



**Fortunato Freni**

(professore ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Giurisprudenza)

### **I “nuovi accordi” Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa \***

**SOMMARIO:** 1. La bilateralità “necessaria” e i suoi limiti - 2. Le intese apicali e il generale regime di libertà religiosa - 3. Le intese paraconcordatarie e la delegificazione - 4. La bilateralità “diffusa” e le intese ulteriori - 5. Le differenti bilateralità: una questione di metodo?

#### **1 - La bilateralità “necessaria” e i suoi limiti**

Con l'Accordo tra Stato e Chiesa cattolica del 1984, si è iniziata a stipulare, ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost., una serie di intese tra il Governo italiano e le rappresentanze di alcune confessioni religiose, dando vita alla cosiddetta stagione dei “nuovi accordi”.

Questa espressione sta a significare che l'Italia repubblicana ha rinunciato all'uso dei cosiddetti *pacta unionis* - quali erano i Patti lateranensi che lo Stato aveva stipulato nel 1929 con la Chiesa cattolica per accordare a quest'ultima un trattamento di favore rispetto agli altri culti - e ha introdotto l'uso dei cosiddetti *pacta libertatis et cooperationis*. Tali “nuovi accordi”, pur disponendo normative particolari per le varie confessioni che le stipulano, lungi dal costituire discipline privilegiate, devono consentire una fattiva cooperazione democratica tra le comunità spirituali e le istituzioni civili, finalizzata a un più ampio dispiegamento delle libertà sancite dalla Costituzione a tutela della dignità umana (principio di cooperazione), con i limiti e le garanzie previsti nella stessa Carta fondamentale.

Un primo limite costituzionale che riguarda l'uso delle intese è un limite esterno, nel senso che indica il confine entro il quale è assolutamente necessario che Stato e confessione disciplinino insieme la materia dei rapporti, stipulando gli accordi previsti dagli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost. Tale limite, quindi, determina tassativamente l'oggetto della cosiddetta bilateralità necessaria: con intese,

---

\* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione nella raccolta degli *Studi in onore di Antonio Ruggeri*.



patti, accordi, concordati deve, oggi, disciplinarsi solo ed esclusivamente la materia dei rapporti tra l'ordine temporale dello Stato e l'ordine spirituale delle confessioni religiose (cosiddetto diritto ecclesiastico pattizio). Si tratta della materia percorsa da tensioni tra i due ordinamenti, in quanto alcune delle rispettive norme sono tra loro confliggenti e creano un pericoloso scollamento, nella sfera pubblica, tra istituzioni e società e, *in interiore homine*, tra essere cittadino ed essere fedele, innescando i cosiddetti conflitti di lealtà<sup>1</sup>. Adesso, pertanto, le parti non possono più decidere liberamente - come avveniva in passato coi *pacta unionis* - d'inserire nelle intese qualunque materia faccia loro comodo, perché vige una Costituzione (rigida) che fissa le regole affinché si agisca democraticamente, senza trascendere in favoritismi e odiosi privilegi.

Infatti, se l'oggetto della bilateralità necessaria si estendesse a materie che rientrano nella competenza unilaterale dello Stato, si violerebbe l'autonomia del temporale, ledendo in particolare l'identità laica dello Stato, in quanto le scelte esclusivamente politiche verrebbero illegittimamente condizionate da autorità esterne, e segnatamente religiose. Parimenti incostituzionali, per violazione degli artt. 7, primo comma, e 8, secondo comma, Cost. (principio di distinzione degli ordini), sarebbero tanto quelle norme unilaterali statali che volessero disciplinare la materia dei rapporti, quanto quelle disposizioni concordatarie che intendessero regolamentare materie di competenza autonoma della confessione (spirituali).

Esiste, inoltre, un secondo limite, questa volta interno, che afferisce al contenuto delle intese: le concrete soluzioni che le parti devono necessariamente ricercare in via bilaterale per comporre i conflitti inter-ordinamentali e di lealtà non possono spingersi fino al punto di derogare al nucleo fondamentale e indefettibile della nostra Repubblica.

La Corte costituzionale, nel ritenere che le norme dei Patti lateranensi<sup>2</sup>, e poi quelle di tutti i concordati<sup>3</sup>, possano essere dichiarate illegittime per contrasto coi *principi supremi dell'ordinamento costituzionale*, fornisce un autorevole supporto alla configurazione degli accordi Stato-confessioni come *transazioni* tra i due ordini. Queste, infatti, consentono

---

<sup>1</sup> G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 44.

<sup>2</sup> Si vedano le sentenze nn. 30 e 31 del 1971, nn. 12 e 195 del 1972, n. 175 del 1973 e n. 1 del 1977.

<sup>3</sup> Cfr. M. TIGANO, *Norme interposte e artt. 7 e 8 Cost.: norme interposte di "tipo diverso"?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2008/3, p. 867 ss., in specie pp. 895, 897, e 908 - a commento di due sentenze "gemelle" della Corte costituzionale: nn. 348 e 349 del 2007, *ivi*, p. 910 ss.



alla Repubblica di tenere conto di certe peculiarità confessionali, derogando anche ad alcune norme della Carta fondamentale, tranne a quei valori più essenziali dell'ordinamento costituzionale che si riferiscono alla *suprema* dignità della persona umana e ai *supremi* canoni democratici della struttura statale.

Invero, il temperamento della sovranità dello Stato, che questo si sforza di compiere nella trattativa con la confessione religiosa, deve arrestarsi entro i limiti invalicabili della tutela dei diritti umani (art. 2 Cost.) e del rispetto per la democrazia (art. 1 Cost.), perché questi due valori fondamentali costituiscono il motivo che giustifica l'apertura dell'ordinamento giuridico statale a esperienze normative diverse dalla propria e nello stesso tempo l'argine a tale apertura. In altri termini: se lo Stato esplora nuove alternative vie di perseguimento del bene comune proprio per tutelare la dignità dell'uomo e migliorare la plurale dinamica istituzioni-comunità, sarebbe contraddittorio, oltre che esiziale per l'ordine della *polis*, abdicare proprio alle fondamenta su cui questo si regge e che costituiscono quindi il nocciolo inderogabile dei principi costituzionali<sup>4</sup>.

Mai, allora, sarà costituzionalmente legittimo un accordo Stato-confessione che introduca norme idonee a conculcare in qualunque modo i diritti umani, non solo nell'ordine temporale ma anche in quello spirituale, essendo la sovranità statale posta principalmente a presidio della primazia della dignità dell'uomo, che deve essere sempre massimamente tutelata a prescindere dalla specifica appartenenza etico-religiosa. Sarà a sua volta incostituzionale, anche un'intesa che introduca nell'ordine dello Stato principi e istituti, procedure e categorie, connotati dall'eventuale carattere non democratico della confessione religiosa stipulante, perché se è vero che questa può non ispirarsi a democrazia, essendo un ordinamento diverso, originario e tipico rispetto a quello dello Stato, quest'ultimo non può transigere con un ordinamento a-democratico fino al punto di alterare, per esempio, la ripartizione dei suoi poteri, la dialettica tra maggioranza e minoranze, l'equilibrio tra centro e periferia, la sovranità del popolo e, quindi, il dialogico rapporto tra istituzioni e società.

## 2 - Le intese apicali e il generale regime di libertà religiosa

---

<sup>4</sup> **A. RUGGERI**, *Accordi con le Chiese e Costituzione: forme e gradi di "copertura" giuridica*, in *Dir. Eccl.*, 1992, p. 692, precisa che accordi derogatori di norme costituzionali (giammai è ammesso derogare ai principi supremi o fondamentali) devono essere eseguiti con atto di revisione costituzionale. Più in generale si veda **A. RUGGERI**, *Fonti di diritto ecclesiastico e Costituzione: linee generali di un sistema*, in *Arch. Giur.*, 1979, p. 135 ss.



Con particolare riferimento a questo aspetto, va sottolineato che la bilateralità necessaria non può essere usata per mantenere o fare acquisire rendite di posizione a pochi eletti; le intese non possono essere discipline volte a ingessare o ingabbiare le dinamiche comunitarie in schemi predeterminati o standardizzati, rigidi o difficilmente adattivi alle sempre nuove e mutevoli istanze del pluralismo sociale; al contrario, esse devono essere strumenti sempre originali, perché permettono di ovviare alle difficoltà in cui versano singoli culti a causa di proprie specificità identitarie, che costringono i loro fedeli in sfere di libertà insufficienti per uno sviluppo armonioso della persona umana (*pacta libertatis et cooperationis*)<sup>5</sup>.

Purtroppo, nella prassi si riscontrano alcune *intese-fotocopia* perché, mancando una moderna e costituzionalmente compatibile legge unilaterale sulla libertà religiosa, molte confessioni hanno surrettiziamente utilizzato lo strumento pattizio per affrancarsi dal vecchio regime di mera tolleranza e non di vera libertà religiosa, derivante dalla ancora vigente legge sui culti ammessi n. 1159 del 1929 e dal relativo regolamento di attuazione, il R.D. n. 289 del 1930<sup>6</sup>.

Invero, le confessioni senza intesa non sono prive di norme generali o unilaterali o autoritative statali che riguardano i culti, ma sono disciplinate tutte insieme, indistintamente, da una normativa di origine fascista, che le rende soggette a penetranti controlli dello Stato come fossero enti pubblici derivati, risultando in definitiva meno libere di associazioni, società, enti non religiosamente qualificati. Ciò è del tutto inaccettabile, considerato che, *ex art. 8, primo comma, Cost.*, “tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge”, e che, *ex art. 20 Cost.*, non è ammesso un trattamento deteriore degli organismi confessionali a causa del loro carattere ecclesiastico o del loro fine di religione e di culto.

---

<sup>5</sup> Secondo Corte cost., sent. n. 52 del 2016, il significato dell’art. 8, terzo comma, Cost. «consiste nell’estensione, alle confessioni non cattoliche, del “metodo della bilateralità”, in vista dell’elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). [...] Tale significato dell’intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti».

<sup>6</sup> **G. LONG**, *Le confessioni religiose “diverse dalla cattolica”*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991, parte II, ritiene che in talune “costanti” ricavabili dall’analisi comparata delle varie intese potrebbe reperirsi il “regime comune” relativo al trattamento generale da riservare alle comunità etico-religiose.



È necessario, pertanto, pervenire all'approvazione di una legge sulla libertà religiosa, così effettivamente ogni confessione, che non abbia potuto o voluto stipulare un'intesa, potrà operare nell'ordine della *polis* come una delle tante formazioni sociali che godono del generale regime di libertà, e segnatamente del diritto di libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost.<sup>7</sup> (cosiddetto diritto ecclesiastico comune).

Tale normativa potrebbe assumere la forma di un'ordinaria legge dello Stato perché, lungi dal costituire un diritto nuovo, già riconosciuto dalla suddetta norma costituzionale, si limiterebbe a disciplinare le modalità di esercizio di questa libertà fondamentale, per renderla effettivamente fruibile da tutti e per contemperarla con gli altri diritti inviolabili dell'uomo.

Non va peraltro confusa tale legge ordinaria sulla libertà religiosa, che verrebbe emanata unilateralmente dallo Stato perché riguarda la coscienza di tutti, credenti non credenti e diversamente credenti, con le peculiari leggi che devono recepire le intese con le confessioni, e che quindi sono di derivazione bilaterale.

È importante infatti comprendere che le leggi di approvazione degli accordi Stato-confessioni sono fonti atipiche, in quanto pur essendo leggi ordinarie, per essere modificate hanno bisogno di una successiva legge preceduta da una nuova intesa modificatrice della precedente. In sostanza, una "classica" legge unilaterale non avrebbe la forza di abrogare la legge di derivazione bilaterale, perché violerebbe il principio di bilateralità necessaria, che caratterizza la disciplina dei rapporti tra ordine spirituale e ordine temporale.

Del resto, la riserva di legge contenuta nell'art. 8, terzo comma, Cost. per recepire un'intesa, è speculare alla natura giuridica di questo accordo<sup>8</sup>, che è un atto esterno sia all'ordinamento confessionale sia a quello statale, in quanto serve a dirimere i conflitti scaturenti dai rapporti

---

<sup>7</sup> In proposito Corte cost., sent. n. 346 del 2002, afferma che "la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate (le quali potrebbero anche non voler ricorrere a esse, avvalendosi solo del generale regime di libertà e delle regole comuni stabilite dalle leggi), ma anche, per altro verso, al consenso prima del Governo - che non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa - e poi del Parlamento, cui spetta deliberare le leggi che, sulla base delle intese, regolano i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato".

<sup>8</sup> Per una sintesi delle varie opinioni dottrinali circa la natura giuridica della legge sulla base di intese *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, si veda **S. LARICCIA**, *I capisaldi del dibattito dottrinale sugli articoli 7 e 8 della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 41 ss.



tra ordine temporale e ordine spirituale instauratisi in un ordinamento terzo, internazional-concordatario<sup>9</sup>.

Se l'intesa è atto esterno ai due ordinamenti, è necessario recepirla da parte di entrambi. Così lo Stato è chiamato a promulgare una legge che approvi l'intesa, consentendo alla stessa di produrre norme immediatamente precettive per tutti i consociati. Tale legge, inoltre, dovrà corrispondere esattamente all'articolato pattuito, in quanto soggetta a un vincolo di conformità, non solo sostanziale ma persino formale, alle singole norme dell'intesa. Se così non fosse, il Parlamento, cambiando unilateralmente le espressioni usate nell'accordo raggiunto, potrebbe alterare nella sostanza l'esatto valore di qualche clausola concordataria, eludendo il principio di bilateralità necessaria. *A fortiori*, il legislatore, nel verificare se è possibile approvare per legge l'intesa stipulata dal Governo, non potrà emendare l'articolato che gli viene presentato col disegno di legge di iniziativa governativa, perché si tratterebbe di modifiche apportate *inaudita altera parte*, e quindi lesive del principio di bilateralità necessaria, che si ribadisce essere inderogabile nella materia dei rapporti Stato-confessioni. In questi casi, quindi, si dovrebbe rimandare l'articolato al potere esecutivo, affinché riprenda le trattative con i rappresentanti confessionali e giunga a un nuovo testo che tenga conto dei dubbi sollevati dal Parlamento<sup>10</sup>.

In definitiva, la bilateralità necessaria produce un effetto tipico, che consiste nel rendere speciale proprio tale legge nell'ambito delle fonti del diritto. Essa, infatti, non è una legge costituzionale, in quanto ai sensi dell'art. 7, secondo comma, Cost., "le modifiche dei Patti accettate dalle due parti non richiedono procedimento di revisione costituzionale", ed è una legge ordinaria "rinforzata", nel senso che resiste all'abrogazione o modificazione da parte di un'altra legge ordinaria che non sia a sua volta recettiva di una nuova intesa tra le stesse parti. Insomma, *de iure condito*, l'unica strada per modificare questa legge è stipulare un'altra intesa e approvarla con legge.

*De iure condendo*, una via legittima per modificare un concordato senza l'accordo della parte confessionale potrebbe essere quella di cambiare in tal senso, con procedimento di revisione costituzionale *ex art.* 138 Cost., gli stessi artt. 7 e 8 Cost., non prima però che la nostra democrazia repubblicana abbia acquisito una maturità tale da sapere

---

<sup>9</sup> G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano 1974, p. 75 ss. e p. 258 ss.

<sup>10</sup> Cfr. S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle "fonti" del diritto ecclesiastico italiano*, Jovene, Napoli, 1962, p. 71 ss.



“metabolizzare” l’assenza della regola della bilateralità necessaria nella regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni.

Occorrerebbe, cioè, che la libertà religiosa potesse essere esercitata in Italia come è avvenuto negli USA, ove non si ricorre ad accordi o intese con singole confessioni, che verrebbero anzi ritenuti strumenti privilegiari, ma essa vige, tanto nelle leggi quanto nelle prassi quotidiane, grazie a un alto senso del pluralismo religioso e del libero pensiero che ha caratterizzato quella democrazia<sup>11</sup>.

Pertanto, nonostante nel nostro Paese dovrebbe vigere una netta differenza tra generale regime di libertà di coscienza e speciale disciplina concordataria, è dato osservare, come persino oggi, nell’Europa che ha fatto l’esperienza dei totalitarismi, e segnatamente nell’Italia post-fascista, bisogna ricorrere alle intese per ottenere l’effettivo riconoscimento della libertà religiosa, il cui esercizio è reso più difficoltoso ancora a molti dalla perdurante vigenza della legislazione del ‘29/’30 sui culti ammessi.

Ciò, fra l’altro, comporta che l’attuale prassi concordataria continui a essere adombrata da un’aura di discrezionalità e favoritismo, che ha indubitabilmente segnato, durante la dittatura, la precedente esperienza pattizia.

### 3 - Le intese paraconcordatarie e la delegificazione

La stagione dei “nuovi accordi” con le confessioni presenta anche diversi tratti caratteristici che forniscono, invece, positivi esempi di soluzione di continuità col vecchio regime prerepubblicano e coi *pacta unionis* da questo stipulati con la Chiesa di Pio XI.

L’Accordo del 1984 tra Italia e S. Sede appare notevolmente più breve (14 articoli) del Concordato del 1929, in quanto rimette a ulteriori protocolli successivi, sempre bilaterali, il compito di dettare le norme attuative. A quell’epoca, invece, la S. Sede volle precisare molto meglio e più diffusamente (45 articoli) i principi sui rapporti tra Stato fascista e Chiesa cattolica, perché conscia che il Governo non le avrebbe concesso le stesse *chances* di incidere sulla formulazione delle norme di dettaglio. Nel

---

<sup>11</sup> Proprio con riferimento agli U.S.A., la stessa Chiesa cattolica (*Dignitatis humanae*, § 13) ha considerato positivamente la condizione di contestuale compimento della generale libertà religiosa e della specifica *libertas Ecclesiae*, che tradizionalmente si è realizzata in quel Paese: cfr. **G. DALLA TORRE**, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, AVE, Roma, 2007, p. 118 s., ma vedi pure p. 134 s. e p. 115. Più in generale si veda **G. D’ANGELO**, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L’esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015.



Concordato del 1929, infatti, le norme attuative erano monopolisticamente emanate dallo Stato fascista, che in tal modo poteva riprendere quella autorità che “a denti stretti”, per convenienza e opportunità politica, aveva temperato nel concludere il patto *per principia* con la S. Sede (*pactum unionis*). Oggi, invece, lo Stato repubblicano, democratico e personalista, ritiene perfettamente congruo con la sua identità laica, mantenere relazioni di tipo bilaterale (*pacta libertatis et cooperationis*) non solo per disciplinare i principi sui rapporti tra le *Alte Parti*, ma anche quando si tratta di scandire cronologicamente e articolare tra *altre parti*, tali principi, adeguandoli alle nuove esigenze religiose che, nel tempo, emergono dalla società. Così si è fatto ricorso a ulteriori sedi di concertazione interpotestativa Stato-Chiesa, oltre a quelle apicali o quadro o *per principia*, che hanno operato pure nella materia dei rapporti - costituzionalmente vincolata alla regola della bilateralità - e che quindi possono definirsi *intese paraconcordatarie* o *subconcordatarie*<sup>12</sup>.

Anche con le altre confessioni religiose si è seguito lo schema dell'accordo-quadro e degli accordi-derivati, pervenendo alla stipulazione di intese apicali e intese paraconcordatarie che, seguendo la tesi dell'analogia natura giuridica di intese e concordati, sono sempre accordi inter-ordinamentali fra due istituzioni originarie e indipendenti, solo gerarchicamente inferiori alle *Alte Parti*, ed è richiesta quindi l'emanazione di atti interni per recepirli nei rispettivi ordinamenti di Stato e confessione<sup>13</sup>.

L'accelerazione e il complessificarsi dell'odierna realtà sociale e giuridica ha, per certi versi, prodotto i suoi effetti pure nei processi di giuridificazione del fenomeno religioso, inducendo a sganciare la recezione delle relative pattuizioni subconcordatarie dal più complesso, lungo e lento *iter* di produzione legislativa, innescando, anche in tale materia, il fenomeno della delegificazione<sup>14</sup>.

Un'intesa paraconcordataria, quindi, può essere recepita con una fonte normativa subordinata alla legge, come per esempio un regolamento, perché segue, secondo un rapporto di strumentalità specificativa, la legge che, *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, ha dato attuazione all'accordo-quadro o *per principia*. E allora, così come esistono i

---

<sup>12</sup> A. RUGGERI, voce *Intese III) Intese subconcordatarie*, in *Enc. giur.*, Aggiornamento II, Treccani, Roma, 1994.

<sup>13</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Accordi*, cit., p. 724.

<sup>14</sup> Si veda, tra gli altri, A. RUGGERI, “Fluidità” dei rapporti tra le fonti e duttilità degli schemi d'inquadramento sistematico (a proposito della delegificazione), in *Dir. Pubbl.*, 2000/2, p. 351 ss.





regolamenti attuativi di leggi, anche un'intesa subconcordataria che, pur operando nella materia dei rapporti, si limiti a specificare, attuare, e persino integrare, i principi nuovi introdotti con (la legge recettiva del) l'intesa apicale, può essere recepita con un regolamento o, comunque sia, con una fonte del diritto costituzionalmente congrua con il contenuto dell'intesa derivata e con la qualifica delle *altre parti* che la sottoscrivono<sup>15</sup>.

Per esempio, l'art. 13.2 dell'Accordo del 1984 tra il Governo italiano e la S. Sede (le due *Alte Parti*) consente che

“ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione tra la Chiesa cattolica e lo Stato potranno essere regolate sia con nuovi accordi tra le due Parti sia con intese tra le competenti autorità dello Stato e la Conferenza Episcopale Italiana”.

Si possono, pertanto, stipulare sia nuove intese apicali tra le *Alte Parti* (Governo e S. Sede), sia intese paraconcordatarie tra le *altre parti*. Queste ultime potrebbero essere *ex parte Reipublicae*, per esempio, un ministro o una regione o un sindaco, mentre per la Chiesa cattolica, oltre alla C.E.I., potrebbe stipulare un'intesa paraconcordataria, per esempio, una Conferenza episcopale regionale<sup>16</sup>.

La fonte interna di recezione varierà a seconda del soggetto che parteciperà, del ruolo da esso effettivamente assunto nella singola fattispecie e dell'oggetto concreto di questa. Così, se la S. Sede dovesse delegare alla C.E.I. il ruolo di Alta Parte, allora la Conferenza episcopale potrebbe essere legittimata a concordare con lo Stato principi nuovi sulla materia dei rapporti. In questo caso non si potrebbe far luogo alla delegificazione, operando pienamente la riserva di legge valida per gli accordi-quadro. Normalmente, però, la C.E.I. partecipa all'attività concordataria con il ruolo di articolazione istituzionale della Chiesa cattolica e quindi, mancando la delega, non può sostituire *in toto* la S. Sede, limitandosi a stipulare solo un'intesa paraconcordataria, recepibile con regolamento o altra fonte subordinata alla legge.

Il regolamento, in questo caso, potrebbe disporre anche in deroga ad altre leggi, in quanto alla stessa legge recettiva dell'accordo-quadro

---

<sup>15</sup> Vedi le ulteriori precisazioni contenute in **A. RUGGERI**, *Intese “concordatarie” e intese “paraconcordatarie” nel sistema delle fonti*, in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91*, Giappichelli, Torino, 1992, p. 113 ss.

<sup>16</sup> Per esempio, numerose sono ormai le intese tra le competenti autorità regionali e le conferenze episcopali regionali o le stesse regioni ecclesiastiche in materia di beni culturali, assistenza e beneficenza pubblica, edilizia culturale, oratori, etc.



(che ha operato la delegificazione) è imputata la produzione dell'effetto abrogativo, anche se materialmente dovuto al regolamento<sup>17</sup>.

Inoltre, tale atto normativo, pur essendo di rango inferiore alla legge, ha la capacità di resistere all'abrogazione da parte di una legge che non sia, al pari di esso, recettiva di un'intesa. Ciò non significa che si altera il principio gerarchico delle fonti, perché è l'effetto tipico di resistenza della bilateralità necessaria, insito nella legge dell'accordo-quadro, che conferisce a qualunque fonte normativa recettiva di una disciplina concordataria la propria speciale resistenza a eventuali modifiche introdotte unilateralmente.

#### 4 - La bilateralità "diffusa" e le intese ulteriori

Durante la stagione dei "nuovi accordi", si sono prodotti ulteriori momenti di collaborazione tra ordine temporale e ordine spirituale anche nell'ambito dell'autonoma competenza unilaterale (civile) dello Stato, e precisamente nel settore amministrativo, ove tale cooperazione ha contribuito a migliorare il carattere democratico delle relative procedure. Invero, nel procedimento amministrativo - a differenza del processo giudiziario, ove gli interessi coinvolti sono tutti trattati in modo paritario - si tende a dare precedenza, fra le esigenze contrapposte, all'interesse rappresentato dall'organo pubblico, rispetto a quello manifestato dai cittadini. Per ovviare a tale asimmetria, durante l'*iter* amministrativo che involge aspetti religiosi, è possibile ricorrere a quei moduli convenzionali, detti *intese procedurali*, che le varie articolazioni dell'apparato statale possono ritenere opportuno attivare con rappresentanze confessionali, quali istanze esponenziali di formazioni sociali. In questo caso non sussiste l'obbligo costituzionale di bilateralità necessaria di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. - come è invece per le intese (*para-*)*concordatarie* -, e le istituzioni civili ricorrono alle *intese procedurali* solo perché rappresentano uno strumento capace di monitorare gli interessi in gioco con le varie comunità religiose, recependo prontamente e più efficacemente le sottese esigenze che emergono dalla popolazione. Il risultato finale dovrebbe concretarsi in un provvedimento dell'autorità civile che risulti condiviso, se non addirittura apprezzato, dai destinatari, senza, peraltro, vincolare oltremodo la P.A.

È importante, infatti, che in tali opportune procedure partecipative non venga inficiata la serenità dell'autorità amministrativa, la quale è

---

<sup>17</sup> Cfr. A. RUGGERI, *Accordi*, cit., p. 661 s.



chiamata nel proprio ordine politico a non farsi condizionare dall'ordine spirituale nel merito delle scelte compiute in uno Stato laico. In tal senso appare auspicabile che nell'emananda legge sulla libertà religiosa, oltre a inserire norme sulla procedura da adottare per la stipulazione delle intese di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., tanto apicali quanto paraconcordatarie, si dettino anche precise regole in ordine all'attivazione di *intese procedimentali* all'interno delle varie procedure istituzionali pubbliche, in modo da ridurre al minimo la discrezionalità nell'uso di queste meno solenni pattuizioni Stato-confessioni.

Tali preoccupazioni non sembrano riguardare l'ulteriore fenomeno di bilateralità non necessaria, definito col termine di *piccole intese*, essendo queste degli accordi con le rappresentanze religiose, che servono allo Stato per ben applicare leggi unilaterali che involgono aspetti confessionali<sup>18</sup>. Tali intese, infatti, per esplicitare la loro efficacia normativa, vengono recepite attraverso decreti ministeriali che ne riproducono il contenuto sostanziale proprio per la loro natura strettamente strumentale all'esecuzione delle leggi statali da applicare. Queste norme convenzionali vengono così sostanzialmente riformulate in altrettante disposizioni formalmente statuali o unilaterali.

Va rimarcato, quindi, come le piccole intese, al pari di quelle procedimentali, non rientrino nella specifica area dei rapporti solenni Stato-confessioni *ex art. 8, terzo comma, Cost.*, ove la regola della bilateralità necessaria configura per il legislatore un vincolo di natura costituzionale, bensì nel generale ambito di cooperazione democratica e pluralistica tra Stato e formazioni sociali, che consente di ricorrere a

---

<sup>18</sup> Si vedano le vicende applicative delle norme in materia di previdenza e assistenza sociale, realizzate tramite intese tra i culti acattolici e il Ministro dell'interno: vedi **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 12<sup>a</sup> ed., Zanichelli, Bologna, 2015, p. 139. Si segnala, inoltre, con riferimento alla disciplina degli istituti di detenzione, l'art. 55, ultimo comma, d.p.r. n. 431 del 1976 (regolamento di esecuzione della l. n. 354 del 1975, recante norme sull'ordinamento penitenziario), secondo cui "La direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati, che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza religiosa, nonché la celebrazione dei riti dei culti diversi da quello cattolico, si avvale dei ministri di culto indicati nell'elenco formato, sulla base di intese con le rappresentanze delle varie confessioni, dal Ministero dell'interno". Si veda, più di recente, il Protocollo d'intesa sottoscritto tra l'UCOII (Unione delle Comunità Islamiche in Italia) e il Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria, del 5 novembre 2015, su cui 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*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), n. 24 del 2018.



opportune e calibrate forme convenzionali nella fase di sviluppo di procedimenti e norme unilaterali statali.

Insomma, tali intese ulteriori (piccole intese e procedimentali) sono meri moduli burocratici di carattere convenzionale, che si collocano nei procedimenti applicativi della normativa statale - di esclusiva competenza civile -, per assicurarne la migliore operatività possibile mediante istanze dialogiche e partecipative.

Resta, infine, da segnalare sempre in quest'ambito di autonomia del temporale, come nelle moderne democrazie le istituzioni civili siano propense a interloquire con le formazioni sociali interessate dalle leggi e dai provvedimenti che si intendono emanare, estendendo sempre più un sistema di bilateralità diffusa. Pertanto, nell'*iter* di elaborazione di atti che possono recare maggiori "ricadute" sociali, spesso si instaurano dei momenti di contatto tra autorità statale e istanze esponenziali di categorie di soggetti interessate dall'emanando provvedimento, nei quali ci si confronta su alcuni aspetti e si argomentano insieme le ragioni affinché questo contenga certe misure anziché altre. Il paziente lavoro dialogico svolto in questi tavoli di concertazione con i rappresentanti delle collettività interessate (parti sociali, associazioni di categoria, comunità territoriali, gruppi etnici, ordini professionali, etc.) è detto *negoziazione normativa*, e riguarda anche le formazioni etico-religiose, che vengono chiamate a prestare il loro contributo allorquando si tratta di emanare disposizioni o provvedimenti generali eticamente sensibili, che riguardano il generico fattore religioso.

A voler essere più precisi, nel generale sistema della bilateralità diffusa, la *negoziazione normativa* si distingue dalle piccole intese perché, pur operando entrambe le fonti nel campo di competenza unilaterale dello Stato, nel cui ambito le confessioni sono quindi considerate mere formazioni sociali intermedie, le seconde riguardano l'applicazione della legge, sono quindi a essa successive, mentre la prima afferisce alla fase preparatoria della legge, consentendone una elaborazione più partecipata.

## 5 - Le differenti bilateralità: una questione di metodo?

La diffusione del metodo della bilateralità (non concordataria o necessaria ma) concertativa e solo opportunamente vincolante, pure nella disciplina del generico fattore religioso (cosiddetto diritto ecclesiastico comune), può contribuire a realizzare un dialogo più aperto e libero delle istituzioni civili con tutte le agenzie di senso, anche non confessionali o più nuove e diverse, che animano il contesto sociale, indirizzando quest'ultimo verso un effettivo pluralismo spirituale/culturale, nel cui *humus* si sviluppano i



tratti di democrazia e laicità con i quali il Costituente ha voluto delineare il volto della nostra Repubblica.

Va, peraltro, precisato come queste più snelle e agili forme convenzionali, opportunamente inserite nei processi di giuridificazione del *generico* fenomeno religioso, risultano essere più flessibili anche perché assistite da minori garanzie costituzionali rispetto a quella della bilateralità necessaria, che sovrintende al procedimento *specifico* disposto dall'art. 8, terzo comma, Cost. per la disciplina dei rapporti pattizi con le confessioni religiose. Infatti, lo Stato non sarà obbligato a rispettare pedissequamente il risultato della contrattazione collettiva o negoziazione normativa, e non ci sarà, per esempio, alcun giudizio d'incostituzionalità qualora la legge si discostasse dai termini concertati con le rappresentanze sociali, a differenza di quanto invece avverrebbe se, nell'ambito dei rapporti Stato-confessione, la legge non recepisce perfettamente l'intesa di cui all'art. 8 Cost. La differenza risiede nel fatto che i concordati e le intese hanno - secondo la scuola di pensiero qui accolta - natura giuridica di atti di diritto esterno, essendo stipulati in un ordinamento terzo tra due istituzioni originarie e indipendenti, lo Stato e la confessione, entrambe sovrane nei rispettivi ordinamenti, temporale e spirituale. Gli atti di negoziazione normativa, invece, sono momenti convenzionali di tipo burocratico, che si attivano opportunamente all'interno dell'ordine temporale dello Stato tra questo e le sue formazioni sociali intermedie, come per esempio i sindacati. In tal modo, tutti insieme - istituzioni e corpi sociali - tendono allo stesso risultato e cioè di raggiungere il bene comune, anche attraverso un migliore grado di democraticità delle procedure giuridiche.

Tale diversità non sembra, da ultimo, essere tenuta ben presente dalla Corte costituzionale laddove - per negare la vigenza di un diritto anche soltanto ad avviare l'*iter* negoziale propedeutico alla stipulazione di un'eventuale intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. - parla di mera estensione del metodo della bilateralità<sup>19</sup>, e appare quindi affievolire il

---

<sup>19</sup> Dice la Corte, sent. n. 52 del 2016, cit.: «Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative». In questa sede non è possibile soffermarsi sulla mole di spunti di riflessione scaturiti da questa pronunzia, e pertanto ci si limita a rimandare, soprattutto per gli aspetti squisitamente ecclesiasticistici, ai contributi dottrinali presenti nelle riviste specialistiche *Il Diritto Ecclesiastico*, 2015, 1-4 (ma 2017), e *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., nonché nel volume di AA. VV., *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, a cura di M. PARISI, Editoriale scientifica, Napoli, 2017. Si veda altresì A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme*



carattere solenne e interordinamentale delle intese a una mera forma di rilevanza burocratica tipica della contrattazione o negoziazione collettiva. Invece di evidenziare la pari dignità delle due parti, tipica delle relazioni interistituzionali, sembra che la Corte rimetta totalmente la fortuna di un'intesa (ovvero la sua fortunata riuscita) alla mera volontà soggettiva dei contraenti, quasi come se non ci fossero regole costituzionali da seguire, similmente a quanto accadeva coi vecchi *pacta unionis*. Apparirebbe, pertanto, sufficiente la cattiva predisposizione di una delle parti per far saltare ogni trattativa. La Corte, in proposito, afferma che il

«metodo della bilateralità, immanente alla *ratio* del terzo comma dell'art. 8 Cost., [...] - tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale - pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla. L'affermazione di una sindacabilità in sede giudiziaria del diniego di avvio delle trattative - con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto "diritto", e del correlativo obbligo del Governo, all'avvio di quelle - inserirebbe, invece, un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità, ricavabile dalla norma costituzionale in esame»<sup>20</sup>.

In realtà, è bene mantenere una forte e chiara distinzione fra le trattative di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. e la negoziazione normativa, perché solo le prime hanno la caratura di una fonte internazionalistica, capace di assicurare, con le garanzie tipiche dell'ordine esterno a entrambe le parti, la difesa e la valorizzazione delle due identità in campo: diverse quanto a origine ordinamentale (principio di distinzione tra temporale e spirituale) e paritarie quanto a dignità contrattuale (principio di coordinazione). L'espressione usata dalla Corte, che sembra indulgere a una certa assimilabilità della negoziazione normativa alle trattative

«nella determinazione dei rapporti fra lo Stato e le confessioni potrebbe, per altro, risultare improvvida ed incongrua nel momento in cui si moltiplicano le grida di allerta per l'incombente pericolo di neointegrismi o di neotemporalismi, e cioè delle scorciatoie più ripide conducenti alla possibile confusione tra etica e diritto, tra morale e

---

*dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016), in Federalismi.it, 2016/7.*

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 52 del 2016, cit. Sull'importanza di tale pronunzia che, insieme alla sentenza n. 63 del 2016, farebbe emergere lo sforzo «di pervenire a una coerente ricostruzione sistematica dell'assetto complessivo del c.d. "micro-sistema" delle fonti del diritto ecclesiastico», si veda **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016.



politica: una delle più esiziali per un ordine democratico autenticamente progressivo. [...] Se tutto diventa “negoziabile”, anche il diritto rischia di farsi travolgere dalle derive contrapposte del relativismo e del totalitarismo»<sup>21</sup>.

Infatti, la sostanziale equiparazione delle due bilateralità in un unico metodo burocratico di negoziazione normativa, che non tiene conto della diversità intercorrente tra confessioni religiose e corpi intermedi, appare in linea con la pericolosa politica attuata di recente in Italia, così come pure in altre democrazie occidentali. Queste sembrano volere arginare finanche i problemi d’integrazione etnico-religiosa seguendo la strada del populismo e della personalizzazione del potere, percorsa da certi politici attraverso massicce campagne di esasperato presenzialismo sui *mass media* e sui *social network*<sup>22</sup>, ove instillano artatamente paure per una improbabile “invasione” di immigrati fondamentalisti islamici<sup>23</sup>, e auspicano misure di sospensione o di forte limitazione delle facoltà promananti dal diritto di libertà religiosa<sup>24</sup>.

Per scongiurare tale prospettiva è bene ricordarsi, in conclusione, che il metodo principale e più sicuro da usare in questi delicati argomenti

---

<sup>21</sup> S. BERLINGÒ, *Il «principio pattizio»: una garanzia costituzionale “forte” per i rapporti tra lo Stato e le Confessioni religiose*, in *Pol. dir.*, 1996, p. 62.

<sup>22</sup> Su questi punti si segnala, da ultimo, P. ROSANVALLON, *Pensare il populismo*, Castelvecechi, Roma, 2017, secondo cui l’attuale populismo costituisce un fatto strutturante globale delle democrazie contemporanee e fonda la sua essenza, tra l’altro, sul concepire il popolo come identità, escludendo gli immigrati o le persone che professano altre religioni rispetto a quelle autoctone e tradizionali. Si vedano anche A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *Consultaonline*, 30 ottobre 2017; E. MAURO, *L’Uomo bianco*, Feltrinelli, Milano, 2018; P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivistaaic.it*, 2018/2. Con particolare riferimento alla nostra materia vedi G. CASUSCELLI, “A chiare lettere” • Editoriali: Il “vento del cambiamento” e il “soffio dello spirito”, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 23 del 2018.

<sup>23</sup> N. CACACE, *Migrazioni, una invasione che non c’è*, in *Nuovilavori.it*, newsletter n. 3/2017.

<sup>24</sup> Su «un certo eccesso nell’invocare la vitalità di clausole quali la “sicurezza pubblica” e l’“ordine pubblico”» cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2018, 102, cui adde L. BRUNETTI, *Libertà religiosa e ordine pubblico: gli artt. 8 e 19 Cost. come norma generale inclusiva ed esclusiva*, in *Forumcostituzionale.it*, 21 settembre 2018. Più in generale: A. MADERA, *Quando la religione si interseca con la tutela di genere: quale impatto sulle dinamiche dell’accoglienza?*, (prime osservazioni a margine di Cass., sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152), in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 14 del 2018; 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 *Consulta on line*, fasc. 2, 29 maggio 2017.



è, secondo la Costituzione repubblicana, quello della laicità dello Stato, che, nel garantire “la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”<sup>25</sup>, si estrinseca essenzialmente in un rapporto di complementarità/distinzione tra politica ed etica. Esso si oppone all’inserimento degli *ordinamenti* confessionali nel coacervo anonimo delle indistinte formazioni sociali intermedie e non ammette, quindi, la confusione tra bilateralità *necessaria*, tipica dei rapporti interordinamentali diritto/religioni, e bilateralità *opportuna* diffusa nelle democratiche dinamiche civili istituzioni/società.

---

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 203 del 1989.