quello degli appartenenti alle Forze Armate⁹².

notazione che questa cooperazione che mira di riflesso al bene della persona dei cittadini-fedeli, alla luce dell'emergenza avrebbe comunque potuto trovare minimale esplicazione, già solo adottando un'interpretazione molto ampia e flessibile della previsione pattizia di salvaguardia dell'art. 14 Conc., che trova nella Commissione paritetica luogo/strumento per affrontare situazioni di difficile applicazione della normativa concordataria.

⁹⁰ Papa Francesco, nell'occasione, rilevava - tra l'altro - lo specifico contributo portato a monte dalla Chiesa, e 'veicolato' attraverso la stesura dell'art. 1 Conc.: ossia la delineazione in esso di un modello di laicità consono anche col noto insegnamento conciliare (*Gaudium et Spes*, par. 76) che già figura una cooperazione tra realtà autonome, in un'accezione costruttiva, dialogica, e di confronto a viso aperto posta particolarmente in luce nel magistero (richiamato da Francesco) di Benedetto XVI, quale "laicità positiva", imperniata sulla distinzione dei poteri ma che lascia "spazio al contributo che la Chiesa può offrire alla costruzione della società" (virgolettati di **G. FELICIANI**, *La laicità dello Stato negli insegnamenti di Benedetto XVI*, in "Aequitas sive Deus". *Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2011, p. 247). Su questa sottolineatura fatta da Francesco, le ragioni e le ricadute giuridiche, vedi **F. DI PRIMA**, **M. DELL'OGGIO**, *Lo Stato italiano*, cit., p. 30 ss. Sul rimando all'insegnamento conciliare, vedi da ultimo, **A. FERRARI**, *La laicità importuna: laicità costituzionale e libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2023, p. 80; nonché il lavoro di **G. DALLA TORRE**, *Ancora sulla laicità. Il contributo del diritto ecclesiastico e del diritto canonico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2014.

⁹¹ **F. DI PRIMA**, **M. DELL'OGGIO**, *Lo Stato italiano*, cit., p. 30 ss.

⁹² Sulla recente evoluzione del servizio di assistenza spirituale in parola, cfr. **P. CAVANA**, *La legge n. 70 del 2021 di riforma dell'assistenza spirituale ai cattolici nelle Forze armate e norme di adeguamento ad obbligazioni internazionali contratte con la Santa Sede. Osservazioni sulla crisi del principio di bilateralità nella XVIII Legislatura*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2022, p. 469 ss.; **L. M. GUZZO**, *Prime annotazioni sull'Intesa tra Repubblica italiana e Santa Sede per l'assistenza spirituale ai militari cattolici: una riforma gattopardesca*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2022; **A. DE OTO**, *Il servizio di assistenza spirituale ai militari. Tra diritto confessionale e diritto dello Stato*, Bononia University Press, Bologna, 2020; **L. M. GUZZO**, *L'assistenza religiosa alle forze armate nello spazio giuridico europeo. Principi generali e analisi comparata in Italia, Inghilterra, Francia e Spagna*, Cedam - Wolters Kluwer, Milano, 2019, pp. 129-149; **G. DALLA TORRE**, *Nuova*



Giovano, per la complessità del tema (che imporrebbe approfondimenti esorbitanti l'economia del lavoro) alcune agili premesse: a) la scelta delle Alti Parti di "concordatizzare" detto ambito è stata di non poco momento, avendo ricevuto lo stesso per antica tradizione nazionale (per più di un secolo) autonoma disciplina statale, confluita nel recente Codice dell'Ordinamento militare del 2010⁹³; b) l'art. 11 Conc., nel contemplare l'impegno della Repubblica a evitare che l'appartenenza alle FF.AA. cagioni impedimenti all'esercizio della libertà religiosa/culturale, aggiunge quello di dar luogo a una disciplina bilaterale dettagliata concernente i soggetti deputati a svolgere il relativo servizio di assistenza spirituale; c) sottesa a quest'ultimo impegno, stava (e tutt'ora sta) l'esigenza di modellarne una rispettosa del principio della "distinzione degli ordini" richiamato dall'art. 1 Conc.⁹⁴; d) l'impegno ha trovato attuazione dopo l'indicata riforma del 2010, grazie al lavoro di un'apposita Commissione paritetica⁹⁵ volto (anzitutto) ad aggiornare una disciplina ancora influenzata dal principio confessionista, con l'esempio plastico del giuramento di fedeltà allo Stato imposto all'Ordinario militare e ai cappellani, nonché carente sul piano del presidio della libertà religiosa⁹⁶.

Orbene, quel che si vuol qui sottolineare è che a ora di dar esecuzione al frutto di questo sforzo congiunto delle Parti, ovverosia all'Intesa del 2018⁹⁷, il Legislatore italiano ha ritenuto opportuno procedere *sua sponte* a un previo "riassetto normativo" del suo testo⁹⁸, che ha finito col vanificare parte di quello stesso sforzo.

Difatti tale "riassetto", a dispetto della locuzione adoperata, non ha implicato solo una riordinazione materiale delle disposizioni dell'Intesa - già comunque atta a perturbarne l'organicità⁹⁹ - ma altresì una singolare allegazione¹⁰⁰ di un "pacchetto" di articoli del Codice del 2010 sull'inquadramento dei cappellani che l'Intesa, tuttavia, aveva

intesa sull'assistenza religiosa ai militari in Italia, in *Archivio Giuridico*, CL, 2, 2018, p. 413 ss.; **A. DE OTO**, *Altare e mostrine. Contributo allo studio dell'evoluzione normativa del servizio di assistenza spirituale ai militari in Italia*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2018; **P. CAVANA**, *Cappellani militari e prospettive di riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 9 del 2016.

⁹³ L'ultima versione di questa normativa di conio statale risale all'inizio degli anni Sessanta (l. n. 512 del 1961): le relative disposizioni sono state recepite e riorganizzate in anni a noi più vicini, per l'appunto nel C.O.M. (d.lgs. n. 66 del 25 marzo 2010).

⁹⁴ **G. DALLA TORRE**, *Nuova intesa*, cit., p. 144.

⁹⁵ Insediatasi nel 2015, la Commissione paritetica italo-vaticana veniva istituita con Scambio di Lettere tra il Governo italiano e la Santa Sede onde dare attuazione - per l'appunto - alla previsione dell'art. 11, secondo comma, dell'Accordo di revisione concordataria.

⁹⁶ **P. CAVANA**, *La legge n. 70*, cit., p. 472.

⁹⁷ Intesa redatta dalla Commissione paritetica italo-vaticana e firmata il 13 febbraio 2018 mediante Scambio di Lettere tra il Presidente del Consiglio, on. Paolo Gentiloni, e il Segretario di Stato, card. Pietro Parolin.

⁹⁸ Adottato con l. n. 70 del 2021.

⁹⁹ **P. CAVANA**, *La legge n. 70*, cit., p. 477.

¹⁰⁰ Rinvenibile appresso all'ordine di esecuzione dell'Intesa.



individuato tra quelli da abrogare¹⁰¹ (giacché ritenuti espressivi della “vecchia” impostazione). E che invece così risultano ancora in piedi, ivi compreso il precetto riferito sul giuramento obbligatorio di fedeltà.

La vicenda potrebbe ricordare esteriormente - se si consente un paragone azzardato - la determinazione napoleonica tesa ad aggiungere unilateralmente (tramite delibera delle Assemblee legislative) al Concordato già siglato nel 1801¹⁰² i famosi “Articoli Organici” d’impostazione gallicana¹⁰³ (col dato interessante che siccome là un consimile giuramento stava già nel testo concordato, giusta l’indole da “*pactum unionis*”, in quel caso a essere aggiunta era un’ulteriore richiesta d’un segno di vicinanza al “corpo politico”, richiedendo ai ministri di culto, tanto cattolici quanto protestanti, di pregare “per la prosperità della Repubblica”¹⁰⁴).

La diversità delle reazioni d’oltre Tevere di allora e di oggi - al netto (ovviamente) dell’assoluta imparagonabilità concreta tra le situazioni - a ogni modo confermano le intuizioni più sopra rimarcate, di una recente tendenza *ex parte Ecclesiae* alla collaborazione con le istituzioni italiane così spiccata da spingersi a fare buon viso anche innanzi a lesioni formali del principio di bilateralità. Allora risuonò, pur invano, il prevedibile fermo rifiuto di Pio VII a sorreggere l’inusitata operazione; qua invece si è registrato un silenzio assordante, che lascia intendere - si suppone - un avallo dato informalmente (e benignamente) dalla Santa Sede.

Resta, tuttavia, il dato problematico, in senso tecnico-giuridico, di un provvedimento legislativo che dà formale esecuzione a un accordo internazionale (l’Intesa del 2018) rimescolandone e modificandone in parte l’originario contenuto, determinando al riguardo una regolazione finale disconnessa con gli intendimenti e le soluzioni bilateralmente raggiunte. Con la criticità discendente di una possibile violazione profilantesi di almeno tre disposizioni costituzionali (l’art. 7, secondo comma¹⁰⁵, l’art. 10, primo comma; l’art. 117, primo comma, Cost.), che potrebbe essere oggetto di scrutinio della Consulta.

¹⁰¹ All’entrata in vigore del nuovo regime bilaterale.

¹⁰² Sul quale, vedi ad esempio il volume collettaneo *Le Concordat et le retour de la paix religieuse*, SPM, Paris, 2008; nonché **B. ARDURA**, *Le Concordat entre Pie VII et Bonaparte*, Les Éditions du Cerf, Paris, 2001; **M. GABRIELE**, *Per una storia del Concordato del 1801 tra Napoleone e Pio VII*, Giuffrè, Milano, 1958; **M. GORINO CAUSA**, *I Concordati di Napoleone*, Bibliotheca, Rieti, 1930; **L. CROUZIL**, *Le Concordat de 1801: étude historique et juridique*, Librairie Bloud, Paris, 1904; **F.D. MATHIEU**, *Le Concordat de 1801: ses origines - son histoire, d’après des documents inédits*, Librairie Academique Didier, Paris, 1904; **J. CRÉTINEAU-JOLY**, *Bonaparte, le concordat de 1801 et le cardinal Consalvi*, Paris, 1872; **E. CONSALVI**, *Mémoires* (in due tomi), con Introduzione e note dello stesso J. CRÉTINEAU-JOLY, Henry Plon, Paris, 1864-1866.

¹⁰³ Con una sezione (77 articoli) disciplinante la condizione della Chiesa cattolica, e un’altra più ristretta (44 artt.) concernenti i “culti protestanti”.

¹⁰⁴ Art. Org. Reg. Chiesa Cattolica, Sez. III, Art. 51; Reg. Culti Protestanti, Art. 3.

¹⁰⁵ Per violazione o parziale attuazione dell’art. 11, secondo comma, della legge di esecuzione n. 121 del 1985 (Accordo di Villa Madama), intesa come norma presupposta dettante una disciplina bilaterale *in subiecta materia*.



4 - Un inquadramento di segno evolutivo: dalla stagione “eroica” della bilateralità al tempo della “normalità”; dalla generica ricerca di ‘giustizia’ alla specifica ricerca di garanzie (e certezze)

Gli attendismi, i passaggi a vuoto e le criticità tecniche appena passati velocemente in rassegna, per quanto seri e importanti, non paiono tuttavia sconfiggere l’avviso di partenza che si possa evidenziare - in termini quantitativi e qualitativi - una stagione connotata da una bilateralità in espansione.

Il filo rosso che le lega, difatti, non sembra consistere in una riottosità del sistema a inverare il relativo principio (anche declinato in senso a-tecnico), quanto piuttosto a metabolizzare la necessità di concepirlo come componente di un principio supremo i cui tratti, dal 2017, grazie al lavoro definitorio e qualificatorio della Corte costituzionale, sono ormai non più generici. A fare i conti, cioè, col fatto che esso sovrintende la materia indicando con rinnovato nitore l’elettività della strada pattizia, quando si tratti di specificità connesse a realtà confessionali che per la loro strutturazione ordinamentale intendono relazionarsi con lo Stato secondo meccanismi di diritto pubblico¹⁰⁶.

Si tratta, dunque, a ben vedere, di una possibile motivazione di carattere soggettivo, dunque - perlomeno astrattamente - superabile, laddove maturi un *sentiment* sempre più avvertito su quest’ultimo aspetto (come, del resto, implicitamente suggerisce il Giudice delle Leggi, quando nota che è nell’integralità della sfera della decisione politica che si colloca la risoluzione di percorrere o meno la strada elettiva della bilateralità).

Pare, tuttavia, di scorgere anche una motivazione di segno oggettivo, correlata ai tratti teleologici primari che segnano oggi, rispetto alla prima “rutilante” stagione delle intese, l’attuazione dell’art. 8, terzo comma, Cost. Per mettere a fuoco la quale, soccorre ancora un’intuizione di Radbruch, forse la più nota, quella dei tre canoni valoriali del “buon diritto”¹⁰⁷, adattata al caso: assumendosi, cioè la possibilità di vagliare sommariamente l’evoluzione di quei tratti teleologici nella loro corrispondenza, maggiore o minore, ora alla *giustizia*, ora all’*utilità*, ora alla *certezza*.

In estrema sintesi, la prima stagione delle intese risponde decisamente alla prima. Questa, infatti, sopraggiungendo quando da anni ormai si trepidava per l’idea di una congelata bilateralità *in fieri* (che poteva già allora ritenersi “sospesa”, “tradita”, e in qualche modo

¹⁰⁶ Cfr. 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* (11 marzo 2002). *Atti del Convegno di Ferrara del 25-26 ottobre 2002*, a cura di G. LEZIRI, Jovene, Napoli, 2001, p. 142.

¹⁰⁷ G. RADBRUCH, *Filosofia del diritto*, cit., p. 40 ss.



“apparente”) segnava l’affermazione soprattutto del canone della giustizia.

Il *leitmotiv*, dai primi anni ’80 alla metà dei ’90, è in effetti per molti versi quello della ricerca di un riequilibrio tramite la conquista di un “nome legislativo”, prima che una “battaglia di interessi”¹⁰⁸. Ad esempio, per quanto *utile*, né i Valdesi né le Comunità ebraiche ricorrono inizialmente al finanziamento pubblico. E ancora, l’affidamento fatto dai primi alla regolazione pattizia di pochissimi loro istituti specifici¹⁰⁹, lascia in fondo vaga / incerta la loro considerazione nell’ordine civile. È come se la definizione ricorrente di ‘accordi di libertà’¹¹⁰ che le affratella col “nuovo Concordato” venga usata con un’accezione diversa, e qualche volta polemica: tutto ciò col beneplacito da parte statale, i cui *caveat* sul piano della *certezza* e dell’*efficienza* sul punto si riducono - praticamente - al suggerimento di non replicare le garanzie già espresse in Costituzione¹¹¹. Suggerimento relativamente raccolto da parte valdese, che punta a un’intesa “manifesto”, come suggerisce già solo il singolare (per quanto comprensibile) giudizio d’irrispettosità costituzionale di una legge vigente dello Stato, la l. n. 1159, ivi contenuto (e che finisce a sua volta allegato - un *unicum*? - a un’altra legge statale, quella di approvazione¹¹²).

I successivi vent’anni, poi, vedono esaurirsi la spinta propulsiva che priorizza l’urgenza governata dal canone della ‘giustizia’, e con essa l’insorgenza di regimi pattizi speciali. Prende piede, già nel ’95, un’avvertenza sull’*incertezza*, sul piano della tenuta del sistema di cui si fanno portavoce due maestri della scienza ecclesiasticistica, Finocchiaro e Varnier. Il primo, attentissimo al tema del rispetto delle regole e all’equilibrio tra principi generali e “specialità”¹¹³, ammonisce: quella spinta propulsiva può “spezzettare” la fibra della legislazione sui culti¹¹⁴,

¹⁰⁸ M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 4.

¹⁰⁹ G. LONG, *Le intese con chiese evangeliche*, in *Dall’Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, a cura di A. NARDINI, G. DI NUCCIO, Roma, 2001, p. 5 (reperibile in presidenza.governo.it/USRI/confessioni/publicazione_indice.html).

¹¹⁰ Con l’esempio dell’uso frequente fattone da Tullia Zevi, la quale al momento della sigla dell’intesa del 1987 rivestiva la carica di Presidente dell’Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (cfr. T. ZEVI, N. ZEVI, *Ti racconto la mia storia. Dialogo tra nonna e nipote sull’ebraismo*, Rizzoli, Milano, 2007).

¹¹¹ Come riferisce G. SACERDOTI, *L’Intesa del 1987-89: Ebraismo italiano e ordinamento dello Stato*, in *La Rassegna mensile di Israel*, 3, 2009 (numero monografico - *Atti del Convegno per il ventesimo anniversario dell’Intesa tra lo Stato italiano e l’Unione delle comunità ebraiche italiane*), p. 33.

¹¹² Lo si notava in F. DI PRIMA, *La mancata emanazione nell’Italia repubblicana di una legge “organica” sulla libertà religiosa (il confronto col caso spagnolo)*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXII, 2016, p. 879 ss.

¹¹³ Come ben posto in evidenza da S. BORDONALI, *Famiglia e matrimonio, un momento di riflessione prendendo spunto da F. Finocchiaro*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XXXII (2016), p. 1020.

¹¹⁴ F. FINOCCHIARO, *Riflessioni introduttive*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, p. 198.



il secondo, di par suo, dice: le “concessioni”, gli arretramenti e gli spazi lasciati con quei regimi, rischiano di lacerare progressivamente il tessuto statuale¹¹⁵.

Il percorso, per le intese a venire, si fa accidentato¹¹⁶. Per condurlo in porto, le Confessioni virano sul canale meno periglioso che seconda piuttosto il canone dell'*utilità* (traducibile in termini di ‘relativa efficienza’): da qui, ad esempio, l’avallo sofferto alla rimozione di talune disposizioni identitarie (come nel caso dell’U.B.I., che rinuncia all’espressione “maestri del dharma”, a pro di quella standard di “ministri di culto”¹¹⁷), ben diverso dalla rarefazione delle stesse voluta dai Valdesi. Ma è anche il tempo delle pattuizioni apicali con cui questi ultimi, e l’UCEI, trovano *utile/efficiente* riconsiderare la scelta di rinunciare all’otto per mille.

Gli ultimi anni, invece, portano dietro l’eredità positiva e gli sviluppi di fine secolo¹¹⁸, delle tante epifanie politico-giuridiche di un modo diverso di concepire la sovranità¹¹⁹, in senso sempre meno “antagonista”¹²⁰, della disponibilità a valorizzare la lezione romaniana, a secondare le istanze del pluralismo¹²¹: da una parte, relativizzando la portata simbolica del diritto speciale pattizio¹²², potendole accogliere anche con la normativa speciale unilaterale (come nel caso eclatante del d.lgs. n. 117 del 2017¹²³); dall’altra, non precludendo spazi ove possono

¹¹⁵ G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio*, cit., pp. 2-3.

¹¹⁶ Così lo stesso G.B. VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la voluntas Legislatoris*, in *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 11.

¹¹⁷ Cfr. N. COLAIANNI, *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, p. 475 ss.

¹¹⁸ Si procede da qui sino alla fine a un’agile sintesi di punti sviluppati nella relazione al Convegno palermitano di cui alla nota n. 14.

¹¹⁹ Profilandosi l’idea di una “sovranità oltre lo Stato”. Per una recente delineazione del tema, vedi E. CANNIZZARO, *La sovranità oltre lo Stato*, il Mulino, Bologna, 2020. Più in generale, per i riflessi sul modo di pensare la giuridicità e il concetto di legalità, in rapporto a date istanze fondamentali, vedi paradigmaticamente, da ultimo, M. RICCA, *Intercultural Spaces of Law. Translating Invisibilities*, Berlin, Springer, 2023; il volume “*L’era dell’interlegalità*”, curato da E. CHITI, A. DI MARTINO, G. PALOMBELLA, il Mulino, Bologna, 2022; J. KLEBBERS, G. PALOMBELLA (a cura di), *The Challenge of Inter-Legality*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019; D. DI MICCO, *Regolare la globalizzazione. Contributo giuridico comparante all’analisi del fenomeno globale*, Giuffrè, Milano, 2018.

¹²⁰ Vedi *supra*, nota n. 47.

¹²¹ M. VENTURA, *Libertà religiosa, matrimonio, famiglia. I confini della bilateralità*, in *Le proiezioni civili*, cit., p. 76.

¹²² M. VENTURA, *L’eredità di Villa Madama*, cit., p. 82.

¹²³ Sull’intervento codificatorio che ha portato nel 2017 a una generale riforma del settore *non profit*, vedi *ex pluribus* P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, 2^a ed., il Mulino, Bologna, 2021, e il volume “*La riforma del terzo settore e dell’Impresa sociale. Una introduzione*” (curato da A. FICI). Editoriale Scientifica, Napoli, 2018. Tra i molteplici contributi che ne studiano l’incidenza sul “fenomeno religioso collettivo”, cfr. A. BETTETINI, *Enti religiosi e Terzo settore nell’ordinamento giuridico italiano*, in *Jus Ecclesiae*, 2, 2023, p. 575 ss.; P. CONSORTI, *L’impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli “enti religiosi”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2018; il mentovato volume collettaneo *Gli enti religiosi. Tra diritto speciale*,



articolarsi domande diverse di riconoscimento, inquadrati come luoghi 'altri' di produzione del diritto, capaci *ex se* di "funzionare senza lo Stato"¹²⁴.

E così, a tal proposito, anche in forza della riaffermazione di inizio secolo del rilievo pubblico delle religioni¹²⁵, favorente l'emersione in senso e valenza nuovi del loro strumentario normativo/organizzativo; e della coeva maturazione di una più puntuale definizione del ruolo politico della Presidenza del Consiglio¹²⁶ (a partire dal d.lgs. n. 300 del 1999¹²⁷) e di quello complementare dell'Amministrazione di vertice a garanzia dei "diritti delle Confessioni"¹²⁸ nel segno di una "laicità

diritto comune e mercati, cit.; il volume "Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore", curato da P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021; I. BOLGIANI, *Gli effetti della riforma del Terzo settore in materia di «enti religiosi civilmente riconosciuti»*. Normativa, buone prassi ed esigenze del tessuto sociale, Giappichelli, Torino, 2021; G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 170 ss.; M. FERRANTE, *Enti religiosi/ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Giappichelli, Torino, 2019; A. FUCCILLO, R. SANTORO, L. DECIMO, *Gli enti religiosi ETS. Tra diritto speciale e regole di mercato*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019; vedi altresì il volume *Enti religiosi e riforma del Terzo settore* (curato da A. GIANFREDI, M. ABU SALEM), Libellula, Tricase, 2018; P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 3 del 2018.

¹²⁴ M. CROCE, A. SALVATORE, *Filosofia politica. Le nuove frontiere*, Laterza, Roma-Bari, 2012, p. VII.

¹²⁵ Per un recente mappatura sintetica dell'indirizzo, come declinantesi nel quadro europeo, vedi G. DAVIE, *Revisiting Secularization in Light of Growing Diversity: The European Case*, in *Religions*, 14, 2023; P. LILLO, *Rilevanza pubblica delle comunità religiose nella dimensione giuridica europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2018. Sempre di recente, con riferimenti ulteriori, vedi S. FERRARI, *La libertà di religione nell'epoca della diversità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2018, p. 286 ss.; C. ELEFANTE, *Ruolo pubblico delle religioni, nuovi equilibri tra la dimensione della libertà religiosa e salvaguardia dei diritti individuali. Spunti problematici dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, a cura di G. D'ANGELO, tomo I, Giappichelli, Torino, 2018, p. 371 ss.

¹²⁶ Per i profili ecclesiasticistici, vedi R. BENIGNI (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, RomaTre press, Roma, 2021, p. 101. Più in generale, sull'attitudine elastica del sistema costituzionale, che ha nel tempo "consentito assetti molto diversi del sistema di governo e connesse differenze di ruolo del Presidente del Consiglio", vedi G. PITRUZZELLA, *L'evoluzione della figura del Presidente del Consiglio dei ministri e gli assetti della democrazia italiana*, in *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, a cura di A. RAZZA, Roma, 2020, p. 114. In particolare, sul punto della pregressa "indefinitezza" dell'organo (prima della novità della l. n. 400 del 1988), vedi esemplificativamente L. TEDOLDI, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri: un organo «indefinito» nello Stato democratico italiano tra gli anni Cinquanta e Ottanta del Novecento*, in *Rivista di diritto pubblico*, 4, 2016, p. 1059 ss.

¹²⁷ Cfr. i contributi di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*, e di G. PASTORI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri e le competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose*, in *Dall'Accordo del 1984*, cit.

¹²⁸ Come si anticipava sopra, si evidenzia la conferma del ruolo disegnato nel 1999 giusta il d.p.c.m. n. 78 del 2019: vedi il già ricordato art. 5, primo comma, lett. e, ove tra gli ambiti di competenza della Direzione Centrale degli Affari dei Culti ricorre, tra l'altro, oltre ai "rapporti con gli enti delle Confessioni religiose", la "vigilanza sul rispetto della libertà religiosa".



inclusiva”¹²⁹, viene a delinearsi a tale ultimo fine un quadro che sembra nuovamente diverso, stavolta orientato da entrambi i fronti, ecclesiale e statale, anzitutto su alcuni punti di *certezza*.

Una certezza parziale, che dal punto di vista del primo implica una normalità (forse un po’ anodina, ma tant’è) delle procedure che poggia pragmaticamente sul “diritto comune delle intese” sin qui prodotto¹³⁰, per via di esigenze altrettanto comuni dalle Confessioni avvertite; e che dal punto di vista di queste ultime, implica però la possibilità - di cui hanno profittato da ultimo la Soka Gakkai e vieppiù la Chiesa d’Inghilterra - di trovare spazi, sempre maggiori per domande di diversità identitaria legate alle loro specifiche istanze (in nome d’una concordia cooperativa che rispecchia la dialogicità del sistema, come illuminato dal principio di laicità). Senza, così, rinunciare a un bilanciamento con gli altri due “canoni”, quello dell’utilità/efficienza e in fondo della giustizia, come intesi volta per volta da entrambi gli Ordini.

5 - (Ap)punti di discussione

Nell’unirmi ai doverosi - ma non per questo meno sinceri - ringraziamenti al Centro Studi sulla Giustizia e ai tre Dipartimenti di Giurisprudenza per l’organizzazione del Convegno, devo necessariamente premettere che le mie considerazioni possono aggiungere ben poco alla già ricchissima analisi di Fabiano Di Prima; tenterò dunque, piuttosto, di riallargare un poco il campo d’osservazione concentrandomi su alcuni aspetti ‘macro’ - in parte già tratteggiati nell’intervento che mi ha preceduto - che mi paiono importanti.

Come ha efficacemente evocato Di Prima, il sistema delle fonti che regolano oggi il diritto ecclesiastico presenta luci e ombre. A seconda della prospettiva d’analisi che si voglia adottare (e forse anche delle inclinazioni personali), può accadere che sembrino prevalere le prime piuttosto che le seconde; a ogni modo, che si sia tra gli entusiasti o tra i critici, mi pare incontrovertibile che ci troviamo di fronte a un sistema (più che delle fonti, sarebbe forse meglio dire) dei formanti del diritto ecclesiastico (vigente e) vivente quantomeno disordinato. Non mi riferisco solo a quella superflua complessità che contraddistingue oggi svariati settori ordinamentali, bensì a quella accentuata entropia contenutistica e strutturale cui è inevitabilmente destinata qualunque materia quando il legislatore non la fa oggetto di un disegno organico - se non proprio di un progetto - di politica legislativa.

¹²⁹ Cfr., in tal senso, la testimonianza di **G.M.R. IURATO**, *La Direzione Centrale*, cit., p. 142, già Direttore Centrale degli Affari di culto. Sul concetto di “laicità inclusiva”, si rimanda a **M. FERRANTE**, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2017.

¹³⁰ Cfr. **S. BORDONALI**, *La legge 1159 del 1929 e la nuova Intesa tra la Repubblica Italiana e l’associazione “Chiesa d’Inghilterra”*, in 1929-2019, cit., p. 167.



È noto, infatti, che il disordine di cui sopra riguarda il sistema delle fonti italiane di *Law and Religion* prima ancora del loro contenuto ed è un'eredità che risale quantomeno agli anni ottanta del secolo scorso, quando il legislatore pattizio mise mano - non senza una certa fretta - a fonti costituzionalmente atipiche¹³¹ senza una previa compiuta riflessione sulla loro *ratio* e sui possibili contenuti¹³².

Le ricadute odierne di quel (non) indirizzamento originario sono ben evidenti: il quadro delle fonti pattizie vigenti si presenta molto diverso da quale dovrebbe essere, secondo Costituzione. Basti ricordare quanto affermato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 52 del 2016¹³³ laddove, reinserendosi in un solco già in parte visibile a partire dal 1992¹³⁴ e che successivamente aveva in più occasioni ricalcato¹³⁵, ha ribadito che

¹³¹ Tanto vale sia per la legge di esecuzione del nuovo Concordato con la Chiesa cattolica, L. n. 121 del 1985 (atipica in forza dell'art. 7, secondo comma, secondo periodo, Cost.), sia per le leggi di approvazione delle intese con le altre confessioni (la prima delle quali, la n. 449 del 1984, diede ingresso nell'ordinamento italiano all'intesa stipulata con le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese), atipiche ex art. 8, terzo comma, Cost.: cfr. anche *supra*, specialmente § 3. Sui profili di atipicità delle fonti - costituzionalmente necessarie - di disciplina del fattore religioso vedi quantomeno G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988; S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, 1991, p. 454 ss.; G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VIII, 1993, p. 518 ss. Più recentemente, cfr. anche G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹³² Cfr. G. CASUSCELLI, *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa: una nuova prova per le intese*, in *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000, vol. I, p. 467 ss., che ricorda (p. 468) come "l'istituto delle intese diventava operativo senza che la scienza giuridica ne avesse prima compiutamente convenuto finalità, principi e regole".

¹³³ Cfr. *supra*, § 3.2, e ivi riferimenti alla dottrina.

¹³⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 467 del 1992, laddove (§ 6) s'impiega la locuzione "diritto speciale" con riferimento alla normativa pattizia. L'uso del lemma potrebbe anche essere ritenuto non indicativo di un riorientamento della Consulta, se non fosse che di lì a poco - sent. n. 195 del 1993, § 4 - la Corte ribadisce che la *ratio* della normativa pattizia va ricercata nella necessità di "regolare in modo speciale" i rapporti Stato-confessioni.

¹³⁵ In linea di continuità con le pronunce richiamate alla nota precedente si colloca infatti la sent. n. 235 del 1997, che insiste nell'intendere le "discipline bilaterali dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose" quali "espressioni di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l'uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte".

Le tappe più significative del cammino che ha condotto la Corte a distinguere tra "specialità" e "specificità" sono rappresentate da due sentenze di poco successive, ad apparente conferma di una lettura sistematica unitaria e coerente.

Nella prima di esse, la n. 508 del 2000, la Corte - per arrivare (finalmente) a dichiarare l'illegittimità della disposizione del codice penale che prevedeva e puniva il vilipendio della (sola) religione di Stato - afferma che "in forza dei principi fondamentali [...] l'atteggiamento dello Stato non può che essere di equidistanza e imparzialità nei confronti [di tutte le confessioni], imponendosi la pari protezione della coscienza di



“[t]ale significato dell’intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate”¹³⁶.

Secondo opinione largamente maggioritaria, l’unico modo per restituire ordine e coerenza interna al quadro generale, riallineandosi al contempo con le direttive della Carta (che nel frattempo, vale a dire negli ultimi quarant’anni, sono state efficacemente messe a sistema dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale), sarebbe mettere finalmente mano a un disegno/progetto generale e organico di politica ecclesiastica, compito cui il legislatore ha colpevolmente abdicato per tutto l’arco della storia repubblicana (al punto che, per rintracciare qualcosa del genere, seppure nel quadro di un regime totalitario e liberticida, occorre risalire indietro nel tempo fino alla politica ecclesiastica fascista, costruita nelle sue grandi linee sul binomio che giustapponeva diritto comune dei culti ‘ammessi’ e diritto pattizio riservato alla Chiesa cattolica).

Si tratta certamente di un compito che rientra tra quelli che Roberto Sacchi, presiedendo ieri la prima sessione del convegno, ha giustamente qualificato “non delegabili”.

La colpevole assenza del Parlamento, che abdica alla prima e più alta delle proprie funzioni costituzionali, mi pare infatti particolarmente evidente quando a essere chiamato in causa sia il fattore religioso: non mi riferisco solo al rifiuto di mettere mano a leggi che la dottrina ormai maggioritaria qualifica costituzionalmente necessarie (basti pensare a una legge generale sul fenomeno religioso - o che dir si voglia - che subentri finalmente alla vetusta legge “sui culti ammessi”¹³⁷; o, ancora, a una legge ‘procedurale’ che regoli almeno nelle grandi linee l’accesso al sistema pattizio *ex art. 8*, terzo comma, Cost.¹³⁸, peraltro allineandosi in questo modo anche rispetto alle indicazioni della Corte europea dei

ciascuna persona che si riconosce in una fede quale che sia la confessione di appartenenza [...] ferma naturalmente la possibilità di *regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità*, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica [...] e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica” (§ 3, corsivo mio).

Nella sent. n. 346 del 2002, poi, la Corte ribadisce che [l]e intese di cui all’art. 8, terzo comma, sono infatti lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato *per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni* o che richiedono deroghe al diritto comune” (§ 2, corsivo mio).

¹³⁶ Corte cost., sent. 10 marzo 2016 n. 52, in motivazione, § 5.1.

¹³⁷ Il tema è stato ampiamente discusso in dottrina e non è possibile restituire qui un quadro completo; mi limito pertanto a segnalare la ricerca di **L. DE GREGORIO**, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula, Tricase, 2012; nonché il volume, frutto degli sforzi del ‘gruppo di lavoro Astrid’, *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019.

¹³⁸ Cfr. per tutti **J. PASQUALI CERIOLI**, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, specialmente p. 14 (ivi altre indicazioni bibliografiche).



diritti dell'uomo¹³⁹), ma anche a leggi di settore, volte a disciplinare questioni e materie controverse da tempo, quali potrebbero essere - due esempi tra tanti - l'esposizione dei simboli religiosi nei luoghi pubblici istituzionali o le conseguenze economiche del riconoscimento delle sentenze canoniche di nullità matrimoniale.

Vero è che, anche a legislatore silente, alcune esigenze di libertà e giustizia finiscono per trovare soddisfazione in giudizio. Tuttavia, ciò accade passando per gli strumenti di cui può disporre il giudice, limitati e condizionati dalle regole del contenzioso: col risultato che, se anche talvolta possono trovare realizzazione alcune libertà, ciò accade a scapito del rigore di sistema e della certezza del diritto (salvo quanto abbiamo sentito proprio ieri nella relazione di Francesca Biondi, laddove documentava la ricerca di certezza perseguita talvolta dal legislatore inducendo la giurisprudenza a consolidare orientamenti giurisprudenziali e a non allontanarsi da essi).

Basti pensare a mo' di esempio a quanto accaduto in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche: la problematica è nota al legislatore (almeno) dalla metà degli anni ottanta¹⁴⁰ ma ciò non è bastato a smuovere il Parlamento. La "piccola guerra dei crocefissi"¹⁴¹, alimentata da un quadro normativo a dir poco controverso alla cui

¹³⁹ La pronuncia più significativa è ancor oggi *Savez Crkava "Riječ Života"* e altri c. Croazia (Sez. I), ric. 7798/08, sent. 9 dicembre 2010. Le Chiese ricorrenti lamentavano di aver ricevuto un trattamento discriminatorio rispetto ad altre organizzazioni religiose, in ragione di un'applicazione non uniforme dei criteri individuati dal Governo per l'accesso agli accordi tra Stato e confessioni religiose. Nel dettaglio, gli accordi in questione avrebbero avuto la funzione sia di definire le modalità concrete dell'assistenza spirituale in ospedali, istituti di assistenza e strutture detentive (su questo specifico punto la Corte rigetta il ricorso in quanto manifestamente infondato), sia di consentire alle confessioni stipulanti l'accesso all'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche e al regime di riconoscimento degli effetti civili al matrimonio religioso. Mi pare che dalle argomentazioni della Corte - peraltro da leggere alla luce del Protocollo addizionale n. 12, che introduce nel sistema convenzionale un divieto generale di discriminazione - si possa trarre quantomeno questo approdo (cfr., nella sentenza citata sopra, specialmente i §§ 85 e 88): se lo Stato membro decide liberamente di implementare un sistema di accordi con le organizzazioni religiose, e se dalla stipula di questi accordi possono derivare vantaggi di qualsiasi natura, lo Stato è obbligato a determinare per legge (o con altro atto idoneo a garantire certezza e tutela degli interessi, comunque qualificati) i criteri di accesso al sistema pattizio e ad applicarli in maniera neutra e imparziale; sia consentito rinviare sul punto a **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, ETS, Pisa, 2018, p. 140 s.

¹⁴⁰ Com'è noto, il primo parere del Consiglio di Stato circa la vigenza delle norme in materia di esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche (cfr. *infra*), è il n. 63 del 1988: da quel momento si snoda un cammino giurisprudenziale, passante per diversi e significativi pronunciamenti apicali, che ho provato a ripercorrere di recente in **C. NARDELLA, M. TOSCANO, L.P. VANONI**, *I simboli contesi. Simboli religiosi tra rappresentazioni pubbliche e conflitti giuridici*, UTET, Milano, 2023, p. 133 ss.

¹⁴¹ Così **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 87 ss., sul punto p. 229.



lettura la Corte costituzionale ha ritenuto di non contribuire¹⁴², ha visto in Cassazione e davanti al Consiglio di Stato esiti affatto diversi, che all'osservatore esterno potrebbero apparire di difficile comprensione se non proprio schizofrenici¹⁴³. Da ultimo, com'è noto, la Suprema Corte a Sezioni Unite ha fornito una soluzione radicalmente innovativa, con l'evidente ambizione di reindirizzare il diritto vivente affrancandone finalmente i percorsi dalla rigida alternativa crocifisso vs. muro bianco; tuttavia, per raggiungere questo (condivisibile) obiettivo è stata costretta a proporre un'interpretazione delle fonti a dir poco forzata, che riscrive sostanzialmente il dettato normativo¹⁴⁴ e lascia inevitabilmente aperte alcune questioni di non poco rilievo dal punto di vista della sua applicazione pratica¹⁴⁵.

¹⁴² Com'è noto la Consulta, con ord. n. 389 del 2004 (emessa nel corso del procedimento che condurrà infine alla sentenza di cui alla nota successiva), ha respinto la questione di legittimità in ragione del rango secondario delle disposizioni indicate dal giudice rimettente. Al di là delle ineccepibili ragioni tecniche, colpisce la cura impiegata per evitare che nel testo dell'ordinanza potesse rinvenirsi qualsivoglia - seppur tiepido - indizio dal quale far discendere un orientamento della Corte nel senso della legittimità o meno dell'esposizione del crocifisso nelle aule delle scuole pubbliche: cfr. **A. DE OTO**, *Simboli religiosi nella Pubblica Amministrazione: l'inesauribile vicenda del crocifisso*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, a cura di M. PARISI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, p. 199 ss., particolarmente p. 213; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il crocifisso "afferma" la laicità, ma il giudice la nega. Commento critico a Tar Veneto, sent. 22 marzo 2005 n. 1110*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società plurale*, cit., p. 219 ss; sul punto p. 219. Ritiene invece di poter leggere nell'ordinanza una "criptica indicazione a sfavore della presenza del crocifisso" **A.G. CHIZZONITI**, *Identità culturale e religiosa degli italiani ed esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. La Corte costituzionale si interroga, ma non si espone*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose* (www.olir.it), dicembre 2004, p. 3.

¹⁴³ Ricordo come la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo, di fronte all'impiego antitetico del principio di laicità fatto dalle giurisprudenze apicali italiane in materia di esposizione del crocifisso, si sia limitata a rilevare che "the Consiglio di Stato and the Court o Cassation have diverging views in that regard and [...] the Constitutional Court has not given a ruling [...]. It is not for the Court to take a position regarding a domestic debate among domestic courts" (*Lautsi e altri c. Italia*, ric. n. 30814/06, sent. 18 marzo 2011, § 68).

¹⁴⁴ Questo il tenore inequivoco dell'art. 118, r.d. 30 aprile 1924 n. 965, relativo alle scuole medie: "Ogni istituto ha la bandiera nazionale; ogni aula, l'immagine del crocifisso e il ritratto del Re". La disposizione, secondo i principi di diritto enunciati dalle Sezioni Unite nel 2021, deve invece essere interpretata "in conformità alla Costituzione e alla legislazione che dei principi costituzionali costituisce svolgimento e attuazione, nel senso che la comunità scolastica può decidere di esporre il crocifisso [e/o altri simboli] in aula con valutazione che sia frutto del rispetto delle convinzioni di tutti i componenti della medesima comunità, ricercando un 'ragionevole accomodamento' tra eventuali posizioni difformi".

¹⁴⁵ Le hanno evidenziate, tra gli altri, **F. ALICINO**, *Il crocifisso nelle aule scolastiche alla luce di Sezioni Unite 24414/2021. I risvolti pratici della libertà*, in *Diritti comparati* (www.diritticomparati.it), 11 novembre 2021; **ID.**, *L'accomodamento ragionevole e l'equità della laicità italiana. L'esposizione del crocifisso alla luce dell'insegnamento che proviene dalla comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2022, 1, p. 53 ss.; **P. CAVANA**, *Le Sezioni Unite della Cassazione sul crocifisso a scuola: alla ricerca di un difficile equilibrio tra pulsioni laiciste e giurisprudenza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19 del 2021, p. 1 ss.; **A. CESARINI**, *"Vecchie" questioni e nuovi strumenti: il crocifisso scolastico*



Al di là degli esempi e delle esperienze particolari, la sensazione è che anche in materia di rapporti Stato-confessioni si assista a uno scivolamento dal punto di vista dell'incidenza delle fonti e dello svolgimento dei poteri: a Costituzione disattesa (senza incisivi riorientamenti della Consulta) e legge silente (per colpevole assenza del Parlamento), lo svolgersi di alcune forme di libertà resta appannaggio delle fonti secondarie e del potere giudiziario, come si è provato a far emergere nei paragrafi precedenti.

A ciò si accompagna anche una certa dose d'improvvisazione, che orienta due atteggiamenti diversi a seconda che si assuma la prospettiva dell'Amministrazione o quella delle organizzazioni religiose. Se infatti l'operare della prima sembra talvolta rispondere a un autoassolvente 'liberi tutti' - di fare o non fare, di regolare in un modo piuttosto che in un altro, di interloquire con qualcuno e non con qualcun altro, e via dicendo -, in una versione aggiornata (ma non troppo) dell'arbitrio assolutista; di converso, mi pare che l'*animus* confessionale sia più efficacemente sintetizzato in un appello al 'si salvi chi può', posto che solo ai gruppi che presentano certi requisiti di 'affidabilità' e reputazione è consentito accedere a discipline giuridiche di vantaggio per mezzo di accordi con lo Stato¹⁴⁶.

Il risultato, nel campo degli accordi (concordati, intese, convenzioni, protocolli, etc.), finisce per essere un miscuglio di elementi talvolta dissonanti: buone intenzioni, elevazione dei livelli generali di soddisfazione della libertà religiosa, ma anche rigurgiti neo-giurisdizionalisti e, talvolta, una certa sciatteria sia istituzionale sia normativa (mi sembra emblematico quanto ricordato al § 3.2 a proposito

e il diritto antidiscriminatorio, in *I simboli religiosi nella società contemporanea*, a cura di A. NEGRI, G. RAGONE, M. TOSCANO, L.P. VANONI, Giappichelli, Torino, 2021, p. 79 ss.; N. COLAIANNI, *Dal "crocifisso di Stato" al "crocifisso di classe" (nota a margine di Cass., SS. UU., 9 settembre 2021, n. 24414)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 17 del 2021, p. 17 ss.; F. COLOMBO, *Laicità e sovranità della Repubblica nel suo ordine simbolico: il caso del crocifisso nelle aule scolastiche*, in *I simboli religiosi nella società contemporanea*, cit., p. 95 ss.; A. FUCCILLO, *Il crocifisso negoziato. Verso la gestione privatistica dei simboli religiosi*, in *giustiziavivile.com*, 8 dicembre 2021; A. LICASTRO, *Crocifisso "per scelta". Dall'obbligatorietà alla facoltatività dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche (in margine a Cass. Civ., sez. un., ord. 9 settembre 2021, n. 24414)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2021, p. 17 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *La mediazione laica sul crocifisso a scuola nel diritto vivente: da simbolo pubblico "del potere" a simbolo partecipato "della coscienza"*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2022, 1, p. 10 ss.; G. PAVESI, *Simboli religiosi e accomodamento ragionevole 'all'italiana' nella recente giurisprudenza di legittimità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 6 del 2022, p. 1 ss.; S. PRISCO, *La laicità come apertura al dialogo critico nel rispetto delle identità culturali (riflessioni a partire da Corte di Cassazione, Sezioni Unite civili, n. 24414 del 2021)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 21 del 2021, p. 53 ss.; M. TOSCANO, *Il crocifisso 'accomodato'. Considerazioni a prima lettura di Corte cass., Sezioni unite civili, n. 24414 del 2021*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2021, p. 45 ss.

¹⁴⁶ Per uno sguardo d'insieme sui punti di tensione che emergevano dal sistema, anche prima della discussa sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, vedi A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, p. 75 ss.



dell'intesa del 2018 in materia di assistenza spirituale agli appartenenti alle forze armate).

Mi pare che un esempio recente del disordine in cui versano la tutela della libertà di religione e il sistema di relazioni e rapporti Stato-confessioni possa essere tratto anche da quanto occorso (ed evocato *supra*, § 2) durante il così detto tempo della pandemia: la gestione statale delle misure anti-contagio articolate in 'fasi' ha tradito un'evidente concezione ancillare (se non proprio deteriore) della libertà di religione rispetto ad altri diritti più strettamente collegati con ricadute economiche¹⁴⁷; al contempo, a un generico richiamo al paradigma collaborativo Stato-confessioni e a un erroneo richiamo alla bilateralità costituzionale - che, come invece è stato fatto sopra, potrebbe tutt'al più essere evocata in forma a-tecnica o apparente, sempre che si voglia ammettere simile scivolamento semantico in relazione a un principio costituzionale - si è accompagnata la definizione unilaterale di contenuti giuridici da consegnare ai ben noti protocolli per la ripresa delle celebrazioni liturgiche¹⁴⁸.

Certamente, come scrive Fabiano Di Prima e come si può senz'altro ribadire in questa sede, si assiste alla soddisfazione in concreto di alcune esigenze pratiche di libertà. Non sono però sicuro che questo sia sufficiente per alimentare l'ottimismo e disattivare ogni segnale d'allarme: mi pare piuttosto che nella maggior parte dei casi si tratti di risultati occasionati, disordinati, in qualche modo inevitabili come è inevitabile che in una socialdemocrazia - per quanto perfettibile - le libertà trovino prima o poi qualche punto di emersione, come acqua che scorre carsicamente; ma per arrivare ad avere un sistema ordinato e

¹⁴⁷ Cfr., volendo, **M. TOSCANO**, *Libertà di culto e collaborazione tra Stato e confessioni religiose al tempo dell'emergenza sanitaria*, in *L'emergenza Covid nel quadro giuridico, economico e sociale. Quattro chiavi di lettura: distanza, disuguaglianza, comunicazione, responsabilità*, Atti del II convegno annuale del Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria", 15-18 marzo 2021, a cura di M. BIASI, F. FERRARO, D. GRIECO, S. ZIRULIA, Giuffrè, Milano, 2021, p. 145 ss. Per un'attenta analisi delle complanarità e delle tensioni tra dimensione economica e dimensione sociale del fattore religioso, in relazione agli ultimi anni e con particolare attenzione agli anni dell'emergenza pandemica, vedi invece **G. D'ANGELO**, **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'emergenza*, cit., p. 383 ss.

¹⁴⁸ Concordo con **A. CESARINI**, *I limiti all'esercizio del culto nell'emergenza sanitaria e la 'responsabile' collaborazione con le confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 18 del 2020, p. 1 ss., circa la possibilità di rinvenire una modalità aggiornata di collaborazione Stato-confessioni nella sottoscrizione di tali protocolli. Sulla loro natura non tecnicamente bilaterale cfr. invece **G. CASUSCELLI**, *Gli "effetti secondari"*, cit., p. 1 ss.; **N. COLAIANNI**, *La libertà di culto ai tempi del coronavirus*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7 del 2020, p. 25 ss.; **ID.**, *Il sistema delle fonti costituzionali del diritto ecclesiastico al tempo dell'emergenza (e oltre?)*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, rivista telematica (www.rivistaaic.it), n. 4 del 2020, p. 208 ss.; **P. CONSORTI** intervistato da L. M. GUZZO, *Even non-catholic rituals start again. For the first time agreement with islamic and other 'no understanding' confessions*, in *Law, religion and the spread of Covid-19 pandemic - Diresom papers II*, a cura di F. BALSAMO, D. TARANTINO, raccolta pubblicata sul sito web del progetto *Diritto e religione nelle società multiculturali* (www.diresom.net), p. 63 ss.



coerente di (fonti, anche bilaterali, a) protezione della libertà di pensiero, coscienza e religione, la strada è ancora lunga.

