SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXLVI

NICO TONTI

IL NUOVO PLURALISMO RELIGIOSO

Le minoranze confessionali emergenti e la politica ecclesiastica italiana

Bologna
University Press

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCCXLVI

NICO TONTI

IL NUOVO PLURALISMO RELIGIOSO

Le minoranze confessionali emergenti e la politica ecclesiastica italiana

Bologna
University Press

Il volume beneficia di un contributo per la pubblicazione da parte del Dipartimento di Scienze giuridiche, Alma Mater Studiorum - Università di Bologna.

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10, 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882

www.buponline.com
e-mail: info@buponline.com

Questo volume è stato realizzato a partire da un impaginato camera-ready in formato pdf fornito dall'autore

Quest'opera è pubblicata sotto licenza Creative Commons CC BY-4.0

ISSN 2283-916X
ISBN 979-12-5477-630-8
ISBN online 979-12-5477-631-5
DOI 10.30682/sg346

Prima edizione: maggio 2025

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

***

Per la presente monografia la Giunta di Dipartimento ha nominato la seguente Commissione di lettura:

Prof. Andrea Zanotti, *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna
Prof. Michele Belletti, *Alma Mater Studiorum* - Università di Bologna
Prof. Juan G. Navarro Floria, Pontificia Universidad Católica Argentina

PREMESSA

L'oggetto della trattazione alla quale qui mi permetto di introdurre brevemente il lettore, avendone potuto seguire da vicino la genesi e la formazione nell'alveo del progetto di ricerca da cui essa ha preso le mosse, potrebbe parere a prima vista estraneo a quelli che chi scrive queste poche righe preliminari è più abituato a esaminare. Come credo sia noto, infatti, nella mia attività accademica ho sempre privilegiato gli studi canonistici. Mi sono ovviamente dedicata, segnatamente in passato e per assolvere all'intero spettro degli interessi della disciplina, a temi più sbilanciati sul versante ecclesiasticistico: nella profonda convinzione, d'altronde trasmessami dal mio Maestro, il Professor Giuseppe Dalla Torre, che le conoscenze e la stessa metodologia tipica di chi si occupa di diritto canonico potessero apportare un singolare arricchimento allo scandaglio delle disposizioni statuali, internazionali, europee o comunque prodotte dalle comunità politiche, relative al fenomeno religioso nella sua dimensione individuale, collettiva e istituzionale. Ma, come si evince anche solo sfogliando i titoli della mia produzione scientifica, l'inclinazione e la preferenza per il quadrante giuridico dello *ius Ecclesiae*, invero sempre meno frequentato dai docenti nelle Università italiane, ha connotato il mio approccio alla didattica e all'analisi speculativa.

Negli ultimi anni, però, quando ormai nel consolidamento accademico, dimostrato ciò che c'era da dimostrare, ci si aspetta che ognuno coltivi solo l'*hortus* da lui elettivamente prediletto, alcune contingenze concomitanti hanno cospirato, in maniera inattesa, per sovvertire diametralmente tale previsione. Tra queste, il crescente

disagio per la stagione non certo felice che sta sperimentando in questi lustri il diritto della Chiesa cattolica, alcune eclatanti vicende giudiziarie che mi hanno appassionato come giurista e chiamato in causa come perito, ma anche l'affidamento e lo svolgimento dei corsi di diritto ecclesiastico presso il mio Dipartimento, con le consistenti soddisfazioni ricevute, particolarmente in termini di gradimento da parte degli studenti, hanno in modo graduale, ma potente, attratto il mio sguardo verso argomenti inediti: spostando il polo gravitazionale delle mie disamine su quello che fino a poco tempo fa si denominava – con etichetta del tutto eloquente dei contenuti – 'diritto ecclesiastico'. Ultimo ma ovviamente non ultimo, la nomina, da parte del Presidente del Consiglio nell'agosto 2023, quale Presidente della neoeretta Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa mi ha letteralmente catapultato in un 'cosmo' di cui ero stata indirettamente informata dalle (poche) notizie filtranti dai membri degli organismi che in precedenza dispiegavano funzioni analoghe, e soprattutto dalle ampie e assai animate discussioni della dottrina. Concentrata, quest'ultima, specialmente sui numerosi e articolati nodi problematici connessi all'attuazione dell'art. 8, co. 3 della Costituzione, nel legame con gli altri due commi della norma medesima.

Così le confessioni religiose e i gruppi aspiranti a tale qualificazione, quelle riconosciute e quelle in attesa del decreto del Presidente della Repubblica secondo la normativa sui culti ammessi del 1929-1930 – con le istanze volte alla revisione della medesima –, il *parterre* delle confessioni dotate di una legge di approvazione della rispettiva intesa e la pletora (ma quanto numerosa?) delle confessioni ad oggi invece escluse dal mantenimento del 'voto' formulato dai Padri costituenti in uno dei *Principi fondamentali* della Carta: tutto quest'affollato nugolo di attori confessionali con le loro rivendicazioni ha iniziato, sempre più intensamente, a magnetizzare ed anzi a monopolizzare le mie investigazioni. Per transitare, in maniera rapida e sempre più assorbente, nel vortice della realizzazione effettiva dei compiti che spettano proprio alla Commissione istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: con le gratificazioni correlate certo, ma pure con il bagaglio non lieve di quesiti e di difficoltà, sino allora

'asetticamente' studiate nei libri ed ora affrontate, talora con urgenza, nella prassi concreta che mi interpellava in prima persona.

Ed è a questo punto che la mia traiettoria intercetta, in maniera immediata e spontanea, quella di Nico Tonti, già incamminatosi, con primi passi più che promettenti, nel 'vasto e largo mondo' della ricerca scientifica: con un incrocio che reputo vantaggioso, se non provvidenziale, per entrambi. Perché, se è vero che il dott. Tonti si è brillantemente laureato con una tesi – poi divenuta un apprezzato saggio – sulla disciplina delle reliquie nella storia cristiana (ma già virando sul problema attualissimo, in questa strana congiuntura postmoderna, del loro florido commercio *online*), tuttavia ha costantemente e sin dall'inizio dimostrato un'accentuata propensione verso le ultime epifanie (almeno in Occidente e in Italia) della fede religiosa e dei gruppi organizzati che si coagulano e si diffondono innervandosi sulla stessa. Osservando questi stupefacenti protagonisti di una scena che si credeva irreversibilmente secolarizzata con la lente attenta del giurista, focalizzata sulle variegate emergenze in cui essi si palesano: dall'ambito più consueto del matrimonio e della famiglia, all'insolito e intricato orizzonte del *web*; dalle impellenze suscitate dalle migrazioni ovvero dalle persecuzioni religiose più o meno latenti in differenti contesti geografici, a quello, per contro, dell'elusione della legge penale invocando l'esimente radicata sulla libertà di culto. Si tratta palesemente di 'settori', invocanti protezione ovvero, all'opposto, esigenti vigilanza, tra loro separati e apparentemente autonomi, eppure tutti attraversati da una pluralità di soggetti congiunti dal filo rosso della fede professata: spesso una fede atipica ed eterogenea rispetto a quelle cui siamo adusi, le cui estrinsecazioni sembrano anzi mettere in crisi le concettualizzazioni e le categorizzazioni cristallizzate e non di rado troppo rigide dei giuristi, almeno di quelli non *millennials*.

Ed infatti Nico Tonti, che certo si è sempre attenuto con fiducia alle indicazioni da Andrea Zanotti e da me impartite e, dunque, non ha mai trascurato nelle sue indagini di avvalersi dell'insostituibile legato della dottrina – a partire proprio da quella 'classica' –, ha tuttavia contemporaneamente posto in relazione e fatto interagire tali strutturate nozioni con la sensibilità caratteristica di un giovane ricercatore pienamente immerso nelle coordinate in convulso movimento della realtà contemporanea: e che in esse agevolmente e con

disinvoltura si muove. Una realtà non solo senza più frontiere o confini, né territoriali né d'altro tipo, per la quale la stessa definizione di 'globalizzata' oramai risulta inadeguata e carente nell'esprimere l'irreversibile metamorfosi intervenuta: ma in cui la dimensione digitale e quella 'artificiale' non sono meno palpabili e concrete di quella fisica, con l'incontenibile pervasività delle loro diramazioni, sempre più innumerevoli e stupefacenti, nel quotidiano di tutti. Una capacità, quella di collegare e coniugare l'eredità giuridica del passato con le sfide del presente, che è stata colta anche dall'associazione nazionale della nostra disciplina, quando ha conferito – nel 2023 – al dott. Tonti il premio Luigi De Luca per il saggio intitolato *La tutela della libertà religiosa sui social. Il pressure test dell'Oversight board: la montagna ha partorito un topolino?*: nel quale egli comprova proprio l'attitudine a testare la tenuta delle acquisizioni normative e dottrinali sulla libertà religiosa, faticosamente guadagnate nel tempo, alla prova di aggressioni e attentati fino a pochi anni or sono neppure immaginabili.

Pertanto, se la mia tendenziale 'compulsione monomaniaca', oramai catalizzata pressoché unicamente dall'universo confessionale in espansione in tutti i suoi risvolti giuridicamente rilevanti, non ha potuto non investire e dominare le conversazioni e gli scambi di idee con il collega Zanotti e tutti i nostri collaboratori di cattedra, Nico Tonti ha certamente 'incarnato', sin da subito, un interlocutore ricorrente e abituale: nonché quello che, con entusiasmo e sempre più sperimentata abilità, si avventurava con me nei nuovi itinerari scientifici, ma anche – per così dire – pratici, nei quali mi sono addentrata nell'ultimo frenetico biennio. Instaurando con lui un dialogo intenso e produttivo, anche e proprio perché i medesimi interrogativi sono da noi concepiti e quindi abbordati da visuali certo non opposte, eppure decisamente difformi: non antitetiche, ma, nel loro biunivoco scollamento pur nell'indirizzarsi verso un obiettivo comune, in qualche modo accessorie e complementari.

Per questo non ho solo visionato la stesura della tesi di dottorato, ora divenuta monografia, con la cura e la dedizione che ogni docente dedica solitamente al lavoro degli allievi: ma ne ho seguito con partecipazione viva ed empatica la progressiva implementazione, ho maturato e condiviso con Nico Tonti dubbi, interrogativi e perplessità e

assistito solidalmente al suo tentativo di giungere ad approdi viepiù appaganti. Ne sono scaturite dispute vivaci, intessute di sinergiche convergenze ma anche di nette divaricazioni negli orientamenti e nelle prospettive: una diversità che in nessun modo ho cercato di tacitare o di appannare, permettendo anzi che si dipanasse e si sviluppasse. Nella ferrea persuasione di come solo tramite una dialettica libera e senza freni il pensiero, anche e propriamente quello giuridico, d'altronde interpellato senza posa da una realtà perennemente cangiante, può evolvere: pure e fecondamente nella contrapposizione, pacata e serena ma non imbrigliata, tra le successive generazioni di studiosi.

Ho così osservato da presso Nico inoltrarsi nella *quaestio* dell'identificazione concettuale di 'confessione religiosa', già *vexatissima* ancor prima dello *shock* provocato dal rapido propagarsi – specie nelle contrade della vecchia Europa – di *coetus* religiosi totalmente ignoti e contrassegnati da marcate e spesso non facilmente decifrabili peculiarità. Dinanzi a un legislatore per lo più apparentemente indifferente e passivamente inerte, almeno nella nostra Penisola, la dottrina e la giurisprudenza, nazionale e sopranazionale, si sono industriate senza posa e generosamente da molti anni: sia pur senza attingere esiti univoci, conclusivi o pacificamente condivisi. Eppure la ricognizione ragionata e propositivamente critica di questo cospicuo patrimonio di riflessione fa affiorare materiali da costruzione per nulla irrilevanti: assemblati e sistematizzati con pazienza e minuzia dal dott. Tonti nell'accingersi a navigare il mare misterioso di quelle 'minoranze tra le minoranze' costituite dai cosiddetti *new religious movements*. Fruendo altresì del portato interdisciplinare, che si rivela assolutamente indispensabile, delle scienze antropologiche e sociologiche: alleati preziosi in una disamina irta di difficoltà per il giurista.

Ma ci si è resi ben presto conto di come queste accurate esplorazioni della letteratura, per quanto non eludibili e sicuramente proficue, non potessero essere sufficienti all'uopo. Che si dovessero, per contro, abbandonare i lidi rarefatti delle *querelles* tra studiosi per affacciarsi sulle più recenti manifestazioni di religiosità – ovvero presuntivamente o sedicentemente tali – emerse nel panorama contemporaneo: le quali, nella loro fluidità ed evanescenza, quando non nella

loro voluta e perseguita ambiguità, sembrano incalzare provocatoriamente tutte le sedimentazioni normative e le teorizzazioni dottrinali sinora elaborate. Con l'avvertenza, subito conquistata, dell'opportunità di varcare i recinti spaziali angusti che sovente contengono le ricerche dei giuristi per aprirsi a esperienze solo apparentemente remote ma in verità, in questo pianeta oramai senza distanze, vicine e, perciò, massimamente istruttive e illuminanti: esperienze che Nico Tonti non si è accontentato di scoprire leggendole sulle pagine scritte da altri, ma ha voluto verificare di persona attraverso un protratto soggiorno in Argentina. In tali perlustrazioni si è giovato dell'insegnamento del Professor Juan Gregorio Navarro Floria, il quale, oltre ad essere uno massimi esperti delle odierne implicazioni della tutela della libertà religiosa collettiva e del pluralismo confessionale, ha ricoperto ruoli istituzionali di rilievo nel suo Paese (come quello di capo di gabinetto della *Secretaría de Culto de la Nación* e consulente del governo), fino a rappresentare un punto di riferimento imprescindibile per l'Ibero-America: contesto nel quale, a conforto di quanto appena accennato, le contiguità rispetto all'Italia, e proprio nei gangli *de quibus*, sono tutt'altro che irrisorie malgrado la traversata oceanica che li divide.

È evidente come disegnare suggestioni *de iure condendo* in un campo così esteso e frammentato, nonché travagliato e controverso, possa sembrare un azzardo cui nessuna guida oculata dovrebbe sospingere: specialmente da evitarsi nella prima monografia con cui si debutta sul palco universitario. Eppure Nico Tonti non ha esitato, nella parte finale del suo tragitto, a sporgersi altresì su tale crinale, popolato tra l'altro, quanto proprio alla nostra situazione nazionale, da una selva di proposte legislative provenienti dalla penna di giuristi validi e autorevoli che si susseguono da decenni. Ma lo ha fatto col sostegno incondizionato di Andrea Zanotti e mio: noi, infatti, l'abbiamo incoraggiato e spronato a non temere di esporsi all'agone del contraddittorio dottrinale, prospettando invece, senza superficiali presunzioni ma neppure senza soverchi timori reverenziali, quegli spunti e quei suggerimenti che aveva tratto dal lungo e tortuoso cammino compiuto, argomentandoli a beneficio comune. Nella persuasione che a questo sforzo una dottrina responsabile sia doverosamente tenuta, anche se acerba e ancora agli esordi: una persuasione

che confidiamo sia avallata e condivisa dai colleghi, nell'aspirazione coesa a raggiungere traguardi sempre più avanzati.

La monografia che qui si presenta, dunque, è il frutto, raccolto con impegno, di un percorso non semplice, a tratti davvero scosceso e pieno di insidie: ma proprio in quest'ancora irrisolta complessità risiede la necessità improrogabile che si coalizzino al riguardo quante più forze ed energie possibili, in un raccordo che vada oltre le appartenenze di scuola, le contrapposizioni ideologiche ed altresì gli stessi dati anagrafici. Siamo al cospetto, del resto, in quel vertiginoso 'cambiamento d'epoca' richiamato frequentemente da papa Francesco, di questioni davvero cruciali per un diritto che non voglia smarrire la sua essenziale e inabdicabile strumentalità alla persona: in essa, infatti, pur nel trascolorare incessante delle volte celesti e di quelle più prosaicamente terrestri, la dimensione religiosa è stata e sarà sempre centrale e fondante. Questioni che certo non si nutre l'ingenua ambizione di esaurire e chiudere definitivamente, ma alla cui soluzione si intende collaborare, *quisque pro parte sua*: rilanciando ancora una volta il dibattito per realizzare sempre più pienamente un dettato costituzionale, quello relativo alla tutela e alla promozione del pluralismo confessionale, innestato nel cuore di un secolo percepito come lontanissimo, ma che pure ancora riserva sorprese per la saggia lungimiranza dei suoi redattori.

Geraldina Boni

INTRODUZIONE

Le coordinate del pluralismo religioso in Italia stanno rapidamente cambiando: gli studi demografici dimostrano inequivocabilmente un crescente e inarrestabile riassetto delle appartenenze confessionali e (aconfessionali) di cittadini e no. Ciò peraltro è agilmente percepibile passeggiando per le vie delle nostre città: anche un osservatore distratto non può fare a meno di notare la varia gamma di indumenti religiosi, la diversificata cartellonistica pubblicitaria e, più in generale, il tessuto urbano e sociale ormai cangiante. Non di meno, il poliedrico panorama religioso sta vivendo una stupefacente esplosione *online*: sono ormai ampiamente diffuse realtà spiritual-collettive di nuovo conio che pullulano sul *web*. E anzi, proprio nella *virtual life,* non solo esse si ramificano attraverso un'abile attività di capillare proselitismo: ma talune esplicano usualmente in questa dimensione il loro modo di interagire con il trascendente.

Il dato, però, non è inedito. Prova ne sia il fatto che la scienza ecclesiasticistica già da tempo – almeno dagli inizi degli anni Novanta – si è occupata di tali tematiche, offrendo soluzioni e piste d'indagine congegnate per affrontare i complessi e delicati risvolti giuridici che un pluralismo confessionale a geometrie sempre più variabili ha determinato nel nostro Paese: del resto, l'ampia letteratura stratificatasi sull'argomento lo dimostra icasticamente.

Si è tuttavia affermato negli ultimi anni un fenomeno singolare che vale la pena evidenziare, poiché rappresenta, in definitiva, la prospettiva metodologica che ispira il presente lavoro. Sul finire del millennio che abbiamo congedato la presenza di forme di religiosità

eteroclite, diverse dai grandi monoteismi di matrice abramitica e dalle antiche tradizioni cultuali orientali, era già diffusa in Italia: la composita galassia religiosa di nuova emergenza si stava rapidamente dilatando nel contesto sociale italiano o nelle vesti di movimenti del tutto effimeri e impalpabili o come aggregati, pur istituzionalizzati, che tuttavia non nutrivano alcun interesse sul fronte del riconoscimento e della legittimazione pubblica.

Solo recentemente si è invece assistito, peraltro non solo in Italia, a un progressivo transito di (vecchi e) nuovi raggruppamenti confessionali da una condizione di tendenziale marginalità e irrilevanza giuridica verso una militante rivendicazione di una più marcata dimensione pubblica. Detto altrimenti, si è registrata una carsica trasmigrazione dell'appartenenza religiosa concepita (quasi) esclusivamente nella sua portata individuale e personalistica, che connotava queste professioni nello scorso secolo, a una proiezione istituzionale e collettiva propensa ad allacciare e intrattenere rapporti con lo Stato.

Tale passaggio, di non poco momento, ha ingenerato a cascata una serie di ripercussioni sul nostro sistema giuridico, in relazione alla salvaguardia della libertà religiosa sia del singolo sia della comunità in cui la sua appartenenza si esplica. Proprio in relazione alle nuove minoranze confessionali, per di più, si registra un ulteriore profilo di novità che, per un curioso ricorso storico, affonda le sue radici agli albori della disciplina ecclesiasticistica. Se, infatti, l'ampio dibattito sulla nozione di confessione religiosa – che ha impegnato la dottrina italiana per un lungo torno di tempo – si è risolto fino alla metà del Novecento in una raffinata speculazione accademica, con l'irruzione nella società dei *new religious movements* si è dovuto impellentemente riattualizzare la questione definitoria, attraverso il confronto con collettivi religiosi (o presunti tali) che rischiavano di incrinare irreversibilmente il meccanismo di riconoscimento dei culti, saldamente ancorato alla normativa del 1929/1930: un sistema coralmente ritenuto non più in grado di intercettare il magmatico mondo delle realtà confessionali in via di palesamento e di rapida diffusione.

La sociologia delle religioni, per propria parte, ha tentato di sistematizzare il *mare magnum* dell'arcipelago cultuale di nuova e nuovissima fattura, anche attraverso ambiziosi progetti di mappatura delle realtà confessionali nel nostro Paese: offrendo alla comunità

accademica e, in ultima istanza, alla società civile utili strumenti per decifrare un mondo liminale, spesso a metà strada tra la sfera del propriamente religioso e quella dello spirituale. Non a caso, lo snodo dell'individuazione della matrice confessionale di un ente si colloca sul rilevante crocevia interdisciplinare che intercetta fecondamente i risultati provenienti da diversi campi del sapere, dei quali il giurista non può prescindere se intende comprendere il fenomeno nella sua dimensione olistica.

Ma proprio per quanto concerne il diritto, a che punto siamo? Nella persistente mancanza di una definizione di confessione religiosa, la giurisprudenza e la dottrina si devono pressantemente confrontare con tale carenza: una peculiarità tutta propria del diritto ecclesiastico in cui il principale oggetto di studio non gode di alcuna categorizzazione legislativamente data. Per far fronte a tale *deficit*, si è tentato di sistematizzare gli ondivaghi orientamenti delle Corti superiori del nostro Paese e gli indirizzi dottrinali relativi al concetto giuridico di confessione religiosa, pur nella consapevolezza di non poter restituire appieno la complessità insita in una costellazione cultuale che mal sopporta di essere ricondotta a unità. L'idea di operare una ricognizione metodologicamente rigorosa degli attuali approcci in tema di minoranze religiose risponde – al fondo – non tanto all'esigenza di marcare posizionamenti, quanto piuttosto alla necessità di fornire un sestante capace di orientare nell'interpretazione di una congiuntura astrale in perenne mutamento.

Un mondo, quello relativo ai nuovi movimenti religiosi, peraltro sospeso tra realtà e finzione, in cui è indispensabile discernere, almeno sotto il profilo giuridico, la reale natura di una comunità che si autoqualifica come tale: ovvero comprendere quando un collettivo religioso lo è propriamente e quando, invece, una formazione sociale utilizza lo 'schermo confessionale' per celare i suoi veri intenti, lucrando abusivamente guarentigie che nel nostro ordinamento non le spetterebbero. Non si tratta, dunque, di un rovello di pura dommatica: per converso, su tale crinale si giocano le sorti dello statuto ontologico della disciplina ecclesiasticistica che radica la sua essenza, in ultima analisi, sulla specifica rilevanza della libertà religiosa come prima tra le libertà.

Proprio su questo frangente occorre dunque tenere insieme istanze contrapposte: per un verso è necessario che il potere pubblico adotti, relativamente al riconoscimento degli attori emergenti sulla scena confessionale, una postura aperta e pluralista – nel solco del dettato costituzionale – che non pretenda di sindacare il patrimonio dogmatico dei culti e non si cristallizzi in determinati archetipi religiosi; per l'altro è opportuno muoversi con cautela, per evitare che un atteggiamento troppo lasco legittimi forme di socialità che poco (o nulla) hanno a che vedere con l'attributo propriamente 'religioso'. Tali divergenze non possono che essere composte dall'ordinamento civile con opportune e ben meditate politiche pubbliche orientate alla salvaguardia della libertà religiosa, servendosi – auspicabilmente – delle risultanze della dottrina e degli approdi giurisprudenziali. E allora entro il perimetro di questa cornice si rivela necessario leggere l'affermazione e la successiva propagazione dei *new religious movements* nella Penisola: essi configurano un interessante fenomeno il quale, almeno nella letteratura prettamente giuridica, non è stato ancora analiticamente dissodato. Il presente lavoro, quindi, mira a cogliere l'affiorare di un'urgenza la cui disamina non è più procrastinabile e che inerisce alla tutela delle nuove minoranze confessionali: segnatamente, non sono più ignorabili le istanze di legittimazione pubblica di aggregati religiosi che stanno mettendo a dura prova il sistema di riconoscimento in vigore nel nostro Paese, attualmente regolato – come noto – dalla legge n. 1159/1929 e dal relativo regio decreto attuativo n. 289/1930. Un plesso normativo, quest'ultimo, aspramente criticato da pressoché unanime dottrina e per questo bisognoso di improrogabili ripensamenti, su cui peraltro la letteratura ecclesiasticistica già da tempo si interroga.

La trattazione, quindi, si addentra dapprima sulle questioni giuridiche più scottanti e attuali inerenti all'orizzonte cultuale di nuovo conio, per poi aprirsi al grande tema dell'impianto delle relazioni tra Stato e minoranze religiose: avvalendosi viepiù del metodo della microcomparazione interordinamentale con altri sistemi giuridici, allo scopo di indagare come la politica ecclesiastica di altri Paesi abbia tentato di affrontare la *governance* dei medesimi passaggi transculturali che interessano, e lo si può affermare senza timore di smentita, entrambi gli emisferi del pianeta.

Relativamente al nostro ordinamento, è proprio sul riconoscimento istituzionale di vecchie e nuove forme di religiosità che si sono addensate le maggiori problematiche, le quali, per il principio dei vasi comunicanti, hanno finito per inficiare la piena attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost.

Ripensare, quindi, strumenti giuridici in grado di tutelare e valorizzare le minoranze religiose *lato sensu* intese configura attualmente più una necessità che un'opportunità: l'armamentario del giurista, del resto, possiede tutti gli attrezzi idonei per realizzare virtuose dinamiche in grado di accogliere la pluridiversità confessionale. È senz'altro giunto il momento che il legislatore colga le (molteplici) suggestioni che la dottrina ha indicato in tema di governo del pluralismo religioso e, conseguentemente, si decida a decidere.

CAPITOLO I

IL PLURALISMO DELLE (E NELLE) MINORANZE CONFESSIONALI E LA *VEXATA QUAESTIO* CLASSIFICATORIA: IL RUOLO DEI FORMANTI NEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO

SOMMARIO: 1. Categorizzare per comprendere? Il canto sirenico della definizione normativa di confessione religiosa – 2. *Omnis definitio in iure civili periculosa est*: ovvero, una lotta (necessaria) contro i mulini a vento – 3. Problematizzare il 'nuovo' pluralismo religioso: un'urgenza non più procrastinabile – 4. Dall'indecisionismo politico alla paralisi legislativa: cronaca di una morte (non) annunciata? – 5. La dottrina e le dottrine. In dialogo con i Maestri sul concetto di confessione religiosa – 6. L'orientamento ondivago delle Corti superiori: quale nomofilachia senza *nomos*? Il diritto vivente come strumento per cogliere le nuove sfumature del sacro – 7. «Moby Dick non ti cerca. Sei tu, tu che insensato cerchi lei»: ovvero, dall'essenza alla funzionalità – 8. Il coordinamento tra finalità e funzionalità dei collettivi religiosi: una possibile chiave di volta? Qualche suggestione preliminare.

1. *Categorizzare per comprendere? Il canto sirenico della definizione normativa di confessione religiosa*

Classificare significa *in primis* dare un nome alle cose; per traslato, definire attraverso strumenti descrittivi o valutativi un determinato fenomeno. L'esigenza di dare forma, in particolare giuridica, e categorizzare le realtà sociali è una fondamentale e utilissima operazione, per quanto complessa, che permette di decifrare, comprendere e quindi regolare la vita dei consociati. Talvolta questo processo

scorre in maniera fluida e senza intoppi, gli ingranaggi ben oliati del meccanismo ruotano in maniera sincrona e la sistematizzazione risulta agevole; altre volte irrompe un fatto inedito che costringe a ripensare le categorie conosciute, innescando differenti interpretazioni o costringendo lo studioso a individuarne di nuove; da ultimo, può accadere che tale sviluppo sia estremamente difficoltoso – se non impossibile – per ragioni di logicità interna dell'ordinamento. Ricade nell'alveo di quest'ultima ipotesi la categorizzazione giuridica di confessione religiosa che, non a caso, non conosce in nessun Paese europeo una definizione normativa espressa. Peraltro, qualsiasi sforzo classificatorio sul piano del diritto presuppone lo 'scatto di un'istantanea' ossia, per usare un linguaggio tecnico, la fissazione su un determinato supporto normativo di una realtà esistente: tale sviluppo non può tener conto – perché non è questo il suo scopo – della dinamicità che connota le matrici di senso di una società, tra cui rientrano invariabilmente tutte le fenomenologie del sacro[1].

Fatta eccezione per alcuni ordinamenti giuridici nei quali il potere pubblico si è inscindibilmente intessuto su una specifica appartenenza confessionale[2], ogni altro ordinamento nazionale in cui è

[1] Cfr. C. EBERHARD, *Towards an Intercultural Legal Theory: The Dialogical Challenge*, in *Social & Legal Studies*, 2, 2001, pp. 171-201; A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008; M. RICCA, Dike *meticcia. Rotte di diritto interculturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008; Id., *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Edizioni Dedalo, Bari, 2008; M. RICCA, *Multireligiosità, multiculturalità, reazioni dell'ordinamento. Tre segnavia per il diritto interculturale*, in *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 167 ss.; M. RICCA, Pantheon. *Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo, 2012; ID., *Intercultural Spaces of Law: Translating Invisibilities*, Springer, Cham, 2023.

[2] Ci si riferisce segnatamente agli ordinamenti giuridici unionisti, che non conoscono nella loro strutturazione – almeno in via di principio – una netta distinzione tra il potere politico e quello religioso. I riferimenti in letteratura sono amplissimi e tali sistemi hanno assunto nel tempo modalità di dialogo con le confessioni di minoranza estremamente variegate. In alcuni di essi, la tutela del pluralismo religioso gode di ampie garanzie: è il caso, per esempio, dell'unionismo diffusosi nel nord Europa. Per una panoramica completa di tali Stati si vedano, rispettivamente, B.T. OFTESTAD, *The Church of Norway – a State Church and a National Church*, in *Studia Theologica, Scandinavian Journal of Theology, Church and State in Scandinavia*, 44, 1990, pp. 31-37; J.E. ANDREASSEN, *State and Church in Norway*, in *Scandinavian Studies in Law*, 36, 1992, pp. 11-36; E. CHRISTENSEN, *Is the Lutheran Church still the State Church? An Analysis of Church-State Relations in Finland*, in *BYU Law Review*, 2, 1995, p. 558 ss.; G. EDQVIST, *Freedom of Religion and New Relations Between Church and State in Sweden*, in *Studia*

riconosciuta materialmente la distinzione tra l'ordine temporale e quello spirituale non potrebbe sagomare la fisionomia giuridica di una confessione: se ciò accadesse, infatti, si determinerebbero almeno due distorsioni, potenzialmente in grado di incrinare la libertà religiosa individuale e collettiva[3].

Theologica, Scandinavian Journal of Theology, Church and State in Scandinavia, 54, 2000, pp. 35-41; I.T. PLESNER, *State and Religion in Norway,* in *European Journal for Church and State Research*, 8, 2001, pp. 317-325; J. MADELEY, *A framework for the comparative analysis of church-state relations in Europe*, in *Church and State in contermporary Europe: the chimera of neutrality*, a cura di ID., Routledge, Southgate, 2003, pp. 28-43; G. SCALA, *Recenti mutamenti nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose nel nord Europa. Due* case studies*: Svezia e Norvegia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2009, pp. 339-364; A. BRADNEYM, *Religion and the Secular State in the United Kingdom*, in *Religion and the Secular State: Interim Reports*, a cura di W. DURHAM, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, International Center for Law and Religions Studies, Brigham Young University Editors, 2010, pp.737-747; L. CHRISTOFFERSEN, *From Previous Intertwinement to a Future Split in Governance Structures in Cultural and Religious Use of Buildings: On Danish Funding of Religious Heritage*, in *Funding Religious Heritage*, a cura di A. FORNEROD, Routledge, Londra, 2015, p. 75 ss.; G. SCALA, *Le monarchie di Norvegia e Svezia e il rinnovamento incompiuto del costituzionalismo nordico*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2018, pp. 989-997; G. T. BABAJAN, P. JONSSON, *Leaving a Folk Church: Patterns of Disaffiliation from the Church of Sweden*, in *Nordic Journal of Religion and Society*, 1, 2021, pp. 40-55. Attualmente, un esempio di ordinamento giuridico che non conosce alcun grado di separazione tra il potere politico e l'autorità religiosa è la Repubblica islamica dell'Iran, in cui l'*Ayatollah* è allo stesso tempo punto di riferimento dell'islam sciita e principale esponente dell'*establishment* politico iraniano. In argomento, per tutti, si rimanda a R.P. MOTTAHEDEH, *The Mantle of the Prophet: Religion and Politics in Iran*, II ed., Oneworld publication, Londra, 2014.

[3] Sul diritto di libertà religiosa, *ex plurimis*, si vedano diffusamente G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1957; P. FEDELE, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963; A.C. JEMOLO, *I problemi pratici delle libertà*, II ed., Giuffrè, Milano, 1972; P.A. D'AVACK, voce *Libertà religiosa (diritto ecclesiastico)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 596 ss.; F. FINOCCHIARO, sub *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, vol. II, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 262 ss.; L. MUSELLI, voce *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, UTET, Torino, 1994, p. 215 ss.; S. FERRARI, *L'art. 19 della Costituzione*, in *Politica e diritto*, 1, 1996, p. 97 ss.; C. CARDIA, voce *Religione (libertà di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1998, p. 191 ss.; P. DI MARZIO, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000; S. FERLITO, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2002; P. LILLO, voce *Libertà religiosa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, M. CATENACCI, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2006, p. 3550 ss.; M. RICCA, sub Art. *19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. CELOTTO, M. OLIVETTI, R.

Anzitutto, a riprova dell'estrema difficoltà di poter convenire legislativamente una definizione anche amplissima di confessione religiosa, occorre rilevare che uno Stato non confessionista, laddove decida di arrogarsi il diritto di dettare una (propria) definizione di religione, violerebbe irrimediabilmente il principio di laicità e di eguaglianza formale e sostanziale: questa grave ricaduta, diretta e immediata sull'ordinamento, vizierebbe il rapporto tra Stato e confessioni fissando un paradigma definitorio e determinando così un'asimmetria evidente tra le varie confessioni. Prendendo a prestito le parole di un Maestro del diritto ecclesiastico italiano, l'autorità pubblica si dovrebbe limitare a presupporre «che le confessioni religiose diano vita a ordinamenti giuridici, ma non afferma, ed a ragione, ch'esse costituiscano sempre ordinamenti di tal sorta; ciò che potrebbe anche contrastare con i principi di qualche confessione religiosa, la quale mirasse ad essere semplice comunità spirituale tra chi nutre la medesima fede, non imponendo diritti né pretendendo doveri»[4].

Se si fornisse dunque uno *specimen* legislativo di confessione, verrebbe giocoforza lesa la libertà religiosa istituzionale[5] poiché

BIFULCO, vol. I, UTET, Torino, 2006, p. 420 ss.; C. MIRABELLI, voce *Religione (libertà di)*, in *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, Il Sole 24 ore, Milano, 2007, pp. 246-256; A. GUAZZAROTTI, sub *Art. 19*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, Padova, 2008, p. 148 ss.

[4] A.C JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, secondo aggiornamento alla III ed., Giuffrè, Milano, 1962, p. 98.

[5] In argomento si vedano le pagine di Giuseppe Dalla Torre, il quale nel distinguere la libertà religiosa collettiva, individuale e istituzionale, identificava in quest'ultima una specificazione del «più generale diritto di libertà religiosa, diversa e distinta dalla libertà religiosa individuale e dalla libertà religiosa in senso collettivo, che costituivano i contenuti classici del più generale diritto di libertà secondo la dottrina liberale riaffiorante - come s'è accennato - nella formula dell'art. 19 Cost. In altre parole il costituente avvertì l'esigenza di una tutela differenziata della libertà delle istituzioni religiose che, in quanto tali, non necessariamente coincidono con le comunità di persone che esercitano insieme, ad esempio nel culto pubblico, la libertà di cui sono titolari in materia religiosa. La libertà religiosa istituzionale è strutturalmente diversa dalla libertà religiosa collettiva, attenendo appunto ad una entità a base istituzionale e non a base personale; di conseguenza la garanzia che essa assicura si estende in ambiti potenzialmente (ancorché non sempre) diversi da quelli della libertà religiosa collettiva. La Costituzione riconosce la libertà religiosa istituzionale, cioè delle confessioni religiose in quanto tali, assicurando a tutte eguali spazi di libertà (art. 8, primo comma)» (G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008, pp. 8-9).

qualunque aggregato sociale godrebbe del 'crisma' della confessionalità solo in funzione delle coordinate fissate dall'ordinamento statuale: in una parola, il distillato più puro del giurisdizionalismo. In secondo luogo, a corollario di quanto appena ricordato, la fissazione di una determinazione giuridicamente pregnante relativa alla natura religiosa di un gruppo di soggetti, unilateralmente assunta dall'autorità civile, si rifletterebbe in maniera irreparabile sulla più intima sfera dei consociati che dovrebbe invece beneficiare, per la specialità della sua stessa natura, di un'impregiudicabile inviolabilità in quanto direttamente connessa alla dimensione personalistica della dignità umana e delle libertà fondamentali.

Alla luce di questa premessa inevitabilmente rapsodica si dovrebbe concludere intuitivamente che non esistano ragioni convincenti per giungere a una perimetrazione normativa del concetto di confessione religiosa[6]. D'altronde fissare una definizione da parte del potere pubblico creerebbe un antemurale finalizzato per sua natura a marcare dei confini[7] dacché, in effetti, «ogni definizione presuppone la capacità di identificare l'essenza del fenomeno analizzato, cioè uno o più caratteri che siano al tempo stesso sufficienti e necessari a qualificarlo»[8].

Cui prodest, dunque, una definizione, *rectius* una qualificazione giuridica, di confessione religiosa in un ordinamento autenticamente laico?

La domanda non è una provocazione, e prova ne è il fatto che sono state scritte enciclopedie intere sull'argomento. A rincalzo di ciò, «fu la Corte Costituzionale ad affermare nettamente la distinzione

---

[6] Si rimanda sul punto a G.C. FREEMAN, *The Misguided Search for the Constitutional Definition of 'Religion'*, in *The Georgetown Law Journal*, 1983, pp. 1519-1565; P.E. JOHNSON, *Concepts and Compromise in First Amendment Religious Doctrine*, in *California Law Review*, 5, 1984, pp. 817-846, in effetti quest'ultimo Autore si spinge ad affermare l'intrinseca irragionevolezza di un paradigma normativo di religione.

[7] Cfr. S. FERLITO, *Tradizioni religiose e ordine sociale. Alle origini dell'immaginario giuridico*, Carrocci, Roma, 2022, p. 62.

[8] S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, p. 20 ss., ora in S. FERRARI, *Scritti. Percorsi di libertà religiosa per una società plurale*, a cura di C. CIANITTO, A. FERRARI, D. MILANI, A. TIRA, il Mulino, Bologna, 2022, pp. 67-88.

"fra libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione della fede religiosa, e l'organizzazione delle varie confessioni nei rapporti con lo Stato". […] Sul piano più strettamente giuridico, questa evoluzione sviluppò il dibattito sulla definizione di "confessione religiosa". Se la libertà religiosa è assicurata a tutti, in forma individuale ed associata (art. 19), e se una tutela da speciali discriminazioni è prevista per le "associazioni e istituzioni" a fini religiosi (art. 20), che cosa sono le "confessioni" a cui l'art. 8 riconosce autonomia ordinamentale ed uno speciale rapporto con lo Stato»[9]? L'interrogativo avanzato da Long nel 1991, che risuona ancora oggi di scottante attualità, rimane ancora sostanzialmente inevaso: il tentativo di dare una risposta al quesito si risolverebbe in un mero rovello di pura dogmatica qualora l'ordinamento non riconoscesse alcuna rilevanza giuridicamente apprezzabile alle confessioni religiose, assimilandole quindi a semplici associazioni di diritto privato. In un tale ipotetico sistema, in cui la libertà religiosa fosse ricompresa nella libera attività associativa, determinare giuridicamente la natura confessionale sarebbe un'operazione in effetti del tutto inutile sul piano sostanziale: se lo stesso plesso di norme regolasse indifferentemente il dipanarsi nella società di un'associazione e di una confessione non avrebbe alcun senso interrogarsi sui fini perseguiti dall' aggregato sociale, siano essi – indifferentemente – religiosi, ludici oppure calcistici. In letteratura si riscontra una corrente[10], invero minoritaria – la quale

[9] G. LONG, Le *confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 64, il quale avanza l'ipotesi per cui «i soggetti che si organizzano in una confessione lo fanno perché essa ha un credo diverso da qualunque altra e si organizzano in una struttura distinta dalle altre [...] ed è la loro volontà di costituire una formazione religiosa unica a qualificarla come confessione», p. 67.

[10] Riferendosi alle associazioni con finalità religiose, S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, II ed., Cedam, Padova, 1982, p. 108, evidenzia come manchi «qualsiasi sicuro criterio che valga a far distinguere tra loro le confessioni religiose dalle associazioni religiose, e che queste due 'associazioni tipiche' rientrano nella rientrano nella generale categoria delle formazioni sociali con finalità religiose». A questa tesi, risponde Cardia, per il quale, al contrario, «la garanzia di eguale libertà, se non si vuole limitarla alla sfera del lecito, assume una precisa qualificazione in ordine a diritti e prerogative che competono le confessioni in quanto organismi identificabili ed autosufficienti rispetto a qualsiasi altra aggregazione religiosa. In questo senso, è opportuno riferirsi ad un elemento emerso nel dibattito dottrinale ma non analizzato compiutamente. Al fatto, cioè, che è lo stesso gruppo sociale che

tuttavia restituisce la ricchezza del dibattito dottrinale sul tema –, che propugna tale formale equiparazione: ma questa soluzione, *rebus sic stantibus*, non appare percorribile e neppure auspicabile. La motivazione è logicamente e immediatamente intuibile: almeno nell'ordinamento giuridico italiano il rilievo costituzionale di cui godono le confessioni – specie la Chiesa cattolica – è indiscutibile e tentare di sottostimarlo o circoscriverlo significherebbe tradire la volontà che il potere costituente ha volutamente inscritto tra i princìpi solennemente suggellati nella carta fondamentale[11].

Peraltro, accedendo alla tesi per cui non sussisterebbe alcuna distinzione tra le associazioni e le confessioni si farebbe rientrare la libertà religiosa in quella associativa, degradando in qualche modo la prima in una posizione ancillare e servente rispetto alla seconda: non solo tale rilievo sarebbe storicamente incoerente, poiché

---

deve, se lo ritiene, qualificarsi e definirsi come confessione, rendendosi per ciò stesso autonomo e indipendente rispetto a qualsiasi altra confessione religiosa. [...] Diversa la collocazione dell'associazioni nell'ordinamento. Non perché spetti loro una libertà minore rispetto a quella delle confessioni, bensì perché questa libertà è finalizzata ad un oggetto differente: riconoscimento giuridico come associazione; tutela delle attività svolte; disciplina dell'eventuale patrimonio; e via di seguito» (C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, il Mulino, Bologna, 1988, pp. 387-388).

[11] Cfr., per tutti, C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, cit., p. 128 ss., il quale – indugiando sulla peculiare tutela costituzionale del fenomeno religioso associato – scioglie definitivamente lo snodo semantico rispetto alla triade concettuale di corpo intermedio, formazione sociale e confessione religiosa, tale per cui «Il concetto di comunità intermedia non coincide con quello di formazione sociale, e costituisce il risultato più di un'analisi sociologica che di una lettura corretta del dato normativo. Il Costituente, in effetti, si è riferito a tutte le aggregazioni sociali finalizzate allo svolgimento della personalità individuale, e non soltanto a quelle che svolgono una effettiva funzione di raccordo tra sfera istituzionale e sfera comunitaria. Se, quindi, alcune aggregazioni possono meglio essere inserite nella categoria di comunità intermedie [...], queste non esauriscono il più ampio, e in certa misura indeterminato, orizzonte delle formazioni sociali. L'articolo 2 ha, quindi, codificato l'interesse dell'ordinamento per tutte le aggregazioni il cui carattere distintivo sia quello di concorrere allo sviluppo della personalità individuale, ed ha dettato per alcune di esse una normativa specifica. Le confessioni religiose, di conseguenza, non soltanto sono qualificabili come formazioni sociali, in quanto geneticamente finalizzate ad alimentare e sviluppare la dimensione religiosa dell'individuo, ma lo sono a titolo speciale: in quanto perseguono tale fine rimanendo ontologicamente distinte ed autonome rispetto lo Stato, al punto che la disciplina costituzionale ha recepito e garantito proprio questi loro caratteri di autonomia e di indipendenza», p. 128.

universalmente si ammette come sia proprio la libertà religiosa – delle istituzioni confessionali e dei singoli – ad aver forgiato il concetto stesso di libertà nel senso moderno del significato che essa ha acquisito[12], ma viepiù si negherebbe *ab origine* ogni rilievo al fattore propulsivo che il fenomeno religioso ha avuto (e ancora possiede) nell'innescare processi sociali decisivi anche (e soprattutto) per la comunità politica in cui essi avvengono.

Oltretutto, sussiste un ulteriore elemento che segna le singolarità delle confessioni in quanto tali rispetto ad altre realtà collettive. Non ci si riferisce solamente a quell'insieme di pratiche individuali e comunitarie che rappresentano l'estrinsecazione delle attività cultuali che pure sono fondamentali nell'orditura di un tessuto sociale 'a maglie strette' come quello proposto dalle religioni, ma la specificità della matrice religiosa che riunisce un gruppo di soggetti rappresenta l'essenza che muove e ordina la vita stessa della *communitas* e al medesimo tempo ne raffigura la ragione costitutiva: la quale prescinde da qualunque tipo di riconoscimento statuale e, ancor di più, dall'esistenza dell'autorità pubblica legittimante[13]. Quest'ultimo rilievo è

[12] Lucidamente si è appuntato come «quello di libertà religiosa è storicamente e logicamente il primo dei moderni diritti di libertà a essere rivendicato e conquistato; un diritto che, come un prisma, riflette tutti gli altri diritti di libertà e [...] quella in materia di religione è la madre di tutte le libertà e tutte le comprende, posto che libertà religiosa è anche libertà di pensiero, di parola, di riunione, di associazione. Ciò significa che, lesa la libertà religiosa, sono automaticamente lese tutte le altre libertà» (G. DALLA TORRE, *Libertà religiosa e secolarismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 10, 2018, p. 4). Ancora prima, P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*. Parte generale, II ed., Giuffrè, Milano, 1978, p. 415, sosteneva chiaramente che: «tra i diritti di libertà quello della libertà religiosa è sempre stato considerato come uno dei primi e più importanti diritti propri dello *status libertatis*, sia quale prodotto storico, sia quale categoria logico-giuridica, così da parlarsi addirittura di esso come di una libertà fondamentale, rispetto alla quale tutte le altre non sarebbero che semplici corollari e derivazioni, o da collocarlo comunque al vertice della gerarchia dei diritti di libertà, quale il precipuo dei diritti dell'uomo e il fondamento dell'ordine costituzionale».

[13] Considerazioni parzialmente diverse possono essere svolte in merito all'aspetto organizzativo delle confessioni che, solo incidentalmente, potrebbero assumere strutturazioni istituzionali di natura *lato sensu* associativa: da cui però non dovrebbe trarsi un'automatica e generalizzata conclusione. Sul punto si veda C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975, p. 16, per il quale segnare una netta perimetrazione tra confessioni religiose, formazioni sociali e associazioni religiose, rappresenterebbe «uno pseudoproblema perché tutte

talmente cruciale che l'appartenenza propriamente religiosa costituisce un aspetto essenziale e identitario dei fedeli: se, dunque, il dato della pluralità in un'associazione è un elemento dirimente senza il quale essa non può esistere se non come somma di unità, non si può giungere alle medesime conclusioni quando si tratta di religioni, in cui la dimensione comunitaria sublima quella più personale e intima dell'individuo. Tutte le modulazioni associative, dunque, esistono sul piano del diritto nella misura in cui sussiste un ordinamento secolare mentre le confessioni sono realtà sociali che possono prescindere e anzi (almeno storicamente) si formano per contrapposizione o per osmosi al potere pubblico[14]: dal punto di vista più propriamente giuridico poi, dal principio di separazione degli ordini «che impedisce ad un apparato autonomico confessionale qualsivoglia dipendenza strutturale e sostanziale nell'ordinamento civile – discende [...] che i rapporti tra Stato e confessioni, in quanto rapporto tra ordinamenti parimenti originari, vanno concepiti come un sistema di relazioni esterne, improntate alla regola della bilateralità a garanzia dei diritti del *civis-fidelis* (compatibilmente al rispetto della forma laica dello Stato in tutti i suoi presupposti e corollari) tra soggetti pienamente indipendenti nel disciplinare le opzioni assiologiche rientranti nei rispettivi ordini»[15].

---

muovono su piani diversi e diverso è l'interesse tutelato dalle disposizioni costituzionali che ad esse fanno riferimento, pur se comune è il bene protetto». Di diverso avviso, invece, pare essere Marco Croce, il quale apertamente sostiene che «non sembra esserci un minimo comune denominatore organizzativo capace di distinguere il fenomeno confessionale da quello associativo: in questo senso l'ordinamento canonico rimane un unicum e ci sono sì alcune somiglianze soprattutto avuto riguardo all'orizzonte cristiano ma la verità è che quasi tutte le confessioni riconosciute operano attraverso moduli associativi, spesso e volentieri con cariche elettive, assemblee e congressi, e non si distinguono quindi strutturalmente da una qualsiasi associazione» (M. CROCE, *Brevi considerazioni sulle definizioni giuridiche di religione e di confessione religiosa*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. BERGONZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS, Giappichelli, Torino, 2019, p. 638).

[14] Si veda esaustivamente C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, cit., p. 128 ss.

[15] 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, p. 32.

Per di più tutte le religioni, in diversa misura, svolgono una funzione antropopoietica, cioè contribuiscono a delineare l'essere umano in quanto tale, come, del resto, gli individui partecipano a loro volta al dipanarsi nella storia delle religioni[16]. È dunque chiaro che le comunità religiose istituzionalizzate rispondono a necessità antropologiche profonde e dunque, ancora oggi, prendono parte al processo dialettico di costruzione della *societas hominum*[17]. Quest'ultimo tratto non è una specifica prerogativa delle religioni, ma in esse si è ormai tenacemente saldato ed è arduo rinvenire altre conformazioni sociali dove tale percezione sia così pervicacemente radicata e collettivamente diffusa. In ogni caso la questione rimane terreno di fecondo dibattito in seno alla dottrina italiana e non è da sottostimare poiché – come chiaramente evidenziato in letteratura – «le provvidenze costituzionali riservate ai collettivi religiosi sono certamente maggiori di quelle riservate all'associazionismo in generale» e d'altronde le confessioni, e solo esse, godono di una peculiarissima condizione e di una «specifica collocazione nel contesto della fenomenologia religiosa e [la Costituzione] prefigura implicitamente, per esse, un livello di tutela diversificato»[18].

---

[16] Cfr. A. ZANOTTI, *Laicità e presenza del sacro tra il tempo della secolarizzazione e l'età della tecnica*, in *Laicità e diritto*, a cura di S. CANESTRARI, Bononia University Press, Bologna, 2007.

[17] Sulla specificità del fenomeno religioso associato si rinvia a S. FERLITO, *Tradizioni religiose e ordine sociale. Alle origini dell'immaginario giuridico*, cit., p. 15 in cui l'Autore sostiene efficacemente che «le religioni [...] sono: archetipi culturali, matrici che lavorano come un crogiolo che miscela e fonde insieme svariate componenti ideali e materiali; sono elaborazioni culturali vaste e durature che imprimono tracce profonde sulle culture e sulle forme di pensiero e sono, soprattutto, elaborazioni culturali ad ampio spettro, nel senso che sviluppano un discorso "comprensivo" (nel senso del termine inglese *comprehensive*) cioè un discorso che ingloba una gamma di fenomeni assai più ampia di quanto comunemente si ritiene; un discorso che include, insieme a molte altre cose, l'ordine sociale, le sue strutture e i suoi modi di funzionamento».

[18] A. FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*,18, 2019, p. 12. In un contributo molto citato in letteratura (S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa [come sopravvivere senza conoscerla]*, cit.) si è riconosciuta la portata propriamente identitaria dell'esperienza religiosa associata che, invariabilmente, conserva caratteristiche sue proprie e impone, in quanto tale, quantomeno uno sforzo da parte del giurista rispetto a una sua approfondita indagine. In questa prospettiva, osserva R. PALOMINO LOZANO, *El concepto de religión en el derecho eclesiástico del Estado*, in *Ius ecclesiae*, vol. 23, n. 1, 2011, pp. 57-74 come «Igualmente, comprobamos que el concepto "religión"

A fronte di quanto rilevato, invero, la teoria dell'equiparazione tra confessioni e associazioni non solo risulta giuridicamente precaria ma, ulteriormente, rischierebbe di minare dalle fondamenta il nerbo dello Stato di diritto per come lo conosciamo attualmente e, conseguenzialmente, le tutele fondamentali poste a garanzia di tutti[19]. In

en el Derecho nos remite a una "sintaxis", a la coordinación del concepto en un entorno peculiar, el medio ambiente jurídico, en el que entran en juego otras realidades que condicionan y especifican la función del concepto. La cuestión nos remite a un presupuesto fundamental, que consiste en la peculiaridad que impone la interpretación jurídica; en nuestro caso, qué significa el término religión en un contexto jurídico. La interpretación jurídica pretende no sólo averiguar la verdad 'semántica', el significado "etimológico" de un concepto, sino además valorar un resultado. En este orden de cosas, es evidente la vinculación entre libertades públicas y religión, y este nexo debe tenerse en cuenta en todo momento, si bien dicho enlace no agota la interpretación. En algunas exposiciones teóricas acerca del objeto del Derecho eclesiástico del Estado se muestra que el objeto de esta disciplina académica viene constituido por una libertad referida a la creencia o a la conciencia. Estas exposiciones atienden de modo preferente a lo que llamo la "sintaxis" jurídica, a la función del término "religión" en el Derecho estatal, que hoy y ahora aparece vinculada a la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Pero ni ha sido siempre así ni lo es hoy en todas partes. El problema es que la sintaxis, tal como viene propuesta por estos autores, obscurece la semántica jurídica, al sustraer el análisis del término a la globalidad de las reglas de interpretación jurídica, optando solo por alguna de ellas, o bien aportando un nuevo pro blema ahí donde se precisamente se formula una solución. Términos tales como "creencias", "ideas", o "conciencia", en el lenguaje habitual – del que el Derecho nunca se aparta – resultan poco esclarecedores. Además, una vinculación exclusiva entre religión y libertad resulta tan atrayente como reductora. En la práctica, y por influjo del liberalismo filosófico y político – como recuerda Michael Sandel –, dicha vinculación hace de la religión simplemente un objeto más de elección, entre otros. Lo importante, para esta tendencia, es elegir, no lo elegido. Da igual si el objeto de elección es una religión, ninguna religión, todas las religiones, u otras cosmovisiones o estilos de vida. Da igual ser un ferviente católico que un coleccionista de conchas encontradas en las playas de todo el mundo. Con tal visión de la libertad y, por ende, de la religión, se olvida – o más bien se minusvalora – el sentido de la religión como realidad social, como identidad», pp. 61-62.

[19] Anche la dottrina spagnola, pur all'interno di un quadro normativo differente, si è occupata ampiamente del tema. Sul punto si rinvia, *ex plurimis*, a M. ALENDA SALINAS, *El fenómeno asociativo en el marco de la personalidad jurídico-estatal de las entidades religiosas en España*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2020, p. 9, sostiene come «un buen sector doctrinal entiende que las más paradigmáticas Confesiones religiosas son precedentes a muchos Estados; y tienen existencia anterior al reconocimiento legal, incluso a una determinada forma de personificación - tipicidad - jurídica establecida por el Estado; por lo que sostienen que las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas no pueden ser catalogadas de persona jurídica 'asociación'. Sin desconocer la realidad de este aserto fáctico,

aggiunta, tale tesi soffre di una spiccata visione eurocentrica: e se, come sottolineato, già di per sé nel nostro sistema giuridico il suo inveramento desterebbe più problematiche di quelle che pretende di risolvere, in altri contesti – invero neppure troppo distanti – tale impianto così eteroclito non sarebbe materialmente applicabile, viepiù risulterebbe del tutto incomprensibile in ordinamenti dove l'appartenenza confessionale aggregata gioca ancora un ruolo determinante nei processi transculturali, in grado di plasmare e persino legittimare il potere pubblico.

Relativamente al nostro ordinamento, il primo snodo dal quale muove la presente trattazione risulta essere il dato per cui non può determinarsi una definizione di confessione religiosa analoga, per esempio, a quella di contratto o di fatto illecito ossia laconicamente (im)posta dal legislatore. *Rectius*, ciò potrebbe potenzialmente accadere ma il rischio di violare il principio supremo di laicità è oltremodo evidente, con le relative censure di illegittimità costituzionale che ne deriverebbero[20]. Il tema è determinante, poiché si pone a cavallo di

---

que incluso está admitido desde instancias oficiales del Estado español en nuestra actual época constitucional, lo cierto es que, a los efectos del reconocimiento civil de estas realidades, por razones de seguridad jurídica, el ordenamiento estatal puede establecer, con carácter de exigencia, el cumplimiento, sine qua non, de determinados requisitos a los efectos de la atribución de la personalidad jurídico-civil a estas entidades religiosas».

[20] Come ricordato, in argomento le posizioni sono effettivamente variegate. Sotto questo profilo, si è per esempio sostenuto che «il legislatore nazionale, va da sé, ha il di potere di dare una definizione giuridica di "confessione religiosa diversa dalla Chiesa cattolica", specificando il dettato del secondo comma dell'art. 8 con il ricorso a una legge attuativa cui affidare la ricognizione dei requisiti necessari e sufficienti per ascrivere alla categoria (o sotto-sistema) ogni compagine e, viceversa, per escludere l'appartenenza di formazioni sociali similari ma non del tutto omogenee. Sarebbe la sua una definizione vincolante, per il nostro ordinamento, data nell'esercizio di una discrezionalità che ha un limite nella razionalità e ragionevolezza delle scelte adottate, oltre che nei princìpi costituzionali che presidiano il pluralismo religioso» (G. CASUSCELLI, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di "un giudice e un giudizio" (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016)*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2018, p. 7). Pare essere di diverso avviso G. DI COSIMO, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, 1, 2015, p. 6, il quale, visto il complesso sistema di relazione tra Stato e confessioni, sembra essere più cauto, sostenendo come in una cornice normativa già frastagliata e inorganica «Ad aumentare l'incertezza è poi la mancanza di una definizione legislativa, la cui necessità si scontra con l'ontologica impossibilità di

un crocevia attraversato da un fascio di diritti che, in definitiva, rappresentano l'asse portante dell'attuale assetto democratico: come meglio si argomenterà, sarebbe forse opportuno limitarsi all'individuazione di canoni ermeneutici che consentano all'interprete di vagliare la specificità della matrice confessionale, senza avere la presunzione di sclerotizzare una dimensione, come quella religiosa collettiva, per sua natura connotata da fisiologici mutamenti[21]. Tale rilievo

fissare stabili connotati delle confessioni religiose, e, più in generale, di definire cosa siano i gruppi religiosi, le associazioni religiose, la religione stessa». Propendono per l'impossibilità di definire giuridicamente cosa è e cosa non è religione, F. ONIDA, *Ultimi sviluppi nell'interpretazione del principio di libertà religiosa nell'ordinamento statunitense*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1983, p. 351, seppur con argomentazioni parzialmente diverse anche L. BARBIERI, *Sul principio di ragionevolezza. Eguaglianza e libertà delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1994, p. 765, il quale apertamente sostiene: «La soluzione non è ritracciabile nella scappatoia di una definizione *ex lege* del concetto di confessione religiosa: soluzione comoda e sbrigativa, ma anacronistica e di dubbia e pericolosa costituzionalità».

[21] In argomento si vedano le argomentazioni di E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 27, 2014, p. 33, il quale s'interroga proprio su quest'aspetto: «ovvero se sia ammissibile una legge del Parlamento che definisca i criteri generali in base ai quali poter individuare cosa sia o non sia confessione religiosa. A me pare che tale legge sia non solo costituzionalmente possibile ma fors'anche doverosa: se infatti l'attitudine di un culto a stipulare intese con lo Stato non può essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere dell'esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8, comma 1" [...], occorre che quell'attitudine sia definita sulla base di criteri preventivamente e in via generale definiti dal legislatore, e dei quali l'esecutivo faccia applicazione nel caso concreto. Ma, si potrebbe dire, siccome non tutte le confessioni religiose possono avere interesse, come si è visto, alla stipula di un'intesa, e perciò esistono possono esistere confessioni religiose che siano o aspirino ad essere riconosciute tali pur senza intesa, la legge in esame dovrebbe offrire criteri non soltanto in relazione all'eventualità di una richiesta di avvio delle trattative cui il Governo sia chiamato a rispondere, ma più in generale per ogni circostanza in cui sia necessario applicare provvedimenti di qualsiasi natura a confessioni religiose. Non mi pare che questo costituisca una difficoltà, bensì un'attenzione da avere presente nella formulazione del contenuto del provvedimento legislativo. Assodato questo punto, si tratta di considerare l'altro, ovvero quali possano essere i contenuti di una legge in materia. Per quanto ho cercato di dire, ritengo che la strada da seguire dovrebbe essere quella di una disciplina contenente un insieme di criteri, da utilizzare come elementi sintomatici per consentire, mediante una valutazione caso per caso, di individuare l'esistenza o meno di una confessione religiosa. Il coinvolgimento nell'individuazione in concreto di tutti i poteri pubblici (da quello legislativo a quello amministrativo fino a quello giurisdizionale) dovrebbe essere sufficiente garanzia di oggettività e di non discriminazione, e per queste ragioni dovrebbe essere la via migliore per risolvere il problema che l'art. 8 della Costituzione impone all'

convive poi con quanto ricordato in apice: le confessioni non possono essere *sic et simpliciter* equiparate a una qualunque associazione. O meglio, se l'equiparazione potrebbe essere tecnicamente possibile in relazione all'ordinamento interno, a patto di disporre delle maggioranze parlamentari necessarie per attivare i meccanismi di revisione costituzionale, ci si scontrerebbe comunque con le guarentigie sovranazionali, solennemente incastonate nei trattati internazionali a protezione dei diritti fondamentali.

L'impossibilità teorica di una definizione, quindi, si desume per il nostro ordinamento dal modello complessivo imbastito dall'intelaiatura costituzionale[22] giacché, in effetti, «lo Stato non ha alcuno strumento legittimo e nessun potere in merito alla definizione di ciò che è e ciò che non è religione; ogni tentativo in questa direzione non può che urtare contro l'intero elenco dei principi costituzionali, a partire da quello della laicità e del pluralismo, per arrivare a quello della tutela delle minoranze»[23].

Peraltro, la questione qualificatoria è un tema d'interesse pratico solo se relazionato alle cosiddette organizzazioni filosofiche non confessionali – su cui si ritornerà – nonché a quella particolare categoria di minoranze religiose che va sotto il nome di *new religious movements*: realtà meno diffuse nel Paese, e quindi meno (ri)conosciute dall'opinione pubblica, ma proprio per questo motivo – forse – maggiormente bisognose di tutela. Peraltro, come noto, tale approdo costituisce l'epilogo di (scarne) scelte legislative, di una (per contro vasta) riflessione dottrinale e di un tumulto giurisprudenziale che accompagnano la disciplina dal secondo dopoguerra a tempi recentissimi e di cui si tratteggeranno le direttrici fondamentali nel prosieguo della trattazione.

---

ordinamento di affrontare». Ancor prima si rinvia a N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 365, per il quale «è coerente con l'impianto costituzionale pluralistico adottare il metodo induttivo per individuare, invece che definire, la confessione religiosa».

[22] Cfr. G. DI COSIMO, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 4 ss.

[23] R. BIN, *Libertà* dalla *religione*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza Costituzionale*, a cura di ID., C. PINELLI, Giappichelli, Torino, 1996, p. 44.

2. Omnis definitio in iure civili periculosa est*: ovvero, una lotta (necessaria) contro i mulini a vento*

È evidente che la mancanza di una nozione di confessione religiosa susciti un duplice ordine di considerazioni, che è necessario fin da subito focalizzare. Se si assume che non è possibile, perché costituzionalmente incompatibile, scolpire le fattezze, *rectius* un modello giuridicamente cristallizzato, di una confessione religiosa ci si scoprirà presto dinnanzi a un paradosso che la dottrina già da tempo ha individuato. L'art. 8, co. 1, Cost. afferma enfaticamente l'eguale libertà dinanzi alla legge di tutte le confessioni: ciò presuppone logicamente due conseguenze. La prima è una rafforzata garanzia di libertà che lo Stato democratico intende riservare alle denominazioni religiose; la seconda investe la natura ontologica stessa di queste comunità, ossia l'esigenza di individuare i destinatari a cui devono essere riservate tali salvaguardie [24]. Attualmente, per l'evoluzione-

[24] In argomento la dottrina è pressoché unanime. *Ex plurimis* si rinvia a R. BOTTA, *Confessioni religiose. I) Profili generali*, in *Enciclopedia* giuridica, vol. VIII, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1988, p. 3, per il quale «la diversità di tutela di cui godono le confessioni rispetto alle associazioni implica una imprescindibile valutazione (sia pure ispirata a un doveroso e rigoroso *self restraint*) da parte dello Stato della disciplina applicabile alla formazione sociale religiosa che reclami di essere riconosciuta come confessione». Nel medesimo senso anche E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, cit., p. 33, secondo il quale «se la Costituzione tutela in modo specifico il diritto alla libertà religiosa e impone una disciplina specifica per le confessioni religiose, la necessità di individuare cosa siano l'una e l'altra cosa non può essere disconosciuto in capo allo Stato e perciò al "diritto". E dunque non è certo incostituzionale che lo Stato definisca dei criteri finalizzati all'opera di individuazione in concreto; al contrario, sarebbe incostituzionale se lo Stato si astenesse dal farlo. Analogamente deve dirsi per l'individuazione di quali siano (o non siano) confessioni religiose [...] Se dunque non è in questione l'*an*; tuttavia, si pone un problema sul *quomodo*: che può essere articolato su due piani distinti, ovvero il tipo di atto giuridico cui sia opportuno attribuire tale compito ed il tipo di intervento che sia possibile realizzare». Più di recente è tornato sul punto anche A. FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, cit., p. 12, il quale, nel ricostruire i nessi tra i tre commi dell'art. 8, afferma: «La nozione di confessione religiosa si interseca necessariamente con il concetto di religione difficilmente definibile in norme giuridiche positive. Il criterio della autoqualificazione della confessione religiosa è tuttavia rischioso, in quanto può essere oggetto di frodi e di

rivoluzione che sperimentata dalla demografia religiosa nel nostro Paese, i riceventi di queste tutele – per le ragioni succintamente delineate – non possono essere definiti giuridicamente ma solo descritti quali realtà sociali[25], la maggior parte delle volte (ma, invero – come si vedrà – non sempre) preesistenti all'epoca repubblicana. È dunque perfettamente chiara la *ratio* sottesa all'art. 8 Cost., nella misura in cui l'Assemblea costituente, allora, si limitava ad ampliare quei diritti di autonomia e libertà, precedentemente riservati alla Chiesa cattolica, a tutte quelle confessioni che già non solo esistevano ma in qualche misura costituivano parte del tessuto sociale italiano, partecipando da secoli al *Volksgeist* della Penisola[26]: affiorano subito alla mente le

una inopportuna paralizzazione applicativa dello stesso concetto. Di grande attualità è poi il tema dell'esistenza di confessioni non propriamente qualificabili come religiose in senso tradizionale o di fenomeni religiosi non strutturati in confessioni. Si tratterebbe di gruppi sociali a forte base identitaria e religiosa ma comunque non identificabili in senso classico come confessioni, anche perché privi di organismi rappresentativi unitari affidabili. Si apre l'importante problema di verificare di che tipo di protezione giuridica godano. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 52 del 2016, ha ampliato il potere del Governo di individuare i propri interlocutori idonei alla conclusione di intese ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. L'atto di diniego delle trattative, secondo la Corte, tuttavia non ha effetti ultronei, nel senso che è possibile ottenere la qualifica di confessione religiosa anche in altri contesti. Per comprendere quindi se la proiezione collettiva della libertà religiosa sia solo di stampo confessionale è necessario capire se i commi primo e terzo dell'8 Cost. siano direttamente collegati tra loro. Diventa allora essenziale ripartire dall'autonomia organizzativa del secondo comma dell'art. 8 Cost., per capire fino a che punto essa consenta al gruppo di definirsi confessione religiosa, e se ne rappresenti uno dei possibili indicatori chiari di confessionalità».

[25] In effetti, «la qualificazione dei fatti, in cui il diritto si articola, sono di per sé stesse incapaci di ricomprendere l'elemento religioso. Esse sono unicamente in grado di cogliere nella estrinsecazione sociale del fattore religioso (compreso quella attinente all'esercizio del culto) un dato differenziato rispetto ad ogni altra manifestazione del pensiero [...] come rispetto ad altri comportamenti umani» (L. OLIVIERI, *Nuove religioni, principio di autoreferenziazione e Corte costituzionale*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 203).

[26] Non a caso «il clima politico in cui si avviò la formazione della nuova Carta costituzionale vide le confessioni religiose di minoranze far propria la speranza che il passaggio da una Costituzione flessibile, quale era lo Statuto albertino, ad una rigida, consentisse loro di voltar pagina rispetto all'esperienza fascista da poco trascorsa» (N. GIMELLI, *Le confessioni religiose tra libertà di vivere nella realtà dell'ordinamento statale e potere di creare norme giuridiche all'interno dello Stato*, in *Diritto e religione. Tra passato e futuro*, a cura di M.R. DI SIMONE, A. MANGIAMELI, Aracne, Roma, 2010, p. 387). Per ulteriori approfondimenti si rinvia all'ampia bibliografia ivi citata.

sigle storiche del cristianesimo riformato e l'ebraismo, proprio quelle confessioni con cui, rispettivamente, tra il 1984 e il 1987 furono stipulate le prime intese ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost[27]. Se, poi, il terzo comma dell'art. 8 Cost. non ricollegasse uno statuto particolare alle confessioni, la questione rimarrebbe ancora una volta pura speculazione riservata alla trattazione accademica. Come ben noto, così non è: e attualmente le confessioni che desiderano intrattenere rapporti istituzionali con l'ordinamento civile, attraverso la stipula dell'intesa, sono molteplici e ancor di più sono le richieste del riconoscimento della personalità giuridica avanzate ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1159/1929 e dagli artt. 10 ss. del regio decreto attuativo n. 289/1930[28].

L'intento di delineare una 'teoria dei limiti' riguardo alla nozione di confessione non è dunque funzionale all'irrigidimento di un determinato archetipo di religione. Sul punto, in dottrina, è stata avanzata la tesi per cui sarebbe proficuo – quantomeno come punto di partenza – ricercare un minimo comune denominatore tra le religioni che già hanno avuto accesso all'intesa o al riconoscimento[29]. Tale

[27] Si veda diffusamente, G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna, 1990.

[28] Nonostante vari interventi legislativi anche consistenti in argomento, (basti solo pensare alla legge 15 maggio 1997, n. 127, che in tema di riconoscimento dei culti acattolici ha reso meramente eventuale il parere del Consiglio di Stato), rimane ancora insuperato lo studio di F. FINOCCHIARO, *Aspetti dell'attività discrezionale della Pubblica Amministrazione in materia ecclesiastica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1960, pp. 96 ss. Anche la giurisprudenza amministrativa è intervenuta sul punto, da ultimo con il parere del CONSIGLIO DI STATO n. 1875/2020 consultabile in *DeJure*, secondo cui «Ai fini del riconoscimento della personalità giuridica delle associazioni di culto diverso dal cattolico occorre lo scopo finalistico di carattere prevalentemente religioso dell'associazione; il consistente numero di fedeli; la disponibilità dell'immobile in cui l'associazione ha la sua sede; l'individuazione nominativa del suo effettivo rappresentante; la consistenza del patrimonio mobiliare e l'espressa previsione statutaria di devoluzione dell'intero patrimonio in caso di estinzione; un'attività di culto nell'ambito di una particolare fede religiosa; lo statuto che preveda una disposizione circa i ministri di culto, la cui presenza è essenziale per la valutazione del carattere cultuale di un organismo; la congruità del patrimonio rispetto al raggiungimento degli scopi statutari in quanto una delle conseguenze più rilevanti dell'erezione in ente con personalità giuridica è quella della limitazione della responsabilità dell'ente medesimo al proprio patrimonio, con conseguente necessità di tutelare adeguatamente i terzi intreccianti rapporti giuridici col nuovo soggetto di diritti».

[29] È per esempio la pista d'indagine proposta da S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, cit., p. 77,

operazione risulta essere effettivamente un utile, ancorché preliminare, espediente metodologico funzionale all'interprete, poiché consente di individuare in maniera rapida e certa che cosa allo stato attuale il potere pubblico riconosce insindacabilmente come confessione. Se a livello metodologico quest'approccio è condivisibile, occorre tuttavia prestare cautela, in quanto il rischio di giungere ad un'implicita affermazione di uno *specimen* appare evidente. Sul filo di questo ragionamento, infatti, si potrebbe incorrere in un *cul-de-sac*. Qualora ci si dovesse limitare a ricondurre ad unità i connotati delle istituzioni religiose che già godono dell'attributo della confessionalità si finirebbe per giungere alle medesime censurate conclusioni, ossia a un modello monolitico di confessione, semplicemente percorrendo un diverso sentiero[30]. In altre parole, astrarre induttivamente parametri identificativi della confessionalità di un ente sulla base delle confessioni che già sono state riconosciute potrebbe avere come effetto l'implicita perimetrazione del concetto giuridico di religione in ragione di un'inferenza statistica, desunta dalle

il quale ricercando un minimo comune denominatore tra i culti riconosciuti o quelli dotati d'intesa, afferma: «Esiste innanzitutto una serie di formazioni sociali che sono sicuramente qualificabili come gruppi con fini di religione poiché è lo stesso ordinamento giuridico a definirli confessioni religiose [...] Dall'esame positivo di quegli stessi caratteri risulta che le confessioni religiose riconosciute come tali nell'ordinamento presentano [...] a) una orientazione della vita umana verso una realtà trascendente b) capace di dare una organica risposta alle domande fondamentali relative all'esistenza dell'uomo e delle cose, c) atta a fornire un codice morale d) ed a generare un coinvolgimento esistenziale del fedele che si manifesta (tra l'altro) nel culto (anche se individuale e non necessariamente tradotto in forme rituali)».

[30] È peraltro lo stesso Silvio Ferrari ad accorgersi di tale rischio nella misura in cui puntualizza: «Per uscire dall'astrattezza e scendere a qualche esempio pratico, mi pare che il paradigma di religione proprio dell'ordinamento giuridico italiana in questa sua fase storica porti ad includere molte delle religioni di origine orientale mentre un buon numero di movimenti parapsicologici, dei gruppi che praticano lo spiritismo, la magia e l'occultismo, della 'Chiese' di Satana si pongono ai margini dell'area così delimitata poiché mancano del tutto dei [...] requisiti [ci si riferisce ai requisiti enumerati alla nota a piè di pagina precedente]. Ugualmente periferici appaiono i movimenti come quello raeliano [...] non però per i suoi contenuti ideali 'stravaganti' (sui quali lo Stato non è abilitato a formulare un giudizio), bensì per il carattere materialistico e razionalistico della sua dottrina che sembra lasciare poco spazio all'affermazione di realtà trascendenti l'uomo e le cose» (S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, cit., p. 81).

caratteristiche comuni ai culti già 'legittimati', che invero nulla potrebbero rivelarci rispetto alla natura confessionale di altri gruppi di individui[31]. Peraltro, è stata la stessa evoluzione della politica ecclesiastica del nostro Paese a sconfessare parzialmente questa tesi dacché, risaputamente, sono stati riconosciuti culti e concluse intese con denominazioni religiose: le quali sono tuttora numericamente limitatissime; non possono vantare un radicamento storico significativo sul territorio; prescindono da qualunque concezione teistica; e – da ultimo e come anticipato – risultano praticamente sconosciute alla maggioranza dell'opinione pubblica[32]. Con ciò, se ci si fosse attenuti, per esempio, alle pattuizioni sottoscritte con le nove confessioni iniziali durante la cosiddetta 'prima stagione delle intese' [33]

[31] A scanso di eventuali equivoci, ancora S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, cit., p. 76, osserva acutamente come il pericolo di incorrere in irragionevoli forme di trattamento differenziato, *rectius* discriminatorio, è probabile oltre che possibile poiché «ricavando dall'osservazione delle istituzioni già in possesso della qualifica di confessione religiosa il paradigma a cui dovrebbero ispirarsi tutte le formazioni sociali che aspirano alla medesima qualifica, si penalizzerebbero indebitamente i gruppi sociali che siano eccessivamente devianti del modello assunto a canone fondamentale».

[32] Si pensi, solo a titolo meramente esemplificativo, a Ānanda Mārga Pracaraka Samgha, movimento spirituale orientato alla meditazione e al perfezionamento interiore, fondato da Prabhat Ranjan Sarkar nel 1955 che ha chiesto e ottenuto il riconoscimento come confessione religiosa concesso con decreto del Presidente della Repubblica del 7 agosto 2019. Peraltro, è curioso notare come sul sito ufficiale del movimento si legga: «We are a worldwide spiritual and social family known as Ananda Margiis. As a spritual family, we adhere to the teachings of our Spiritual Master Shrii Shrii Anandamurti. While in a regular basis we dive into the deepest realm of our being through meditation, we make it our duty to selflessly serve society through our social outreach activities. We endeavor to carry out the mission entrusted to us by Shrii Shrii Anandamurti - to lead everyone along the path of righteousness. In a simpler way, we believe that the ultimate goal of one's life is to reach the state of oneness with the Supreme Mind. If you think we share the same ideals and aspirations, together we can be a force for good. Let us get to know each other». Ebbene, come evidente, non vi è alcun riferimento al termine "religione": nonostante ciò, si è comunque proceduto al riconoscimento ai sensi della legge 24 giugno 1929, n. 1159.

[33] La locuzione 'stagione delle intese', ormai diventata di uso comune nella comunità accademica, si rintraccia per la prima volta in R. BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1987, p. 95; G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica": ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, cit., p. 43. Più di recente, traccia un bilancio (negativo) rispetto l'andamento sinusoidale che ha contraddistinto l'applicazione dell'art. 8 co. 3 Cost. P. CONSORTI,

deducendone e sistematizzandone le caratteristiche comuni, alcune denominazioni come le varie sigle del buddismo italiano e l'induismo non avrebbero mai potuto addivenire alla stipula dell'intesa (cosa che, come noto, è invece accaduta). Notoriamente esse incarnano infatti tradizioni cultuali che si rifanno ad una tavola valoriale aliena (si pensi solo all'istituto matrimoniale, praticamente assente nel diritto buddista) rispetto ai monoteismi di matrice abramitica che da tempo inveterato dominano il 'mercato' dell'appartenenza religiosa nel bacino del mediterraneo e nell'Europa continentale.

Ancora una volta però, se è vero che non è possibile giungere a una definizione di religione convincente, è altrettanto vero che il nostro sistema normativo ricollega a queste formazioni sociali una serie di tutele del tutto peculiari e non equiparabili ad altre istituzioni. In effetti, «è esatto infatti affermare che lo Stato non ha alcuna competenza (né, peraltro, alcun interesse) per definire in linea generale e astratta cos'è una religione: ma da ciò non discende che esso sia ugualmente incompetente ad elaborare una nozione convenzionale di religione al solo fine di ricollegare ad essa concrete conseguenze giuridiche in sede, per esempio, di tutela penale del fenomeno religioso o di riconoscimento della personalità giuridica alle confessioni religiose»[34]; è dunque cruciale individuare meccanismi logico-giuridici e possibilmente riferimenti normativi nell'ordinamento – come meglio si dirà – che siano quanto più possibile oggettivi e verificabili[35]. In

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, pp. 91-119, il quale invero individua una serie di 'stagioni delle intese', tutte caratterizzate da varie criticità la cui causa sarebbe da rintracciarsi nell'operato di un legislatore poco attento. Il giudizio sull'argomento è alquanto severo poiché l'Autore, riprendendo una nota metafora calcistica, afferma enfaticamente: «In serie A milita in splendido isolamento la Chiesa cattolica; in serie B giocano le confessioni religiose che sin dalle prime stagioni regolano i loro rapporti con lo Stato attraverso una legge approvata sulla base di un'intesa; in serie C quelle che sono riuscite a sottoscrivere – anche più di una volta – un'intesa, ma non hanno ottenuto la legge di approvazione; in serie D tutte le altre, regolate dalla (ancora!) vigente legge fascista del 1929; c'è anche un sotto-girone D1, animato dalle varie componenti dell'Islam italiano, destinate a rapportarsi con lo Stato in sede di Consulte o Comitati dal franco sapore giurisdizionalista e persino islamofobico», p. 106.

[34] S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, cit., p. 73.

[35] Cfr. Cap. IV, parr. 9 e 10.

altre parole, la qualificazione di confessione religiosa finalizzata al godimento della normativa promozionale che la nostra Carta costituzionale riserva alle confessioni dovrebbe essere vagliata solo attraverso indicatori ampi e generali, e in ogni caso essere improntata al rispetto dei princìpi di imparzialità e neutralità, rigettando ogni forma di strisciante neo-giurisdizionalismo.

Peraltro, la questione della qualificazione giuridica di confessione si pone a monte di ogni processo decisionale che presupponga il riconoscimento di tutele e garanzie finalizzate al confezionamento di un diritto speciale[36], sia esso unilaterale o pattiziamente concordato, riservato in via esclusiva al fenomeno religioso associato. Vale a dire: a prescindere dal futuro sviluppo della politica ecclesiastica nel nostro Paese, risulta chiaro che il nodo semantico vada comunque sbrogliato e l'affermazione per cui «the ability to define religion is the power to deny freedom of religion» [37], convive nel nostro

[36] L'impronta sostanziale del *favor religionis* che il costituente avrebbe impresso nella Carta fondamentale è un tema discusso in letteratura. Sembrano convincenti le tesi proposte da P. LILLO, *Democrazia e religione nell'orizzonte costituzionale*, in *DPCE*, 2, 2020, p. 1204, il quale evidenzia che «la dimensione religiosa e spirituale dell'uomo è valutata positivamente dall'ordinamento italiano (secondo un criterio di c.d. "*favor religionis*"), il quale pone il fenomeno religioso su un piano di rilevanza non inferiore rispetto agli altri fattori sociali che concorrono alla crescita soggettiva e civile dei consociati. Di tal fatta, lo Stato italiano tiene un atteggiamento di "*favor religionis*", ossia di "apertura" e di "accoglienza" nei confronti di tutti i possibili orientamenti religiosi, considerando la Religione quale bene-valore integrativo degli altri fattori sociali che contribuiscono all'affermazione e all'espansione stessa della personalità dell'uomo. Seguendo questa impostazione, la Costituzione italiana dedica speciale attenzione al fenomeno religioso, disciplinandone alcuni aspetti sia in modo esplicito (art. 7, 8, 19 e 20), sia in maniera implicita ovvero indiretta (es., art. 2, 3, 4, 17, 18, 21, 33, ecc.), garantendo, nella specie, ampia tutela tanto alla libertà religiosa individuale quanto alla libertà religiosa collettiva e confessionale». Tali considerazioni invero sviluppano, approfondendole, le riflessioni di G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, VI ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 39 ss.; T. RIMOLDI, *Libertà religiosa in Italia. Le criticità*, in *Coscienza e libertà*, 51, 2015, p. 68 ss. Di avviso contrario, M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Edizioni ETS, Pisa, 2012, p. 97, il quale riprendere la tesi di R. BIN, *Libertà* dalla *religione*, cit., p. 43, per cui «L'idea che esista un "bisogno" religioso cui lo Stato debba far fronte con azioni positive nasce da premesse inconciliabili con la Costituzione, urta proprio con i paletti più solidi da essa impiantati. In primo luogo, è il principio di laicità e di pluralismo che dovrebbe impedire di ritenere apprezzabile il "bisogno" religioso». Sul punto cfr. anche G. CASUSCELLI, *Post-confessionismo e transizione*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 11 ss.

[37] *United States v. Meyers*, 95 F3d 1475, at 1489 (1996), Brorby Circuit Judge

ordinamento – e non solo nel nostro – con il dato per cui sussiste un «diritto speciale a favore del fenomeno religioso che [fa nascere] da un lato il desiderio e il tentativo di riuscire a godere di quei vantaggi da parte di tutti i soggetti che ritengono, a torto o a ragione, in buona o in mala fede, di potervi aspirare, e da parte dello Stato, corrispondentemente, la necessità di limitare gli aventi diritto a quelli effettivamente voluti dalla legge, definendo a quali, tra i molti che lo pretendono, e in base a quali criteri, debba essere riconosciuto il suddetto carattere religioso. Insomma, il carattere religioso di un fenomeno sociale assume rilevanza per il diritto dello Stato non in maniera astratta e preventiva bensì concreta e fin dall'inizio funzionalmente correlata alla norma regolatrice che lo contiene»[38]: e, dunque, «por el hecho de haberse creado un Derecho especial en materia religiosa, el Estado se ve abocado, inevitablemente, a abdicar de sus posiciones abstencionistas en materia de religión y concluye por definir en qué consista aquélla»[39]. Da qui il paradosso[40].

Per risolvere l'annosa questione, alcuni ordinamenti – segnatamente la Spagna e alcuni Paesi iberoamericani[41] – hanno adottato un

---

dissenting.

[38] F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1998, p. 288.

[39] I.C. IBÁN, S. FERRARI, *Derecho y religión en Europa Occidental*, McGrawHill, Madrid, 1998, p. 42.

[40] Non estraneo, peraltro, anche ad altri ordinamenti. Effettivamente Sandberg afferma che «Like all definitions, legal definitions primarily serve as mechanisms for inclusion and exclusion. Legal definitions demarcate the granting of benefits and burdens, of rights and duties: those included in the definition are recognized by law; those excluded are denied legal recognition. Legal definitions of religion which are adopted, whether explicitly or implicitly, determine which individuals and groups should be bestowed with legal advantages by virtue of the fact that they are 'religious'. Defining religion is, therefore, 'an exercise of power' which can have serious repercussions. It is also something that sometimes cannot be avoided. Unlike scholars who are able to recognise the complexity of the issue, posit a range of partial definitions and then move on, legal actors may well find that determining the definition of religion is crucial to the claim that they are dealing with» (R. SANDBERG, *Clarifying the Definition of Religion Under English Law: The Need for a Universal Definition*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 2, 2018, p. 133).

[41] Cfr. *ex multis*, G. SANDOVAL VARGAS, *Libertad religiosa y relaciones Iglesia-Estado en México*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1992-1993, pp. 247-258; J.H. GENTILE, *Porqué una ley de libertad religiosa*, in *La libertad religiosa en Argentina*, a cura di N. BOSCA, Consejo

sistema di controllo che si potrebbe definire preventivo e valutativo: ossia, per godere dello *status* di confessione religiosa, una comunità deve poter dimostrare il possesso di alcuni criteri previsti dalla legge che, pur prescindendo da ogni tassativa definizione, sono connotati

Argentino de Libertad Religiosa e Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires, 2003, pp. 47-82; C. PARKER, *¿América Latina ya no es católica? Pluralismo cultural y religioso creciente*, in *Revista de América Latina*, 2005, pp. 35-56; N. PADILLA, *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*, in *La libertad religiosa en España y Argentina*, a cura di I. MARTÍN SÁNCHEZ, J.G. NAVARRO FLORIA, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2006, pp. 183-201; N. PADILLA, *La sociedad pluralista: la visión de Maritain y los desafíos del Siglo XXI*, ponencia presentada en el V Coloquio Argentino Chileno de los Institutos Jacques Maritain (Un humanismo integral para nuestro tiempo), Santiago de Chile, 9 -11 ottobre 2014; V. PRIETO, *Libertad religiosa y confesiones*, Editorial Temis, Bogotá, 2008, p. 240 ss; M. ALEGRE, *Secularism, Atheism and Democracy*, in *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers*, 2012, pp. 1-27; O. LO PRETE, *Una ley de libertad religiosa en Argentina: asignatura pendiente*, in *Derecho y religión*, 8, 2013, pp. 283-300; ID., *La libertad religiosa, condición para el diálogo entre las religiones*, in *Revista del Instituto Superior de Estudios Religiosos*, 2, 2014, pp. 1-7; J.G. NAVARRO FLORIA, *Derecho y Religión. Derecho Eclesiástico Argentino*, EDUCA, Buenos Aires, 2014; ID., *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*, in *Libertad religiosa: Actas del Congreso Latinoamericano de Libertad Religiosa. Lima-Perú (septiembre, 2000)*, Instituto de Derecho Eclesiástico, Lima, 2001, pp. 127-140; ID., *Sectas o nuevos movimientos religiosos ante el derecho argentino*, in *Anuario Argentino de Derecho Canónico*, 9, 2002, pp. 155 -196; ID., *Algunas cuestiones actuales de Derecho Eclesiástico argentino*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2005, pp. 301-328; ID., L*ibertad Religiosa, Igualdad y Autonomía de las Entidades Religiosas: informe sobre la República Argentina*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 2013, pp. 1-28; ID., *La personalidad jurídica de iglesias, confesiones y comunidades religiosas*, in *Revista de Derecho Privado y Comunitario - Nueva Serie*, 2, 2015, pp. 113-142; F. ARLETTAZ, *Problemas teóricos en torno del estatuto legal de las comunidades religiosas en Argentina*, in *Sociedad y Religión*, 2016, pp. 13-43; ID., *El estatuto de los grupos religiosos en el proyecto de ley de libertad religiosa y sus implicaciones constitucionales*, in *En Letra*, 9, 2018, pp. 213-240; J.G. NAVARRO FLORIA, *La libertad religiosa en America Latina: estado de la cuestion*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2018, pp. 145-176; F. ARLETTAZ, *Viejos y nuevos debates sobre el estatuto constitucional de las organizaciones religiosas*, in *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, 13, 2019, pp. 107-134; J.G. NAVARRO FLORIA, *El Derecho Eclesiástico en el Proyecto de nuevo Código Penal de la Nación argentina*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 2020, pp. 113-135; A. DOLABJIAN, A. MARTÍNEZ, *Estado y religión en la Argentina. Un panorama desde el Derecho Constitucional*, in *Pensar en Derecho*, 15, 2020, pp. 167-223; J.G. NAVARRO FLORIA, *Relevancia de la religiosidad indígena en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos*, in *Pueblos indígenas: marco especial de protección y efectividad de sus derechos*, a cura di M.V. CAMARERO SUÁREZ, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 93-112.

di un'intrinseca rigidità. Sono peraltro oltremodo noti gli accesi dibattiti intorno al concetto talvolta fumoso – quando non propriamente discriminante – del cosiddetto *notorio arraigo*[42], il cui

[42] Come noto, lo dottrina spagnola ha indugiato non poco sul tema. Non è possibile in questa sede, neppure in maniera sommaria, dare conto delle molteplici vedute sull'argomento. È però opportuno richiamare le insuperate riflessioni di una studiosa che ampiamente si è occupata della questione, la quale proprio sul *notorio arraigo* appuntava: «El sistema [...] se adopta para lograr un segundo derecho especial, esto es, un derecho especial sobre otro derecho especial. Este segundo derecho son los Acuerdos de la Ley de Libertad Religiosa de 1980. La Ley, parte de un concepto jurídico indeterminado para fundamentar una cooperación pacticia restrictiva y desigual. Porque no cabe duda de que, en una primera aproximación, el notorio arraigo tiene raíces de desigualdad, como consecuencia de la ambigüedad y falta de concreción de sus dos elementos: ámbito y número de creyentes. Sirve, en consecuencia, para diferenciar a las confesiones religiosas pequeñas de las grandes y, posiblemente, para justificar los pactos con la Iglesia católica. La cooperación mediante los Acuerdos de la Ley Orgánica tiene, entonces, un carácter restrictivo fundamentalmente para el sujeto confesional. El art. 7.1 de la Ley Orgánica hace depender su existencia de la concurrencia simultánea de dos requisitos fundamentales: inscripción y notorio arraigo. Esta problemática se plantea esencialmente en el segundo de los requisitos exigidos para que pueda realizarse el Acuerdo, esto es, el notorio arraigo, ya que con respecto a la inscripción, el art. 5.2 de la Ley y sus normas de desarrollo evitan el fraude de ley mediante un control que se establece de modo imperativo, con lo que la inscripción confesional no es ni discrecional ni arbitraria. La calificación registral incluye, [...] dos operaciones complementarias: la comprobación de que realmente se trata de un grupo de personas con voluntad de asociarse y la constatación de que la asociación que pretende constituirse es una confesión religiosa o una entidad integrada en una confesión religiosa». Prosegue poi l'Autrice «La cuestión del notorio arraigo deviene, entonces, en el punto álgido de la cooperación mediante Acuerdos. La ambigüedad del término y la indeterminación de sus elementos en el texto de la Ley, ha supuesto un problema evidente a la hora de concretar el sujeto confesional del pacto. Pero, además, la ausencia de concreción de su contenido en una norma jurídica y la resolución de constatar su concurrencia caso por caso, ha otorgado un gran poder discrecional al Estado en todo lo concerniente a su posible existencia, lo que ha producido, incluso, según veremos, el que el término tal y como está regulado resulte con frecuencia artificioso. Precisamente, esta gran discrecionalidad de la Administración, unida al profundo cambio socio-cultural que se ha producido y se sigue produciendo en los últimos años, obliga a plantear la cuestión de si sería posible convertir el concepto de notorio arraigo en un instrumento que disminuya las quiebras del principio de igualdad entre las confesiones o, mejor aún, que trabaje a favor de la igualdad entre ellas. Es evidente que con la realidad jurídica establecida nunca será posible constituir al notorio arraigo en instrumento para la igualdad, pero posiblemente sí lo sea para suavizar la desigualdad» (A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *Consideraciones sobre una interpretación amplia del concepto de notorio arraigo*, in *Laicidad y libertades: escritos jurídicos*, n. 0, 2000, pp. 285-302) In definitiva, proprio a fronte delle criticità sostenute dalla dottrina è stato emanato,

riconoscimento rappresenta la *conditio sine qua non*, almeno in Spagna, per accedere agli *Acuerdos*, anch'essi ampiamente ambiti dalle confessioni di minoranza nell'ordinamento iberico. Per altro verso, in alcuni Stati del nord Europa[43] e in Nuova Zelanda[44] il riconoscimento della confessione costituisce un processo amministrativo

a scopo chiarificatorio, il *real decreto* n. 593/2015 che tuttavia non pare aver apportato alcuna reale innovazione. Come infatti è stato segnalato: «En cuanto al "notorio arraigo en España", la LOLR es evidente que no pretendió aportar una definición concreta de su contenido, mas sí, de alguna forma, su alcance, como hemos visto. Para colmar dicha palmaria e intencionada inicial indeterminación, si bien tras treinta y cinco años de vigencia del concepto en nuestro ordenamiento, fue dictado el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España. Un texto normativo no exento de vaguedades al que pueden aducirse algunos reproches» (D. TORRES SOSPEDRA, *El estatuto jurídico de las entidades religiosas con notorio arraigo en España*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2022, pp. 762-791). Sempre sul punto si veda anche M. PONS PORTELLA, *La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas en España tras el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del* Estado, vol. 41, 2016, p. 8 ss. Più di recente, si veda l'ampio studio di D. TORRES SOSPEDRA, *Notorio arraigo de las entidades religiosas en España: pasado, presente y futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

[43] È ad esempio il caso della Svezia, dove la legge permette la registrazione di confessioni religiose dal 2000, quando si operò l'ufficiale divisione tra la Chiesa Luterana di Svezia – fino ad allora Chiesa di Stato – e l'apparato statale. Tale riforma, iniziata nel 1995, ha fatto formalmente perdere ogni privilegio alla Chiesa Luterana di Svezia che è stata equiparata in tal modo alle altre organizzazioni religiose. Tuttavia, questa trasformazione è tutt'oggi più formale che pratica, dato che la confessione maggioritaria per dimensioni, radicamento storico e rilevanza economica, difficilmente è comparabile con le formazioni religiose presenti in Svezia. Per quanto attiene specificatamente al riconoscimento, la normativa svedese richiede un unico requisito: l'autoqualificazione dell'organizzazione come confessione religiosa. Una volta pervenuta la dichiarazione al *Kammarkollegiet*, l'agenzia governativa competente per la registrazione, quest'ultima provvederà solo ad un controllo formale circa l'esatta classificazione della confessione. Sul punto si veda più diffusamente L. FRIEDNER, *Religious Entities as Legal Persons, in Churches and other religious organisations as legal persons: proceedings of the 17th meeting of the European Consortium for Church and State Research*, a cura di ID., Peeters, Lovanio, 2007, p. 217 ss. Per una visione d'insieme cfr. G. SCALA, *Recenti mutamenti nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose nel nord Europa. Due* case studies*: Svezia e Norvegia*, cit., p. 339 ss. Per uno sguardo complessivo della fenomenologia religiosa in Svezia, infine, si rinvia a U. JONSSON, *Verso la visita del Papa: il paesaggio religioso in Svezia*, in *La civiltà cattolica*, 4, 2016, pp. 3-14.

[44] Cfr. R. AHDAR, *Reflections on the Path of Religion-State Relations in New Zealand*, in *BYU Law Review*, 3, 2006, pp. 619-660; J. CHEVALIER-WATTS, *The Law of Religion in New Zealand*, Thomson Reuters NZ, Auckland, 2021.

snello e con pochissimi controlli formali: l'imbastimento di un dialogo istituzionale con il potere pubblico è dunque estremamente facile e le procedure burocratiche sono ridotte al minimo. Evidentemente, il contraltare di tale celerità si sostanzia necessariamente nel grado di tutele che questi ordinamenti riconoscono alle confessioni, effettivamente molto limitato. In ogni caso il controllo, applicando criteri più o meno stringenti, avviene sempre *ex ante*: in altre parole, seguendo un ragionamento del tutto logico, è la confessione religiosa che deve dimostrare di essere tale in base a indici, più o meno laschi, previsti dalla legge o applicati per prassi dagli organi amministrativi.

Questo processo valutativo può subire nel suo concreto sviluppo forti distorsioni, che possono essere compendiate in una duplice critica. Anzitutto l'individuazione di rigidi parametri legislativi prestabiliti, per quanto generici, è sempre frutto di una scelta di politica ecclesiastica e la loro concreta applicazione potrebbe originare insopportabili forme di disparità di trattamento, quando non di vera e propria discriminazione: la giurisprudenza amministrativa del nostro Paese ci offre, al riguardo, diverse suggestioni[45]. Prendendo, solo a titolo esemplificativo, come riferimento il criterio quantitativo, una confessione potrebbe avere un numero complessivo di fedeli limitato sul territorio italiano ma, a livello mondiale, contare affiliati dell'ordine di centinaia di migliaia: ciò appagherebbe l'applicazione di tale criterio? La risposta, è logico intuirlo, risiede in prima battuta nella formulazione tecnica della norma e, soprattutto, nell'ermeneutica adottata dall'interprete[46]. Ulteriormente, l'acritica ricezione del

[45] Le conseguenze di un'ermeneutica distorta si sono già prodotte dentro alcuni settori del diritto ecclesiastico. Ci si riferisce, per esempio, al criticato parere del Consiglio di Stato n. 561/2012 in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2013, p. 914, in cui si affermava – in tema di approvazione dei ministri del culto delle confessioni diverse dalla cattolica – con estrema leggerezza come «l'autorizzazione al ministro di culto debba essere concessa solo se la dimensioni della comunità di fedeli raggiunga un valore tale da far ritenere possibile l'esigenza di celebrazione di atti di culto produttivi di effetti giuridici nel nostro ordinamento (matrimoni). Tale valore può essere orientativamente indicato in 500 persone, corrispondente di massima con le più piccole parrocchie cattoliche con parroco residente ovvero intorno alle cinquemila persone ove la comunità di fedeli sia distribuita in tutto il territorio nazionale. Ove ritenuto opportuno la comunità di fedeli delle suddette dimensioni potrà disporre di un secondo ministro di culto in grado di sostituire il primo in caso di impedimento».

[46] Sul parere del Consiglio di Stato, rammentato nella nota precedente,

controllo *ex ante* rischia di creare più problemi che risolverne, specie se tale operazione è completamente lasciata in balia della discrezionalità dell'autorità amministrativa: un conto è individuare meccanismi di accertamento per evitare la proliferazione incontrollata di realtà religiose o presunte tali che utilizzano l'attributo confessionale solo per ricavare indebiti vantaggi; un altro è ordire una fitta trama di ispezioni[47] che, in definitiva, invece di valorizzare il pluralismo potrebbero finire per mortificare tutti quei movimenti che non si attagliano perfettamente all'archetipo di confessioni già note e diffuse.

Il secondo approdo, dunque, risiede nell'aspetto appena delineato: se è vero che, almeno in Italia, non esiste alcuna definizione legislativamente posta di confessione religiosa, tutti gli ordinamenti europei conoscono – sebbene con ampie e diversificate sfumature – una serie di parametri per testare la natura confessionale di un determinato aggregato sociale. Nel nostro sistema giuridico, tali indici sono frutto essenzialmente dell'elaborazione dottrinale, con sporadici 'innesti giurisprudenziali' di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione; in altri Paesi, i medesimi parametri possono alternativamente rifluire all'interno di disposizioni normative e, quindi, essere utilizzati

commenta P. CONSORTI, *L'approvazione dei ministri di culto delle confessioni religiose senza intesa è subordinata alla loro «consistenza numerica»?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2013, p. 909; «A prima vista la lettura di questo parere potrebbe sembrare uno scherzo di cattivo gusto; trattandosi però di un atto espresso dal massimo consesso amministrativo merita di essere conosciuto e commentato, seppure brevemente. Fra le tante possibili osservazioni, vorrei concentrarmi sulla metafora del «cantiere senza progetto», utilizzata per descrivere la condizione delle confessioni religiose in Italia, caratterizzata da curiosi avvitamenti prodotti da un apparato amministrativo che non sembra più in grado di governare il fenomeno religioso, specialmente perché è costretto ad utilizzare strumenti normativi concepiti ed emanati in un'epoca storicamente e culturalmente lontana dalla situazione contemporanea. In questo senso, il Consiglio di Stato complica la situazione fornendo pareri francamente stravaganti, che non aiutano a superare una situazione di impasse che meriterebbe maggiore attenzione ed una rinnovata freschezza interpretativa capace di superare le rigidità tramandate da norme vecchie e inadeguate».

[47] Non sono rari in casi in cui, al termine dell'istruttoria in merito al riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni, spesso non si è provveduto al riconoscimento in ragione dell'esiguo numero degli affiliati, una motivazione sovente utilizzata sia oggi che in passato, anche per culti che hanno già raggiunto l'intesa. È quanto successo, per esempio, per le Assemblee di Dio in Italia, alla cui associazione, nel 1955, si negò il riconoscimento mancando un "diffuso consenso" nella collettività nazionale.

in maniera diretta e tendenzialmente verificabile, ovvero venire applicati discrezionalmente dall'autorità amministrativa seguendo itinerari non sempre facilmente decifrabili[48]. L'individuazione di un *range* di criteri (o canoni ermeneutici) che possano essere applicati dall'interprete appare essere non la causa ma la necessaria conseguenza di un sistema improntato al *favor religionis*[49] che caratterizza le relazioni tra Stato e Chiese. Perfino alcuni ordinamenti tradizionalmente separatisti e fieramente laicisti – il riferimento *ça va sans dire* è alla Francia – non hanno potuto rinunciare a una normativa promozionale in favore delle confessioni religiose rispetto al generico fenomeno associativo[50].

3. *Problematizzare il 'nuovo' pluralismo religioso: un'urgenza non più procrastinabile*

Che sia arduo definire giuridicamente una confessione, dunque, è ormai un dato ampiamente assodato: almeno negli ordinamenti democratici in cui il principio di laicità rappresenta una conquista sedimentatasi in letteratura e nella società civile pare essere uno sforzo immane, e in definitiva sostanzialmente vano, quello di ricercare la formula perfetta, sistematicamente riproducibile e, quindi, utilizzabile alla bisogna per rintracciare la natura confessionale di una comunità di individui. Con ciò non si intende liquidare più di un secolo di riflessioni sulla matrice religiosa dei gruppi sociali sviluppate dai

[48] Per quanto attiene alla Spagna, si veda Cap. III, parr. 4 e 5.

[49] Inteso nel senso proposto da Dalla Torre, il quale – con la consueta lucidità – osservava: «Con l'espressione *favor religionis* si intende fare riferimento al fatto che il Costituente ha voluto riservare una peculiare attenzione al fatto religioso, sia esso considerato sotto il profilo individuale che sotto quello collettivo, sia esso visto nella sua dimensione positiva che in quella negativa. Insomma il fatto religioso ha una particolare rilevanza sul piano costituzionale perché il Costituente, nella valutazione della molteplicità di situazioni soggettive, nonché dei rapporti fra gruppi e dei rapporti fra il cittadino - singolo od associato- e lo Stato, ha discrezionalmente ritenuto quelle qualificate nel senso religioso meritevoli di specifica tutela» (G. DALLA TORRE, *Laicità: un concetto giuridicamente inutile*, in *Persona y Derecho*, vol. 53, n. 2, p. 146).

[50] Cfr., per tutti, P. CAVANA, *I segni della discordia: laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004.

grandi Maestri della disciplina: l'intento sarebbe presuntuoso oltreché controproducente. Per converso, è doveroso partire proprio dalle acquisizioni del loro insegnamento per tracciare assonanze e divergenze rispetto ad aggregati confessionali di nuovo (e nuovissimo) conio, i quali – per un mero dato temporale – solo qualche anno fa neppure erano ipotizzabili. Se, poi, in una prima fase l'attenzione della dottrina rispetto alla matrice confessionale degli enti era funzionale alla dommatica teorica ovvero alla creazione di categorie giuridiche nuove rispetto all'epoca prerepubblicana, dalla fine degli anni Settanta una nuova generazione di ecclesiasticisti si è assunta il gravoso compito di interrogarsi sul tema, intravedendo in maniera lungimirante i risvolti giuridici relativi al pieno (e auspicabile) riconoscimento delle confessioni di minoranza in una società sempre più multietnica, multiculturale e, giocoforza, multireligiosa.

Senza timore di smentite si può affermare che, fino alla fine del secolo scorso, la pluralità delle confessioni diffuse sul territorio italiano era sostanzialmente ibernata in una sorta di 'staticità caleidoscopica': la diversità religiosa era certamente presente, ma catalogabile con una certa facilità all'interno di categorie conosciute e praticate ormai da decenni dalla scienza giuridica[51]. Peraltro il 'mercato' dell'appartenenza religiosa era saldamente dominato dal cattolicesimo, con limitate comunità di minoranza – spesso territorialmente circoscritte – tradizionalmente presenti nella Penisola (ebraismo, protestantesimo, ecc.) oppure conseguenti ai flussi migratori che, a fasi alterne, hanno interessato il nostro Paese (comunità islamiche, buddiste e indù)[52]. Seppur parzialmente variegato, dunque, il

[51] Non a caso, al riguardo, G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, cit., p. 366, osservava: «(N)on si è quindi lontano dal vero nel ritenere che coloro che votarono l'art. 8 fossero convinti che, a parte il Concordato, sarebbero bastate un paio di intese per chiudere la 'questione religiosa' in Italia: una con i protestanti (visti unitariamente e spesso identificati *tout court* con i valdesi) e una con gli ebrei. […] Altri non ce n'erano, o almeno al tempo della Costituente non erano percepiti come possibili soggetti di intese».

[52] A proposito dell'intesa sottoscritta nel 2007 con l'Unione Buddista Italiana si evidenziava come: «negli ultimi anni l'associazione, se non ha mutato i contorni della sua organizzazione e delle sue finalità, ha tuttavia visto crescere l'insieme dei suoi aderenti, in conseguenza dell'ingresso di numerosi nuovi Centri di diverse tradizioni (attualmente sono 43), i cui membri provengono in larga parte dalle fila

panorama risultava sostanzialmente omogeneo: la natura confessionale delle grandi religioni monoteistiche diffusesi nel bacino mediterraneo e le antichissime tradizioni cultuali orientali non ponevano di certo problemi di sistematizzazione. Detto altrimenti, non si avvertiva l'esigenza di indagare diffusamente tale filone: peraltro, in quel torno di tempo, l'attenzione della dottrina era giustamente rivolta a questioni ben più contingenti e decisive per la creazione di una società realmente inclusiva e interculturale. Solo per fare un esempio, si pensi al profluvio di studi riguardo ai simboli religiosi nei luoghi pubblici o al porto di indumenti religiosamente orientati che proprio in quegli anni presero avvio.

In effetti, le grandi religioni – comunemente e indiscutibilmente percepite come tali – non incrinavano il nucleo concettuale intorno al quale gravitava la nozione antropologica, si potrebbe dire 'comune', di confessione così come concepita dalla Costituente. La prova di tale assunto è riscontrabile, più tardi, nel dibattito quasi assente circa il riconoscimento dell'Unione Buddista Italiana come confessione religiosa ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1159/1929: è risaputo che il buddismo, come anche alcune correnti dell'induismo, non si è strutturato, almeno nelle sue concrezioni teologiche di base, come una religione quanto piuttosto quale orto-prassi che alcuni Autori si spingono ad assimilare più a una filosofia[53]. Orbene, nessuno ha messo in discussione la legittimità del riconoscimento e, ancor meno, la

degli immigrati stranieri. Almeno ventimila nuovi aderenti si sono così aggiunti (ma il numero sembra destinato a crescere) agli oltre quarantamila iscritti all'U.B.I., sempre senza tener conto dei molti simpatizzanti e praticanti saltuari che si contano nel nostro Paese. La provenienza dei fedeli, come si sa, non è un dato da sottovalutare: gli immigrati praticanti Buddhisti vedono nella loro partecipazione alle attività dei Centri, non solo un modo di proseguire e condividere l'esperienza spirituale vissuta nel luogo d'origine, ma anche un fattore di continuità che consenta loro di preservare la propria identità storica, culturale e linguistica» (S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2008, p. 6). Sempre sul punto si veda R. BENIGNI, *L'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 423-430.

[53] Per tutti si rimanda agli studi di Chatalian che hanno segnato un punto di svolta sul dibattito accademico sull'argomento. Cfr. G. CHATALIAN, *Early Indian Buddhism and the Nature of Philosophy: a philosophical investigation'*, in *Journal of Indian Philosophy*, 3, 1983, p. 209 ss.

stipula dell'intesa[54], intervenuta addirittura con due sigle differenti del buddismo italiano[55]. La questione non è secondaria e tale (presunto) cambio di paradigma dovrebbe interessare non già la scienza giuridica, che – come risaputo – arriva spesso 'a giochi fatti', quanto piuttosto l'antropologia e la sociologia. Il capovolgimento del modello è stato tuttavia solo apparente e tale apparenza risiede in un dato sociale, prodotto della contingenza, più che strettamente giuridico: in sostanza, non ci si è interrogati sulla natura confessionale del buddismo perché semplicemente non se ne sentiva il bisogno. Vale a dire: la comune considerazione, per utilizzare un riferimento socio-giuridico ampiamente frequentato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, aveva già fatto il suo dovere nella misura in cui il buddismo era (ed è) chiaramente percepito dalla società civile come una confessione religiosa[56]. Tale rilievo risultava, in quel frangente, sufficiente a prescindere da qualunque altra considerazione. Se si volessero poi applicare i vari criteri individuati dalla dottrina e ripresi successivamente dalla giurisprudenza relativi alla determinazione della natura confessionale di un ente ci si scoprirebbe dinnanzi ad una soverchiante ovvietà, dal momento che il buddismo italiano gode: di un numero apprezzabile (e sempre crescente) di affiliati diffusi su tutto il territorio nazionale (criterio quantitativo); di un radicamento nella società italiana (criterio storico); di specifiche finalità spiritual-religiose che lo contraddistinguono da ogni altra confessione o associazione (criterio teleologico); di una struttura in grado di individuare un referente comune in grado di contrattare in nome e per conto della confessione (criterio strutturalista/istituzionale) e, da ultimo, come già ricordato, della percezione nella società come confessione (criterio sociologico). Come noto, tutti i criteri menzionati, se a monte

[54] Alcuni rilievi critici, invero, rimasti del tutto isolati su stati avanzati da F. GIULIMONDI, *Intesa Stato italiano - Unione buddhisti italiani: ma questa intesa è costituzionale?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, pp. 936-941.

[55] Da ultimo, rispetto a Soka Gakkai, si vedano le riflessioni di 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.; M. CANONICO, *La normativa che disciplina i rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai*, in *Diritto e religioni*, 1, 2018, pp. 163-186.

[56] Per una prospettiva più ampia, si rinvia a G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.

presuppongono il criterio di autoreferenzialità – cioè l'insindacabile percezione di un gruppo come religione –, potrebbero *prima facie* rappresentare un buon saggio per determinare la confessionalità di una comunità di individui. Tuttavia, il limite intrinseco di tali indici risiede nella loro inevitabile genericità e indeterminatezza: infatti, in base a una loro lettura più o meno stringente si potrebbe arrivare al riconoscimento in potenza della natura confessionale di una qualsiasi collettività. E come reagire nell'ipotesi in cui una confessione che pretende di essere riconosciuta come tale li possieda solo parzialmente? Oppure nel caso in cui alcuni di essi siano chiaramente individuabili, mentre altri più problematici? O, ancora, come comportarsi nell'evenienza in cui, a riconoscimento avvenuto, la confessione risulti *ex post* carente di alcuni parametri? L'unico elemento unanimemente condiviso in letteratura, anche per l'indispensabile profilo di logicità interna dell'ordinamento, è quello dell'autoreferenzialità. E non potrebbe essere diversamente, perché altrimenti bisognerebbe ammettere che l'autorità pubblica possa, 'con un atto di forza', riconoscere l'attributo di confessionalità a un aggregato sociale che non si percepisce come tale: è palese che quest'ultimo caso ricada fuori dal perimetro della compatibilità costituzionale e, più in generale, dello Stato di diritto.

Tale complesso, e discusso, sistema di criteri – che parte della dottrina ha radicalmente rifiutato – dimostra attualmente la sua limitatezza nella misura in cui essi si sono plasmati sulla falsariga delle confessioni già diffuse e conosciute: d'altronde non poteva essere diversamente in un contesto in cui il pluralismo religioso si risolveva in una differenziazione di appartenenze alla prova dei fatti poco problematico, almeno sotto il profilo della sistematizzazione. È indubbio che nei grandi monoteismi di matrice abramitica si possano riscontrare notevoli convergenze sia nella strutturazione della confessione sia nel patrimonio scritturale (nonché, certamente, nella previsione – e applicazione – di alcune categorie giuridiche); laddove, peraltro, l'induismo e il buddismo seppur con notevoli diversità, condividono una comune escatologia e sono molteplici le affinità a livello dottrinale.

Lo scenario fugacemente delineato viene irreversibilmente compromesso a cavallo tra il nuovo e il vecchio millennio quando, nella

galassia dell'appartenenza religiosa – in Occidente ma non solo –, irrompono una pluralità di nuovi movimenti religiosi[57] che, per loro stessa natura, non sopportano di essere ricondotti ad unità. Ancora una volta, il dato da considerare è primariamente antropologico e sociologico e, dunque, necessariamente descrittivo[58]: i cosiddetti *new religious movements* sono infatti una categoria creata artificialmente per ragioni di sistematizzazione, ossia per quell'insopprimibile (e utilissima) esigenza accademica di fissare denominatori comuni in grado di classificare i fenomeni sociali[59]. L'etichetta 'nuovi movimenti religiosi', da tempo problematizzata da alcuni Autori[60], ha il grande pregio di raccogliere all'interno di una categoria necessariamente dilatata e inclusiva tutte quelle comunità religiose che si sono originate o diffuse nella società occidentale solo a partire dal XX secolo[61]. Disarticolando la stessa dicitura comunemente utilizzata, il

[57] Nella prospettiva ecclesiasticistica italiana si tende a non utilizzare il termine setta, intrinsecamente connotato da una valenza negativa. Per esempio, M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Saggi di diritto ecclesiastico*, a cura di ID., Giappichelli, Torino, 1987, p. 265, sottolinea che «l'utilizzazione, per queste nuove religioni, del termine setta non convince pienamente, data la loro autonomia e varietà. Più corretto sarebbe parlare di culti, escludendo da tale denominazione ogni significato dispregiativo. Ancor più confacente apparirebbe il ricorso alla categoria, anch'essa sociologica, di movimento religioso, che lega i mutamenti umani all'ingerenza effettiva di forze soprannaturali, con manifestazioni di protesta che si basavano su nuove istanze religiose».

[58] La diffusione dei nuovi movimenti religiosi invero può essere ricondotta, almeno in Italia, al periodo compreso tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta, come riporta G. AMBROSIO, *I «nuovi movimenti religiosi» nel contesto socio-culturale italiano*, in *Studi di Sociologia*, 4, 1985, pp. 338-354. Più diffusamente si vedano G. FILORAMO, *I nuovi movimenti religiosi. Metamorfosi del sacro*, Laterza, Bari-Roma, 1986; J. A. BECKFORD, *Nuove forme del sacro. Movimenti religiosi e mutamento sociale*, il Mulino, Bologna, 1990; M. INTROVIGNE, *I nuovi culti. Dagli Hare Krishna alla scientologia*, Mondadori, Milano, 1990; F. GARELLI, G. GUIZZARDI, E. PACE, *Un singolare pluralismo*, il Mulino, Bologna, 2003.

[59] *Ex plurimis*, si rinvia a J.A. BECKFORD, M. LEVASSEUR, *New Religious Movements in Western Europe*, in *New Religious Movements and Rapid Social Change*, a cura di J. A. BECKFORD, Sage, Londra, 1986, pp. 29-54.

[60] Cfr. T. TEEMU, *The category of 'invented religion'. A new opportunity for studying discourses on 'religion'*, in *Culture and Religion*, 4, 2013, pp. 477-493.

[61] Si possono invero ricomprendere anche comunità religiose di poco più antiche, insediatesi cioè a partire dal XIX secolo, considerate dai sociologi delle religioni come nuovi movimenti religiosi. Usualmente, la categoria dei nuovi movimenti religiosi viene utilizzata per descrivere comunità di fedeli che sono caratterizzate per almeno un elemento di novità, il quale può investire i rapporti tra

termine 'nuovi' fa esattamente riferimento al dato temporale mentre l'espressione più interessante a livello semantico, 'movimenti religiosi', sembra dar conto di una decisiva differenziazione rispetto alle religioni propriamente dette, quasi che lo stadio di 'movimento' raffiguri una fase ancora larvale del gruppo che attende il momento opportuno per spiccare il volo entrando così in maniera definitiva nell'empireo delle religioni istituzionali. Tale concezione, seppur talvolta implicitamente adottata nella letteratura più risalente, è attualmente da rigettare poiché la realtà odierna sconfessa apertamente questo sviluppo diacronico, offrendo numerosi esempi. Sono infatti ormai plurime le realtà confessionali, comunemente definite 'nuove', le quali: possono contare milioni di membri in tutto il mondo; possiedono strutture organizzate sul territorio; custodiscono un patrimonio dottrinale talvolta estremamente articolato ed esercitano azioni di *lobbying* sul potere pubblico a difesa delle loro istanze. Esattamente come avviene per le religioni che si considerano, per utilizzare un termine antitetico, 'tradizionali'[62]. Non si pone dunque nessuna gerarchia tra confessioni e nuovi movimenti religiosi: semmai una differenziazione giuridicamente apprezzabile, nel nostro ordinamento, può riscontrarsi tra culti riconosciuti e confessioni 'di fatto' e, viepiù, tra religioni che hanno raggiunto l'intesa e quelle che, per le ragioni più disparate, ancora non l'hanno fatto.

Se la trattazione dovesse concludersi qui, la questione rimarrebbe sostanzialmente confinata nell'ambito di settori contigui ma diversi dalla scienza giuridica; eppure, lo sviluppo di tali realtà confessionali ha preso una piega differente, per certi versi fisiologica, per

---

i membri del culto o qualunque tipologia di relazione con la sfera trascendente (una nuova rivelazione, una diversa interpretazione della sacra scrittura, un mutamento nella gerarchia ecclesiastica ecc.); da dimensioni ridotte ma con tassi di crescita spesso rilevanti in alcuni frangenti spazio-temporali; da credenze e pratiche peculiari, talvolta percepite come stravaganti dal resto della popolazione. Spesso si riscontra una forte tensione al proselitismo e una volontà, differentemente marcata, di sfidare le tradizioni religiose dominanti in una particolare cultura o società, offrendo percorsi alternativi per comprendere il mondo e l'esperienza umana.

[62] La politica ecclesiastica del nostro Paese ne è la prova tangibile: solo a titolo esemplificativo, l'Islam italiano ancora non ha stipulato l'Intesa, ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost., mentre l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai – come ricordato –, può contare proprio su tale rafforzato accordo, approvato con la legge 28 giugno 2016, n. 130.

altri inattesa[63]. Come gran parte delle realtà di minoranza, dopo un iniziale assestamento nella società italiana, diversi nuovi movimenti religiosi hanno iniziato a reclamare diritti e prerogative proprie delle confessioni e, consequenzialmente, ad avviare le procedure per il riconoscimento ai sensi della legge n. 1159/1929, invero con fortune alterne. Dal punto di vista prettamente epistemologico, il diritto non dovrebbe assumersi un ruolo che non gli è proprio, pretendendo di definire il fatto religioso associato come fenomeno sociale tramite l'individuazione di presunte caratteristiche comuni: le conseguenze, si è ricordato, possono essere nefaste e controproducenti, rischiando di condurre a un indebito restringimento per via legislativa o amministrativa del pluralismo religioso e, consequenzialmente, a un'implicita affermazione di un modello ideale di religione. Piuttosto appare più utile stabilire criteri minimali per disciplinare e facilitare l'esercizio della libertà religiosa istituzionale, creando congegni giuridici dotati di un certo grado di elasticità e, soprattutto, la cui applicazione possa essere soggetta al controllo *ex post* dell'autorità giudiziaria[64]. Proprio quest'ultima garanzia, come meglio si specificherà, potrebbe costituire la valvola di sfogo di un sistema, come quello del riconoscimento istituzionale delle confessioni, che altrimenti sembra essere inesorabilmente condannato a uno schizofrenico impazzimento. Ciò presuppone un necessario e radicale ripensamento delle relazioni tra Stato e religioni che non hanno (ancora) sottoscritto l'intesa e che, nella colpevole inerzia del legislatore, sono confinate nel «coacervo degli anonimi e indistinti»[65]. Esse sono ancora disciplinate, come

[63] Il potenziale impatto sull'ordinamento dei nuovi movimenti religiosi è stato invero fin da subito colto dalla dottrina dacché in effetti «essi mettono a dura prova un diritto ecclesiastico come il nostro, che rimodellatosi dopo i patti lateranensi solo sui rapporti con la chiesa cattolica, con le intese stipulate nell'ultimo decennio con altre confessioni di consolidata tradizione nell'occidente europeo sembrava aver trovato un *ubi consistam* costituzionalmente più equilibrato» (N. COLAIANNI, *I nuovi movimenti religiosi nel multiculturalismo*, in *Democrazia e diritto*, 1, 1997, p. 221).

[64] Cfr. Cap. IV, par. 9 e 10.

[65] Nota espressione coniata da G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978, p. 50. Sempre sulla questione si rimanda a C. MIRABELLI, *Condizione giuridica delle confessioni religiose prive di intesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1984, p. 652; G. LONG, Le *confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, cit., p. 7.

noto, dalla già menzionata legge n. 1159/1929 e dal relativo regio decreto attuativo n. 289/1930, che – almeno nell'attuale formulazione – non sono più in grado di intercettare e valorizzare le istanze emergenti delle confessioni di minoranza e, in specie, dei nuovi movimenti religiosi[66].

Prima però di indugiare sul punto è opportuno riavvolgere il filo della narrazione ripercorrendo sinteticamente il pensiero dei più autorevoli pensatori che si sono cimentati al riguardo e, in specie, il loro preziosissimo contributo all'enucleazione del concetto giuridico di confessione religiosa: come noto, del resto, i criteri che nel tempo sono stati utilizzati in letteratura, precedentemente solo enunciati, meritano una meditata sistematizzazione poiché, lungi dall'essere rimasti sterili teorizzazioni sono diventati per converso 'diritto vivente', sovente 'presi a prestito' dalla giurisprudenza a supporto delle proprie tesi argomentative. Nella feconda sinergia tra il formante giurisprudenziale e quello dottrinale hanno preso forma alcune delle qualificazioni – ormai divenute classiche – che, ancora oggi, affollano gli scritti degli studiosi e le pagine delle decisioni giudiziarie.

Il grande assente, rimandando all'arcinota classificazione sacchiana, è il formante legislativo che non ha saputo offrire, se non in sporadiche e contingenti occasioni, un contributo decisivo sul tema: ciò, evidentemente, è il motivo per cui la dottrina e la giurisprudenza hanno avuto, e ancora detengono, un ruolo di quasi-monopolio in

[66] I giudizi sulla cosiddetta 'legge sui culti ammessi' non sono certo lusinghieri in dottrina. Di recente, V. PACILLO, *La genesi della "legge sui culti ammessi". Il contributo degli ecclesiasticisti*, in *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, a cura di M. D'ARIENZO, in *Diritto e religioni, Quaderno monografico 1*, Supplemento rivista, 1, 2020, p. 62-63, ne desume, a ragione, «uno scopo politico preciso: controllare in modo poliziesco le minoranze religiose e ghettizzarle, tollerandone l'esistenza finchè queste non creassero nocumento agli interessi della nazione italiana. Una storia di ordinario fascismo, capace di raccontare con molta efficacia il passaggio dal nazionalismo aggressivo, sospettoso nei confronti della diversità rispetto al "canone organicistico" della unità etnica, linguistica e religiosa, alla distruzione dei diritti di libertà, come era già avvenuto ben prima del tornante del 1929 con l'ordinamento dei gradi scolastici e dei programmi didattici dell'istruzione elementare (R. D. n. 2185 del 1923) e con il decreto sulla gerenza e vigilanza sulla stampa e le pubblicazioni periodiche (R. D. n. 3288 del 1923)». In merito alla legge in questione e ai successivi interventi 'correttivi' della Corte costituzionale si tratteggeranno alcune direttrici nel prosieguo della trattazione.

ordine alla riflessione giuridica intorno alla determinazione del collettivo religioso. E ciò a ragione, per le motivazioni che si sono già illustrate: un conto, tuttavia, è definire, mentre un altro è normare. Proprio su quest'ultimo frangente si registra la latitanza delle Camere. È dunque opportuno passare in rassegna le ragioni della mancata attivazione del decisore politico che non possono essere ricondotte ad unità ma piuttosto devono essere lette e interpretate come *input* multifattoriali, tra cui sicuramente rientra l'atteggiamento cauto (quando non propriamente pavido) da parte del legislatore il quale – a prescindere dal succedersi delle maggioranze parlamentari – non ha saputo (o voluto) prendere sul serio il suo ruolo istituzionale, rinunciando a perseguire una politica ecclesiastica soddisfacente. A partire da questa criticità, è fondamentale intraprendere un itinerario volto a ristabilire l'equilibrio tra i tre formanti, con l'auspicio che il potere legislativo possa riacquistare il ruolo centrale che gli spetta. In questo senso, risulta particolarmente utile approfondire le cause che ne hanno determinato la progressiva (auto)marginalizzazione.

4. *Dall'indecisionismo politico alla paralisi legislativa: cronaca di una morte (non) annunciata?*

L'inattività legislativa in tema di qualificazione giuridica della natura religiosa di una comunità di individui può essere giustificata sia da motivazioni di opportunità politica sia da ragioni più propriamente giuridiche; tuttavia, nel corso del tempo l'inerzia sembra essersi trasformata in una vera e propria paralisi[67]. La prima potrebbe essere

[67] Le motivazioni sono da ricercarsi in un sostanziale disinteresse del legislatore sull'argomento. In tempi non sospetti, Tedeschi denunciava come «È la materia ecclesiastica a non essere stata considerata particolarmente importante. E si che di fronte ai numerosi problemi sorti nel corso degli anni (pluralismo confessionale, simboli religiosi, *status* personali – separazioni e divorzi –) sarebbero stati necessari maggiori interventi. È del tutto evidente, infatti, che di fronte a norme generali ed astratte il diritto non possa che essere certo e stabile. Occorrerebbe un legislatore consapevole dell'importanza di una materia che, pur sottraendosi all'imperante *lex mercatoria*, non è priva di aspetti economici, e comunque, per la sua stessa natura, diversa da quella di qualsiasi altro settore della scienza giuridica. Ma se questo è il legislatore c'è poco da sperare. Ne è prova la vicenda del disegno di legge sulla libertà religiosa e di riforma della legislazione ecclesiastica presentato in Parlamento ben

frutto di una scelta estemporanea dettata dalle contingenze storiche (omogeneità confessionale, bassa conflittualità tra confessioni tradizionalmente presenti nel territorio ecc.); la seconda, invece, è quasi certamente una condizione ricercata e per certi versi voluta. Detto altrimenti, se è vero che il legislatore non hai mai voluto esprimersi, a ragione, sullo snodo definitorio, non si riscontrano chiare volontà circa l'individuazione di indici e parametri da utilizzare in sede di riconoscimento della matrice confessionale di un ente. Come già ricordato, la prima questione appare un canto sirenico che rischia di produrre più problemi di quelli che pretende di risolvere; la seconda, per converso, sembra raffigurare un'urgenza non più procrastinabile visto lo sviluppo poliedrico e certamente inaspettato che ha assunto la fisionomia dell'appartenenza religiosa collettiva nel nostro Paese[68].

È ormai noto il dibattito in Assemblea costituente circa l'impostazione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e, per quel che qui interessa, tra lo Stato e le confessioni diverse dal cattolicesimo: sarebbe ridondante ripercorrerlo in questa sede, ma un elemento che spesso viene assunto e quasi dato per scontato merita invece di essere sottolineato[69]. Il potere costituente ben poteva fissare nella carta

undici volte e mai portato a termine. Anche se la libertà religiosa resta il polo di riferimento di tutta la legislazione ecclesiastica, non appare oggi particolarmente sentita, quanto meno a fronte dell'attuazione del diritto di eguaglianza. Occorrerebbe dire, ancora una volta, che eguaglianza e libertà non sono sinonimi e che il termine "egualmente libere" attribuito alle confessioni non serve molto a una loro parificazione dal momento che è possibile essere eguali ma non liberi, ipotesi questa certamente da non auspicarsi. Spetta allo Stato stabilire le proprie competenze e quelle da demandare alle regioni, e garantire le esigenze del pluralismo religioso e lo sviluppo dei diritti confessionali, sopperendo a una mancanza di tradizione legislativa al riguardo» (M. TEDESCHI, *Lo svolgimento legislativo in materia ecclesiastica nell'Italia post-unitaria*, in *Diritto e religioni*, 1, 2010, p. 288).

[68] Da una prospettiva più ampia, si è giustamente constatato l'atteggiamento eccessivamente cauto sia del legislatore sia di governi «che legiferano con l'utilizzo del decreto e un Parlamento senza più partiti storici e parlamentari che neppure conoscono il proprio collegio elettorale» (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, Giappichelli, Torino, 2010, p. 15).

[69] Per il resoconto stenografico delle sedute si rimanda *a www.nascitacostituzione.it*, a cura di F. CALZARETTI. Per un'analisi critica del lavoro svolto in Assemblea costituente, S. LANDOLFI, *Intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle «fonti» del diritto ecclesiastico italiano*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1962, p. 9 ss. Si rinvia, *ex plurimis*, anche a P. BARILE,

fondamentale una definizione di confessione: in altri termini sarebbe stato legittimo, in quanto parametro stesso della costituzionalità di tutte le altre leggi, individuare una definizione, magari ampia e condivisa, di denominazione religiosa. Così tuttavia non è stato, e le ragioni storico-giuridiche potrebbero essere diverse: perché nessuna carta fondamentale varata prima di quella italiana aveva ritenuto necessario individuare una definizione di confessione; perché l'Assemblea costituente, nella sua lungimiranza, già aveva intravisto la complessità del tema e aveva quindi compreso che intervenire direttamente sul punto avrebbe ostacolato la tutela delle minoranze confessionali; oppure perché, molto più prosaicamente, non si sentiva alcuna esigenza di definire giuridicamente ciò che socialmente pareva incontestabile.

La decisione di non fornire una nozione di religione è molto probabilmente il risultato di molteplici istanze, tra cui quelle appena accennate: è interessante notare tuttavia come il dibattito in Assemblea si sia concentrato sulle libertà e sul plesso di garanzie da riconoscere alle confessioni, ma non sulla natura delle stesse[70]. La terminologia,

---

Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1952, p. 353 ss.; V. FALZONE, *La Costituzione ed i culti non cattolici*, Giuffrè, Milano, 1953, p. 25 ss.; G. PEYROT, *Il problema delle minoranze religiose*, in *La libertà religiosa in Italia*, a cura di A. CAPITINI, C. MAGNI, L. BORGHI, G. PEYROT, La nuova Italia, Firenze, 1956, p. 63 ss.; A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959, p. 113 ss.; G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 222 ss.; L. SPINELLI, *Diritto ecclesiastico*, UTET, Torino, 1987, p. 229 ss.

[70] Particolare attenzione si dedicò, per converso, ai rapporti tra autorità pubblica e confessioni religiose, per cui si è sostenuto come «In sede conclusiva dei lavori parlamentari che condussero alla formulazione del testo definitivo, ulteriore interrogativo posto all'attenzione dell'Assemblea fu quello riguardante la regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni; la discussione interessò in particolare il problema se per la disciplina dei loro rapporti sarebbe dovuta intervenire necessariamente un apposita richiesta da parte delle singole confessioni interessate, ed in questo caso se la richiesta dovesse riguardare l'intesa o la legge. La questione, per quanto sottile, vide opposti schieramenti: insistente fu l'idea che ad attivare la procedura della disciplina tra organizzazioni religiose e Stato fosse la richiesta esplicita della confessione interessata, in seguito tra le possibili soluzioni si ritenne preferibile considerare la decisione di esclusiva prerogativa statale. Apportati i dovuti emendamenti, nella seduta del 12 aprile 1947, l'Assemblea approvò l'articolo nell'integralità della sua formula. Sarà poi il Comitato di redazione a separare, nel testo definitivo della Carta, le disposizioni riguardanti le confessioni religiose

dal punto di vista semantico, è comunque innovativa: le 'confessioni religiose', in effetti, esistono giuridicamente solo dopo il varo della Costituzione[71].

La scelta effettuata dal potere costituente se da un lato ha permesso il dispiegarsi di un pluralismo attento alla tutela delle minoranze religiose da leggersi alla luce del principio supremo di laicità dell'ordinamento così come stabilito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 203/1989, dall'altro tale inveramento del dettato costituzionale ha inaugurato un indirizzo da parte del decisore politico difficilmente decifrabile. L'analisi della politica ecclesiastica italiana è un argomento alquanto spinoso poiché la sua formazione ed evoluzione può essere desunta dalle scelte (o mancate scelte) del legislatore, specialmente negli ultimi quarant'anni[72]: il metodo deduttivo, come noto, restituisce solo parte della complessità del tema e non riesce a dare esaustivamente conto del dialogo istituzionale – poi cristallizzatosi all'interno delle intese – con le parti sociali, nel caso di specie le confessioni religiose, che indubbiamente ha posto le basi – fissandone anche qualche proiezione 'progettuale' – della stessa politica ecclesiastica del nostro Paese.

Preliminarmente due sono i dati da registrare. Anzitutto, come già rammentato, la mancanza di qualsivoglia definizione di

---

dotandole di una propria autonomia in un separato articolo dopo aver maturato il convincimento che compito dell'articolo 8 Cost. dovrà essere quello di delineare i caratteri ed il "volto" della Repubblica» (N. GIMELLI, *Le confessioni religiose tra libertà di vivere nella realtà dell'ordinamento statale e potere di creare norme giuridiche all'interno dello Stato*, cit., p. 390).

[71] In effetti, «Come in altre disposizioni (segnatamente quelle relative alle formazioni sociali, ai partiti, ai sindacati), anche nell'art. 8 il Costituente, nel porre il principio di eguale libertà, mostra di ritenere le confessioni religiose entità già note e determinate. In realtà si tratta di una espressione di nuovo conio, estranea al lessico del legislatore italiano, che fino ad allora aveva adoperato il termine "culti", comprensivo anche della chiesa cattolica ancorché – per il rispetto dovuto "alla sola religione dello Stato", che riteneva altresì di essere l'unica vera religione – fosse con questo termine (nello statuto albertino) o con quello di "chiesa" (nella legge delle guarentigie) ordinariamente denominato il culto cattolico» (N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, cit., p. 32). Cfr., più di recente, N. GIMELLI, *Le confessioni religiose tra libertà di vivere nella realtà dell'ordinamento statale e potere di creare norme giuridiche all'interno dello Stato*, cit., p. 391.

[72] Cfr. G.B. VARNIER, *Il diritto di libertà religiosa: le stagioni della storia e la* voluntas legislatoris, cit., p. 3 ss.

confessione religiosa: questa (per certi versi necessitata) lacuna è stata compensata dall'autorità amministrativa che – in mancanza di sicuri criteri di discernimento – ha portato a un controllo semi-arbitrario sulla matrice religiosa di qualunque aggregato che si autolegittimi come confessione, con margini di discrezionalità sensibilmente ampi. In secondo luogo, a differenza di altri ambiti in cui le intenzioni (o, molto più semplicemente le proposte) formalizzate dal decisore politico sono state – e invero ancora sono – esposte all'elettorato e sottoposte al suo giudizio, la politica ecclesiastica ha sempre vissuto in una sorta di limbo, quasi oscurata da priorità sovente ritenute più urgenti, e troppo spesso utilizzate strumentalmente per rispondere a pulsioni securitarie occasionate da tragici fatti di cronaca, ormai fissati nella memoria collettiva[73]. È curioso rilevare poi come in relazione alla politica economica o monetaria, ovvero alla politica urbanistica o migratoria si possano ricostruire con una certa sicurezza i *desiderata* dei *players* politici: è sufficiente in tal senso scorrere i programmi elettorali di tutti i partiti dell'arco politico che si sono succeduti al governo nell'ultimo ventennio in cui si desumono posizioni identificabili sui temi di più scottante attualità. Non si può giungere alle medesime conclusioni in relazione alla politica ecclesiastica che – per scelta o, forse, per necessità – è rimasta confinata in una posizione subordinata, nonostante i cambiamenti epocali che sono nel frattempo intervenuti nel panorama dell'appartenenza religiosa collettiva[74].

---

[73] Cfr. P. NASO, *L'incognita post-secolare. Pluralismo religioso, fondamentalismi, laicità*, Guida, Napoli, 2015; P.L. BERGER, *I molti altari della modernità. Le religioni al tempo del pluralismo*, EMI, Bologna, 2017. Da una prospettiva più strettamente giuridica, si veda A. NEGRI, *Radicalizzazione religiosa e de-radicalizzazione laica. Sfide giuridiche per l'ordinamento democratico*, Carocci, Roma, 2023.

[74] Già da tempo, R. MAZZOLA, *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2013, pp. 351-352, denunciava: «Se dovessi descrivere in linguaggio figurato l'azione amministrativa posta in essere dal Governo centrale negli ultimi anni in ambito di integrazione culturale e religiosa, sicuramente utilizzerei l'immagine evocata dal mito di Sisifo. Ad ogni cambio di Governo e di ministri, non solo si è sempre ricominciato tutto da capo, ma si sono anche moltiplicati i soggetti istituzionali operanti nel settore. L'Italia ha avuto la Consulta per l'Islam italiano con i ministri dell'Interno Pisanu e Amato, poi sciolta dal ministro dell'Interno Maroni che prontamente l'11 febbraio 2010 l'ha sostituita con il Comitato per l'Islam italiano

La sostanziale assenza del legislatore nell'ambito del governo del fenomeno religioso associato si potrebbe dunque ricondurre a una duplice motivazione. Sicuramente l'omogeneità confessionale che ha contraddistinto il nostro Paese, anche in epoca repubblicana, non ha di certo troppo sensibilizzato gli apparati pubblici alla tutela e alla valorizzazione del pluralismo confessionale: tale rilievo non costituisce un appunto ma la presa d'atto di un elemento fattuale, prodotto della contingenza storica. Non è un caso che, per quasi quarant'anni, l'art. 8, co. 3, Cost., ossia il dispositivo costituzionale ideato proprio per favorire la differenziazione religiosa nella Penisola e la sua tutela, non sia stato attuato. Per altro verso, la 'scomoda' presenza della legge n. 1159/1929 emanata in epoca prerepubblicana, pur aspramente stigmatizzata in dottrina per alcuni suoi profili decisamente incompatibili con l'attuale assetto democratico, comunque alla prova dei fatti ha dimostrato, almeno fino ad ora, di salvaguardare uno spazio (ancorché angusto) di autonomia e una serie di libertà che garantiscono di certo una condizione giuridica differenziata rispetto alle semplici confessioni non riconosciute[75].

Come noto, tale disciplina è stata più volte 'emendata' nelle sue parti palesemente contrastanti con l'entrata in vigore dello spartito costituzionale: il Giudice delle leggi, con un fine lavorio di cesello, ne ha infatti epurato gli aspetti più marcatamente giurisdizionalisti con una grande opera di bonifica, consentendo complessivamente alla normativa di regolare alcuni aspetti ritenuti essenziali dalle stesse confessioni attualmente riconosciute (si pensi, per esempio, alla disciplina relativa al riconoscimento civile del matrimonio religioso).

---

il quale, a sua volta, ha cessato d'operare con il ministro Cancellieri per rinascere, con più o meno la stessa composizione, presso il Ministero della Cooperazione internazionale e l'Integrazione, sotto forma di Conferenza permanente per il dialogo religioso».

[75] Si è sostenuto che un'abrogazione *tout court* della legislazione del 1929, comporterebbe – come a brevissimo si dirà – l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa e «tale idea, se è probabilmente eccedente rispetto al fine di svecchiare l'ordinamento giacché le norme sulla libertà religiosa contenute nella Costituzione e nelle altre leggi – alcune delle quali di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione di trattati internazionali – garantiscono appieno tale valore, non sembra organizzare in modo adeguato il trattamento delle confessioni senza intesa» (F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2003, pp. 143-144).

Proprio per questa sua natura bifronte da un lato concessoria e di stampo giurisdizionalista, dall'altro garante di un nucleo, seppur limitato, di libertà, il giudizio in letteratura – connotato comunque da una critica condivisa rispetto al primo aspetto – si è posizionato su due diverse sponde. Se per un verso, alcuni Autori non hanno esitato a decostruire dalle fondamenta l'impianto stesso della disciplina facendo sostanzialmente rifluire il secondo profilo nel primo, denunciando quindi, a seguito del varo della Costituzione, la radicale incompatibilità della normativa con il regime democratico[76]; altra parte della dottrina ha per converso ritenuto opportuno salvare quel nucleo di tutele, ormai trasmutate in veri e propri diritti quesiti[77], insistendo sulla loro salvaguardia, avversando la *ratio* della norma ma salvando i suoi effetti concreti nell'ordinamento giuridico[78].

---

[76] A favore di una *renovatio* in materia di libertà religiosa si rimanda, per tutti, a J. PASQUALI CERIOLI, *La legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, pp. 3 ss.; V. TOZZI, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, pp. 1-23; L. DE GREGORIO, La *legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase, Libellula Edizioni, 2012; A.G. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, a cura di D. FERRARI, Claudiana, Torino, 2016, p. 146 ss.; S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2017, pp. 4 ss.; S. BORDONALI, *La legge sui culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2020, pp. 9 ss.; F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15, 2020, pp. 22-23. Per un'ampia ed esaustiva panoramica rispetto alle potenzialità insite nel varo di una legge generale sulla libertà religiosa si vedano i molteplici contributi contenuti in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2020.

[77] A giudizio di autorevolissimi autori, «in virtù dell'art. 8, le alterazioni dello *status quo* legislativo riguardante i culti acattolici, risulta condizionato al consenso degli stessi culti interessati, i quali, pertanto, possono in linea preliminare decidere se sia necessario ed opportuno innovare le disposizioni legislative che li riguardano», e, quindi, l'entrata in vigore della Costituzione, «ha prodotto effetti sulle norme delle precedenti leggi concernenti i culti acattolici, che, indirettamente, sono state rafforzate nei confronti della abrogazione o della modificazione che volesse essere operata dal legislatore italiano senza 'intese'» (F. FINOCCHIARO, sub. *Art. 8 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. BRANCA, Società editrice del Foro italiano, Napoli-Bari, 1975, p. 430).

[78] Si pensi altresì alla ventilata ipotesi di incostituzionalità di una legge generale sulla libertà religiosa, sostitutiva della legge n. 1159/1929, alla luce delle lucide

Giova tuttavia ricordare che, in relazione al riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159/1929, nulla si dice sulla natura propriamente religiosa dell'istante e ciò, evidentemente, ha ingenerato effetti parossistici, lasciando alla discrezionalità amministrativa uno spazio di manovra sostanzialmente sgombro di ostacoli. La richiesta finalizzata al riconoscimento, infatti, va presentata alla Prefettura territorialmente competente (art. 10, co. 1 del regio decreto n. 289/1930), corredata dell'atto costitutivo e dallo statuto, redatto con atto pubblico (art. 14 del Codice civile) notarile (circolare della Direzione Generale degli Affari dei Culti n. 111/1998), in cui devono essere indicati: denominazione (art. 16 Codice civile), scopo, organi di amministrazione e di funzionamento, patrimonio/mezzi finanziari (artt. 16 Codice civile e 10, co. 2 del regio decreto n. 289/1930) e sede (art. 16 Codice civile).

Curiosamente non viene richiesto il rispetto di nessun parametro formale che possa far emergere obiettivamente la natura religiosa dell'istante: se ciò potrebbe apparire *prima facie* come un elemento da salutare positivamente, invero cela tutte le sue criticità nel momento successivo, ancorché eventuale, del mancato riconoscimento da parte dell'amministrazione la quale opera un controllo (e quindi svolge un'attività di natura selettiva) sostanzialmente su parametri di impronta extra-legislativa. Le problematiche di tale procedimento, come noto, sono oltremodo evidenti e se ne darà ampiamente conto nel prosieguo della trattazione.

---

pagine di A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Giuffrè, Milano, 1979, p. 117, il quale in merito alla possibile compatibilità di una legge generale sui culti acattolici sosteneva: «pur non essendoci una esplicita disposizione di questa [della Costituzione] che consenta di rispondere alla domanda, riterremmo di no, giacché una tale legge ci parrebbe in contrasto con l'ultimo comma dell'art. 8: contrasto evidente ove la legge venisse formulata, o lasciata in vita, mentre lo Stato non regolasse su base d'intese i rapporti con le singole confessioni». Più di recente, esprimono dubbi circa l'introduzione di una legge generale sulla libertà religiosa M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, pp. 3-10; A. ALBISETTI, *Le intese fantasma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012, pp. 6-8; P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 41, 2017, pp. 1-9.

La discussione circa l'abrogazione della legge n. 1159/1929, salvo alcune voci isolate[79], si accompagna da sempre con una seconda questione, logicamente consequenziale, ossia il varo di una legge generale sulla libertà religiosa in sostituzione al vuoto normativo che si determinerebbe con l'abrogazione della legge cosiddetta sui culti ammessi. Nel Capitolo IV si tratterà approfonditamente del tema ma è opportuno fin da subito rilevare come, in relazione al riconoscimento della matrice religiosa di un aggregato sociale – specie nell'ambito del riconoscimento della personalità giuridica –, i riferimenti siano sempre stati esigui se non del tutto assenti. Questo dato supporta il sostanziale disinteresse – frutto probabilmente della complessità del tema e di precari equilibrismi politici – nel fissare una serie di parametri esternamente verificabili che possano aiutare l'autorità pubblica nell'operazione di valutazione della reale confessionalità di una comunità che si autodefinisca religiosa.

Il versante su cui il potere pubblico ha invece fissato alcuni sestanti utili per tracciare una rotta in tema di politica ecclesiastica è quello della sottoscrizione e approvazione delle intese, ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost. L'attuazione della previsione costituzionale nel 1984 avvenuta con l'approvazione della prima intesa ha dato avvio a un percorso legislativo contrattato, caratterizzato da fasi sinusoidali in cui si è mostrata la volontà, tutta politica, di sottoscrivere discipline pattiziamente concordate con molteplici denominazioni confessionali[80]. Al di là delle critiche che possano essere mosse al principio

[79] Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione. Basi e prospettive*, Laterza, Bari-Roma, 2023, p. 150-152, per il quale «sarebbero forse necessarie vere e proprie modifiche costituzionali, nel frattempo sarebbe opportuno perseguire almeno un obiettivo minimale, esplicitamente provocatorio: abrogare la legislazione del 1929», p. 152.

[80] Non sono mancati *stop and go* sul punto: a questo proposito, infatti, «sembrerebbe dunque difficile individuare un filone univoco nella politica ecclesiastica italiana sul tema: sei intese sono state fatte e approvate tra gli anni Ottanta e novanta, altre sei sono state stipulate negli anni duemila, ma non hanno mai avuto esecuzione. Certo, non è nostro compito quello di interpretare o spiegare il perché di un siffatto bizzarro percorso normativo: stagione delle intese, fine della stagione delle intese, inizio di una stagione delle intese fantasma, come è possibile conciliare tutto ciò? Una risposta si potrebbe forse trovare nel tentativo (parallelo) di portare a compimento quel progetto di legge sulla libertà religiosa (1990-2008) che tanto ha polarizzato l'interesse della nostra disciplina per più di vent'anni, ma che, malgrado la lunga gestazione, non sembra destinato a vedere la luce in tempi brevi. In effetti, un siffatto progetto generale comune in tema di libertà religiosa

pattizio, di cui si darà conto successivamente, per il momento occorre sottolineare tre direttrici funzionali a questo segmento della trattazione.

In primo luogo, un dato lapalissiano, che tuttavia è opportuno rimarcare: certamente tutte le intese sono stipulate da confessioni religiose e, dunque, la sottoscrizione della stessa cristallizza – in quanto frutto di un accordo – un preciso momento della realtà storica. Non è un elemento da sottovalutare poiché il corollario di questa attestazione ha come diretta conseguenza l'irrevocabilità e l'irreversibilità della scelta, da parte del potere pubblico, sul contenuto dell'intervenuto accordo: è dunque qualcosa di più e di diverso dal semplice riconoscimento della personalità giuridica che – come noto – nei casi previsti dalla legge può essere sempre messo in discussione e, in casi estremi, revocato.

In seconda battuta, riprendendo le fila della politica ecclesiastica italiana, lo strumento dell'intesa si è imposto come il mezzo predominante, in quanto costituzionalmente protetto, per la regolazione delle dinamiche istituzionali tra Stato e confessioni. La situazione di egemonia normativa 'forzata' dalle intese si è andata rafforzando con una serie di congegni normativi che rendono la firma delle stesse alquanto allettante per confessioni: il rimando, ovviamente, è *in primis* a quel particolare sistema di finanziamento pubblico alle medesime, denominato comunemente otto per mille[81]. Come noto, non è il solo

---

poteva sembrare molto più accattivante o gratificante di quanto si mostrasse quello volto alla realizzazione di molteplici nuove intese che nella sostanza si ispiravano a uno schema sostanzialmente univoco, così da potersi parlare in più casi di intese "fotocopia"» (A. ALBISETTI, *Intese fantasma*, cit., p. 6).

[81] Sull'argomento, anche in prospettiva critica, si rimanda *ex multis* a P. CONSORTI, *La remunerazione del clero. Dal sistema beneficiale agli Istituti per il sostentamento*, Giappichelli, Torino, 2000; G. VEGAS, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 183-198; S. CARMIGNANI CARIDI, *L'otto per mille dell'Irpef e la XIV legislatura: prospettive* "de jure condendo", in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2006, pp. 137-162; I. PISTOLESI, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2006, pp. 163-182; M.G. BELGIORNO DE STEFANO, L*a Corte di Strasburgo legittima l'otto per mille alle Chiese italiane*, in *Il fisco*, 1, 2007, pp. 3341-3346; C. CARDIA, *Otto per mille e offerte deducibili*, in *Enti di culto e finanziamento delle confessioni religiose*, a cura di I. BOLGIANI, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 247 ss.; N. FIORITA, *Il pluralismo in materia*

trattamento promozionale che si garantisce alle confessioni dotate di intesa: basti pensare all'assistenza religiosa nelle comunità segreganti, al riconoscimento delle festività, solo per fare qualche esempio. Lo strumento pattizio, dunque, legittima definitivamente la confessione religiosa in quanto tale e le attribuisce tutele e salvaguardie sconosciute a qualunque altra forma di socialità presente nel nostro ordinamento[82].

---

religiosa nel settore del finanziamento pubblico delle confessioni, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 75-86; F. ALICINO, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 33, 2013, pp. 1-35; M. CROCE, L'*otto per mille trent'anni dopo: le molte ombre di un istituto da riformare (o da abolire?)*, in *Profili attuali di diritto costituzionale*, a cura di E. CATELANI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, Pisa University Press, Pisa, 2015, p. 31 ss.; G. CASUSCELLI, *L'otto per mille nella nuova relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 39, 2015, pp. 1-45; C. ELEFANTE, *Il finanziamento delle confessioni religiose al tempo della crisi: il caso dell'otto per mille*, in *Iura and legal systems*, 2, 2015, pp. 290-309, EAD., *L'«otto per mille» tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018; EAD., *Il finanziamento delle religioni tra esigenze di trasparenza ed obiettivi di razionalizzazione della spesa pubblica. Il ruolo della Corte dei Conti*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, a cura di G. DAMMACCO, C. VENTRELLA, Cacucci, Bari, 2018, pp. 95-103; EAD., *Il finanziamento delle religioni e l'esperienza dell'Otto per mille in Italia*, in *Coscienza e Libertà*, 2019, pp. 35-39; M. PARISI, *Interventi pubblici a sostegno del fenomeno religioso e rispetto della legalità costituzionale. Il sistema dell'otto per mille all'esame della Corte dei Conti*, in *Diritto e religioni*, 1, 2015, pp. 156-178; V. TOZZI, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 8, 2015, pp. 1-18; 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*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 5, 2020, pp. 1-32; G. MAZZONI, *Democrazia fiscale e finanziamento delle religioni. Le campagne pubblicitarie per l'8xmille della Chiesa cattolica: dalla rendicontazione alla promozione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14, 2024, pp. 82-110.

[82] Dato l'ampio spettro di garanzie riconosciute alle confessioni dotate di intesa, in dottrina ci si è chiesti – forse in maniera provocatoria, se «l'ammissione alla trattativa e poi la stipula dell'intesa costituiscono meri atti di discrezionalità politica del Governo, idonei a implementare l'astratta previsione della legge, ma nemmeno soggetti al rispetto del principio fondamentale di uguaglianza dell' art. 3 della Carta, come è sino ad oggi avvenuto, non so quanto sia un fenomeno costituzionalmente corretto, ma certamente non può dirsi che esistano confessioni religiose prima della intesa» (V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, p. 14).

Da ultimo, come evidenziato in letteratura, non solo la sottoscrizione e l'eventuale approvazione da parte del legislatore dell'intesa determina effetti giuridicamente rilevanti per la confessione, ma il semplice avvio delle trattative – come peraltro emerso dalla *querelle* legata all'*affaire* dell'Unione degli atei e agnostici razionalisti (UAAR), – costituisce già di per sé un elemento dirimente nel discernimento della natura confessionale del postulante, il quale, nel caso dell'UAAR non risultava neppure riconosciuto ai sensi della legge sui culti ammessi[83].

Sarebbe opportuno che, al fine di valorizzare il pluralismo religioso che ormai costituisce una realtà fattuale nel nostro Paese, il legislatore inizi un necessario e auspicabile processo di presa di coscienza del ruolo che gli spetta e sopperisca alle sue ormai intollerabili mancanze. Come meglio si illustrerà, ciò non comporterebbe alcun attentato all'art. 8, co. 3, Cost. ma, al contrario una nuova consapevolezza dalla *voluntas legislatoris* darebbe finalmente piena attuazione al dettato costituzionale attraverso uno snellimento del procedimento relativo all'avvio della stipula dell'intesa, intendendo così tale processo non come un conquistato privilegio ma come un diritto a cui tutte le confessioni possano realmente aspirare[84].

---

[83] Sull'ipotesi dell'avvio delle trattative come atto da cui scaturiscono *ipso facto* risvolti giuridicamente rilevanti conviene F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, p. 13, il quale rileva: «Fermo restando il principio generale della libertà contrattuale, per cui nessuna delle parti può essere costretta ad accettare e sottoscrivere la proposta dell'altra, si dovrà pure ricordare che le trattative servono a mettere realmente in contatto due interlocutori, il Governo e la confessione interessata. E si presume che i rappresentanti di questi due soggetti utilizzino l'incontro e il momento negoziale per sostenere e difendere le proprie idee e i propri interessi, tenendo conto delle idee e degli interessi dell'altro. Pertanto, scartando ipotesi di riunioni meramente conviviali e di dialoghi volutamente insensati, non si può escludere che nel corso della trattativa una parte possa convincere l'altra e che i due interlocutori possano intendersi su una comune proposta. Senza per questo disattendere i princìpi, i diritti e le libertà costituzionali. Anche perché il procedimento per la stipulazione dell'intesa, che comprende necessariamente l'avvio delle trattative, non è fine a se stesso, né può essere concepito in modo da soddisfare solamente gli interessi istituzionali del Governo o i bisogni specifici delle singole confessioni. Nel disegno complessivo della Costituzione tale procedimento deve servire ed essere utilizzato in vista anche e soprattutto di una migliore garanzia e applicazione di alcune disposizioni della Carta».

[84] Così come indicato al Cap. IV, par. 8.

5. *La dottrina e le dottrine. In dialogo con i Maestri sul concetto di confessione religiosa*

Come spesso accade, la latitanza del legislatore ha dato un forte impulso allo sviluppo del formante dottrinale che sulla qualificazione giuridica di confessione religiosa ha versato fiumi d'inchiostro. Sarebbe presuntuoso tentare di prospettare piste *de iure condendo* senza ripercorrere, seppur succintamente, il pensiero dei Maestri che sul punto hanno fissato alcuni cardini su cui si innestano i rotanti che ancora oggi consentono all'intera disciplina di muoversi.

Come già ricordato, la questione circa la categoria giuridica di confessione religiosa accompagna da sempre la disciplina ecclesiasticistica per una ragione logicamente intuibile: la qualificazione e la descrizione dell'oggetto di studio di una branca del sapere non può prescindere dall'individuazione, sempre chiaramente sottoponibile a revisione, del soggetto/oggetto che si pretende di indagare. E, come accade anche in altri settori della scienza giuridica, non sono mancate posizioni differenti rispetto allo snodo cruciale, in quanto logicamente prioritario, relativo a che cosa rappresenti – sul piano del diritto – una confessione religiosa. Il tentativo di rintracciare un minimo comune denominatore e, quindi, in ultima istanza l'essenza della matrice religiosa di un gruppo sociale ha costituito un 'nervo scoperto' sul quale si è intessuto il diritto ecclesiastico fin dai suoi primordi[85], e approcciarsi alle differenti correnti di pensiero sul tema comporta consequenzialmente una serie di ricadute sul modo d'intendere il fenomeno religioso associato, ma anche – e soprattutto – sui rapporti di quest'ultimo con l'autorità statuale.

Nonostante le elaborazioni dottrinali dei diversi giuristi si siano originate, come noto, dall'orditura costituzionale, i risultati delle loro riflessioni hanno raggiunto conclusioni molto diversificate e, talvolta, diametralmente opposte: tale pluralismo restituisce la ricchezza del dibattito accademico ma, giova ricordarlo in via preliminare, ha di fatto impedito l'affermazione di un indirizzo interpretativo prevalente

[85] Cfr. segnatamente P. BELLINI, *I rapporti tra Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Il pluralismo confessionale nell'attuazione della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1986, p. 87 ss.

e maggioritario. L'apparente unitarietà del sintagma 'confessione religiosa' si è dissolta in un prisma proteiforme in cui ogni studioso ha valorizzato uno o più aspetti, ritenuti determinanti ai fini ermeneutici. Ciò chiaramente non deve spaventare; anzi, al contrario, ciò fa risuonare una coralità su cui è necessario confrontarsi. Ad ogni modo, tutte le definizioni sono portatrici di una tendenza, per quanto implicita e spesso sfuggente agli intenti di chi l'ha coniata, atta a riflettere le particolari visioni del mondo da cui provengono: non potrebbe essere diversamente ed è necessario accettare questo intrinseco *bias*.

Un primo indirizzo dottrinale, diffusosi per il vero in maniera limitata e comunque risalente, propone una visione onnicomprensiva e quasi olistica di religione in cui la natura confessionale finisce per essere un attributo conferito a qualunque aggregato sociale che assuma *lato sensu* una sfumatura religiosa o, a voler essere precisi, a qualunque formazione sociale che possa essere ricondotta alla sfera della metafisica[86]. Questa teoria, sostenuta da autorevoli autori, se ha il pregio di inglobare al suo interno una pluralità di realtà religiose anche molto diversificate, rischia però di confondere i confini tra religioni e associazioni[87] poiché non considera l'aspetto strettamente ordinamentale, di normazione e organizzazione interna: caratteristica per converso comune e diffusa tra le confessioni[88]. Proprio nella sua estrema estensione e intrinseca vaghezza questa teoria è stata duramente criticata dacché pare non risolvere convincentemente il problema della qualificazione giuridica, adombrando peraltro il sostrato

[86] Sono di questo orientamento, G. PEYROT, *L'ordinamento giuridico della Chiesa Valdese*, Litografia G. Conti, G. Pioda, Roma, 1952, pp. 16-25; ID., *Condizione giuridica delle confessioni prive di intesa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1984, p. 619 ss. Sembra aderire a questa visione anche C. MIRABELLI, voce *Israeliti*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXII, Giuffrè, Milano, 1972, p. 968 ss.; A. RAVÀ, *Quel pasticciaccio brutto di Villa Madama*, in *Scritti per Mario Delle Piane*, Jovene, Napoli, 1986, p. 539 ss.

[87] È la critica mossa in particolare da F. FINOCCHIARO, *Il diritto ecclesiastico e la teoria generale del diritto*, in *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 1986, p. 83 ss.

[88] Cfr. A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, cit., *passim*, S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1966.

sociologico[89] sul quale si radica l'esperienza religiosa associata[90]. Il dibattito su questo crinale si è poi parcellizzato, finendo per avvitarsi sulla differenza tra confessione e associazione religiosa ove per alcuni, l'unica divaricazione sarebbe da ricondursi ai differenti fini delle due realtà sociali [91], mentre per altri le confessioni sarebbero

[89] Cfr. G. FILORAMO, *I nuovi movimenti religiosi. Metamorfosi del sacro*, cit., p. VII ss.

[90] In argomento si veda J. HERVADA, recensione a A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959, in *Ius canonicum*, 1, 1961, pp. 306-307, in cui l'Autore critica radicalmente l'impianto metodologico del volume di Ravà, specie in riferimento al relativismo sociologico propugnato de quest'ultima, nei seguenti termini: «Ravà maneja perfectamente la técnica jurídica, entendida del modo indicado. En este campo poco es lo que puede reprochársele. Sin embargo, dudo de la verdad (en su sentido pleno) de su método y de la ideología sobre la que se asienta. El derecho de libertad religiosa es un tema que, como justamente entiende la autora, es inseparable de su fundamento metajurídico. Por ello, toda tesis jurídica sobre él está condicionada por la tesís teológica, filosófica y sociológico-política que se sustente. Entiendo en consecuencia, con Ravà, que un análisis jurídico acerca de este derecho en el plano dogmático es inseparable de su fundamento metajurídico. Pero ¿en qué sentido debe entenderse la conexión entre la conclusión jurídica y su fundamento metajuridico? He ahí el problema radical que el tema de la libertad religiosa presenta. Es una cuestión de indudable matiz teológico-filosófico, pero también de concepto y método del Derecho. La autora parte de una ccncepción jurídica determinada: el relativismo sociológico y, por consiguiente (esto es, de acuerdo con la postura metodológica adoptada), sus afirmaciones deben entenderse, a mi parecer, como válidas sólo en el campo estrictamente jurídico en la intención de la autora. Cabe, sin embargo, plantearse si es posible un método jurídico asépticamente positivo que, si bien tenga en cuenta la sociología del grupo, sea independiente de una concepción filosófica del hombre. Ya en el presente libro en contramos expresiones que denotan un sustrato ideológico previo al estadio puramente jurídico, que desborda el sustrato politico para tener un sabor filosófico inconfundible; pero, en todo caso, creemos que tal postura metodológica no es corecta. Sin entrar en materias que desbordarían los limites de una recensión, me limito a señalar que hay a lo largo de esta monografía una serie de afirmaciones que no pueden aceptarse. No ya desde el plano filosófico y teológico tradicional, sino incluso conforme a una técnica jurídica que repudie una conexión puramente fenomenológica entre realidad social y Derecho (conexión fenomenológica que late en el método utilizado por Ravà y se asiente en los fundamentos metajurídicos elaborados por la doctrina católica».

[91] È la stessa Ravà che prospetta, in maniera implicita, tale ipotesi. Per l'Autrice, infatti «sfuggono, dunque, alla qualifica giuridica di confessione religiosa tutte quelle formazioni sociali a carattere religioso le quali, col fine, ad esempio, di promuovere la perfezione della vita religiosa, di incrementare il culto, di compiere atti di pietà e di carità, ecc., non sono confessioni ma associazioni ad essere complementari, facilitando il conseguimenti di quelle finalità alla cui realizzazione abbiamo visto

caratterizzate da un elemento organizzativo-istituzionale visibilmente strutturato nella realtà, assente nel fenomeno associativo[92].

In polemica a queste correnti si sono imposte due teorie alternative che, a ben vedere, si sono spesso reciprocamente influenzate e nel tempo perfezionate: entrambe in effetti si sviluppano diacronicamente in maniera molto simile e hanno in comune un rigoroso impianto metodologico, dovendo loro essere tributato il pregio di osservare l'oggetto di studio non in maniera asettica e distaccata, bensì in una concezione dinamica e quindi calata all'interno di uno scenario sociale e normativo circostanziato[93].

La teoria sociologica, per utilizzare le parole del suo maggior esponente[94], fonda il riconoscimento di una confessione sulla «coscienza comune» [95]: ovvero, sarebbero confessioni religiose solo quelle che la *communis opinio*, in un determinato momento storico, reputa tali. Affinché ciò avvenga devono sussistere una serie di elementi che possano essere intercettati dalla pluralità dei consociati. Tra questi gli indicatori si fanno tradizionalmente rientrare: un minimo di durata e di radicamento, la condivisione di una fede comune, l'esistenza di una collettività, la presenza di un apparato liturgico e una struttura organizzativa[96]. Al fondo, dunque, «è abbastanza chiaro nel pensiero e nella coscienza di ciascuno quali siano confessioni religiose e quali altre entità sociali»[97], per cui sarebbe agevole rintracciare l'«opinione diffusa nella società che quel raggruppamento,

essere rivolta la confessione» (A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, cit., p. 108).

[92] Di questo avviso, invece, T. MAURO, *Considerazioni sulla posizione dei ministri dei culti acattolici nel diritto vigente*, in *Studi in onore di Vincenzo Del Giudice*, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 101-130.

[93] Cfr. L. BARBIERI, *Per una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2000, pp. 68-71.

[94] Ci si riferisce a A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 101 ss. Successivamente adottata anche da D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 120, per il quale «Avremo confessione religiosa quante volte una comunità si affermi quale gruppo con finalità religiose nell'opinione pubblica formatasi nella società italiana».

[95] A.C. JEMOLO, *Le libertà garantite dagli artt. 8, 19, 21 della Costituzione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1952, p. 407.

[96] Cfr. A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 104.

[97] A.C. JEMOLO, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, II ed., Giuffrè, Milano, 1969, p. 140-141.

esteso o meno che sia, integra una comunità da qualificarsi religiosa»[98]. Il criterio della comune considerazione necessita, perché possa essere apprezzabile, di un termine di riferimento, ossia un soggetto attivo che esprima o percepisca tale realtà sociale: tradizionalmente la comunità a cui si è fatto riferimento è quella riconducibile all'*opinio* della società italiana[99]. Tale concezione di confessione, se ha il pregio di prendere in esame il contesto sociale entro cui la religione esercita la sua influenza valorizzando così il sentire della pluralità dei consociati, qualora trasposta sul piano del diritto, pare inadatta poiché incapace di individuare sia il contenuto ontologico sia quello funzionale di religione, riflettendo in maniera quasi esclusiva fattori esogeni.

Due ulteriori criticità possono poi essere addotte: da un lato l'intrinseca impercettibilità del criterio sociologico che, proprio per la sua vaporosità, potrebbe essere utilizzato strumentalmente dalle leve di potere dell'ordinamento civile per far emergere determinate comunità religiose piuttosto che altre, sopprimendo quindi confessioni di minoranza che, in quanto tali, sarebbero bisognose di tutele; dall'altro la tradizionale scelta di considerare l'*opinio* della società civile nazionale appare essere sostanzialmente arbitraria e etnocentrica dacché, come l'attuale società globalizzata dimostra, una confessione potrebbe essere riconosciuta socialmente e persino giuridicamente come tale in determinate zone geografiche ma non in Italia.

La teoria istituzionalistica, invece, pone l'accento sui rapporti giuridicamente rilevanti tra un aggregato sociale che si identifica come religione e il potere pubblico, evidenziandone i seguenti elementi qualificanti[100]: il profilo organizzativo interno, il potere di autonormazione e, echeggiando lo *specimen* sociologico, il radicamento nella tradizione italiana. Sotto questo profilo si è efficacemente sostenuto come il criterio dirimente per l'individuazione della matrice religiosa di un aggregato sociale debba rintracciarsi nella dialettica

---

[98] D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 122.

[99] Cfr. D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., pp. 120-122.

[100] Cfr. per tutti, P. GISMONDI, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1223.

tra ordinamenti giuridici differenti che fonderebbe la propria legittimità sull'art. 8 Cost.: a questo proposito, quindi, le confessioni rappresenterebbero «comunità permanenti di persone legate dal vincolo della fede comune, caratterizzate dall'esistenza di una propria organizzazione e normazione scritta per il perseguimento di fini religiosi determinati, che si presentano come unitari di fronte all'ordinamento dello Stato, dotate degli ordinamenti propri degli ordinamenti giuridici»[101].

L'impostazione offerta dalla teoria istituzionalistica è stata duramente criticata da parte della dottrina che ha messo in luce, sotto il profilo strettamente giuridico, la sua strutturale fragilità: in effetti, l'art. 8, co. 2, Cost. prevede non già un obbligo ma una mera facoltà per le confessioni religiose di dotarsi di uno statuto, cioè di un plesso di norme che regolino la vita all'interno dell'istituzione, ammettendo la possibilità che una confessione non si conformi secondo gli archetipi tipici dell'organizzazione statutaria e, quindi, dell'auto-normazione[102].

Proprio per questa ragione e alla luce di un dibattito sul punto ormai divenuto incandescente si sente il bisogno di individuare una definizione sostantiva di confessione, pur impiantata nell'alveo di una concezione istituzionale-strutturale, in grado di reggere alle critiche mosse alle precedenti teorie appena ricordate: il fenomeno religioso associato, nella sua dimensione propriamente istituzionale, dovrebbe quindi possedere «una propria originale concezione del mondo, che investe oltre ai rapporti tra uomo e Dio, pure i rapporti tra uomo e uomo, dettando regole che disciplinano non solo la vita sociale in un intero gruppo, non solo il rapporto tra il gruppo e le altre comunità,

---

[101] P. GISMONDI, voce *Culti acattolici*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1963, p. 440 ss.

[102] In effetti, «Lo statuto [...] non solo non è un elemento essenziale della confessione, per altri aspetti qualificabile come tale, ma neppure è un onere finalizzato alla stipulazione delle intese con lo Stato: perciò è necessario solo che l'organizzazione sia tale che l'azione svolta unitariamente sia imputabile non alla confessione, collettivamente, ma ai soggetti dotati di autorità, cioè alle "rappresentanze" richieste dall'art. 8, 3 comma, con esclusione – conseguentemente – dei soli gruppi confessionali con organizzazione precaria [...] che del resto rifiutano di porsi come confessioni o di avere comunque proprie "rappresentanze" e di stipulare intese con lo Stato» (N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, cit., p. 119).

ma anche il comportamento del singolo appartenente al gruppo allorché si muove all'interno di altre comunità sociali, quale, ad esempio, la comunità civile»[103]. Questa teorizzazione, pur ancora in parte 'acerba' e influenzata dall'impostazione istituzionalistica[104], ha avuto una particolare fortuna poiché ha saputo coniugare la dimensione personalistica, ossia i rapporti dell'individuo all'interno della comunità religiosa di riferimento, con quella collettivistica in cui l'istituzione propone ai propri fedeli un sistema veritativo in grado di plasmare la loro identità[105].

Accanto a quest'ultima proposta ne può essere affiancata un'altra, di poco successiva, la quale invece ritiene che il concetto di religione si debba sussumere all'interno di qualunque «credenza nell'esistenza di potenze trascendenti, personali o impersonali, agenti nel mondo», ove il termine trascendente deve interpretarsi correttamente come «un potere o una legge che va oltre la possibilità dell'esperienza sensibile e di quella meramente logica, scientifica o filosofica»[106].

[103] Da ultimo, in F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XIV ed., aggiornamento a cura di A. BETTETINI, Zanichelli, Bologna, 2024, p. 78.

[104] In effetti, «quanti insistono sulla necessità di una strutturazione istituzionale dei gruppi confessionali, o di una loro effettiva capacità di autonormazione, trascurano un essenziale elemento giuridico e sociologico. In effetti il concetto stesso di libertà giuridica implica la facoltà di organizzarsi e strutturarsi secondo i modelli che ciascuno ritenga più opportuni e consoni alle proprie credenze, o alle proprie necessità. Nei fatti, poi, proprio alcune confessioni di più recente formazione sono orientate a non darsi norme giuridiche cogenti e sistematiche, e a non seguire modelli gerarchici permanenti, ma tendono ad organizzare la propria esistenza ed attività secondo uno stile comunitario e con forti tratti di spontaneità» (C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 385). Dello stesso avviso anche C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 137, per il quale «Si deve ritenere che non di diritto si tratta bensì di facoltà, anzi più esattamente di onere, in relazione all'art. 8 co.; statuti e organizzazioni sarebbero necessari solo per le confessioni che intendono stipulare intese. Ma questo la Costituzione non dice, né sembra si possa ricavare con un'interpretazione che dà vita ad un modello di una razionalità per così dire geometrica, i cui postulati non sono però compresi nel modello costituzionale».

[105] Come è stato annotato, una volta assunto il dato per il quale esiste una pluralità di ordinamenti giuridici, «il problema si riduce ai minimi termini: la confessione religiosa deve presupporre un aggregato, un gruppo sociale che si caratterizza in virtù di dare un significato al termine religione», per cui «l'unica differenza con le associazione religiose consiste nel fatto che queste ultime non hanno una propria concezione del mondo» (L. BARBIERI, *Per una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa*, cit., p. 76).

[106] C. MAGNI, *Avviamento allo studio del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano,

Richiamandosi l'una con l'altra, queste ultime teorizzazioni sono poi confluite all'interno di quello che si può definire il 'modello Finocchiaro': in questo caso, ci si spinge a parlare di vero e proprio paradigma non solo per l'autorevolezza della fonte da cui proviene ma perché la definizione per cui le confessioni rappresentano «comunità sociali stabili aventi una propria ed originale concezione del mondo, basata sull'esistenza di un Essere trascendente in rapporto con gli uomini»[107] è stata ripetutamente ripresa, più o meno esplicitamente, dalla giurisprudenza entrando quindi a pieno titolo nel 'diritto praticato'. La ragione della fortuna di questa formulazione non è da rivenirsi solo in una sua lineare pragmaticità ma restituisce, nel suo essere così concisa, una chiarezza espositiva che la dottrina maggioritaria le attribuisce. Tuttavia, anche questa impostazione non è andata esente da censure, poiché il riferimento a una «propria ed originale concezione del mondo» non riesce a ricondurre a unità il frammentato e poliedrico panorama del cristianesimo riformato che, a bene vedere, si è scisso in plurimi rivoli non sulla base di differenti modi di concepire i rapporti tra il mondo terreno e ultraterreno ma, sovente, sulla base di processualità ed evoluzioni storiche[108]: la prova è data dal fatto che tali comunità religiose condividono un patrimonio dottrinale e ritualità pressoché identici. Un'ulteriore questione riguarda il diretto riferimento alla trascendenza: anche tale inciso, per lo sviluppo che il fenomeno religioso associato ha assunto, appare quantomeno approssimativa poiché risaputamente esistono religioni che non solo non conoscono alcuna concezione teistica nel senso proprio del termine, ma rifiutano ogni impostazione di matrice schiettamente trascendente[109]. Giova sottolineare che lo stesso Finocchiaro –

1956, p. 77.

[107] La cui prima formulazione appare in F. FINOCCHIARO, sub *Art. 8 Cost.*, cit., p. 387.

[108] Effettivamente, «esigere una originale concezione della vita equivarrebbe ad escludere dal novero delle confessioni religiose "le numerose confessioni protestanti di diversa denominazione, che hanno la stessa *Weltanschauung* e si differenziano solo per la diversità della loro storia, anche teologica, e della loro denominazione", e implicherebbe l'esclusione di quelle confessioni chiaramente sincretiste, fondate cioè sull'assemblamento di elementi tratti da altre religioni, o tradizioni cultuali e culturali» (C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, V ed., Giappichelli, Torino, 2019, p. 206).

[109] Cfr. M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Studium*, 3,

aderendo alle critiche mosse al suo tentativo qualificatorio – ammette che l'elaborazione dottrinale valeva «solo ad inquadrare le manifestazioni di fede di ascendenza biblica, come l'ebraismo, il cristianesimo, l'islamismo. Una definizione risalente ai primi anni '70, allorché non si erano ancora manifestati in Italia i numerosi movimenti religiosi ora presenti nel nostro Paese. Tale definizione, infatti, lascia fuori dall'ambito religioso le credenze politeistiche, sciamaniche, animiste e quelle come il Taoismo e il Buddismo, che non promettono un percorso di salvezza, o una vita eterna in rapporto con un Dio unico e Trascendente»[110]. Se da un lato è doveroso riconoscere l'onestà intellettuale delle posizioni, tuttavia occorre constatare l'assenza, oggi come allora, di un approdo definitivo sull'argomento.

Come già incidentalmente affiorato, la mancanza di solidi punti di riferimento in un ambito spinoso ma cruciale per la disciplina ha spinto una nuova generazione di ecclesiasticisti a adoperarsi per colmare la lacuna: il grande pregio che accomuna tutte le elaborazioni che a breve si passeranno in rassegna è da rintracciarsi nella definitiva presa d'atto del mutamento della demografia religiosa del nostro Paese e dell'irruzione nella società di una frastagliata galassia cultuale di nuovo e nuovissimo conio.

Risponde a questi rinnovati orizzonti la teoria dell'autoqualificazione, per cui sarebbe necessario e sufficiente – ai fini del riconoscimento istituzionale – «l'elemento soggettivo della consapevolezza e della volontà dei consociati di agire come formazione autonoma nel perseguimento di uno scopo religioso»: da ciò conseguirebbe che sono «confessioni religiose quelle che come tali si autoreferenziano e autolegittimano nella prassi sociale, [per cui] lo Stato non dovrebbe che prendere atto della loro esistenza»[111]. È evidente che l'impronta

1986, p. 393 ss., e in *Saggi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1987, p. 281 ss.; ID., *Nuovi movimenti e confessioni religiose nell'esperienza italiana*, in *Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, a cura di S. BERLINGÒ, Giappichelli, Torino, 1999, p. 73 ss., e in *Scritti di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 309 ss.

[110] F. FINOCCHIARO, *Aspetti pratici della libertà religiosa in uno Stato in crisi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2001, p. 8.

[111] N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 82. Del medesimo avviso anche M. TEDESCHI, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in *Diritto e religioni*, 2, 2009, pp. 329-336, il quale sembra arrivare alle stesse conclusioni operando un itinerario argomentativo parzialmente diverso.

di tale impostazione sia autoreferenziale-funzionalistica[112]: ovvero, abbandonata ogni velleità di prefigurare una definizione sostantiva si preferisce approcciare la *vexata quaestio* sotto il profilo percettivo che, in quanto tale, non è passibile di essere sindacato. Questa teoria ha l'indiscutibile merito di fissare una *conditio* da cui non si può prescindere – ossia l'auto-riconoscimento di un aggregato come confessione religiosa –, pur non offrendo alcun elemento ulteriore ai fini qualificatori[113]. In altri termini, è chiaro che un gruppo di individui sia una confessione anzitutto perché si ritiene tale, ma ciò può

L'Autore infatti sosteneva come: «E così se sottolineassimo che il potere autonomico delle confessioni – concetto ancora non felicemente definito anche alla luce della proliferazione dei nuovi movimenti religiosi – è espressione della loro autonomia privata, non ha solo natura pubblicistica, e che nessun vincolo di derivazione è possibile configurare nei confronti di un ordinamento giuridico, quello statuale, che in passato ha limitato a tre gruppi confessionali (greci- ortodossi, israeliti e valdesi) le proprie previsioni legislative. [...] Non è certo lo Stato a promuovere il pluralismo confessionale, che nasce indipendentemente, spontaneamente, e solo in seguito può essere preso in considerazione anche sotto l'aspetto giuridico. Il fattore religioso – che costituisce l'oggetto principale del diritto ecclesiastico – non ha una dimensione esclusivamente pubblicistica, ne ha anche una privatistica, che è preliminare e che deve essere presa in considerazione anche successivamente, quando occorre dargli un contenuto giuridico. Diversamente, sarebbe impossibile distinguere tra i vari gruppi confessionali, stabilire quali sono confessioni e quali no, e con chi stipulare intese. Ciò non significa che è lo Stato a dover qualificare un gruppo religioso come tale, perché questo si autoqualifica da sé e non è nemmeno tenuto a chiedere il riconoscimento».

[112] In questo senso anche R. BOTTA, S*entimento religioso e Costituzione repubblicana. Frammenti per un progetto di manuale*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 89, per cui «la stessa attuazione della tutela [costituzionale] presuppone un processo di individuazione delle confessioni, non solo rispetto alle "associazioni religiose", ma anche rispetto alle "altre" confessioni. Questo processo è, tuttavia, un processo di autoindividuazione, al cui sviluppo rimane del tutto estranea l'attività discrezionale della P.A.: saranno le stesse "formazioni sociali religiose" a qualificarsi e definirsi come confessioni e a rendersi così autonome e indipendenti rispetto a qualsiasi altra confessione». Sulle medesime posizioni si colloca anche B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali: le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008.

[113] In effetti, «l'autoqualificazione, da sola, non può essere considerata sufficiente, come anche in base al semplice buon senso appare (nessuna persona di buon senso potrebbe ritenere che una squadra di calcio o un complesso musicale ad esempio possano qualificarsi come confessioni religiose solo perché si dichiarino tali, magari costringendo il Governo nazionale, alla luce delle pronunce giurisdizionali sopra richiamate, ad avviare con esse delle trattative finalizzate all'intesa» (E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, cit., p. 23).

considerarsi sufficiente per riconoscere quello *status* differenziato che il dettame costituzionale prevede all'art. 8, co. 3, Cost.?

La risposta all'interrogativo è negativa per alcuni Autori che intravedono una serie di perplessità rispetto all'utilizzo esclusivo del principio dell'autoqualificazione[114]: da un lato esso si potrebbe prestare a un uso pretestuoso, se non proprio fraudolento, al solo fine di godere delle guarentigie previste per le confessioni dallo Stato, dall'altro impedisce a quest'ultimo, almeno in via di principio, di operare qualsivoglia tipologia di controllo rispetto alla natura autodichiarata dell'ente[115]. Portata all'estremo, tale teoria costringerebbe

[114] Invero, la dottrina maggioritaria riconosce il criterio dell'autoreferenzialità come elemento indispensabile per il riconoscimento della matrice religiosa di un gruppo sociale, specie in relazione ai nuovi movimenti religiosi. Di recente, proprio in relazione a queste ultime realtà si è opportunamente puntualizzato: «Tutte le religioni sono nate da un lento processo evolutivo che ne ha delineato progressivamente struttura, dogmi e riti e, con riferimento a Scientology, il fatto che lo Statuto della stessa abbia assunto in modo esplicito tali caratteri solo in una fase successiva non può costituire di per sé criterio per l'esclusione della religiosità. Le indicazioni dei giuristi italiani sembrano, dunque, assestarsi in una sorta di riconoscimento fondato sul metodo induttivo, che parte dall'autoreferenzialità e che consente la massima apertura possibile del nostro sistema al riconoscimento di una confessione religiosa, in linea con le indicazioni sottese al dettato costituzionale e con le necessarie aperture giuridiche di una moderna società globalizzata» (G. CAROBENE, *Il contributo e l'approccio della Chiesa di Scientology alle sfide della globalizzazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2022, p. 225). Del medesimo avviso A. FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, in *Costituzione, Religione e Cambiamenti nel diritto e nella società*, a cura di P. CONSORTI, Pisa University Press, Pisa, 2019, p. 271.

[115] Di recente, si è espresso nel senso dell'assoluta illegittimità di qualsiasi parametro diverso dall'autoqualificazione M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., per il quale «di fronte a un testo costituzionale che contempla i significanti di religione e confessione religiosa, a meno di non considerare inoperanti tali articoli dal momento che ciò che non può essere qualificato non può neppure essere normativo, l'unico criterio capace di non violare la libertà garantita dall'art. 19 è l'autoqualificazione. Che ciò possa poi portare ad abusi [...] è problema secondario e facilmente risolvibile con il ritorno al diritto comune per tutti quegli aspetti di disciplina che non sembrano aver niente a che fare con le asserite peculiarità, dal punto di vista sociologico e storico, del fenomeno religioso». Invero, tale tesi sembra elegantemente eludere il problema posto dall'assoluta ed esclusiva autoreferenzialità del criterio in esame poiché, come acutamente rilevato in letteratura, ciò non risolverebbe alcuna reale questione da cui ne consegue «la inaccettabilità giuridica di rimettersi alla mera autoqualificazione (considerata «necessaria e sufficiente») di un ente [...] e comunque l'inutilità di una accezione così lata da risultare praticamente sconfinata» (F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il*

l'autorità pubblica al riconoscimento di qualsiasi gruppo che, pur perseguendo le finalità più disparate, si identifichi socialmente come una religione. Detto altrimenti, l'utilizzo del solo criterio dell'autoreferenziazione potrebbe causare, visto il turbinio dei nuovi movimenti religiosi che si staglia già con nettezza all'orizzonte, un poco desiderabile impazzimento del sistema di riconoscimento delle confessioni[116]. Giova fin da ora segnalare che tale principio, preso nella sua individualità, è stato ritenuto dal Giudice delle leggi carente per l'identificazione della confessionalità di un aggregato sociale[117].

Sulla base di queste considerazioni sono state successivamente svolte ulteriori elaborazioni: in particolare si è suggerito di spostare il momento del controllo sulla matrice religiosa *ex post*, proponendo in sostanza un'inedita 'inversione dell'onere probatorio'[118]. Accedendo a tale ipotesi, dunque, l'autorità pubblica interverrebbe solo a valle nel processo di riconoscimento che si suddividerebbe in due fasi: la prima vedrebbe l'agente pubblico in una posizione passiva per cui si dovrebbe sempre procedere all'automatico riconoscimento della confessione che si autoindividua come tale; una volta riconosciuto lo *status* di confessione sulla base della mera autoqualificazione, l'amministrazione dello Stato avrebbe il diritto di rintracciare in concreto, caso per caso, riscontri oggettivi sull'autodichiarazione in merito alla religiosità dei fini perseguiti[119]. *Nulla quaestio* se ci fosse

concetto giuridico di religione, cit., p. 280).

[116] Come riconosciuto da uno dei suoi massimi sostenitori: cfr. N. COLAIANNI, *Intese e legge unilaterale: per una "pratica concordanza"*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, cit., p. 159, il quale parla di «'esplosione' soggettivistica».

[117] Cfr. cap. I, par. IV

[118] È la tesi proposta da G. DI COSIMO, *Privilegi per le confessioni religiose: chi certifica l'autenticità dei motivi di coscienza?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p. 4243 ss., riproposta in termini sostanzialmente analoghi in ID., *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1998, pp. 421-436, per il quale «nel metodo extravalutativo spetta al soggetto competente (giudice o pubblica amministrazione) dimostrare che il gruppo non è una confessione religiosa: in mancanza di questa dimostrazione resta valida l'autoqualificazione», p. 432.

[119] Le riflessioni Di Cosimo sembrano voler individuare una soluzione intermedia che metta a sistema il metodo intravalutativo, ossia il controllo da parte dell'autorità statuale, e il criterio dell'autoqualificazione per cui l'impostazione prospettata «non muove da una data definizione di confessione religiosa, ma dall'autoqualificazione del gruppo. Cionondimeno, il giudice sottopone l'autoqualificazione alla verifica di alcuni test formulati avendo presenti i caratteri che di solito contraddistinguono le confessioni religiose» (G. DI COSIMO, *Alla ricerca*

corrispondenza tra dichiarazione e fini, per converso si procederebbe alla revoca del riconoscimento nell'ipotesi di «concorrenza di più indicatori negativi»[120]. La fragilità di tale tesi, come intuibile, investe esattamente quest'ultimo punto, per cui non è dato sapere né quali siano gli indicatori[121] sulla base dei quali l'autorità pubblica debba compiere il controllo rispetto ai princìpi di verità e corrispondenza, né le conseguenze in cui i parametri risultino contraddittori.

In un saggio divenuto ormai classico sul tema si è invece avanzata una strategia di tipo deduttivo: constatando la presenza di «una serie di formazioni sociali che sono sicuramente qualificabili come gruppi con fine di religione poiché è lo stesso ordinamento giuridico a definirli confessioni religiose»[122], si è ritenuto opportuno partire da essi per ricavare alcuni elementi qualificanti come la presenza di una struttura organizzativa, seppur a livello embrionale, e la sussistenza di un sistema etico-valoriale radicato nella trascendenza che proponga ai fedeli un modello di vita e/o una prospettiva escatologica ritenuta attraente[123].

---

delle confessioni religiose, cit., pp. 431). Sul controllo *ex post*, solo sotto il profilo giudiziale, concorda anche N. COLAIANNI, *Sul concetto di confessione religiosa*, in *Il foro italiano*, 2, 1995, c. 2992, il quale sottolinea che non vi è «nessun dubbio sulla possibilità di controllo dell'autoqualificazione, ma essa è eventuale e avviene in un secondo momento, quello processuale».

[120] G. DI COSIMO, *Privilegi per le confessioni religiose: chi certifica l'autenticità dei motivi di coscienza*, cit., p. 4244.

[121] Alcune ipotesi sono offerte ancora da Di Cosimo, secondo il quale occorrerebbe riferirsi «alla considerazione sociale di cui gode il gruppo; alla presenza di riti e cerimonie; alla presenza di una organizzazione istituzionale; alle indicazioni contenute nel libro sacro per il gruppo; alla presenza di una originale concezione del mondo basata sull'esistenza di un essere trascendente; all'attività in concreto esercitata ecc.» (G. DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, cit., p. 432).

[122] S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, cit., p. 77.

[123] In un prospettiva più ampia si veda G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa": il caso Scientology*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 1998, p. 832, il quale – utilizzando parametri già ricordati – sostiene: «Perché un gruppo possa essere ascritto al *genus* delle confessioni religiose ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, e quindi di tutta la legislazione ordinaria ad esso subordinata, è necessario e sufficiente che in esso si evidenzino elementi minimi di connotazione religiosa: ossia, che il gruppo abbia un'ampia, si potrebbe dire generica, concezione del sacro, sia esso trascendente o immanente; che tenga riunioni e compia pratiche nelle quali venga vissuta in forme proprie la dimensione anche comunitaria dell'esperienza del sacro; che in esso vi siano persone in qualche

Nell'attuale panorama della manualistica di più recente edizione si riscontrano due tendenze: da un lato affiora una corrente minoritaria che ritiene il criterio dell'autoreferenziazione necessario e sufficiente per l'individuazione della matrice confessionale di un aggregato sociale[124]; dall'altro si è affermato un diverso indirizzo che, pur non negando la necessarietà della percezione soggettiva del gruppo come confessione, considera opportuno affiancare una serie di altri requisiti che consentano l'esatta individuazione di realtà sociali che siano propriamente religiose[125].

6. *L'orientamento ondivago delle Corti superiori: quale nomofilachia senza* nomos*? Il diritto vivente come strumento per cogliere le nuove sfumature del sacro*

L'analisi del ruolo che la giurisprudenza, specie costituzionale[126], ha giocato sulla qualificazione giuridica del concetto di confessione

---

modo e misura abilitate alla funzione di guida». Si rinvia anche a F. FRENI, *L*iter *delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2018, p. 14, per cui «è possibile ritenere che oggi il concetto di confessione religiosa ricomprenda anche qualunque gruppo che si organizza con proprie norme, per coltivare, perpetuare e diffondere in positivo una propria fede o convinzione collettiva identitaria, nella necessità di seguire un benefico itinerario spirituale o di perpetuare una benevola visione globale del mondo e della vita, al fine di raggiungere uno stato di felicità o di bene-essere condiviso già in questa sola esperienza terrena, a prescindere dall'esistenza o meno del numinoso e di una vita eterna oltre la morte».

[124] È il caso, per esempio, di P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., pp. 88-97.

[125] Tra gli altri, si rimanda a A. FUCCILLO (a cura di), *Diritto, religioni, culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2022; I. ZUANAZZI, M.C. RUSCAZIO, M. CIRAVEGNA, *La convivenza delle religioni negli ordinamenti giuridici dei Paesi europei*, Giappichelli, Torino, 2022; E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve diritto ecclesiastico*, XVII ed., Giuffrè, Milano, 2022; A. BETTETINI, A. PEREGO, *Diritto ecclesiastico*, Cedam-Wolters Kluwer, Padova-Milano, 2023.

[126] Cfr. sul punto S. DOMIANELLO, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica: vantaggi e rischi del passaggio dalla 'copertura' delle fonti a quella dei valori*, in *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 39 la quale nota come «giurisprudenza costituzionale italiana ha svolto e continua a svolgere un ruolo centrale nel processo di definizione dei contenuti del nostro diritto ecclesiastico, sia a motivo

religiosa rappresenta una cartina al tornasole, un vero e proprio *pressure test*, rispetto alle elaborazioni dottrinali precedentemente rammentate[127]. La rapida carrellata delle sentenze che si passeranno in rassegna, chiaramente una cernita rispetto alla mole complessiva degli arresti sull'argomento[128], traduce tutta la complessità del tema. Ad ogni modo, in via preliminare, si può già anticipare che il formante giurisprudenziale ha intrapreso percorsi ondivaghi (quando non è incorso in veri e propri abbagli) connotati da ragionamenti logico-giuridici talvolta tautologici se non contraddittori in relazione all'individuazione della matrice religiosa di un gruppo sociale.

In prospettiva diacronica, occorre prendere le mosse dalla sentenza n. 467/1992[129] della Corte costituzionale la quale, pur non pronunciandosi direttamente sulla natura confessionale di un aggregato religioso, fissa una direttrice utile a scriminare la reale natura

dell'indeterminatezza e della forte carica assiologica di gran parte dei princìpi che è dato riscontrare nella specifica materia, sia a motivo delle gravi trascuratezze, quanto a tempestività e precisione, nelle quali è incorso il legislatore, proprio in questo delicato settore».

[127] Sul punto si vedano gli ampi studi di L. OLIVIERI, *Nuove religioni, principio di autoreferenziazione e Corte Costituzionale*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 197 ss.; S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia religiosa (1987-1998)*, cit.; A. MADERA, *La definizione della nozione di religione ed il ruolo della giurisprudenza: una comparazione fra l'ordinamento statunitense e quello italiano*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2, 2018, pp. 529-572; EAD., *La nozione di confessione religiosa nel prisma della giurisprudenza: un'analisi dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Costituzione, Religione e Cambiamenti nel diritto e nella società*, Pisa University Press, Pisa, 2019, pp. 327-346; EAD., *Atheism in Judicial Discourse. An Analysis of the Italian Constitutional Scenario*, in *International Journal for Religious Freedom*, 2, 2023, pp. 57-81. Della stessa Autrice, sulle medesime tematiche e in ottica comparatistica, si rinvia a EAD., *The Meaning of 'Religion' in English Case Law,* in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 39, 2017, pp. 160-171.

[128] Si veda sul punto R. CONTE, *Princìpi di uguaglianza e tutela delle religioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Questione Giustizia*, 6, 2005, pp. 1137.1151; A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2014.

[129] Per facilitare la lettura si è scelto di non eccedere con i richiami specifici ai riferimenti giurisprudenziali, considerata la loro frequenza. Quando non diversamente specificato, tutte le sentenze delle corti nazionali sono reperibili sul motore di ricerca *DeJure*. Quanto invece alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (e della Commissione), il repertorio citato è interamente consultabile al seguente indirizzo web https://www.echr.coe.int/hudoc-database.

delle confessioni[130]: peraltro, tale arresto si pone come antecedente logico alla sentenza della Consulta del 1993 di cui si tratterà a breve e per questa ragione è opportuno individuarne gli aspetti salienti, indispensabili a una più penetrante comprensione delle argomentazioni sottese a quest'ultima decisione.

In effetti, nella sentenza n. 467/1992, i giudici della legittimità costituzionale, pur utilizzando in maniera interscambiabile i termini 'associazioni' e 'confessioni religiose', riconoscono il *quid pluris* di queste peculiari realtà tanto nella strutturazione organizzativa quanto nelle finalità religiose per cui lo stesso modulo sociale è preordinato. Riprendendo dunque criteri di provenienza squisitamente dottrinale, l'orientamento giurisprudenziale in questione si conforma allo *specimen* istituzionalista con finalità religiosa: l'influenza delle teorizzazioni di Finocchiaro risulta in questo contesto oltremodo evidente nella misura in cui «la qualificazione dell'ente non è sottratta alla valutazione della sua reale natura, secondo i criteri desumibili dall'insieme delle norme dell'ordinamento. Le associazioni a carattere religioso che non siano già state civilmente riconosciute come tali (secondo le regole poste sulla base di intese o secondo la disciplina, che ancora sopravvive, della legge 24 giugno 1929, n. 1159) devono comprovare la natura e la caratteristica religiosa dell'organizzazione, secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto. Ciò dovrà essere fatto alla stregua della reale natura dell'ente e dell'attività in concreto esercitata, non potendosi ritenere, in conformità al principio già enunciato dalla Cassazione per altri tipi di enti non commerciali, che una associazione sia arbitra della propria tassabilità»[131]. Tale orientamento risulta essere di

[130] Per un puntuale commento all'arresto in oggetto si rinvia a G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di «confessione religiosa»: il caso di Scientology*, cit., p. 817 ss.; F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, cit., pp. 279-284.

[131] Corte costituzionale, sentenza n. 467 del 5-19 novembre 1992, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1ª Serie speciale*, n. 49 del 25 novembre 1992, pp. 70-75. Cfr. in argomento F. FINOCCHIARO, *Scientology nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 1995, pp. 603-613; N. COLAIANNI, *Caso Scientology: associazione religiosa o criminale?*, in *Il foro italiano*, 12, 1995, pp. 693-698; G. D'ANGELO, *Ultime vicende giudiziarie della Chiesa di Scientology*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1998, p. 384 s.; F. SAUCHELLI, *La qualificazione giuridica di Scientology*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1999, pp. 242-293. Ancor prima sulla

capitale importanza poiché la Corte, ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.P.R. n. 633/1972 (*Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto*), traccia un solco da cui non si è più discostata. Traendo le loro conclusioni dall'analisi del criterio dell'autoindividuazione, infatti, i giudici della legittimità costituzionale affermano apertamente l'insufficienza di tale indice, intuendo – come già rilevato – il possibile utilizzo fraudolento dello stesso da parte di realtà sociali che, attraverso una semplice autodichiarazione, potrebbero giovarsi di garanzie che l'ordinamento riserva alle sole confessioni religiose[132]. Detto altrimenti, non può bastare che il richiedente si autoqualifichi come confessione per essere tale, perché se così fosse – tra le altre prerogative connesse allo *status* – sarebbe appunto «arbitro» della propria condizione giuridica.

A distanza di qualche mese, la Consulta ritorna sull'argomento con la sentenza n. 195/1993 specificando ulteriormente la propria posizione[133]. Nel ribadire come il criterio dell'autoqualificazione

natura giuridica di Scientology si vedano F. FINOCCHIARO, *L'organizzazione di Scientology e i suoi fini*, *Il diritto ecclesiastico*, 2 1991, pp. 459-462; P. MAZZEI, *La natura della "Chiesa di Scientologia"*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2 1991, pp. 405-419. In una prospettiva più ampia si rinvia anche a A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma 2012, p. 95 ss.; P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. CARDIA, G. DALLA TORRE, Giappichelli, Torino 2015, p. 75 ss.

[132] In specie, la pronuncia in argomento ha affrontato il problema questione di legittimità costituzionale prospettata dal giudice *a quo* «deducendo la irragionevolezza della non controllabilità della natura religiosa della associazione, sulla base dell'assunto che sia sufficiente o vincolante la "autoqualificazione" che l'associazione stessa faccia di se medesima: con l'effetto che sarebbero immediatamente applicabili i benefici previsti dalle disposizioni denunciate, senza una verifica degli "statuti", previsti per le confessioni religiose» (sentenza n. 467/1992, Corte costituzionale, Considerato in diritto, n. 7).

[133] In particolare, nell'arresto in questione la Corte costituzionale dichiara illegittima dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 16 marzo 1988, n. 29, che riconosceva l'attribuzione di contributi pubblici per la costruzione di luoghi di culto solo alla Chiesa cattolica e alle confessioni dotate d'intesa ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost. L'esclusione da tali benefici, sulla base di una lettura sistematica del primo e del terzo comma dell'art. 8 Cost., viola, a parere della Corte, il principio di uguale libertà delle confessioni religiose sancito dal primo comma dell'articolo 8 della Costituzione. Cfr., segnatamente sul punto, L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza costituzionale n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2003, p. 667 ss.; G.P. PAROLIN, *Edilizia di culto e legislazione regionale nella*

configuri un elemento necessario ma non sufficiente individua una serie di altri parametri, invero duramente criticati in letteratura: in effetti alcuni di essi sono del tutto tautologici e non offrono all'interprete nessun elemento di novità, altri invece sono già stati succintamente ricordati quanto alla loro intrinseca fragilità nel paragrafo precedente. Nell'arresto in commento emerge la difficoltà e quasi il disagio, da parte del giudice secolare di addentrarsi in una disciplina che sembra essere un anfratto in cui ogni movimento potrebbe scatenare scosse telluriche in grado di incrinare precari equilibri e minacciare seriamente la tenuta del principio supremo di laicità così come consacrato nella precedente sentenza n. 203/1989 della medesima Corte[134]. Nell'impresa funambolica di individuare alcuni indici, infatti, la Consulta sembra confondere ulteriormente acque già torbide stabilendo insufficiente che «il richiedente si autoqualifichi come confessione religiosa», precisando però: «*Nulla quaestio* quando sussiste un'intesa con lo Stato. In mancanza di questa, la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprime chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione»[135]. Orbene, è evidente che qualora un'istituzione religiosa abbia sottoscritto già un'intesa, la questione qualificatoria è del tutto superflua: per assurda ipotesi, *rebus sic stantibus*, se il decisore politico decidesse di firmare un'intesa ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost. (e questa fosse approvata dal Parlamento) con un'associazione calcistica, quest'ultima per l'ordinamento giuridico sarebbe a tutti gli effetti una confessione religiosa. Tale rilievo,

---

giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza 195/1993 alla sentenza 346/2002, in *Giurisprudenza italiana*, 1, 2003, p. 351 ss.

[134] Medesime preoccupazioni sono condivise anche dalla giurisprudenza spagnola, al riguardo si rinvia a A. MOTILLA DE LA CALLE, *Aproximación á la categoria de confesión religiosa en el derecho español*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1989, p. 145 ss. e dello stesso Autore, *Sectas y derecho in España. Un estudio en torno a la posición de los nuevos movimientos religiosos en el ordenamiento jurídico*, Editoriales de Derecho Reunidas. EDERSA, Madrid, 1990, in particolare p. 248 ss., e *Grupos marginales y libertad religiosa: los nuevos movimentos religiosos ante los tribunales de justicia*, in *Anuario de derecho eclesiastico del Estado*, vol. 11, 1993, p. 114 ss.

[135] Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 19-27 aprile 1993, *Considerato in diritto*, n. 5, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1ª Serie speciale*, n. 19 del 5 maggio 1993, p. 20.

dunque, non offre alcuna vera pista percorribile perché non focalizza il reale snodo qualificatorio-definitorio, apparendo quindi del tutto inconsistente sul piano del diritto nel suo essere un diallelo[136].

Anche il riferimento ai «precedenti riconoscimenti pubblici» e alla disciplina statutaria sconta una serie di criticità[137]: non è infatti dato sapere, in maniera esatta ed univoca, quali siano e quale natura debbano avere gli atti 'pubblici', temporalmente precedenti, che riconoscano la confessionalità dell'istante. Non si accenna neppure a quale debba essere l'istituzione pubblica deputata al riconoscimento: il tenore letterale della locuzione «riconoscimento pubblico» potrebbe far ritenere che lo stesso possa essere attribuito anche da autorità straniere. Sarebbe in questo caso curioso analizzare l'esplicarsi di tale modalità di incedere per cui l'autorità pubblica italiana sarebbe in qualche modo vincolata, in uno spettro di competenze – ossia quelle relative al riconoscimento – fino ad ora gelosamente custodite, da una decisione presa da un soggetto statuale straniero, peraltro, con tutte le difficoltà procedurali e amministrative che questo processo potrebbe comportare.

La specificazione dell'elemento statutario come indice della confessionalità dell'ente, senza ulteriori specificazioni, pare essere un'infelice soluzione del tutto inadatta nella sua formulazione a indagare la matrice religiosa dalla collettività istante. Nondimeno, seguendo il ragionamento logico-giuridico sotteso alla decisione e rigettando dunque la riproposizione implicita del principio autopercettivo, non vengono menzionati neppure a livello esemplificativo quali siano i

[136] Si è peraltro opportunamente evidenziato come tale criterio si traduca in una «vera e propria inversione logica nella lettura del dettato costituzionale [dal momento che] il potere-diritto di concludere intese, riconosciuto alle confessioni diverse dalla cattolica dall'art. 8.3 Cost., è una conseguenza del possesso del carattere di confessionalità da parte di una formazione religiosa, non certo un presupposto», M. RICCA, Pantheon. *Agenda della laicità interculturale*, cit., p. 108.

[137] Invero, «il riferimento a "precedenti riconoscimenti pubblici" se non è una petizione di principio (il riconoscimento pubblico si basa sul riconoscimento pubblico), rischia comunque di ergere lo Stato a giudice delle questioni di fede, con buona pace della sua laicità (o forse mira a 'chiudere' il sistema dei culti ammessi a quelli già riconosciuti?); il riferimento ai "caratteri chiaramente espressi dallo statuto" o è un riconoscimento ipocrita dell'autoqualificazione, oppure ci riporta alla petizione di principio (è culto ciò che ha i caratteri del culto) [...]», R. BIN, *Libertà* dalla *religione*, cit., p. 41

caratteri suggellati nello statuto da cui si debba desumere la natura religiosa dell'istante. A chi spetta, dunque, individuare tali criteri? Verrebbe da rispondere 'alla pubblica amministrazione' ma, nell'assenza di qualunque puntualizzazione, la Consulta si limiterebbe a registrare semplicemente un dato della prassi, peraltro da sempre spietatamente criticato in dottrina[138]. Ulteriormente, ai sensi del dettame costituzionale, l'art. 8, co. 2, Cost. prevede non già un obbligo ma una mera facoltà riconosciuta in capo alle confessioni religiose di dotarsi di uno statuto, di talché se ne deduce che una confessione potrebbe essere tale pur non sottoscrivendo alcun regolamento statutario.

L'ultimo indice che la Corte individua, quasi residualmente, echeggia lo *specimen* sociologico delle cui debolezze si è già detto: il dato stravagante, tuttavia, rimane la scelta di annoverarlo all'interno di un arresto giurisprudenziale. In effetti, tra tutte le teorie menzionate nel paragrafo precedente, l'individuazione della natura religiosa di un ente sulla base della sola indagine sociologica, preso atto dell'intrinseca vaghezza che denota da sempre la *communis opinio*[139],

---

[138] Hanno espresso perplessità circa la tenuta del ragionamento logico-giuridico effettuato dalla Consulta, R. ACCIAI, *La sent. n. 195 del 1993 della Corte costituzionale e sua incidenza sulla restante legislazione regionale in materia di finanziamenti all'edilizia di culto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1993, p. 2151 ss.; G. DI COSIMO, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza e uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 1993, p. 2165 ss.; R. BOTTA, *Le fonti di finanziamento dell'edilizia di culto*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 1994, p. 768 ss.; P. COLELLA, *Un «passo avanti» a garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose*, in *Giurisprudenza italiana*, 1, 1994, p. 100 ss.; A. GUARINO, *Il regime tributario degli edifici di culto. Spunti per una ricostruzione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1994, p. 267 ss.; C. CARDIA, *Edilizia di culto e l. 222/85*, in *Il foro italiano*, 1, 1995, p. 3114 ss.; G. GIOVETTI, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Cedam, Padova, 1997; L. ZANNOTTI, *Il diritto ecclesiastico verso il terzo millennio: l'edilizia di culto e il dialogo religioso*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1997, p. 748 ss.; G. GARANCINI, *L'edilizia di culto: evoluzione normativa e problematiche interpretative*, in *Iustitia*, 2000, p. 111 ss.; G. GUZZETTA, *Non è l'"eguale libertà" a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2002, p. 2624 ss.

[139] Si è sul punto giustamente osservato come «il pluralismo "aperto" che ispira la nostra Carta costituzionale, ed in ispecie il primo comma dell'art. 8, garantisce appunto la "molteplicità", "diversità" e "specificità" delle credenze di religione e non consente di limitare il canone della uguale libertà di tutte le confessioni a quelle tra esse che appaiano più consolidate, diffuse ed apprezzate e quindi più «conformi» al comune sentire» (G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa": il*

appare forse l'unica non verificabile empiricamente perché suscettibile di essere influenzata da fattori esogeni non isolabili e, quindi, difficilmente controllabili[140]. La dottrina, ben consapevole di questa debolezza, non a caso ha rinforzato tale costrutto sociologico con ulteriori specificazioni come il radicamento nel territorio nazionale, la presenza di forme organizzative, ecc.

A chiarificazione dei criticati indici rassegnati dalla Consulta nella sentenza n. 195/1993 è intervenuta la Corte di Cassazione nella nota *querelle* giudiziaria legata all'*affaire* Scientology[141]: nel caso di specie la pronuncia n. 1329/1997 della suprema corte interviene a valle di un procedimento giudiziario travagliato, in cui si contestavano gravi ipotesi di reato in merito alla compagine sociale *de qua*[142]. In questa sede, preme rilevare come gli ermellini censurino l'operato del giudice del merito, il quale «avrebbe dovuto in primo luogo accertare quali altri atti, diversi dall'intesa, costituiscano o comportino [...] pubblico riconoscimento di una confessione religiosa, e spiegare quindi perché atti di provenienza pubblica, quali le sentenze dei

caso Scientology, cit., p. 822).

[140] La Corte sembra riprendere la tesi di D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 120-121, secondo il quale «per il diritto positivo italiano avremo confessione religiosa quante volte una Comunità si affermi quale gruppo con finalità religiose nell'opinione pubblica formatasi nella società italiana»; cosicché «verranno esclusi dal novero delle formazioni sociali che il Costituente regola all'art. 8 le Comunità che sono espressioni di una religione tribale o comunque primitiva, specie se i riti ed, in genere, le varie manifestazioni di questa si presentano in antitesi, o semplicemente al di fuori, dei principii che presiedono alla nostra civiltà».

[141] Si veda in argomento R. BLAIOTTA, *Scientology: una religione al cospetto della legge*, in *Cassazione penale*, 9, 1996, pp. 2528-2536.

[142] Cfr. R. BLAIOTTA, *La Suprema Corte ancora su Scientology , organizzazioni religiose ed associazioni criminali*, cit., pp. 2395-2400; L. CASTRA, *Osservazioni sulla natura di Scientology*, in *Il diritto ecclesiastico*, 4, 1998, pp. 609- 622; N. COLAIANNI, *La via giudiziaria alla religiosità: la vicenda di "Scientology"*, in *Il Foro italiano*, 6, 1998, pp. 396- 401; M. FORMICA, *Scientology e l'accusa di associazione per delinquere: brevi riflessioni sulla giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *L'Indice penale*, 3, 1998, pp. 709-737; G. LONG, *Il caso Scientology: confessione religiosa o associazione per delinquere? (Cassazione penale, Sez. VI, 22 ottobre 1997)*, in *Diritto penale e processo*, 4, 1998, pp. 479-489; F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, cit., pp. 279-294; G. D'ANGELO, *Ultime vicende giudiziarie della Chiesa di Scientology*, cit., pp. 384-408; M. RAVENNA, *Confessione religiosa e associazione a delinquere*, in *L'indice penale*, 3, 1998, pp. 739-779.

giudici ordinari e di quelli tributari [...] non siano idonee a costituire, e comunque non comportino nemmeno indirettamente un riconoscimento pubblico»: aggiungendo, peraltro, con riguardo al criterio della *communis opinio* come essa «non possa essere adoperata come indice di religiosità, perché ciò lederebbe i diritti delle minoranze e che, di conseguenza, si debba ricorrere al parametro della *opinio doctorum*»[143].

Il riferimento al consenso della comunità scientifica che sul punto – come già detto – è ben lungi dell'essersi coagulato sembra essere un goffo tentativo di trovare un *escamotage* per uscire dall'*impasse* determinata dall'impossibilità di tradurre sul piano del diritto la teoria sociologica tale per cui «il carattere religioso di una comunità non dipende, in ispecie nello Stato laico, né dalla *communis opinio* né dalla *opinio doctorum*: nel primo caso, perché sarebbe rimesso in buona sostanza alla volontà della confessione maggioritaria, con palese violazione del principio d'uguale libertà delle confessioni e del generale principio di tutela delle minoranze; nel secondo caso, perché ogni verifica sul piano teologico del patrimonio dogmatico, delle attività cultuali e della catechesi invaderebbe un campo "altro" nel quale lo Stato non può esercitare alcun potere sovrano»[144]. La sentenza in commento, è stata definita da autorevole dottrina come un *test* preliminare, ancorché non del tutto completo e convincente, per dimostrare la religiosità di un ente. In particolare, quella che è stata ritenuta la «via giudiziaria alla religiosità»[145] suppone che i giudici si debbano limitare a verificare l'esistenza di precedenti riconoscimenti pubblici accompagnati da uno statuto in cui siano presenti «sicuri indici di religiosità»[146]: qualora il vaglio dia riscontro positivo, non si

[143] CORTE DI CASSAZIONE, sentenza n. 1329/1997.

[144] G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di confessione religiosa: il caso Scientology*, cit., p. 822.

[145] N. COLAIANNI, *La via giudiziaria alla religiosità: la vicenda di "Scientology"*, cit., p. 396.

[146] CORTE DI CASSAZIONE, sentenza n. 1329/1997. La medesima pronuncia specifica poi come «la mancanza di una definizione legale della religione e della confessione religiosa indica a chiarissime lettere la volontà del legislatore costituente di non precludere – salva la condizione predetta [non contrarietà dei riti al buon costume] e la tutela costituzionale contestuale assicurata a diritti di egual valore – tale esercizio ad alcuno, per diverse o strane che siano le sue credenze religiose e le loro ascendenze culturali».

dovrebbe negare la matrice confessionale dell'istante. A ben vedere tuttavia, e qui sta il cortocircuito, l'applicazione di tale orientamento rifluisce in una sorta di raffinata riproposizione del principio dell'autoqualificazione[147] che emerge in tutta la sua dirompenza nella misura in cui, qualora il riconoscimento pubblico sia indiretto o implicito, le disposizioni statutarie acquistano *ipso facto* un ruolo dirimente[148]. Se così fosse, dunque, basterebbe adottare opportuni espedienti giuridici che complessivamente confezionino uno statuto *ad hoc* in grado di sopportare eventuali 'picconate' giurisprudenziali. In altre parole, conducendo l'indagine esclusivamente alla luce del funzionamento della confessione ricavabile dallo statuto non si fa altro che legittimare implicitamente come criterio determinante quello dell'autoqualificazione scivolando così in un pericoloso vicolo cieco e aprendo la strada ad autoriconoscimenti pretestuosi. D'altronde il cortocircuito si è palesato anche in letteratura nella misura in cui autorevoli sostenitori della sufficiente validità del criterio dell'autoreferenziazione non si sono potuti tuttavia esimere dal fugace ma indicativo rilievo per cui rimane comunque necessario che tale indicatore sia allineato alla «comune considerazione proveniente non solo dall'interno, dagli stessi adepti, ma anche dall'esterno e dall'estero»[149]. La sentenza n. 1329/1997 traccia un solco profondo nell'orientamento dei giudici di legittimità sull'argomento e, al contempo,

[147] Tale rilievo non è passato inosservato a uno dei massimi esponenti della teoria dell'autoreferenziazione, il quale pur criticando alla Corte di legittimità un atteggiamento troppo cauto e talvolta contradditorio non ha potuto fare a meno di notare come «L'autoqualificazione statutaria è assunta [...] a 'indice sicuro' della religiosità fino a prova contraria della sua effettività» (N. COLAIANNI, *La via giudiziaria alla religiosità: la vicenda di "Scientology"*, cit., p. 397).

[148] Come peraltro sottolineato ancora da N. COLAIANNI, *La via giudiziaria alla religiosità: la vicenda di "Scientology"*, cit., p. 398, il quale – nel puntellare la tesi dell'autoqualificazione – sostiene come «vada rilevata una promozione dell'efficacia, almeno in prima approssimazione, dell'autoqualificazione statutaria: questa non può essere, bensì, contrastata ma sulla base di elementi fattuali e non alla stregua di un'astratta e aprioristica nozione di religione e di confessione religiosa (volutamente) inesistente nell'ordinamento e perciò non legittimamente formulabile da parte del giudice dello Stato se non a costo di un nuovo giurisdizionalismo».

[149] N. COLAIANNI, *La via giudiziaria alla religiosità: la vicenda di "Scientology"*, cit., p. 400. Sul punto si veda anche G. D'ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e reale diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2003, p. 710 ss.

possiede l'indiscutibile pregio di aprirsi definitivamente al pluralismo religioso che, proprio in quegli anni, acquistava una rilevanza crescente tra i cultori della materia, divenendo nel volgere di qualche lustro un tema classico della letteratura ecclesiasticistica. In effetti, il giudice della nomofilachia, conscio di doversi confrontare con un panorama cultuale radicalmente cambiato rispetto solo a qualche decennio prima, dilata «l'elaborazione di una definizione di religione [che] non può essere fondata […] esclusivamente sulle concezioni religiose ebraiche, cristiane e musulmane, che finirebbero per escludere le religioni politeiste, quelle sciamaniche o animiste e quelle che, come il Taoismo o il Buddhismo nelle sue varie articolazioni, non promettono al credente la vita eterna col corredo di percorsi di salvezza privilegiati dal rapporto o addirittura dalla particolare grazia di un Dio unico»[150].

A puntellare l'indirizzo ermeneutico di cui si è appena dato conto è intervenuta, solo qualche mese dopo, ancora una volta la Corte di Cassazione con la sentenza n. 9476/1997 in cui, aderendo in sostanza all'orientamento in questione si spinge, forse con uno slancio eccessivo, a fissare una vera e propria definizione per cui sarebbero religioni quelle «strutture sociali, organizzate su modi similari e per funzionalità in qualche modo coincidenti, di individui professanti proprie credenze religiose». È del tutto evidente l'influenza delle elaborazioni dottrinali ricordate nel paragrafo precedente, tra cui l'impianto istituzionalista[151] relativo al modello organizzativo; tuttavia il

[150] CORTE DI CASSAZIONE, sentenza n. 1329/1997. Peraltro, nel medesimo arresto si specifica come «La mancanza nell'ordinamento di una definizione del concetto di religione non è infatti casuale, ma è ispirata alla complessità e alla polivalenza della nozione di essa e alla conseguente necessità di non limitare con una definizione precostituita e per ciò stesso restrittiva l'ampia libertà religiosa assicurata - nei limiti predetti - con la normativa costituzionale in esame. Finalità che il legislatore costituzionale ha costantemente perseguito non usando mai il sostantivo "religione" e usando in sua vece il sostantivo "confessione" accompagnato dall'aggettivo "religiosa", espressione questa che identificando sul piano filologico un gruppo connotato da una comune professione di fede, accentua da una parte il riferimento alla persona, cui la normativa costituzionale assicura tutela, e ai suoi soggettivi convincimenti in materia, e dall'altra il distacco laicale dalle dottrine, dalle rivelazioni o dalle tradizioni caratterizzanti sul piano oggettivo una religione esistente o una sopravveniente».

[151] Criticato in dottrina per i motivi ricordati: cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *I princìpi e gli strumenti del pluralismo confessionale (artt. 7 e 8)*, in *Nozioni di diritto*

riferimento a «individui professanti proprie credenze religiose» sembra, nuovamente, del tutto tautologico poiché una confessione sarebbe in definitiva un gruppo di individui accomunati dalla medesima credenza religiosa, il che – evidentemente – non dice nulla rispetto all'individuazione, sul piano del diritto, della specificità della natura confessionale di un aggregato sociale.

Più di recente, gli ermellini sono ritornati seppur in maniera indiretta sul tema della qualificazione giuridica delle confessioni religiose con la sentenza n. 16305/2013, la quale apparentemente sembrava aver posto un punto all'annosa e ben nota questione dell'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa da parte dell'Unione degli atei e agnostici razionalisti[152]. Per quel che in questa sede interessa, l'arresto in questione constata l'inerzia del legislatore e lo stimola, seppur tangenzialmente, a intervenire sul punto dacché «lo Stato non può trincerarsi dietro la difficoltà di elaborazione della definizione di religione. Se dalla nozione convenzionale di religione discendono conseguenze giuridiche, è inevitabile e doveroso che gli organi deputati se ne facciano carico, restando altrimenti affidato al loro arbitrio il riconoscimento di diritti e facoltà connesse alla qualificazione». Nella sentenza *de qua* non si individuano invero parametri per saggiare la matrice religiosa di un ente ma, opportunamente, la Corte ritiene che tale incombenza spetti primariamente al legislatore[153]: le ripercussioni giuridiche del riconoscimento dello *status* di confessione e viepiù la stipula dell'intesa sono concetti densi di significati e «come è stato insegnato da attenti studi, si devono garantire

ecclesiastico, a cura di G. CASUSCELLI, V ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 88, secondo cui la salvaguardia costituzionale sarebbe comunque accordata «per diverse che siano le strutture normative e organizzative prescelte, dalle più complesse alle più semplici, essendo costituzionalmente tutelate anche le confessioni che non intendano organizzarsi secondo uno statuto».

[152] Già in precedenza, in senso adesivo rispetto alla pronuncia in questione, si veda G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 163; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, cit., p. 126.

[153] Cfr. F. DI PRIMA, *Le trattative per le Intese con le Confessioni religiose tra politica e diritto (osservazioni a margine dell'ordinanza n. 40 del 2015 della Corte costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 1, 2015, p. 131 ss., in cui l'Autore ricostruisce puntualmente l'*iter* che ha condotto la vertenza fino al Corte di cassazione.

contemporaneamente, di regola tramite le intese: l'indipendenza delle confessioni nel loro ambito, nell'accezione più estesa; il loro diritto di essere ugualmente libere davanti alla legge; il diritto di diversificarsi l'una dall'altra; ma anche la garanzia per lo Stato – ecco il senso della regolamentazione dei rapporti – che l'esercizio dei diritti di libertà religiosa non entri in collisione, per quanto è possibile, con le sfere in cui si manifesta l'esercizio dei diritti civili e del principio solidaristico cui ogni cittadino è tenuto»[154]. In un passaggio successivo del medesimo arresto, nel tentativo di sciogliere il nodo gordiano della sindacabilità giurisdizionale dell'avvio delle trattative per giungere alla stipula dell'intesa e tenuto conto che l'azione del governo debba informarsi al principio di laicità e non discriminazione, si reputa indispensabile limitare la discrezionalità del decisore politico in questo delicatissimo passaggio rilevando l'incompatibilità di tale incedere con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8, co. 1, Cost.: opinione, quest'ultima, apertamente sconfessata dalla Corte costituzionale nella dibattutissima sentenza n. 52/2016.

In effetti, sempre sulla vicenda legata all'Unione degli atei e agnostici razionalisti, si è pronunciata, come noto, anche la Corte costituzionale a seguito del ricorso presentato dal Consiglio del Presidente del Consiglio per conflitto tra poteri dello Stato, scatenato dalla sentenza appena menzionata. Proprio nel risolvere tale contrasto, la Consulta nella sentenza n. 52/2016, di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione, si è invero brevemente soffermata anche sul parametro dell'autoqualificazione come indicatore per il riconoscimento della confessionalità di un'associazione che, *ex professo*, non si percepisce come una confessione[155]. In effetti, «Le confessioni

[154] CORTE DI CASSAZIONE, sentenza n. 16305/2013.

[155] Come detto, la sentenza in questione verrà commentata approfonditamente in seguito; tuttavia, è opportuno fin da ora richiamare la dottrina più autorevole che ha ampiamente dissodato le argomentazioni logico-giuridiche sottese alla decisione, anche in chiave critica. Per questa ragione, si rinvia a F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, pp. 1-16; G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione oggetto di conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale*, in *Il Foro italiano*, 6, 2016, pp. 1951-1957; L. BARBIERI, *Fattore religioso e dinamiche storico-istituzionali. La procedura per le "Intese" ex art. 8 Cost. tra regole del gioco e princìpi di democrazia sostanziale*, in *Diritto e religioni*, 2, 2016, pp. 101 ss.; A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose e intese: sulla*

giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., in *Diritto e religioni*, 2, 2016, pp. 88-104; M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2016, pp. 1-18; L. CARLASSARE, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, p. 554 ss.; N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28, 2016, pp. 1-25; M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, p. 560 ss.; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016, pp. 1-8; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello strumento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in *Federalismi*, 8, 2016, pp. 1-7; D. FERRARI, *Libertà nell'intesa e libertà dall'intesa. Osservazioni a margine di due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 3, 2016, p. 437 ss.; P. FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28, 2016, pp. 1-22; S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2016, pp. 1-33; S. LEONE, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016, pp. 1-5; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2016, pp. 1-34; G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza n. 52 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016, pp. 1-10; M. MIELE, *Confessioni religiose, associazioni ateistiche, intese*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 10, 2016, p. 1368 ss.; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi*, 8, 2016, pp. 1-8 ; M. PAPPONE, *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, p. 1 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*, 26, 2016, pp. 1-35 ; A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazione per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *Federalismi*, 7, 2016, pp. 1-8; A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte delle confessioni religiose?*, in *Federalismi*, 6, 2016, pp. 1-11 ; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi*, 7, 2016, pp. 1-14; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra* iurisdictio *e* gubernaculum, *ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi*, 7, 2016, pp. 1-10; C.

religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono destinatarie di una serie complessa di regole, in vari settori»: il che presuppone l'individuazione specifica di tali realtà e, atteso che non sia «sufficiente l'auto-qualificazione», è giocoforza rifarsi ai «criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali»[156]. Il rimando, dunque, echeggia la già ricordata sentenza n. 467/1992

TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza senza distinzione di religione ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, pp. 1-9; M. TOSCANO, U*na nuova "politica ecclesiastica" della Corte costituzionale, tra rigore tecnico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2016, pp. 751-765; A. TRAVI, *Avvio della procedura per un'intesa con una confessione acattolica e tutela giurisdizionale*, in Foro italiano, 6, 2016, p. 1957 ss.; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Rivista AIC*, 2, 2016, pp. 1-11; M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; M.S. BONOMI, *L'avvio di trattative per stipulare intese ex art. 8 Cost. costituisce attività politica insindacabile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2017, p. 68 ss.; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52 del 2016) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consultaonline*, 1 , 2017, pp. 54-88; V. COCOZZA, *La garanzia dell'"intesa" nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11, 2017, pp. 1-9.; G. DI COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2, 2017, pp. 1-8; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost.: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, pp. 1-39; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode tutelatrice dei diritti fondamentali*, in *Osservatorio AIC*, 1, 2017, pp. 1-16; M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2017*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 13, 2017, pp. 1-13; G. CASUSCELLI, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di "un giudice e un giudizio"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2018, pp. 1-31; F. FRENI, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2018, pp. 1-39; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *Intendersi sulle intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3, 2018, pp. 1-32; A. FABBRI, *Le intese alla prova: nuovi attori e vecchi contenuti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 29, 2019, pp. 72-94.

[156] CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52 del 10 marzo 2016, *Considerato in diritto*, n. 5.3, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. 1ª Serie speciale*, n. 11 del 16 marzo 2016, p. 24.

della stessa Corte e, ancora di più, la n. 195/1993, la quale peraltro viene testualmente citata: tale richiamo sembra essere il frutto della precisa scelta del giudice delle leggi di voler confermare definitivamente il proprio orientamento ermeneutico sul punto che è possibile ricostruire nei suoi intenti solo 'per sottrazione'. In altre parole, l'unico approdo ben profilato nell'indirizzo interpretativo perseguito dalla Consulta è in ultima analisi uno: ovvero l'inadeguatezza del criterio dell'autoreferenzialità utilizzato come unico parametro per verificare l'impronta confessionale di forme di socialità che si percepiscano come religiose.

7. *«Moby Dick non ti cerca. Sei tu, tu che insensato cerchi lei»: ovvero, dall'essenza alla funzionalità*

Come evidenziato, nel silenzio del legislatore tanto la dottrina quanto la giurisprudenza hanno tentato di individuare, con fortune alterne, definizioni o criteri indicativi utili per fornire un inquadramento giuridico di 'confessione religiosa' senza tuttavia trovare soluzioni pienamente convincenti. Operando una rapida sintesi delle differenze nell'approccio metodologico tra il 'diritto dotto' e il 'diritto giurisprudenziale' emergono due rilievi che meritano di essere colti.

Anzitutto l'attitudine attenta al caso concreto della giurisprudenza: una constatazione ovvia, che risulta tuttavia necessario annotare poiché veicola, nella sua pragmaticità, un impianto argomentativo di stampo prettamente analitico, limitandosi sostanzialmente all'individuazione di parametri – talvolta, come già detto, tautologici e perciò criticabili – finalizzati a sottoporre l'aggregato sociale al *pressure test* della confessionalità. Per altro verso sembra invece che la dottrina, anche quella più recente, si sia concentrata a sviluppare una definizione di confessione religiosa valorizzando nella propria elaborazione, di volta in volta, uno o più parametri di 'religiosità'.

Come visto nei paragrafi precedenti e seguendo la lezione insuperata di Rodolfo Sacco, i formanti si influenzano reciprocamente quasi contaminandosi e finendo, in definitiva, in una loro fisiologica

sovrapposizione[157]. In questo senso, la spinosa questione della determinazione del concetto giuridico di confessione ne è la prova preclara: come dimostrato, sono numerosi i reciproci richiami tra dottrina e giurisprudenza, in assonanza (si pensi, per esempio, al criterio della *communis opinio*) o in divergenza (uno per tutti, l'autoqualificazione[158]), che si sono stratificati nel corso del tempo, componendo così una pluralità di voci estremamente variegata. La tentazione di una *reductio ad unum* appare tanto attraente quanto fallace dal momento che risulta ormai opinione sedimentata quella per cui non sia possibile determinare definitivamente un (solo) paradigma di confessione religiosa[159].

Sembra, dunque, che il tentativo di mettere a sistema le varie teorie dottrinali e le correnti ermeneutiche perseguite dalla giurisprudenza risulti utile in funzione del fine verso cui viene indirizzato lo

---

[157] Si vedano sul punto le lucide osservazioni di S. BARTOLE, *La scienza giuridica di fronte alla giurisprudenza: il caso del diritto costituzionale*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 4, 2013, pp. 107-136, il quale constata come sia «generalmente accettato che nelle operazioni che concorrono al farsi della giurisprudenza, intervengono elementi culturali, sociali e di dottrina giuridica che ne condizionano i risultati, seppure attraverso il filtro della Costituzione e della legge. Sono, questi, indirizzi che anche la nostra giurisprudenza costituzionale ha largamente elaborato ed utilizzato», p. 136.

[158] Peraltro, questa tendenza è stata intercettata anche nella letteratura straniera per cui operare un riconoscimento sulla base dell'autoqualificazione comporterebbe nel tempo a un restringimento delle tutele che, complessivamente, vengono accordate alle confessioni religiose. Tale tesi è sostenuta, tra gli altri, da J. COLLINGS, A. BRYNER, *Defining Religion and Accommodating Religious Exercise*, in *Indiana Law Journal*, 2, 2024, pp. 515-561, per i quali: «There might indeed be some such "symbolic value" in acknowledging as religious all or nearly all beliefs that religious claimants assert to be religious. But that symbolic value comes with a cost. Judges tend to operate on the contestable but unstated assumption that the combination of a broad definition of religion and robust protections for religious exercise will unleash a torrent of exemptions. Accordingly, broad definitions tend to correspond with weak protections; largesse at the definition phase portends parsimony at the justification phase; the admirable impulse to exclude none tends to dilute protections for all. Or such, at least, has been a common judicial pattern both in the United States and around the globe», p. 532.

[159] Opinione ampiamente condivisa anche nella letteratura estera, cfr. T.J. GUNN, *The Complexity of Religion and the Definition of "Religion" in International Law*, in H*arvard Human Rights*, 16, 2003, p. 189 ss.; C. G. KENNY, *Law and the Art of Defining Religion*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 16, 2014, p. 18 ss.; R. SANDBERG, *Religion, Law and Society*, Cambridge University Press, Cambridge, 2014.

sforzo. Sarà un'operazione estremamente fruttuosa se l'obiettivo prefissato è quello di tracciare delle coordinate funzionali all'individuazione di una rotta in grado di guidare l'interprete nel *mare magnum*: diversamente l'impegno risulterà sostanzialmente vano se l'ambizione, per converso, è quella di cogliere una definizione statica di confessione, preso atto dell'eterogeneità – e, in alcuni casi, dell'inconciliabilità – delle visioni avanzate.

Indugiando non tanto sulle prospettive di risultato, sia dottrinali sia giurisprudenziali, quanto invece sulla condivisa tensione rispetto alla ricerca di una quadra in un labirinto che non sembra conoscere vie d'uscita, si ha l'impressione di scorgere in controluce l'inscalfibile ossessione del Capitano Achab, consacrato nel celeberrimo romanzo di Melville: esattamente come il protagonista della narrazione, il rischio di focalizzare tutto lo sforzo nella ricerca di una definizione di confessione religiosa, in un'ottica puramente ontologica o strettamente funzionalistica, rischia di condannare l'interprete all'annichilimento della ragione esattamente come lo stesso Achab nella sua spasmodica (ed esiziale) ricerca della balena bianca.

Sarebbe forse allora opportuno abbandonare definitivamente l'idea di individuare una definizione e quindi, in ultima analisi, un modello di confessione. Il tentativo di sistematizzazione attraverso la cristallizzazione di un paradigma profilerebbe più problemi di quelli che pretende di risolvere. Detto altrimenti, allo stato attuale e in una prospettiva autenticamente laica, l'approccio sostanzialista – di derivazione strettamente storico-sociologica – sembra aver esaurito la sua 'propulsività' perché ormai incapace di cogliere le cangianti sfumature in cui si può manifestare attualmente il fenomeno religioso associato[160].

[160] Invero, già in tempi non sospetti si era lucidamente puntualizzato come «Il difetto delle tesi dottrinarie sta nella "filosofia" che le ispira, il tentativo di delineare un concetto di confessione religiosa per mezzo del quale classificare i gruppi religiosi. È un orientamento volto alla definizione che rivela tre limiti di fondo: a) non può cogliere la fluidità e l'indeterminatezza dell'esperienza religiosa divenute particolarmente evidenti a seguito dell'esplosione delle nuove forme di religiosità; b)comporta implicitamente la possibilità di abusi da parte di chi definisce qualcosa che appartiene all'esperienza personalissima di qualcun altro; c) implica il rischio che lo Stato si arroghi il potere di stabilire cosa è religione e cosa non lo è» (G. DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, cit., pp. 426-427).

Ammesso, dunque, che non sia possibile rintracciare un modello di confessione, sarebbe forse più sensato indagare la funzione specifica di queste all'interno di una società che, ad uno sguardo superficiale e fugace, pare essere sempre più dimentica del sacro[161]: occorre quindi domandarsi se (ancora) esista un monopolio rispetto alle attività condotte dalle religioni o se, per converso, tali attribuzioni siano state trasferite – esplicitamente o implicitamente – ad altre istituzioni o corpi intermedi. Ad una prima sommaria analisi e alla luce di quanto già detto, emerge come il dato dell'appartenenza confessionale costituisca una matrice di senso di primaria importanza nella formazione di una società realmente pluralista[162]: le istanze a cui rispondono le confessioni religiose sono estremamente specifiche e non possono sussumersi all'interno di altre petizioni di diversa natura; esse cioè sono in grado, attraverso il loro procedere, di modificare la realtà sociale sia come 'istituzione' sia come sommatoria delle condotte dei singoli fedeli. Rappresentano, quindi, collettivi capaci non solo di plasmare l'identità dei consociati incidendo la loro verità nella coscienza degli appartenenti ma, ancor di più, riescono (ancora) a scolpire e modificare il tessuto sociale di una comunità in maniera estremamente rilevante. Esse rappresentano così un formidabile collante in un intermezzo temporale, come quello odierno, in cui il sistema di convivenza fondato su diritti pare esclusivamente orientarsi verso la consacrazione di pretese individualistiche e autoreferenziali: tale tendenza non solo potrebbe corrodere le fondamenta dell'attuale assetto democratico ma consuma da dentro le sue risorse etiche[163], «facendo via via venir meno la forza dell'obbligazione politica, verticalmente, e indebolendo in modo progressivo la solidarietà

[161] Cfr. *ex plurimis*, P. NASO, *L'incognita post-secolare: pluralismo religioso, fondamentalismi, laicità*, Guida editori, Roma, 2015; A. CAVALIERE, *Un bilancio (provvisorio) dell'età post-secolare. Religione e diritto a partire dalla riflessione di Jürgen Habermas*, in *Rivista di filosofia del diritto*, 2, 2018, pp. 361-382.

[162] In una prospettiva più generale e dalla visuale costituzionalistica si veda il recente contributo di M. BELLETTI, *I diritti fondamentali dai contesti liberali a quelli democratico/pluralisti e le molteplici conformazioni dell'eguaglianza nella Costituzione*, in *Diritti e Costituzione all'alba del terzo millennio.* Liber Amicorum *per Roberto Nania*, a cura di ID., A. BURATTI, L. DURST, P. MEZZANOTTE, M.G. RODOMONTE, Giappichelli, Torino, 2025, pp. 49-63.

[163] Cfr. E. W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, a cura di G. PRETEROSSI, Laterza, Bari-Roma, 2007.

sociale, orizzontalmente. Questo Stato, dietro la facciata di istituzioni democratiche, rischia perciò di trasformarsi in qualcosa di molto diverso. Di qui la ricerca [...] di un 'nuovo' legame che preceda le libertà, di una rifondazione culturale delle condizioni d'esistenza del sistema»[164].

È evidente che sono ormai tramontati i tempi delle rivendicazioni nella pubblica arena di antichi privilegi: le petizioni di tutela, invero, sono più frammentate ma non per questo meno militanti. Invero, ciò già sta avvenendo: si pensi – a titolo meramente esemplificativo – all'informalità e all'invisibilità urbana che connotano la condizione di alcuni gruppi religiosi in Italia i quali, pur essendo sconosciuti ai più, costituiscono un asse portante di alcuni settori economico-produttivi cruciali per lo sviluppo del Paese[165]. Lo snodo che merita di essere posto in luce riguarda allora propriamente questo aspetto. Le religioni non costituiscono solo matrici di senso indispensabili per comprendere le dinamiche sociali di una comunità politica ma, in maniera diretta e indiretta, forgiano dall'interno quella medesima comunità

[164] L. ZANNOTTI, *La politica ecclesiastica nel tempo della secolarizzazione e del multiculturalismo*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. FIORITA, D. LOPRIENO, Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 279. Del medesimo avviso sembra essere C. CARDIA, *Il fondamento etico del diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 7, 2021, pp. 19-34, il quale sottolinea come nell'odierna società «i diritti individuali prevalgono troppo spesso sui diritti collettivi, e lo stesso individuo è oggi schiacciato dalla volontà degli altri, quando questa volontà diviene desiderio, pretesa esclusivista, fonte di diritti inesauribili. La laicità non può mai essere fonte di diritti chiusi, assoluti, che escludono i diritti degli altri, ma deve essere fonte di un diritto che si contempera sempre con quello degli altri, e come limita i diritti degli altri, pone sempre un limite a sé stesso, a un "io" che non può mai, mai, considerarsi come un assoluto», p. 32.

[165] Giova rammentare, in questo senso, un caso paradigmatico. Se per impossibile ipotesi tutte le comunità sikh in Italia si spostassero in un altro Paese europeo, la produzione di prodotti latteo-caseari in Emilia-Romagna subirebbe un contraccolpo dal quale verosimilmente uscirebbe indebolita, se non annientata. È evidente tuttavia che non si possano riconnettere tutele e garanzie *sic et simpliciter* in funzione dell''utilità' di una comunità sociale e/o religiosa: tale visione soffrirebbe di un insopportabile approccio massimalista e utilitaristico, il quale – se estremizzato – violerebbe radicalmente lo sparito costituzionale. Sulla diffusione e l'importanza della comunità sikh in alcuni settori produttivi, si veda E. ROSSI, *Sikh immigrants in Northern Italy. A case-study: Novellara (RE), Italy*, in *Migration and Diasporas: An Interdisciplinary Journal*, 2, 2018, pp. 67-80.

sia attraverso esplicite pretese sia in maniera più carsica ma non per questo meno pervasiva.

Sarebbe forse pertinente dunque concentrarsi, anche sotto il profilo giuridico, sulle funzioni piuttosto che sulla struttura delle confessioni: ovvero interrogarsi su come le religioni incidono sul tessuto sociale nel quale si impiantano, adottando dunque un approccio essenzialmente funzionalista-teleologico. Detto altrimenti, sarebbe convincente mettere a sistema le finalità proprie dei gruppi confessionali con le attività del tutto peculiari che essi stessi attuano nel perseguimento dei loro propositi.

Tale metodo non rappresenta affatto la soluzione di tutti i problemi legati alla qualificazione giuridica di confessione religiosa: sarebbe riconoscere troppo a una teoria che, in ultima analisi, offre delle piste d'indagine e di approfondimento e che può essere paragonata, nella sua essenza, ad un test di riconoscimento. È in effetti illusorio pensare che tale metodo moderatamente funzionalista offra una soluzione sempre spendibile dall'interprete in ordine al saggio della matrice confessionale di un aggregato sociale: tuttavia, alla prova dei fatti, esso permette di individuare con certezza quali siano i fini e quindi i mezzi per raggiungerli. Lo scopo prefissato, dunque, non è ritagliare un 'carta modello di religiosità' con il quale confrontare la realtà sociale e analizzarne l'eventuale compatibilità, quanto piuttosto quello di precisare sul piano del diritto quali siano le condotte e gli obiettivi di un aggregato sociale che possano essere saldati con sufficiente grado di sicurezza alla libertà religiosa istituzionale. In effetti, quest'ultima rappresenta, esponenzialmente, la diretta esplicazione della libertà religiosa individuale, preso atto che già da tempo si riscontra una chiara «tendenza immanente di ogni religione di essere assunta dai propri aderenti come principio ispiratore e vivificatore di tutte le loro attività umane in ogni settore della convivenza»[166].

[166] P. PAVAN, *Promozione della libertà religiosa in uno Stato laico e pluralista nella prospettiva del Vaticano II*, in *Documentazioni di Iustitia*, 12, 1997, p. 11.

8. Il coordinamento tra finalità e funzionalità dei collettivi religiosi: una possibile chiave di volta? Qualche suggestione preliminare

Tenuto conto dell'attuale panorama normativo, potrebbe soccorrere in aiuto un preciso dato legislativo il quale, usualmente applicato per il riconoscimento degli enti ecclesiastici, avrebbe il vantaggio di fornire all'interprete un sicuro appiglio, ampiamente sostenuto dall'intervento giurisprudenziale che ne ha chiarito via via il significato. Il riferimento è all'arcinoto «fine di religione o di culto»[167], il quale descrive l'obiettivo verso cui deve tendere ogni formazione sociale che voglia accreditarsi presso l'ordinamento civile come ente ecclesiastico[168]: in questa prospettiva, nelle modalità di cui si darà conto nel prosieguo della trattazione[169], l'evidenziare tale finalità significa concentrarsi non sulla modalità e sulla forma in cui si struttura la confessione ma focalizzarsi sul fine, questo sì propriamente istituzionale, che il collettivo che si identifica come religioso deve necessariamente perseguire. Non è infatti tautologico affermare che ogni confessione persegua solo (e necessariamente) fini di religione e di culto poiché una religione potrebbe voler raggiungere anche altre tipologie di finalità ma è lo scopo religioso che deve essere necessariamente caratterizzante.

---

[167] Sul punto la letteratura è davvero sterminata. Per tutti, si rinvia a G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto*, Giappichelli, Torino, 2020, e all'ampia bibliografia ivi citata.

[168] Cfr. A. FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, cit., p. 13, secondo il quale «Nel disegno costituzionale l'art. 20 Cost. assumerebbe quindi una rinnovata carica propulsiva in quanto con esso il legislatore costituzionale avrebbe inteso assicurare protezione e promozione a quelle formazioni sociali nelle quali è possibile il libero sviluppo della religiosità individuale e collettiva. L'art. 20 Cost. protegge direttamente il fine di religione e di culto. La norma costituzionale identifica chiaramente il fattore religioso quale valore costituzionale meritevole di tutela. L'art. 20 Cost. fornisce, in tal senso, implicitamente una "traccia" al legislatore futuro e agli interpreti. Tutelando il fine di religione, lo qualifica come meritevole di protezione e promozione da parte dell'ordinamento giuridico. Occorre pertanto definire l'ambito di applicazione della norma. Il suo contenuto promuove le istituzioni con carattere ecclesiastico (formazioni dotate di una organizzazione stabile e una normazione propria che abbiano un collegamento strutturale con la confessione religiosa). Essa esplicita l'autonomia delle confessioni religiose che naturalmente si esplica attraverso i suoi enti, manifestando un chiaro collegamento con gli artt. 7 e 8 Cost».

[169] Cfr. *amplius* Cap. IV, parr. 9 e 10.

La traslazione di tale criterio, se adeguatamente armonizzato nel tessuto normativo attuale, comporterebbe a cascata una serie di vantaggi che è opportuno fin da subito evidenziare.

Anzitutto, si tratta di un indice di derivazione legislativa che, in quanto tale, gode di una solidità certamente maggiore rispetto ai meri movimenti giurisprudenziali (spesso ondivaghi) e non appare (pesantemente) influenzato delle stratificazioni dottrinali sull'argomento. Inoltre, è un criterio aperto e flessibile, per sua natura suscettibile di essere adeguato – ma non piegato – alle specificità del caso concreto. Oltretutto, il significato assunto dalla locuzione «fine di religione o di culto» è stato oggetto di molteplici interventi da parte della giurisprudenza, e tale rilievo consente di tracciare una parabola evolutiva della sua applicazione, evidenziandone potenzialità e criticità[170]. Invero, l'utilizzo di questo termine di riferimento consente un'apertura rilevante rispetto alle esperienze religiose associate, anche di nuova e di nuovissima fattura, consentendo tuttavia di porre un argine all'arbitraria autoqualificazione, potenzialmente foriera di indebite strumentalizzazioni. Da ultimo, poi, consente di sottoporre al vaglio del principio di verità e corrispondenza, *rectius* di quello di ragionevolezza, le autodichiarazioni di un aggregato sociale che si autopercepisce come tale, senza tuttavia pregiudicare irrimediabilmente il principio supremo di laicità dello Stato[171].

---

[170] Recentemente, cfr. C. ELEFANTE, *La depubblicizzazione delle Ipab e l'accertamento dell'ispirazione religiosa quale impronta qualificante delle attività di assistenza e beneficenza. Orientamenti applicativi e implicazioni sistematiche della recente interpretazione del Consiglio di Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2020, pp. 587-621; P. LO IACONO, *Gli enti ecclesiastici e gli enti religiosi nel Codice del Terzo settore (Quando la legislazione unilaterale riconferma la natura funzionale della personalità giuridica)*, in *Diritto e religioni*, 1, 2021, pp. 166-220; F. VECCHI, *Note per un'interpretazione aggiornata della categoria giuridica «ente ecclesiastico» alla luce del d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo Settore)*, in *Diritto e religioni*, 2, 2021, pp. 350-387; P. CAVANA, *Gli enti ecclesiastici tra diritto speciale e diritto comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 18, 2022, pp. 45-60; G. D'ANGELO, *Fattore religioso e Costituzione economica. A proposito di enti ecclesiastici-religiosi e impresa sociale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9, 2022, pp. 1-45; C. ELEFANTE, *La capacità contributiva degli enti religiosi tra fini e attività nella interpretazione dell'Amministrazione Finanziaria. Conferme e (ulteriori) difficoltà applicative e di coordinamento normative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2022, pp. 651-678.

[171] Il punto verrà meglio argomentato nel Cap. IV, par. 10.

È evidente che l'utilizzo del «fine di religione o di culto», funzionale in una prospettiva *de iure condendo* al riconoscimento della personalità giuridica di una confessione, non debba limitarsi al dato letterale della norma, che si ricava, quanto agli enti afferenti alla Chiesa cattolica, dall'art. 16 della legge n. 222/1985[172] per cui si annoverano tra le attività ricomprese nel fine di religione e di culto solo quelle «dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana». È palese che utilizzando questo come unico riferimento ci si scoprirebbe dinnanzi a un orizzonte parziale dacché, come noto, la legge n. 222/1985 recepisce in un congegno legislativo ordinario le risultanze pattizie derivanti dalla modifica concordataria, avvenuta qualche mese prima.

Il cosiddetto «fine di religione o di culto», se lo si desidera impiegare come strumento di verifica rispetto al riconoscimento della confessionalità di un aggregato sociale, deve necessariamente essere pensato in un'ottica interculturale: ossia letto e interpretato alla luce della poliedricità che tale riferimento ha assunto nella giurisprudenza, nella prassi istituzionale e nella normativa pattizia, ossia come il prodotto del dialogo orizzontale almeno con quelle realtà – certamente confessionali – che sono già arrivate alla conclusione dell'intesa[173].

---

[172] Proprio questa legge rappresenta il risultato del compromesso raggiunto della Commissione paritetica italo-vaticana, istituita ai sensi dell'art. 7, co. 6 dell'Accordo di Villa Madama, nel quale si legge: «all'atto della firma del presente Accordo, le Parti istituiscono una Commissione paritetica per la formulazione delle norme da sottoporre alla loro approvazione per la disciplina di tutta la materia degli enti e beni ecclesiastici e per la revisione degli impegni finanziari dello Stato italiano e degli interventi del medesimo nella gestione patrimoniale degli enti ecclesiastici». Il lavoro della suddetta Commissione è esposto nella *Relazione sui principi*, riportata in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, p. 314 ss.

[173] In effetti lo stesso dettato costituzionale «promuovendo direttamente le finalità religiose, sembrerebbe svolgere un'attività di nomopoiesi, in quanto stimola la produzione di norme di condotta direttamente riferibili al fattore religioso. In ossequio ai "doveri" previsti dalla norma, l'interprete è preliminarmente chiamato a riempire di contenuti di quell'espressione "fine di religione o di culto", che muta e adegua i suoi significati parallelamente alle progressioni culturali e religiose della società. La norma costituzionale disegna così una "road map" che il legislatore e gli interpreti dovranno necessariamente seguire, elaborando norme e prassi interpretative in grado di promuovere in concreto l'attività del complesso universo delle formazioni sociali religiose» (A. FUCCILLO, *Le proiezioni collettive della libertà religiosa*, cit., p. 15).

Se osservato il dato attraverso questa lente, emerge un'inattesa molteplicità di declinazioni del tutto inaspettate che, in definitiva, rappresentano un contraltare alla generale omologazione e all'appiattimento relativo al contenuto delle intese, denunciati da tempo in dottrina[174].

Operando un rapido carotaggio della vigente disciplina pattizia affiora una policromia davvero sorprendente. In effetti, tra le attività di religione e di culto, l'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche italiane ricomprende «quelle dirette all'espletamento del magistero rabbinico, all'esercizio del culto, alla prestazione di servizi rituali, alla formazione dei rabbini, allo studio dell'ebraismo e all'educazione ebraica»[175]; mentre nell'Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, tra le attività del medesimo segno sono ricomprese anche «la ricerca genealogica necessaria per la salvezza delle anime degli antenati»[176], precisando opportunatamente che tale indagine debba comunque svolgersi nel rispetto delle leggi vigenti. Ampliando poi lo sguardo alle intese approvate con le tradizioni cultuali orientali emergono peculiarità ancor più salienti: nell'intesa con l'Unione Buddhista Italiana, per esempio, si considerano attività di religione di culto, «quelle dirette alle pratiche meditative, alle iniziazioni, alle ordinazioni religiose, alle cerimonie religiose, alla lettura e

[174] Di questo avviso, per esempio, V. TOZZI, *Le trattative per la stipulazione delle 'intese'*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1 2015, p. 59, che osserva come «la politica della 'legislazione contrattata' ha acuito le disuguaglianze fra formazioni sociali a carattere religioso, a causa della sproporzione tra benefici accordati alla Chiesa cattolica, rispetto alle altre confessioni religiose riconosciute e della discrezionalità politica cui è soggetto l'accesso all'intesa. L'accesso all'intesa, poi, ha segnato il privilegio per alcune formazioni sociali religiose, mentre molte altre non sono riconosciute. I più fortunati ottengono il riconoscimento di 'culto ammesso', restando assoggettati alla legge del 1929, le cui finalità generali non sono più coerenti con i princìpi della repubblica». Pure A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2016, p. 23, censura il «modo in cui si è concretamente sviluppata la prassi delle intese (su cui aveva posto l'accento la Cassazione), poco sensibile alle esigenze identitarie delle confessioni e "standardizzata" su contenuti in gran parte omogenei», con la conseguenza che «le intese sembrerebbero ormai rappresentare singoli episodi di una trama normativa già interamente svolta, e al cui completamento mancherebbe solo l'acquisizione del consenso di tutti i (rimanenti) gruppi religiosi interessati».

[175] Art. 26, legge n. 101/1989.

[176] Art. 22, legge n. 127/2012.

commento dei testi di Dharma, all'assistenza spirituale, ai ritiri spirituali, alla formazione monastica e laica dei ministri di culto»[177]; per l'Unione Induista Italiana, lo Stato riconosce come religioso quell'insieme variegato di condotte «dirette alle pratiche meditative, alle iniziazioni, alle ordinazioni religiose, alle cerimonie religiose, alla lettura e commento dei testi sacri – Veda, Purana, Agama, Itihasa, Sastra –, all'assistenza spirituale, ai ritiri spirituali, alla formazione monastica e laica dei ministri di culto»[178]. Ancor più di recente, l'intesa sottoscritta con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, ricomprende tra le attività di religione e di culto «quelle dirette al rito del Gongyo e al culto del Gohonzon, alle cerimonie religiose, allo studio dei testi buddisti e in particolare di quelli di Nichiren Daishonin, all'assistenza spirituale, alla formazione dei ministri di culto, alla diffusione dei princìpi buddisti di nonviolenza e di rispetto e compassione per tutte le forme di vita esistenti»[179].

In definitiva, la verifica della matrice confessionale di un aggregato sociale attraverso il controllo *ex ante* sul fine ultimo, e comunque prevalente, dello stesso può rappresentare un formidabile strumento per verificare in concreto la natura propriamente religiosa di una comunità che si autopercepisca come tale[180] a condizione che «ridefiniti i presupposti della qualificazione normativa del fine di religione e di culto secondo i criteri di maggiore elasticità/adattività, se ne rimodulino anche le relative procedure di riconoscimento giuridico in modo da rapportare gli esiti della meritevolezza di tutela degli interessi di volta in volta implicati, rifuggendo da patenti assolute e immodificabili di religiosità»[181].

---

[177] Art. 10, legge n. 245/2012.

[178] Art. 11, legge n. 246/2012.

[179] Art. 12, legge n. 130/2016.

[180] Come rimarcato in letteratura, occorre trovare una quadra sul «problema concettuale della scelta di un parametro unitario, idoneo a distinguere l'autenticamente religioso del religiosamente fittizio, sia a garantire la massima apertura possibile alla varietà delle forme di manifestazione della religione» (M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 307).

[181] G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religione e di culto*, cit., pp. 300-301.

In effetti, se declinata opportunamente, la finalità religiosa-cultuale sembra essere un buon indicatore capace di tenere insieme due spinte contrapposte[182] che, qualora estremizzate, conducono al medesimo risultato infausto, ossia la consunzione (se non proprio l'annientamento) del pluralismo religioso. Da un lato, infatti, si conterrebbero le serpeggianti pulsioni giurisdizionaliste limitando la discrezionalità dell'amministrazione e del decisore politico tramite la sua sottoposizione al controllo giurisdizionale; dall'altro si eviterebbero vere e proprie derive basate sull'autopercettività che condurrebbero nei fatti all'inesorabile implosione dei rapporti istituzionali tra lo Stato e le confessioni. Detto altrimenti si disinnescherebbero gli effetti potenzialmente distorsivi del principio dell'autoreferenziazione senza tuttavia rigettarlo totalmente: è chiaro che esso debba necessariamente essere presente perché diversamente i non si potrebbe procedere ad alcun tipo di riconoscimento, ma lo stesso non può essere considerato nella sua singolarità un parametro sufficiente. Se così fosse occorrerebbe accettarne, tra le varie perplessità già enucleate, la conseguenza più drastica: se tutto è religione, allora nulla lo è davvero[183]. Il radicale rifiuto, dunque, di parametri diversi rispetto a

[182] Tale rilievo era stato già colto in verità dalla dottrina più acuta, infatti: G. PEYROT, voce *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. III, UTET, Torino, p. 358, sottolineava in relazione alle confessioni religiose come «La nuova terminologia di cui la Costituzione si vale per classificare ed individuare le confessioni religiose nelle diversità loro proprie, ed affermare il loro *communitas status libertatis* e la loro specifica condizione giuridica, va integrata da quella usata nell'art. 20 che ne pone in più preciso rilievo talune conseguenze giuridiche sul piano del pluralismo religioso. È noto che la detta disposizione ha carattere pluri-confessionale e non può essere letta avendo riguardo solo dalla Chiesa cattolica, ma come riferentesi a tutte le confessioni religiose. L'aver inserito nella detta norma le dizioni: "carattere ecclesiastico", e "fine di religione e di culto" *sine ullo* apposito di carattere confessionale, dimostra che la Costituente ha inteso che esse concernessero tutte indistintamente le confessioni religiose».

[183] Si rinvia in argomento, alle lucide considerazioni di M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, cit., pp. 308-309, secondo il quale «che lo Stato si arroghi il diritto il definire semanticamente e giuridicamente la parola "religione" risulta escluso dal principio di incompetenza: che impone al contrario l'integrazione della dimensione ordinamentale del fenomeno religioso e le sue estrinsecazioni nella dinamica normogenetica [...] Ma, a dispetto dei ripetitivi e dozzinali clamori anti-giurisdizionalisti sollevati in proposito, il diritto dei gruppi sociali alla "autoqualificazione" religiosa incontra evidentemente il limite degli altri valori costituzionali».

quello dell'autoreferenzialità tradirebbe proprio il dettato costituzionale che invece si vorrebbe sommamente tutelato, finendo così per determinare insopportabili forme discriminatorie dacché si disciplinerebbero in maniera eguale realtà giuridiche differenti. È logico che il fine di religione e di culto deve essere desunto dalle dichiarazioni, tendenzialmente di natura statutaria, provenienti dalla confessione stessa: qualora però ci si limitasse a ciò, si rischierebbe di incorrere, come già ricordato, in una riproposizione – sotto diverse sembianze – del criterio autoreferenziale. Per scongiurare tale pericolo è dunque necessario operare, in un'ottica di revisione legislativa, in due direzioni. Da un lato è cruciale valorizzare la finalità cultuale dell'istante, in una declinazione davvero interculturale e giocoforza aperta, nella fase del riconoscimento, valutando anche la possibilità di verifiche formali da parte dell'amministrazione attraverso la positivizzazione di alcuni parametri già utilizzati dal Consiglio di Stato[184], dall'altro occorre – e qui sta il punto davvero dirimente – saldare il riconoscimento della personalità giuridica della confessione religiosa con il momento, temporalmente successivo, dell'avvio delle negoziazioni per la stipula dell'intesa ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost., elevando così tale passaggio a vero e proprio diritto della confessione riconosciuta[185]. Evidentemente in una prospettiva *de iure condendo* ciò non può bastare: è necessario, nello spirito di un serio controllo dell'operato degli apparati statali deputati al riconoscimento e – in

[184] Chiaramente non tutti i parametri individuati dal supremo consesso della giustizia amministrativa sono condivisibili. Per esempio, il costante e quasi pedissequo riferimento alla consistenza del numero dei fedeli è del tutto arbitrario e, peraltro, difficilmente dimostrabile sia in positivo sia in negativo. Nonostante l'intrinseca fragilità del requisito in oggetto, in sede consultiva il Consiglio di Stato ha recentemente ribadito come «la natura di un ente di culto deve essere desunta dallo statuto adottato e dalle attività effettivamente svolte (Cons. St., sez. I, n. 2635 del 2016); occorre lo scopo finalistico di carattere prevalentemente religioso dell'associazione, il consistente numero di fedeli, la disponibilità dell'immobile in cui l'associazione ha la sua sede, l'individuazione nominativa del suo effettivo rappresentante, la consistenza del patrimonio mobiliare e l'espressa previsione statutaria di devoluzione dell'intero patrimonio in caso di estinzione»: così il parere del Consiglio di Stato n. 1875/2020, consultabile al seguente indirizzo web https://www.giustizia-amministrativa.it/-/requisiti-necessari-ai-fini-del-riconoscimento-della-personalit-c3-a0-giuridica-delle-associazioni-di-culto-diverso-dal-cattolico.

[185] Cfr. Cap. IV, parr. 8,9 e 10.

prospettiva – all'accesso alle trattative, un vaglio ulteriore di stampo giurisdizionale. In altre parole, i comportamenti illegittimi da parte dell'amministrazione sia nella fase del riconoscimento sia in principio di negoziazione contrattata, come auspicabilmente dovrebbe accadere con opportune innovazioni dell'attuale assetto normativo, devono poter essere vagliati dalla magistratura: il primo, per opera del giudice amministrativo, il secondo di quello ordinario. Solo infatti garantendo questa circolarità e, in definitiva, attraverso l'esplicarsi di un duplice esame può dirsi soddisfatta quella pretesa di tutela che dovrebbe caratterizzare per l'avvenire tale procedimento.

L'esplicazione compiuta delle suggestioni per ora solo accennate verrà attentamente illustrata nel Capitolo IV: le motivazioni di tale posticipazione riguardano segnatamente la necessità di disporre del quadro (critico) d'insieme che ha convinto la dottrina a un ripensamento generale dell'attuale impianto normativo. Non è quindi possibile fornire a questa altezza della trattazione un risultato, neppure provvisorio, senza ripercorrere il processo che stimolato la letteratura ad avanzare soluzioni innovative.

Fuor di dubbio, le perplessità già rilevate in merito alla legislazione ordinaria sul fenomeno religioso associato sono state acuite da un 'nuovo' pluralismo religioso neppure ipotizzabile dal Costituente, conflagrato con l'irruzione nella galassia cultuale di proteiformi movimenti religiosi di recentissima diffusione: nel prosieguo si darà conto delle proposte di revisione dell'attuale *frame* normativo che si sono avvicendate fino ad oggi, pensate (anche) per cogliere le istanze di un orizzonte spiritual-religioso sempre più frastagliato. Prima però di indugiare su tali snodi, è quantomai utile tratteggiare le coordinate giuridiche in cui si inserisce il magmatico mondo confessionale di nuovo conio che pare aver già determinato uno scompiglio non di poco momento nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose.

CAPITOLO II

I NUOVI MOVIMENTI RELIGIOSI NELLE COORDINATE DEL DIRITTO: UNA MINORANZA TRA LE MINORANZE

SOMMARIO: 1. Sono veramente 'nuovi' i *new religious movements*? Qualche precisazione terminologica e una sgradita eredità – 2. La prospettiva socio-antropologica come metodo d'indagine: ovvero, l'altra faccia della luna – 3. L'interpretazione dell'attributo della novità secondo la prospettiva giuridica: la teorizzazione del rapporto *species-genus* – 4. Apparenza e appartenenza: la relazione (non così uniforme) dei culti emergenti con il potere pubblico. Riflessioni sparse provenienti dall'ordinamento italiano – 5. Dalla teoria alla pratica: la Chiesa del prodigioso spaghetto volante al vaglio della giurisprudenza. Un'inedita commistione tra il serio e il faceto? – 6. L'identità religiosa soggettiva e il trattamento giuridico delle collettività confessionali: alla ricerca di un possibile equilibrio.

1. *Sono veramente 'nuovi' i* new religious movements*? Qualche precisazione terminologica e una sgradita eredità*

L'impatto dirompente che i *new religious movements* hanno avuto negli ultimi decenni sulla demografia religiosa, specie nei Paesi occidentali, impone un ripensamento generale dell'approccio al tema[1]: se, infatti, la galassia cultuale di più recente insediamento è stata per lungo tempo confinata in quel «coacervo degli anonimi e

[1] Cfr. W. BRUGGER, *From Hostility through Recognition to Identification: State-Church Models and their Relationship to Freedom of Religion*, in *Secularization and the World Religions*, a cura di H. JOAS, K. WIEGANDT, Liverpool University Press, Glasgow, 2009, pp. 160-180.

indistinti»[2] di cui si è già detto, attualmente si riscontra un'esponenziale attenzione intorno ai nuovi movimenti religiosi, tanto dal punto di vista socio-antropologico[3] quanto da quello strettamente giuridico[4]. Si assiste difatti, almeno alle nostre latitudini, a un lento ma inesorabile declino delle confessioni di matrice abramitica a cui corrisponde un'esplosione multiforme di religiosità e spiritualità inedite[5]: gli studi sul tema ormai si affastellano, e se essi dimostrano una tendenziale disaffezione verso le religioni 'storiche'[6], certamente non postulano un definitivo abbandono del 'senso del sacro'[7], che pure

[2] Il riferimento è alla celeberrima espressione di G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 57.

[3] Recentemente, nella prospettiva sociologica si vedano le ultime opere monografiche di S. PALMISANO, N.L. PANNOFINO, *Contemporary Spiritualities. Enchanted Worlds of Nature, Wellbeing and Mystery in Italy*, Routledge, Londra, 2020; S. PALMISANO, N.L. PANNOFINO, *Religione sotto Spirito. Viaggio nelle nuove spiritualità*, Mondadori, Milano, 2021; S. PALMISANO, N.L. PANNOFINO, *Damanhur. An esoteric community open to the world*, Palgrave, New York, 2023. Un'accurata analisi interdisciplinare è operata da A.M. CASTAGNETTO, *I Nuovi Movimenti Religiosi e la globalizzazione. Una cornice teoretica, in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2022 pp. 49-68.

[4] Al riguardo, ci permettiamo di rinviare a N. TONTI, *Quando copiare diventa religione: questioni giuridiche sulla Chiesa Missionaria del Copimismo*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2021, pp. 505-528. Cfr. altresì G. CAROBENE, *Il contributo e l'approccio della Chiesa di Scientology alle sfide della globalizzazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2022, pp. 217-231; A. FUCCILLO, *Il paradiso digitale. Diritto e religioni nell'iperuranio del web*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023.

[5] Come, infatti, sottolineato, «secularisation, in macro terms, is simply the established religious institutional decline culminating in the downscaling, but not complete erosion, of current majority religious institutional hegemony. That is to say, traditional Christian pervasive influence of Western society has decreased (which can be measured in societal norms and values; e.g. gay marriage, abortion, fluid sexuality, fluid gender, etc.) and in that sense - the secularisation thesis has some merit. However, within micro terms, we reject that the importance of religion is being displaced from the individual. The pluralisation of religious expression, in the UK at least, is evidence that the importance one places on spiritual, religious and communal belief and actions has not diminished but rather refracted into other forms» (A. THOMAS, E. GRAHAM-HYDE, *Seeking New Approaches to the Alternative: The Merging of New Religious Movements and the Study of Religion*, in *The Journal for Alternative Academia*, 1, p. 9).

[6] L'ultimo studio organico sul tema è stato dettagliatamente compilato da F. GARELLI, *Gente di poca fede. Il sentimento religioso in Italia incerta di Dio*, il Mulino, Bologna, 2020.

[7] Sul punto, rimane ancora di centrale importanza l'insuperato studio di L.L.

taluno ancora profetizza. È infatti indubbio che l'assottigliamento della presenza delle grandi religioni monoteistiche in Occidente coincida con un contestuale e crescente interesse verso eteroclite esperienze spiritual-religiose, molto più fluide e dai confini spesso sfumati, ma non per questo meno militanti e altresì desiderose di rivendicare senza esitazioni la loro peculiare natura, reclamando in tal senso diritti e prerogative accordate proprio a quelle formazioni sociali che nel nostro ordinamento vengono definite confessioni religiose a mente del dettato costituzionale.

Se la tematica in questione, come illustrato, si è potuta giovare della vasta riflessione di autorevole dottrina che già da tempo ha colto acutamente le problematiche connesse al pluralismo religioso 'allargato'[8], è necessario dar conto di come le variegate e difformi manifestazioni della fenomenologia del sacro che sono emerse con vigore nell'odierna società italiana negli ultimi lustri sembrino richiedere ulteriori approfondimenti in ordine a possibili (e probabili) riconoscimenti futuri sul piano del diritto di esperienze che, nell'autodefinirsi religiose, sfuggono in realtà alle invalse e usitate categorie individuate dalla nostra Carta costituzionale e dalla legislazione ordinaria[9].

Come già fugacemente tratteggiato, non si tratta solo di un rovello di pura dogmatica o di un tema di sistematica particolarmente intricato, in quanto la riflessione giuridica sul riconoscimento dei nuovi movimenti religiosi dischiude concrete e rilevanti urgenze difficilmente differibili nelle società attuali, attraversate, proprio a questo riguardo, da latenti conflittualità ancora in parte inespresse[10].

DAWSON, *Comprehending Cults. The Sociology of New Religious Movements*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

[8] Di recente, si vedano S. FERRARI, *Le minoranze religiose escluse. Introduzione al tema*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 13, 2021, pp. 1-8, F. ALICINO, *La disciplina giuridica delle minoranze religiose (escluse). Le diseconomie esterne del "favor religionis"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 13, 2021, pp. 19-52.

[9] Si tratta cioè di ripensare «a tutto il sistema eurocentrico di regolamentazione dei fenomeni e degli interessi religiosi, ancorato all'Ovest e all'Est ai modelli della tradizione ebraico-cristiana e al principio di insindacabilità dei controlli confessionali sulla dimensione "chiesistica" degli appartenenti» (F. MARGIOTTA BROGLIO, prefazione a J.A. BECKFORD, *Nuove forme del sacro*, il Mulino, Bologna, 1990, p. 16).

[10] Tali dinamiche sono state descritte sotto il profilo sociologico da A. THOMAS, E. GRAHAM-HYDE, *Seeking New Approaches to the Alternative: The Merging of New*

Solo a titolo esemplificativo, basti evidenziare come l'odierno quadro normativo nazionale ricolleghi, a gradi differenti di istituzionalizzazione, garanzie variabili e diversificate prerogative, anche patrimoniali: la potenzialità di esclusioni arbitrarie e trattamenti discriminatori è pertanto facilmente intuibile. E proprio allo scopo di superare questi e altri incagli, si caldeggia già da tempo in dottrina la tanto attraente quanto rischiosa possibilità di fare *tabula rasa* del passato, scrollandosi di dosso vetuste anticaglie, con il varo di una legge generale sulla libertà religiosa.

Orbene, in un quadro che sembra connotarsi del carattere della perenne e anzi crescente frammentarietà è forse anzitutto opportuno, se non urgente, domandarsi se gli approdi dottrinali e giurisprudenziali del secolo scorso sull'indagine socio-giuridica relativa ai *new religious movements* possano ancora avere una qualche incidenza rispetto ai più recenti e repentini mutamenti in tema di orientamento religioso collettivo[11]. In effetti, è necessario fin da subito rimarcare che, proprio in relazione alle confessioni emergenti, la 'questione definitoria' – lungi dal configurarsi come astratta speculazione – diviene argomento di stringente attualità. Se lo spettro semantico relativo alla locuzione 'confessione religiosa' era agilmente circoscrivibile rispetto alla limitatezza oggettiva dell'esperienza religiosa associata fino alle soglie del nuovo millennio[12], oggi esso richiede di essere

Religious Movements and the Study of Religion, cit., pp. 5-22. Nella prospettiva giuridica, invece, si rinvia a F. ALICINO, *Identità-differenze. La tutela delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiano*, 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, pp. 109-110, in cui l'Autore sottolinea efficacemente che «le confessioni di minoranza [...], facendo leva sul principio di uguaglianza, chiedono di marcare lo spazio pubblico con la propria identità e diversità, individualmente o collettivamente considerate. Ne consegue una situazione di latente conflittualità che, per varie ragioni, s'accentua con i modelli di collaborazione Stato-Chiese improntati alla laicità concordataria, rispetto alla quale l'esperienza italiana registra interessanti andamenti».

[11] Come già auspicavano, in tempi non sospetti, F. FINOCCHIARO, *Aspetti pratici della libertà religiosa in uno Stato in crisi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2001, pp. 3-21, e G. D'ANGELO, *Nuovi movimento religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la Chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2003, pp. 710-761.

[12] Come già indicato nel Cap. 1, par. 3.

sottoposto ad uno *stress test* più invasivo che consenta di verificare l'attualità della denominazione rispetto alla poliedricità di alcune manifestazioni confessionali del tutto irriducibili a quelle consuete. In effetti, è il caso di dire che nello scenario delle nuove forme di religiosità, la realtà supera la fantasia, riscontrandosi sull'argomento una varietà (e variabilità) inimmaginabile e degna di nota. Il dispiegarsi del fenomeno, peraltro, non interessa solo l'Occidente: anzi, la sua magnitudo è dimostrata dal fatto che l'avvento e la diffusione dei nuovi movimenti religiosi connota praticamente l'esperienza in tutti i Continenti[13], e anche questo dato è sorprendente.

È anzitutto doverosa una precisazione terminologica che metta al riparo da possibili fraintendimenti. In effetti, l'aura di sospetto che aleggia sulla vasta costellazione cultuale di nuovo conio si è tradotta – specie nella letteratura più risalente – sul piano lessicale: il termine 'setta', utilizzato ampiamente ancora oggi dalla stampa, non è, almeno nella lingua italiana, semanticamente neutrale nascondendo al contrario un fascio di accezioni negativamente connotate[14]. E comunque dal punto di vista scientifico tale riferimento – oltre che impreciso – è altamente problematico per diverse ragioni.

---

[13] Cfr., solo a titolo esemplificativo, P.B. CLARKE, *NRMs in South and Central America and the Caribbean*, in *New Religions in Global Perspective. A study of religious change in the modern world*, a cura di ID., Routledge, Londra, 2006, pp. 185-204; L. MANDERSON, W. SMITH, M. TOMLINSON (a cura di), *Flows of Faith: Religious Reach and Community in Asia and the Pacific,* Springer, Berlino, 2012; A. ADOGAME, *African New Religious Movements, in The Bloomsbury Companion to New Religious Movements*, a cura di G. D. CHRYSSIDES, B. E. ZELLER, Bloomsbury, Londra, 2014, pp. 235-251; E. CHITANDO, *African Traditions in the Study of Religion in Africa*, in *African Traditions in the Study of Religion in Africa. Emerging Trends, Indigenous Spirituality and the Interface with other World Religions*, a cura di E. CHITANDO, A. ADOGAME, B. BATEYE, Routledge, Londra, 2016, p. 9 ss.; D.W. KIM (a cura di) *New Religious Movements in Modern Asian History*, Lexington Books, Lanham, 2020.

[14] Lo segnala, tra i molti, S. FERRARI, *New Religious Movements in Western Europe*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di A. TALAMANCA, M. VENTURA, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 285-302, il quale precisa: «In many European lenguages "sect" ("sect in French, "setta" in Italian, "secta" in Spanish, "sekte" in German) indicates a group of dissenters who separted from a larger religious group (and that is not the case for many of the religious movements we are speaking of): moreover, in the popular language, this term has an implicit negative significance, meaning a narrow-minded and fanatical group of persons», p. 286.

In primo luogo, sotto il profilo strettamente giuridico, il riferimento alle 'sette' o 'sette religiose' si avvale di pochi e confusi appigli normativi, nessuno dei quali riconducibile al diritto interno italiano. Solo per fare un esempio, la *Relazione sulle sette nell'Unione europea* dell'11 dicembre 1997[15], relazionata dall' On. Maria Berger ed esposta alla *Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni*, evidenziava già chiaramente da un lato la superfluità di una legislazione specifica contro le sette, ritenendo sufficiente lo strumentario normativo sanzionatorio già approntato dagli Stati membri, dall'altro invitava i singoli ordinamenti ad applicare efficacemente gli strumenti giuridici esistenti, verificando se la disciplina vigente in tema di diritto associativo e societario, di diritto tributario e penale, fosse idonea a tutelare i cittadini da azioni illecite[16]. Considerazioni, queste ultime, ampiamente condivisibili se non fosse che non viene precisato nel documento, neanche a titolo esemplificativo, che cosa s'intenda per sette, appaltando tale delicatissima questione all'interprete. Appaiono quindi preoccupanti alcuni *statements* contenuti nella *Relazione* che sembrano alimentare e confortare un clima di sospetto e circospezione. L'attrattiva delle sette, secondo il gruppo di lavoro che ha stilato il documento in questione, sarebbe spiegabile unicamente in ragione del «profondo malessere sociale, morale e civico»[17] vissuto da alcuni individui, i quali riparerebbero proprio in queste realtà sociali tendenzialmente chiuse e avulse dal mondo esterno: un'affermazione

[15] *Relazione sulle sette nell'Unione europea*, 11 dicembre 1997, disponibile al seguente indirizzo internet https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-4-1997-0408_IT.html?redirect, la quale riprende e specifica la cosiddetta "Risoluzione sulle sette" del Parlamento europeo 29 febbraio 1996, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, C 78, 18 marzo 1996, p. 31. Invero, il tema ha preoccupato non poco le istituzioni europee e sovranazionali nonché i relativi rappresentanti, che si sono espressi a più riprese sull'argomento. Solo per far qualche esempio, cfr. R. COTTRELL, *The Activity of certain new religions within the European Community*, Relazione al Parlamento Europeo, Strasburgo, 1984; J. HUNT, *Report on Sects and New Religious Movements*, Relazione all'assemblea generale del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 1991; Consiglio d'Europa, *Sectes and new religious movements*, Raccomandazione n. 1178, 1992; Consiglio d'Europa, *Recommandation concernant les activités illégales des sectes*, Raccomandazione n. 1412, 1996; A. NASTASE, *Illegal activity of sects*, Relazione all'assemblea generale del Consiglio d'Europa, Strasburgo, 1998.

[16] *Relazione sulle sette nell'Unione europea*, cit., punto n. 6.

[17] *Relazione sulle sette nell'Unione europea*, cit., considerando L.

netta e tagliente che tuttavia appare apodittica e non è in grado di restituire tutta la disomogeneità dell'arcipelago cultuale di nuova insorgenza. Non a caso, successivamente si ammetteva che l'aumento esponenziale dell'attività di questi movimenti nonché la loro pericolosità sociale è solo presunta e, in mancanza di indagini affidabili sul punto, si proponeva di raccogliere a livello europeo dati quantitativi volti ad una disamina più obbiettiva di tali fenomeni: rilievi che attualmente, anche forse per la complessità del tema, non risultano ancora essere stati effettuati.

Secondariamente la parola setta indica comunemente un aggregato chiuso, numericamente limitato e tendenzialmente poco incline alla visibilità sociale, il quale spesso si colloca in una posizione di critica rispetto alle ideologie politiche e religiose maggiormente diffuse nella società[18]: è logico intuire che queste connotazioni non possono essere automaticamente trasposte a tutti i nuovi movimenti religiosi e spirituali i quali, per converso, sovente sono aperti al proselitismo e godono di una esposizione, anche mediatica, non indifferente[19]. Le dichiarazioni di grandi *stars* del *jet set* internazionale a favore di affiliazioni religiose come la Chiesa di Scientology – considerata da parte di alcuni una setta – sono di pubblico dominio e, proprio il fondatore del movimento ha insistito più volte sulla necessità di coinvolgere personaggi influenti e *opinion leaders* allo scopo di attirare simpatizzanti e diffondere il messaggio del movimento a livello globale[20].

---

[18] Cfr., sotto il profilo puramente descrittivo, M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Studi in memoria di Mario Condorelli*, Giuffrè, Milano, 1989, p. 1213 ss. Tuttavia, non sono pochi i movimenti religiosi che mal si adattano a tale stringente caratterizzazione: la letteratura più recente, prendendo atto di tale elemento fattuale, è ormai concorde nel ritenere che tale definizione sia, se non del tutto errata, quantomeno imprecisa. Cfr., per tutti, J. FOX, *New religious movements*, in *The Routledge Companion to the Study of Religion*, Routledge, Londra, 2009, pp. 323-336.

[19] Si rimanda, sul tema del diritto alla propaganda religiosamente orientata effettuata dai culti emergenti, a J. WITTE, *The Rights and Limits of Proselytism in the New Religious World Order*, in *Religious Pluralism, Globalization and World Politics*, a cura di T. BANCHOFF, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 105-122.

[20] Cfr. S. SCHOREY, *"LRH4ALL!": The Negotiation of Information in the Church of Scientology and the Open Source Scientology Movement*, in *Handbook of Scientology*, a cura di J.R. LEWIS, K. HELLESØY, Brill, Leida, 2016, pp. 341-359; A. THOMAS, *Free Zone Scientology: Contesting the Boundaries of a New Religion*,

Da ultimo, la scienza sociologica già da tempo segnala che l'espressione 'setta' sia stata utilizzata principalmente in Occidente dove si è lentamente ma irreversibilmente cristallizzata, almeno a livello storico-culturale, una distinzione tra Chiese e, appunto, sette: queste ultime sarebbero caratterizzate, *inter alia*, da un grado di radicamento nel tessuto sociale più debole e da una strutturazione meno organica. Ancora una volta, però, non è corretto operare rigide differenziazioni poiché proprio alcuni movimenti religiosi considerati settari possiedono, almeno a livello locale, una considerevole influenza e possono contare su strutture gerarchico-verticistiche e articolazioni non così differenti dai grandi monoteismi diffusisi nel bacino del Mediterraneo[21]. Insomma, l'utilizzazione del termine in questione, oltre a connotare negativamente l'appartenenza religiosa dei consociati, sul piano strettamente giuridico è impreciso, oltre che scientificamente inattendibile. Si auspica quindi la sua totale espunzione dal lessico del giurista[22], dacché perpetuare l'utilizzo di una terminologia atecnica e ideologicamente connotata – al di là degli esiti delle *querelles* dottrinali – certamente non giova al progressivo sviluppo di un pluralismo religioso attento alle diversità e, ancor prima, rischia di minare alla radice la tenuta del principio supremo di laicità. Peraltro, continuare a descrivere in maniera ostile gruppi religiosi non graditi potrebbe aprire alla possibilità (non così futuribile) di introdurre una normativa specifica, finalizzata alla repressione di

Bloomsbury, Londra, 2021.

[21] Peraltro, è stata proprio la capacità organizzativa di questi movimenti ad averne determinato la rapida espansione a livello globale, come segnalato da M. LØØV, *Quantitative Approaches to New Religions*, in *The Oxford Handbook of New Religious Movements*, vol. II, a cura di J.R. LEWIS, I. TØLLEFSEN, Oxford Univesity Press, Oxford, 2016, pp. 72-83, in cui l'Autrice tenta di mettere a sistema gli studi demografici disponibili su gruppi specifici, localizzandoli geograficamente e considerando in particolare i dati dei censimenti effettuati sulle religiosità/spiritualità alternative.

[22] Già peraltro auspicata da M. TEDESCHI, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in ID., *Saggi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, p. 265, il quale sottolineava: «l'utilizzazione, per queste nuove religioni, del termine setta non convince pienamente, data la loro autonomia e varietà. Più corretto sarebbe parlare di culti, escludendo da tale denominazione ogni significato dispregiativo. Ancor più confacente apparirebbe il ricorso alla categoria, anch'essa sociologica, di movimento religioso, che lega i mutamenti umani all'ingerenza effettiva di forze soprannaturali, con manifestazioni di protesta che si basavano su nuove istanze religiose».

alcuni reati che – presumibilmente – dovrebbero avvenire con più frequenza all'interno di queste comunità religiose. Solo a titolo esemplificativo, sono ricorsivi i tentativi di reintrodurre nel nostro ordinamento il reato di plagio che, sotto il nome di manipolazione mentale, rischia pericolosamente di riaffacciarsi dopo più di trent'anni di quiescenza[23] e l'ambito di riferimento privilegiato sembra essere proprio quello delle sette.

Per evitare quindi problematiche ed equivoci sull'essenza dei gruppi religiosi che esorbitano dal circuito classico delle religioni

[23] Come noto, l'art. 603 del Codice penale, concernente il reato di plagio è stato dichiarato incostituzionale dal giudice delle leggi con la sentenza n. 96/1981, in cui la Corte inequivocabilmente dimostra, nell'articolato apparato motivazionale, «l'imprecisione e l'indeterminatezza della norma, l'impossibilità di attribuire ad essa un contenuto oggettivo, coerente e razionale e pertanto l'assoluta arbitrarietà della sua concreta applicazione. Giustamente essa è stata paragonata ad una mina vagante nel nostro ordinamento, potendo essere applicata a qualsiasi fatto che implichi dipendenza psichica di un essere umano da un altro essere umano e mancando qualsiasi sicuro parametro per accertarne l'intensità»: considerando in diritto n. 16. La pronuncia è pubblicata integralmente in *Il foro italiano*, I, 1981, c. 1815 ss., e in *Rivista italiana di diritto processuale penale*, 1981, p. 1147 ss., con nota di M. BOSCARELLI, *A proposito del "principio di tassatività"*, p. 1147 ss.; in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, p. 806 ss., con nota di P.G. GRASSO, *Controllo sulla rispondenza alla realtà empirica delle previsioni legali di reato*, p. 808 ss. Cfr. anche M.C. DEL RE, *L'adesione al culto emergente: conversione e/o plagio?*, in *La persuasione socialmente accettata, il plagio e il lavaggio del cervello*, a cura di M. DI FIORINO, Centro Studi di Psichiatria e Territorio, Forte dei Marmi, 1990-1991; M. DI BELLO, *Il plagio: nostalgia di un ritorno. Breve riflessione sul tema della tutela dell'integrità psichica della persona*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 3, 2010, p. 1 ss.; E. DIECKMANN JR., *Beyond Jonestown. "Sensibility Training" and the Cult of Mind Control*, Noontide Press, Torrance, 1982; G. FLORA, *Il plagio tra realtà e negazione: la problematica penalistica*, in *Rivista Italiana di diritto e procedura penale*, I, 1990, p. 86 ss.; A. NISCO, *La tutela penale dell'integrità psichica*, Giappichelli, Torino, 2012; B. UGOLINI, *Il dibattito sul plagio in relazione ai culti abusati: evoluzione e problematiche*, in *Tigor: Rivista di Scienze della Comunicazione*, 1, 2012, p. 101 ss.; G. CAROBENE, *Adesione religiosa e reazione giuridica. Limiti alla libertà di credo in una società democratica, pluralista e tollerante*, in *Diritto e libertà di credo in Europa. Un cammino difficile*, Pacini Giuridica, Ospedaletto, 2018, pp. 288-313; F. CECCARONI, *Il delitto di schiavitù tra "tipicità postuma" e reviviscenza del plagio*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2022, pp. 740-749. Dal punto di vista psicologico, quando si tratta di 'lavaggio del cervello' ci si riferisce a forme di pressione psicologica attuata in uno stato di costrizione fisica che si traduce talvolta in situazioni di vera e propria prigionia mentale. Giova sottolineare che la condizione psico-fisica determinata per il solo fatto di appartenere a gruppi di religiosi socialmente escludenti è stata espunta dall'ultima edizione (2023, V. ed. revisionata) del Manuale Diagnostico e Statistico dei Disturbi Mentali.

'istituzionalizzate', si è imposta – dapprima nella letteratura sociologica – l'espressione di 'nuovi movimenti religiosi', rifluita ormai pacificamente anche nel linguaggio giuridico. La formula non risolve di certo le annose questioni dogmatiche legate all'essenza della formazione e, quindi, alla necessità di sistematizzazione di queste collettività, ma si deve riconoscere il pregio insito in una espressione ideologicamente (più) neutra[24].

Risulta altresì evidente come l'elaborazione di una definizione di "nuovo movimento religioso" si scontri inevitabilmente con le medesime problematiche già precedentemente riscontrate nell'analisi del 'termine ombrello' confessione religiosa, poiché entrambe le espressioni sollevano questioni di classificazione che, lungi dall'essere univoche, si rivelano complesse e controverse, rendendo ardua la possibilità di pervenire a una formulazione concettuale universalmente condivisa. A ben vedere, in verità, la questione definitoria, ossia l'esigenza di dare pregnanza giuridica ai termini, si sviluppa proprio in concomitanza con la diffusione nell'Occidente post-secolarizzato di esperienze spirituali e religiose che palesemente sfuggono dai canoni della tradizione religiosa monoteistica di ascendenza abramitica e delle grandi correnti cultuali orientali come l'induismo e il buddismo. Comprendere dunque le dinamiche sociali attivate dall'appartenenza religiosa, qualunque essa sia, è un passaggio obbligato e non più procrastinabile, anche e soprattutto se interpretato alla luce della proliferazione dei nuovi movimenti religiosi[25]: in tempi non sospetti, del resto, già si avvertiva l'impressione che la questione del riconoscimento di queste realtà facesse trasparire in controluce la tenuta dei princìpi fondamentali in un ordinamento, quale è il nostro,

[24] Cfr. E. BARKER, *Perspective: What Are We Studying?*, in *Nova Religio*, 1, 2004, pp. 88-102; G. MELTON, *Perspective: Toward a Definition of "New Religion"*, in *Nova Religio*, 1, 2004, pp. 73-87; T. ROBBINS, P.C. LUCAS, *From "cults" to new religious movements: Coherence, definition and conceptual framing in the study of new religious movements*, in *The Sage handbook of the sociology of religion*, a cura di N.J. DEMERATH, J.A. BECKFORD, Sage Publications, Londra, 2007, pp. 227-247.

[25] Come segnalato da D.G. BROMLEY, *Categorizing Religious Organizations: In Search of a Theoretically Meaningful Strategy*, in *The Oxford Handbook of New Religious Movements*, a cura di J.R. LEWIS, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 17-24.

improntato alla laicità e al pluralismo. E in effetti quel presentimento si è rivelato esatto[26].

2. *La prospettiva socio-antropologica come metodo d'indagine: ovvero, l'altra faccia della luna*

Sotto il profilo sociologico è ampiamente dimostrato che l'essere umano plasma, in un perenne pendolarismo tra creazione e distruzione, la propria identità sulla consapevolezza di appartenere a una comunità, la quale viene semantizzata con un preciso valore emotivo che cementa tale dinamica 'partecipazionale'[27]. Mentre alcuni gruppi sociali sono rigidi (come l'appartenenza etnica) o semi-rigidi, richiedendosi cioè uno sforzo attivo al soggetto per fuoriuscire dal gruppo originario (si pensi ai processi legati all'affermazione dell'identità di genere), altri sono liberamente optabili: la professione di fede, almeno nel nostro ordinamento, rientra pacificamente in quest'ultima categoria[28]. Comprendere e accettare dunque, al netto dei singoli fattori psicodinamici, che ogni adesione religiosa, anche quella attinente ai *new religious movements*, è – in definitiva – una questione identitaria, consente di interpretare tale fenomeno con la giusta accuratezza e sensibilità. Dal punto di vista della soggettività individuale, infatti, non vi è alcuna differenza tra un fedele cattolico o un militante pastafariano[29]: tale partecipazione, quindi, si innerva nella più intima

---

[26] Cfr. I.C. IBÁN, *La libertad religiosa como derecho fundamental*, in *Anuario de derechos humanos*, 3, 1984-1985, pp. 163-174.

[27] Si rimanda, *ex* multis, a F. VIOLA, *Identità e Comunità*, Vita e Pensiero, Milano, 1999.

[28] Per tutti, si rinvia agli ampi studi di K. LEWIN, *Teoria e sperimentazione in psicologia sociale*, il Mulino, Bologna, 1972; E. BARKER, *I nuovi movimenti religiosi*, Mondadori, Milano, 1989.

[29] Ciò in effetti si inserisce in un nuovo posizionamento del senso del sacro/religioso all'interno dell'attuale società post-secolarizzata. Lo sottolinea efficacemente E. PACE, *I movimenti religiosi nelle società contemporanee*, in *Quaderni di sociologia*, 2, 1992, p. 54, il quale evidenzia: «La religione [...] diventa un mezzo di comunicazione che può sintonizzarsi su differenti registri simbolici con una pluralità di chances soggettive che si manifestano nell'ambiente sociale più vasto nel quale la religione in quanto sistema è inserita in modo osmotico. Così facendo, il mezzo di comunicazione-religione si mostra più flessibile nell'interpretare domande sociali e di senso diverse, oggi emergenti in una situazione di pluralismo e

coscienza del consociato e non può essere oggetto di alcuno scandaglio da parte dell'autorità pubblica.

In relazione all'aspetto istituzionale, tuttavia, è utile comprendere se vi sia una differenza tra le religioni 'storiche', 'stabilite' e 'istituzionalizzate' e i nuovi gruppi religiosi e, in caso di risposta affermativa, come si sostanzi tale discrimine. In altre parole, se è indiscutibile che il foro interno del singolo fedele sia inviolabile e non suscettibile di sindacati da parte dell'autorità pubblica, da ciò deve quindi inferirsi che occorre riservare le medesime garanzie a tutte le realtà religiose organizzate, siano esse Chiese, comunità o nuovi movimenti religiosi?

La complessità del quesito è evidente e la sua provocatorietà costringe – non solo la scienza giuridica – a fornire in prima battuta delle ipotesi di ricerca che dovrebbero poi concretizzarsi in risposte, seppur sempre parziali e provvisorie. Se così non fosse, l'interrogativo diventerebbe un ergastolo in cella d'isolamento, ossia una condanna definitiva a non comprendere il mondo e il suo funzionamento. La sinergia con altre discipline, proprio in questo ambito, potrebbe focalizzare meglio lo sguardo spesso ipometrope del giurista: diverse branche delle scienze sociali, peraltro, hanno già tracciato alcune direttrici che è utile ripercorrere[30].

Lo snodo definitorio e la distinzione tra religioni 'storiche' e *new religious movements* non rappresenta infatti una preoccupazione solo per il giurista e, in effetti, l'espressione nuovi movimenti religiosi reca con sé una serie di spinose problematiche, prima fra tutte quella di individuare cosa s'intenda specificatamente con tale locuzione. La categorizzazione, quindi, si complica ulteriormente perché se già si è detto della difficoltà di isolare, almeno sul piano giuridico, la cifra della religiosità di un gruppo, l'aggettivazione 'nuovo/i' innesca a cascata una serie di questioni aggiuntive. Invero, in dottrina si è già evidenziato come alcuni movimenti religiosi e spirituali sono 'nuovi' o 'vecchi' a seconda delle coordinate geografiche che si assumono: la

di concorrenza delle offerte di segno spirituale».

[30] Cfr. M. KLENK, *New Religious Movements in Global Perspective. A Systems Theoretical Approach*, in *Zeitschrift für junge Religionswissenschaft*, 7, 2012, pp. 1-16.

fede Bahá'í[31], per esempio, originatasi nel XIX secolo in Persia, si è diffusa solo recentemente nelle nostre contrade. Può quindi essere annoverata tra i *new religious movements*? Logicamente la risposta al quesito varia al mutare del valore semantico che si vuole attribuire al termine 'nuovo': dal punto di vista sociologico, per esempio, l'aspetto di novità inteso nella sua accezione eminentemente diacronica dovrebbe essere coniugato con una seconda sfumatura, forse meno percettibile ma altrettanto importante, che si potrebbe definire di correlazione[32]: ovvero l'attributo di novità di questi aggregati confessionali richiama l'instaurarsi di un rapporto inedito, sia esso collocato in continuità o in opposizione, rispetto alle istituzioni politiche e religiose già strutturate all'interno di una circoscritta unità spazio-temporale. In altre parole, «nuovo, dunque, perché altro, ed altro non rispetto al "prima" ma rispetto all'"ora", a quanto è ora è consolidato»[33].

Il criterio cronologico e correlativo, è inutile negarlo, è per sua natura almeno parzialmente arbitrario ma ciò non toglie l'evidenza che possa essere utilizzato – sul piano descrittivo – per esigenze di sistematica. Ne sono da tempo consapevoli i sociologi delle religioni che, proprio in relazione a questo aspetto, hanno discusso lungamente: le posizioni non si sono a tutt'oggi definitivamente cementate

---

[31] Per un approfondimento sul culto in questione, si veda P. SMITH, *The Bábí & Bahá'í Religions from Messianic Shí'ism to a World Religion*, Cambridge University Press, Cambridge,1987; K. BROWN, *A Bahá'í Perspective on the Origin of Matter*, in *Journal of Bahá'í Studies*, 3, 1990, pp. 15-44; ID., *Abdu'l-Bahá's Response to the Doctrine of the Unity of Existence*, in *Journal of Bahá'í Studies*, XI, 3-4, 2001, pp. 1-29; P. SMITH, *An Introduction to the Baha'i Faith*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; C. BUCK, *Bahá'í Contributions to Interfaith Relations*, in *Journal of Ecumenical Studies*, 2, 2019, 260-277; N. TONTI, *I multiformi confini dell'esperienza matrimoniale e familiari. Gli orizzonti cultuali e culturali dei* New Religious Movements, in *Calumet*, 17, 2023, pp. 53-85, spec. pp. 57-63.

[32] È la tesi proposta da G. GUIZZARDI, *I nuovi movimenti religiosi. Prospettive sociologiche*, in *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, a cura di S. FERRARI, Cedam, Padova, 1989, p. 56, in cui l'Autore specifica: «La novità allora non va intesa nel senso di un qualcosa che non era mai apparso prima, ma nel senso di qualcosa che si colloca in un nuovo rapporto rispetto alle istituzioni precedenti e in particolare in un rapporto di alterità». Cfr. anche A. MELUCCI, *L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali*, il Mulino, Bologna, 1982, p. 250 ss.

[33] G. GUIZZARDI, *I nuovi movimenti religiosi. Prospettive sociologiche*, cit., p. 56.

e il fervore che ancora anima il dibattito scientifico è sintomo di una mai sopita attrazione della comunità accademica rispetto all'argomento. In questo senso, più che di 'arbitrarietà' si dovrebbe parlare di 'convenzionalità', dal momento che se da un lato non si può sottacere la complessità delle dinamiche sociali che hanno influenzato la fioritura del frammentato arcipelago dei nuovi culti, dall'altra tale esplosione può essere circoscritta – quanto almeno al suo originario rigoglio – temporalmente e geograficamente[34]. Segnatamente la letteratura sociologica è concorde nel ritenere che «nei trent'anni successivi la fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti d'America ed il Canada hanno visto sorgere più movimenti religiosi che in qualsiasi altro periodo della loro storia»[35]: e, più precisamente, è «negli anni sessanta fino alla metà del decennio successivo (il 1973 è l'anno della fine della guerra in Vietnam) che gli studiosi sono concordi nel riconoscere la presenza di una situazione di grande "turbolenza religiosa" in cui nascono quelli che vengono più propriamente chiamati "Nuovi movimenti religiosi"»[36]. La direttrice spazio-temporale appena tratteggiata, ossia il tumultuoso contesto socioculturale nordamericano tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Sessanta[37], rappresenta un utile sestante per tracciare una prima ed embrionale rotta nel *mare magnum* del panorama cultuale di nuova emergenza. In effetti gran parte delle formazioni religiose moltiplicatesi in quel torno di tempo hanno goduto di una congiuntura storica e politica particolarmente favorevole: e ciò, evidentemente, ne ha occasionato l'enorme dilatazione a livello planetario[38].

---

[34] Cfr. P.B. CLARKE, *Encyclopedia of New Religious Movements*, Routledge, Londra, 2008.

[35] R. WUTHNOW, *Movimenti e contromovimenti religiosi nel Nord America*, in *Nuove forme del sacro. Movimenti religiosi e mutamento sociale*, a cura di J.A. BECKFORD, il Mulino, Bologna, 1986, p. 33.

[36] G. GUIZZARDI, *I nuovi movimenti religiosi. Prospettive sociologiche*, cit., p. 42

[37] Fino invero ad arrivare alla massima espansione tra gli anni Settanta e Ottanta, come segnalato da L.L. DAWSON, *I nuovi movimenti religiosi*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 37 ss.

[38] Su tale rilievo, la letteratura è sostanzialmente unanime. Cfr. J.F. MAYER, *Mouvements religeux: une prospective historique et interculturelle*, in *Diritti dell'uomo e Libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, cit., pp. 17-40; G. FILORAMO, *Religione e modernità: I nuovi movimenti religiosi*, in *Manuale di storia delle religioni*, a cura di G. FILORAMO, M. MASSENZIO,

Ad ogni modo, è appena il caso di sottolineare che il parametro cronologico-geografico, nonostante la sua convenzionalità, risulta essere in concreto estremamente utile per meglio focalizzare l'oggetto della ricerca. Tuttavia, occorre al contempo evitare il rischio di leggere il fenomeno complessivo legato ai *new religious movements* solo come un 'prodotto' della disaffezione religiosa dell'Occidente secolarizzato della seconda metà del Novecento: sarebbe un'affermazione eccessivamente netta, oltre che imprecisa e limitata[39]. In effetti, l'interesse scientifico che si è coagulato intorno all'insorgenza di forme di religiosità 'alternative' in Nordamerica e in Europa dalla metà del secolo scorso dimostra invero l'ampiezza di un avvenimento che tuttavia non è unico nella storia, né estraneo al *milieu* della società occidentale; la letteratura infatti incontestabilmente comprova come la fioritura di modalità eteroclite di vivere la dimensione spirituale/religiosa, anche in contrapposizione alle religioni 'istituzionalizzate', abbiano equivalenti in epoche passate[40].

Pertanto, il fenomeno legato alla comparsa di nuove forme di spiritualità e religiosità non è nuovo in assoluto[41]: volgendo lo sguardo al passato, i movimenti del dissenso o le frange di fedeli 'ribelli' pullulano e costellano la storia delle religioni[42]. Lo sviluppo di

---

M. RAVERI, P. SCARPI, Laterza, Bari-Roma, 1998, p. 445.

[39] È stato infatti giustamente sottolineato: «Although new religions have emerged consistently across time, there is general agreement that they tend to swell numerically during periods of social dislocation and societal change. The 1960s and 1970s represent only the most recent outbreak of new religions during a period of social turbulence. But troubled times historically come and go and with them so do the fortunes of new religious groups. While some scholars have emphasized cultural crisis and breakdown as the context that gave rise to the sixties' new religions, others have given greater weight to individual searching and the quest to overcome moral ambiguity and uncertainty» (E. BURKE ROCHFORD JR., *Social Building Blocks of New Religious Movements: Organization and Leadership*, cit., p. 161).

[40] A. PIETSCH, S. STECKEL, *New Religious Movements before Modernity? Considerations from a Historical Perspective*, in *Nova Religio: The Journal of Alternative and Emergent Religions*, 4, 2018, pp. 13-37; R. STARK, *The Rise of Christianity: A Sociologist Reconsiders History*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

[41] Quanto agli Stati Uniti, numerosi esempi sono forniti da S.J. STEIN, *Communities of Dissent: A History of Alternative Religions in America*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 16 ss.

[42] Cfr. sul punto R. FINKE, R. STARK, *The Churching of America, 1776–1990*, Rutgers University Press, New Brunswick, 1992, p. 240 ss.

tali cellule divergenti, come noto, ha conosciuto esiti alterni: esse o si sono lentamente compattate in vere e proprie istituzioni religiose, fuoriuscendo dalla fase di iniziale contestazione e offrendo ai propri fedeli una prospettiva escatologica convincente, o sono state inglobate all'interno di religioni già perfettamente strutturate divenendone quindi parte integrante, ovvero ancora si sono dissolte lasciando tracce più o meno incisive nel tessuto sociale nel quale si sono radicate[43].

Perché allora l'ondata di *new religious movements*, diffusisi nell'America degli anni Sessanta, merita una particolare attenzione, anche e soprattutto dal punto di vista socio-giuridico? Le risposte all'interrogativo possono essere molteplici, a seconda del punto di vista e dalle prospettive secondo le quali si osserva la questione: certamente, tuttavia, non si può fare a meno di notare come nelle democrazie liberali, almeno sul piano formale, il pluralismo religioso nell'attuale declinazione che ha assunto tale espressione – riverbero dei (differenti) modi d'intendere il principio di laicità – costituisca un caposaldo del moderno costituzionalismo[44]. Chiaramente ciò ha sparigliato le carte in tavola perché nel momento in cui l'autorità statuale (a prescindere dal grado di 'rigidità') muove da un atteggiamento di mera tolleranza al riconoscimento di una posizione di diversità del fattore religioso rispetto agli altri catalizzatori sociali, la conseguenza immediata è che qualunque istituzione religiosa possa interloquire con l'amministrazione pubblica in condizioni di parità. Lo si rinviene nel dato inconfutabile per cui anche nei sistemi più strenuamente

[43] Cfr. ampiamente R. STARK, *Why Religious Movements Succeed or Fail: A Revised General Model*, in *Cults and New Religious Movements: A Reader*, a cura di L.L. DAWSON, Blackwell, Oxford, 2007, pp. 259-270.

[44] Nellla prospettiva sociologica, «L'esplosione del pluralismo, del «politeismo dei valori», avvenuta solo negli ultimi anni ha investito l'occidente mentre in precedenza sia la fede monoteista sia la sua laicizzazione e secolarizzazione nel giusnaturalismo e nell'illuminismo avevano negato cittadinanza alla molteplicità delle prospettive religiose e, sul piano sociale e soggettivo, anche delle prospettive etiche e morali. Oggi, a differenza del passato, c'è un ampio "mercato religioso" in cui il cliente può trovare una vasta gamma di offerte su ordinazione, e ciò trasforma radicalmente i percorsi di identità e di integrazione socio-culturale tramite l'appartenenza ad una religione» (R. DE VITA, *Religione e nuove religiosità*, in *Ugualmente diversi. Culture, religioni, diritti*, a cura di L. NASI, R. DE VITA, F. BERTI, FrancoAngeli, Milano, 2007, p. 2).

separatisti non si è potuto fare a meno di intrattenere rapporti giuridicamente rilevanti con le confessioni e, in ogni caso, si è riconosciuto il diritto di libertà religiosa esercitato in forma individuale e collettiva come un preminente diritto umano fondamentale[45].

Alla luce di quanto appena tratteggiato, quindi, l'irruzione così massiccia e pervasiva dei nuovi movimenti religiosi sulla scena del diritto se per un verso ha smosso le placide acque in cui pacificamente galleggiavano le religioni 'storiche', dall'altro rischia di provocare un cortocircuito pericoloso nel sistema di rapporti tra Stato e

[45] Sulle differenti interpretazioni del principio di laicità, la letteratura è davvero sterminata. Nell'ottica di individuare analogie e differenze tra le varie declinazioni del principio in questione specie tra il nostro ordinamento e quello francese si rimanda, in relazione a quest'ultimo, a J. BAUBEROT, *La laïcité quel héritage de 1789 à nos jours?*, Labor et fides, Ginevra, 1990; ID., *Vers un nouveau pacte laïque?*, Seuil, Parigi, 1990; ID., *Laïcité (1905-2005) entre passion et raison*, Seuil, Parigi, 2004; J. BOUSSINESQ, *La Laïcité française. Mémento juridique*, Seuil, Parigi, 1994; G. COQ, *Laïcité et République, le lien necessaire*, Félin, Parigi, 1995; J.P. WILLAIME, *La laïcité à la française. Un traitement social du religieux*, in *Lumière & vie*, 1988, pp. 41-51; ID., *Laïcité et religion en France*, in *Identités religieuses en Europe*, a cura di G. DAVIE, D. HERVIEU-LEGER, La Découverte, Parigi, 1996, pp. 153-171; É. POULAT, *La Solution laïque et ses problèmes. Fausses incertitudes, vraies inconnues*, Berg, Parigi, 1997; C. DURAND PRINBORGNE, *La laïcité*, Dalloz, Parigi, 2004; M.D. CHARLIER-DAGRAS, *La laïcité française à l'épreuve de l'intégration européenne. Pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Parigi, 2004. Sul versante della dottrina italiana, invece, si vedano *ex plurimis*, O. GIACCHI, *Lo Stato Laico. Formazione e sviluppo dell'idea e delle sue attuazioni*, Vita e pensiero, Milano, 1947; A.C. JEMOLO, *Le problème de la laicité en Italie*, in *La Laïcité*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1960, pp. 455 ss.; L. GUERZONI, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Archivio giuridico*, 1967, pp. 61-130; ID., *Stato laico e Stato liberale: un'ipotesi interpretativa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1977, pp. 509-554; M. CONDORELLI, *Libertà della Chiesa e laicità dello Stato*, in *La Chiesa dopo il Concilio*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 975 ss.; C. CARDIA, voce *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 875-890; G. DALLA TORRE, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 2, 1991, pp. 274-300; F. RIMOLI, voce *Laicità (dir. cost.), in Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XVIII, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1995; S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; O. FUMAGALLI CARULLI, "*A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". Laicità dello Stato e libertà della Chiesa*, Vita e pensiero, Milano, 2006; G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della "Repubblica democratica" secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2007, pp. 169-202; M. JASONNI, *Alle radici della laicità*, Il Ponte, Firenze, 2008. Sul piano della comparazione giuridica, si veda l'ampio studio di P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Editrice A.V.E., Roma, 1998.

confessioni: specie in quegli ordinamenti – come è il nostro – connotati da un chiaro ed inequivocabile diritto speciale a favore del fenomeno religioso associato, scolpito a chiare lettere, per quanto ci riguarda, nell'art. 8 della Carta costituzionale[46].

In effetti, la spinta 'tipizzatrice'[47] del potere pubblico è principalmente finalizzata al controllo degli attori sociali: a condizioni giuridiche differenziate corrisponde infatti un diverso trattamento che, in ultima analisi, contraddistingue specificamente quel gruppo (o quella categoria di gruppi) da tutti gli altri. È lo stesso motivo, al fondo, per cui la strutturazione e l'organizzazione di un sindacato dispone di una legittimazione pubblica diversa rispetto ad una associazione di promozione sociale. È dunque logico che nel momento in cui si produca un canale preferenziale si determini consequenzialmente una spinta propulsiva che porterà gli aggregati sociali che si rivedono in quel modello alla tendenziale ricerca della legittimazione necessaria per godere dei benefici connessi allo *status*. Questo ragionamento di portata generale è facilmente traslabile al rapporto tra le confessioni 'tradizionali' e i nuovi gruppi religiosi: in particolare i grandi monoteismi di matrice abramitica hanno compartecipato – specie nel bacino del Mediterraneo – al potere pubblico e alla sua convalidazione: e ciò, nelle lunghe processualità che connotano la storia, ha condotto al loro stesso farsi potere istituito/costituito, agevolando la creazione di trattamenti riservati, usualmente premianti. La scienza sociologica, in effetti, conferma tale tendenza che, tra l'altro, non è esclusiva del governo del fenomeno religioso associato: ciò evidentemente reca

[46] Recentemente si è opportunamente evidenziato come «La fenomenologia religiosa cambia pelle e risponde a bisogni diversi dal passato: qui le minoranze sono spesso davvero inaspettate e spesso non si facile decifrazione, molteplicatesi in proporzione geometrica a popolare un mercato del sacro divenuto aperto, non più presidiato in maniera forte e strutturata dai paradigmi religiosi tradizionali. Questa diluizione del concetto di religione fino alla sua insignificanza [...] ci introduce ad una sorta di Disneyland dello spirito nella quale ognuno è libero di cercare e trovare il proprio supplemento d'anima perdutasi nelle maglie di una vecchia storia andata fuori corso» (A. ZANOTTI, *Le minoranze inattese. La condizione giuridica delle maggioranze tradizionali nel pluralismo europeo*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, cit., pp. 187-188).

[47] Cfr. I.C. IBÁN, *I nuovi movimenti religiosi. Problemi giuridici*, in *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, cit., p. 89.

con sé l'effetto, per quanto qui interessa, che i nuovi raggruppamenti religiosi – nel momento in cui rivendicano il loro posizionamento – si possano 'scontrare' con le religioni già beneficiate dallo statuto peculiare riconosciuto dal potere pubblico. Da qui deriverebbe il generale atteggiamento di cautela, quando non di vera e propria circospezione, con il quale viene approcciata la tematica[48]; e non sono mancati casi di vera e propria vigilanza poliziesca tale per cui – in una perversa dinamica di azione-reazione – «la lotta contro i nuovi movimenti religiosi, tutto sommato, raramente ha prodotto qualcosa, se non il consolidamento e il rafforzamento della comunità di fedeli attaccata». In effetti nulla di nuovo sotto il sole, dacché «lo stesso cristianesimo perseguitato sanguinosamente dall'Impero Romano è il miglior esempio di questa verità lapalissiana: dalla "religio illicita" perseguitata si sviluppò la fortunata "ecclesia militans"»[49].

Tornando all'interrogativo posto in premessa, pare già evincibile da quanto illustrato come non si sia insediato un consenso nella letteratura sociologica, sull'esistenza, almeno sotto il profilo sostanziale, di differenze tra le religioni 'storiche' e i nuovi gruppi religiosi e al massimo si siano individuate alcune variazioni che, specie nella fase

[48] In questo senso, in Francia è stata recentemente varata una nuova legge contro le devianze settarie, legge n. 420 del 10 maggio 2024, dichiarata costituzionalmente compatibile in via preventiva dal *Conseil constitutionnel* (decisione n. 865/2024) il quale, pronunciandosi proprio sulle forme di manipolazioni mentale presuntamente condotte all'interno di gruppi religiosi/spirituali ha affermato: «En premier lieu, il ressort des travaux préparatoires que, en instituant l'infraction prévue par les dispositions contestées, le législateur a entendu incriminer le seul fait de placer ou de maintenir une personne en état de sujétion psychologique ou physique, dès lors qu'il en résulte pour elle des conséquences gravement préjudiciables. Il a ainsi entendu assurer la sauvegarde de la dignité de la personne humaine et poursuivi les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de la santé, de sauvegarde de l'ordre public et de prévention des infractions. 7. En second lieu, cette infraction n'est constituée que si son auteur a usé de pressions graves, de pressions réitérées ou de techniques propres à altérer le jugement de la victime, et que ces agissements ont causé une altération grave de la santé physique ou mentale de la victime ou l'ont conduite à un acte ou une abstention qui lui sont gravement préjudiciables. 8. Dès lors, en adoptant les dispositions contestées, le législateur a procédé à une conciliation équilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées. Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté personnelle doit donc être écarté», decisione consultabile al seguente indirizzo internet https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2024/2024865DC.htm.

[49] J.R. GASCARD, *Le nuove religioni giovanili. Tra anelito e patologia*, Edizioni Paoline, Cinisello Balsamo, 1986, p. 130.

di primo insediamento, se debitamente contestualizzate sono solo in grado di far emergere certi indicatori connotativi. Così, secondo un'autorevole corrente sociologica, gran parte dei culti emergenti, almeno nella loro fase di espansione iniziale, possiedono elementi accomunanti come: una *leadership* carismatica e coinvolgente, una prima generazione di fedeli convertiti da altre religioni, una forte tensione al proselitismo, l'instaurazione di legami totalizzanti all'interno del gruppo e, infine, un elevato livello di conflittualità con la società circostante[50]. Tuttavia, quasi tutte le caratteristiche appena rassegnate, in definitiva, possono essere attribuite anche alle religioni 'stabilite', a seconda delle coordinate spazio-temporali prese in considerazione[51]. Oltretutto, «a definition should not be premised on a presumption of shared characteristics among new religions. That is to say, as our knowledge of new religions has expanded, we have come to realize that no single characteristic or set of characteristics are shared by all new religions (that is, by all the groups that have been called cults) and that any effort to define them by such a set of characteristics admits of too many exceptions. Although many groups recruit young adults, a number find most of their new members as older adults. Most new religions appeal to a cross section of the public and are not distinctive relative to members' religious background, educational background (though a few are notable for their appeal to the better educated), and economic class. There is no evidence of the presence (above that in the general population) of any pattern of psychological or mental disorders. While many groups are led by

[50] La prima teorizzazione sul punto è opera di E. BARKER, *The Making of a Moonie: Brainwashing or Choice?* Blackwell, Oxford, 1984; EAD. *New Religious Movements: A Practical Introduction*, HMSO, Londra, 1992; EAD. *The Not-So-New Religious Movements: Changes in 'the Cult Scence' Over the Past Forty Years*, in *Temenos: Nordic Journal of Comparative Religion*, 2, 2014, pp. 235-256; EAD., *The Changing Scene: What Might Happen and What Might be Less Likely to Happen?*, in *Visioning New and Minority Religions*, a cura di E.V. GALLAGHER, Routledge, Londra, 2017, pp. 7-19.

[51] Tale per cui, infatti, «raramente una secta se conserva en su estado primitivo. Pasado el primer momento de fervor, se instala, se jerarquiza, se organiza, pacta con la sociedad y con la cultura; gana adeptos de una clase superior, adquiere bienes, se convierte en "isitituciòn", evoluciona su cultura, "cada vez menos popular y menos espontànea: la secta se convierte en una confesiòn» (H. CHERY, *La ofensiva de las sectas*, Desclée de Brouwer, Bilbao, 1970, p. 24).

charismatic founders, many of the more well-known new religions have already made the transition to collective institutionalized leadership (Church of Scientology, ISKCON, Church Universal and Triumphant)»[52]. Insomma, come a dire che alcuni connotati sono poi quasi naturalmente assunti dagli aggregati confessionale con il trascorrere del tempo e con l'istituzionalizzazione degli stessi in forme – anche giuridiche – percettibili dalla società.

Ciò allora che davvero ha contrassegnato l'ondata delle nuove organizzazioni religiose diffusesi negli anni Sessanta è stata la rapidità della loro propagazione in un contesto socio-giuridico sempre più attento al pluralismo. È infatti evidente che le religioni 'istituzionalizzate' abbiano vissuto in un lasso temporale più o meno ampio sviluppi analoghi a quelli che stanno sperimentando i *new religious movements*: le comunità religiose allora nascenti, dall'ebraismo all'islam, necessitavano di strutturarsi e di dotarsi di un plesso organizzativo in grado di sostenerle. Detto altrimenti, tutti i grandi monoteismi di ascendenza abramitica, almeno nella loro fase aurorale, hanno assunto – utilizzando lo sguardo di oggi – le vesti di nuovi raggruppamenti religiosi: tuttavia i processi di allignamento sociale che un tempo avvenivano nel corso di interi secoli, oggi si avverano nello spazio di pochi decenni o addirittura anni[53]. Il concetto di *new religious movements* nasce quindi, in ultima istanza, da una necessità di sistematizzazione accademica e, dunque, da una contingenza: ossia quella di creare un contenitore concettuale sufficientemente capiente entro il quale poter catalogare indifferentemente la variegata galassia cultuale di nuovo conio. E in ogni caso, i nuovi movimenti religiosi – in particolare quelli sorti negli anni Sessanta –, pur sovente proponendo modelli di vita talvolta estremamente peculiari, comunque «Overwhelmingly, […] are variations on old religions, and a considerable part of the "strangeness" of any particular new religion can be understood in light of the beliefs and practices perpetuated (or altered) from the older religion in which it is rooted», e spesso accade

[52] J. MELTON, *Introducing and Defining the Concept of a New Religion*, in *Teaching New Religious Movements*, a cura di D.G. BROMLEY, Oxford University Press, New York, 2007, p. 32.

[53] Cfr. J.A. BECKFORD, *New Religious Movements and Rapid Social Change*, Sage, Londra, 1986.

che «Many new religions appear unfamiliar, foreign, and out of place because they are importing a mainstream religion from another part of the world»[54].

3. *L'interpretazione dell'attributo della novità secondo la prospettiva giuridica: la teorizzazione del rapporto* species-genus

Quanto fugacemente tratteggiato nel paragrafo precedente permette di far derivare dalle risultanze sociologiche relative alla declinazione dell'elemento di 'novità' dei *new religious movements*, ovvero dal parametro geo-cronologico e da quello correlativo, una diversa sfumatura, propriamente giuridica, che interessa lo spettro d'indagine della *scientia iuris*. Il fulcro, dunque, si sposterebbe dalla *summa divisio* tra religioni 'vecchie' e 'nuove' al rapporto che i nuovi aggregati confessionali detengono con l'autorità pubblica e, quindi, in ultima analisi, con il potere statuale. In questo senso si spiegherebbe il generale approccio di diffidenza[55] e, talvolta, di segregazione con cui sono osservate queste formazioni: tale per cui «se le nuove religioni si diffondono nel contesto sociale, la loro componente eterodossa può far vacillare il potere costituito. Ma [...] il potere è gestito in buona misura anche dalle religioni tradizionali, visto che esse hanno contribuito a formare i valori che fondano questo potere; ciò produce il risultato materiale di far considerare eterodosse le nuove religioni in conseguenza di determinate pratiche che, pur essendo

[54] J. MELTON, *Introducing and Defining the Concept of a New Religion*, in *Teaching New Religious Movement*, cit., p. 31.

[55] Riscontrabile invero alla contestuale diffusione di questi aggregati sociali, tanto negli Stati Uniti quanto in Europa. Segnatamente, «In the US, NRMs were perceived as a new and to some extent problematic phenomenon in the late 1960s; in the UK, the first cases of controversial NRM membership were reported in the early to mid-1970s, when the stories of parents who had 'lost' children to NRMs appeared in the media;2 and in Germany, the controversy over NRM membership surfaced slightly later, towards the mid- and late 1970s, with the first parents' group forming in the late 1970s» (E. ARWECK, *Researching New Religious Movements. Responses and redefinitions*, Routledge, Londra, 2006, p. 12). Altresì si veda lo studio di M. GIUSIO, *La "fobia delle sette" in Italia:* fake news *al servizio della denigrazione religiosa, in The Journal of CESNUR*, 4, 2018, pp. 97-117.

identiche, non fanno perdere la loro ortodossia alle religioni tradizionali che le pongono in essere al loro interno»[56].

Interpretare dunque l'elemento di novità alla luce dei rapporti di forza con l'autorità statuale e, di conseguenza, del differente trattamento giuridico tra religioni 'istituzionali' e nuovi movimenti religiosi si configura quale affascinante sfida, riuscendo a dar conto adeguatamente degli indubbi profili di complessità che colorano i rapporti, spesso antagonisti, tra i nuovi aggregati religiosi e l'autorità dello Stato. È infatti statisticamente vero che le nuove realtà confessionali/spirituali, per molteplici questioni anche endoconfessionali, intrattengono un collegamento più sfumato con la pubblica amministrazione e, talvolta, per loro stessa scelta, del tutto inesistente: ad ogni modo, ciò non esclude e, anzi, per certi versi spiega la militanza, anche strenua, fomentata da almeno una parte dei *leaders* di questi nuovi *players* religiosi. L'idea quindi di decifrare, in senso autenticamente giuridico, il connotato della novità in relazione ai rapporti con il potere pubblico è una pista d'indagine che, già indicata decadi orsono da acuta dottrina[57], oggi merita di essere adeguatamente riattualizzata, avanzando tuttavia in apertura un *caveat* molto chiaro. Constatando infatti la palmare eterogeneità che connota le nuove forme di religiosità caratterizzante il panorama religioso del nuovo millennio, è opportuno appuntare come la tentazione di restringere l'obiettivo sulle problematiche giuridiche legate ai *new religious movements* intesi come categoria concettuale a sé stante rischi di distorcere lo sguardo dell'osservatore. L'idea, cioè, che i nuovi movimenti religiosi configurino sempre cellule di lotta antagoniste e sovversive dello *status quo* religioso e, proprio in ragione di tale attitudine vengano marginalizzate sia dal potere pubblico sia dalle religioni 'dominanti', è una tesi solo parzialmente convincente. O meglio,

---

[56] I.C. IBÀN, *I nuovi movimenti religiosi. Problemi giuridici*, in *Diritti dell'uomo e libertà dei gruppi religiosi. Problemi giuridici dei nuovi movimenti religiosi*, cit., p. 92.

[57] Ci si riferisce a I.C. IBÁN, *Le nuove minoranze religiose: le sette*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 77, 1990-1991, pp. 261-272; ID., *Las minorías religiosas en el derecho español*, in Ius et iura: *escritos de derecho eclesiástico y de derecho canónico en honor del profesor Juan Fornés*, a cura di M. BLANCO, B. CASTILLO, J. A. FUENTES, M. SÁNCHEZ LASHERAS, Comares, Granada, 2010, pp. 535-547.

perfettamente calzante per la prima ondata di nuove religiosità propagatasi negli anni Sessanta, la quale si è riversata in un 'mercato' religioso saldamente controllato, in regime di oligopolio, dalle religioni 'storiche'; attualmente, tuttavia, lo scenario sembra essere radicalmente mutato. Dal punto di vista strettamente giuridico, quindi, l'assunto da confutare è quello per cui i nuovi gruppi religiosi, in quanto resistenti all'ordine costituito, sociale e religioso, sarebbero sempre destinatari di un trattamento pregiudizievole, quando non apertamente discriminatorio, rispetto al resto dei gruppi religiosi istituzionalizzati. Per converso, la politica ecclesiastica del nostro Paese è la riprova lampante di come l'affermazione appena sintetizzata sia solo in parte condivisibile: in effetti, l'ordinamento italiano rappresenta una cartina al tornasole di alcune geometrie che, forse, si stanno lentamente modificando. È significativo allora prendere in considerazione proprio il nostro sistema normativo, perché esso raffigura la fucina ideale per sondare l'attuale tenuta di tale teoria.

A ben vedere, infatti, il cortocircuito sembra avverarsi nella misura in cui alcune confessioni religiose 'storiche', ad oggi, non hanno nessun riconoscimento ufficiale da parte dell'autorità amministrativa, preferendo il (o, secondo una diversa lettura, essendo obbligate al) diritto comune, mentre diverse nuove organizzazioni religiose non solo sono state pubblicamente legittimate secondo le procedure previste dalla cosiddetta legge sui culti ammessi: ma viepiù hanno raggiunto il massimo grado di garanzie attraverso la stipula (e successiva legge d'approvazione) dell'intesa ai sensi dell'art. 8, co. 3, Cost.

È evidente infatti come l'islam, ossia la seconda religione più diffusa in Italia, non goda di alcun riconoscimento – se non in maniera del tutto residuale, relativamente, peraltro, ad una sigla organicamente poco rappresentativa[58] –, né tantomeno abbia concluso un'intesa. Eppure, nessuno dubita del fatto che tutte le associazioni attualmente componenti la costellazione cultuale islamica, e sicuramente

[58] Come noto, si tratta del Centro culturale islamico d'Italia, riconosciuto con decreto del Presidente della Repubblica del 21 dicembre 1974, peraltro un ente *sui generis* di cui fanno parte per statuto i rappresentanti diplomatici di Paesi a maggioranza musulmana accreditati presso la Repubblica italiana e la Santa Sede. Sul punto si rinvia a A.S. MANCUSO, *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le Istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 32, 2012, p. 7.

quelle più rappresentative sul piano nazionale, siano una chiara e tangibile espressione della libertà religiosa associata. In altre parole, non si mette in questione il fatto che le varie anime componenti l'islam italiano costituiscono a tutti gli effetti una manifestazione, più o meno strutturata, teleologicamente orientata verso finalità *stricto sensu* religiose e cultuali[59]: ciò nonostante, per ragioni squisitamente giuridico-politiche, non si è ancora addivenuti ad alcuna forma di riconoscimento[60]. Come noto, non sono mancati, nel corso del tempo, alcuni timidi tentativi di apertura di canali istituzionali tra le varie componenti dell'islam italiano e le rappresentanze dell'autorità pubblica, volti a facilitare – almeno negli intenti – una comunicazione franca e aperta: tentativi che, salutati in un primo momento favorevolmente dalla dottrina[61], hanno rischiato di trasmutarsi in forme più o meno

[59] È invece opportuno sviluppare considerazioni diverse in relazione a quel composito panorama di enti afferenti al mondo islamico in cui la finalità di religione e di culto non è apertamente dichiarata. Relativamente al mimetismo giuridico di questi enti, si rimanda a A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca* deregulation *e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, pp. 15-18. Cfr. anche P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione o di culto*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit., 2015, p. 83 e, nel medesimo volume: R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere cultuale, rappresentatività di un islam italiano*, pp. 97-103; E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, pp. 123-148.

[60] Cfr. F. ALICINO, *The place of minority religions and the strategy of major denominations. The case of Italy*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 2, 2017, pp. 10-18, il quale osserva che «in Italy the laws regulating the religious issues, including the relationship between the State and confessions, has been strongly influenced by the traditional role played by the Catholic Church. […]. In other words, the Italian attitude on the questions related to Islam seems to be based on the fact that the Islamic organizations are considered 'other' than those denominations that are more compatible with the traditional system of relationship State- confessions established in Italy until now […]. Hence, since Islamic groups are different from the traditional creeds, public actors tend to promote new pathways, like those referred to as Consulta, Comitato, Conferenza, Consiglio, Patto».

[61] Ci si riferisce alla Consulta per l'Islam italiano, istituita con decreto dell'allora Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu del 10 settembre 2005, la quale costituisce «la prima esperienza attraverso [cui] alcuni esponenti islamici entrano in contatto tra loro, stabiliscono un rapporto con le istituzioni centrali per individuare e valutare le esigenze sociali e religiose dell'immigrazione di matrice musulmana. […]. Gli effetti positivi della Consulta sono molti. Esponenti musulmani che vivevano ciascuno per conto proprio si incontrano, si conoscono, cominciano a lavorare

palesi di occhiuta vigilanza sugli *interna corporis* degli attori religiosi[62]. E, comunque, i fatti, o meglio i silenzi, degli ultimi anni dicono molto della frammentarietà della politica ecclesiastica italiana[63].

D'altra parte, lo sviluppo del buddismo nipponico nella Penisola proposto dall'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai rappresenta[64], quasi specularmente, l'altra faccia della medaglia: un nuovo movimento religioso che, con un'accelerazione stupefacente, nel volgere di un torno di tempo considerevolmente breve è riuscito a raggiungere la stipula e la susseguente approvazione dell'intesa con la legge n. 130/2016[65]. È quindi sotto gli occhi di tutti che l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, nonostante sia annoverato dai sociologi della religione tra i *new religious movements* in Occidente, in Italia goda dei benefici assicurati dal regime pattizio, mentre l'islam italiano,

---

insieme, possono anche dividersi su questioni importanti. Alcuni di loro acquistano notorietà di fronte all'opinione pubblica e visibilità mediatica, altri affermano o consolidano una leadership nelle rispettive comunità, altri ancora sono al centro di critiche e polemiche per le posizioni che assumono su de terminati argomenti. In buona sostanza, con la nascita della Consulta, l'Islam italiano si mette in movimento, comincia ad agire in vista di obiettivi da raggiungere, interloquisce con le istituzioni» (C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione* in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 21).

[62] Per tutti, si rimanda alla puntuale ricostruzione di C. MORUCCI, *I rapporti con l'Islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 38, 2018, pp. 1-32.

[63] Il moltiplicarsi di 'tavoli di confronto', come il *Tavolo permanente di consultazione* (istituito nel 2015) e il *Consiglio per le relazioni con l'Islam* (istituito nel 2016), non hanno concretamente prodotto i risultati sperati. Secondo N. FIORITA, D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14, 2017, p. 6 ss. «la strada seguita non è stata, però, del tutto lineare. Dapprima nel gennaio del 2015 è stato attivato un tavolo permanente di consultazione, caratterizzato dalla presenza di diverse associazioni islamiche e da una certa prevalenza di soggetti riconducibili all'Ucoii, che però si è riunito solo due volte. Successivamente, il 22 gennaio del 2016, il Ministro Alfano ha istituito il "Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano", organismo con funzioni consultive composto prevalentemente da esperti italiani, avente il compito di elaborare pareri e proposte sui rapporti tra Stato e comunità islamica».

[64] Sul punto si veda diffusamente L.L. DAWSON, *The Cultural Significance of New Religious Movements: The Case of Soka Gakkai*, in *Sociology of Religion*, 3, 2001, pp. 337-364.

[65] In tema si rinvia a A. DE OTO, *Soka Gakkai: il buddismo di origine nipponica «conquista» l'Intesa*, cit., 549-566; M. CANONICO, *La normativa che disciplina i rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai*, cit., 163-186.

diffuso da centinaia di anni nel nostro Paese, non possa contare parimenti sull'accordo rafforzato previsto dall'art. 8, co. 3, Cost. Il paradosso, pertanto, è lapalissiano qualora si applichi *sic et simpliciter* la teoria della relazione privilegiata con lo Stato delle confessioni 'storiche', declinando l'elemento di 'novità' in relazione al livello, più o meno alto, di garanzie riconosciute dal potere statuale.

Tenuto conto degli odierni sviluppi della politica ecclesiastica italiana, quindi, considerare i nuovi movimenti religiosi come una *species* del più ampio *genus* delle minoranze confessionali[66] può essere un proficuo, talvolta indispensabile, strumento di comprensione di un fenomeno che è anzitutto sociale, ancor prima che giuridico. Occorre tuttavia ulteriormente precisare che il rapporto tra religioni istituzionali e nuovi gruppi religiosi e, ancora di più, tra le collettività religiose e il potere pubblico è molto più complesso di quanto *prima facie* potrebbe apparire, mentre l'andamento delle relazioni con lo Stato è influenzato da una molteplicità di fattori, di matrice squisitamente politica, non riconducibili ad unità. Proprio in questo senso, dunque, occorre considerare i *new religious movements* all'interno della più ampia categoria delle minoranze confessionali, determinando in tal senso una condizione di formale e sostanziale parità. Condividendo quindi tale assunto di partenza è giocoforza dedurne che tali forme di religiosità non dovrebbero essere più trattate come un bizzarro ircocervo da osservare con sospetto ovvero oggetto di particolare cautele[67]; al contrario tutte le minoranze confessionali «godono (o meglio, dovrebbero godere) di una speciale protezione che esige dai poteri dello Stato, ognuno per quanto di competenza, il compimento di azioni positive di garanzia delle stesse e dei loro fedeli, per rimuovere gli ostacoli che ne impediscono il pieno sviluppo

[66] Delle necessarie cautele da adottare nell'utilizzo dell'espressione 'minoranza confessionale' sul piano del diritto avverte S. FERRARI, *The Protection and Promotion of Religious Minorities in the EU Countries. A Perspective from Law and Religion (2019)*, in ID., *Scritti. Percorsi di libertà religiosa per una società plurale*, a cura di C. CIANITTO, A. FERRARI, D. MILANI, A. TIRA, il Mulino, Bologna, 2022, p. 361 ss.; P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 12, 2024, pp. 1-41.

[67] Cfr. sul punto M. PARISI, *Movimenti confessionali di minoranza e libertà religiosa tra diritto comune e legislazione bilateralmente convenuta. Quali spazi normativi per la tutela delle diversità spirituali?*, in *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, a cura di D. FERRARI, Claudiana, Torino, 2017, p. 151 ss.

ostruendo il cammino lungo il quale ogni credenza concorre alla promozione dell'uomo ed al progresso spirituale della società»[68].

In altre parole, è quantomai necessario creare le condizioni socio-giuridiche affinché si possa potenziare un 'mercato' religioso con alcune regole basilari, anzitutto la fissazione di limiti intrinseci ed estrinseci costituzionalmente individuati (o ricostruiti) relativi alla libertà religiosa, entro i quali tutti i vari attori possano liberamente 'competere'. Comprimere eccessivamente, attraverso invasivi meccanismi di controllo in sede di riconoscimento, lo spazio di manovra delle minoranze – occorre affermarlo in maniera inequivocabile – non agevola, e anzi intralcia pesantemente, lo sviluppo di un pluralismo sociale e religioso costituzionalmente orientato. Tale ricostruzione rappresenta sostanzialmente una diretta esplicazione della cosiddetta 'laicità positiva', che contraddistingue il nostro ordinamento e che «consente interventi legislativi a protezione della libertà di religione», attribuendo allo Stato «il compito di garantire le condizioni che favoriscono l'espansione delle libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione»[69].

Rileggere pertanto l'esplosione del fenomeno legato ai nuovi culti interpretandolo non separatamente e isolatamente, ma all'interno del più ampio spettro delle minoranze confessionali consente di ricavare un duplice vantaggio che è conveniente tenere in debita considerazione[70].

Anzitutto si eviterebbe il pericolo, di volta in volta, di individuare e sistematizzare una miriade di sottocategorie in perenne e continua proliferazione che verosimilmente, nel tempo, si andranno affacciando. Intendere, quindi, i *new religious movements* come fenomeni che possono essere collocati, e quindi trattati, alla stregua di tutte le altre minoranze religiose consente di giovarsi delle categorie elaborate dalla letteratura ecclesiasticistica che proprio sul tema ha

---

[68] G. CASUSCELLI, *La libertà religiosa alla prova dell'Islām: la peste dell'intolleranza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008, p. 10.

[69] Corte Costituzionale, n. 334 del 8 ottobre 1996.

[70] Per evitare fraintendimenti, occorre «distinguere almeno due grandi gruppi di minoranze religiose, quelle incluse nel sistema giuridico italiano e quelle che invece ne restano ai margini e che [...] sono definite "le minoranze religiose escluse"» (S. FERRARI, *Le minoranze religiose escluse. Introduzione al tema*, cit., p. 3).

lungamente riflettuto[71]. Per altro verso, non sembra necessario cristallizzare una nuova categoria che – come si è tentato di ricostruire – finisce per causare più complicazioni di quante ne intenda risolvere. Considerando dunque qualunque nuovo movimento religioso come una confessione di minoranza si sfugge altresì dalla tentazione di creare un diritto *ad hoc*, solitamente *in peius* (ma potenzialmente anche *in melius*), riservato alle nuove forme di religiosità. Ancora una volta: non si tratta di astratta speculazione poiché sono ormai diversi i Paesi europei che hanno varato legislazioni in ordine alla repressione di condotte che sono strettamente collegate alle cosiddette, per usare un termine giornalistico e scientificamente non attendibile, 'psico-sette'[72].

Come suggerito da dottrina pressoché unanime, si dovrebbe susseguentemente procedere ad un ulteriore passaggio logico, vale a dire considerare le minoranze confessionali, la cui denominazione in ogni caso è connotata da una certa ambiguità[73], come confessioni religiose a pieno titolo. Occorrerebbe cioè riflettere se «sia il tempo di ripensare le nozioni di maggioranza e di minoranza o, come sostengono alcuni, addirittura di abbandonarle per andare alla ricerca di altre categorie e strategie giuridiche meglio capaci di assicurare una corretta gestione della diversità religiosa»[74]: strategie che non possono

[71] Di recente, si vedano M. TOSCANO, *Laicità dello Stato e doverosa (ma inattuata) tutela delle minoranze religiose*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee*, cit., pp. 161 ss.; C. CIANITTO, S. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose escluse. Il pluralismo religioso in Italia tra politica e diritto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 13, 2021, pp. 1-184.

[72] Tale tendenza è da tempo frutto di una distorsione cognitiva generalizzata relativa ai nuovi movimenti religiosi, per cui «Il risultato delle inchieste condotte su campioni significativi della stampa ha dato come esito che le notizie "negative", quelle, cioè, che attraverso il filtro "oggettivo" dell'informazione trasmettono in realtà un giudizio sostanzialmente negativo del fenomeno, è in numero di gran lunga superiore rispetto alle notizie [...] che si sforzano di assumere un atteggiamento non prevenuto nei loro confronti» (G. FILORAMO, I *nuovi movimenti religiosi. Metamorfosi del sacro*, Laterza, Bari-Roma, 1986, pp. 154-155).

[73] Cfr. P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit. In ogni caso commisurare il peso delle minoranze solo sul piano numerico risulta attualmente molto complesso come dimostra l'indagine di R. CIPRIANI, *La fede incerta. Un'indagine quanti-qualitativa in Italia*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

[74] S. FERRARI, *Conclusioni*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed*

esimersi dal considerare l'irruzione sempre più massiccia sul piano del diritto di comunità religiose desiderose di «banchettare alla tavola del re»[75].

A questa altezza della trattazione, verificato che non esistono sempre corrispondenze biunivoche tra religioni storiche e nuovi movimenti religiosi quanto ai benefici accordati dal potere pubblico, potrebbe essere proficuo chiedersi quali siano i profili strettamente giuridici che risultano maggiormente problematici in relazione ai nuovi culti, intesi come parte integrante delle minoranze confessionali e, auspicabilmente, delle confessioni religiose *tout court*.

4. *Apparenza e appartenenza: la relazione (non così uniforme) dei culti emergenti con il potere pubblico. Riflessioni sparse provenienti dall'ordinamento italiano*

Come appena rammentato, sistematizzare i nuovi raggruppamenti religiosi all'interno della più ampia categoria delle minoranze confessionali risulta essere un'operazione estremamente vantaggiosa: non si scorgono, d'altro canto, controindicazioni nell'applicazione delle norme previste in tema di gestione del fattore religioso associato attualmente vigenti in relazione ai *new religious movements*. E in effetti, non operandosi alcuna specificazione, a livello nazionale, in ordine ai nuovi movimenti religiosi, è giocoforza ritenere che i riferimenti legislativi disponibili possano indistintamente essere applicati a tutte le minoranze confessionali, *rectius* confessioni religiose, che vogliano legittimarsi dinanzi allo Stato come tali, qualunque ne sia la provenienza. Ciò, tuttavia, non comporta l'automatica rinuncia all'indagine sulla cifra di particolarità che indubbiamente connotano i nuovi aggregati confessionali. Proprio tale peculiarità, scomponibile in un prisma con sfumature potenzialmente infinite, si riverbera concretamente, almeno dal punto di vista socio-antropologico, sia sulle

europeo. Esperienze del passato e problematiche contemporanee, cit., p. 248.

[75] L'espressione è di A. ZANOTTI, *Le minoranze inattese. La condizione giuridica delle maggioranze tradizionali nel pluralismo europeo*, in *Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, cit., p. 188.

verità di fede professate e sugli atti cultuali sia sulla struttura dei vari movimenti di nuovo conio.

Dall'angolazione giuridica il *focus* rimane il tema del riconoscimento istituzionale, da cui consegue che lo snodo più rilevante, dacché rappresentativo dell'abbrivio del dialogo con l'autorità pubblica, risiede nella procedura di erezione in ente morale degli istituti dei culti diversi dalla Chiesa cattolica, disciplinata dalla già più volte ricordata legge n. 1159/1929 e del regio decreto n. 289/1930: allo stato attuale, la normativa vigente, come tratteggiato nel primo capitolo, soffre di diverse criticità su cui si indugerà nel prosieguo della trattazione. Già invero la giurisprudenza è intervenuta sul riconoscimento *ex post* della natura religiosa di un aggregato confessionale: l'*affaire* Scientology lo dimostra chiaramente[76]. La contraddizione, tuttavia, si registra nella misura in cui un risalente arresto giurisprudenziale, vale a dire la sentenza n. 1329/1997 della Corte di Cassazione, sancisce apertamente la confessionalità del movimento fondato da Hubbard, nonostante questo sia – sul piano del diritto – niente di più che un'associazione: non risulta infatti che la stessa abbia mai voluto sollecitare le necessarie procedure amministrative prodromiche al riconoscimento dell'erezione in ente morale di cui all'art. 2 della legge n. 1159/1929, preferendo così il diritto comune[77]. Non

[76] Cfr. CORTE DI CASSAZIONE, sentenza n. 1329/97, in cui il giudice di legittimità stabilisce che «la Chiesa di Scientology, riconosciuta negli Stati Uniti quale confessione religiosa, avrebbe dovuto esser riconosciuta in Italia e ammessa a praticarvi il proprio culto e a far opera di proselitismo». Tale orientamento è peraltro avallato anche in dottrina, per cui si è sostenuto che «aderendo all'ormai predominante orientamento dottrinario e giurisprudenziale, a noi pare che la Chiesa di Scientology possa essere assunta quale confessione religiosa, anche solo sulla base di criteri puramente oggettivi. La Corte di Cassazione, nella sentenza 1329/97, seppure implicitamente, sembra giungere alla medesima conclusione, in questo modo allineandosi ad una impostazione che sta ormai radicandosi a livello internazionale» (M. JASONNI, *La legittimazione giudiziaria di una confessione religiosa*, in *Sociologia del diritto*, 1, 2001, pp. 1-14).

[77] Nonostante vi sia una netta e dichiarata autoqualificazione dell'aggregato confessionale, tale per cui dal sito ufficiale di Scientology, in relazione alla considerazione della stessa come Chiesa, si legge che «Tra i significati correnti della parola, troviamo quelli che seguono: 'congregazione', 'potere ecclesiastico contrapposto a quello secolare' e 'clero'. [...] La parola Chiesa non viene usata solamente dalle congregazioni cristiane. Esistevano chiese 10000 anni prima dell'avvento dei Cristiani, e il Cristianesimo stesso costituì una rivolta contro la religione riconosciuta del tempo. Nell'uso moderno, si parla di Chiesa buddista o

si tratta infatti di opposizioni ideologiche o aprioristiche preclusioni della pubblica amministrazione in quanto la volontà, si potrebbe dire politica, di non richiedere il riconoscimento è schiettamente riconducibile alla stessa Chiesa di Scientology in Italia[78].

Il meccanismo di 'accredito' istituzionale delle confessioni, anche per il suo impianto giurisdizionalista, non appare così un frutto pienamente appetibile per tutte le nuove realtà religiose, sconfessando in tal senso una certa retorica che vorrebbe in atto una forsennata rincorsa tesa alla 'conquista' della legittimazione pubblica: non è forse un caso che negli ultimi cinque anni il numero delle confessioni riconosciute sia pari a zero. È inutile altresì nascondere che l'attuale procedura finalizzata al riconoscimento sia aggravata da pesanti oneri di allegazione e da un margine di discrezionalità non indifferente, il che evidentemente disincentiva l'apertura del dialogo.

musulmana, riferendosi in generale alla totalità dei credenti di una particolare dottrina religiosa. Una Chiesa è una comunità di credenti che hanno in comune un sistema di credenze e pratiche religiose, mediante le quali si sforzano di superare i problemi principali della vita. Negli anni '50, gli 'Scientologist' riconobbero che la tecnologia di L. Ron Hubbard e i suoi risultati portavano direttamente alla liberazione dello spirito umano e consentivano invariabilmente di conseguire una maggiore consapevolezza spirituale. Non c'era alcuna ombra di dubbio che fossero impegnati in una pratica religiosa. Così, nei primi anni '50, decisero di formare una Chiesa che soddisfacesse meglio le loro necessità spirituali. La prima Chiesa di Scientology fu fondata nel 1954. Di conseguenza, Scientology è una religione ed è corretto l'uso della parola Chiesa quando ci si riferisce a Scientology» (*Perché Scientology è una Chiesa*, consultabile all'indirizzo internet www.scientologyreligion.it).

[78] La posizione è in effetti molto chiara: «In Italia per ottenere in modo formale il riconoscimento religioso, un'organizzazione è tenuta a passare attraverso a due fasi. La prima fase è un procedimento in cui l'ente esponenziale della confessione religiosa in Italia a livello nazionale ottiene un riconoscimento come personalità giuridica dal Ministero dell'Interno. Dopo che la richiesta è stata depositata, il Ministero dell'Interno conduce un'indagine sulle qualifiche del richiedente e, se accettata, esegue la registrazione come ente religioso riconosciuto. Una volta completato il procedimento e ottenuto il riconoscimento da parte del Ministero dell'Interno, è quindi possibile procedere a intavolare un trattato con lo Stato, chiamato Intesa. Si tratta di un vero e proprio contratto con lo Stato che, alla fine, viene ratificato come legge. La Chiesa di Scientology non ha mai cercato di ottenere il riconoscimento religioso attraverso questo processo. Invece, le sue organizzazioni religiose in Italia sono registrate come organizzazioni religiose non riconosciute senza scopo di lucro», consultabile all'indirizzo internet https://www.scientologyreligion.it/religious-recognitions/italy.html.

D'altro canto, scorrendo la lista dei culti riconosciuti più di recente, emergono alcuni rilievi che vale la pena prendere in considerazione. In effetti, delle ultime cinque realtà religiose riconosciute tra il 2015 e il 2019, tre di esse possono essere annoverate tra i movimenti religiosi di nuova fattura: ci si riferisce segnatamente a Sukyo Mahikari Italia[79], Ananda Marga Pracaraka Samgha[80] e Congregazione Italiana per la Coscienza di Krishna[81]. Il primo rappresenta una nuova forma di religiosità incentrata sulla conoscenza del Sé, diffusasi in Giappone negli anni Sessanta su impulso di Kôtama Okada[82]; il secondo riprende l'insegnamento di Prabhat Ranjan Sarkar che propone come centro nevralgico della propria spiritualità la consapevole disseminazione della *marga* (sentiero) e dell'*ananda* (beatitudine)[83]; il terzo invece costituisce la costola italiana dell'associazione fondata a New York nel 1966 dal maestro indiano A.C. Bhaktivedanta Swami Prabhupada, che si prefigge lo scopo di attualizzare il pensiero del mistico bengalese Caitanya[84].

---

[79] Riconosciuto con decreto del Presidente della Repubblica del 12.01.2015.

[80] Riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 07.08.2019.

[81] Riconosciuta con decreto del Presidente della Repubblica del 07.08.2019.

[82] Cfr. sul punto H. HARDACRE, *Lay Buddhism in Contemporary Japan: Reiyukai Kyodan*, Princeton University Press, Princeton, 1984; E. BARKER, *New Religious Movements: A Practical Introduction*, HMSO, Londra, 1989; I. READER, G.J. TANABE JR., *Practically Religious: Worldly Benefits and the Common Religion of Japan*, University of Hawaii Press, Honolulu, 1998; B. WILSON, K. DOBBELAERE, *A Time to Chant: The Soka Gakkai Buddhists in Britain*, Oxford University Press, Oxford, 1998; L.L. DAWSON, *New Religions and the Internet: Marketing and Outreach in Cyberspace*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

[83] In relazione a questa particolare corrente religiosa, si rinvia a E. FIZZOTTI, F. SQUARCINI, *L'Oriente che non tramonta. Movimenti religiosi di origine orientale in Italia*, Las, Roma, 1999; G.J. BELLINGER, *Enciclopedia delle religioni*, Garzanti, Milano, 1989, p. 28 ss. In una prospettiva più ampia si vedano anche A.L. BABB, *Glancing: Visual Interaction in Hinduism*, in *Journal of Anthropological Research*, 37, 4, 1981, pp. 387-401; G.L. BECK, *The Sacred Sound of the Lord: The Vaiṣṇava Saṃkīrtana Movement of Bengal*, in *Asian Folklore Studies*, 2, 1996, pp. 255-285.

[84] Si vedano sul culto in questione E. ARWECK, *New Religious Movements in Italy: The Case of ISKCON*, in *Religion*, 3, 2017, pp. 421-440; F. BARONE, *ISKCON and the Italian Context: Adaptation and Challenges*, in *Journal of Contemporary Religion*, 1, 2018, pp. 55-72; M. INTROVIGNE, *The Hare Krishna in Italy: A Legal and Social Perspective*, in *Social Compass*, 4, 2019, pp. 517-532; F. SBARDELLA, *Living Krishna Consciousness in Italy: Practices and Beliefs*, in *Journal of Hindu Studies*, 2, 2020, pp. 210-227; P. ZOCCATELLI, *Hare Krishna in Italy: From Marginalization to Recognition*, in *Nova Religio*, 4, 2020, pp. 54-70.

L'eterogeneità dei tre movimenti appena rassegnati è evidente, ma è possibile individuare una tendenza emergente tra i culti citati e, da una prospettiva più ampia, intrinsecamente rinvenibile in tutti i culti riconosciuti in Italia[85]: ovvero, gli aggregati confessionali che godono dello *status* assicurato dalla legge n. 1159/1929, ciascuno con le proprie peculiarità, si innestano però su matrici formatesi in seno a religioni già istituzionalizzate. Detto altrimenti, la totalità di essi afferisce al cristianesimo, all'induismo e al buddismo o costituiscono una crasi tra gli stessi. In particolare, i già ricordati Sukyo Mahikari Italia, Ananda Marga Pracaraka Samgha e Congregazione Italiana per la Coscienza di Krishna rappresentano, con diverse modalità, il rinnovamento di un messaggio religioso e/o spirituale che affonda le sue radici, in definitiva, in correnti minoritarie dell'induismo e del buddismo 'storici'.

La matassa comincia a imbrogliarsi in relazione ad alcuni aggregati confessionali – o presunti tali – che, per converso, sfuggono completamente dai tradizionali modi di vivere l'esperienza del sacro: essi dalla prospettiva sociologica prendono il nome di religione implicita, quasi-religione e para-religione[86] e, ancora, di religione parodistica o inventata[87]. Giova preliminarmente precisare che

[85] L'elenco completo degli *Enti di culto diversi dal cattolico dotati di personalità giuridica disciplinati dalla legge 1159/1929* si trova sul sito della Direzione centrale degli Affari dei Culti e per l'Amministrazione del Fondo Edifici di Culto del Ministero dell'Interno, consultabile al seguente indirizzo web http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it.

[86] Cfr. sul punto D.G. BROMLEY, *Quasi-Religious Corporations. A new integration of religion and capitalism?*, in *Religion and The Transformation of Capitalism*, a cura di R.H. ROBERTS, Routledge, Londra, 1995; N.J. DEMERATH, *Sacred Companies: Organizational Aspects of Religion and Religious Aspects*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

[87] Per tutti si rinvia all'ampio studio di D. CHIDESTER, *Authentic Fakes: Religion and American Popular Culture*, University of California Press, Berkeley, 2005. Più di recente, si vedano E. D. WHITE, *A Craft of Self-Discovery: Contemporary Paganism and the Emergent Church of All Worlds*, in *Numen: International Review for the History of Religions*, 5-6, 2018, pp. 527-552; R. NESS, *Making Light of Religion: The Role of Humor in Atheist and Secular Discourse*, in *Journal of Religion and Society*, 1, 2019, pp. 1-18; M. A. DAVIDSEN, *The Religious Affordances of Fiction: A Semiotic Approach to Pastafarianism*, in *Religio*, 2, 2019, pp. 145-163; T. MILLER, *Religion in the Age of Internet Memes: The Evolution of the Church of the Flying Spaghetti Monster*, in *Journal of Religion and Media*, 2, 2020, pp. 195-210.

queste categorie afferiscono al campo semantico proprio della sociologia della religione e sono utili alla scienza giuridica con due avvertimenti metodologici: se utilizzate come strumenti descrittivi e avalutativi, e se applicati allo scopo di indagare l'atteggiamento del legislatore dinanzi al fenomeno e di individuare le tendenze giurisprudenziali sul punto.

È opinione comune che la religione implicita, la quasi-religione e la para-religione siano «assimilate nella letteratura sociologica perché equivalenti nel loro intento di rendere conto di fenomeni sociali che assomigliano alle religioni convenzionali, ma di fatto non lo sono. Questi fenomeni presentano credenze e pratiche religiose in senso lato o, detto in altri termini, sono religiosi nella *forma* ma non nella *sostanza* (ossia nei contenuti). In breve, essi sono funzionalmente equivalenti o analoghi alla religione»[88]: un esempio di queste tipologie di esperienze sociali sono le grandi aziende operanti nel mercato del capitale con un'accentuata cultura identitaria in cui l'adesione al gruppo comporta l'accettazione di un *set* valoriale capace di determinare la personalità degli affiliati e di plasmare un forte senso di *engagement*. Come evidenziato in letteratura, l'ingresso in queste organizzazioni «costituisce un *turning point* che marca una discontinuità, nel percorso dell'individuo, tra un "prima" e un "dopo", e innesca una riformulazione identitaria del sé»[89]. Le aziende Herbalife e Amway[90], la prima operante nel settore dell'integrazione alimentare mentre la seconda nella cura della casa e della persona, hanno strutturato forme di affiliazione con precisi percorsi di inserimento, non dissimili da quelli previsti dalle comunità propriamente religiose, e propugnano una peculiare e ben individuabile visione olistica del benessere complessivo dell'uomo del XXI secolo. Allo stato attuale non risultano riconoscimenti nel nostro ordinamento di tali organizzazioni che, invero, appaiono del tutto eccentriche rispetto

[88] S. PALMISANO, *Manuale di sociologia della religione*, in corso di pubblicazione.

[89] S. PALMISANO, *Manuale di sociologia della religione*, in corso di pubblicazione.

[90] In argomento si rinvia a S. PALMISANO, N.L. PANNOFINO, *It Isn't Just about the Money: The Implicit Religion of Amway Corporation*, in *Implicit Religion*, 1, 2013, pp. 27-46.

alle finalità tipiche delle confessioni anche e soprattutto per la loro inequivocabile vocazione al *business*[91]. In prospettiva, tuttavia, sarebbe interessante indagare l'approccio della giurisprudenza e del legislatore nel caso in cui, proprio per godere dei benefici connessi allo *status* di ente di culto, queste società, attraverso correzioni e aggiustamenti del loro impianto statutario e passando attraverso un'autoqualificazione di comodo, avviassero le procedure individuate dalla vigente disciplina in tema di riconoscimento dei soggetti confessionali. Ancora una volta, come già ricordato, si aggira lo spettro di autotitolazioni incontrollate e incontrollabili che rischiano pericolosamente di saturare definitivamente un sistema che, al contrario, andrebbe riformato prima che giunga al collasso. La questione dell'auto percezione come criterio dirimente, individualmente inteso – come tratteggiato nel primo capitolo – rappresenta il principale *punctum dolens* in ordine alla legittimazione di realtà confessionali di più recente insediamento: la copiosa giurisprudenza delle corti apicali sta effettivamente lì a dimostrarlo.

Se mai se ne avvertisse il bisogno, il quadro si complica ulteriormente dinnanzi alle religioni parodistiche o inventate, intendendosi con tali nomenclature modalità di esplicazione religiosa e/o spirituale che, pur richiamandosi indirettamente alle religioni istituzionalizzate, offrono ai loro aderenti una tavola valoriale che sovverte completamente il modo di vivere il sacro nel senso tradizionale del termine[92]. La (provocatoria) nozione di religione inventata scaturisce dal dato fattuale per il quale sono gli stessi

[91] Cfr. M. LAMINACK, *Amway as Neoliberal Religious Tradition*, in *Religions*, 12, 2021, p. 703 ss.

[92] La letteratura sociologica sul punto è davvero sterminata: *ex multis* si rimanda a G.D. CHRYSSIDES, *Flying Spaghetti Monsters and Church of the SubGenius: The Pastafarian Challenge to Religion*, in *International Journal for the Study of New Religions*, 1, 2016, pp. 49-70; C.M. CUSACK, *The Church of the Flying Spaghetti Monster and the Contestation of Religiosity*, in *Implicit Religion*, 4, 2016, pp. 429-445; S. TOMLINS, *The Flying Spaghetti Monster as Subversive Play and Anomie: Exploring the Role of Humor in Nonreligion*, in *Sociology of Religion*, 4, 2016, pp. 337-351; M.A. DAVIDSEN, *The Church of the Flying Spaghetti Monster: The Nature of Non-theistic Belief*, in *Religio*, 2, 2017, pp. 121-135; K. ROUNTREE, *Parody Religions: Creating Normative Space in Social Media*, in *Journal of Religion, Media and Digital Culture*, 3, 2016, pp. 438-460; A. POSSAMAI, *Religion and Popular Culture: A Hyper-Real Testament*, in *Sociology Compass*, 3, 2018, p. 12 ss.

fondatori (nonché i fedeli) a far trasparire come i movimenti in questione siano un prodotto culturale, esito in definitiva dell'acuta inventiva – appunto – dei loro istitutori, tale per cui «the externalization is the ongoing outpouring of human being into the world, both in the physical and the mental activity of men. Objectivation is the attainment of the products of this activity (again both physical and mental) of a reality that confronts its producers as a facticity external to and other than themselves. Internalization is the reappropriation by men of this same reality, transforming it once again from structures of the objective world into structures of the subjective consciousness. It is through externalization that society is a human product. It is through objectivation that society becomes a reality sui generis. It is through internalization that man is a product of society»[93]. In sintesi, dunque, secondo un autorevole indirizzo sociologico, le religioni parodistiche sarebbero il frutto maturo e consapevole dell'immaginazione umana e, in ultima analisi, l'esito del processo osmotico tra una società e gli individui che la compongono: pertanto, «Realistically, it can be argued that religion is a subcategory of culture, just as art or 'popular culture' is. this position suggests that deep connections exist between religion and social contexts: that if the cultural context is ascetic and anti-materialist, the dominant religious form of that community will be, too; if the cultural context is consumerist, then the dominant religious form of that community will be, too»[94]. Solo per fare qualche esempio di movimenti ormai giunti agli onori delle cronache, anche certamente per la loro peculiarità, si possono citare la Chiesa del Prodigioso Spaghetto Volante, la Chiesa del SubGenio[95], lo Jedismo[96] e il Copimismo[97], nonché la Chiesa di

[93] P.L. BERGER, *Religion and World-Construction*, in *The Sacred Canopy. Elements of a Sociological Theory of Religion*, a cura di ID., Doubleday, New York, 1990, p. 4.

[94] C.M. CUSACK, *Invented Religions Imagination, Fiction and Faith*, Ashgate, Farnham, 2010, p. 20.

[95] Si veda sul punto D. KIRBY, *Occultural Bricolage and Popular Culture: Remix and Art in Discordianism, the Church of the SubGenius, and the Temple of Psychick Youth*, in *Handbook of Hyper-Real Religions*, Brill, Leida, 2012, pp. 39-57.

[96] Cfr. C.M. CUSACK, *Invented Religions Imagination, Fiction and Faith*, cit., pp. 120-128.

[97] Ci si permette di rinviare a N. TONTI, *Quando copiare diventa religione: questioni giuridiche sulla Chiesa Missionaria del Copimismo*, cit., pp. 505-528.

tutti i mondi[98]: realtà emergenti che si sono distinte tra le *invented religions* per la loro diffusione oramai praticamente globale.

Ciò che rileva sotto la prospettiva giuridica risiede nell'autopercezione degli aggregati sociali in questione, i quali si individuano esattamente come un'istituzione confessionale in cui l'appartenenza viene vissuta in maniera intenzionalmente analoga a quella religiosa con specifici rituali, un'iconografia e un'organizzazione, anche territoriale, ben individuabile[99]. Indossate dunque le lenti del giurista, ciò che marca la netta distinzione tra le para-religioni/quasi religioni e le religioni parodistiche o inventate è riconducibile alla percezione, reale o fittizia[100], che quella comunità ha di sé stessa[101]: nel caso delle *invented religions*, volutamente confessioni religiose a tutti gli effetti. Proprio in forza di questo presupposto, sono stati diversi i tentativi da parte degli esponenti delle religioni parodistiche di imbastire rapporti con l'amministrazione pubblica in svariati ordinamenti: si è ancora nel campo dell'eccezionalità, ma se la tendenza espansiva di questi

[98] Il culto in questione, che può essere annoverato tra i movimenti neopagani che aspirano a ricondurre l'umanità al suo stato 'originario', considera il romanzo *Stranger in a Strange Land* (1961) dello scrittore fantascientifico Robert A. Heilein un testo sacro. Cfr. C.M. CUSACK, *Invented Religions Imagination, Fiction and Faith*, cit., pp. 53-82. Nel nostro Paese, un'esperienza religiosa simile quelle già ricordate è quella riconducibile alla 'Chiesa dell'Altrove', fondata da Beppe Grillo – noto comico e politico italiano – che sul suo *blog* personale dichiarava il 21 dicembre 2022, in maniera piuttosto criptica: «Oggi, alle ore 12 del giorno del solstizio d'inverno, l'Elevato ha costituito la Chiesa dell'Altrove. L'atto costitutivo della Chiesa dell'Altrove è stato consegnato agli Altrovatar e sarà divulgato il primo giorno delle rivelazioni», https://beppegrillo.it/laltrove/. Il sito ufficiale della Chiesa dell'Altrove, in cui venivano indicate ritualità e simbologie legate al culto, risulta attualmente disabilitato.

[99] Cfr. M.C. CUSACK, *Play, narrative and the creation of religion: Extending the theoretical base of 'invented religions*, in *Culture and Religion*, 4, 2013, pp. 362-377; EAD., *Fiction into religion: imagination, other worlds, and play in the formation of community*, in *Religion*, 4, 2016, pp. 575-590; EAD., *Invented in "New New" Religions*, in *The Oxford Handbook of New Religious Movements*, a cura di J.R. LEWIS, I. TØLLEFSEN, vol. II, II ed., Oxford University Press USA, New York, 2016, pp. 237-247.

[100] Sul punto, si vedano le tesi sostenute da P. TREMLETT, *The problem with the jargon of inauthenticity: Towards a materialist repositioning of the analysis of postmodern religion*, in *Culture and Religion*, 4, 2013, pp. 463-476.

[101] Cfr. J. LAYCOCK, *Laughing Matters: "Parody Religions" and the Command to Compare*, in *Bullettin for the Study of Religion*, 3, 2013, pp. 19-26.

movimenti si affermerà, è realistico ritenere che almeno alcuni di essi tenteranno di allacciare relazioni istituzionali in vista di un possibile riconoscimento anche nel nostro sistema giuridico. Parrebbe un'ipotesi remota e comunque destinata ad un futuro lontano. Di primo acchito, sembrerebbe infatti che il tema navighi ancora nella sfera dell'astrazione e configuri un cruccio riservato all'ambito accademico: invero nulla di più depistante.

5. *Dalla teoria alla pratica: la Chiesa del prodigioso spaghetto volante al vaglio della giurisprudenza. Un'inedita commistione tra il serio e il faceto?*

Le spinose problematiche legate al riconoscimento delle religioni parodistiche è invero già divenuto un argomento di scottante attualità in alcuni ordinamenti europei, arrivando perfino all'attenzione della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). Ciò dimostra la strenua e intraprendente militanza degli affiliati di alcune comunità spirituali/religiose [102] che pretendono il medesimo trattamento riservato alle religioni 'storiche': tali nuove religiosità, inoltre, fanno leva su una consistenza numerica via via sempre più significante e una presenza territorialmente strutturata. Peraltro, monitorare con attenzione le tendenze della politica ecclesiastica al di fuori dei confini nazionali risulta un'operazione estremamente preziosa poiché i complicati sviluppi di queste vicende si potranno con ogni probabilità ripresentare in termini sostanzialmente analoghi anche nel nostro Paese. In questo senso si è scelto di osservare il fenomeno in ottica comparata, soffermandosi segnatamente sulla reazione di alcuni ordinamenti di Paesi contigui, allo scopo di far emergere convergenze e divergenze, nonché eventuali criticità e contraddizioni nelle argomentazioni logico-giuridiche proposte in alcuni arresti sul punto: ciò potrebbe non solo ampliare il dibattito scientifico ma

[102] In argomento si veda C. M. ZOETHOUT, *How to Deal with Religion in the Increasingly Pluralistic European Societies? The European Court of Human Rights on Crucifixes, Face-covering Veils and Disparaging Muhammad*, in *Law and Religion in the Liberal State*, a cura di M.J. HOSSAIN BHUIYAN, D. JENSEN, Hart Publishing, New York, 2020, pp. 107-124.

altresì stimolare il legislatore nazionale ad intervenire sull'argomento, attraverso modifiche e correttivi delle vigenti discipline sul riconoscimento dello statuto di confessione religiosa.

Tra le religioni parodistiche che più hanno affannato la dottrina e la giurisprudenza si rinviene la già citata Chiesa del Prodigioso Spaghetto Volante[103]: le petizioni di tutela dei rappresentanti della stessa, già pubblicamente invocate in svariati ordinamenti, sono sintomatiche di una chiara volontà politica di catalizzare l'attenzione dell'opinione pubblica sulle rivendicazioni della comunità che, almeno formalmente, costituisce una confessione di fatto e quindi una diretta e visibile espressione della libertà religiosa esercitata in forma collettiva e organizzata. Prima di addentrarsi nelle questioni più squisitamente giuridiche è pertinente fornire qualche elemento ricostruttivo che consenta di inquadrare meglio la complessità che connota il movimento pastafariano.

La Chiesa del Prodigioso Spaghetto Volante[104], nota appunto anche come pastafarianesimo, nasce nel 2005 su impulso di Bobby Henderson con dichiarati intenti di protesta satirica contro la decisione del *Kansas State Board of Education* di permettere l'insegnamento all'interno di scuole pubbliche della cosiddetta teoria

---

[103] Cfr. P. CLITEUR, C.M. ZOETHOUT, *Pluralism, Pastafarianism and the Scope of the Freedom of Religion*, in *Freedom of Religion and Religious Pluralism*, Brill, Nijhoff, 2023, pp. 101-120.

[104] Una compiuta e recente analisi giuridica sul tema è proposta da T. WOLFF, *Cogency, Seriousness, Cohesion, and Importance: Assessing the Strasbourg Case-Law on Religion and Belief*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 2-3, 2022, p. 177 ss. Sempre sui (problematici) profili giuridici del pastafariensimo si rinvia anche a E. HERRERA CEBALLOS, *Religiones en clave de parodia. A propósito de la inscripción registral de la «Iglesia del Monstruo del Espagueti Volador» y de «Colegueo de los Infieles a Crom»*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 57, 2015, pp. 1-32; D. DOWDY, *Absurdity, Sincerity, Truth, and the Church of the Flying Spaghetti Monster: Title VII Religious Protections and Perceived Satire*, in *Journal of Law and Religion*, 2018, pp. 175-211; J.L. LLAQUET DE ENTRAMBASAGUAS, *Religiones performativas hackeadoras: La Iglesia Pastafari*, in *Retos del derecho ante un mundo global*, a cura di A. EMALDI CIRIÓN, E. LA SPINA, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 129-159; W. BRZOZOWSKI, *Did Pastafarians Lose in Strasbourg, After All?*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 3, 2021, pp. 487-494; R. PALOMINO LOZANO, *La iglesia del monstruo del espagueti volador y las confesiones religiosas en el derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional*, in *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*, 1, 2022, pp. 215-244.

del disegno intelligente [105] come alternativa all'evoluzionismo darwiniano. L'obiettivo apertamente canzonatorio, almeno nella sua fase inziale, si ricava direttamente da una lettera firmata dallo stesso fondatore e indirizzata al locale *Board of Education*, in cui si chiedeva che il Mostro di Spaghetti Volante venisse considerato come un demiurgo appartenente ad una specifica cosmogonia, valida tanto quanto quelle proposte e diffuse dalle religioni 'tradizionali'. Oltre a possedere proprie ritualità, un'organizzazione capillare con veri e propri rappresentanti nonché un codice etico-valoriale individuabile[106], i vari movimenti pastafariani propagatisi in tutto il globo propongono di utilizzare la satira per promuovere il pluralismo delle idee e il pensiero critico, esercitati in un contesto di relativismo etico-religioso sempre più evidente[107]. Uno dei princìpi fondamentali del pastafarianesimo è l'aperta opposizione al dogmatismo religioso, considerato un retaggio dello scorso millennio, a cui si accompagna la censura circa l'inclusione delle credenze religiose nel sistema scolastico pubblico, in cui l'offerta formativa – si sostiene – dovrebbe fondare la sua legittimità su evidenze empiriche e teorie *evidence-based*. Al fondo, dunque, pur proponendosi e autodichiarandosi come religione, la Chiesa del Prodigioso Spaghetto Volante è espressione di una generale riprovazione dello stesso fattore religioso all'interno della sfera pubblica, specialmente nel delicato ambito educativo.

Se ci si dovesse fermare a questo punto della trattazione, si potrebbe definire questo peculiare movimento come un ingegnoso sistema di legittima critica rispetto alle religioni storiche, cristianesimo *in primis*. Potrebbe cioè essere un fenomeno da analizzare unicamente dalla visuale sociologica e antropologica,

[105] La teoria del disegno intelligente (*Intelligent Design*) sostiene che alcune caratteristiche dell'universo e degli esseri viventi sono meglio spiegate da una causa intelligente piuttosto che da processi naturali come l'evoluzione darwiniana. I sostenitori di questa teoria affermano che certe complessità biologiche e fisiche non possono essere il risultato di mutazioni casuali e, in definitiva, della selezione naturale, ma presuppongono l'intervento di un 'progettista' intelligente.

[106] B. HENDERSON, *The gospel of the flying spaghetti monster*, Harper Collins, Londra, 2006.

[107] Secondo M.C. CUSACK, *Invented Religions*, cit., p. 136, «It is clear than Bobby Henderson did not intend the Church of Flying Spaghetti Monster to be taken seriously as a religion».

come pure è stato fatto: ma in verità anche la prospettiva giuridica merita un approfondimento specifico. Segnatamente sono ormai diversi i Paesi che hanno riconosciuto, in maniera diretta o indiretta, una dignità sul piano del diritto al 'culto' fondato da Henderson. Nel 2011, Niko Alm, cittadino austriaco e fervente fedele pastafariano ha chiesto e ottenuto di farsi fotografare, nel momento del rinnovo della propria patente di guida, con uno scolapasta indossato come copricapo, invocando il proprio diritto di farsi ritrarre in documenti ufficiali con i simboli religiosi espressivi della propria appartenenza confessionale[108]; analoghe aperture si rinvengono nelle legislazioni degli Stati federati dello Utah e del Massachusetts[109]. Nel 2013, in Polonia, a seguito della mancata registrazione della comunità religiosa in questione da parte dell'esecutivo, «The Voivodeship Administrative Court in Warsaw, although admitting that the Minister committed procedural mistakes (by utilizing an out-of-date procedure), confirmed the decision. According to this Warsaw administrative Court, the religious character of a community is determined by its adopted reference to sacrum and its goals concentrating on the spiritual needs of adherents»[110]. Per converso, già da quasi dieci anni, il governo della Nuova Zelanda ha accolto la richiesta del locale movimento pastafariano di essere riconosciuto come organizzazione religiosa, legittimando così i suoi ministri a celebrare matrimoni civilmente validi[111]; da ultimo, nel 2016 la Camera di

[108] Cfr. M.C. MAFFEI, *The Vegetarian Diet in Prison: A Human Right? The Case of Jakóbski v. Poland*, in *International Courts and the Development of International Law: Essays in Honour of Tullio Treves*, a cura di N. BOSCHIERO, T. SCOVAZZI, C. PITEA, Springer Science & Business Media, L'Aia, 2013, p. 491; L. OBADIA, *When Virtuality Shapes Social Reality. Fake Cults and the Church of the Flying Spaghetti Monster*, in *Religion on the Web*, 8, 2015, pp. 115-128; S.A. ANOSHKA, *A Joke, Mockery, or Something More? The Church of the Flying Spaghetti Monster – an Invented Religion or a New Movement?,* in *Folklore: Electronic Journal of Folklore*, 2021, p. 89.

[109] Si veda l'articolo del giornalista S. ANNEAR, *Woman Allowed to Wear Spaghetti Strainer in Mass. License Photo*, pubblicato sul *Boston Globe* del 13 novembre 2015, https://www.bostonglobe.com/metro/2015/11/1 3/woman-allowed-wear-spaghetti-strainer-her-head-mass-licensephoto/m8ADuh2oS2zk2jrc85o3FM/story.html.

[110] L.M. GUZZO, *The Meaning of 'Religion' in Polish Law*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 39, 2017, p. 87.

[111] La possibilità è stata in effetti realizzata quando «On April 16, 2016, New

commercio olandese ha consentito alla comunità di registrarsi, conferendole così un proprio peculiare *status*[112]. Questa variopinta carrellata fa emergere un dato interessante che vale la pena mettere in evidenza, segnando così la cifra di particolarità del pastafarianesimo: ossia la volontà, quasi deliberatamente provocatoria, di servirsi di quelle norme tutelanti usualmente utilizzate dalle confessioni tradizionali per denunciare lo stato di privilegio di cui queste beneficerebbero. E proprio attraverso alcuni di questi casi, in effetti imbastiti per criticare un regime e una politica ecclesiastica ritenuta ipocrita, che traspaiono icasticamente tutte le difficoltà di ordine prettamente giuridico relative al riconoscimento di questa nuova forma di religiosità/spiritualità[113].

Un recente caso particolarmente rilevante ha interessato la (mancata) registrazione del pastafarianesimo in Spagna. Un lungo contenzioso ha portato infatti la vertenza al vaglio dell'*Audiencia Nacional*, autorevole organismo del sistema giurisdizionale amministrativo del Paese iberico: data l'influenza dell'organo da cui deriva la pronuncia è opportuno indugiare un poco di più sulla vicenda, ricostruendone almeno sommariamente gli sviluppi e tentando di mettere in evidenza le debolezze argomentative che connotano la sentenza in commento. Al diniego opposto dall'amministrazione all'iscrizione nel *Registro de entidades*

Zealand's first ever official Pastafarian wedding took place. The couple wore full pirate regalia and were married by New Zealand's first "ministeroni". Upon the pronouncement of marriage, the newly married couple put either end of a noodle in their mouths and met for a kiss a la the 1955 animated film Lady and the Tramp. New Zealand's Registrar-General of births, deaths, and marriages explained why he approved Pastafarianism: "While some claim this is a 'parody organisation', members have rebutted this on a number of occasions. Most approved organisations are faith-based and cluster around well-known religious views, however, a number have what might be considered an 'alternative philosophy'» (D. DOWDY, *Absurdity, Sincerity, Truth, and the Church of the Flying Spaghetti Monster: Title VII Religious Protections and Perceived Satire*, cit., p. 182).

[112] Cfr. J. HOPKO, G. SCOTT, S. GARRISON, M. STEPHEN (cura di), *The Religion and Theology: Student Writer's Manual and Reader's Guide*, Rowman & Littlefield, Lanham-New York, 2018, p. 18.

[113] Cfr. A. STAMEGNA, *Religious or Not Religious? That Is Not the Establishment Clause Question*, in *Cornell Law Review* 3, 2023, pp. 701-738.

religiosas[114] costituito con la *Ley Orgánica* n. 7/1980[115], i rappresentanti della Chiesa del Prodigioso Spaghetto Volante depositavano ricorso presso il competente giudice amministrativo lamentando, in punto di diritto, che il rifiuto da parte dell'amministrazione non era stato adeguatamente sostenuto e,

[114] Sul tema la letteratura è davvero sterminata. Senza alcuna pretesa di esaustività si vedano I. ALDANONDO SALAVERRÍA, *La homologación de las sectas. Su inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Estudios eclesiásticos*, in *Revista de investigación e información teológica y canónica*, 2005 pp. 843-854; A. MOTILLA DE LA CALLE, *El reconocimiento estatal de las confesiones religiosas. El registro de entidades religiosas*, in *La libertad religiosa en España: XXV años de vigencia de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de Julio (comentario a su articulado)*, a cura di C. ÁLVAREZ CORTINA, M. RODRÍGUEZ BLANCO, Comares, Granada, 2006, pp. 145-176; M. ALENDA SALINAS, *El registro de entidades religiosas: la praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009; A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *La cuestión de la reforma del Registro de Entidades Religiosas: examen de las propuestas reglamentarias de 2003 y 2004*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, pp. 1-22; M. ALENDA SALINAS, *Repercusión de la doctrina, científica y jurisprudencial, en la nueva regulación reglamentaria del registro de entidades religiosas*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 32, 2015, pp. 1209-1248; E. HERRERA CEBALLOS, *Hacia la construcción de un registro fiel reflejo de la realidad: la reforma del registro de entidades religiosas*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico* del Estado, 39, 2016, pp. 1-35; D. PELAYO OLMEDO, *Una nueva regulación del registro de entidades religiosas: entre el control y la gestión de la libertad en el tratamiento de la diversidad religiosa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017; M. PINEDA MARCOS, *El resurgimiento del registro de entidades religiosas*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 53, 2020, pp. 1-26; EAD., *La función de calificación en el registro de entidades religiosas: una potestad de la administración, lastrada por una deficiente interpretación judicial (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de octubre de 2020, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la «Iglesia Pastafari»)*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 54, 2020, pp. 1-14; L. RUANO ESPINA, *El registro de entidades religiosas*, in *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020): por la concordia religiosa y civil de los españoles*, a cura di J. ROSSELL GRANADOS, E. NASARRE, CEU ediciones, Madrid, 2020, pp. 73-87.

[115] Con la registrazione si acquisiscono una serie di salvaguardie particolarmente vantaggiose, tra cui il riconoscimento della personalità giuridica. Infatti, l'art. 5, co. 1, della Legge n. 7/1980 recita: «Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia». Le modalità di registrazione sono state regolate con il *Real Decreto 142/1981 sobre Organización y Funcionamiento del Registro de Entidades Religiosas*, e successive modifiche. Per tutti, si rimanda a M.J. CIÁURRIZ, *La libertad religiosa en el derecho español (la Ley orgánica de libertad religiosa)*, Tecnos, Madrid, 1984.

comunque, risultava fondato su argomentazioni sussumibili in generiche dichiarazioni di principio, disconoscendo così lo *status* sulla base del fatto che «la entidad define sus fines religiosos en referencia a la religión pastafari que dicen promover y practicar y se proclaman como principios y dogmas de dicha religión lo enumerados [antes en] sus Estatutos [...]. Los términos en que están definidos tales principios y dogmas permiten afirmar que se trata de una solicitud falta de seriedad y que constituye una burla de los principios y dogmas de fe habituales en otras religiones que toman come referencia para hacer sus "oraciones" o definir sus prácticas»[116]. L'atto, dunque, pone alla base della sua motivazione il dato, ritenuto fattuale, per cui l'istante – nonostante la mera autoqualificazione – non potesse configurare un collettivo religioso[117], giustificando il diniego di registrazione sulla base del fatto che «se trata de una entidad con fines ajenos a los religiosos»[118]. Dello stesso avviso anche

[116] Risoluzione della *Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos*, 29 novembre 2016, consultabile al seguente indirizzo internet https://presnolinera.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/01/resolucic3b3n-denegando-la-inscripcic3b3n-en-el-registro-entidades-religiosas.pdf.

[117] Cfr. M. PINEDA MARCOS, *La función de calificación en el registro de entidades religiosas: una potestad de la administración, lastrada por una deficiente interpretación judicial (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de octubre de 2020, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la «Iglesia Pastafari»)*, cit., pp. 1-14.

[118] Risoluzione della *Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos*, cit. Un'analisi critica dell'atto amministrativo in questione è tratteggiata da M. PINEDA MARCOS, *El resurgimiento del registro de entidades religiosas*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 53, 2020, p. 26, la quale sostiene, peraltro fornendo un'utile suggerimento dottrinale, che «el Ministerio de Justicia, y, por su delegación, la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos Humanos, debería de fundamentar sus Resoluciones denegatorias de otra manera, a unos mejores efectos de defensa de sus intereses y su propia función que podría ser del siguiente tipo: Atendiendo a la doctrina sentada por la STC 46/2001 y a cuanto dispone el art. 3.2 de la LOLR, este Ministerio de Justicia ha podido constatar que la entidad solicitante no cumple los requisitos exigidos para la inscripción, por cuanto que, de sus Estatutos, actividades y fines, resulta inclusa en ese ámbito que el citado art. 3.2 excluye como propio de la libertad religiosa, por los siguientes datos… contrastados sin valoración alguna. Este Ministerio no realiza juicio alguno en lo relativo a la legitimidad, o no, de las creencias que dice ostentar, fomentar o perseguir la instante de la inscripción, sino que se limita a constatar que, de la documentación que se presenta por la solicitante, la misma se autoexcluye del objeto que es propio de este

l'*Audiencia Nacional - Sala de lo Contencioso Administrativo* che, adita avverso il provvedimento di rigetto, arrivava alle medesime conclusioni, non ritenendo il pastafarianesimo un'istituzione confessionale, quanto piuttosto, più semplicemente, un'associazione di diritto comune, confermando così la decisione dell'amministrazione. Segnatamente, il tribunale spagnolo riteneva legittimo il rifiuto di non procedere all'iscrizione poiché «Del contenido de sus estatutos y "mandamientos", se desprende con claridad que estamos ante una parodia o imitación burlesca, de algunas religiones, entendidas como conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto. La modalidad lingüística o jerga utilizada en los estatutos y mandamientos de la sedicente religión Pastafari constituye, además, una burla y degradación de los valores aceptados comúnmente como valores religiosos, en especial, del cristianismo»: e dunque «sería, en principio, respetable como asociación, pero no puede pretenderse que se trata de una religión, porque visto su credo, estatutos y mandamientos, no se aprecia en absoluto finalidad religiosa»; sottolineando peraltro, senza addurre alcuna motivazione organica, che il movimento in questione sia «ajenos a unas creencias profundas, serias y trascendentes»[119].

L'argomentazione logico-giuridica sottesa alla motivazione, dunque, si poggia sul duplice presupposto che il pastafarianesimo

Registro de Entidades Religiosas. La ratio iuris de la decisión administrativa debe, así, fundamentarse en su propio articulado preceptivo (LOLR y Reglamento del RER), así como en la tipicidad propia del Registro (en comparación, por ejemplo, con el Registro de Asociaciones), y no en razones de lógica institucional, que, por mucho que pueda ser opinio iuris muy compartida – y me estoy refiriendo a la ligazón que, en las Resoluciones de la Subdirección General, se hacen al valor constitutivo de la inscripción–, no deja de tener detractores. Por lo que hay que considerar que esa "lógica institucional" no alcanza suficiente fuerza sustentadora para denegar la inscripción, sirviendo mucho más a estos efectos apoyarse en un precepto jurídico expreso y propiamente dicho. Aunque, también es cierto, que el legislador podría y debería de haber hecho mucho más, explícitamente, a todo este respecto».

[119] AUDIENCIA NACIONAL - Sala de lo Contencioso Administrativo, *rec. n. 73/2017*, 2020, consultabile al seguente indirizzo internet www.poderjudicial.es.

non sia una credenza profonda, seria e trascendente e che costituisca concretamente una burla o parodia, non meritevole quindi della protezione di cui godono le associazioni religiose iscritte nel *Registro de entidades religiosas*. A ben vedere, tuttavia, il riferimento alla profondità del culto riveste un valore giuridico scarsamente rilevante e anzi discutibile: non è infatti dato sapere, in assenza di specifici parametri predeterminati, cosa s'intenda per 'profondità' di una professione religiosa e come questa possa essere in qualche modo vagliata dall'autorità giudiziaria secolare. Medesime considerazioni possono essere svolte tanto sui caratteri della serietà e della trascendenza attribuiti a un'appartenenza confessionale. L'indagine della prima, infatti, rimane confinata nella coscienza del giudice, non essendoci reali e verificabili criteri giuridici per contestarne la validità, rischiando peraltro di diventare un vaglio sulla veridicità del culto[120]; la seconda invece, alla luce altresì data dall'esperienza comparata, non costituisce un esempio chiaro e inequivocabile della matrice religiosa di un aggregato sociale. Come già ricordato, alcune correnti del buddismo non conoscono il concetto di trascendenza tipico delle religioni monoteistiche di provenienza abramitica[121] e per di più si

[120] Peraltro, il giudizio sulla veridicità del culto espresso dalla giurisprudenza è un problema che attanaglia non solo il nostro ordinamento. In effetti tale teorizzazione è entrata, in maniera neppure troppo indiretta, anche in alcuni orientamenti delle corti federali statunitensi: ciò, evidentemente, ha provocato una decisa critica da parte della dottrina e, segnatamente, si è enfatizzato: «While courts and scholars alike continue to grapple with how to evaluate Establishment Clause claims in the wake of Lemon's demise, it is important to assure that the hands-offdoctrine does not go by the way side. Though recent years have observed the Supreme Court's tendency to evaluate the veracity of claims of religiosity in government actions under the Establishment Clause, these evaluations are not a necessary evil of our judicial system and should not be tolerated. Instead, keeping in mind the ultimate goal of preserving religious liberties, courts should learn from the Free Exercise Clause and refuse to evaluate the veracity of claimant's beliefs in both the Free Exercise and Establishment Clause contexts. Doing so will allow for a more honest, logical, and considerate approach to Establishment Clause jurisprudence in the future and assure that minority religions are respected and religious symbols are not denigrated» (A. STAMEGNA, *Religious or Not Religious? That Is Not the Establishment Clause Question*, in *Cornell Law Review*, cit., p. 738).

[121] Non a caso, è la stata stessa giurisprudenza di legittimità italiana ad aver inequivocabilmente stabilito che lo *status* di confessione religiosa «non presuppone l'esistenza di un essere supremo o non esprime un'autonoma concezione del mondo» (Cass., n. 1329/1997, cit., in senso conforme Cass. n. 16345/2008).

[121] B. HENDERSON, *The gospel of the flying spaghetti monster*, cit.

deve considerare che il pastafarianesimo, seppur con peculiarità che potrebbero far sorridere, invero pratica una propria modalità di vivere e interfacciarsi con la trascendenza[122]. Ciò premesso, dunque, la valutazione sulla serietà delle verità di fede proposte dal pastafarianesimo non può prescindere da un giudizio sui valori da esso propalati: giudicare infatti sulla serietà e sulla logicità dei precetti religiosi rischia di diventare un'operazione destinata a incrinare irreversibilmente la neutralità ideologica dello Stato e, in definitiva, il principio di laicità. Ma anche se tale controllo fosse astrattamente possibile, la modalità concreta di indagine circa questi parametri potrebbe sfociare nella pericolosa distinzione tra credenze 'vere' e 'razionali' e 'false' e 'illogiche': distinzioni, queste ultime, che – come noto – comprometterebbero la libertà religiosa dei singoli e degli aggregati confessionali.

Rimane pertanto da testare la tenuta di quella parte di motivazione che giustifica il diniego all'iscrizione nel *Registro* sull'evidenza che il movimento pastafariano costituisca in realtà una forma parodistica di religione e, più in generale, una modalità particolarmente eccentrica di veicolazione di un messaggio satirico e canzonatorio non precisamente religioso[123]. Sotto questo profilo, si

[122] B. HENDERSON, *The gospel of the flying spaghetti monster*, cit.

[123] Sotto il profilo strettamente giuridico, rilievi critici alla sentenza in commento sono stati operati da M. PINEDA MARCOS, *La función de calificación en el registro de entidades religiosas: una potestad de la administración, lastrada por una deficiente interpretación judicial (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de octubre de 2020, denegatoria de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas de la «Iglesia Pastafari»)*, cit., p. 13, in cui l'Autrice sottolinea: «Las vulneraciones denunciadas tanto del derecho de libertad religiosa como la del derecho de asociación, son rechazadas por la Audiencia Nacional, pero lo hace mediante una fundamentación que, a mi parecer, es manifiestamente mejorable; especialmente cuando no las liga a la doctrina del Tribunal Constitucional y la del Europeo de derechos humanos, que, sin embargo, habían sido invocadas por la actora. Respecto a la libertad religiosa, niega la Audiencia Nacional su vulneración mediante la argumentación de que nada impide a la Iglesia Pastafari ejercer aquélla, pero lo hace atribuyéndole el contenido propio del art. 2 de la LOLR. Es, por ello, que se echa a faltar que se realice, también, una ligazón con la dimensión colectiva de la misma, en cuanto que fuera causa de la constitución de una pretendida entidad religiosa-persona jurídica. Dimensión jurídica de la libertad religiosa que es la que entendió infringida el Tribunal Constitucional en su Sentencia 46/2001 y que es la alegada por la demandante, sin que aparezca ni siquiera referenciada tal Sentencia por la Audiencia Nacional, pese a constarle su invocación por la actora».

riscontra nella giurisprudenza di svariati ordinamenti statuali e sovranazionali la tendenza a descrivere la comunità pastafariana come imitazione satirica della religione (Narayana v. Québec [Société de l'assurance automobile], Raad van State uitspraak 201707148/1/A3) o come parodie della stessa (De Wilde v. The Netherlands, CEDU). Come rilevato in letteratura, non è da escludersi che in questo preciso frangente il dialogo tra corti – seppur, ovviamente, in via indiretta e traslata – abbia operato fecondamente dacché, riconducendo il pastafarianesimo al modello generale relativo alle modulazioni associative di diritto comune o, tutt'al più, alla tutela fornita alla libertà d'espressione, si è finito per disconoscere l'attributo propriamente confessionale, apertamente rivendicato dal movimento[124]. Nell'ottica di una possibile (e probabile) futura richiesta di riconoscimento del pastafarianesimo anche nel nostro ordinamento[125], sarebbe forse necessario considerare la matrice satirica dello stesso per tratteggiarne le reali sembianze, apertamente parodistiche, dell'aggregato: in effetti tale verifica *ab externo* potrebbe rappresentare un'opzione con una sua valenza propriamente giuridica[126]. Mentre infatti il giudizio sulla serietà e sulla logicità del culto può basarsi solo sul vaglio del suo patrimonio dogmatico, inoltrandosi rischiosamente se non indebitamente nelle sue verità di fede, per converso l'accertamento della natura burlesca e parodistica dello stesso si potrebbe radicare su rilievi esterni e fattori esogeni, oggettivamente verificabili. A titolo esemplificativo, si potrebbero prendere in esame le dichiarazioni del fondatore e dei suoi esponenti più rappresentativi, oppure la narrazione esterna che il pastafarianesimo fa di sé stesso: quest'ultima, effettivamente, sulla base di pubbliche e reiterate dichiarazioni reperibili *online*, assume forse più i connotati del diritto di critica alle religioni istituzionali che del proselitismo

[124] Cfr. R. PALOMINO LOZANO, *La iglesia del monstruo del espagueti volador y las confesiones religiosas en el derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional*, cit., pp. 215-244.

[125] Peraltro apertamente dichiarata, in quanto si legge sul sito ufficiale del movimento in Italia: «Va da sé che, quando avremo ottenuto il riconoscimento da parte dello Stato, chiederemo anche un'intesa in cui si stabilisca che i nostri luoghi di culto godano dello stesso trattamento favorevole che il fisco garantisce a quelli di altre confessioni» (www. chiesapastafariana.it).

[126] Cfr. *amplius*, Cap. IV., par. 10.

religioso. Proprio sotto quest'ultimo aspetto, è davvero significativo, ancorché curioso, notare che diverse associazioni ateistiche di vari Paesi appoggino e avallino il movimento attraverso supporto di vario tipo: ciò potrebbe far pensare ad un chiaro *endorsement* al pastafarianesimo nell'ottica, si presume congiunta, di criticare trasversalmente la presenza delle religioni nella sfera pubblica[127]. Non è forse un caso che l'Unione degli atei e agnostici razionalisti, la maggior sigla italiana dell'ateismo militante, sponsorizzi pubblicamente il pastafarianesimo, anche attraverso l'organizzazione di convegni e incontri volti alla sensibilizzazione delle istanze proprie del movimento. In questo senso, si segnala la conferenza dal titolo *Pastafarianesimo: una religione per la laicità?*, del 20 ottobre 2020, ospitata nelle sedi dell'UAAR, circolo di Pordenone, in cui si è avuta «l'occasione di osservare, grazie alle registrazioni video e alle fotografie [...] mostrate, i riti pastafariani, discutendo di quanto essi rientrino nel concetto di parodia»[128]. Sempre nella pagina ufficiale dell'UAAR nazionale si definisce il pastafarianesimo come «una fra le più riuscite provocazioni degli ultimi tempi negli USA, e rappresenta sicuramente un indizio del fatto che gli americani contemporanei stanno diventando un popolo di pensatori fortemente critici»[129]. Dal sito ufficiale della *Rationalist association*, una delle più antiche associazioni ateistiche inglesi, fondata nel 1885, emerge inequivocabilmente, in relazione alla già ricordata missiva scritta dal fondatore del pastafarianesimo, come «Henderson had written the letter as satire»[130]. Ancora, in un famoso caso statunitense, Lindsay Miller, fedele pastafariana chiedeva, al

---

[127] In letteratura si veda E.G. QUILLEN, *The Satirical Sacred: New Atheism, Parody Religion, and the Argument from Fictionalization*, in *New Atheism: Critical Perspectives and Contemporary Debates*, a cura di C. COTTER, P. QUADRIO, J. TUCKETT, Springer, Cham, 2017.

[128] Ulteriori dettagli sono disponibili al seguente indirizzo internet https://pordenone.uaar.it/comunicati-stampa/conferenza-pubblica-pastafarianesimo-una-religione-per-la-laicita/.

[129] Cfr. il seguente indirizzo internet https://www.uaar.it/uaar/documenti/100.html/.

[130] E. PARK, *Flying spaghetti monsters Pastafarians are helping to expose the relationship between religion and the state, with surprisingly serious results*, in *New Humanist*, testata ufficiale della *Rationalist association*, articolo integrale disponibile al seguente indirizzo internet https://newhumanist.org.uk/articles/6031/flying-spaghetti-monsters.

momento del rinnovo della patente di guida, di farsi ritrarre con uno scolapasta come copricapo: ad un primo rifiuto operato dal *Massachusetts Registry of Motor Vehicles* (RMV), tuttavia, «after a brief legal battle headed by an attorney from the American Humanist Association, the RMV relented. And on November 12, 2015, Miller finally posed for her photograph wearing the metal strainer of her choosing. But why did the RMV give in so quickly to what many would consider a "ridiculous" request? Indeed, even in the eyes of Miller's attorney, Pastafarianism is a "secular religion that uses parody to make certain points about a belief system"»[131]: ci si potrebbe allora domandare se la scelta di individuare come fiduciario un avvocato della più grande associazione che promuove l'ateismo in America possa avere una qualche significatività.

È evidente che quanto appena ricordato costituisca solo un indicatore, per quanto assai sintomatico ed eloquente, circa l'indole parodistica dell'aggregato, ma a ben vedere, quanto appena rassegnato convive con un secondo rilievo che è utile prendere in considerazione. Ci si riferisce al contesto nel quale il pastafarianesimo è sorto e si è sviluppato. E in effetti, lo stesso fondatore ammette esplicitamente che la Chiesa pastafariana possa configurarsi come «a satirical religion meant to combat religious fundamentalism run amok»[132]. Almeno nel nostro ordinamento, quindi, se si vuole tentare di ricostruire l'impianto satirico del movimento pastafariano, senza violare e neppure sfiorare il principio di laicità e di neutralità ideologica dello Stato, è indispensabile saldare eventuali argomentazioni circa l'inclinazione parodistica dell'aggregato su riscontri fattuali che non incidano sul patrimonio dogmatico del culto, o presunto tale. Detto altrimenti, l'intervento operato dall'interprete per vagliare la 'religiosità' della comunità si dovrebbe sostanziare in una preliminare (ma essenziale) verifica dell'autoqualificazione dell'istante, a cui si dovrebbe accompagnare, per evitare o correggere eventuali abusi, uno scandaglio su elementi effettivi ed esterni alle dinamiche endoconfessionali dell'(aspirante) culto. Solo in questo modo si potrebbe evitare,

[131] A. STAMEGNA, *Religious or Not Religious? That Is Not the Establishment Clause Question*, cit., p. 702.

[132] Dichiarazione di Bobby Henderson, disponibile al seguente indirizzo internet https://www.spaghettimonster.org/pages/about/the-cause/.

o quantomeno limitare, il pericolo di incorrere nell'illegittimo sindacato sul patrimonio dogmatico e sugli *interna corporis* della confessione.

La giurisprudenza, anche sovranazionale, non sembra però ancora approdata a questo indirizzo. Recentemente, infatti, la Corte europea dei diritti dell'uomo *De Wilde v. the Netherlands*, n. 9476/19, 2021, disconosceva apertamente la confessionalità della Chiesa del Prodigioso Spaghetto Volante, considerando inapplicabili le salvaguardie giuridiche offerte dall'art. 9 Carta EDU[133]. In questo caso, il ricorso alla corte sovranazionale era proposto da una fedele pastafariana olandese che reclamava il diritto di farsi ritrarre con uno scolapasta come copricapo, tipico simbolo religioso del Pastafarianesimo, nei documenti identificativi. La Corte di Strasburgo, pronunciandosi sostanzialmente sull'autenticità delle verità di fede propagandate dal movimento pastafariano, giunge alla conclusione che «In these circumstances, and in particular in view of the very aims for which the Pastafarian movement was founded, the Court does not consider Pastafarianism to be a "religion" or "belief" within the meaning of Article 9 of the Convention. Consequently, the wearing of a colander by followers of Pastafarianism cannot be considered a manifestation of a "religion" or "belief" within the meaning of Article 9, even if the person concerned submits that he or she chooses to do so out of a conviction that is genuine and sincerely held. […] It follows that Article 9 can apply neither to the "Church of the Flying Spaghetti Monster" nor to those who claim to profess its doctrines»[134]. L'argomentazione sottesa alla motivazione dell'arresto in commento è in ultima istanza analoga a quella richiamata relativamente al caso spagnolo già ricordato: il riferimento alla serietà del movimento, alla sua coesione e alla logicità interna sono, al netto di considerazioni di dettaglio, sostanzialmente i medesimi. In effetti, entrambi gli arresti appena richiamati, seppur con argomentazioni parzialmente diverse, finiscono per escludere la matrice confessionale

[133] Cfr. W. BRZOZOWSKI, *Did Pastafarians Lose in Strasbourg, After All?*, cit., pp. 487-494; T. WOLFF, T*rue Believers? – Sincerity and Article 9 of the European Convention on Human Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2, 2021, pp. 259-286.

[134] CORTE EDU, *De Wilde v. The Netherlands*, n. 9476/19, 2021.

del pastafarianesimo utilizzando considerazioni giuridicamente alquanto opinabili e insidiose, puntellando le proprie tesi con concetti come la serietà e la coesione che afferiscono più al campo della morale che del diritto[135]. Ancor di più, nel caso di specie, non si trattava di un riconoscimento istituzionale del culto ma, molto più prosaicamente, della possibilità – invocata dalla ricorrente – di farsi ritrarre nei documenti d'identità con un (presunto) simbolo religioso, espressione della sua appartenenza confessionale[136].

È importante tuttavia precisare che i rilievi mossi alle pronunce in questione non evidenziano la causa del problema, ma si limitano a registrarne l'effetto derivante dall'applicazione di una normativa nazionale e sovranazionale disorganica; in mancanza di indici, per quanto basilari e condivisi, legislativamente individuati, il giudizio sull'essenza confessionale di una formazione sociale è demandato, in

[135] Espressamente, la sentenza in commento sottolinea come «the right to freedom of thought, conscience and religion denotes only those views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance» (CORTE EDU, *De Wilde v. The Netherlands*, App. no 9476/19, 2021). Precedentemente si vedano medesime considerazioni in *Campbell and Cosans v. UK* , nn. 7511/76; 7743/76, 1982.

[136] Si è rilevato, sul punto, che «One explanation is that the ECtHR avoided emphasising the importance of the *forum internum*, and the interconnection between the *forum internum* and the *forum externum* in the general principles, because it knew the outcome that it was going to reach (namely, that it was going to follow the conclusion of the Administrative Jurisdiction Division and find that Pastafarianism is not a religion or belief within the meaning of Article 9) and, as such, any emphasis on the *forum internum* at that point may have weakened the subsequent reasoning. This is because it is likely that any reference to the *forum internum* through this general principle may have required the ECtHR to have engaged with the applicant's alternative complaint in more detail in the assessment. In addressing the applicant's alternative complaint under Article 9, the ECtHR focused largely on the first part of that complaint (namely that the Administrative Jurisdiction Division misapplied the ECtHR standards) and paid scant attention to the second part of that complaint, that the Administrative Jurisdiction Division had taken no account of her *forum internum*. By focusing its attention on the question of whether Pastafarianism could be considered a religion or belief for the purposes of Article 9, the ECtHR avoided a more complex consideration of *forum internum* relevance in this case. Interestingly, the ECtHR did consider the relevance of manifestation (which was not directly raised by the applicant), however, it swiftly rejected this, noting that the wearing of a colander could not be considered a manifestation of religion or belief, even if the individual claimed that they chose to wear such headgear due to a genuine and sincerely held conviction» (C.K. ROBERTS, *De Wilde v The Netherlands: Pastafarianism at the ECtHR*, in *PILARS Case Comment*, 3, 2022, pp. 6-7).

definitiva, esclusivamente alla 'sensibilità' – e dunque alla discrezionalità se non all'arbitrio – dell'organo giudicante. Per converso, al fine di dare sistematicità alle provocazioni provenienti dai nuovi movimenti religiosi, pastafarianesimo *in primis*, e per evitare di incagliarsi nelle problematicità relative alla definizione di confessione religiosa, almeno sul piano del diritto interno, occorrerebbe forse procedere su due fronti: anzitutto tratteggiare, anche in relazione ai *new religious movements*, la distinzione tra la libertà religiosa individuale e il riconoscimento istituzionale delle confessioni e, successivamente, nei sistemi giuridici come il nostro improntati al *favor religionis*[137], determinare se sia possibile un trattamento differenziato tra i vari attori religiosi.

6. *L'identità religiosa soggettiva e il trattamento giuridico delle collettività confessionali: alla ricerca di un possibile equilibrio*

Come già accennato, la libertà religiosa assume tradizionalmente una fisionomia ancipite: mentre il *forum internum* è per sua stessa natura inviolabile ed è quindi precluso all'autorità pubblica indagare l'intimo convincimento che si intesse nella più profonda coscienza del consociato[138] forzandone, per esempio, le scelte religiose, il *forum externum*, invece, rappresenta la spontanea estrinsecazione di tale intima adesione che si esprime in una pluralità di condotte, tra cui rientrano il diritto di dar voce ai propri pensieri religiosi, di compiere

[137] Come già ricordato, dell'effettiva esistenza di un *favor religionis* che connoterebbe il nostro ordimento sono convinti T. RIMOLDI, *Libertà religiosa in Italia. Le criticità*, in *Coscienza e libertà*, 51, 2015, p. 70; G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, VI ed., 2019, p. 39 ss. *Contra*, J. PASQUALI CERIOLI, *"Senza D". La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9, 2020, pp. 50-67.

[138] In effetti si è argomentato sul punto che «viste come fatti interni dell'individuo, che come tali non interessano l'ordinamento mentre per esso rilevano le espressioni esterne che si pongono a livello di comportamenti socialmente e giuridicamente rilevanti» (L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. IX, UTET, Torino, 1994, p. 221-222). L'Autore richiama a sua volta le tesi precedentemente esposte da F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, introduzione di A.C. JEMOLO, Feltrinelli, Milano, 1967.

determinate scelte alimentari, di indossare taluni abiti, ecc[139]. Il *forum externum*, per ovvie e intuibili ragioni, in un sistema di protezione dei diritti 'ad alta densità', non può necessariamente essere illimitato: ossia, in caso di contrasti, operando le tecniche di bilanciamento proprie della scienza giuridica, anche le estrinsecazioni della libertà religiosa potranno subire compressioni, in circostanze contingenti, come d'altronde accade con riguardo a qualunque altro diritto.

Non è il caso di affrontare, almeno in questa sede, i limiti espliciti e impliciti al diritto di libertà religiosa costituzionalmente, dottrinalmente e giurisprudenzialmente individuati nel tempo: considerando solo quelli su cui si è coagulato un consenso unanime in letteratura o perché esplicitati dal legislatore costituente[140] o perché logicamente necessari alla tenuta dell'ordinamento[141], una prima conclusione – invero abbastanza intuitiva – risiede nella possibilità, garantita dall'art. 19 Cost., di poter liberamente esercitare, anche per i fedeli dei *new religious movements*, in forma individuale e associata la propria appartenenza confessionale, per quanto questa sia peculiare o bizzarra. Se poi, come proposto, si assume che il fenomeno legato ai *new religious movements* debba interpretarsi nella più ampia cornice delle minoranze confessionali è giocoforza ritenere che ad essi, qualora non si pongano in contrasto con i limiti predetti, debba applicarsi

[139] A ciò si è aggiunto nel tempo il ruolo centrale della Corte costituzionale che, attraverso l'interpretazione sistematica della Carta fondamentale, ha consentito l'individuazione di una serie di corollari ulteriori a tale libertà. Cfr. segnatamente C. MIRABELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di libertà religiosa: sintesi per una lettura d'insieme*, 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 NUCCI, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma 2001, pp. 51-55; ID., *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 45-57; A. M. PUNZI NICOLÒ, *La libertà religiosa individuale e collettiva nelle sentenze della Corte Costituzionale*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. BOTTA, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2006, pp. 305-322.

[140] Il riferimento, come noto, è quello del buon costume in relazione alla celebrazione dei riti religiosi. In dottrina si veda per tutti V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.

[141] Ciò non esclude, giova precisarlo, che nell'esercizio del culto debbano essere rispettati i princìpi fondamentali dell'ordinamento italiano, la dignità della persona e le norme di carattere penale, nonché le norme di diritto europeo e internazionale a cui lo Stato italiano si è liberamente vincolato.

la medesima disciplina. In altri termini, se è vero che l'opzione confessionale effettuata dal consociato è una scelta non opinabile dal potere pubblico, allora si dovrà garantire a ciascuno la possibilità di manifestarla liberamente, in quanto parte della propria identità. Legare quindi la legittimazione sul piano pubblico di un'appartenenza religiosa, che nel nostro ordinamento si realizza primariamente attraverso il procedimento di riconoscimento (ed, eventualmente, la successiva stipula dell'intesa), con la tutela della libertà d'espressione religiosa dell'individuo risulta essere una polimerizzazione non del tutto persuasiva. Invero, sarebbe forse più proficuo scandagliare, con un approccio metodologico diverso, le due questioni; al fondo, infatti, esse ineriscono sempre alla garanzia della libertà religiosa *lato sensu* intesa ma mentre la prima, nella sua dimensione istituzionale e in Paesi in cui sussiste un diritto speciale, garantisce uno *status* giuridico differenziato all'istante[142], la seconda invece attiene solamente alla libertà del singolo che, salvo restrizioni giustificate, non dovrebbe essere oggetto di limitazioni invasive.

Un esempio potrebbe chiarire la questione. Nel nostro ordinamento è possibile, nel rispetto di determinate condizioni, farsi ritrarre nei documenti d'identità con simboli espressivi della propria appartenenza confessionale[143]: la *ratio* della previsione si fonda sulla facoltà

[142] In effetti, dall'interpretazione sistematica del dettato costituzionale emerge chiaramente che uno dei tre pilastri su cui si regge il concetto di libertà religiosa è «quello della libertà religiosa istituzionale, quale contenuto del più generale diritto di libertà religiosa, diversa e distinta dalla libertà religiosa individuale e dalla libertà religiosa in senso collettivo, che costituivano i contenuti classici del più generale diritto di libertà secondo la dottrina liberale riaffiorante - come s'è accennato - nella formula dell'art. 19 Cost. In altre parole il costituente avvertì l'esigenza di una tutela differenziata della libertà delle istituzioni religiose che, in quanto tali, non necessariamente coincidono con le comunità di persone che esercitano insieme, ad esempio nel culto pubblico, la libertà di cui sono titolari in materia religiosa. La libertà religiosa istituzionale è strutturalmente diversa dalla libertà religiosa collettiva, attenendo appunto ad una entità a base istituzionale e non a base personale; di conseguenza la garanzia che essa assicura si estende in ambiti potenzialmente (ancorché non sempre) diversi da quelli della libertà religiosa collettiva. La Costituzione riconosce la libertà religiosa istituzionale, cioè delle confessioni religiose in quanto tali, assicurando a tutte eguali spazi di libertà (art. 8, primo comma)» (G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 9).

[143] In argomento si segnala la circolare del Ministero dell'Interno n. 4/1995 che, allo scopo di tutelare il diritto di libertà religiosa, consente alle Amministrazioni Comunali a rilasciare le carte d'identità anche in presenza di capo coperto nella foto

per il soggetto di avvalersi di questa opzione, qualora lo desideri, in forza del proprio convincimento religioso. Una donna musulmana può dunque farsi effigiare con l'*hijab*, il tradizionale velo islamico che lascia scoperto il volto, poiché ne consente l'individuazione, ossia la funzione principale a cui sono deputati tali documenti identificativi, siano essi permessi di soggiorno, carte d'identità, patenti di guida[144], ecc.

Anche non volendo riconoscere pubblicamente la confessionalità del pastafarianesimo ma presupponendo che i singoli fedeli ad esso appartenenti debbano godere delle tutele assicurate dall'art. 19 Cost., il percorso logico-argomentativo potrebbe quindi sostanziarsi nei medesimi termini: la possibilità di indossare l'*hijab* e, *mutatis mutandis*, uno scolapasta nei documenti identificativi della propria persona non implica in alcun modo il riconoscimento della dimensione istituzionale e collettiva della professione religiosa, ma si limita a prendere atto della circostanza per cui il soggetto richiedente, ferma restando la possibilità di identificazione, possa indossare indumenti e simboli che rivelino il proprio orientamento di fede. Seguendo un ragionamento strettamente consequenziale, quindi, un fedele pastafariano potrebbe chiedere di poter indossare come copricapo uno scolapasta, a patto che venga assicurata una facile e immediata individuazione. Un giudizio su tale personale decisione rischierebbe di violare l'art. 19 Cost., dalla cui interpretazione non deriva, almeno dalla prospettiva individuale, alcun collegamento relativo alla tutela differenziata dell'aggregato confessionale di cui il consociato fa parte.

---

identificativa, a condizione che i tratti del viso siano ben visibili. Segnatamente, la circolare comunica agli uffici competenti che «questo Ministero e dell'avviso che nei casi in cui la copertura del capo in vari modi: velo, turbante o altro, e imposta da motivi religiosi, la stessa non può essere equiparata all'uso del cappello, ricadendo così nel divieto posto dall'articolo 289 del Regolamento del T.U.L.P.S. [...] Ciò premesso si ritiene opportuno, anche alla luce di possibili richiami al precetto costituzionale della libertà di culto e di religione, che le richieste in argomento debbano trovare favorevole accoglimento presso le Amministrazioni Comunali, purché i tratti del viso siano ben visibili», documento consultabile al seguente indirizzo internet www.dait.interno.gov.it.

[144] Cfr. Circolare prot. n. 23176/2016 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la quale specifica: «Non sono ammessi copricapo a meno di motivi religiosi. Se per motivi religiosi si ha l'obbligo di portare copricapo, bisogna comunque mostrare chiaramente il viso».

In effetti, è logico dedurre che la salvaguardia assicurata dalle norme costituzionali non presuppone alcun legame biunivoco tra il riconoscimento della confessione (e la sua autonomia) e la tutela della libertà religiosa del singolo: ragione per la quale quest'ultima può e deve essere salvaguardata a prescindere dai rapporti istituzionali, anche potenzialmente assenti, tra lo Stato e l'ente esponenziale della confessione[145], dal momento che la «parità dei culti non è [...] un fondamento dello Stato moderno, come lo è l'uguaglianza dei cittadini indipendentemente dalla loro professione religiosa»[146]. Ulteriormente, almeno sul piano del diritto italiano, il pastafarianesimo e le varie sigle dell'islam attualmente condividono il medesimo spazio giuridico, ossia il diritto comune, essendo a tutti gli effetti associazioni e quindi regolate dalla disciplina generale prevista dal Codice civile nonché, eventualmente, da specifiche norme riguardanti forme associative peculiari[147]. È necessario ribadire che la tutela dell'identità

[145] Il profilo istituzionale e collettivo è un aspetto indubbiamente essenziale della libertà religiosa che tuttavia completa quello individuale, e che dunque, «la laicità dello Stato implica piena "garanzia" di riconoscimento del diritto di libertà religiosa come diritto "fondamentale", e perciò "inviolabile", sia a livello individuale sia a livello collettivo; ed implica, altresì, "garanzia" di riconoscimento di un regime di pluralismo religioso e culturale. Dall'altro lato, lo Stato "laico", nel non negare la dimensione religiosa e spirituale dell'uomo e della vita, valuta positivamente il fenomeno religioso ponendolo su un piano di rilevanza non inferiore rispetto agli altri fattori sociali che contribuiscono allo svolgimento della personalità umana» (P. LILLO, *Democrazia e religione nell'orizzonte costituzionale*, in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2, 2020, p. 1217).

[146] C. A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose*, a cura di F.P. CASAVOLA, G. LONG, F. MARGIOTTA BROGLIO, il Mulino, Bologna, 2009, p. 82.

[147] Come nel caso degli enti del terzo settore, regolati da decreto legislativo n. 117/2017, il cosiddetto Codice del Terzo settore. Da una prospettiva più ampia, in relazione alla rilevanza degli enti religiosi civilmente riconosciuti nella riforma del Terzo settore, si rinvia a P. CAVANA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore. Profili canonistici*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 22, 2017, pp. 1-27; A.G. CHIZZONITI, *Gli enti tra diritto della Chiesa e diritto dello Stato. Problemi e prospettive degli enti ecclesiastici anche alla luce della riforma del Terzo settore*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2017, pp. 437-451; A. BETTETINI, *Riflessi canonistici della riforma del Terzo settore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2018, pp. 1-15; G.M. COLOMBO, *Il "ramo" ETS degli enti religiosi*, in *Cooperative e enti non profit*, 2, 2018, p. 14 ss.; P. CONSORTI, *L'impatto del nuovo Codice del Terzo settore sulla disciplina degli "enti religiosi"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2018, pp. 1-16; G. DALLA TORRE, *Enti ecclesiastici e Terzo settore. Annotazioni prospettiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 16, 2018, pp. 1-16; G. D'ANGELO, *Sul significato e le implicazioni ecclesiasticistico-canonistiche*

religiosa del singolo non sottintende automaticamente la tutela del gruppo che, in quanto tale, persegue finalità proprie, talora potenzialmente sovrapponibili, rispetto a quelle del fedele considerato nella sua individualità. Per quanto attiene dunque questo aspetto, si dovrebbe salvaguardare massimamente la convinzione religiosa del consociato prevedendo limitazioni solo in casi circoscritti e comunque in un regime di stretta eccezionalità[148]. Accedendo a questa tesi, si evita di incorrere nel rischio di pronunciarsi sulla verità di fede dell'istante e sulla sua adesione religiosa, rispettando ogni appartenenza confessionale del richiedente, per quanto bizzarra e 'anormale', dacché «qualunque pensiero si proponga come religioso va accettato per tale»[149]: quanto appena ricordato non può che essere indiscutibilmente vero se riferito alla libertà religiosa individuale. In relazione poi allo specifico campo del porto di simboli religiosi nei documenti identificativi non si determinerebbe peraltro nessun aggravio

del Codice del Terzo settore. Questioni problematiche e considerazioni prospettiche a partire dalle prime riflessioni della dottrina, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2018, pp. 655-682; P. FLORIS, *Enti religiosi e riforma del Terzo settore: verso nuove partizioni nella disciplina degli enti religiosi,* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3, 2018, pp. 1-22; A. MANTINEO, *Il Codice del terzo settore: punto di arrivo o di partenza per la palingenesi degli enti religiosi?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 27, 2018, pp. 1-34; A. PERRONE, V. MARANO, *La riforma del Terzo settore e gli enti ecclesiastici: un rischio, un costo o un'opportunità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 35, 2018, pp. 1-12; 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; S. BERETTA, *Enti ecclesiastici e riforma del Terzo settore*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2020; P. CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nel processo di riforma del Terzo settore. Profili ricostruttivi e applicazioni pratiche,* Giappichelli, Torino, 2021.

[148] Invero, «come evidenziato dalla dottrina dominante e dalla prevalente giurisprudenza della Corte costituzionale, i diritti di libertà possono essere limitati solo da altri precetti e princìpi costituzionali (ossia dal rilievo che hanno altri beni o interessi direttamente protetti dalla Costituzione) e da poteri attribuiti alla pubblica autorità, in modo sufficientemente specifico, dalla stessa Costituzione. Inoltre, trattandosi di diritti soggettivi, il giudice a cui si può ricorrere in caso di loro violazione non è quello amministrativo, ma, salvo eccezioni, quello ordinario» (S. TROILO, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Anales de Derecho – Univ. de Murcia*, 26, 2008, p. 356).

[149] F. ONIDA, *Ultimi sviluppi nell'interpretazione del principio di libertà religiosa nell'ordinamento statunitense*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 1983, p. 350.

procedurale o onere finanziario in capo all'amministrazione pubblica e neppure si lederebbero diritti altrui.

Quanto finora illustrato, *ça va sans dire*, pretende di avere una propria logicità interna solo nella misura in cui si assume che il pastafarianesimo veicoli un messaggio *lato sensu* religioso: il che non significa, giova precisarlo, riconoscere automaticamente la dignità di confessione religiosa allo stesso, operazione che presuppone una serie di ulteriori passaggi di natura logica e giuridica. Infatti, ferma restando la posizione di una parte della dottrina la quale ritiene che «Pastafarianism has occasionally featured in free speech and religious rights cases, where it has been argued (often successfully) to be a *bona fide* religion, as legitimate as any other, and thus entitled to the same privileges and exemptions as other religious groups»[150], non si può comunque negare che l'adesione al pastafarianesimo non possa innescare quei transiti psicodinamici che albergano nella coscienza del singolo e da cui conseguono processi di adesione comunitaria analoghi a quelli che si sviluppano nei fedeli appartenenti alle religioni 'storiche'. Non può escludersi, cioè, che il fedele percepisca quei vincoli etici, morali e religiosi, tra cui indossare un abbigliamento 'religiosamente' connotato, come intimamente cogenti per la propria coscienza. La prova contraria, in un ordinamento autenticamente laico, non è possibile fornirla, poiché diversamente si misurerebbe il grado di aderenza dell'individuo all'appartenenza dichiarata: operazione, quest'ultima, già difficilmente configurabile sul piano psicologico, praticamente impossibile su quello giuridico.

Si vuole sostenere cioè che mentre l'art. 19 Cost. possiede una flessibilità e una capacità estensiva estremamente lata[151], tanto da ricomprendere – secondo un consolidato orientamento

[150] P. CLITEUR, C.M. ZOETHOUT, *Pluralism, Pastafarianism and the Scope of the Freedom of Religion*, cit., p. 103.

[151] In effetti, «L'urgere di un'evoluzione sociale che ha via via posto sempre nuove questioni in tema di libertà religiosa, ha notoriamente indotto ad un progressivo ampliamento dei contenuti della libertà in questione, attraverso l'intervento del legislatore ordinario e, soprattutto, della giurisprudenza, specie quella costituzionale. Si tratta di interventi che, ovviamente, non hanno integrato il dato costituzionale ma ne hanno progressivamente fatto esplicitare tutte le potenzialità, dimostrando tra l'altro la forza espansiva della nostra Carta fondamentale, nonostante il suo carattere di Costituzione rigida» (G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 11).

giurisprudenziale – anche la propaganda atea e a-religiosa[152], il riconoscimento dello *status* di confessione religiosa e, ancor di più, la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, co. 3, Cost. costituiscono modalità di tutela che si potrebbero definire 'di secondo grado' o comunque 'rafforzate', le quali percorrono binari di garanzia non per forza coincidenti[153]. Proprio l'*affaire* UAAR, che tanto ha affannato la dottrina e la giurisprudenza italiane, dimostra che l'espressione dell'ateismo militante è indiscutibilmente garantita dall'art. 19 Cost., ma non necessariamente dall'art. 8, co. 3, dello spartito costituzionale[154]. Da

[152] Cfr., da ultimo, Cass. civ., n. 7893/2020, in cui il supremo consesso esplicitamente ribadisce che dal diritto «di professare tale convincimento ateo o agnostico, consegue – com'è del tutto evidente – la libertà di farne propaganda nelle forme che si ritengano più opportune, attesa l'ampia previsione dell'art. 19 Cost. Sotto tale profilo, non può, pertanto, condividersi l'assunto della Corte d'appello, secondo la quale i manifesti in discussione non conterrebbero «alcuna propagando in favore dell'ateismo o dell'agnosticismo», e che mancherebbe «una manifestazione di volontà chiaramente rivolta alla propaganda dell'ateismo», non potendosi ritenere tale la mera cancellazione della lettera «D» dalla parola Dio. Non può revocarsi in dubbio, infatti, che la previsione aperta e generica dell'art. 19 Cost. («farne propaganda») legittima le più diverse forme di attività finalizzata - anche in forma critica, purché non si traduca, come di qui a poco si dirà, in forme di aggressione o di vilipendio della fede da altri professata - al proselitismo, ossia al procacciamento di nuovi adepti in tutti i modi leciti e possibili. In tale prospettiva si è ritenuto che costituisca manifestazione della libertà di fare «propaganda» per una determinata fede religiosa, a norma dell'art. 19 Cost., perfino il dimostrarne la superiorità nei confronti di altre, di queste ultime criticando – nei limiti suindicati – i presupposti e i dogmi». In dottrina si veda J. PASQUALI CERIOLI, *"Senza D". La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, cit., pp. 50-67.

[153] D'altronde, non si può negare che «il sistema pattizio [...] risulta conforme al disegno costituzionale (art. 8, co. 3, Cost.) e aperto all'evoluzione del pluralismo confessionale. Oggi esso assicura alle singole confessioni religiose, in modo graduale e dinamico, la possibilità di accedere ad un percorso di più avanzata integrazione nel tessuto sociale e nel dialogo istituzionale, funzionale al pieno riconoscimento e tutela della loro specifica identità religiosa, sul presupposto di una loro libera e condivisa accettazione dei principi e valori costituzionali e, sulla base di quest'ultimi, di un'accertata disponibilità a collaborare con le istituzioni rappresentative della comunità nazionale, a livello centrale e periferico, in alcune materie di comune interesse» (P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit., pp. 26-27).

[154] In dottrina si è autorevolmente sostenuto: «Se non sufficiente, l'autoqualificazione confessionale è evidentemente necessaria, non essendo possibile considerare confessione religiosa il gruppo che, anche solo strumentalmente, non si dichiari tale» (N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28, 2016, p. 2). In effetti, l'ormai nota vicenda giudiziaria che ha coinvolto l'Unione degli atei

una prospettiva più ampia, dunque, considerazioni analoghe e argomentazioni sovrapponibili potrebbero essere sviluppate in relazione al pastafarianesimo. In altri termini, nel caso del riconoscimento dei collettivi anche latamente religiosi – ed, eventualmente, nella successiva fase della stipula dell'intesa – si fuoriesce dalla tutela della manifestazione dell'appartenenza religiosa dell'individuo per entrare in un ambito intrinsecamente diverso che richiede, in ragione dell'evidente delicatezza del processo, un supplemento di cautela: va infatti qui ricordato che una volta operato il riconoscimento si ottiene la personalità giuridica e dunque anche per tale ragione si rende necessario attivare previamente opportuni controlli a salvaguardia di eventuali terzi che verranno in contatto con l'ente costituendo. È conveniente

---

e agnostici razionalisti ha definitivamente dimostrato, almeno nel nostro ordinamento, la necessarietà di una qualche forma di autoreferenziazione per accedere alle garanzie che la Costituzione riserva alle confessioni religiose. Senza alcuna pretesa di esaustività si rinvia a M. PARISI, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 36, 2014, pp. 1-23; E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 27, 2014, pp. 24 ss.; F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, pp. 1-16; L. BARBIERI, *Fattore religioso e dinamiche storico-istituzionali. La procedura per le "Intese" ex art. 8 Cost. tra regole del gioco e principi di democrazia sostanziale*, in *Diritto e religioni*, 2, 2016, p. 101 ss.; A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose e intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Diritto e religioni*, 2, 2016, pp. 88-104; M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2016, pp. 1-18; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52 del 2016) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, cit., pp. 54-88; L. CARLASSARE, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, p. 554 ss.; M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2016, p. 560 ss.; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *forumcostituzionale.it*, 2016, pp. 1-8; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello strumento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'*upgrading *del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in *federalismi*, 8, 2016, pp. 1-7; D. FERRARI, *Libertà nell'intesa e libertà dall'intesa. Osservazioni a margine di due recenti sentenze della Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 3, 2016, p. 437 ss.

quindi sottolineare che la salvaguardia della libertà religiosa passa certamente attraverso le guarentigie assicurate ai gruppi sociali in cui essa si manifesta e si 'istituzionalizza', ossia le confessioni religiose e le Chiese: ma la Costituzione offre protezione, in posizione logicamente preordinata, «all'interesse del singolo alla propria libertà», avendo scelto di collocare «in primo piano i diritti fondamentali della persona»[155].

Se dunque la libertà religiosa dell'individuo deve essere garantita nella sua massima estensione possibile, qualunque sia il suo credo religioso, agnostico e areligioso, e può essere condizionata solo in casi obiettivamente eccezionali[156], il riconoscimento dell'istituzione confessionale a cui il singolo fedele appartiene, in un sistema differenziato di tutele, pur configurando una delle esplicazioni della medesima libertà, può per converso essere sottoposta al rispetto di parametri formali ulteriori, tra cui – solo per fare un esempio lampante – la dimostrazione della finalità cultuale e religiosa dell'istante. Quest'ultima attestazione, per ragioni facilmente intellegibili, è invece preclusa al fedele considerato nella sua singolarità. Disaccoppiare le due operazioni, oltre ad assecondare consolidate ermeneutiche giurisprudenziali, risponde peraltro alla *summa divisio* tra libertà

[155] F. FINOCCHIARO, sub *art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 246.

[156] Si è infatti efficacemente argomentato che «In particolare dell'eguaglianza in materia religiosa, che trova fondamento nella pari dignità di tutti i cittadini, per la quale lo Stato italiano, e per esso la legge ed i poteri pubblici, non possono esprimere apprezzamenti positivi o negativi né sulle opinioni individuali in materia religiosa, né sul patrimonio dogmatico e dottrinale di una confessione religiosa. Va anche richiamato il carattere sociale della laicità italiana per la quale l'ordinamento non assume un mero obbligo di tutela negativa delle libertà religiosa, ma si impegna a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che rendono effettive le libertà e ad agire in modo da consentire a tutti la parità di godimento delle medesime (art. 3, comma 2, Cost.). Un impegno che si traduce in un atteggiamento giuridico di accoglienza delle esigenze e dei tratti identitari di natura religiosa. Secondo la Corte costituzionale, il principio di laicità dello Stato "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale". Pertanto, nel caso di conflitto con altri interessi, il principio di laicità porta a ricercare le composizioni di maggior garanzia possibile per la libertà religiosa, ovvero le soluzioni meno limitative della medesima» (C. CARDIA, *Ordinamento italiano. Libertà religiosa e multiculturalismo*, in *Diritto e religioni in Italia. Principi e temi*, a cura di R. BENIGNI, Roma TrE-Press, Roma, 2021, p. 34).

religiosa individuale e istituzionale ma tiene altresì conto – in un delicato equilibrio dinamico – della 'controprestazione' che lo Stato deve fornire: nel primo caso sostanzialmente nulla, poiché si opererebbe un semplice riconoscimento dell'identità religiosa del consociato, mentre nel secondo il meccanismo di controllo *ex ante* inerente all'erezione in ente morale si giustifica se non altro in ragione del fatto che, all'aggregato sociale considerato quale confessione religiosa, lo Stato italiano concede un fascio di garanzie del tutto peculiare, non paragonabile a quello accordato a nessun altro soggetto collettivo. In aggiunta, sul tema del porto di simboli religiosi nei documenti identificativi, non si determinerebbe neppure una compressione dei diritti dei terzi: in questo senso, dunque, nessun pertinente rilievo propriamente giuridico potrebbe essere addotto per giustificare una limitazione della libertà religiosa del singolo[157].

In conclusione, quindi, a fronte di un trattamento giuridico premiante, l'autorità pubblica può richiedere una 'prova di garanzia', la quale dimostri che l'istante (soggetto collettivo), al netto della necessaria autoqualificazione, possieda alcuni marcatori di confessionalità (ad esempio, come detto, il perseguimento di finalità cultuali e religiose) e offra affidamenti per la tutela dei terzi, dimostrando, tra l'altro, un'adeguata capienza economica. Ciò premesso, applicando l'argomentazione appena esposta al caso di studio relativo alla Chiesa del prodigioso spaghetto volante, «los pastafarianos son libres de creer sin interferencia del Estado, de constituir una persona jurídica [...] para facilitar el tráfico jurídico, de celebrar sus actos de culto, etc. Simultáneamente, el Estado puede establecer, como de hecho ha establecido, modalidades específicas para dotar de personalidad jurídica a los fenómenos colectivos de religiones y creencias, no siendo discriminatorio impedir el acceso a determinados colectivos, si el Estado no hace distinciones discriminatorias, por ejemplo concediendo a uno el status que niega al otro, estando ambos en la misma

[157] Peraltro già nel 2013 un cittadino italiano residente all'estero chiedeva la possibilità all'anagrafe di Cuneo, poi respinta, di farsi ritrarre con uno scolapasta in testa in un documento d'identità (nel caso di specie, la carta d'identità). Lo riporta M. CIRAVEGNA, *Why do they and we don't? The notion of religion in view of contemporary religious and spiritual pluralism*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 55, 2021, p. 21.

situación o condiciones, o negando el ejercicio del contenido esencial del derecho fundamental de libertad religiosa»[158]. E in effetti, producendo un diritto speciale, tale specialità – affinché mantenga un suo senso logico-giuridico – non può essere riconosciuta indiscriminatamente a qualunque collettività dal momento che, assumendo il contrario, non avrebbe motivo d'esistere una disciplina *ad hoc*. È opportuno semmai chiedersi se in uno Stato autenticamente laico sia legittimo un trattamento differenziato tra i vari attori religiosi: considerando che, almeno nel nostro ordinamento, l'art. 8, co. 3, Cost. delinea espressamente un modello, ossia quello pattizio, che marca un primo confine tra le confessioni che hanno stipulato (e si sono viste approvare) l'intesa e quelle che ancora non hanno raggiunto tale approdo, anche per proprie e insindacabili ragioni.

A questo specifico proposito, non occorre in questa sede ripercorrere l'aspro dibattito che coinvolse, ormai più di un secolo fa, due grande Maestri della disciplina, in merito alla legittimità per il potere statuale di trattare in condizioni di assoluta parità le varie Chiese e comunità religiose presenti sul suo territorio, rispettando così sommamente l'autonomia di ciascuna di esse[159]. Come si suole dire in questi casi, molta acqua è passata sotto i ponti e dal regime di sostanziale monopolio religioso allora evidente, si è lentamente transitati in una situazione di oligopolio che, per continuare la metafora mercantilistica, si sta lentamente avvicinando al libero mercato. Oltretutto, la 'schermaglia' – come noto – si sviluppò in un contesto storico-culturale certamente differente e in un clima politico non incline alla tutela delle minoranze confessionali. Tuttavia, è forse utile individuare, solo fugacemente, un aspetto di quel dibattito che, se messo adeguatamente a sistema, può soccorrere in aiuto alla risoluzione del

[158] R. PALOMINO LOZANO, *La iglesia del monstruo del espagueti volador y las confesiones religiosas en el derecho español. Apuntes desde la jurisprudencia constitucional*, cit., pp. 215-244.

[159] Ci si riferisce al confronto tra il Ruffini e lo Scaduto, le cui argomentazioni sono contenute rispettivamente in F. RUFFINI, *Libertà religiosa e separazione tra Stato e Chiesa*, in *Scritti giuridici dedicati e offerti a Giampiero Chironi*, Fratelli Bocca, Torino, 1913, e ora in ID., *Scritti giuridici minori*, in *Scritti di diritto ecclesiastico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1963, p. 291 ss., e F. SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi? Genesi e uguaglianza*, in *La Corte d'Appello*, 5, 1914, p. 129 ss.

busillis che interessa la generale diversità di trattamento delle confessioni attualmente vigente nel nostro ordinamento. Riattualizzando, dunque, la provocazione di allora, il quesito potrebbe così suonare: sarebbero consentiti, in uno Stato laico, trattamenti giuridici differenziati tra i culti? E in caso di risposta affermativa, tale constatazione come si aggiusta con il rispetto del principio di uguaglianza formale e sostanziale, sancito dalla Costituzione repubblicana[160]?

Una convincente risposta la provava a offrire Carlo Azeglio Ciampi che, al di là della carriera politica e istituzionale notissima, si laureò in Giurisprudenza nel 1945 con una tesi dal titolo *La libertà delle minoranze religiose nel diritto ecclesiastico italiano*, il quale più di recente, interrogandosi sui suoi studi giovanili, è ritornato nuovamente sulla questione. L'illustre politico livornese, con aperta franchezza, si poneva «il problema se la libertà religiosa significhi anche uguaglianza di trattamento non dei singoli cittadini rispetto all'ordinamento statale, ma dello Stato rispetto alle varie religioni, intese nel loro aspetto di enti [...]», giungendo alla conclusione che «non è contrario al principio della libertà religiosa che uno Stato stabilisca varie norme regolanti i suoi rapporti con le varie chiese»[161]. E tuttavia, prima di considerare l'attuale impianto normativo 'differenziato' e 'differenziante' che, almeno nella fase del riconoscimento, determina varie distorsioni già ampiamente denunciate dalla dottrina, potrebbe essere utile, nell'ottica di un ripensamento *funditus* della vigente normativa in ottica costituzionalmente orientata, prendere in considerazione l'esperienza di altri ordinamenti che sull'argomento si sono

[160] Sul punto si è sostenuto: «L'indifferenza, che di regola lo Stato professa nei confronti delle opzioni religiose dei singoli, non impedisce comunque che la legge possa attribuire rilevanza all'appartenenza ad una confessione religiosa o al fatto di rivestire, nell'ambito di questa, particolari qualifiche. Peraltro l'art. 3 – come ha precisato la Corte costituzionale – non vieta al legislatore di introdurre le differenziazioni ragionevolmente occorrenti per disciplinare situazioni "non sostanzialmente identiche", e può essere eventualmente derogato, nel rispetto comunque dei "principi supremi dell'ordinamento costituzionale", da norme particolari, dotate di una 'copertura' costituzionale, come quelle stabilite dal Concordato con la Chiesa cattolica, richiamato dall'art. 7 Cost., o dalle intese con le confessioni non cattoliche di cui all'art. 8 Cost.» (S. TROILO, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., p. 351). Tale impianto argomentativo, peraltro, è il medesimo sviluppato dalla CORTE COST., nn. 35, 136 e 340/2004 e in senso conforme Corte cost., n. 22/2007.

[161] C.A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose*, cit., p. 82.

dotati (o si stanno dotando) di plessi normativi, potenzialmente trasponibili – con le giuste accortezze – anche nel nostro sistema giuridico.

CAPITOLO III

ALLA RICERCA DI UNO STATUTO GIURIDICO PER LE MINORANZE RELIGIOSE. IL DIRITTO INTERNAZIONALE E L'UTILIZZO DELLA COMPARAZIONE GIURIDICA INTER-ORDINAMENTALE COME STRUMENTI D'INDAGINE

SOMMARIO: 1. Premessa metodologica – 2. Le minoranze religiose nel diritto internazionale: in particolare, nel diritto umanitario – 3. Le minoranze religiose a Strasburgo: nuovi paradigmi di tutela? – 4. La *Ley Orgánica de libertad religiosa* spagnola: tra il riconoscimento istituzionale delle confessioni e l'inattuato principio di cooperazione – 5. Luci e ombre di una legge discussa: quale accertamento sulla confessionalità dell'ente religioso? – 6. Uno sguardo oltre Oceano. L'ordinamento argentino alle prese con la necessità di una revisione normativa: un percorso tortuoso e ancora incompleto – 7. Alcune considerazioni di sintesi.

1. *Premessa metodologica*

Approcciare il governo del fenomeno religioso associato, specie se relazionato alle minoranze confessionali, attraverso uno sguardo comparato è senz'altro un'operazione ardua, almeno per un duplice motivo. Una comparazione metodologicamente rigorosa, infatti, presuppone «la ricerca di un legame teorico tra i diritti posti a confronto. Ciò avviene attraverso la messa a fuoco delle condizioni di traducibilità di un linguaggio in uno o più linguaggi diversi»[1]: è dunque chiara

[1] M. BRUTTI, *Sulla convergenza tra studio storico e comparazione giuridica*, in *Diritto: storia e comparazione. Nuovi propositi per un binomio antico*, a cura di ID., A. SOMMA, Global Perspectives on Legal History, Max Planck Institute for European

l'intrinseca complessità dell'indagine comparatistica che ambisce a far dialogare sistemi giuridici diversi, tentando di trovare una sintesi tra gli istituti e/o gli ordinamenti posti a confronto. Allo stesso tempo l'oggetto specifico della comparazione, ovvero – per quel che in questa sede interessa – le tendenze della politica ecclesiastica nazionale, rappresenta per sua natura un argomento spinosissimo e suscettibile di essere equivocato e, proprio per questo, da maneggiare con estrema cautela.

Come già ricordato, l'appartenenza confessionale dei consociati e la successiva articolazione in istituzioni religiose compartecipano alla costituzione della fisionomia di un gruppo sociale: in altri termini, tanto la professione religiosa dei singoli quanto gli indirizzi 'politici' delle comunità confessionali *lato sensu* intese influenzano, talvolta in maniera determinante, il decisore politico, e le modalità con cui esse agiscono nella sfera pubblica sono in grado di incidere risolutamente sulle politiche pubbliche nazionali e internazionali[2]. Operare quindi un'agile *reductio ad unum* degli strumenti normativi che stanno presiedendo l'attuale passaggio transculturale, almeno nel vecchio continente, verso un pluralismo sociale e religioso sempre più allargato – anche tra Paesi contigui e con una demografia religiosa molto simile, si pensi all'Italia e alla Spagna – rischia di essere una trappola pericolosissima: poiché non solo le categorie giuridiche sono spesso simili ma difficilmente coincidenti e il contesto sociale, seppur somigliante – ad uno sguardo più approfondito – è di sovente più complesso e sfaccettato rispetto a quanto *prima facie* potrebbe apparire[3].

Legal History, Francoforte, 2018, p. 49.

[2] Si riscontra cioè «qualcosa di nuovo, anzi di antico, nel ruolo pubblico svolto dalle religioni: quello di fonte di produzione del diritto. Non in senso formale […] ma concorrendo insieme ad altre fonti extrastatuali a delineare l'opportunità e i contenuti stessi dell'esercizio della funzione legislativa. Questo crescente influsso politico delle gerarchie e delle comunità religiose è un fenomeno mondiale e si ricollega alla sfida - quando non proprio alla guerra - lanciata dalla "occidentalizzazione" del mondo» (N. COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2009, p. 289 290).

[3] Del tutto condivisibile è l'impostazione di F. DE VERGOTTINI, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, p. 298, che sul concetto di "tradizione giuridica" precisa come essa appaia «di particolare interesse per gli storici del diritto in quanto con riferimento ai più disparati istituti la "tradizione" riferibile agli stessi sembra sottolineare la loro dimensione storica»,

Ogni automatica 'sovrapposizione giuridica' sconta quindi una certa dose di imprecisione e l'applicazione del metodo della comparazione deve essere utilizzato chirurgicamente in quanto il rischio di incorrere in abbagli è oltremodo lampante.

D'altra parte, se le relazioni tra gli ordinamenti secolari e la Chiesa cattolica, anche per l'indubbia rilevanza storico-politica della Santa Sede, godono di una certa uniformità – riscontrabile palesemente tra i Paesi occidentali – per il tramite dello strumento concordatario[4], la *governance* (tra cui deve essere ricompresa la tutela e la promozione) delle minoranze religiose, per converso, si presenta come un quadro dadaista con sfumature più o meno marcate, che non di rado virano verso tinte fosche. Il tentativo di mettere a sistema, quindi, l'amministrazione del fenomeno religioso associato al di fuori

---

invero «il concetto è rilevante sia per gli studi storici che per quelli giuridico-comparativi. E molti contributi in questi ultimi anni favoriscono il dialogo tra la storia giuridica e il diritto comparato. E in effetti quando si parla di diritto in una prospettiva comparativa, gli studiosi spesso usano espressioni come le "culture" legali, le "famiglie" legali e le "tradizioni" legali. Ci avvaliamo di questi concetti a livello di macro-comparazione per classificare e analizzare i sistemi giuridici e per costruire quadri metodologici per il confronto».

[4] La letteratura sull'argomento è sterminata: senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a J.B. D'ONORIO, *Les concordats et les conventions post-conciliaires*, in *Le Saint-Siège dans les relations internationales*, a cura di ID., Cerf-Cujas, Parigi, 1989, pp. 195-245; G. CATALANO, *I concordati tra storia e diritto*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1992; M.J. ROCA FERNÁNDEZ, *El principio de reciprocidad y las relaciones internacionales de la Santa Sede*, in *Iglesia católica y relaciones internacionales. Actas del III Simposio internacional de derecho concordatario. Almería, 7-9 de noviembre de 2007*, a cura di M. DEL MAR MARTÍN, M. SALIDO, J.M. VÁZQUEZ GARCÍA-PEÑUELA, Comares, Granada, 2008, pp. 565-574; J. CALVO-ÁLVAREZ, *Desarrollo del derecho concordatario después del CIC de 1983*, in *Ius Canonicum*, 98, 2009, pp. 347-372; J. MARTÍN DE AGAR, *Libertad religiosa y concordatos*, in Ius et iura. *Escritos de Derecho Eclesiástico y de Derecho Canónico en honor del profesor Juan Fornés*, a cura di M. BLANCO, B. CASTILLO, J.A. FUENTES, M. SÁNCHEZ-LASHERAS, Comares, Granada, 2010, pp. 653-667; R. ASTORRI, *La politica concordataria della Santa Sede dopo il Concilio Vaticano II*, in *Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea*, a cura di M. DE LEONARDIS, Educatt, Milano, 2014, pp. 303-320; C. CORRAL SALVADOR, *Los 55 estados con sus respectivos 220 acuerdos vigentes con la Santa Sede*, UNISCI Discussion Papers, 34, 2014, pp. 179-214. Specificatamente, in relazione all'ambito matrimoniale si rinvia al recente contributo di G. BONI, *Il matrimonio concordatario: istituto attuale o anacronistico?*, in *Archivio giuridico*, 2, 2023, pp. 1-79, spec. l'appendice, contenente un'ampia rassegna delle norme concordatarie in materia matrimoniale, curata da I. SAMORÈ.

dei confini nazionali non è solo funzionale alla comprensione dei meccanismi di valorizzazione delle Chiese e delle confessioni che insistono su quel territorio ma lo sforzo d'indagine dovrebbe tendere allo scandaglio, in ultima analisi, del diritto interno: raffrontare altresì gli istituti del diritto nazionale e straniero che «sembrino, a prima vista, presentare tra di loro certe analogie», è preordinato a «descrivere le curve della loro evoluzione, constatare le rassomiglianze e le differenze, e, nella misura del possibile, spiegare le une e le altre»[5]: la comparazione dovrebbe dunque avere come obiettivo principale quello di comprendere più profondamente le proprie soluzioni normative al fine di implementarle, eliderle, modificarle o – talvolta – prendere atto che esse, nel contesto in cui hanno preso forma, sono perfettamente adeguate[6]. Tuttavia, può accadere che quando si alza (e amplia) lo sguardo ad altri sistemi giuridici, nazionali e sovranazionali, si 'scopre il fianco' mostrando così tutte le proprie carenze, o, più precisamente, ci si rende conto che altrove non solo potrebbero aver intercettato specifiche esigenze in ordine al *management* della pluridiversità religiosa, ma che esse potrebbero essere state intercettate, comprese e – più o meno efficacemente – soddisfatte: in questo senso, il metodo comparato consente di portare alla luce la «relatività storica» e il processo di continua trasformazione «dell'armamentario concettuale del giurista»[7].

---

[5] M. BLOCH, *Per una storia comparata delle società europee (1928)*, in *Lavoro e tecnica nel Medioevo*, Laterza, Bari, 1977, p. 31 ss.

[6] E ciò vale ancora di più per la scienza ecclesiasticistica, poiché è intrinseca «l'attitudine comparatistica del diritto ecclesiastico, un diritto che già per sua natura vive del collegamento – e dunque ne suppone in qualche misura lo studio e il raffronto – di almeno due ordinamenti distinti, quello statuale e quello confessionale. La conoscenza vera e reale di un diritto che rappresenta il concretamento giuridico particolare di esigenze religiose universali non può raggiungersi isolando la norma oggetto di studio entro i ristretti confini nazionali. Nella realtà sociale quella norma non vive sola ma in un rapporto dialettico con quelle degli ordinamenti stranieri. E così pure lo studio di quella soluzione giuridica non può essere completo se non prende in considerazione anche le corrispondenti norme degli altri ordinamenti, cosicché sia possibile comprendere la prima, il suo senso e il suo valore, non soltanto per se medesima ma anche per il particolare significato e valore che essa può rivelare col fatto stesso della sua analogia o opposizione rispetto alle soluzioni giuridiche adottate dagli ordinamenti giuridici stranieri» (F. ONIDA, *Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, pp. 10-11).

[7] T. ASCARELLI, *La funzione del diritto comparato e il nostro sistema di diritto*

Disarticolare questi passaggi e, al contempo, leggerli alla luce di un processo unitario – ovvero, le relazioni istituzionali con le minoranze confessionali – può costituire un utile approccio metodologico volto alla comprensione, almeno sotto il profilo che qui interessa, di eventuali lacune normative del nostro sistema. E infatti, nonostante le difficoltà appena dichiarate, il tema in questione si presta ad essere oggetto d'analisi comparatistica dacché è di palmare evidenza che i livelli di tutela della libertà religiosa esercitata in forma associata, e più in generale, le modalità di dialogo istituzionale tra lo Stato e i vari *players* religiosi, disvelano interessanti profili rispetto gli orientamenti della politica ecclesiastica che informano l'ordinamento giuridico preso, di volta in volta, in considerazione. A questo proposito, anche di recente non sono stati pochi i tentativi della dottrina di 'misurare', attraverso alcuni parametri, i livelli di garanzia delle minoranze religiose all'interno di differenti Stati nello spazio giuridico comunitario[8]: tale tendenza dimostra un rinnovato interesse da parte

privato, in *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, a cura di ID., Giuffrè, Milano, 1952, p. 45.

[8] Ci si riferisce al progetto *Atlas of Religious or Belief Minority Right*, diretto da S. FERRARI, che si pone – attraverso un atlante digitale, l'obiettivo di «map and measure the rights of religious or belief minorities (RBMs) in the EU countries. Mapping will illuminate what rights RBMs have in each country, and measuring is essential for developing evidence-based policy making. To this end, the Atlas makes use of three indices that measure the promotion of RBM rights (P-index), equal treatment (E-index) and the distance between religious majority and minorities (G-index). The indices have been constructed on the basis of the answers given by national legal experts in response to five questionnaires; their answers have been evaluated using a methodology built with respect to the international standards concerning RBM rights. The Atlas currently covers 16 countries, 5 policy areas, and 13 RBMs», il sito è consultabile al seguente indirizzo https://atlasminorityrights.eu/index.php#. Sempre sul progetto si rinvia a S. FERRARI, *È possibile misurare i diritti delle minoranze di religione e convinzione?*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, 10, 2023, pp. 79-87, in cui l'Autore specifica come «I più importanti indici apprestati dall'*Atlas* sono due. Il primo, l'indice della promozione, segnala se una norma contenuta nell'ordinamento giuridico di uno Stato promuove, rispetta o deprime i diritti delle minoranze di religione e convinzione. Nel primo caso l'Atlas attribuisce un valore numerico positivo che, a seconda delle situazioni, può andare da "0" a "1"; nel secondo un valore neutro ("0"); nel terzo un valore negativo, da "0" a "-1". Il secondo indice, l'indice dell'uguaglianza, indica se una norma è applicata a poche, molte o tutte le minoranze: spesso infatti accade che i diritti non siano uniformemente distribuiti. L'Atlas attribuisce il punteggio 1 se un diritto è riconosciuto a oltre 2/3 delle minoranze prese in considerazione dalla ricerca, 0,66 se è attribuito a un numero di

degli studiosi, in particolare italiani ed europei, nell'utilizzo della comparazione giuridica. Ciò, peraltro, si inserisce nell'alveo di una lunga tradizione ecclesiasticistica[9] che, proprio negli studi comparati si è ampiamente cimentata facendo da precursore anche ad altre branche della scienza giuridica e inaugurando un filone di studi che ha conosciuto – anche per motivi strettamente contingenti – solo qualche decennio dopo una compiuta e organica sistematizzazione ad opera di chi, sulla comparazione giuridica, ha radicato interamente le proprie ricerche[10].

Come ricordato nel precedente capitolo, le locuzioni 'nuovi movimenti religiosi' e 'minoranze religiose' non conoscono appigli normativi saldi nel diritto ecclesiastico italiano e, come altresì già evidenziato, lo stesso termine 'minoranze religiose' attualmente di uso comunissimo, invero rappresenta un'elaborazione puramente dottrinale. Ciò che dunque s'intende per minoranze confessionali, con tutte le incertezze che il termine reca inevitabilmente con sé, è in definitiva appannaggio degli studiosi – non solo giuristi invero – che sul tema si sono a lungo e proficuamente spesi. Questo rilievo sconta tuttavia una rilevante criticità: se infatti l'ampio dibattito all'interno della disciplina ha permesso un confronto serio e metodologicamente rigoroso, arrivando perfino a problematizzare il concetto stesso di minoranza, per altro verso la mancanza di qualunque approdo legislativamente scolpito sull'argomento non ha certamente aiutato lo sforzo ricostruttivo, tanto della stessa dottrina quanto della giurisprudenza.

Muovendo quindi da questi presupposti, è forse opportuno indagare le legislazioni di alcuni Paesi che nell'ambito della regolamentazione del 'mercato religioso' e della tutela delle minoranze confessionali si sono connotate per approcci diversificati. Le ragioni di tale differenziazione sono molteplici e giova preliminarmente precisare,

---

minoranze che si colloca tra 1/3 e 2/3 del totale, 0,33 se il numero delle minoranze è inferiore a 1/3 del totale».

[9] Si pensi alla sezione di diritto comparato (parte quarta) che Andrea Galante dedica al suo *Manuale di diritto ecclesiastico*, Società Editrice Libraria, Milano, 1914: una caratteristica davvero unica, inedita e 'rivoluzionaria' per il suo tempo e, proprio per questo, duramente criticata da V. DEL GIUDICE, Recensione a A. GALANTE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, in *Archivio Giuridico*, 2, 1923.

[10] *Ex plurimis*, si rimanda a G. GORLA, *Ricordi della carriera di un comparatista (dal diritto comparato al diritto comune europeo)*, in *Il foro italiano*, V, 1980, p. 1.

come già emerso, che l'indirizzo della politica ecclesiastica degli Stati oggetto del raffronto non sopporta di essere ricondotta a rigorosa unità: essa è in definitiva un'ibridazione che innesta su un medesimo ceppo la tradizione culturale e religiosa di un Paese, la sua attenzione alla salvaguardia del pluralismo nonché gli accadimenti storici – anche recenti – che ne hanno influenzato le politiche pubbliche. E l'elenco potrebbe continuare. Si è dunque scelto, al fine di tracciare un percorso metodologicamente coerente, di prendere in esame due diversi ordinamenti giuridici, quello spagnolo e quello argentino: tentando di sistematizzare, in questi precisi ambiti, i tratti distintivi che contraddistinguono le relazioni istituzionali tra le minoranze confessionali, segnatamente con i nuovi movimenti religiosi, e il potere pubblico. In effetti, la Spagna si è dotata di una legge 'generale' sulla libertà religiosa ormai più di quarant'anni fa[11], provando a rispondere alle petizioni di tutela che le comunità confessionali di minoranza richiedevano a gran voce[12]. Per quanto riguarda il variegato panorama dell'America latina, dove l'impatto delle nuove forme di religiosità è stato dirompente, indubitabilmente l'ordinamento argentino può considerarsi un vero e proprio 'laboratorio', in ragione di una serie

[11] Ci si riferisce alla *Ley Orgánica de libertad religiosa* del 1980, che sostituisce la precedente legge n. 44 del 1967, «sull'esercizio del diritto civile di libertà religiosa"», una legge di 'tolleranza' dei culti minoritari, divenuta incompatibile con l'entrata in vigore della Costituzione spagnola a seguito della caduta del regime franchista. Per un approfondimento storico rispetto alla legge del 1967, si vedano A. DE LA HERA, *Pluralismo y libertad religiosa*, Anales de la Universidad Hispalense, Sevilla, 1971; G. SUÁREZ PERTIERRA, *Libertad religiosa y confesionalidad en el ordenamiento jurídico español*, Eset, Vitoria, 1978. Per l'esame della genesi della legge, si rinvia M. BLANCO, *La primera ley española de libertad religiosa. Génesis de la ley de 1967*, Eunsa, Pamplona, 1999.

[12] In argomento, ci si limiterà a ricordare la letteratura classica sul tema. In particolare, *ex plurimis*, cfr. J. CALVO-ALVAREZ, *Los principios informadores del Derecho eclesiástico español en la doctrina*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 14, 1998, pp. 187-233, ID., *Los principios del Derecho Eclesiástico español en las Sentencias del Tribunal Constitucional*, Eunsa, Pamplona, 1998; MA. LEAL ADORNA, *Los principios del Derecho Eclesiástico según la interpretación de la doctrina española*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 17, 2001, pp. 35-100; M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Los convenios entre las Administraciones Públicas y las confesiones religiosas*, Navarra Gráfica Ediciones, Pamplona, 2003; MA. J. VILLA ROBLEDO, M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Los acuerdos con las confesiones religiosas y el principio de no discriminación*, in *El Derecho eclesiástico a las puertas del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Juan Goti Ordeñana*, a cura di R. GARCÍA GARCÍA, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2006, pp. 453-468.

di fattori enzimatici che hanno impulsato la creazione di un contesto sociale attento al pluralismo, incluso quello confessionale. Solo a titolo esemplificativo si pensi alla peculiare attenzione rispetto ai concetti orbitanti intorno al principio pluralista (diversità, inclusione, appartenenza ecc.) che caratterizzano in modo endemico la società argentina – contraddistinta del resto da ricorsive correnti migratorie –, la quale conta al suo interno molteplici comunità, differenziate per etnia, cultura, lingua e, appunto, appartenenza religiosa. Sebbene il Paese d'oltreoceano abbia naturalmente intrapreso, per ragioni eminentemente storiche, un indirizzo di sistematica giuridica molto vicino a quello sedimentatosi in Spagna, invero la dottrina iberoamericana, in ispecie argentina[13], ha saputo elaborare – in particolare negli ultimi decenni – numerose e particolarmente originali piste di ricerca: ciò a dimostrazione delle condivise difficoltà che accomunano gli studiosi della disciplina giuridica del fenomeno religioso ad ogni latitudine.

Prima però di addentrarsi negli aspetti di microcomparazione interordinamentale è forse utile ampliare le vedute, individuando il perimetro giuridico sovranazionale entro cui si muovono le politiche pubbliche relative al fenomeno religioso associato di minoranza. Tale indagine preliminare è essenziale. Anzitutto perché il diritto

[13] Senza alcuna pretesa di esaustività si rinvia a N. PADILLA, *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*, in *La libertad religiosa en España y Argentina*, a cura di I. MARTÍN SÁNCHEZ, J.G. NAVARRO FLORIA, Fundación Universitaria Española, Madrid, 2006, pp. 183-201; M. ALEGRE, *Secularism, Atheism and Democracy*, in *SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers*, 2012, pp. 1-27; O. LO PRETE, *Una ley de libertad religiosa en Argentina: asignatura pendiente*, in *Derecho y religión*, 8, 2013, pp. 283-300; ID., *La libertad religiosa, condición para el diálogo entre las religiones*, in *Revista del Instituto Superior de Estudios Religiosos*, 2, 2014, pp. 1-7; F. ARLETTAZ, *Problemas teóricos en torno del estatuto legal de las comunidades religiosas en Argentina*, in *Sociedad y Religión*, 45, 2016, pp. 12-43; ID., *El estatuto de los grupos religiosos en el proyecto de ley de libertad religiosa y sus implicaciones constitucionales*, in *En Letra*, 9, 2018, pp. 213-240; J.G. NAVARRO FLORIA, *La libertad religiosa en America Latina: estado de la cuestion*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2018, pp. 145-176; ID., *El Derecho Eclesiástico en el Proyecto de nuevo Código Penal de la Nación argentina*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 36, 2020, pp. 113-135; ID., *Relevancia de la religiosidad indígena en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos, in Pueblos indígenas: marco especial de protección y efectividad de sus derechos*, a cura di M.V. CAMARERO SUÁREZ, Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 93-112.

internazionale (e, per quanto di competenza, comunitario) non solo vincola gli Stati al suo rispetto – attraverso processi di adesione volontaria – ma, operando una rassegna delle più significative convenzioni regionali di protezione dei diritti umani fondamentali, emerge come anche il consesso degli Stati, pur non spingendosi oltre 'le colonne d'Ercole' della questione definitoria, abbia individuato una serie di categorie relative al concetto di minoranza religiosa che vale la pena approfondire. In altre parole, si tratta di mappare i riferimenti normativi e gli atti di *soft law* del diritto sovranazionale che, in ambiti circoscritti e settoriali, garantiscono forme specifiche di tutela e promozione delle minoranze, anche religiosamente connotate. Peraltro, come si avrà modo di illustrare, le minoranze confessionali, tra cui si ricomprendono anche i nuovi movimenti religiosi, godono di una specifica (e talvolta considerevolmente ampia) salvaguardia nelle carte internazionali e molto spesso il fattore religioso, in maniera intersezionale, si salda alle guarentigie assicurate anche ad altre tipologie di minoranze, esemplificativamente quelle etniche e indigene: assicurando in tal guisa, almeno formalmente, soglie di garanzie soddisfacenti. È proprio, dunque, dalle acquisizioni del diritto dei trattati che occorre prendere le mosse sforzandosi di tratteggiare un contenitore sufficientemente preciso in cui rassegnare le diverse categorie già enunciate in precedenza.

2. *Le minoranze religiose nel diritto internazionale: in particolare, nel diritto umanitario*

Non si ha di certo la presunzione di poter catalogare, neppure rapsodicamente, il repertorio normativo in tema di tutela e promozione della libertà religiosa esercitata in forma individuale e associata nel diritto internazionale: la letteratura, anche recente, è vastissima sul punto e numerosi Autori si sono ampiamente adoperati per tentare di dare sistematicità agli innumerevoli riferimenti del diritto sovranazionale, posti a presidio della *libertas religionis*[14]. Molto più

[14] Per ovvie e intuibili ragioni non è possibile dar conto di tutta la letteratura sull'argomento: cfr., *ex plurimis*, B. DICKSON, *The UN and Freedom of Religion*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1995, p. 327 ss.; M.D. EVANS,

modestamente, nell'economia della trattazione, l'intento è quello di isolare un nucleo concettuale e tentare di collocarlo organicamente all'interno del quadro delle fonti: ci si riferisce alla categoria di minoranza religiosa fornita dalla normativa sovranazionale che sul punto ha subito intensi processi di progressiva dilatazione, segnatamente in relazione alla peculiare disciplina relativa alla protezione internazionale dei *religious refugees*.

Premesso da un lato che la libertà religiosa e i suoi classici corollari risultano solennemente suggellati nei maggiori trattati internazionali, sia a 'copertura globale'[15] sia nei sistemi di salvaguardia dei diritti umani fondamentali a livello regionale[16], e dall'altro, come

Religious Liberty and International Law in Europe, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; S. ANGELETTI, *Libertà religiosa e patto internazionale sui i diritti civili e politici*, Giappichelli, Torino 2008; C. FOCARELLI, *Evoluzione storica e problemi attuali del diritto alla libertà religiosa*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2, 2008, p. 229 ss.; H. BIELEFELDT, *The Politics of International Religious Freedom: Remarks by the UN Special Rapporteur on Freedom of Religion or Belief*, in *La libertà religiosa secondo il diritto internazionale e il conflitto globale dei valori*, a cura di M. LUGATO, Giappichelli, Torino, 2015, p. 67 ss.; N. LERNER, *Incitement to Hatred and the 1981 United Nations Declaration on Religion or Belief*, in *The Changing Nature of Religious Rights under International Law*, a cura di M.D. EVANS, P. PETKOFF, J. RIVERS, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 80 ss.; C. MORINI, *L'evoluzione della libertà religiosa nel diritto internazionale*, in *Eunomia. Rivista semestrale di Storia e Politica Internazionali*, 2, 2016, pp. 595-610. Più di recente, si vede la documentata monografia di D. FERRARI, *Il concetto di minoranza religiosa dal diritto internazionale al diritto europeo. Genesi, sviluppo e circolazione*, il Mulino, Bologna, 2020, nonché i riferimenti bibliografici ivi contenuti.

[15] L'art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo recita: «Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare di religione o di credo, e la libertà di manifestare, isolatamente o in comune, e sia in pubblico che in privato, la propria religione o il proprio credo nell'insegnamento, nelle pratiche, nel culto e nell'osservanza dei riti», e in termini contenutistici sostanzialmente analoghi l'art. 18, co. 1, del Patto sociale per i diritti civili e politici sancisce che «Ogni individuo ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di avere o di adottare una religione o un credo di sua scelta, nonché la libertà di manifestare, individualmente o in comune con gli altri, e sia in pubblico sia in privato, la propria religione o il proprio credo nel culto e nell'osservanza dei riti, nelle pratiche e nell'insegnamento».

[16] Segnatamente, l'art. 2 della Convenzione americana sui diritti dell'uomo del 1969; l'art. 8 della Carta africana sui diritti umani e dei popoli del 1986; l'art. 30 della Carta araba sui diritti dell'uomo del 2004; l'art. 22 della Dichiarazione dell'ASEAN sui diritti umani del 2012; l'art. 10 della Convenzione del *Commonwealth* degli stati indipendenti sui diritti umani e le libertà fondamentali

«nevertheless, the term "religion" remains undefined as a matter of international law»[17], occorre evidenziare come, seppur in un ambito decisamente circoscritto e specifico, il diritto convenzionale sia giunto a delineare una serie di caratteristiche relative alle minoranze – anche religiosamente connotate –, da cui si potrebbe astrarre induttivamente, almeno in via potenziale, un'autonoma categorizzazione.

I tentativi di sistematizzazione relativi al concetto di minoranza religiosa, invero, sono stati plurimi e risalenti[18] e, sedimentatisi nel corso del tempo, sono poi rifluiti in alcuni strumenti giuridici che hanno fornito, in ottica – si potrebbe dire – 'espansiva', indicazioni via via sempre più dettagliate sul tema. Solo a titolo esemplificativo, la *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione basate sulla religione o il credo* del 1981 non si spinge a definire esplicitamente il concetto di religione, ma si limita ad estenderlo, quasi ipertroficamente, a «tutti i credi e le convinzioni personali», evidenziando la necessità di garantire come qualunque professione di fede (o intima convinzione)

(CIS) del 1995 e l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950. Per quanto di interesse nel nostro ordinamento nazionale, l'art. 9, co. 1, CEDU prevede che «Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto comporta la libertà di cambiare di religione o credo e la libertà di manifestare la propria religione o credo individualmente o collettivamente, sia in pubblico che in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti».

[17] T.J. GUNN, *The Complexity of Religion and the Definition of "Religion" in International Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2003, pp. 189-215, spec. p. 200.

[18] Cfr. ex multis, J. FOUQUES DUPARC, *La protection des minorités de race, de langue et de religion: Étude de droit des gens*, Librairie Dalloz, Paris, 1922; B. PIRRO, *La protezione delle minoranze per opera della Società delle Nazioni*, Garroni, Roma, 1924; R. BRUNET, *De la protection des minorités par la Société des Nationes*, Desfones, Paris, 1925; E. COLBAN, *La Società delle Nazioni e il problema delle minoranze*, in *Nuova antologia di lettere, scienze ed arti*, vol. 242, 1925, pp. 171-181; A. C. RUDESCO, *Étude sur la question des minorités : de race, de langue et de religion*, Payot e c., Lausanne, 1929 ; A. DE BALOGH, *La protection internationale des minorités*, Les Éditions internationales, Paris, 1930; A.P. SERENI, *Il diritto internazionale delle minoranze*, Athenaeum, Roma, 1930; J.L. BRUN, *Le problème des minorités devant le droit international*, SPES, Paris, 1931; P. AZCARATE, *League of Nations and National Minorities: An experiment*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1945.

possa essere manifestata in pubblico e in privato[19], senza insopportabili restrizioni. Del medesimo segno anche le *Osservazioni generali del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite* del 1993, in cui si individuano alcuni criteri ermeneutici volti all'interpretazione dell'articolo 18[20] del *Patto internazionale sui diritti civili e politici* del 1966: segnatamente, l'Osservazione Generale n. 22, contenuta nel documento *de quo*, apre a una 'nozione' di minoranza religiosa decisamente dilatata, per cui «The term "religious minorities" as used in the present document therefore encompasses a broad range of religious or belief communities, traditional and nontraditional, whether recognized by the State or not, including more recently established faith or belief groups, and large and small communities, that seek protection of their rights under minority rights standards. Non-believers, atheists or agnostics may also face challenges and discrimination and require protection of their rights»[21]. Questo indirizzo

[19] Ancora di più, la formulazione dell'art. 6 del Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme d'intolleranza e di discriminazione fondate sulla religione o il credo, contiene un catalogo delle specifiche forme in cui la libertà di religione può manifestarsi: più precisamente «In conformità all'articolo 1 della presente dichiarazione e previa riserva delle disposizioni del paragrafo 3 del suddetto articolo, il diritto alla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di credo include, tra l'altro, le libertà seguenti: a) la libertà di professare un culto e di tenere riunioni connesse ad una religione o a un credo, e di istituire e mantenere luoghi a tali fini; b) la libertà di fondare e di mantenere appropriate istituzioni di tipo caritativo o umanitario; c) la libertà di produrre, acquistare ed usare, in misura adeguata, gli oggetti necessari ed i materiali relativi ai riti e alle tradizioni di una religione o di un credo; d) la libertà di insegnare una religione o un credo in luoghi adatti a tale scopo; e) la libertà di sollecitare e di ricevere contributi volontari, di natura finanziaria e di altro tipo, da parte di privati e di istituzioni; f) la libertà di formare, di nominare, di eleggere, di designare per successione gli appropriati leaders, in conformità ai bisogni e alle norme di qualsiasi religione o credo; g) la libertà di rispettare i giorni di riposo e di celebrare le festività ed i riti di culto secondo i precetti del la propria religione o credo; h) la libertà di istituire e di mantenere comunicazioni con individui e comunità in materia di religione o di credo, a livello nazionale ed internazionale».

[20] Sulla stesura dell'art. 18 della dichiarazione si rinvia a M.D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, pp. 183-193; M. SCHEININ, sub *Art. 18*, in *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*, a cura di G. ALFREDSSON, A. EIDE, Universitetsforlaget, L'Aia, 1999, pp. 379-382.

[21] UN Human Rights Committee, *General Comment n. 22*, 1993, ripreso in maniera sostanzialmente analoga dal OHCHR, *Sixth session of the Forum on Minority Issues*, n. 8, 2013, consultabile al seguente indirizzo internet https://www.ohchr.org/en/events/forums/2013/sixth-session-forum-minority-

ermeneutico, non immune dall'apporto dottrinale che sul tema ha largamente contribuito attraverso acute riflessioni, mira dunque a espandere la nozione di minoranza religiosa – direttamente correlata a quella di religione –, la quale, pur non cristallizzatasi nel diritto dell'Unione europea, ne ha comunque evidentemente influenzato l'orditura, almeno in relazione al formale livellamento tra credenze teistiche e non teistiche o ateistiche: non più essere infatti una mera coincidenza che l'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea preveda una sostanziale equiparazione tra gli attori religiosi 'istituzionali', ossia tra «le chiese e le associazioni o comunità religiose», e «le organizzazioni filosofiche e non confessionali»[22].

Quanto invece alla più sensibile tematica delle minoranze, intesa nella sua accezione più ampia e onnicomprensiva, si può dire che sono stati compiuti sviluppi davvero sorprendenti: dall'art. 27 del *Patto internazionale sui diritti civili e politici*, che prevede un obbligo attivo in capo agli Stati, nei quali esistono minoranze etniche, religiose e linguistiche, a preservare l'identità dei membri che si riconoscono in tali comunità di minoranza[23], si è successivamente giunti

issues.

[22] Art. 17, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Cfr. sul punto F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011; A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2013; È. BULAND, *Sensibilité(s) européenne(s) et sensibilité animale: l'affaire Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a*, in *European Papers*, 6, 2021, pp. 57-67; N. DOE, F. CRANMER, *Religion and the Law in the European Union*, in *The Oxford Handbook of Religion and Europe*, a cura di G. DAVIE, L.N. LEUSTEAN, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 307-322; R. BOTTONI, *Diritto e fattore religioso nello spazio europeo*, Giappichelli, Torino, 2023.

[23] È opportuno in ogni caso evidenziare come l'«art. 27 del Patto sui diritti civili e politici del 1966, che fu il primo atto internazionale a prevedere una tutela delle minoranze, non faceva riferimento all'esercizio dei diritti collettivi o al riconoscimento delle minoranze in quanto tali», G. BARBERINI, *Le fonti CSCE/OSCE sulle minoranze nazionali, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2011, p. 2. Sempre sul punto si rinvia a C. TOMUSCHAT, *The Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in Völkerrecht als Rechtsordnung - Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte, a cura di B. GECK, J. STEINBERGER, Festschrift für Hermann Mosler, Berlin.Heidelberg-New York, 1983, p. 954 ss.; F. CAPOTORTI, *Il regime delle minoranze nel sistema delle Nazioni Unite e secondo l'art. 27 del Patto sui diritti civili e politici*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992, p. 102 ss., spec. p. 108.

alla famosa definizione offerta da Francesco Capotorti, *Special Rapporteur* della *Sottocommissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione delle discriminazioni e la protezione delle minoranze*, che considerava il termine "minoranza" «a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language»[24]. Da tale definizione emergono alcuni capisaldi reiteratamente ripresi in numerosi atti di *soft law* diffusi successivamente. In effetti, dalla nozione di minoranza religiosa offerta dall'autorevole studioso si desumono quattro caratteristiche fondamentali che accomunano la categoria di minoranza *lato sensu* intesa: il profilo quantitativo-numerico, ossia la 'capacità' di rappresentare una porzione di individui, accumunati dagli indicatori sopra ricordati, numericamente inferiore rispetto al resto della popolazione dello Stato; il marcatore identitario, ovvero il possesso di connotati distintivi di natura religiosa, culturale

[24] F. CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious, and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, New York, 1979, p. 96, par. 568. A sua volta, essa trae origine dalla definizione elaborata dalla Corte permanente di giustizia internazionale nella sentenza emanata nel 1928 relativo al caso *Diritti delle minoranze in Alta Slesia (Germania c. Polonia)*, in *CPJI*, Série A, n. 15, 1928, p. 30 ss., Successivamente lo *special rapporteur* della medesima sottocommissione, il giudice canadese Jules Deschênes, ritoccava la definizione, intendendo come minoranze, «A group of citizens of a State, constituting a numerical minority and in a non-dominant position in that State, endowed with ethnic, religious or linguistic characteristics which differ from those of the majority of the population, having a sense of solidarity with one another, motivated, if only implicitly, by a collective will to survive and whose aim is to achieve equality with the majority in fact and in law» (J. DESCHÊNES, *Proposal Concerning a Definition of the Term "Minority"*, United Nations, New York, 1985, 30, par. 181). Se tale definizione di minoranza di Capotorti era strettamente vincolata alla cittadinanza dell'appartenente, assicurando dunque le garanzie dell'art. 27 del patto sui diritti civili e politici, solo alla categoria ristretta dei cittadini di uno Stato su cui insiste la minoranza, attualmente «il criterio della cittadinanza, quale requisito specifico per l'accesso alla tutela della libertà religiosa per i membri dei gruppi minoritari, viene, progressivamente, superato dalle istituzioni internazionali che, gradualmente, estendono l'applicazione dell'art. 27 a tutti gli affiliati a minoranze religiose, cittadini e stranieri» (D. FERRARI, *Le minoranze religiose nel diritto internazionale ed europeo: storia di un'idea tra tradizione e innovazione*, *in Le minoranze religiose nel diritto italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2021, p. 206).

o linguistica che differenziano il gruppo dalla maggioranza della popolazione; l'elemento della recessività, cioè il collocarsi in una posizione non dominante nella società, spesso con un accesso limitato al potere politico, economico e sociale; ed infine il carattere dell'autodeterminazione, per il quale i membri del gruppo devono dimostrare la volontà di preservare e sviluppare la propria distintiva identità, nel caso specifico religiosa[25]. L'influenza di questa categorizzazione ha avuto una considerevole fortuna in ambito internazionalistico: se il criterio della cittadinanza, come elemento oggettivo necessario per accedere alla protezione, si è nel tempo affievolito fino alla sua completa scomparsa come parametro dirimente ai fini dell'accesso alla tutela, attualmente si tende a leggere in ottica intersezionale la cifra della 'confessionalità' che spesso interseca una pluralità di altri 'fattori di rischio' discriminatori, come per esempio l'età, il genere e l'orientamento sessuale[26]. Proprio in questa direzione, nel 2019, Fernard de Varrenes, *UN Special Rapporteur on Minority Issues*, esprimendosi proprio sul tema, non solo ha auspicato la positivizzazione di un paradigma legale di "minoranza", ma si è altresì spinto a proporre una definizione della stessa, risultato – in ultima analisi – degli approdi dottrinali e giurisprudenziali che nel tempo si sono consolidati, tale per cui rappresenterebbe una minoranza «any group of persons which constitutes less than half of the population in the entire territory of a State whose members share common characteristics of

[25] Se si volesse ridurre ai minimi termini la definizione di Capotorti, ci si potrebbe spingere ad affermare che «Gli elementi costitutivi di una minoranza sarebbero [...] due, l'uno soggettivo e l'altro oggettivo. L'elemento soggettivo sarebbe rappresentato dalla percezione di appartenenza alla minoranza. L'elemento oggettivo sarebbe a sua volta dato: i) dalla scarsa consistenza quantitativa della minoranza rispetto al resto della popolazione nazionale; ii) da caratteri quali l'etnia, la lingua, la religione e più ampiamente la cultura e le tradizioni, che accomunano i membri della minoranza e li differenziano dalla maggioranza. Poiché i caratteri appena elencati non sono cumulativi ma alternativi, anche uno soltanto di essi, in presenza degli altri, sarebbe sufficiente a identificare una minoranza; per esempio, alcune minoranze potrebbero essere tali unicamente in considerazione del fattore religioso, qualificandosi quindi come 'minoranze religiose'» (G. PASCALE, *L'evoluzione storica della tutela internazionale delle minoranze religiose*, in *La tutela internazionale della libertà religiosa: problemi e prospettive*, a cura di M.I. PAPA, G. PASCALE, M. GERVASI, Jovene, Napoli, 2019, p. 346-347).

[26] Cfr. D. FERRARI, *Le minoranze religiose nel diritto internazionale ed europeo: storia di un'idea tra tradizione e innovazione*, cit., pp. 195-223.

culture, religion or language, or a combination of any of these. A person can freely belong to an ethnic, religious or linguistic minority without any requirement of citizenship, residence, official recognition or any other status»[27].

Quanto appena riscontrato si lega inscindibilmente al particolare settore della protezione internazionale dei rifugiati, dacché per ovvie e intuibili ragioni i soggetti facenti parte delle minoranze, sono, per definizione, più esposti a limitazioni nell'esercizio dei diritti da parte del potere pubblico[28]. Specificatamente in relazione alla categoria dei

[27] F. DE VARENNES, *About minorities and human rights*, 2019, consultabile al seguente link: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/fernand-de-varennes.

[28] In letteratura, il riconoscimento dello statuto di *religious refuges* e la sua rilevanza nei diversi ordinamenti – tra cui, ovviamente, quello italiano – è un terreno da tempo ampiamente dissodato e, per sua natura, costituisce un 'crocevia disciplinare' capace di attrarre l'interesse di studiosi di diverse branche delle scienze sociali. *Ex multis*, si rinvia a A.M. RODRIGUES ARAÚJO, *The Qualification for Being a Refugee under EU Law: Religion as a Reason for Persecution*, in *European journal of migration and law*, vol. XVI, 4, 2014, pp. 535-558; F. PÉREZ MADRID, *Asylum in case of religious persecution* , in *La libertà religiosa secondo il diritto internazionale e il conflitto globale dei valori*, (Atti del convegno internazionale Roma 2021 giugno 2014), Giappichelli, Torino, 2015, pp. 77-87; U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, C*redibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion and Homosexuality: A Practitioners Approach* , in *International Journal of Refugee Law*, vol. XXVII, 4, 2015, pp. 649-666; P. CELLE, *Persecuzione religiosa e diritto d'asilo*, *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, a cura di D. FERRARI, Claudiana, Torino 2016, pp. 129-138; K.Y. JOSHI, *Racialization of Religion and Global Migration*, in *Intersections of Religion and Migration. Religion and Global Migrations*, Palgrave Macmillan, New York, 2016; D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale: le nuove frontiere delle libertà dello spirito*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 39, 2017, pp. 1-32; F. PÉREZ MADRID, *Derecho de asilo y libertad religiosa*, Thomson Reuters- Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018; D. FERRARI, *Persecuzione e intersezionalità. Religione ed orientamento sessuale nel prisma dello status di rifugiato*, in *L'Europa come rifugio? La condizione di rifugiato tra diritto e società*, a cura di ID., F. MUGNAINI, Betti, Siena, 2019, pp. 77-96; E. BAKER, *Fight, flight or freeze? Reactions to the Law by Minority Religions*, in *Reactions to the Law by Minority Religions*, a cura di E. BARKER, J.T. RICHARDSON, Routledge, New York, 2020, pp.1- 22; D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nel diritto internazionale ed europeo: la sinergia tra Nazioni Unite, Unione Europea e Consiglio d'Europa*, in *Vergentis. Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III*, 12, 2021, pp. 149-170; ID., *La libertà religiosa nel prisma delle migrazioni: profili ricostruttivi dal diritto internazionale al diritto europeo*, in *Migrants and the challenge of the faith: identity and adaptation*, PM Edizioni, Verrazze, 2021, pp. 79-92; A. CESERANI, *Immigrazione, sicurezza e religione nel d.l. 130/2020. Cauti ripristini, qualche*

rifugiati religiosi[29], ossia soggetti che hanno subito (o hanno il timore di subire) persecuzioni nel proprio Paese d'origine a motivo del proprio orientamento confessionale, si è giunti a intendere l'appartenenza religiosa come qualunque espressione di una «croyance et non croyance, identité, manière de vivre»[30]. È proprio nell'ambito della

innovazione e molta continuità, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2021, pp. 452-465; A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *Dignidad humana, derecho de asilo y factor religioso*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021; P. PALUMBO, R. SANTORO, Status *di rifugiato, atti di persecuzione per motivi religiosi e matrimoni forzati*, in *Gisutiziacivile.com*, 2022, pp. 1-27; A. LICASTRO, *La persecuzione per ragioni di fede e il riconoscimento dello status di rifugiato* - Relazione al Convegno "La Convenzione di Ginevra sullo status di rifugiato. 70 anni di lotta alle persecuzioni", 6-7 dicembre 2021, in *OIDU - Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 1, 2022, pp. 38-70. Di recente, sempre sul tema ci si permette di rinviare a N. TONTI, *Un Paese, più sistemi. L'impatto della politica ecclesiastica cinese sulla giurisprudenza di legittimità italiana in merito ai* religious refugees, in *Federalismi*, 11, 2023, pp. 253-278.

[29] Come noto, la categoria dei *religious refugees* costituisce una peculiare *species* del più ampio *genus* dei rifugiati politici: specificamente, quest'ultima condizione è riconosciuta a tutti quei soggetti che hanno subito – o, più spesso, hanno il fondato timore di subire – condotte persecutorie nel Paese d'origine in ragione di una pluralità di cause, espressamente individuate dalla Convenzione di Ginevra del 1951. In particolare, l'art. 1, par. 2 della ricordata Convenzione, definendo i presupposti sostanziali per l'accertamento dello statuto di rifugiato, stabilisce come tale qualificazione debba essere garantita a colui che si trovi «nel giustificato timore d'essere perseguitato per la sua razza, la sua religione, la sua cittadinanza, la sua appartenenza a un determinato gruppo sociale o le sue opinioni politiche (...)».

[30] «Il "credo", in questo contesto, dovrebbe essere interpretato in modo tale da includere credenze teistiche, non teistiche e atee. Il credo può assumere la forma di convinzioni o valori sulla realtà divina o ultima, o sul destino spirituale dell'umanità. I richiedenti possono anche essere considerati eretici, apostati, scismatici, pagani o superstiziosi, anche da altri aderenti alla loro tradizione religiosa ed essere perseguitati per questo motivo. Il termine "identità" non fa tanto riferimento alle credenze teologiche, quanto piuttosto all'appartenenza a una comunità che osserva o è legata da una comunanza di credenze, rituali, tradizioni, o dalla condivisione della stessa etnia, nazionalità o origine. Un richiedente può identificarsi o avere un senso di appartenenza o essere identificato da altri come appartenente a un particolare gruppo o comunità. In molti casi, è probabile che i persecutori si accaniscano contro gruppi religiosi diversi dal proprio perchè vedono quell'identità religiosa come parte di una minaccia alla propria identità o legittimità." Per alcuni, la "religione" è un aspetto centrale del proprio "modo di vivere" e del modo con cui si relazionano, completamente o parzialmente, con il mondo. La loro religione può manifestarsi in attività come l'uso di indumenti specifici o l'osservanza di particolari pratiche religiose, tra cui la celebrazione di feste religiose o il rispetto di prescrizioni alimentari. Tali pratiche possono sembrare banali ai non aderenti, ma possono essere

protezione umanitaria che emergono alcuni rilievi che vale la pena approfondire: in effetti, nel 2004 l'Alto commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha chiarito, adottando specifiche linee guida riguardanti le persecuzioni per motivi religiosi[31], che «il n'existe pas de définition acceptée au plan universel du terme "religion". [...] Son utilisation dans la Convention de 1951 peut donc être considérée comme englobant la liberté de pensée, de conscience ou de conviction»: un'attitudine fortemente improntata verso un deciso e risoluto atteggiamento di apertura, in cui si ricomprendono nell'alveo della categoria indefinita di 'religione' anche pratiche non teistiche, professioni di coscienza e orientamenti legati alle proprie convinzioni, tutelando conseguentemente anche chi non esercita nessuna fede propriamente religiosa o chi si rifiuta di affiliarsi a una istituzione confessionale. Anche il diritto comunitario, sembra aver intrapreso un orientamento decisamente 'inclusivo', poiché con la Direttiva 2004/83/CE, successivamente rifusa nella Direttiva 2011/95/UE[32] attualmente vigente, rientrano nel concetto di religione tutte «le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte»[33].

---

al centro della religione per i fedeli coinvolti», https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/03/UNHCR-Linee-Guida-N-6-Religione-2004.pdf.

[31] Cfr. UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion au sens de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 Convention et/ou Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, 2004. Sul punto si rinvia a A. LICASTRO, *La persecuzione per ragioni di fede e il riconoscimento dello status di rifugiato*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2022, pp. 38-70.

[32] Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta.

[33] Direttiva 2004/83/CE del Consiglio, 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta, in *G.U. dell'Unione europea*, 30 settembre 2004.

Relativamente a quanto fin qui rassegnato rispetto all'ambito della protezione dei rifugiati, si è avvertita l'esigenza di addivenire a una formulazione, invero alquanto ampia, di minoranza religiosa, *rectius* di religione. Ciò, d'altronde, sembra stridere apertamente con l'esito della ricostruzione effettuata nel primo capitolo: apparentemente, infatti, la contraddizione appare insanabile. A ben vedere, tuttavia, calando la 'definizione' all'interno del contesto in cui essa dovrebbe essere applicata, il paradosso, in verità, risulta essere solo apparente: e in effetti, «La nozione di religione, in rapporto alla persecuzione, non deve essere limitata, a parere dell'Alto Commissariato, alle sole religioni tradizionali, a convinzioni che presentino caratteristiche istituzionali o a pratiche assimilabili a quelle interne ai culti riconosciuti da ciascuno Stato. Inoltre, al di là di un'adesione in positivo a una pratica trascendente, anche chi non crede, non pratica o si rifiuta di aderire a una religione dovrà essere protetto. In definitiva, anche se la Convenzione di Ginevra del 1951 all'articolo 1A(2) parla, in senso generale, di persecuzioni religiose, la violazione di questo diritto deve essere letta nella doppia prospettiva di libertà di credere o non credere»: dunque, la «definizione inclusiva di religione si riflette in un modello plurale di tutela della libertà religiosa dei rifugiati, nel segno di una concreta attuazione di quel valore universale attribuito alla libertà di coscienza e di religione a partire dalla Dichiarazione ONU del 1948»[34].

Anzitutto è opportuno osservare come il diritto umanitario in generale, e la protezione dei perseguitati religiosi in particolare, costituisca una singolare branca del diritto internazionale preminentemente finalizzata alla tutela dei diritti umani fondamentali, non suscettibili di vistose compressioni da parte del potere pubblico se non in caso di bilanciamento con diritti di pari levatura. Il processo relativo alla dilatazione del concetto di appartenenza religiosa, in questo settore, è da salutare con favore poiché la salvaguardia assicurata dalle Convenzioni è precipuamente indirizzata a schermare l'individuo, inteso nella sua soggettività, da atti ostili – variamente attuabili[35]

[34] D. FERRARI, *Lo status di rifugiato religioso nelle fonti del diritto internazionale: le nuove frontiere delle libertà dello spirito*, cit., p. 3.

[35] L'UNHCR chiarisce che: «La persécution pour des motifs religieux peut donc prendre diverses formes. Selon les circonstances propres à chaque cas, y compris

– posti in essere dal potere pubblico. Si mira cioè a proteggere da illegittime interferenze statali il godimento di quel nucleo intangibile di diritti, tra cui è pacificamente ricompresa la possibilità di esprimere e professare le proprie verità di fede: evidentemente da ciò ne consegue come non sussista, in questo frangente, una particolare e specifica tutela per le istituzioni religiose intese come formazioni collettive, dacché la protezione internazionale è sempre offerta all'individuo inteso nella sua singolarità. Garantire dunque la libertà religiosa del singolo nella più ampia accezione possibile, specie in un campo così delicato e di drammatica attualità, risulta essere la miglior strategia per offrire patrocinio a soggetti i quali, proprio in ragione di elementi fortemente identitari, vengono perseguitati nel Paese d'origine[36]. In

---

l'effet sur la personne concernée, il peut s'agir, p ar exemple, de l'interdiction de faire partie d'une communauté religieuse, de célébrer le culte en communauté avec d'autres en public ou en privé, de recevoir une instruction religieuse ou de la mise en oeuvre de mesures discriminatoires graves envers des p ersonnes du fait qu'elles pratiquent leur religion, appartiennent à une communauté religieuse donnée ou sont assimilées à cette dernière ou ont changé de confession. 8 De même, dans les communautés dans lesquelles il existe une religion dominante ou lorsqu'il y a une corrélation étroite entre l'Etat et les institutions religieuses, la discrimination du fait de ne pas adopter la religion dominante ou de ne pas se conformer à ses pratiques pourrait équivaloir à une persécution dans certains cas. 9 La persécut ion peut être inter religieuse (elle vise les membres ou les communautés de religions différentes), intra religieuse (au sein de la même religion mais entre différentes sectes, ou parmi les membres de la même secte) ou une combinaison des deux. 10 Le deman deur peut appartenir à une minorité ou à une majorité religieuse. Les demandes d'asile fondées sur la religion peuvent également émaner de personnes au sein de couples dont les époux appartiennent à des religions différentes» (UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale: Demandes d'asile fondées sur la religion*, 28 aprile 2004, cit., p. 5).

[36] Si è opportunamente rilevato come «l'inclusione nel concetto di "religione", adottato dalla Convenzione, delle manifestazioni, anche attive, dell'ateismo e di qualsiasi forma di rifiuto di appartenenza a una determinata comunità religiosa o di osservanza delle relative pratiche cultuali o di vita, non ha bisogno di dipendere indirettamente dalla conformazione assunta dagli standard di tutela della libertà di religione risultanti dai menzionati documenti internazionali, in quanto può ritenersi già implicita nelle finalità o nella logica propria della Convenzione in esame, risultando, dunque, ad essa intrinseca. Mirando a offrire un rimedio verso forme di oppressione religiosa, ossia verso il cuore o il nucleo dell'idea stessa di libertà chiamata in causa dalla Convenzione, non è ragionevole operare dei distinguo sulla base del tenore concreto del credo posseduto o manifestato. Fermo restando che le più tipiche manifestazioni della fede religiosa non hanno normalmente equivalenti nell'ambito dell'operare dei gruppi ateistici, i quali quindi non possono ritenersi esposti, sotto questo profilo, a forme di ostilità o di repressione, il riferimento nella

questo solco si è peraltro mossa di recente anche la giurisprudenza di legittimità italiana che ha sistematicamente riconosciuto lo *status* di rifugiato a richiedenti che, nel loro Paese d'origine, subivano vere e proprie persecuzioni in ragione della loro professione religiosa. E forse non è un caso che i richiedenti, per la maggior parte di nazionalità cinese[37], ponessero a fondamento delle proprie richieste di protezione internazionale, in maniera straordinariamente preponderante rispetto a cittadini di altri Stati, il ragionevole timore di subire persecuzioni di matrice religiosa nel proprio Paese. Nel repertorio della Cassazione disponibile sull'argomento, emerge come in svariati casi i richiedenti si autoqualificassero come affiliati a nuovi movimenti religiosi – e il dato non è da sottovalutare –, denunciando altresì lo stato di oppressione e vessazione nel quale erano costretti a vivere in patria[38]. Così, per esempio, l'ordinanza della Corte di Cassazione n. 4137/2023 segna una definitiva conferma in ordine al graduale

Convenzione alla persecuzione a causa della religione deve essere, dunque, riferito alle convinzioni in materia religiosa, ossia alla persecuzione dipendente da fatti in qualche modo legati alla religione (e quindi ai fatti legati alle appartenenze o alle non appartenenze confessionali, al compimento o al non compimento degli atti di culto ecc.)» (A. LICASTRO, *La persecuzione per ragioni di fede e il riconoscimento dello status di rifugiato*, cit., p. 46).

[37] Sul punto si veda diffusamente S. LI, *Freedom in Handcuffs: Religious Freedom in the Constitution of China*, in *Journal of Law and Religion*, 1, 2020, pp. 113-137. Ancora prima, da una prospettiva più ampia, T. GROPPI, *Tra costituzionalismo globale ed eccezionalismo: diritti e libertà nel sistema costituzionale cinese nel XXI secolo*, in *Federalismi*, 1, 2015, pp. 13-14 che efficacemente osserva: «nonostante la presenza di un ampio catalogo costituzionale di diritti e libertà (incluso l'esplicito riferimento alla tutela dei diritti umani) e la sottoscrizione dei principali trattati in materia, [...] i diritti civili e politici continuano ad essere sistematicamente e massicciamente violati: ogni anno vengono eseguite migliaia di condanne a morte, anche per reati che non implicano lo spargimento di sangue, la tortura è utilizzata regolarmente, la libertà di espressione continuamente limitata, la libertà di circolazione dei cittadini è pesantemente circoscritta, così come il loro diritto a scegliere la propria residenza, la condanna alla "rieducazione attraverso il lavoro" in campi di detenzione, con semplice decisione amministrativa, ancora praticata, la libertà religiosa sistematicamente negata, le minoranze etniche colpite attraverso un'assimilazione forzata, e si potrebbe proseguire a lungo».

[38] Cfr. sul punto ci si permette di rinviare a N. TONTI, *Un Paese, più sistemi. L'impatto della politica ecclesiastica cinese sulla giurisprudenza di legittimità italiana in merito ai* religious refugees, cit., pp. 253-278. Si veda anche M.B. CATALANO, *Persecuzioni religiose e stato di rifugiato dei richiedenti asilo cinesi: il nuovo orientamento nella giurisprudenza della Corte di Cassazione Italiana*, in *Diritto e religioni*, 2, 2023, p. 134 ss.

consolidamento di una tendenza interpretativa orientata al riconoscimento in senso estensivo del concetto di appartenenza confessionale. In particolar modo, l'ordinanza *de qua* accoglieva il ricorso avverso la sentenza di rigetto della Corte d'Appello di Roma con la quale inspiegabilmente si era esclusa la persecuzione nei confronti della ricorrente pur ammettendo che il culto al quale ella apparteneva, ovvero la Chiesa di Dio onnipotente, fondata nel 1991 e rappresentante il più grande nuovo movimento religioso di ispirazione cristiano-evangelica diffuso in Cina, era a tutti gli effetti considerato dall'apparato statale cinese tra gli *xie jiao*, letteralmente 'culto eterodosso', la cui sola affiliazione veniva perseguita ai sensi del vigente Codice penale sinico[39]. Nell'arresto della suprema Corte, emerge inequivocabilmente che «con riferimento ai limiti alla libertà di religione e di associazione e alla loro rilevanza ai fini del riconoscimento dello status di rifugiato ovvero della protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. n. 251 del 2007, art. 14, lett. b), questa Corte – proprio con riferimento alla verifica della effettività della libertà di culto – ha evidenziato che il giudice di merito deve valutare in concreto se l'ingerenza da parte dello Stato di origine nella libertà della ricorrente di manifestare il proprio culto sia prevista dalla legge, sia diretta a perseguire almeno un fine legittimo secondo l'art. 9, par. 2, CEDU, e art. 19 Cost., e se costituisca una misura necessaria e proporzionata al perseguimento di tale fine». Le tutele approntate sul piano internazionale, dunque, proteggono le minoranze intese quali gruppi sociali nella misura in cui riconoscono una salvaguardia fattuale agli individui facenti parte di quelle minoranze, i quali costituiscono in definitiva l'oggetto da preservare. Ampliare quindi il contenuto della libertà religiosa[40], declinato nel sua proiezione individuale

[39] Cfr. in argomento Z. XINPING, *Religion and Rule of Law in China Today*, in *BYU Law Review*, vol. 519, 2009, pp. 519-528; P. XIONG, *Freedom of Religion in China under the Current Legal Framework and Foreign Religious Bodies*, in *BYU Law Review*, 605, 2014, pp. 604 ss.; A.Y. CHAU, *The Nation in Religion and Religion in the Nation: How the Modern Chinese Nation Made Religion and Was at the Same Time Made by Religion*, in *Religion and Nationalism in Chinese Societies*, a cura di K. CHENG-TIAN, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2017, pp. 117-142.

[40] Da una prospettiva più ampia si veda il recente studio di F. GRAVINO, Migrantes. *Gli esodi contemporanei tra diritto e religioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024.

– ossia, nel caso di specie, il soggetto che professa una religione di minoranza –, è un operazione apprezzabile e anche la giurisprudenza di legittimità italiana sembra essersi inserita nell'alveo di questa tendenza interpretativa: si noti come, nella vertenza appena rammentata, la Cassazione non si sia concentrata sulla matrice propriamente religiosa dell'aggregato sociale ma abbia essenzialmente preso atto di una duplice fattualità. Anzitutto, l'autodichiarazione della ricorrente che si professava aderente al culto della Chiesa di Dio onnipotente, e consequenzialmente, il fatto che l'appartenenza ad essa configurasse un motivo di persecuzione in Cina[41]. È perciò chiaro, e giova qui sottolinearlo, come – per costante giurisprudenza – il criterio dell'autoqualificazione non sia sufficiente per il riconoscimento di una comunità che si autoreferenzi come una confessione religiosa; sotto il profilo individuale, al contrario – specie in un ambito così intricato come il riconoscimento dello *status* di rifugiato –, i giudici di legittimità sembrano avvallare la tesi, del tutto condivisibile, di ritenere centrale l'(auto)dichiarazione di appartenenza del singolo, la quale è vagliata, ai fini del conferimento della tutela, primariamente in relazione alla sua credibilità[42].

[41] Rispetto al tema delle persecuzioni sistematiche dei nuovi movimenti religiosi in Cina, specie nel nuovo millenio, si rinvia per tutti a E. IRONS, *Tian Dao: The Net of Ideology in a Chinese religion*, University of California Press, Berkeley, 2000; F.T. YING, *Falun Gong and new religions in contemporary China*, in *CGST Journal*, vol. XXX, 1, 2001, pp. 53-87; E. IRONS, *Falun Gong and the Sectarian Religion Paradigm*, in *Nova Religio: The Journal of Alternative and Emergent Religions*, VI, 2, 2003, pp. 244-262; C. SHUN-CING CHAN, C. H. CHEN, *Framing Falun Gong: Xinhua news agency's coverage of the new religious movement in China*, in *Asian Journal of Communication*, vol. XV, 1, 2005, pp. 16-36; B. EDELMAN, J.T. RICHARDSON, *Imposed Limitations on Freedom of Religion in China and the Margin of Appreciation Doctrine: A Legal Analysis of the Crackdown on the Falun Gong and Other* "Evil Cults", in *Journal of Church and State*, vol. XLVII, 2, 2005, 243-267; F. YANG, *The Red, Black, and Gray Markets of Religion in China*, in *The Sociological Quarterly*, vol. XLVII, 1, 2006, pp. 93-122; ID., *Religion in China: Survival and Revival under Communist Rule*, Oxford University Press, New York, 2012; E. IRONS, *The List: The Evolution of China's List of Illegal and Evil Cults*, in *Journal of CESNUR*, II, 1, 2018, pp. 33-57.

[42] Cfr. U. BERLIT, H. DOERIG, H. STOREY, *Credibility Assessment in Claims based on Persecution for Reasons of Religious Conversion and Homosexuality: A Practitioners Approach*, in *International Journal of Refugee Law*, 4, 2015, p. 649 ss.; F. QUASSOLI, C. UBOLDI, *La credibilità del richiedente protezione internazionale tra cultura del sospetto, intuizioni e dilemmi etici. Alcune riflessioni a partire da un'indagine sulle prassi operative delle commissioni territoriali*, in *Diritto,*

Ma quali sono allora le protezioni da riconoscere alle Chiese e alle realtà confessionali intese quali naturali articolazioni del vivere la libertà religiosa nella sua dimensione collettivo-istituzionale? Per rispondere compiutamente alla domanda è opportuno sondare i riferimenti normativi in tema di protezione delle confessioni religiose, in particolare quelle di minoranza, incastonati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i quali, *ratione loci* e per l'influenza che i giudici di Strasburgo hanno sul modellamento del nostro sistema giuridico, meritano un supplemento di attenzione.

3. *Le minoranze religiose a Strasburgo: nuovi paradigmi di tutela?*

La rapida carrellata delle fonti di diritto internazionale appena enunciate registrano una tendenza già ampiamente diffusa nel contesto giuridico europeo, rintracciabile nella solida garanzia assicurata alla libertà religiosa individuale – nelle plurime sfumature in cui essa si può manifestare –, che si rafforza graniticamente quando si tratta di particolari settori come quello della protezione dei rifugiati. Contestualmente, si è andato intessendosi un sistema di tutele sempre più 'a maglie strette' a favore delle minoranze confessionali: il quale, invero, rappresenta in qualche modo il riflesso della salvaguardia che l'ordinamento internazionale ha inteso garantire alle persone fisiche che costituiscono il nerbo di tali comunità minoritarie[43], finendo dunque per tutelare primariamente le «persone appartenenti alle minoranze nazionali»[44].

immigrazione e cittadinanza, 2, 2020, pp. 181-205; S. TOMASI, *Retorica e giudizio di credibilità del richiedente asilo: le emozioni necessarie alla decisione*, in *dirittifondamentali.it*, 3, 2021, pp. 158-170.

[43] Si rinvia, solo a titolo esemplificativo, alle riflessioni di G. BARBERINI, *Le fonti CSCE/OSCE sulle minoranze nazionali*, cit., p. 2, in cui l'Autore evidenzia « Il problema delle minoranze, allora grave e complesso molto più di oggi, e proprio perché tale, veniva considerato sotto il profilo dei diritti individuali; infatti, si parlava – e si parlerà in seguito – di "persone appartenenti alle minoranze nazionali" cui si riconosceva il pieno godimento dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

[44] Art. 27 del Patto internazionale sui diritti civili e politici.

Nel campo della protezione regionale dei diritti umani fondamentali spicca un esempio che, pur aderendo all'impostazione normativa classica del diritto sovranazionale e, dunque, ricalcando la tendenza appena descritta, in verità pare aver intrapreso degli abbrivi parzialmente diversi grazie al fattore propulsivo rappresentato da un interprete giurisprudenziale autorevole e riconosciuto. Come è facilmente intuibile, ci si riferisce alle garanzie pattuite nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che rappresenta a tutti gli effetti uno dei sistemi più solidi ed efficienti di salvaguardia dei diritti umani fondamentali a livello regionale e, ancora di più, alla copiosa giurisprudenza di Strasburgo, la quale ha fissato più di una coordinata rispetto alla tutela dei gruppi religiosi di minoranza attraverso un'interpretazione sempre più integrata e sistematica dell'articolato normativo previsto dalla Convenzione medesima[45].

In effetti, l'art. 9 CEDU nell'affermare limpidamente che «ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione», prosegue sancendo che «tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti». Ciò invero non aggiunge qualcosa di più o di diverso rispetto alle classiche proiezioni della libertà religiosa che nel tempo sono state elaborate e tradotte in norma. Anzi, il secondo comma del medesimo articolo individua una serie di limitazioni espresse, relative all'ambito di applicazione della disciplina, decisamente più stringente se rapportato al nostro ordinamento nazionale: solo per fare un esempio, come risaputo, il limite dell'ordine pubblico è stato espunto dall'originaria formulazione dell'art. 19 Cost. italiana per motivi notori derivanti dall'uso strumentale che il potere avrebbe potuto fare in chiave repressiva[46], mentre l'art. 9 CEDU stabilisce che lo stesso

[45] Cfr. M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, ETS, Pisa, 2018.

[46] E in effetti, la Costituzione, prima della revisione del Titolo V del 2001, non menzionava in maniera esplicita l'ordine pubblico, cfr. G. CORSO, *Ordine pubblico (dir. pubbl.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, in particolare p. 1060, in cui l'Autore cit. afferma – prima della novella costituzionale appena richiamata –, che «[l]a Costituzione non fa menzione dell'ordine pubblico», essendo tale «rilievo [...] unanime». Più precisamente «[i]l testo originario di quello

concetto giuridico indeterminato possa costituire un argine all'esplicazione della libertà religiosa esercitata in forma pubblica e privata[47].

Se dunque il nucleo di garanzie incastonate nell'art. 9 CEDU è sostanzialmente ricalcato secondo l'usuale 'paradigma liberale' di tutela, ripreso sistematicamente – quanto almeno al suo contenuto essenziale – in gran parte delle Carte stipulate successivamente e non prospettandosi sul punto profili di novità rilevanti, ciò che invece merita un particolare approfondimento è la casistica giurisprudenziale che a Strasburgo si è via via fatta sempre più cospicua[48]. È evidente

---

che sarebbe divenuto l'art. 19 garantiva la libertà religiosa purché non si trattasse di confessione dedita a "principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume", ma le parole "principi" e "ordine pubblico" furono soppresse nel testo definitivo da un emendamento Calamandrei-Cianca accolto dall'Assemblea costituente, nella considerazione che la seconda delle due espressioni fosse troppo elastica». Viepiù, l'on. Binni, in sede di dibattito in Assemblea costituente, sostenne efficacemente che «quanto poi all'ordine pubblico, questa formula mi pare ancor più pericolosa, più rischiosa, ricca di tentazioni per chi ha il potere e può servirsene per suoi scopi particolari», V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana, illustrata con i lavori preparatori*, Mondadori, Milano, 1976. Anche A. CERRI, *Ordine pubblico. II) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXV, Istituto della enciclopedia italiana, Roma, 1991, p. 2 il quale mette in luce una «diffidenza del Costituente nei confronti dell'espressione "ordine pubblico"». Sempre in argomento si rinvia a G. CORSO, *L'ordine pubblico*, il Mulino, Bologna, 1979; F. FINOCCHIARO, sub *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Zanichelli, Bologna, 1977, p. 276. Di diverso avviso, A. MANGIA, *Statuti personali e libertà religiosa nell'ordinamento italiano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

[47] Solo per fare un esempio, in riferimento al celebre caso *S.A.S. c. Francia*, Grande Camera, del 1 luglio 2014, § 139, la Corte ha chiaramente stabilito, rispetto al limite dell'ordine pubblico materiale che «vu son impact sur les droits des femmes qui souhaitent porter le voile intégral pour des raisons religieuses, une interdiction absolue de porter dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage ne peut passer pour proportionnée qu'en présence d'un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique. Or le Gouvernement ne démontre pas que l'interdiction que pose la loi du 11 octobre 2010 s'inscrit dans un tel contexte. Quant aux femmes concernées, elle se trouvent obligées de renoncer totalement à un élément de leur identité qu'elles jugent important ainsi qu'à la manière de manifester leur religion ou leurs convictions qu'elles ont choisie, alors que l'objectif évoqué par le Gouvernement serait atteint par une simple obligation de montrer leur visage et de s'identifier lorsqu'un risque pour la sécurité des personnes et des biens est caractérisé ou que des circonstances particulières conduisent à soupçonner une fraude identitaire. Ainsi, on ne saurait retenir que l'interdiction générale que pose la loi du 11 octobre 2010 est nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique ou à la sûreté publique,au sens des articles 8 et 9 de la Convention».

[48] Cfr. S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione*

come non siano mancate nel corso del tempo, pronunce sulla libertà religiosa individuale, anche di capitale importanza, che hanno segnato incisivamente la giurisprudenza della Corte arrivando a fissare, seppur in maniera indiretta e traslata, uno *standard* di garanzie minimo da assicurarsi in tutti gli Stati che hanno stipulato la Convenzione[49]. Tuttavia, è sul tema della libertà religiosa esercitata in forma associata, segnatamente nella lenta ma progressiva attenzione verso le organizzazioni confessionali di minoranza, che si riscontrano orientamenti interpretativi particolarmente convincenti che possono fornire, in prospettiva, chiavi di lettura per un'armoniosa gestione del fenomeno religioso associato anche nel nostro ordinamento: e in effetti, «dagli anni 2000, [...] la Corte interviene anche sulle modalità e i criteri stabiliti dallo Stato per il riconoscimento ufficiale dei gruppi religiosi», e dunque «In gioco non è più solamente la libertà religiosa del singolo: a essere posti in rilievo sono anche i diritti dell'intera comunità religiosamente orientata»[50].

In questo senso, quindi, nel sistema di tutele delineato dalla CEDU la libertà religiosa dell'individuo si deve necessariamente coniugare, per potersi esplicare pienamente, con l'autonomia istituzionale delle confessioni, le quali «sono i pilastri della moderna libertà religiosa, che vivono in continua simbiosi, anche perché non c'è libertà individuale se manca la libertà istituzionale delle Chiese. Se fosse lo Stato a decidere come le confessioni devono organizzarsi, al cittadino non sarebbe riconosciuto il diritto di aderire a una religione, bensì quello di inserirsi in realtà confessionali stabilite, o condizionate,

---

europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza, in *Diritto e religione in Europa*, a cura di R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 27-53; R. MAZZOLA, *Pluralismo religioso in Europa e giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Ius ecclesiae*, 1, 2013, pp. 35-54; A. MOTILLA DE LA CALLE, *La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo en materia de libertad religiosa. Cuestiones disputadas*, Comares, Granada, 2021.

[49] Sul punto, si rinvia al puntuale studio di N. MARCHEI, *La libertà religiosa nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 33, 2019, pp. 46-80, in cui l'Autrice prende in considerazione una serie di pronunce relative alla libertà religiosa individuale, segnatamente, riguardo il porto di simboli religiosamente connotati.

[50] F. ALICINO, *La Libertà religiosa*, in *Gli speciali di Questione Giustizia*, a cura di F. BUFFA, M.G. GIULIANI, 2019, consultabile al seguente indirizzo internet https://www.questionegiustizia.it/speciale/articolo/liberta-religiosa_91.php.

dallo Stato»[51]. Comprendere dunque le direttrici della giurisprudenza della Corte EDU sul punto non solo è un'operazione necessaria, ma si rivela indispensabile nella misura in cui rappresenta un antidoto per (ri)calibrare la normativa nazionale e così evitare derive che possano tradursi, sul piano del diritto, in plessi legislativi non in linea con le garanzie convenzionali. D'altra parte, la tutela delle confessioni religiose approntata dalla Corte di Strasburgo si converte, in maniera quasi automatica, in una protezione direttamente riferibile alle minoranze confessionali – tra cui spiccano i nuovi movimenti religiosi –, che non sporadicamente soffrono negli ordinamenti nazionali di un livello non soddisfacente di tutela. Affrontare dunque con questa lente gli arresti della Corte sull'argomento consente anzitutto di registrare un dato interessante: presso la Corte di Strasburgo, tutte le vertenze relative alla violazione dell'art. 9, inteso nella sua individualità o in combinato disposto con altre norme della Convenzione, che hanno visto come proponenti le comunità religiose, si sono risolte – nel loro complesso – in una giurisprudenza delle (e sulle) minoranze confessionali. Detto altrimenti, sono le confessioni di minoranza – riconosciute o no negli ordinamenti nazionali – (o i membri che in esse si riconoscono) che intraprendono la lunga e incerta strada della tutela sovranazionale allo scopo di vedersi riconosciuto quel livello minimo di protezione che la Convenzione gli riconosce; e tale riscontro può (o dovrebbe) dirci molto rispetto alle condizioni in cui alcuni gruppi religiosi sono costretti a vivere in Paesi a noi contigui e, peraltro, con una tradizione giuridica tutto sommato affine. In molti casi, infatti, non si tratta di questionare i circuiti differenziati di tutele che gli Stati legittimamente possono riconoscere ai *players* presenti all'interno dei loro confini nazionali, quanto invece di rimuovere le

[51] C. CARDIA, *Libertà religiosa e autonomia confessionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008, p. 3, il quale prosegue, precisando come «di particolare significato, ancora, è la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, la quale più volte ha richiamato l'esigenza di riconoscere l'autonomia delle confessioni religiose come "istituzioni di tendenza", alle quali ciascuno aderisce liberamente ma nelle quali si agisce nel rispetto delle regole giuridiche che ciascuna Chiesa si è data. La piena libertà di adesione a una Chiesa comporta che il singolo, fedele o ministro di culto, adempia a obblighi previsti dall'ordinamento istituzionale ecclesiastico». Sempre sul punto, si veda anche P. LILLO, *La rilevanza pubblica delle comunità religiose nella dimensione giuridica europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28, 2018, p. 1-45.

pesanti azioni di poliziesca vigilanza che spesso, addirittura travalicando i confini della 'semplice' discriminazione, assumono i sinistri connotati della persecuzione a sfondo religioso.

L'inferenza statistica che restituisce il catalogo giurisprudenziale sul tema, in effetti, si limita a registrare a valle l'ampiezza di un fenomeno che invero si colloca in un *locus* logicamente antecedente, il quale risiede, in definitiva, nella legislazione nazionale relativa al governo del fenomeno religioso associato, segnatamente delle minoranze confessionali. L'ampia raccolta delle decisioni della Corte sul punto dimostra effettivamente un'evoluzione interessante in ordine alla graduale espansione del fascio di garanzie riconosciute alle comunità religiose di minoranza[52].

Non si ha la presunzione in questa sede di analizzare tutti gli arresti della Corte sull'argomento ma, *brevitatis causa* e nell'economia complessiva della trattazione, è forse più utile sistematizzare un *range* di decisioni che possa restituire un quadro complessivamente soddisfacente dell'andamento della rotta (o meglio, delle rotte) indicata da Strasburgo sulla salvaguardia del pluralismo confessionale[53]. In questo senso, dunque, è opportuno affrontare due differenti profili relativi all'interpretazione sistematica delle norme convenzionali in tema di libertà religiosa associata poiché colgono rispettivamente diverse sfumature attraverso le quali potrebbero trasparire in controluce alcuni *patterns* in relazione alla tutela delle minoranze confessionali che vale la pena tratteggiare. Se si dovessero quindi ridurre ai

[52] Cfr. L. PERONI, *Deconstructing 'Legal' Religion in Strasbourg*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 2, 2014, pp. 235-257.

[53] In relazione alle garanzie da accordare alle minoranze confessionali, «From a foundational commitment to diversity and pluralism as essential components of a democratic society, and through its wellknown balancing test, the Court has elaborated on the nature and scope of religious liberty on behalf of such groups. In reference not only to religious freedom and conscience (Article 9 of the European Convention on Human Rights, echr), but also to other rights such as the right to education (as enshrined in Article 1 of the first Protocol to the echr)1 and the right to association (Article 11 echr),2 the Court has established a set of norms and standards regarding how states should regulate their affairs with religious minorities consistent with international human rights principles» (D. ANAGNOSTOU, *Implementation and impact of Strasbourg court rulings: the case of religious minorities and their convention freedoms*, in *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion or Beliefe*, a cura di J. TEMPERMAN, T. J. GUNN, M.D. EVANS, Brill, Leida, 2019, p. 388).

minimi termini le due questioni si potrebbero così riassumere: per un verso, lo snodo relativo all'accesso alla giustizia di Strasburgo da parte degli attori collettivi religiosi (o presunti tali), per l'altro l'utilizzo della tecnica del 'combinato disposto', funzionale all'interpretazione sistematica delle norme della Convenzione in prospettiva di allargamento delle garanzie pattizie.

Seguendo, dunque, un filo logico. È pacificamente affermata, invero ormai da tempo, la possibilità per le comunità propriamente religiose di denunciare autonomamente, in sostanza attraverso un meccanismo di 'rappresentanza indiretta', eventuali violazioni del diritto convenzionale operate dagli Stati poiché «[the] distinction between the Church and its members under Article 9, §1 is essentially artificial. When a church body lodges an application under the Convention, it does so in reality, on behalf of its members. It should therefore be accepted that a church body is capable of possessing and exercising the rights contained in Article 9, §1 in its own capacity as a representative of its members. This interpretation is in part supported from the first paragraph of Article 10 which, through its reference to "enterprises", foresees that a non-governmental organization like the applicant Church is capable of having and exercising the right to freedom of expression»[54]. Tale 'filtro' procedurale preventivo, espressamente previsto quale condizione di ricevibilità del ricorso, invero non tratta propriamente ed esplicitamente di comunità religiose, in quanto l'art. 34 CEDU prevede la garanzia del *locus standi* alle persone fisiche, alle organizzazioni non governative e – infine – ai gruppi di privati[55]. È proprio in quest'ultima categoria che, secondo l'ormai

[54] Commissione Edu, *X e la Chiesa di Scientology c. Sweden*, n. 7805/77, 1979, § 2. Cfr., anche Commissione Edu, *Verein "Kontakt-Information-Therapie" (KIT) e Hagen c. Austria*, n. 11921/86, 1988.

[55] Più precisamente, «nella giurisprudenza della Corte, è consolidato il principio secondo cui lo status di «vittima» ai sensi dell'art. 34 della Convenzione, su cui si fonda la legittimazione a proporre ricorso, è una nozione autonoma, indipendente dalle regole di diritto interno in materia di capacità o legittimazione ad agire (Lambert e altri c. Francia [GC] 2015, par. 89; Mukhin c. Russia, 2021, par. 157). Tale nozione deve essere applicata in modo non rigido, meccanico e inflessibile, senza eccessivo formalismo, e tale da garantire l'esercizio pratico ed effettivo, e non teorico ed illusorio, del diritto di ricorso individuale (Stukus e altri c. Polonia, 2008, par. 35; Gorraiz Lizarraga e altri c. Spagna, 2004, par. 35)». Peraltro, «L'art. 34, come le altre disposizioni della Convenzione, deve essere

granitico orientamento della Corte, si assicura anche alle formazioni sociali con una chiara ed inequivocabile finalità religiosa la possibilità di presentare ricorsi a Strasburgo.

I precedenti sono diversi, il più risalente – ripetutamente ripreso – riguarda il caso *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, in cui si afferma *apertis verbis* che, indipendentemente dal credo professato, una comunità di fedeli gode di una legittimazione attiva a presentare ricorso qualora decida di costituirsi, rispettando le indicazioni normative di diritto interno, sotto il modello giuridico generale di entità confessionale. Nel caso in esame, il ricorrente era stato riconosciuto dalla legge francese come ente religioso, *rectius* associazione di culto, ai sensi della *Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État* e per questo legittimato a tutelare i diritti dei propri appartenenti[56]. Considerazioni sostanzialmente analoghe sono sviluppate nel paragrafo 87 della causa relativa all'*Associazione per la solidarietà con i Testimoni di Geova e altri c. Turchia* , e ancor più di recente nel caso *Executief van de Moslims van België e altri c. Belgio* , in cui la Corte, blindando la propria posizione in argomento, da un lato riafferma che «Dans le contexte de l'article 9 de la Convention, la Cour a dit qu'un organe ecclésial ou religieux peut, comme tel, exercer au nom de ses fidèles les droits garantis par cette disposition [...]»: precisando viepiù come i proponenti fossero «organisations représentatives des communautés musulmanes de Belgique» e altresì sottolineando che «Elles ont pour but l'organisation et

interpretato in modo evolutivo e in linea con gli sviluppi nella società (Akdeniz e altri c. Turchia, 2021, par. 56). [...] Inoltre, la Corte ha chiarito che, anche in materia di accertamento dello status di vittima, la distribuzione dell'onere della prova e il livello di persuasività degli elementi portati alla sua attenzione dipendono intrinsecamente dalla specificità dei fatti, dalla natura delle violazioni lamentate e dai diritti in gioco (N.D. e N.T. c. Spagna [GC], 2020, par. 85). È allora alla luce di tali principi che la decisione deve essere esaminata, tanto isolatamente quanto in relazione al resto della giurisprudenza», L. ACCONCIAMESSA, *La «vittima» ai sensi dell'art. 34 CEDU, tra flessibilità e rischi di imprevedibilità. Il contrasto tra le recenti decisioni M.A. e altri c. Francia e A.M. e altri c. Polonia*, in *SIDIblog*, 5 ottobre 2023, consultabile al seguente indirizzo internet http://www.sidiblog.org/2023/10/05/la-vittima-ai-sensi-dellart-34-cedu-tra-flessibilita-e-rischi-di-imprevedibilita-il-contrasto-tra-le-recenti-decisioni-m-a-e-altri-c-francia-e-a-m-e-altri-c-polonia/.

[56] Sul punto, si rinvia a M. PARISI, *Il caso Cha'are Shalom Ve Tsedek: un nuovo intervento della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 2001, pp. 176-204.

l'enseignement du culte musulman»[57]. Emerge dunque che il *locus standi*, quanto alla dimensione associata del fenomeno religioso, venga pacificamente attribuito a quelle realtà propriamente confessionali le quali, in ultima analisi, rappresentano un'articolazione strutturata di una professione di fede veicolante in maniera chiara ed evidente un messaggio religiosamente orientato[58].

Nondimeno, per rispondere a esigenze di logicità interna del sistema giuridico di protezione convenzionale e per fornire opportune garanzie giurisdizionali ai ricorrenti, si è prevista la possibilità, in casi in verità circoscritti, a una comunità religiosa non riconosciuta dallo Stato, anzi pure forzatamente dissolta dall'autorità pubblica, di poter presentare ricorso presso la Corte invocando la violazione dell'art. 9 CEDU. Ci si riferisce segnatamente alle precarie condizioni in cui versa la Chiesa di Scientology (e, invero anche la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova) in diversi Stati dell'est Europa i quali, per ragioni storico-politiche, hanno pesantemente limitato la libertà religiosa esercitata in forma individuale e collettiva dei fedeli *scientologist*, arrivando perfino a proscrivere, nell'ordinamento russo, il

[57] CORTE EDU, *Executief van de Moslims van België e altri c. Belgio.*

[58] È il motivo per cui, relativamente al già ricordato caso *De Wilde v. the Netherlands*, n. 9476/19, 2021, la Corte non ha riconosciuto la matrice religiosa del Pastafarianesimo sostenendo che «Although the concept of "religion or belief" in the sense of being protected by Article 9 must be interpreted broadly, that does not mean that all opinions or convictions are to be regarded as such (see Pretty v. the United Kingdom, no. 2346/02, § 82, ECHR 2002-III). The Court has held that the right to freedom of thought, conscience and religion denotes only those views that attain a certain level of cogency, seriousness, cohesion and importance. However, provided this condition is satisfied – and when it has thus been established that Article 9 applies –, the State's duty of neutrality and impartiality is incompatible with any power on the State's part to assess the legitimacy of religious beliefs or the ways in which those beliefs are expressed (see S.A.S. v. France [GC], no. 43835/11, § 55, ECHR 2014, and Eweida and Others v. the United Kingdom, nos. 48420/10 and 3 others, § 81, ECHR 2013, with further references)», arrivando quindi alla conclusione che «In these circumstances, and in particular in view of the very aims for which the Pastafarian movement was founded, the Court does not consider Pastafarianism to be a "religion" or "belief" within the meaning of Article 9 of the Convention. Consequently, the wearing of a colander by followers of Pastafarianism cannot be considered a manifestation of a "religion" or "belief" within the meaning of Article 9, even if the person concerned submits that he or she chooses to do so out of a conviction that is genuine and sincerely held. It follows that Article 9 can apply neither to the "Church of the Flying Spaghetti Monster" nor to those who claim to profess its doctrines».

culto in questione[59]. Proprio in quest'ultimo caso, a sostegno di quanto fin qui evidenziato, si specifica che il motivo della violazione risiedeva nell'ingiustificato trattamento discriminatorio riservato a Scientology, che per converso godeva fin dal 1994 di una piena legittimazione sul piano del diritto come associazione confessionale in Russia[60]. Lo stesso sistema giuridico, dunque, aveva precedentemente riconosciuto e in seguito revocato lo *status* di confessione alla comunità religiosa *de qua* e conseguentemente dissolverla, senza validi e giustificati motivi: la Corte, quindi, censurando duramente lo scioglimento, precisa come «the dissolution of an association is an extremely severe measure entailing significant consequences which can only be tolerated in very serious circumstances. In the present case, the forced dissolution of the applicant church in absence of any alternative sanctions constituted a drastic measure disproportionate to the legitimate aim pursued»[61].

---

[59] Il fenomeno, sotto la prospettiva sociologica, è stato illustrato da M. INTROVIGNE, *The Myth of a Russia Besieged by "Cults": From Ivan Ilyin to the Russian FECRIS' Campaigns Against Scientology*, in *The Journal of CESNUR*, 6, 2023, pp. 19-33.

[60] Il varo della nuova legge sulla libertà religiosa n. 125-FZ/1997, il cui testo è consultabile in G. CODEVILLA, *Stato e Chiesa nella Federazione Russa. La nuova normativa nella Russia postcomunista*, La Casa di Matriona, Milano, 1998, si pone in netto e aperto contrasto con la precedente disciplina del 1990: l'intervento del legislatore russo relativo al procedimento di iscrizione dei culti, operato con la novella del 1997 «ha limitato fortemente la libertà religiosa nel suo pieno dispiegarsi favorendo, in forma evidente, la Chiesa ortodossa russa, sia pure riconoscendo l'importanza di alcune delle altre grandi confessioni religiose esistenti e strutturate all'interno del Paese. Risultano altresì limitati i diritti degli ortodossi che non riconoscono il Patriarcato di Mosca, dei cristiani non ortodossi e degli appartenenti alle 'nuove confessioni religiose'. Detta legge ha assicurato, dunque e in forma evidente, innumerevoli vantaggi al Patriarcato di Mosca, desideroso di rinsaldare i legami con il potere politico, rafforzando la propria posizione di predominio ed evitando un'apertura verso le minoranze religiose», G. CAROBENE, *L'*affaire *di Scientology. La qualificazione in via giudiziaria di una confessione nel contesto 'europeo' della libertà di religione*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, aprile 2008, pp. 1-16. Sull'impostazione repressiva della legge del 1997, cfr. W. DURHAM, L.B. HOMER, *Russia's 1997 Law on Freedom of Conscience and Religious Associations: An Analytical Appraisal*, in *Emory International Law Review*, 1, 1998, pp. 101-146; G. CODEVILLA, *Dallo scontro all'incontro. 1917 1997: ottanta anni di politica ecclesiastica russa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2015, pp. 1-97.

[61] CORTE EDU, *Case of Church of Scientology Moscow e altri v. Russia*, n. 37508/12, 2021.

Non solo quindi è pienamente affermato il diritto delle comunità religiose di poter presentare ricorso presso la Corte di Strasburgo in difesa degli interessi dei propri affiliati, ma la stessa, attraverso una lettura sistematica della Convenzione, per il tramite della tecnica del 'combinato disposto' e dunque agganciando l'art. 9 CEDU ad altri riferimenti convenzionali – primo fra tutti il divieto di discriminazione posto dall'art. 14 CEDU –, ha decisamente ampliato il raggio di tutela della libertà religiosa esercitata in forma individuale e, soprattutto, associata. In altre parole, attraverso la tecnica ermeneutica del 'combinato disposto', invero ampiamente utilizzata anche da altre Corti[62], si tende all'apertura di spazi di tutela interpretando i corollari dell'art. 9 CEDU, naturalmente 'verticalizzati' sulla libertà religiosa, in simbiosi con altri parametri convenzionali come il divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) e i diritti di associazione e riunione (art. 11 CEDU), connotati da una vocazione intrinsecamente più ampia e, conseguentemente, da un ambito di applicazione più diversificato. Proprio l'utilizzo di questo metodo di argomentazione logico-giuridica consente alla disciplina convenzionale sulla libertà religiosa di non esaurirsi esclusivamente nell'art. 9 CEDU. La Convenzione viene letta pertanto in maniera sistematica, definendo e completando la disposizione in tema di *religious freedom* con altri princìpi e diritti ivi riconosciuti e tutelati. In questo senso, solo per fare un esempio, la Corte già da tempo interpreta in senso estensivo l'art. 14 CEDU[63]:

[62] In relazione all'utilizzo della tecnica da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, si veda M. LANOTTE, *La tecnica del combinato disposto "a servizio" della* Rule of Law*: il principio di non regressione nella sentenza* Repubblika, in *I* Grands Arrêts *della Corte di giustizia dell'Unione europea negli ultimi dieci anni*, a cura di B. NASCIMBENE, G. GRECO, Giuffè, Milano, 2025, pp. 127-155. Più in generale, sulla tecnica in questione si veda M. BONELLI, M. CLAES, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, in *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, p. 627.

[63] Si vedano sul punto le considerazioni di M. LUCIANI, *I principi di eguaglianza e di non discriminazione. Una prospettiva di diritto comparato. Italia*, EPRS, Bruxelles, 2020, pp. 11 ss.; V. SALVATORE, *I principi di uguaglianza e non discriminazione, una prospettiva di diritto comparato. Unione europea*, EPRS, Bruxelles, 2021, p. 9 ss. Il principio di non discriminazione tutelato dalla CEDU è stato esplorato in varie branche della scienza giuridica, in argomento – solo esemplificativamente – si rinvia a R. BIN, sub *Art. 14. Divieto di discriminazione*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, Cedam,

in effetti, il principio di non discriminazione, oltre a essere profondamente radicato nella giurisprudenza dei giudici di Strasburgo, «complements the other substantive provisions of the Convention and the Protocols. It may be applied in an autonomous manner as a breach of Article 14 does not presuppose a breach of those other provisions although, since it has no independent existence, it can only come into play where the alleged discrimination falls within the scope of the rights and freedoms safeguarded by the other substantive provisions»[64]. È dunque necessario e sufficiente che i fatti in causa ricadano all'interno della 'forza gravitazionale' di almeno uno degli articoli della Convenzione per attivare la protezione fornita dall'art. 14 CEDU. Detto altrimenti, il principio antidiscriminatorio può essere invocato anche in mancanza di una trasgressione delle norme convenzionali a carattere 'sostanziale' e, in questo senso, possiede una sua portata autonoma; tuttavia, la sua concreta applicazione è attuabile solo se la materia del contendere rientra nella sfera d'attrazione di almeno uno o più diritti sanciti dalla Convenzione[65].

Ulteriormente, è frequente nella giurisprudenza della Corte il reciproco ancoraggio tra l'art. 9 CEDU e le previsioni dell'art. 11 della medesima, determinando così una sinergia finalizzata al loro mutuo rafforzamento. Il ripetuto richiamo delle due disposizioni è interpretabile nella prospettiva, del tutto condivisibile, di un ampliamento delle garanzie suggellate tanto nell'art. 9 quanto nell'art. 11 e,

---

Padova 2001, p. 409 ss.; G. P. DOLSO, *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Jovene, Napoli, 2013; C. CARDIA, *Il principio di non discriminazione*, in *La CEDU e il ruolo delle Corti*, a cura di P. GIANNITI, il Mulino, Bologna, 2015, p. 851 ss.

[64] CORTE EDU, *Kosteski c. Ex-Repubblica Iugoslava di Macedonia*, n. 55170/00, 2006, § 44. La stessa interpretazione è stata fornita in altri casi in cui il ricorrente ha lamentato la violazione dell'art. 14, come in *Van der Mussele c. Belgio*, n. 70 – serie A, 1983, § 43; *Tysiac c. Polonia*, n. 5410/03, 2007; *E.B. c. Francia*, n. 43546/02, 2008; *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, n. 94 - Seria A, 1985, § 71; *Inze c. Austria*, n. 126 – Serie A, 1987, § 36; *Karlheinz Schmidt c. Germania*, n. 291-B – Seria A, 1984, § 22; *Haas c. Paesi Bassi*, n. 36983/97, 2004, § 41.

[65] *Ex multis*, si rinvia a CORTE EDU, *Cusan e Fazzo c. Italia*, n. 77/07, 2014, § 54; *Fabris c. Francia*, n. 16574/08, 2013, § 47; *Konstantin Markin c. Russia*, n. 30078/06, 2012, § 124; *Zarb Adami c. Malta*, n. 17209/02, 2006, § 42; *Petrovic c. Austria*, n. 156/1996, 1998, § 22; *Van Raalte c. Paesi Bassi*, n. 20060/92, 1997, § 33.

proprio in questo senso, si è parlato «di approccio finalistico degli organi della Convenzione, ove la libertà di riunione e associazione vengono considerate come strumenti essenziali alla cd. 'sfera pubblica' comunicativa e dell'opinione pubblica democratica»: peraltro, «è la stessa collocazione dell'art. 11, immediatamente successivo agli artt. 9 e 10, e gli stretti legami che si instaurano tra questi tre articoli a corroborare l'approccio degli organi di Strasburgo»[66].

Per meglio illustrare la concreta attuazione della tecnica del "combinato disposto" delle norme convenzionali, è forse utile ripercorrere due casi giurisprudenziali relativi al graduale ampliamento delle tutele in favore delle minoranze in ordine alla protezione di esplicazioni paradigmatiche del diritto di libertà religiosa esercitato in forma associata: l'uno correlato al *tandem* tra l'art. 9 e l'art. 14, l'altro, invece, tra l'art. 9 e l'art. 11.

Nel caso, *İzzettin Doğan ed altri c. Turchia*, n. 62649/10, 2016, la Corte, decidendo di proteggere la minoranza islamica Alevita profondamente radicata nella società e nella storia turca e leggendo il diritto di libertà religiosa collettivamente inteso alla luce del generale divieto di discriminazione, sancisce il dovere in capo all'autorità pubblica di stabilire parametri oggettivi e non discriminatori, a prescindere dalle modalità di relazioni istituzionali che si intendono adottare con le minoranze confessionali, affinché le comunità religiose insistenti sul territorio – qualora lo desiderino – possano quantomeno richiedere di avviare le procedure connesse al riconoscimento dello *status* di confessioni religiose[67]. E, in effetti, la condotta illegittima compiuta dall'amministrazione pubblica turca non si sostanziava

[66] A. GUAZZAROTTI, sub. *Art. 11*, in *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, a cura di S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, Cedam, Padova, 2012, p. 421.

[67] Cfr. in dottrina, si rinvia a T. PAGOTTO, *La minoranza alevita e la discriminazione religiosa: la Grande Camera condanna la Turchia per violazione degli Artt. 9 e 14 CEDU*, in *DPCE online*, 3, 2016, p. 6, in cui l'Autrice precisa che «il Governo non è riuscito a dimostrare né la ragionevolezza né la giustificazione della disparità di trattamento giuridico esistente tra sunniti e aleviti e, inoltre, non ha esposto esaustivamente le ragioni per negare i benefici richiesti dai ricorrenti e concessi esclusivamente alla confessione maggioritaria (par. 181 sent. in commento). In conclusione, nel momento in cui uno Stato preveda una condizione di favore per una confessione religiosa, è illecito per contrasto con gli artt. 9 e 14 escludere altre confessioni che versano in situazioni analoghe».

nella differenziazione di trattamento tra i vari *players* religiosi, quanto nell'incapacità del governo di argomentare convincentemente l'evidente squilibrio tra la privilegiata condizione dell'islam sunnita, maggioritario nel Paese, e l'ingiustificata esclusione della comunità Alevita dal circuito delle tutele legali offerte dall'ordinamento turco, di competenza del Dipartimento degli Affari Religiosi[68]. L'utilizzo della tecnica ermeneutica in esame, precipuamente finalizzata a corroborare e sostenere l'art. 9 CEDU, invero non risulta esclusivamente confinata all'ambito del divieto di discriminazione, dimostrando per converso un'applicazione consistente anche in congiuntura con l'art. 11 CEDU. Sul filo del medesimo ragionamento può essere ricondotta la vertenza relativa ai *Testimoni di Geova di Mosca e Altri c. Russia*, n. 302/02, 2010, in cui la pubblica amministrazione impediva, senza persuasive motivazioni, la possibilità alla locale sezione della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova di registrarsi quale confessione religiosa e, dunque, di poter esercitare liberamente i relativi diritti connessi, tra cui la propaganda e il proselitismo, arrivando perfino a sancire – attraverso il diniego alla registrazione del culto – la dissoluzione *de facto* della Congregazione[69]. Secondo i giudici di Strasburgo le condotte illecite compiute dall'amministrazione pubblica russa e, segnatamente, lo scioglimento della comunità ricorrente e la perentoria interdizione allo svolgimento delle proprie attività cultuali costituivano una violazione dell'art. 9 CEDU, interpretato alla luce dell'articolo 11 della Convenzione[70]: sempre sul

[68] Sul rapporto tra lo Stato e le organizzazioni religiose in Turchia, per tutti si veda N. OKTEM, *Religion in Turkey*, in *BYU Law Review*, 10, 2002, pp. 371- 404.

[69] Cfr. C. LAPI, *La difficile posizione giuridica dei Testimoni di Geova in Russia di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, pp. 1-12; F. PAPINI, *I Testimoni di Geova ancora discriminati. Un confronto fra giudici europei e amministratori italiani*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2013, pp. 303-314; G. CAROBENE, *Normativa "anti estremismo" e libertà religiosa nella Federazione Russa. Il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 16, 2020, pp. 1-28.

[70] Più precisamente, la Corte rammenta come «The Court finds that the interference with the applicants' right to freedom of religion and association was not justified. The domestic courts did not adduce "relevant and sufficient" reasons to show that the applicant community forced families to break up, that it infringed the rights and freedoms of its members or third parties, that it incited its followers to commit suicide or refuse medical care, that it impinged on the rights of non-Witness parents or their children, or that it encouraged members to refuse to fulfil any duties

medesimo fondamento giuridico, la Corte altresì considerava illegittimo l'immotivato rifiuto di registrare la comunità religiosa, condannando consequenzialmente la parte statuale resistente.

È ormai nota la condizione di precarietà in cui vivono le comunità religiose di minoranza in Russia, talvolta apertamente discriminate e vessate dagli apparati di polizia che sono arrivati a definire diverse formazioni religiose, tra cui alcuni nuovi movimenti religiosi, come pericolosi estremisti[71]. È proprio il caso dei Testimoni di Geova, che sono stati bersaglio, specie nell'ultimo decennio, di una campagna di intolleranza e ostilità da parte del governo russo, concretizzatasi in disposizioni legislative volte alla messa al bando anche della loro letteratura religiosa e del principale sito *web* internazionale del culto, attualmente non accessibile all'interno della Federazione russa. Una situazione, quella descritta, che si è acutizzata nel tempo, giungendo perfino alla criminalizzazione di svariati appartenenti della Congregazione e alla confisca delle loro proprietà: l'emergenza di tale condizione di aperta vessatorietà istituzionale non solo è riportata, in maniera unanime, dagli osservatori internazionali sui diritti civili, che hanno denunciato apertamente le plurime condotte abusive perpetrate dagli apparati dello Stato russo[72], ma il quadro è stato altresì

established by law. The sanction pronounced by the domestic courts was excessively severe in view of the lack of flexibility in the domestic law and disproportionate to whatever legitimate aim was pursued. There has accordingly been a violation of Article 9 of the Convention, read in the light of Article 11». Sempre nell'ottica di operare una definitiva saldatura tra l'art. 9 e l'art. 11, precisa che «The applicants complained that the unjustified refusal of Russian authorities to grant the applicant community re-registration as a religious organisation violated their rights under Articles 9 and 11 of the Convention. The Court reiterates that complaints about the refusal of registration fall to be examined from the standpoint of Article 11 of the Convention read in the light of Article 9 (see The Moscow Branch of the Salvation Army, cited above, §§ 74 and 75, with further references). As the religious nature of the applicant community was not disputed at the national level and it had been officially recognised as a regional religious organisation, the Court considers that this approach must be followed in the instant case» (CORTE EDU, *Testimoni di Geova di Mosca e Altri c. Russia*, n. 302/02, 2010, § 160-161).

[71] La situazione, peraltro, che si protrae da tempo, come segnalato da M.S. SHTERIN, J.T. RICHARDSON, *The Yakunin vs. Dvorkin Trial and the Emerging Religious Pluralism in Russia*, in *Occasional Papers on Religion in Eastern Europe*, 1, 2002 pp. 1-39; V.V. KRAVCHOUK, *New Religious Movements and the Problem of Extremism in Modern Russia*, in *BYU Law Review*, 2, 2004, pp. 507-534.

[72] Cfr. la ricostruzione generale del USCIRF, *The Anti-cult Movement and*

acclarato in maniera definitiva anche dalla Corte EDU. Nel procedimento *Case of Raganrog LRO e altri v. Russia*, n. 32401/10, 2022, i giudici di Strasburgo, attraverso una lunga e minuziosa ricostruzione dei fatti in causa e dettagliando specificatamente tutte le violazioni del diritto pattizio poste in essere nei confronti dei ricorrenti, concordavano, *inter alia*, sull'esistenza di una «violation of Article 9 of the Convention, read in the light of Article 11, on account of the forced dissolution of Taganrog LRO and a violation of Article 10 of the Convention on account of the declaration of Jehovah's Witnesses' publications "extremist"»[73]: ciò a ulteriore riprova che la lettura

Religious Regulation in Russia and the Former Soviet Union, United States Commission on International Religious Freedom, Washington, 2020, p. 3-4, consultabile al seguente indirizzo internet https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2020%20Anti-Cult%20Update%20-%20Religious%20Regulation%20in%20Russia%20edited.pdf, in cui si evidenzia come «The law pressured all religious groups to obtain legal registration from the state. While technically allowing the continued existence of non-registered groups, these now occupied a risky legal grey area that grew steadily more precarious with the subsequent passage of "extremism" laws. The new legislation effectively enshrined the privileged status of "traditional" religions into law. The arduous process required all applicants to provide the names and personal information of founding members (all of whom had to be Russian citizens), turn over founding documents and religious literature, and prove that the organization had existed on the territory of Russia for at least 15 years. Many religious minorities struggled to register in a system that could delay or deny their claim through an array of bureaucratic mechanisms».

[73] CORTE EDU, *Case of Raganrog LRO e altri v. Russia*, n. 32401/10, 2022, in cui peraltro la Corte inequivocabilmente precisa che «the forced dissolution of all religious organisations of Jehovah's Witnesses in Russia was not merely the result of a neutral application of legal provisions but disclosed indications of a policy of intolerance by the Russian authorities towards the religious practices of Jehovah's Witnesses designed to cause Jehovah's Witnesses to abandon their faith and to prevent others from joining it. The use of an excessively broad wording of the extremism legislation to disband the communities of Jehovah's Witnesses across Russia, the breaking-up of their religious meetings, the confiscation of their religious publications, searches in their homes and places of worship, surveillance by the security services, and other forms of interference with their religious practices reinforce this conclusion. The Court reiterates that respect for religious diversity undoubtedly represents one of the most important challenges to be faced today; for that reason, the authorities must perceive religious diversity not as a threat but as a source of enrichment (see *İzzettin Doğan and Others*, cited above, § 109). By seeking to suppress the religious activities of Jehovah's Witnesses as they did, the Russian authorities failed to act in good faith and breached the State's duty of neutrality and impartiality vis-à-vis the religion of Jehovah's Witnesses».

sistematica dell'art. 9 e dell' art.11 della Convenzione consente di offrire una protezione estesa e diffusa tanto alla libertà religiosa quanto al diritto d'associazione.

Emerge dunque complessivamente, nelle coordinate della CEDU, una tutela rafforzata dei collettivi religiosi di minoranza, specie in quei casi dove l'intervento degli apparati statuali è volto alla repressione del pluralismo sociale e religioso attraverso condotte non compatibili, per usare le stesse parole della Convenzione, con una società democratica[74]: in questa direzione, l'autorevolezza della Corte europea è tale «da irradiare i suoi effetti capillarmente in tutto il continente»[75]; ed è proprio per questa motivazione che il legislatore nazionale dovrebbe tenere in debita considerazione gli orientamenti della giurisprudenza di Strasburgo nell'implementazione, *ratione materiae*, della propria normativa interna.

Da ultimo, la Corte ha chiaramente legittimato una pluralità di modi con cui condurre e regolare i rapporti istituzionali tra le confessioni religiose e l'ordinamento civile: ciò, in effetti, rappresenta il risultato di processi intessutisi nelle maglie della storia e della coscienza sociale della popolazione, e dunque compete ai singoli Stati membri regolare il quadro normativo complessivo, in cui possono sussistere distinzioni giustificate tra diverse categorie di comunità religiose o forme di cooperazione distinte[76]. Si ammette cioè la

[74] Più precisamente «quest'ultima espressione significa, secondo la Corte, che beni e valori quali l'ordine pubblico, la morale pubblica, il benessere economico del paese, e altri ancora, non sono destinati a prevalere sistematica- mente sui diritti, ma che al contrario gli Stati contraenti sono chiamati a trovare un ragionevole equilibrio tra interessi pubblicistici e interessi di tipo individuale, in modo da evitare sproporzionate invasioni nella sfera dei diritti fondamentali2. La nozione di 'società democratica' accolta dalla Corte nelle pronunce relative a casi di compressione dei diritti limitabili corrisponde insomma a quella di una società ispirata ai principi del costituzionalismo politico, una società cioè fondata sul rispetto dei diritti fondamentali, nella quale sono sì ammissibili interferenze nel godimento dei diritti stessi, ma solo a condizione che sia rispettato un nesso di proporzionalità» (M. STARITA, *Democrazia deliberativa e Convenzione europea dei diritti umani*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 4, 2010, p. 247). Sempre in argomenti si rinvia anche a E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 67-70.

[75] M. CARTABIA, *I "nuovi" diritti*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2011, pp. 9-10.

[76] CORTE EDU, *İzzettin Doğan e altri c. Turchia* [GC], § 175.

possibilità che le relazioni Stato-Chiese possano essere sottoposte a regimi differenziati di trattamento, purché essi rispondano a criteri di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione[77]. Di conseguenza, il riconoscimento dello '*status*' di confessione religiosa[78], specie negli ordinamenti in cui sussiste un generale *favor religionis*, costituisce un transito indispensabile per accedere al fascio di garanzie (e, talvolta, di privilegi) che l'autorità pubblica nazionale decide di riconnettere al fenomeno religioso associato e istituzionalizzato, tale per cui «la liberté de religion n'implique nullement que les groupements religieux ou les fidèles d'une religion doivent se voir accorder un statut juridique déterminé ou un statut fiscal différent de celui des autres entités existantes»[79]. La giurisprudenza della Corte, ormai definitivamente, ha avvallato tali regolamentazioni, purché non in contrasto con le disposizioni convenzionali, in quanto rientranti nella cosiddetta dottrina del margine di apprezzamento, considerati i delicati profili involgenti la politica ecclesiastica nazionale[80].

---

[77] CORTE EDU, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas e altri c. Austria*; İzzettin Doğan e altri c. Turchia [GC], § 183).

[78] Sul punto si veda B.R. TAYLORIAN, M. VENTURA, *Registration, recognition, and freedom of religion or belief*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 2-3, 2022, pp. 197-119, e l'ampia bibliografia ivi citata.

[79] CORTE EDU, *Cumhuriyetçi eğitim ve kültür merkezi vakfi* c. Turchia, n. 32093/10, 2014, § 45.

[80] In particolare, «Il margine di apprezzamento nasce, infatti, dalla necessità di coordinare l'intervento a tutela dei diritti fondamentali quando gli ambiti di applicazione nazionale e internazionale vengono a interagire: com'è stato spiegato dal giudice Mahoney, esso viene usato dalla Corte per tracciare la linea di demarcazione fra ciò che è propriamente materia di decisione dell'ambito locale e ciò che invece risulti così fondamentale da dover egualmente essere riconosciuto in tutti i paesi membri, indipendentemente dalla tradizione e cultura giuridica che li caratterizza», e dunque, l'applicazione della dottrina del margine di apprezzamento costituisce una «tecnica per aggiustare il confine (mobile) della tutela dei diritti fondamentali, oggi se ne affianca un'altra, volta piuttosto a evidenziare una "common responsibility" dei due livelli di governo nella protezione dei diritti fondamentali: in altri termini, compito del giudice di Strasburgo non è di sostituirsi al giudice nazionale nella tutela dei diritti, bensì piuttosto di rafforzarne l'azione. In questo senso, l'utilizzo del margine di apprezzamento suggella l'operato congiunto dei due livelli di tutela [...] in cui alla responsabilità primaria dello Stato di garantire il diritto previsto dalla Convenzione si collega il controllo sussidiario della Corte su tale operato» (S. NINATTI, *Uno, nessuno e centomila: gli standard di tutela della libertà religiosa a livello europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2024, p. 138). Sempre sul punto si rinvia a Y. ARAI-TAKAHASHI, *The defensibility of the margin of appreciation doctrine in the ECHR: value-pluralism in the European*

Sulla scia delle scosse telluriche provenienti da Strasburgo, la disciplina vigente in materia di riconoscimento dei collettivi religiosi in Italia potrebbe essere sottoposta a sconvolgimenti non di poco conto in un futuro molto prossimo: perturbazioni dettate anzitutto dalla proliferazione dei *new religious movements* e – più in generale – da un pluralismo religioso, culturale e sociale che pare talora affrontato *ex parte Status* frammentariamente senza una visione organica, e quindi nella totale incoscienza della reale magnitudo del fenomeno. Le diverse cause pendenti presso la CEDU, direttamente coinvolgenti le relazioni con le comunità religiose e areligiose, la dimostrano in modo patente[81].

È forse allora il caso di scandagliare la disciplina in tema di riconoscimento dello *status* di confessione religiosa in un ordinamento, come quello spagnolo, che per converso già da tempo si è dotato di una disciplina sistematica e unitaria sull'argomento, fissando così un modello il quale, anche e soprattutto per le sue criticità, merita uno specifico approfondimento.

4. *La* Ley Orgánica de libertad religiosa *spagnola: tra il riconoscimento istituzionale delle confessioni e l'inattuato principio di cooperazione*

Non è questa la sede opportuna per ricostruire esaustivamente le coordinate della politica ecclesiastica spagnola, e in particolare la genesi e l'evoluzione della *Ley Orgánica de libertad religiosa* (LORL) del 1980: la letteratura sul punto è davvero sterminata e, specie in riferimento agli ultimi decreti attuativi, sono state recentemente edite una serie di opere monografiche che, attraverso una critica puntuale

integration, in *Revue Européenne de Droit Public*, 3, 2001, pp. 1161-1193; K. ALEXOPOULOU, *The Margin of Appreciation in Freedom of Thought, Conscience, and Religion under Article 9 of ECHR*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 2-3, 2022, pp. 220-245.

[81] Ci si riferisce segnatamente al celebre *affaire* UAAR, già più volte richiamato. Segnatamente, a seguito della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale, l'Associazione ha avanzato ricorso pressa la Corte di Strasburgo di cui ancora non si conoscono le sorti.

e un serrato esame dell'applicazione della normativa, dischiudono alcune prospettive *de iure condendo* decisamente suggestive[82].

Molto più sommessamente, l'intento dell'indagine è quello di individuare la base giuridica relativa al riconoscimento dello '*status*' di confessione religiosa, inquadrando dapprima le disposizioni costituzionali per poi verificare le procedure amministrative concernenti l'attribuzione dello stesso, allo scopo di far emergere alcune perplessità già evidenziate in letteratura. In definitiva, quindi, ci si focalizzerà sugli artt. 5, 6 e 7 della LORL[83] nonché sugli ultimi due decreti

[82] Ci si riferisce, rispettivamente, a J. ROSSELL GRANADOS, E. NASARRE, (a cura di) *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020). Por la concordia religiosa y civil de los españoles*, Eugenio CEU Ediciones, Madrid, 2020; C. LÓPEZ SEGOVIA, *Origen de un registro antecedentes de la reforma del RER de 2015 (Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas)*, Laborum, Murcia, 2023; D. TORRES SOSPEDRA, *Notorio arraigo de las entidades religiosas en España: pasado, presente y futuro*, Tirant Lo Blach, Valencia, 2023.

[83] Sarà forse utile richiamare l'articolato in questione ai fini di comprendere meglio il perimetro entro cui si muove il presente lavoro. L'art. 5 recita: «Uno. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas y sus Federaciones gozarán de personalidad jurídica una vez inscritas en el correspondiente Registro público, que se crea, a tal efecto, en el Ministerio de Justicia. Dos. La inscripción se practicará en virtud de solicitud, acompañada de documento fehaciente en el que consten su fundación o establecimiento en España, expresión de sus fines religiosos, denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación. Tres. La cancelación de los asientos relativos a una determinada Entidad religiosa sólo podrá llevarse a cabo a petición de sus órganos representativos o en cumplimiento de sentencia judicial firme». L'art. 6 invece riporta: «Uno. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas tendrán plena autonomía y podrán establecer sus propias normas de organización, régimen interno y régimen de su personal. En dichas normas, así como en las que regulen las instituciones creadas por aquéllas para la realización de sus fines, podrán incluir cláusulas de salvaguarda de su identidad religiosa y carácter propio, así como del debido respeto a sus creencias, sin perjuicio del respeto de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación. Dos. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas podrán crear y fomentar, para la realización de su fines, Asociaciones, Fundaciones e Instituciones con arreglo a las disposiciones del ordenamiento jurídico general». Infine, l'art. 7 testualmente stabilisce che «Uno. El Estado, teniendo en cuenta las creencias religiosas existentes en la sociedad española, establecerá, en su caso, Acuerdos o Convenios de cooperación con las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro que por su ámbito y número de creyentes hayan alcanzado notorio arraigo en España. En todo caso, estos Acuerdos se aprobarán por Ley de las Cortes Generales. Dos. En los Acuerdos o Convenios, y respetando siempre el principio de igualdad, se podrá extender a dichas Iglesias, Confesiones y Comunidades los

attuativi approvati nel 2015, con il fine ultimo di mettere a sistema le fragilità dell'impianto normativo, evitando in tal guisa di attingere a congegni normativi che, almeno parzialmente, hanno dimostrato alla prova dei fatti di essere alquanto problematici.

La LORL costituisce, almeno nell'intento del legislatore post-franchista, una garanzia di uguaglianza e libertà alle confessioni di minoranza: una delle prime leggi organiche emanate nel contesto democratico, peraltro approvata in maniera plebiscitaria, addirittura con nessun voto contrario. È infatti chiaro che la repentina transizione dal regime dittatoriale alla democrazia e al pluralismo sociale e politico si concretizzò primariamente con il varo della Costituzione, la quale, sancendo il principio di aconfessionalità, doveva necessariamente garantire «la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»[84].

In effetti, l'entrata in vigore del nuovo spartito costituzionale segna indelebilmente un transito d'epoca e una forte cesura con il passato[85]: ciò nonostante, la Spagna rimaneva ancora un Paese a maggioranza cattolica in cui, peraltro, la medesima religione aveva giocato un ruolo centrale nel complesso sistema di relazioni politico-istituzionali predisposto dal regime franchista, sia per assimilazione sia in chiave oppositiva[86]. Non stupisce quindi che la Carta costituzionale rappresenti il miglior compromesso possibile tra la situazione di oggettiva peculiarità, e in qualche modo di 'primazia', della Chiesa

---

beneficios fiscales previstos en el ordenamiento jurídico general para las Entidades sin fin de lucro y demás de carácter benéfico».

[84] Art. 16 Costituzione del Regno di Spagna.

[85] E. NASARRE, *Génesis y elaboración de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, in *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020). Por la concordia religiosa y civil de los españoles*, cit., pp. 27-46. Più in generale si veda anche P.L. VERDÚ, *La singularidad del proceso constituyente español*, in *Revista de estudios políticos*, 1, 1978, pp. 9-28; A. GARRORENA MORALES, *Derecho constitucional: Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020, spec. 127-140.

[86] Cfr. di recente, M. ABU SALEM, *Il ruolo della chiesa spagnola nel processo di transizione democratica. Una lettura attraverso i documenti episcopali*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2022, pp. 199-214; EAD., *La revisione del Concordato spagnolo del 1953*, Editoriale Scientifica Italiana, Napoli, 2023.

cattolica, che si vedeva regolare i suoi rapporti attraverso il sistema concordatario, e tutte le altre confessioni religiose a cui veniva attribuita una speciale salvaguardia costituzionale: ponendo cioè in capo all'autorità pubblica un preciso obbligo, desumibile indirettamente dalla Costituzione[87], di cooperazione con le stesse nonché di promozione della loro libertà e uguaglianza[88]. Tale ultimo rilievo necessitava tuttavia di un supporto normativo che potesse garantire fattivamente alle confessioni diverse dalla cattolica di godere di una situazione giuridica differente dalle semplici associazioni o da altri organismi collettivi come partiti e sindacati: proprio per far fronte a queste esigenze, anche su pressione di alcune minoranze che godevano di una copertura politica rilevante, fu varata il 5 luglio 1980 la LORL.

Come si anticipava, nell'economia del presente lavoro d'indagine è opportuno soffermarsi sulle disposizioni contenute negli artt. 5, 6 e 7 della *Ley Orgánica* del 1980: in effetti, esse costituiscono l'articolazione su cui si innerva il fascio di garanzie, assicurate alle Chiese, confessioni e comunità religiose diverse dalla cattolica, il quale ha saputo dischiudere uno scenario pluralista decisamente innovativo negli anni Ottanta. È infatti indubbio che, per come si sono strutturati

[87] Sul principio di cooperazione, ci si limita a rinviare alla letteratura classica sul tema, per tutti A. DE LA HERA, *Separación y cooperación entre la Iglesia y el Estado en la Constitución española de 1978*, in *Llamados a la libertad. VII Congreso Católicos y Vida Pública*, v. II, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Madrid, 2006, pp. 913-922; R. GARCÍA GARCÍA, *Reflexiones sobre la importancia del principio de colaboración en el Derecho Eclesiástico*, in *El Derecho Eclesiástico a las puertas del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Juan Goti Ordeñana*, Marcial Pons, Madrid, 2006, pp. 169.186; A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *La consideración de las creencias religiosas por los poderes públicos: la referencia del artículo 16. 3 de la Constitución*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 8, 2008, pp. 1-14.

[88] E in effetti, lo scopo della LORL fu apertamente dichiarato fin da subito per cui «Los criterios que se fijaron para la elaboración del proyecto de ley fueron básicamente tres. Primero, debería ser una ley sobria y de intervención mínima por parte del Estado. Segundo, había que procurar que fuese una ley con el mismo consenso parlamentario que el logrado en la Constitución, así como con la conformidad y el apoyo de las Confesiones minoritarias, en particular la Comunidad judía, las Iglesias evangélicas y la Comunidad islámica. Y tercero, debía adoptar el "modelo convencional" para desarrollar el principio de "cooperación" plasmado en el artículo 16 de la Constitución» (E. NASARRE, *Génesis y elaboración de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, in *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa (1980-2020). Por la concordia religiosa y civil de los españoles*, cit., p. 39).

i rapporti tra lo Stato e le confessioni di minoranza in Spagna, la LOLR abbia segnato un paradigma lungimirante, almeno in relazione al suo impianto teorico sottostante, su cui la dottrina unanimemente concorda: modello, quest'ultimo, ampiamente esportato – con alterne fortune – anche all'estero[89]. Preliminarmente, nel fissare una prima coordinata di riferimento, l'art. 3, co. 2, della vigente *Ley Orgánica*, esclude dall'ambito di applicazione della disciplina «las actividades, finalidades y entidades relacionadas con el estudio y la experimentación de los fenómenos psíquicos o parapsicológicos, o la difusión de valores humanísticos o espiritualistas u otros fines análogos ajenos a los religiosos». Si potrebbe discutere se tale scelta sia opportuna, specie in relazione alle forme sempre più 'militanti' di ateismo e agnosticismo e, viepiù, se e come questa clausola escludente si armonizzi con il diritto sovranazionale[90]. Tuttavia, l'eccettuazione rappresenta evidentemente una scelta di politica ecclesiastica che potrà, disponendo delle maggioranze parlamentari opportune, essere sempre sottoposta a revisione.

Quanto invece agli artt. 5 e 6 della LOLR, essi inquadrano sul piano procedurale relativo al riconoscimento e l'iscrizione nel *Registro público*, che assumerà poi il nome di *Registro de entidades*

[89] Si opportunatamente precisato come «En lo que se refiere al reconocimiento internacional, es fácil constatar cómo el vigente texto ha tenido una influencia directa sobre los modelos de relación entre el Estado y las confesiones religiosas en Latinoamérica y en algunos países de nuestro entorno europeo más próximo» (S. CAÑAMARES ARRIBAS, *Ley Orgánica de Libertad Religiosa:oportunidad y fundamento de una reforma*, in *Ius Canonicum*, 50, 2010, p. 478). Sempre sull'influenza del modello spagnolo di regolamentazione del pluralismo confessionale si vedano anche W.C. DURHAM, *La importancia de la experiencia española en las relaciones Iglesia-Estadocpara los países en transición*, in *Estado y religión en la Constitución española y en la Constitución Europea*, a cura di J. MARTÍNEZ-TORRÓN, Comares, Granada, 2006, pp. 43-68; S. CAÑAMARES ARRIBAS, *Relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas en España. Apuntes históricos y regulación actual a la luz de la jurisprudencia del Tribunal europeo de derechos humanos*, in *Revista de Investigación de la Facultad de Derecho*, 1, 2019, p. 21 ss.

[90] Cfr. R. PALOMINO LOZANO, *La función del artículo 3.2 de la Ley orgánica de libertad religiosa*, *in Derecho y religión*, 15, 2020, p. 196, in cui l'Autore precisa, rafforzando l'idea del modello spagnolo come paradigma anche per altri ordinamenti, che «Dentro de la LORL, el artículo 3 sirve de puente entre la parte orgánica y la no orgánica explicitando los lìmites del derecho de libertad religiosa y estableciendo las actividades, finalidades y entitades que quedan fuera del àmbito de proteciòn en materia religiosa en otros paìses como México, Colombia y Perù».

religiosas (RER)[91] con il *Real Decreto* 142/1981, poi sostituito dal *Real Decreto* 594/2015, attraverso il quale le Chiese, confessioni e comunità religiose possono ottenere la personalità giuridica. La domanda di iscrizione (art. 5 della LORL) avviene su impulso del richiedente e i requisiti previsti dalla legge sono perlopiù funzionali alla verifica che il soggetto si configuri come una comunità religiosa: tra questi, infatti, compaiono l'attestazione della «fundación o establecimiento en España», l'«expresión de sus fines religiosos», e «la denominación y demás datos de identificación, régimen de funcionamiento y órganos representativos, con expresión de sus facultades y de los requisitos para su válida designación»: parametri che si potrebbero definire strettamente finalizzati e che, al di là dell'indeterminatezza dell'espressione "fini religiosi", non destano particolari problematicità. Si tratta cioè di elementi che ineriscono: all'esistenza strutturata sul territorio, all'esplicazione dell'articolazione interna dell'istituzione religiosa e, appunto, al perseguimento di una finalità religiosa. Essi, complessivamente, consentono di poter percepire *ab externo* la formazione sociale come possibile beneficiaria delle garanzie assicurate dalla legge. Sempre in relazione alla *vexata quaestio* dell'iscrizione, con il *Real Decreto* 594/2015[92] per un verso si è irrigidito e 'burocratizzato' il funzionamento del *Registro*, per l'altro si sono individuate con maggior accuratezza le procedure di iscrizione, attribuendo la 'legittimazione attiva' dei richiedenti e delucidando i requisiti necessari per ottenere il riconoscimento[93]. Questi ultimi, in

[91] Senza alcuna pretesa di esaustività, si rinvia a J.A. PARODY NAVARRO, *Evolución del fenómeno asociativo en la Iglesia. La personalidad jurídica canónica y su eficacia estatal*, in *Laicidad y Libertades* , 8, 2008, p. 253 ss.; A. DE LA HERA , *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en el marco constitucional*, in *Cuadernos de pensamiento político*, 2009, p. 209; M. E. OLMOS ORTEGA, *Personalidad jurídica civil de las entidades religiosas y Registro de entidades religiosas*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, pp. 1-43; M.J. ROCA FERNÁNDEZ , *La ley de libertad religiosa de Perú y la ley orgánica de libertad religiosa de España*, in *El derecho fundamental de libertad religiosa*, Palestra edits., Lima, 2014, pp. 114 ss.; J.D. PELAYO OLMEDO, *Reconocimiento jurídico de las entidades religiosas en España*, in *Gestión pública del hecho religioso*, a cura di F.A. CUERVO-ARANGO, Dykinson, Madrid, 2015, p. 43-71.

[92] C. LÓPEZ SEGOVIA, *Origen de un registro antecedentes de la reforma del RER de 2015 (Real Decreto 594/2015, de 3 de julio, por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas)*, cit., p. 252 ss.

[93] Per tutti, si veda E. HERRERA CEBALLOS, *El registro de entidades religiosas.*

definitiva, esplicitano taluni riferimenti già precedentemente desumibili dalla lettura dell'art. 5 della LORL: alcuni di essi sono logicamente essenziali in quanto si pongono a fondamento della richiesta di qualunque tipo di riconoscimento giuridico come, per esempio, l'individuazione della denominazione, il domicilio dell'istante, l'ambito di estensione delle proprie attività e l'indicazione di un rappresentante legale: ancora una volta, si tratta di indicatori puramente formali sui quali in dottrina si registra un consistente consenso. Ciò che più interessa nel caso di specie riguarda invece la concettualizzazione sedimentatasi in letteratura e poi trasposta in norma, dell'inciso di 'fine di religione'[94]: e così la formazione sociale deve fornire all'amministrazione tutti gli elementi che comprovino la propria matrice confessionale. A titolo esemplificativo, vengono segnalate alcune caratteristiche "classiche" delle finalità cultuali che, tuttavia, paiono allignarsi nell'archetipo paradigmatico delle religioni di ascendenza abramitica. Possono dunque considerarsi scopi di tal foggia quelli che – senza finalità di lucro – si concretizzino in «actividades religiosas específicas representadas por el ejercicio y fomento del culto, el mantenimiento de lugares y objetos de culto, la predicación, la intervención social, la difusión de información religiosa, la formación y enseñanza religiosa y moral, la asistencia religiosa, la formación y sustento de ministros de culto, y otros análogos»[95]. L'elencazione,

Estudio global y sistemático, Eunsa, Navarra, 2012; J. MANTECÓN SANCHO, *Breve Nota Sobre el Nuevo Real Decreto del Registro de Entidades Religiosas*, in *Ius Canonicum*, 55, 2015, pp. 795-812.

[94] Cfr. M. ALENDA SALINAS, *Repercusión de la doctrina, científica y jurisprudencial, en la nueva regulación reglamentaria del Registro de Entidades Religiosas*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 32, 2016, p. 1239, in cui l'Autore evidenza come «Por lo que respecta al requisito relativo a los "fines religiosos" de la pre- tendida entidad religiosa, verdadero "campo de batalla" en la praxis registral, tal y como ya hemos referido, frente a la falta del mayor desarrollo reglamentario anterior en la materia». Sempre dello stesso avviso S. CAÑAMARES ARRIBAS, *Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma*, cit., p. 493, il quale sostiene «Quizá uno de los problemas más constantes que ha presentado la aplicación de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa es el relativo a la inscripción de las entidades religiosas en el Registro a que se refiere su artículo 5. Estas dificultades han girado, principalmente, en torno a dos categorías de problemas. De un lado, la referida a la verificación de los requisitos necesarios para la inscripción, y más en concreto, la espinosa cuestión de la determinación de los "fines religiosos"».

[95] Art. 6, d), del *Real Decreto* 594/2015.

come già ricordato, 'positivizza' alcune delle manifestazioni esterne[96] per il tramite delle quali le religioni istituzionali esprimono la propria tendenza confessionale e che, a ben vedere, presuppongono – dando anzi quasi per scontato – l'esistenza di un *pattern* preciso: per esempio, l'esistenza di un luogo di culto o di un ministro ad esso deputato. È comunque da segnalare che la clausola finale, ovvero «otros [fines] análogos», se interpretata in maniera elastica potrebbe consentire all'amministrazione pubblica il riconoscimento di realtà religiose anche di nuovo conio, che esorbitino cioè dai canoni classici delle religioni istituzionalizzate o storiche[97].

A completamento di tali disposizioni, l'art. 6 della LORL stabilisce il generale principio di autonomia dei collettivi religiosi iscritti nel registro, prevedendo la possibilità di apporre clausole che tutelino l'identità confessionale della comunità, per valorizzare in tal guisa le peculiarità della stessa[98]. Tale precisazione, come evidenziato in letteratura, sancisce la separazione degli ordini, limitando le ingerenze statuali sugli *interna corporis* delle confessioni, fissando tuttavia, quale antemurale invalicabile, il rispetto «de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución, y en especial de los de libertad, igualdad y no discriminación»[99]. Opportunamente, quindi, si individua una soglia – ovvero il rispetto dei diritti e delle libertà altrui – oltre la quale il principio autonomistico, per ovvie ed evidenti ragioni, può essere oggetto di legittime compressioni. A ulteriore conferma di

---

[96] Invero alcune abbastanza ambigue come «la intervención social», per cui non si comprende se essa si riferisca ad esigenze di tipo caritativo o di beneficenza.

[97] Cfr. di una prospettiva generale A. MOTILLA DE LA CALLE, *Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16, 2008, M. LÓPEZ ALARCÓN, *La función calificadora en el Registro de Entidades Religiosas*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV, 199), p. 450; M.J. ROCA FERNÁNDEZ, *La interpretación del concepto fines religiosos y la discrecionalidad administrativa*, en *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, vol. XIV, 1998, pp. 463 ss.; R. GARCÍA GARCÍA, *La necesaria reforma del Registro de Entidades Religiosas*, en *Entidades eclesiásticas y Derecho de los estados. Actas del II Simposio Internacional de Derecho Concordatario. Almería 9-11 de noviembre de 2005*, a cura di M. MARTÍN GARCÍA, Comares, Granada, 2006, p. 443-466.

[98] Sul tema, si veda J. OTADUY, *La cláusula de salvaguardia de la identidad de las instituciones religiosas*, in *Ius Canonicum*, 54, 1997, pp. 673-696.

[99] Art. 6 della LOLR.

ciò, il richiamo alla triade concettuale formata dai princìpi di libertà, uguaglianza e non discriminazione marcano – pur nella loro evidente ampiezza e 'flessibilità' – il fisiologico 'contrappeso' al potenziale compimento di abusi all'interno delle comunità religiose: detto altrimenti, con tale specificazione si è voluto evitare che le libertà fondamentali dei fedeli non fossero sottoposte a inaccettabili violazioni anche all'interno di contesti sociali – quali sono le religioni – che per loro stessa natura tendono a forme di totalizzazione.

Ma è l'art. 7 della LORL che suggella, seppur non consacrandolo testualmente, il principio di collaborazione per il quale, lo Stato spagnolo, riconoscendo al fattore religioso associato una propria specificità considerata utile allo sviluppo del benessere collettivo, si impegna a sottoscrivere accordi di cooperazione con quelle confessioni che, iscritte nel *Registro*, dimostrino di possedere un «notorio arraigo»[100]: la condizione che prevede la legge, dunque, si risolve in quest'ultima locuzione che tanto ha angustiato la dottrina.

[100] La letteratura sul punto è davvero sterminata: *ex plurumis*, si veda J.M. , *El objeto del derecho Eclesiástico y las confesiones religiosas*, in *Ius canonicum*, 34, 1994, p. 289; J. MANTECÓN SANCHO, *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995; D. GARCÍA-PARDO, *El contenido de los Acuerdos previstos en el artículo 7.1 de la ley orgánica de libertad religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2000, p. 228; M. MORENO ANTÓN, *Algunos aspectos controvertidos sobre los Acuerdos de cooperación con las Confesiones religiosas*, in *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 2, 2000, p. 117; A. BJÖRN, El c*oncepto de "minoría religiosa" en el ordenamiento jurídico español*, in *Revista IIDH*, 45, 2007, p. 241; M.J. GUTIÉRREZ DEL MORAL, *Laicidad y cooperación con las confesiones en España*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 15, 2007, p. 16; J.A. SANTOS ARNAIZ, El *impacto de la confesión budista en el ordenamiento jurídico español*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, p. 5; A. MOTILLA DE LA CALLE, *Ley Orgánica de Libertad Religiosa y Acuerdo con las confesiones: experiencia y sugerencias* de iure condendo, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado*, 19, 2009, pp. 7-9; L. RUANO ESPINA, *La protección de la libertad religiosa ante una posible reforma de la LOLR*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 25, 2011, p. 26; A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *El notorio arraigo de las confesiones religiosas en España a partir del Real Decreto que regula su declaración*, in *Ius Canonicum*, 55, 2015, p. 218; J.R. POLO SABAU, *El artículo 16 de la Constitución en su concepción y desarrollo: cuarenta años de laicidad y libertad religiosa*, in *Revista de Derecho político UNED*, 100, 2017, p. 330; ID., *La declaración del notorio arraigo de las confesiones religiosas y su nueva función en el sistema matrimonial*, in *Derecho y Religión*, 15, 2020, pp. 227-237; J.M. VIEJO-XIMENEZ, *¿Tolerancia o libertad religiosa?: cooperación y adaptación razonables*, in *Derecho y Religión*, 15, 2020,

Preliminarmente occorre rilevare che, nel regolare i rapporti tra Stato e confessioni religiose, l'art. 7 della LORL conferisce all'esecutivo un margine di discrezionalità decisamente ampio, tanto in sede di avvio delle trattative quanto, ovviamente, nella fase finale di stipula dell'accordo: esiste dunque la possibilità, per le confessioni iscritte nel registro e nel rispetto dei parametri che tra poco si rassegneranno, di richiedere l'applicazione dell'art. 7 della LORL, cui però corrisponde una contestuale facoltà in capo alla controparte statuale di decidere se, quando, e a che condizione procedere[101].

Ma tornando al concetto giuridico di «notorio arraigo», traducibile con l'espressione "radicamento stabile/notorio", esso ha suscitato più di una perplessità in fase applicativa ed è stato oggetto di severe critiche in letteratura[102]. In questo senso, dunque, una confessione registrata, qualora desideri intrattenere un vero e proprio dialogo istituzionale con l'autorità pubblica, deve dimostrare di possedere un ulteriore requisito – oltre al rispetto delle previsioni di cui all' art. 5 della LOLR, necessarie ai fini della previa registrazione –, ossia la prova di un radicamento saldo nel tessuto sociale spagnolo. Tale *social affirmation* si inserisce nel solco delle teorizzazioni elaborate dalle dottrine storiche-sociologiche, già precedentemente ricordate nel primo capitolo: le critiche mosse dalla letteratura, dunque, si sono canalizzate verso due aspetti problematici, strettamente interrelate da un nesso di necessaria consequenzialità. Infatti, dal momento che non si individua legislativamente nessun parametro per vagliare il

pp. 123-134; D. TORRES SOSPEDRA, *Notorio arraigo de las entidades religiosas en España: pasado, presente y futuro*, cit., p. 45 ss.

[101] La dottrina è sostanzialmente unanime sul punto, anche perché dal tenore letterale della norma emerge una chiara facoltà e non già un obbligo in capo allo Stato: l'inciso «en su caso», contenuto nell'art. 7 della LORL lascia infatti poco spazio a margini interpretativi.

[102] Cfr. per tutti, M.E. OLMOS ORTEGA, *La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España*, in *Fedi, credenze, fanatismo*, a cura di G. DAMMACCO, S. PETRILLI, Mimesis, Milano-Udine, 2016, pp. 217-227; A. RODRÍGUEZ MOYA, *Repensando el artículo 16.3. C.E. La nueva cooperación y el pluralismo religioso*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 42, 2016, p. 19; M. MORENO ANTÓN, *El artículo 7 de la LOLR y su presumible obsolescencia ante el largo impás de los pactos confesionales*, in *Derecho y Religión*, 15, 2020, pp. 309-319; G. SUÁREZ PERTIERRA, *Consideraciones críticas sobre la Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su 40º aniversario*, in *Derecho y Religión*, 15, 2020, p. 43-52.

notorio arraigo di una comunità religiosa, ne è derivata una concezione estremamente elastica, *rectius* indefinita, che non pochi problemi ha portato alla stipula degli accordi[103]. Ancor di più, l'estrema indeterminatezza del concetto giuridico in questione ha aperto ampi spazi alla pubblica amministrazione, rendendo pericolosamente labile la linea di confine tra discrezionalità e arbitrio. I numerosi affondi della dottrina sul punto hanno stimolato nel 2015 un intervento legislativo che, nell'apprezzabile intento di delucidare il significato dell'espressione '*notorio arraigo*', ha finito invero per risolversi in una riforma gattopardesca. Infatti, il *Real Decreto* 593/2015[104] disciplina con ambiguità i requisiti che l'amministrazione è tenuta prendere in considerazione al fine di determinare l'esistenza del radicamento: per un verso, si richiede un controllo amministrativo serrato e quasi eccessivamente rigido, per l'altro si lasciano immutati gli ampi margini di discrezionalità in capo all'autorità pubblica. Se del resto la confessione deve perentoriamente «Llevar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años», e altresì provare di «Contar con cien inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros»; tuttavia, si richiede ad essa di «Presentar una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo», nonché – con una

[103] In letteratura, si è arrivati testualmente a sostenere – stante l'altro grado di indeterminatezza – che il concetto non ha alcun significato giuridico: di questa opinione, I.C. IBÁN, *Mis errores de previsión acerca de la LOLR*, in *Derecho y religión*, 15, 2020, p. 38.

[104] Cfr., per tutti, R. GARCÍA GARCÍA, *Real Decreto 593/2015, de 3 de julio, por el que se regula la declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España [BOE n.º 183, de 1-VIII- 2015]*, in *Ars Iuris Salmanticensis. AIS: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 1, 2016 pp. 256-260; M. RODRÍGUEZ BLANCO, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en su cuarenta aniversario*, in *Derecho y religión*, 15, 2020, pp. 11-22. Di avviso sostanzialmente analogo anche A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *La nueva regulación del notorio arraigo en el marco de la cooperación constitucional*, in *Derecho y religión*, 15, 2020, pp. 161-168.

formulazione che rasenta picchi di astrattezza non indifferenti – dimostrare di «Tener una presencia y participación activa en la sociedad española»[105].

Il primo gruppo di requisiti, ovvero la presenza stabile sul territorio spagnolo di trenta anni (o quindici, se il culto è stato riconosciuto all'estero da più di sessanta) nonché la prova del (visibile) insediamento a livello locale, appaiono criteri connotati da un'evidente rigidità, pensati a ogni buon conto per fornire un grado di certezza giuridica al processo di dichiarazione del *notorio arraigo*: la scelta di fissare una soglia temporale così alta risponde d'altronde all'esigenza di individuare un interlocutore stabile e istituzionale, che 'si è guadagnato sul campo' un livello di credibilità sufficiente. Il principale rischio insito in tale congegno però risiede nell'estromissione di quelle realtà religiose di recente insediamento che – pur avendo un numero cospicuo di fedeli e un'ampia diffusione – non hanno avuto (ancora) il tempo di strutturarsi e 'accreditarsi socialmente': questo, peraltro, è il motivo per cui non sono state sottoscritte convenzioni con nessun nuovo movimento religioso[106]. A ciò si aggiunga che la presenza 'fisica' sul territorio – il riferimento ai luoghi di culto, d'altronde, va esattamente in questa direzione – è data per assunta senza alcuna problematizzazione relativa alla possibilità che una confessione religiosa potrebbe non volere irregimentarsi secondo il paradigma delle confessioni di matrice abramitica, per le quali il luogo di culto è

[105] Art. 3 del *Real Decreto* 593/2015.

[106] A ciò va aggiunto che «el principio constitucional de cooperación se ha desarrollado casi exclusivamente por vía de normativa bilateral. Es decir, sólo hay verdadera cooperación estatal con aquellas confesiones que han firmado un acuerdo de cooperación con el Estado: la Iglesia Católica (las normas concordadas de 1976 y 1979), y las tres federaciones de comunidades religiosas que firmaron los acuerdos de 1992: Evangélica, Judía e Islámica. Existe por ello una palmaria desproporción entre el estatuto jurídico de las confesiones con acuerdo de cooperación y el de las simplemente inscritas en el Registro de Entidades Religiosas, que a mi juicio bien podría calificarse de discriminación. Las segundas no reciben virtualmente cooperación alguna del Estado, ni siquiera en aquellas materias, como las exenciones tributarias, en que el número de fieles de una confesión religiosa habría de resultar irrelevante, puesto que el factor clave a considerar habría de ser la naturaleza y fines de una confesión, y no tanto su dimensión o arraigo social» (J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2018, p. 30).

storicamente percepito come il fulcro intorno al quale si snoda la vita religiosa della comunità.

Ciò che tuttavia desta più perplessità riguarda il profilo strutturale e quello sociale: la dimostrazione di una struttura e di una rappresentanza confessionale «adecuada y suficiente», a meno che non si voglia concepire l'espressione in riferimento al numero di fedeli con tutte le (profonde) incertezze correlate a tale 'quantificazione', non pare aggiungere molto rispetto ai requisiti di stretta logicità. È infatti evidente che la confessione, quale entità giuridica, si debba esprimere attraverso un rappresentante, ossia una persona fisica che avanzi le richieste in nome e per conto del collettivo. Non si comprende dunque, al netto di censurabili 'pulsioni' giurisdizionaliste, cosa debba intendersi – in senso propriamente giuridico – per 'rappresentanza adeguata e sufficiente'.

Da ultimo, il riferimento ad una non meglio precisata partecipazione attiva al contesto sociale di riferimento, se astrattamente potrebbe configurare un elemento di valutazione apprezzabile costituendo il presupposto e allo stesso tempo la giustificazione di un trattamento premiante, ad ogni modo, in ragione della sua infelice formulazione, ha assicurato all'amministrazione una facile 'scappatoia' conferendole una discrezionalità di fatto esente da limiti[107].

Rispetto a quanto fin qui ricordato, la principale censura, che invero condensa i rilievi già effettuati, avanzata in letteratura è rappresentata dalla sostanziale superfluità delle disposizioni contenute nel *Real Decreto* 593/2015 e quindi della loro pericolosità in un ambito così delicato come quello del governo del fenomeno religioso associato. In effetti, l'accesso alle prerogative di natura istituzionale ed economica che assicura l'accordo di cooperazione di cui all'art. 7 della LORL presuppone comunque il previo riconoscimento della confessione, a sua volta sottoposto al rispetto dei rigidi parametri precedentemente ricordati, scolpiti nell'art. 6, co. 1, del *Real Decreto* 594/2015. La disciplina improntata alla cooperazione appare pertanto insensatamente gravata di un secondo onere burocratico: il che potrebbe effettivamente avere una sua propria ragion d'essere nella

[107] Anche perché, come la stessa disciplina precisa, i requisiti non sono alternativi ma la confessione registrata deve poter dimostrazione di possederli tutti affinché possa aspirare alla dichiarazione di *notorio arraigo*.

misura in cui la sottoscrizione di un accordo garantisca uno *status* differenziato e certamente migliorativo[108]. Tuttavia, secondo parte della dottrina, concretamente la procedura si è risolta in una sorta di duplicato del controllo, dacché la disciplina del *Real Decreto* 594/2015 già «garantiza sobradamente la estabilidad y la permanencia de las [entitades religiosas] que logran acceder a la misma, así como su carácter de sujetos aptos para actuar en el tráfico jurídico, sin que sea necesario un segundo control tan estricto como el que hace le nueva normativa sobre el notorio arraigo, hasta el punto de que algunos aspectos la hace redundante»[109]: la (forse) eccessiva procedimentalizzazione del processo, dunque, insieme all'incerta volontà politica hanno impedito l'esplicarsi del principio di cooperazione nella sua potenziale estensività[110]. Non a caso, attualmente, risultano conclusi solo tre accordi di cooperazione[111]: rispettivamente con la *Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España* (legge n. 24/1992), la *Federación de Comunidades Judías de España* (legge n. 25/1992) e la *Comisión Islámica de España* (legge n. 26/1992)[112].

[108] Cfr. L. RUANO ESPINA, *Régimen jurídico de las confesiones religiosas en España*, in *Estudios Eclesiásticos*, 92, 2017, pp. 703-747.

[109] A. FERANANDEZ-CORONADO GONZALES, *La nueva regulación del notorio arraigo en el marco de la cooperación constitucional*, cit, p. 166.

[110] La mancanza di una chiara e univoca volontà politica sul tema è palesata da J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva*, cit., p. 30, il quale, in relazione alle confessioni che si sono già viste riconosciute il *notorio arraigo* ma non hanno mai visto iniziare il processo per la sottoscrizione dell'accordo, denuncia che «La razón de ello no estriba en fundamento jurídico alguno, sino más bien en una falta de voluntad política (en la que, curiosamente, han coincidido los gobiernos de diverso signo que ha conocido España en los últimos 25 años)».

[111] Sotto il profilo ricostruttivo, si veda J. MANTECÓN SANCHO, *Los acuerdos del Estado con las confesiones acatólicas: textos, comentarios y bibliografía*, Publicaciones Universidad de Jaén, Jaén, 1995.

[112] Mentre le confessioni che hanno già ricevuto la dichiarazione di *notorio arraigo* sono: *La Iglesia de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días* (2003), i *Testigos de Jehová* (2006), la *Federación de Comunidades Budistas de España* (2007), la *Iglesia ortodoxa* (2010) e, da ultimo, la *Comunidad Bahá'í de España* (2023).

5. *Luci e ombre di una legge discussa: quale accertamento sulla confessionalità dell'ente religioso?*

Se dunque la LOLR è stata una legge pioniera in tema di governo delle minoranze confessionali, costituendo un esempio per alcuni ordinamenti contigui per tradizione giuridica a quello spagnolo, in letteratura si sono segnalate una serie di criticità che occorre porre in evidenza. Al netto delle considerazioni sull'impianto generale della normativa, che è ciclicamente messo in discussione, la dottrina è sostanzialmente concorde nel sostenere la necessaria modifica della legge[113]: un indirizzo vorrebbe tuttavia ripensare completamente la vigente legislazione[114], mentre un secondo orientamento propone una puntuale e chirurgica modifica di alcuni profili dell'attuale disciplina[115], divenuti ormai obsolescenti in ragione del contesto pluralista che connota l'odierna demografia religiosa spagnola.

Quanto al riconoscimento della personalità giuridica dei collettivi religiosi, le censure in letteratura si sono addensate in relazione a diversi aspetti, di cui uno particolarmente spinoso: ovvero la determinazione del concetto giuridico di *fines religiosos*, di cui all'art. 6, co.

---

[113] Ex multis, si veda J.M. CONTRERAS MAZARIO, *La ley orgánica de libertad religiosa y su reforma*, in *Laicidad y libertades. Escritos Jurídicos*, 1, 2009, pp. 117-156; D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ, *Revisión de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, en *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 1, 2009, pp. 191-250; J. MANTECON SANCHO, *En torno a la anunciada reforma de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 26, 2010, pp. 333-348; S. CAÑAMARES ARRIBAS, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa: oportunidad y fundamento de una reforma*, cit., pp. 477-515.

[114] Ciò è stato altresì recepito sul piano politico. Vanno infatti in questa direzione le parole della Vicepresidente del Governo Zapatero, Maria Teresa Fernández de la Vega, che in una sua relazione al Senato, precisava come l'attuale disciplina «por razón del tiempo en que fue elaborada, desconoce no solo el derecho a la libertad de conciencia, cuya regulación sencillamente silencia, sino que, además, no contempla muchos de los avances introducidos por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación con el contenido y las condiciones de ejercicio de este derecho en un Estado aconfesional. Induda- blemente, el carácter laico del Estado exige una mayor neutralidad del mismo ante el fenómeno religioso, para evitar situaciones de discriminación de unas confesiones o creencias respecto a otras en una sociedad como la española que hoy es una sociedad plural» (M.T. FERNÁNDEZ DE LA VEGA, *Comparecencia*, in *Diario de Sesiones del Senado*, 17.6.2008).

[115] Cfr., per tutti, J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva*, cit., pp. 10-41.

1, d), del *Real Decreto* n. 594/2015[116]. In questo senso, relativamente all'iscrizione nel *Registro*, ossia il primo passaggio obbligato indispensabile per l'ottenimento della personalità giuridica, si è nel tempo strutturata una prassi amministrativa ambigua, avallata dalla giurisprudenza, che ha lasciato poco spazio alle nuove modalità di vivere la libertà religiosa in forma associata: si è andato cioè affermando un paradigma che ha impedito l'iscrizione a realtà che si discostavano, quanto ai precetti e alla conformazione, dagli archetipi già consolidati, tagliando così fuori gran parte dei nuovi movimenti religiosi. Detto altrimenti, «Para ser aceptada como una confesión religiosa, una organización debía demostrar que estaba compuesta por un grupo de personas que profesaban un conjunto de doctrinas relativamente homogéneo y derivado de la creencia en algún ser supremo, que poseían un culto colectivo y externo, y que tenían un mínimo de estructura organizativa relativamente clara y estable. Siguiendo esos criterios se había denegado, por ejemplo, la inscripción como confesión religiosa a la Cienciología o la Iglesia de Unificación»[117]: il diniego dell'iscrizione di queste ultime due comunità

[116] Sull'emanazione del quale, comunque, si sono espresse numerose perplessità: Cfr. sul punto R.M. RAMÍREZ NAVALÓN, *El RD 594/2015, de 3 de julio por el que se regula el Registro de Entidades Religiosas: Una reforma necesaria*, in *Revista boliv. de Derecho*, 22, 2016, pp. 43 ss., in cui, un poco provocatoriamente, si sostiene: «¿Cómo se determina entonces que una entidad tiene o no naturaleza religiosa por parte de la administración? ¿Constatando lo que dice la propia entidad? Si la actividad del Registro es de mera constatación, ¿todo grupo que se autoproclame religioso a efectos de inscripción lo es?, ¿cuál debe ser la respuesta del Registro ante solicitudes de inscripción como el caso de la denominada iglesia Pastafari o del Espagueti volador? El RD que analizamos podía haber arrojado algo más de luz en este tema si hubiera recogido un concepto, a los meros efectos legales, de lo que ha de entenderse por entidad religiosa, como se recogía en propuestas de reforma anteriores y por la doctrina, pero no lo ha hecho. No obstante, el nuevo RD, a diferencia del anterior, desarrolla ejemplificativamente lo que debe entenderse por fines religiosos lo que, sin duda, supondrá un valioso indicio en la determinación de la naturaleza religiosa de los grupos que soliciten el acceso al Registro».

[117] J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva*, cit., p. 27. Sempre sulla questione si rinvia anche a ID., R*eligión, derecho y sociedad. Antiguos y nuevos planteamientos en el derecho eclesiástico del Estado*, Comares, Granada, 1999, pp. 172-204; A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *Reflexiones en torno a la función del Registro de entidades religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de Scientology)*, in *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 7, 2007, pp. 389-402; R. PALOMINO LOZANO, *Iglesias,*

religiose, entrambe sorte sul finire del secolo scorso e quindi recentemente insediatesi in Spagna, rappresenta una cartina al tornasole del processo di 'irrigidimento amministrativo' che il RER stava subendo. Tale tendenza è stata successivamente corretta dalla giurisprudenza, la quale con due storiche sentenze, rispettivamente riguardanti – e non è un caso – Scientology e la Chiesa dell'Unificazione, ha stimolato il legislatore al varo del già ricordato *Real Decreto* 594/2015. Tuttavia, la sua concreta applicazione non ha risolto alla radice la questione della qualificazione giuridica delle realtà religiose, ponendola in una sorta di limbo giuridico, per cui al controllo meramente formale disposto dall'art. del 6 *Real Decreto* 594/2015 si accompagna, invero con gradi di intensità variabili, la sindacabilità 'di fatto' dei fini di religione dichiarati dall'istante. Come già ricordato, proprio facendo leva su quest'ultimo aspetto, è stata negata l'iscrizione alla Chiesa del prodigioso spaghetto volante poiché non ritenuta espressione autentica, almeno sul piano collettivo, di una professione di fede nel senso propriamente detto: aggiungendo un tassello a quanto già ricordato nel capitolo precedente rispetto alla fragilità delle tesi espresse dalla sentenza del 2020 sul ricorso n. 73/2017 dell'*Audiencia Nacional*, occorre constatare che tale indirizzo, invero discostandosi dall'arresto del *Tribunal Constitucional* n. 46/2001[118], potrebbe spalancare le porte al pericoloso sillogismo per cui lo Stato possa esprimersi sulle 'verità' di una religione e, quindi, indicare ai consociati quale professione religiosa sia 'vera': chiaramente conferendo solo a tale/i comunità le protezioni giuridiche del

confesiones y comunidades religiosas: el concepto legal de confesión religiosa en la LOLR y la doctrina, in *La libertad religiosa y su regulación legal. La Ley Orgánica de Libertad Religiosa*, a cura di R. NAVARRO-VALLS, J. MANTECÓN J. MARTÍNEZ-TORRÓN, Iustel, Madrid, 2009, pp. 556-575.

[118] In argomento si vedano A. FERNÁNDEZ-CORONADO GONZÁLEZ, *Reflexiones en torno a la función del Registro de entidades religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007 sobre inscripción de la Iglesia de Scientology)*, in *Laicidad y Libertades. Escritos Jurídicos*, 7, 2007, pp. 389-402; A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, D. TIRAPU MARTÍNEZ, *La cienciología en España: el camino hasta la personalidad jurídica*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 16, 2008, pp. 1-16; M. ALENDA SALINAS, *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 174-188.

caso, con buona pace del principio di neutralità ideologico-religiosa dello Stato.

La distorsione determinata dal funzionamento del RER si acutizza nel momento in cui lo si pone in connessione con il principio di cooperazione sancito dall'art. 7 della LORL: le ambiguità insite nella formulazione della legge e l'eccessiva burocratizzazione del processo di stipula degli accordi di cooperazione hanno avuto la conseguenza di determinare un *bottleneck effect* per il quale solo pochissime denominazioni religiose possono attualmente contare su tali rafforzate normative pattizie. Ulteriormente, sussistono una serie di confessioni che, pur potendo vantare la dichiarazione governativa di *notorio arraigo*, non hanno al momento alcuna prospettiva di concludere un accordo per mancanza, *ça va sans dire*, di una chiara volontà politica[119]: risultando confinate così in una 'terra di mezzo', *rectius* in una condizione di frustrante aleatorietà, in attesa che la controparte statale risponda alle loro petizioni di tutela e, ancor prima, le legittimi quali interlocutori seri e affidabili. Quest'ultimo rilievo, duramente censurato in letteratura[120], porta alla determinazione in concreto di un'evidente disparità di trattamento tra confessioni registrate e

[119] Si è efficacemente sottolineato come «Desde 1992 hasta hoy, no ha habido voluntad política para ello, (si se nos permite llamar a las cosas por su nombre), con respecto a otras confesiones que consiguieron la citada declaración administrativa, lo que deja vacía de contenido, en buena medida, a la mera declaración de notorio arraigo. Al menos en este caso, el Estado no tendrá las coartadas de la falta de este requisito administrativo que opera como conditio sine qua non, desde un punto de vista de la estricta aplicación del derecho positivo vigente, (no así en otros países como Italia, donde dicho requisito no se exige para la firma de una Intesa94), ni la ausencia de un único interlocutor válido en el seno de la comunidad afectada, como puede ocurrir con otras confesiones religiosas, como es el caso de la Iglesia Ortodoxa» (A. TORRES GUTIÉRREZ, *La declaración de notorio arraigo de las confesiones religiosas en España: reflexiones a propósito de su reconocimiento a favor de la Comunidad Bahá'í*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 64, 2024, p. 30).

[120] Per cui si è efficacemente sostenuto come «Si, para algunas posiciones doctrinales, ciertas desigualdades entre las confesiones con acuerdo y las confesiones meramente inscritas en el RER resultarían justificables por su distinta relevancia social, este razonamiento quiebra en el caso de las confesiones con «notorio arraigo» reconocido: aquí la desigualdad sólo se debe a una inexcusable negativa de los distintos gobiernos españoles a negociar un acuerdo de cooperación con ellas, en uso – a mi juicio arbitrario – de la discrecionalidad que el art. 7 LOLR concede a los poderes públicos» (J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva*, cit., p. 30-31).

confessioni che si sono viste approvare l'accordo: differenziazione, quest'ultima, astrattamente giustificabile nella misura in cui si intenda valorizzare il 'peso sociale' di alcune confessioni, la quale tuttavia sfocerebbe nell'aperta arbitrarietà nel caso in cui alle confessioni istanti sia stato già riconosciuto il *notorio arraigo*, ovvero l'accertamento 'politico' proprio di quella 'caratura' sociale. In definitiva, dunque, secondo un'autorevole corrente dottrinale, vi possono essere situazioni giuridiche differenti che potrebbero astrattamente legittimare una diversa postura della pubblica amministrazione: tale ragionamento se calato nelle coordinate del governo delle minoranze confessionali – anche alla luce dell'ormai consolidata giurisprudenza della CEDU –, ammette però esclusivamente che «las diferencias entre los distintos niveles de confesiones religiosas respondan a una justificación objetiva y razonable, y que la adscripción de las confesiones a uno u otro nivel se aplique con criterios que no sean discriminatorios o arbitrarios»[121].

Se dunque il sistema di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose in Spagna è indubbiamente affetto da strutturali fragilità, specie sotto il profilo dell'inveramento del principio di cooperazione, è comunque da notare come l'amministrazione pubblica abbia adottato un atteggiamento sostanzialmente aperturista, giustificato dall'evidenza che il riconoscimento della personalità giuridica e l'iscrizione nel RER non determinano uno *status* particolarmente migliorativo rispetto al processo d'ottenimento della stessa per un'associazione di diritto comune: i vantaggi infatti risiedono, in ultima istanza, nella protezione che l'ordinamento giuridico spagnolo assicura al fenomeno religioso esercitato in forma associata.

Il profilo relativo alla verifica della matrice confessionale dell'aggregato religioso nella fase di riconoscimento è stato oggetto di vasti studi ed è ancora una questione ampiamente dibattuta in sede dottrinale[122]: *nihil sub sole novum*, dacché, come già rilevato – stante la

[121] Sempre J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Cuarenta años de libertad religiosa en España: una mirada retrospectiva*, cit., p. 36.

[122] Cfr. A. MOTILLA DE LA CALLE, *El concepto de confesión religiosa en el Derecho español. Práctica administrativa y doctrina jurisprudencial*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 1999; S. CATALÁ RUBIO, *El derecho a la personalidad jurídica de las entidades religiosas*, Servicio de Publicaciones Universidad de Castilla La Mancha y Aldebarán Ediciones, Cuenca, 2001; J.D.

pericolosità intrinseca di formulare una definizione di religione – lo snodo centrale e, invero, più urgente risiede proprio nel conferire un valore autenticamente giuridico alle finalità di cui all'art. 6, co.1, d) del *Real Decreto* 594/2015 per verificare se – e con quali modalità – esse possano essere poi (eventualmente) traslate nell'ordinamento italiano.

Segnatamente, se si raffronta l'indicazione normativa relativa alla finalità di religione o di culto nel nostro sistema giuridico, positivizzata per la prima volta in relazione al riconoscimento degli enti ecclesiastici dall'art. 16 della legge n. 222/1985, essa appare molto più poliedrica e proteiforme: come già precedentemente rassegnato nel primo capitolo[123], la formula secondo cui s'intendono per «attività di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana», risulta essere, come d'altronde ovvio, modellata sulle specifiche 'esigenze' della Chiesa cattolica[124]. Ciò, tuttavia, non ha impedito nel corso del tempo di amplicare il contenuto della locuzione, attraverso il procedimento di stipula e approvazione delle intese: e in effetti le finalità 'pattuite' con le confessioni si sono moltiplicate.

Nell'ordinamento spagnolo, per converso, vengono specificate e successivamente vagliate quali debbano essere le finalità religiose cui tutte le confessioni devono tendere (risultato – in ultima analisi – di un preciso indirizzo di politica ecclesiastica) e ciò ha comportato inevitabilmente una certa standardizzazione che potrebbe essere interpretata sotto una lente ambivalente. L'irrigidimento in una formula di uno spettro di finalità, come quelle di carattere religioso, virtualmente estesissimo potrebbe in primo luogo estromettere quelle comunità confessionali che si discostano vistosamente dallo *specimen* offerto dalle religioni storiche, ripercuotendosi negativamente sul pluralismo confessionale. Pur tuttavia, non si può negare che

---

PELAYO OLMEDO, *Las comunidades ideológicas y religiosas, la personalidad jurídica y la actividad registral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2007; M. ALENDA SALINAS, *El Registro de entidades religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/20 01*, cit., *passim*; E. HERRERA CEBALLOS, *El Registro de entidades religiosas. Estudio global y sistemático*, cit., *passim*.

[123] Cfr. Cap. 1, parr. 7 e 8.

[124] Cfr. Cap. 1, par. 7.

l'indicazione normativa assicuri l'indiscutibile vantaggio di vincolare l'apprezzamento discrezionale della pubblica amministrazione, evitando – almeno in linea teorica – ingiustificati arbitrii e conferendo certezza giuridica. Non è poi da sottovalutare la potenzialità della clausola di flessibilità che chiude l'art. 6, co. 1, d) del *Real Decreto* 594/2015, che potrebbe rappresentare una vera e propria 'valvola di sfiatamento' per scaricare la rigidità dell'intero sistema di riconoscimento. Certamente, uno dei presupposti che hanno condotto al varo del *Real Decreto* 594/2015 è da ricercare nella sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 46/2001[125], la quale, esprimendosi sulla denegata iscrizione della Chiesa dell'Unificazione nel RER e avvallando pienamente le doglienze della stessa in veste di parte ricorrente, afferma inequivocabilmente che la creazione e le norme di funzionamento del

[125] Le analisi dottrinali sull'arresto in questione sono plurime: cfr. F. A. CUERVO-ARANGO, *Crónica Jurisprudencial España.- Sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001*, in *Laicidad y Libertades Escritos Jurídicos*, 1, 2001, pp. 433-442; M.V. CAMARERO SUÁREZ, *El reconocimiento colectivo del derecho de libertad religiosa en la STC 46/2001, de 15 de febrero*, in *Diario La Ley* - 563, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 82, p. 1 ss.; S. CARRETERO SÁNCHEZ, *Comentario a la STC 46/2001, de 15 de octubre. Libertad religiosa. El Registro de las entidades solicitantes. La ideología como criterio diferenciador de los Magistrados*, in *Anuario de Derechos Humanos*, 3, 2002, pp. 43-63; Á. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *La protección de la libertad religiosa a través de la inscripción en el Registro de Entidades Religiosas. Examen de la actividad registral de control y la jurisprudencia, El ejercicio de la libertad religiosa en España.- Cuestiones Disputadas*, Ministerio de Justicia - Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid, 2003, spec. pp. 153-154 e 169-175; J. R. POLO SABAU, *Confesiones religiosas y libertad de asociación (a propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero), Cuestiones actuales de Derecho Comparado (actas de las reuniones académicas celebradas entre el 13 de julio de 2001 y el 10 de octubre de 2002 en la Facultad de Derecho de A Coruña)*, Universidade da Coruña Servicio de Publicacions, A Coruña, 2003, pp. 119-138; M. PULIDO QUECEDO, *Libertad religiosa y de culto (vertiente colectiva) e inscripción de la Iglesia de la Unificación en el Registro de Entidades Religiosas ¿superación o complejidad de una aporía?*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 3, 2001 [BIB 2001\334]; E. RELAÑO PASTOR, *Las minorías religiosas: en busca de espacios de libertad (STC 46/2001, de 15 de febrero)*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 5, 2002, pp. 349-366; M. RODRÍGUEZ BLANCO, *Libertad religiosa y registro de las entidades religiosas (A propósito de la STC 46/2001, de 15 de febrero)*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68, 2003, pp. 337-354; A. VEGA GUTIÉRREZ, *El Registro de Entidades Religiosas y la promoción de la libertad religiosa colectiva (A propósito de la STC 46/2001, de 5 de febrero)*, in *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 19, 2002 [BIB 2002\27].

RER non «habilita al Estado para realizar una actividad de control de la legitimidad de las creencias religiosas de las entidades o comunidades religiosas, o sobre las distintas modalidades de expresión de las mismas». Più precisamente, il compito della pubblica amministrazione dovrebbe limitarsi a «comprobar, emanando a tal efecto un acto de mera constatación que no de calificación, que la entidad solicitante no es alguna de las excluidas por el art. 3.2 L.O.L.R., y que las actividades o conductas que se desarrollan para su práctica no atentan al derecho de los demás al ejercicio de sus libertades y derechos fundamentales, ni son contrarias a la seguridad, salud o moralidad públicas, como elementos en que se concreta el orden público protegido por la ley en una sociedad democrática, al que se refiere el art. 16.1 C.E.»[126]. L'arresto, *inter alia*, sembra dunque impedire al potere pubblico di comprimere insopportabilmente la libertà delle confessioni di minoranza: proprio nel solco di tali considerazioni si colloca un indirizzo dottrinale[127] che, partendo dalle risultanze della sentenza appena richiamata, ha tentato di offrire alla comunità scientifica uno strumentario per decodificare il contenuto del "fine religioso", il quale – *mutatis mutandis* – potrebbe lumeggiare anche alcuni anfratti in cui il legislatore e la giurisprudenza italiani si sono ripetutamente smarriti. Gli studi sulla nozione giuridica di 'fine di religione' necessari per acclarare la confessionalità degli aggregati sociali che si (auto)definiscono tali, quindi, non è un cruccio solamente nostrano: proprio autorevole dottrina spagnola sostiene efficacemente come tale concetto, nonostante mantenga una palpabile carica di indeterminatezza, possa assumere un preciso significato giuridico[128]. Effettivamente, se è vero

[126] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL n. 46/2001.

[127] Invero già preconizzato in letteratura, cfr. A. LÓPEZ-SIDRO LÓPEZ, *La constitucionalidad de la calificación de los fines religiosos*, in *La libertad religiosa y de conciencia ante la justicia constitucional*, a cura di J. MARTÍNEZ-TORRÓN, Comares, Granada, 1998, p. 598 ss.; M.J. ROCA FERNÁNDEZ, *La interpretación del concepto «fines religiosos» y la discrecionalidad administrativa*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XIV, 1998, pp. 463-497. Più di recente, di veda C. LÓPEZ SEGOVIA, *La reforma de 2015 del Registro de Entidades Religiosas. Causas, consecuencias y aplicación*, Edisofer, Madrid, 2022.

[128] Cfr. per tutti, A. MOTILLA DE LA CALLE, *Sobre la inscripción de la Iglesia de la Cienciología en el Registro de Entidades Religiosas. (A propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 11 de octubre de 2007)*, cit., 2008, pp. 4 ss.; M.J. ROCA FERNÁNDEZ, *La interpretación del concepto fines religiosos y la discrecionalidad*

che la novella legislativa del 2015 ha formalizzato cosa può definirsi per 'attività di religione', invero confondendo i fini con i comportamenti, a ben vedere alcune specificazioni appaiono del tutto tautologiche: per esempio, il riferimento alla formazione, all'assistenza e all'insegnamento religiosamente orientati nulla dicono rispetto alla cifra ontologica della confessionalità. Detto altrimenti, la disciplina sembra suggerire che è religioso ciò che è religioso, senza fornire criteri per comprendere cosa lo caratterizzi realmente e, dunque, attraverso un curioso (e sostanzialmente inutile) gioco di parole, le attività sopra richiamate sono religiose quando, semplicemente, hanno un contenuto religioso. Non specificare tale contenuto, quindi, aggira solo il problema, non risolvendolo alla radice.

Alla luce di quanto finora rassegnato, il fine religioso di una comunità deve in qualche modo essere vagliato anzitutto sul piano teorico-concettuale, prendendo in considerazione due differenti elementi. Per testare la natura confessionale di un aggregato sarebbe necessario primariamente constatare che «cada Confesión propone una noción más o menos amplia de lo religioso, según que la reduzca a lo cultual o que la extienda a otros fines, cuales son el magisterio, la pastoral, la sustentación del clero, la caridad, el fomento de una vida más perfecta, etc.»[129]: ciò tuttavia non precluderebbe allo Stato di imporre criteri giuridici per determinare quando una condotta sia indirizzata al compimento di finalità caritatevoli, lucrative o appunto religiose. Secondariamente, in tempi non sospetti, in letteratura è stata opportunamente posta una questione previa, rispetto al passaggio, necessariamente successivo, di attribuire un significato giuridico all'espressione, puntualizzando come «El Derecho ha de atender a la realidad objetiva y, por tanto, los "fines religiosos" que no se reduzcan al fin de culto habrán de manifestarse objetivamente, para que la

administrativa, cit., p. 464 ss.

[129] M. LÓPEZ ALARCÓN, *Entidades religiosas*, in *Derecho eclesiástico del Estado español*, a cura di J. FERRER ORTIZ, EUNSA, Pamplona, 1993, p. 281. Sempre in argomento si veda anche A. CASTRO JOVER, *Apuntes críticos acerca de la denegación de la inscripción por carecer de la finalidad religiosa legalmente establecida*, in *Estudios en homenaje al Profesor Martínez Valls*, Universidad de Alicante, Universidad de Alicante, Murcia, 2000, pp. 87-99; M.J. ROCA FERNÁNDEZ, *Aproximación al concepto de fines religiosos*, in *Revista de Administración Pública*, 123, 1993, pp. 445-468.

Administración pueda apreciarlos, en orden a atribuirles el efecto jurídico pretendido: la inscripción en el Registro de entidades religiosas»[130]: al fondo, infatti, la richiesta da parte dell'autorità statuale di esplicitare le finalità (anche religiose) di un soggetto collettivo, nonché la sua struttura, la sua organizzazione e organigramma, costituisce un aspetto fondamentale – e indispensabile – per l'attribuzione della personalità giuridica. Nel caso in questione si tratta di confessioni religiose, ma lo stesso varrebbe per altre tipologie di formazioni, pure protette dal dettato costituzionale spagnolo, quali i partiti politici e i sindacati. Non si riscontra tuttavia in letteratura un consenso unanime sull'espressione *fines religiosos*, e neppure la giurisprudenza soccorre in aiuto: anzi, l'arresto dell'*Audiencia nacional* del 2020 in merito al Pastafarianesimo[131] si discosta apertamente dalla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 46/2001, riconoscendo invero alla pubblica amministrazione un margine di apprezzamento, e quindi una vera e propria discrezionalità, che invece veniva problematizzata – se non apertamente disconosciuta – dal giudice delle leggi spagnolo, in relazione al vaglio dei requisiti previsti per l'iscrizione al RER. Proprio quest'ultimo aspetto, dunque, merita una particolare considerazione: in tema di riconoscimento della personalità giuridica dei collettivi religiosi, per quanto ci si possa sforzare di 'costringere' all'interno di una previsione normativa un concetto giuridico intrinsecamente indeterminato come quello di "finalità di religione", è davvero complicato escludere un controllo, seppur minimo, operato dalla pubblica amministrazione. E in effetti, anche in un ordinamento come quello spagnolo in cui sussiste una formula specifica che ricomprende le finalità/attività di religione, è davvero arduo sottrarsi integralmente dal vaglio dell'autorità pubblica: occorre quindi riconoscere un ambito in cui essa possa esercitare il proprio potere. La vera sfida, semmai, è quella di definire nettamente i confini del potere della pubblica amministrazione e, conseguentemente, la difficoltà risiede nel comprendere la natura di questo potere. Nel caso del sistema giuridico spagnolo, l'ermeneutica del giudice della legittimità costituzionale in argomento pare orientarsi verso un mero potere di

[130] M.J. ROCA FERNÁNDEZ, *Aproximación al concepto de fines religiosos*, cit., p. 466.

[131] AUDIENCIA NACIONAL, n. 73/2020.

attestazione, *rectius* constatazione, anche se, come ricordato, la sentenza dell'*Audiencia Nacional* del 2020, avallando l'operato dell'amministrazione che proprio sulla controversa questione delle finalità religiose aveva impedito l'iscrizione della Chiesa del prodigioso spaghetto volante nel RER, sembra indirizzarsi risolutamente verso un potere di tipo qualificatorio[132].

Proprio su questo irto crinale si pone dunque il ganglio che potrebbe interessare da vicino anche il nostro ordinamento. In altre parole, interrogarsi sul significato giuridico del 'fine religioso' di un aggregato sociale comporta contestualmente una riflessione sulla natura del potere che la legge attribuisce all'amministrazione nell'ambito del riconoscimento delle confessioni. Infatti, al netto della giustiziabilità che deve essere assicurata a tutti gli atti dell'amministrazione i quali, anche solo presuntivamente, ledano un interesse legittimo, occorre determinare se l'azione dell'autorità pubblica si risolva in una mera constatazione di un dato di fatto, spalancando così le porte all'autopercezione dell'istante – ossia, è religioso ciò che la confessione (o presunta tale) decide che lo sia –, oppure se essa assuma i caratteri di una certificazione/qualificazione, tale per cui all'amministrazione è assicurato un certo margine di accertamento, sottoposto a sua volta – giova precisarlo *ad abundantiam* – al sindacato giurisdizionale[133]. L'individuazione della natura giuridica del potere dell'amministrazione è un passaggio dirimente perché potrebbe sciogliere i dubbi sull'annosa questione dell'autoqualificazione degli aggregati sociali che pretendono di essere riconosciuti come confessioni religiose, come meglio si illustrerà nell'ultimo capitolo.

---

[132] Dinnanzi al concetto giuridico della discrezionalità nel diritto amministrativo spagnolo si spalanca una voragine: il tema, come noto, non solo è altamente complesso e implicherebbe un approfondimento verticale sull'argomento che non è possibile affrontare in questa sede. Ci si limita solo a segnalare, in maniera del tutto esemplificativa, alcuni tra i riferimenti dottrinali più recenti: M. BACIGALUPO SAGGESE, *De nuevo sobre la discrecionalidad de su control jurisdiccional: Estructura dogmática y reivindicación de los márgenes de decisión de la administración*, in *Derecho publico entre el poder y un audaz desafío por el estado de derecho: Libro homenaje al profesor José Eugenio Soriano García*, a cura di J. SUAY RINCÓN, F. J. BAUZÁ MARTORELL, II, Atelier, Barcellona, 2023, pp. 447-468. Sulla spesso sottile differenza tra arbitrarietà e discrezionalità è imprescindibile lo studio di T. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Arbitrariedad y discrecionalidad*, Cívitas, Madrid, 1991.

[133] Cfr. Cap. IV, parr. 9 e 10.

Tuttavia, volgendo lo sguardo al di fuori dei (sicuri) confini europei, ci si accorge che le medesime preoccupazioni rispetto al riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni religiose attanagliano anche la dottrina e la giurisprudenza di alcuni ordinamenti (apparentemente) distanti dal nostro. È il caso dell'Argentina che, sul punto, rappresenta un vero e proprio *unicum* nel panorama iberoamericano.

6. *Uno sguardo oltre Oceano. L'ordinamento argentino alle prese con la necessità di una revisione normativa: un percorso tortuoso e ancora incompleto*

Nel variegato contesto dell'America latina, dove l'insediamento sia di denominazioni confessionali storiche sia di recente fattura ha vissuto un'inedita espansione nell'ultimo ventennio[134], l'esperienza giuridica dell'Argentina può ritenersi a pieno titolo un interessante cantiere normativo che merita un supplemento di attenzione[135]. Al di là, dunque, delle specificità che connotano strutturalmente l'ordinamento italiano e quello argentino, è possibile tracciare delle convergenze prospettiche che, se messe adeguatamente a sistema, potrebbero contribuire a individuare percorsi inediti in ordine allo statuto

[134] Cfr. V. PRIETO, *Libertad religiosa y confesiones. Derecho eclesiástico del Estado colombiano*, Temis, Bogotà, 2008; J. BAQUERO DE LA CALLE, *Estado de Derecho y Fenomeno religioso en el Ecuador*, Corporacion de Estudios y Publicacione, Quito, 2010; J.G. NAVARRO FLORIA, D. MILANI, (a cura di), *Diritto e religione in America Latina*; il Mulino, Bologna, 2010; M. GONZALEZ SANCHEZ, A. SANCHEZ-BAYON, *RIDE. Regulación Iberoamericana de Derecho Eclesiástico*, Delta Publicaciones, Madrid, 2011; J.G. NAVARRO FLORIA, O. LO PRETE, *Proselitismo y libertad religiosa: una vision desde America Latina*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico de Estado*, 27, 2011, pp. 59-96.

[135] Da una prospettiva generale, *ex plurimis*, si rimanda a N. PADILLA, *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*, cit., pp. 183-201; O. LO PRETE, *La libertad religiosa, condición para el diálogo entre las religiones*, cit., pp. 1-7; F. ARLETTAZ, *Problemas teóricos en torno del estatuto legal de las comunidades religiosas en Argentina*, cit., pp. 12-43; J.G. NAVARRO FLORIA, *La libertad religiosa en America Latina: estado de la cuestion*, cit., pp. 145-176; ID., *Relevancia de la religiosidad indígena en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos*, cit., pp. 93-112.

giuridico delle confessioni di minoranza e, in specie, delle nuove minoranze confessionali.

In Argentina, i rapporti istituzionali tra i culti minoritari e lo Stato sono regolati dalla legge n. 21.745/1978 (resa esecutiva dal decreto n. 2027/1979) che è intervenuta sulla disciplina di tutte le credenze religiose diverse dalla cattolica, istituendo a questo proposito il *Registro Nacional de Cultos*: tale previsione legislativa è stata duramente avversata in dottrina[136] a causa dei notevoli e invasivi poteri riconosciuti all'autorità statale, la quale – ancora oggi – detiene la potestà di accettare o negare la registrazione alle organizzazioni religiose, senza alcun vaglio giurisdizionale circa la legittimità del proprio operato. Lo snodo considerato problematico risiede proprio nell'iscrizione al *Registro*: elemento che, al contempo, è necessaria per svolgere liberamente le attività di proselitismo e di erogare servizi religiosi nel Paese, ma non sufficiente per l'ottenimento della personalità giuridica, che si consegue con il medesimo procedimento previsto per le associazioni di diritto civile. In altre parole, si obbliga ogni aggregato confessionale a registrarsi (finendo così per dare una parvenza di legittimità) attraverso lunghe e ambigue procedure amministrative; tuttavia, tale registrazione non comporta alcuna variazione dello statuto giuridico delle entità religiose iscritte[137], risolvendosi

[136] Per tutti, si rimanda alle lucide riflessioni di J.G. NAVARRO FLORIA, *La personalidad jurídica de iglesias, confesiones y comunidades religiosas*, in *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2, 2015, p. 113; O. LO PRETE, *Una ley de libertad religiosa en Argentina: asignatura pendiente*, in *Derecho y religión*, 8, pp. 283-300; J.G. NAVARRO FLORIA, D*ebe el Gobierno organizar el diálogo interreligioso? (a propósito de una ley de la provincia de Santa Cruz*, in *El Derecho - Diario*, 299, 2022, pp. 1- 5.

[137] In letteratura, infatti, si è denunciato «el régimen incompleto y defectuoso de las iglesias y comunidades religiosas. En efecto, como novedad positiva el Código Civil y Comercial de 2014 incluyó a estas agrupaciones como un tipo especial de personas jurídicas privadas, en su artículo 148. Pero esa mención no estuvo acompañada de alguna norma que establezca el régimen jurídico propio que ese tipo de personas jurídicas necesitan, ni dentro del Código (como es el caso de las asociaciones civiles o fundaciones) ni fuera de él (como es el caso de las sociedades, cooperativas y otras). Mientras tanto, continúa vigente una defectuosa ley de la última dictadura militar, la ley 21.745, que crea el Registro Nacional de Cultos, donde la inscripción es obligatoria pero no implica el reconocimiento de la personalidad jurídica, sino meramente la sujeción a un control por parte del Poder Ejecutivo Nacional dudosamente apropiado en un régimen democrático» (J.G. NAVARRO FLORIA, *Debe el Gobierno organizar el diálogo interreligioso? (a propósito*

così in una «añadidura de tener que constituirse bajo una forma asociativa del derecho estatal, en vez de poder lograr - cuando es viable - la inscripción y el reconocimiento estatales en virtud de su propia organización interna, es un ritualismo que hasta tildaríamos de inconstitucional; y lo tildamos porque perfora inútil y gratuitamente la libertad religiosa en su faz asociativa con una cuña estatal deformante y estéril, que significa ni más ni menos que obligar a disfrazarse "civilmente" para gozar de aquella libertad religiosa»[138]. Peraltro, la disciplina in questione, il cui ideatore politico fu l'allora *Director General de Culto*, il colonnello José Luis Picciuolo, fu fin da subito maldigerita da tutti i rappresentanti delle minoranze confessionali presenti nel Paese; questo benché egli si «reunió con dirigentes religiosos durante la elaboración del proyecto, [...] el resultado, o sea la ley 21.745, estuvo lejos de reflejar los aportes de las confesiones, quienes expresaron su disconformidad»[139].

In quest'ottica si leggono le plurime critiche mosse dalla letteratura specialistica – ma provenienti anche dalla società civile – e, viepiù, sono diverse le voci che sollevano diffuse denunce d'incostituzionalità del dettato normativo poiché in modo manifesto si condiziona l'esercizio della libertà religiosa in forma associata ad un'autorizzazione di natura amministrativa; peraltro, la legge non prevede espressamente la possibilità di presentare ricorso contro le decisioni dell'autorità governativa.

Nel corso del tempo si è tentato, seppur tangenzialmente, di offrire soluzioni contingenti per rispondere alle esigenze di tutela degli attori religiosi: primariamente della Chiesa cattolica che ancora, indiscutibilmente, rappresenta la professione religiosa più praticata e diffusa in Argentina. A questo proposito, è stata emanata, ormai

de una ley de la provincia de Santa Cruz, cit., p. 1-2).

[138] G.J. BIDART CAMPOS, *Disidencia y deserciones religiosas (reflexiones sobre onticidad y semàntica religiosas)*, *El Derecho*, Buenos Aires, ED 137-721.

[139] N. PADILLA, *Ley de libertad religiosa: "La historia que he vivido"*, in *Jornada organizada por el Consejo Argentino para la Libertad Religiosa (CALIR) en la Universidad Argentina de la Empresa (UADE)*, Buenos Aires, 22 settembre 2009, p. 5, n. 1, disponibile al seguente indirizzo internet http://www.calir.org.ar/verPdf.php?doc=/docs/NorbertoPadillaHistoriasobrelosproyectosdeleydeLR092009.pdf.

trent'anni fa, la legge n. 24.483/1995[140], con la quale si è meritevolmente colmato un vuoto normativo non indifferente, per assicurare il pieno riconoscimento giuridico degli istituti di vita consacrata e delle società di vita apostolica i quali, anteriormente, potevano ottenere – non senza problemi – la personalità giuridica esclusivamente figurando come semplici associazioni di diritto comune e dunque mediante le procedure dettate dal Codice civile argentino[141]. Con la legge n. 24.483 e l'istituzione del *Registro de Institutos de Vida Consagrada* (previsto dal decreto n. 491/1995)[142] sotto la responsabilità della *Dirección General de Culto Católico de la Secretaría de Culto*, si è opportunamente operato un automatismo tra il riconoscimento della personalità giuridica e l'iscrizione nel *Registro*, subordinando il primo alla verifica di alcuni criteri basilari, tra i quali rientra il *placet* dell'autorità ecclesiastica competente. Tale precedente, pur riservato in via esclusiva ad articolazioni della Chiesa cattolica, ha comunque stimolato la riflessione della dottrina[143] rispetto a una modalità di riconoscimento istituzionale che non disgiunga l'ottenimento della personalità giuridica dall'iscrizione nel *Registro*: d'altronde, isolare i due passaggi, che invece si configurano come logicamente consequenziali, risponde esclusivamente a esigenze di controllo – se non di vera inquisitoria vigilanza – rispetto alle plurime comunità confessionali che attualmente popolano il panorama religioso argentino.

Alla luce delle crescenti difficoltà legate al pluralismo confessionale la dottrina si è sforzata alacremente per avanzare soluzioni

---

[140] *Ley* 24.483, *de reconocimiento de personalidad jurídica civil a los Institutos de vida consagrada y Sociedades de vida apostólica que gocen de personalidad jurídica pública en la Iglesia católica*, del 5 aprile 1995.

[141] Sul punto si veda J.G. NAVARRO FLORIA, *Las asociaciones civiles*, in *Análisis del proyecto de nuevo Código Civil y Comercial*, ED, Buenos Aires, 2012, pp. 169-174; J.H. ALTERINI, *Código Civil y Comercial Comentado. Tratado Exegético*, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2015, p. 940.

[142] *Decreto* 491/95, *reglamentario del funcionamiento del registro de institutos de vida consagrada creado por la Ley 24.483*, del 22 settembre 1995.

[143] Rispetto alla legge in questione si riscontra un consenso corale da parte della dottrina, che pur «Con algunas imperfecciones y limitaciones, esta nueva ley sumada a la reforma constitucional ha producido un cambio sustancial y ciertamente positivo en la consideración que la ley argentina hace de la vida religiosa en el seno de la Iglesia católica» (J.G. NAVARRO FLORIA, C. HEREDIA, *Régimen jurídico de los religiosos y de los institutos de vida consagrad*a, (*Colección Facultad de Derecho Canónico)*, Editorial Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1997, p. 43).

alternative compatibili con la Carta costituzionale. Sono da leggere in questo senso la miriade di proposte di legge (nonché semplici *drafts*) pensate per sostituire l'attuale disciplina[144], che soffre di un impianto fortemente giurisdizionalista e di dubbia legittimità costituzionale[145]. La prima proposta risale al 1992[146], e non è un caso che proprio alla fine del secolo scorso gli ecclesiasticisti argentini (e, invero, anche i costituzionalisti[147]) si siano posti il problema di ideare nuovi (e innovativi) sistemi di regolazione dei rapporti tra Stato e minoranze confessionali. In quel torno di tempo, e con un certo ritardo rispetto al contesto nordamericano ed europeo, iniziavano infatti ad affacciarsi sul 'mercato religioso' argentino – e più in generale iberoamericano – nuovi *players* ovvero, le grandi tradizioni cultuali orientali come il buddismo e l'induismo, nonché la variegata galassia legata ai *new religious movements*[148]. Tale contesto di rinnovato

[144] Per far fronte alle gravi lacune della disciplina vigente sono stati elaborati numerosi progetti di riforma «Entre ellos se cuentan: proyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (1992, conocido como proyecto Centeno); proyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (1999, conocido como proyecto Padilla); anteproyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (2001, originado en el Consejo Asesor de Libertad Religiosa); anteproyecto de ley de organizaciones religiosas de la Secretaría de Culto (2005-2006, acompañado por un anteproyecto de decreto reglamentario); proyecto de ley de libertad religiosa de la diputada Hotton (2009); anteproyecto de ley de libertad religiosa de la Secretaría de Culto (2009). Un caso diferente fue el proyecto de ley de libertad de conciencia y equidad institucional de la diputada Merchan (2011). Se diferenciaba de los anteriores en su carácter más amplio (no limitado a la libertad religiosa, sino referido a la libertad de conciencia de modo más general) y por su tono marcadamente laico» (F. ARLETTAZ, *El estatuto de los grupos religiosos en el proyecto de ley de libertad religiosa y sus implicaciones constitucionales*, cit., p. 216).

[145] Si è infatti giustamente evidenziato come la vigente disciplina pone le sue fondamenta sulla «desconfianza y con un objetivo declarado de control y fiscalización, [aggiungendo che] solamente la prudencia de quienes han tenido a su cargo aplicarla, ha evitado que en estos años de vigencia ese instrumento legal haya sido usado para vulnerar los derechos de la libertad religiosa, en contra de la Constitución Nacional» (*Mensaje del Poder Ejecutivo Nacional* del 27 ottobre 1992 (*Mensaje* n. 1.991/92), riportato da O. LO PRETE, *Una ley de libertad religiosa en Argentina: asignatura pendiente*, cit., pp. 288).

[146] Commentata in R. BOCA (a cura di), *La Libertad Religiosa en la Argentina. Aportes para una legislación*, CALIR – Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2003.

[147] Cfr. per esempio, l'ampio studio di N. PADILLA, *El reconocimiento de las confesiones religiosas en la Argentina*, cit., pp. 183-201.

[148] Per tutti, si veda M.J. CAROZZI, *El concepto de marco interpretativo en el*

pluralismo religioso ha fatto emergere alcune difficoltà applicative e incongruenze della legge n. 21.745/1978, già invero denunciate da acuta dottrina, le quali se erano ritenute 'sopportabili' all'interno di un novero di professioni religiose estremamente limitato e comunque saldamente dominato dal cattolicesimo, con l'irruzione di nuove comunità confessionali nel contesto sociale ha rivelato l'impianto ormai anacronistico di una legge non più in grado di cogliere le specificità del fenomeno religioso associato.

Sono stati dunque numerosi, come si diceva, i tentativi di rivitalizzare la politica ecclesiastica del Paese: da più parti, infatti, sono giunte all'attenzione del legislatore proposte di riforma dello *status quo* normativo. Una delle caratteristiche ricorrenti, invero mutuato dalla legislazione spagnola, è rappresentato dal procedimento di iscrizione nel *Registro*, il quale, se venisse varata una nuova legislazione, passerebbe dall'attuale regime di sostanziale obbligatorietà a quello di totale libertà, abbandonando così quei residui di controllo autoritari imposti dalla legge n. 21.745. In altre parole, la mancanza della registrazione non impedirebbe l'esercizio della libertà religiosa, entro i limiti ivi stabiliti: ossia, il rispetto degli altrui diritti, dell'ordine pubblico, della salute e della morale. In tal guisa si potrebbe assicurare un ampio spazio di manovra alle denominazioni religiose in ordine all'iscrizione (e all'ottenimento della personalità giuridica) cui si ricollega – nell'intento dei proponenti – la possibilità di sottoscrivere specifici accordi di cooperazione, sulla falsariga dell'esperienza spagnola. Tuttavia, per la mancanza di una chiara e manifesta volontà politica, tutte le proposte di riforma sono naufragate senza neppure essere discusse dalle Camere: solo il *Proyecto* del 1992, dopo

estudio de movimientos religiosos, in *Sociedad y Religión*, 16/17, 1998, pp. 33-52, 1998; A. FRIGERIO, *La invasión de las sectas: el debate sobre nuevos movimientos religiosos en los medios de comunicación en Argentina*, in *Sociedad y Religión*, 10, 1993, p. 24-51; ID., *Outside the nation, outside the diaspora: accomodating race and religion in Argentina*, in *Sociology of Religion*, 3, pp. 291-315, 2002; H. WYNARCZYK, *Cult controversies and government control of new religious movements in Argentina*, in *Regulating religion: case studies from around the globe*, a cura di J.T. RICHARDSON, Kluwer Academic - Plenum Publishers, New York, 2003, pp. 453-475; A. FRIGERIO, *Repensando el monopolio religioso del catolicismo en la Argentina*, in *Ciencias sociales y religión en América* Latina, a cura di M.J. CAROZZI, Biblos - Asociación de Cientistas Sociales de la Religión del Mercosur (ACSRM), Buenos Aires, 2007, pp. 87-118.

un'approvazione unanime in Senato, si incagliò, un poco clamorosamente, nella successiva lettura alla Camera dei deputati a causa di forti convulsioni all'interno dell'agone politico. Ciò però che rimase, almeno nella coscienza dei redattori dei successivi progetti, fu esattamente quell'esigenza, percepita invero come necessità, di congiungere il riconoscimento della personalità giuridica con l'iscrizione al *Registro*: tratto, quest'ultimo, che veniva sistematicamente ripreso nei *drafts* successivi.

La proposta senza dubbio più innovativa è il *Proyecto de Ley de Libertad Religiosa* del 2009 (il quale, a sua volta, si ispira al precedente progetto del 2001), che nasce dichiaratamente per superare la vigente legislazione concepita da un governo illiberale e connotata da un ferreo controllo delle confessioni religiose di minoranza: esso, peraltro, ha costituito l'intelaiatura di tutti i successivi progetti di riforma. Per inciso, giova rammentare che l'Argentina ha ratificato i principali strumenti internazionali per la protezione dei diritti umani (Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966; Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966; Convenzione americana dei diritti umani del 1969; Convenzione sui diritti dell'infanzia del 1989, tra gli altri)[149] riconoscendo ad essi, con la riforma costituzionale del 1994, una posizione di cruciale rilievo nel sistema della gerarchia delle fonti del diritto e, dunque, «La innovación más importante en el derecho constitucional argentino en lo que respecta al tema aquí tratado (y a los derechos fundamentales en general, podría decirse) fue el otorgamiento de jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales en materia de Derechos Humanos. Muchos de estos tratados no sólo incluyen cláusulas de protección de la libertad religiosa sino que impiden expresamente cualquier discriminación por motivos religiosos»[150]: un chiaro mandato costituzionale, quindi, di promuovere la libertà religiosa ad ampio spettro.

[149] Cfr. sul punto E.X. GOMES, *Liberdade de religiao no sistema interamericano deproterao dos direitos humanos*, Pontificia Università Lateranense, Roma, 2008.

[150] F. ARLETTAZ, *Viejos y nuevos debates sobre el estatuto constitucional de las organizaciones religiosas*, in *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 1, 2019, p. 126.

Il progetto di legge in argomento, concertato con diversi accademici argentini e con i principali esponenti delle confessioni di minoranza, è chiaramente ispirato ai princìpi costituzionali e si muove su due direttrici particolarmente interessanti. Anzitutto si prevede che le Chiese, le comunità e le confessioni religiose godano di personalità giuridica in quanto tali una volta iscritte nel *Registro* senza la necessità di ricorrere a forme associative civili 'fittizie', conferendo così un nuovo statuto ai culti diversi dal cattolicesimo e attribuendo loro un inedito ruolo pubblico. In questo senso, dunque, riprendendo quanto già ricordato precedentemente, si salderebbero in un unico passaggio amministrativo i due momenti che per ora rimangono separati e non necessariamente consequenziali, superando definitivamente un'evidente idiosincrasia del sistema. Per altro verso si stabilisce la facoltatività della registrazione e, conseguentemente, la libertà di azione delle denominazioni non catalogate, le quali sono solo private degli incentivi associati alla registrazione. Infine, si specifica che le Chiese e le confessioni registrate debbano essere riconosciute come pienamente autonome e libere di stabilire statutariamente il proprio regime interno e le proprie regole organizzative[151]. Attraverso questo deciso cambio di rotta, almeno nell'intento dei proponenti, si potrebbe inaugurare un nuovo corso della politica ecclesiastica argentina, ridisegnando *funditus* l'attuale impianto normativo, in definitiva sovvertendolo[152].

---

[151] Cfr. l'art. 18 del *Proyecto de Ley de Libertad Religiosa* (2009), che recita: «Las entidades religiosas inscriptas gozan de total autonomía, establecen libremente su gobierno, su régimen interno, sus normas de organización y criterios de pertenencia, conforme a lo que dispongan sus creencias, doctrina, estatutos, reglamentos y normas internas», consultabile al seguente indirizzo internet http://www.calir.org.ar/proyecto.htm.

[152] È peraltro l'auspicio di gran parte della dottrina: cfr. per tutti O. LO PRETE, *Una ley de libertad religiosa en Argentina: asignatura pendiente*, cit., p. 380, in cui l'Autore opportunamente segnala che: «las propuestas tienden a otorgarles a las confesiones no católicas un reconocimiento específico por parte del Estado, reconocimiento que en definitiva la Iglesia Católica ya tiene. Y que además el régimen es voluntario. Tampoco considero que la solución pase sólo por derogar la Ley 21.745, sin diseñar un sistema que lo sustituya. Las iglesias y comunidades se regirían por el derecho común, serán tratadas por los organismos públicos como asociaciones, sin que se tenga en cuenta su peculiar identidad. Francamente no creo que ello sea lo que la libertad religiosa reclama. En suma, acaso una ley integral como la planteada no colme las expectativas de todos. Pero fervientemente creo que su

Il cambiamento sostanziale risiede senza dubbio nel mutato atteggiamento dello Stato nei confronti delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa cattolica: il nuovo paradigma proposto, infatti, abbandona l'impostazione di occhiuta vigilanza del potere pubblico, aprendosi ad un fertile clima di reciproco riconoscimento e collaborazione e permettendo, *de iure condendo*, accordi di cooperazione tra lo Stato e i culti minoritari[153]. In questa prospettiva, infatti, si colgono gli aspetti più salienti della disciplina *de qua*, specie in riferimento ai requisiti, formali e sostanziali, necessari ai fini del riconoscimento, nonché in relazione alle innovative modalità di partenariato istituzionale con le minoranze registrate. Per quanto riguarda il primo aspetto, i criteri relativi al riconoscimento della personalità giuridica e, quindi all'iscrizione nel *Registro nacional de entidades religiosas*, risultano praticamente ricalcati sulla falsariga della *Ley Orgánica* spagnola, invero con alcune addizioni rispetto al radicamento delle confessioni[154] e alla loro consistenza numerica, le quali – tuttavia – sono connotate da un elevato grado di indeterminatezza: ambiguità che corrispondono all'utilizzo del criterio 'storico' e 'sociologico' come parametro per saggiare la confessionalità di un

sanción es una asignatura pendiente que honrará a la Argentina, al dejarse sin efecto una norma muy defectuosa y sancionarse otra que partirá del respeto hacia las confesiones religiosas no católicas y que tenderá a garantizar más plenamente la libertad religiosa como derecho colectivo y de las personas. Una tarea decisiva les toca a las diferentes iglesias y comunidades. Resulta un imperativo que este tema se aborde con el mismo espíritu de diálogo sincero y amistad que se intensificó y que ha dado muchos frutos en diversos tópicos los últimos años».

[153] Segnatamente l'art. 20 del *Proyecto de Ley de Libertad Religiosa* (2009), stabiliva: «El poder ejecutivo nacional, y las provincias en el ámbito de su competencia, pueden celebrar acuerdos de cooperación con aquellas entidades de segundo grado representativas de confesiones religiosas inscriptas que tengan presencia universal, tradición histórica en el país y estructura estable de su credo, los que deben ser aprobados por el Congreso cuando afecten su competencia», consultabile al seguente indirizzo internet http://www.calir.org.ar/proyecto.htm.

[154] L'art. 9 del Progetto del 2009, all'art. 9, stabiliva di: «1. Acreditar su presencia efectiva en el territorio argentino; 2. Informar sus principios religiosos, las fuentes más importantes de su doctrina y sus dogmas o cuerpo doctrinal», mentre quello del 2001, sempre all'art. 9, prevedeva di: «1. Acreditar su presencia efectiva en el territorio argentino; 2. Informar sus principios religiosos, las fuentes más importantes de su doctrina, y sus dogmas o cuerpo doctrinal», ma altresì «3. Describir su organización interna e internacional, si la tuviere, y número aproximado de adherentes o fieles en el país y fuera del mismo».

aggregato sociale. Si sarebbe forse potuto procedere con maggior precisione ovvero determinare un regime più lasco in ordine, specialmente, alla dimensione sociologica che potrebbe costituire una livella, in mano alla pubblica amministrazione (o al giudice), per negare l'iscrizione al *Registro* sulla base di un indice difficilmente quantificabile come il numero di fedeli. In questo senso, dunque, se la legge venisse finalmente varata, sarebbe auspicabile la contestuale emanazione di un decreto attuativo in grado di precisare il dato legislativo – si ripete, comunque difficile da rendere numericamente –, specificando i caratteri dell'insediamento della comunità religiosa e altresì gli indicatori per saggiarne la sua dimensione (e diffusione) nel territorio argentino. Ovvero, molto più prosaicamente, sarebbe forse il caso di espungere il riferimento alla dimensione puramente quantitativa del culto, il quale rischia di determinare più problemi di quelli che pretende di risolvere.

Eppure, inspiegabilmente negli ultimi tre *drafts* (2017, 2019, 2021) scompare la previsione, opportunatamente prevista nei progetti del 2009 e del 2001, relativa agli accordi di cooperazione con le confessioni religiose: la letteratura ha tentato di ricostruire le motivazioni di tale lacuna, che potrebbero essere ricondotte tanto al (presunto) pericolo di intaccare la posizione della Chiesa cattolica, il cui *status* invero risulta già blindato dal Concordato del 1966[155], quanto alle problematicità legate alle modalità di concretizzazione del principio di collaborazione istituzionale, il quale in verità dovrebbe informare tutto l'ordinamento argentino[156]. Un'ulteriore causa, di matrice

[155] Cfr., per tutti, A. BELAGGI, *Historia del concordato en la República Argentina*, in *Épocas. Revista de Historia*, 16, 2017, pp. 47-136. Da una prospettiva più ampia, si veda L. CAIMARI, *Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y Sociedad en la Argentina (1943-1955)*, Ariel, Buenos Aires, 1994; R. DI STEFANO, L. ZANATTA, *Historia de la Iglesia Argentina*, Editorial Mondadori, Buenos Aires, 2000.

[156] È quello che rilevano J. CRUZ ESQUIVEL, F. MALLIMACI, *Invirtiendo los términos: controversias en torno al mal llamado Proyecto de Ley sobre Libertad Religiosa*, in *Libertad religiosa: Debate sobre el proyecto de Ley en Argentina*, a cura di M. WINOCUR, Editorial Ferreyra, Cordoba, 2017, p. 27, in merito al Progetto del 2017, ma facilmente traslabile – almeno nella sua critica di fondo –, anche al Progetto del 2009. In particolare, gli Autori affermano duramente: «En síntesis, presentado como una "oportunidad de saldar una deuda con la democracia", el proyecto amplía el poder de las instituciones religiosas, mantiene los privilegios de la Iglesia Católica y pondera las normas eclesiásticas por sobre las leyes

strettamente politica, potrebbe altresì risiedere nella difficoltà di approvazione di una legge sulla quale da sempre gravano pesanti ipoteche ideologiche, tale per cui – stante la delicatezza di una disciplina che regola un diritto fondamentale, quale è la libertà religiosa – si è forse preferito obliterare un passaggio problematico, quale è la 'bilateralità' insita negli *Acuerdos de cooperación*, che avrebbe potuto intralciare la promulgazione della legge.

Ciò nonostante, il progetto del 2009 pareva invece aver posto le basi per una riflessione più approfondita rispetto al divario attualmente esistente tra confessioni religiose di minoranza e la Chiesa cattolica: l'art. 20 del Progetto in questione, prevedeva infatti la possibilità per il governo di stipulare accordi con le confessioni già iscritte nel *Registro* che avessero una «presencia universal, tradición histórica en el país y estructura estable»: gli ultimi due requisiti, invero, possono essere sussumibili – almeno in parte – nello spinoso concetto di *notorio arraigo*, e dunque nulla aggiungono rispetto a quanto rammentato nel precedente paragrafo. Ciò che invece desta perplessità è il riferimento alla dimostrazione di una «presencia universal»: un indice caratterizzato da una vaghezza e evasività disarmante, che costringerebbe – se preso alla lettera – l'amministrazione ad un controllo tecnicamente impossibile. Verificare la presenza 'universale' di una confessione, sotto il profilo giuridico – ma invero anche socio-antropologico – risulta del resto essere un'operazione distorsiva per due ordini di ragioni: anzitutto per l'indeterminatezza stessa del termine 'universale', ove eventualmente l'aggettivo *de quo* potrebbe declinarsi non in funzione alla presenza ma, semmai, all'ispirazione della professione religiosa. Ulteriormente, non viene precisato cosa s'intenda per 'presenza' di una confessione sul territorio: una mera

democráticas. No propone una trasformación del paradigma dominante en el sentido de instaurar la igualdad religiosa, dado que reproduce una cosmovisión discriminatoria de las creencias más allá de las hegemónicas e institucionalizadas. El texto responde más a las demandas, privilegios y prerrogativas de las instituciones religiosas con el Estado, socavando las bases del Estado laico, que a una voluntad de ampliar la libertad religiosa y de respeto a las convicciones de las personas. No nos interpela en tanto ciudadanos portadores de derechos, sino por nuestros supuestos encuadramientos religiosos institucionales. En nada se relaciona con la libertad religiosa. Por las razones esgrimidas, este proyecto de ley debiera ser retirado del Parlamento».

stabilizzazione di alcune comunità? O un radicamento cospicuo e diffuso? E in quale territorio? Ovvero un riconoscimento istituzionale della realtà religiosa? Quesiti che, rispetto alla formulazione della norma, rimangono insoluti, lasciando così un margine di discrezionalità all'amministrazione decisamente troppo ampio.

7. *Alcune considerazioni di sintesi*

Alla luce di quanto fin qui segnalato, le politiche ecclesiastiche della Spagna e dell'Argentina prese in esame offrono l'occasione per riflettere su due questioni, ossia il riconoscimento delle minoranze religiose e il successivo dialogo 'di secondo livello' tra queste e l'autorità statuale, che potrebbero – in previsione – essere di supporto a un generale ripensamento della disciplina del fenomeno religioso associato nel nostro Paese.

Quanto al profilo del riconoscimento, l'ordinamento spagnolo ha individuato una serie di criteri nella *Ley Orgánica* e nel relativo decreto attuativo del 2015 che, in ultima analisi, ineriscono a condizioni di natura prettamente formale: individuazione della struttura della confessione, funzionamento interno e rappresentanti ecc. Tali criteri non destano particolari problematicità poiché rappresentano i requisiti minimi, richiesti in via generale a tutti i soggetti collettivi di diritto comune che aspirino all'ottenimento della personalità giuridica. Il controllo su tali 'caratteristiche' dell'aggregato istante si risolve sostanzialmente in un vaglio necessario dell'amministrazione, essendo difficile – tuttavia non impossibile – che esso si spinga a sindacare gli *interna corporis* delle confessioni. L'unico parametro 'sensibile', sul quale si è già indugiato, riguarda l'aspirazione religiosa della formazione sociale che si autoqualifica come confessione: è evidente che il filtro 'in ingresso' sia stato pensato per scongiurare avvitamenti nel sistema di iscrizione al *Registro* di realtà pseudo-religiose. Ciò che è emerso dalla prassi è la complessità (che talvolta degenera in autentica arbitrarietà) per l'amministrazione di individuare la natura propriamente religiosa di un collettivo[157]: forse, però, sarebbe opportuno

[157] Lo segnala molto bene M. ALENDA SALINAS, *Repercusión de la doctrina,*

riavvolgere il filo del discorso e interrogarsi sulla natura del potere della pubblica amministrazione, come già rapidamente suggerito[158]. In via generale, qualora infatti la legge attribuisca il compito all'amministrazione di compiere un controllo meramente formale, anche in relazione alla finalità di religione o di culto – tipica espressione in uso nel nostro ordinamento – allora non sarebbe necessario procedere alla minuziosa disamina del contenuto giuridico del concetto in questione: detto altrimenti, l'amministrazione si dovrebbe limitare a prendere atto di una situazione di fatto, potendo prevedere, eventualmente, solo controlli successivi in ordine all'effettività di quanto dichiarato. Diversamente, nel caso in cui il legislatore opti per l'attribuzione di un puntuale potere certificativo/qualificativo, è opportuno – se non indispensabile – delucidare il significato giuridico dell'espressione "fine di religione e di culto", sforzandosi di attribuire un contenuto alla locuzione e non rimettendo l'interpretazione della stessa solamente al giudice. Ad ogni modo, in quest'ultimo caso, è davvero difficile pensare di non riservare all'amministrazione pubblica un margine di apprezzamento, consistente nell'esercizio di quella che noi chiameremmo discrezionalità tecnica, il quale potrà essere eventualmente sottoposto al controllo della magistratura. Ancora una volta, l'ordinamento spagnolo offre una suggestione di rilevante interesse: nell'elencazione delle modalità attraverso le quali possono essere desunti i fini religiosamente orientati si enumerano alcune fattispecie classiche, mutuate evidentemente dalle religioni derivanti dal ceppo abramitico, cui però si aggiunge una clausola 'aperta' che, se letta in ottica estensiva, potrebbe valorizzare grandemente il pluralismo confessionale. Per ovvie e intuibili ragioni, scegliendo di attribuire un potere qualificativo all'amministrazione, il contenuto insito nella clausola può essere riempito nella sua dimensione propriamente giuridica solo dall'amministrazione pubblica o da organi ad essa riferibili: in una prospettiva di riformulazione dell'attuale assetto normativo italiano, si potrebbe pensare allora di istituire un organismo qualificato, composto cioè da esperti delle tematiche in

científica y jurisprudencial, en la nueva regulación reglamentaria del Registro de Entidades Religiosas, cit., p. 1239 ss.; M. ALENDA SALINAS, *El Registro de Entidades Religiosas. La praxis administrativa tras la STC 46/2001*, cit., pp. 174-188.

[158] Cfr. Cap. 3, par. 5.

questione, che dovrebbero possedere una peculiare sensibilità e competenza, stante la delicatezza delle questione da trattare; ovvero, ampliare le attribuzioni delle Commissioni già esistenti le quali, anche in funzione consultiva, potrebbero fornire pareri in ordine alla determinazione delle finalità propriamente religiose di un aggregato confessionale in sede di riconoscimento[159]. Ancora una volta, l'esperienza della Spagna potrebbe ispirare soluzioni normative sul punto: ci si riferisce precisamente alla *Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, prevista dalla *Ley Orgánica* del 1980 e il cui funzionamento è stato disposto dal *Real Decreto* n. 932/2013[160] e successive modifiche apportate con il *Real Decreto* n. 371/2021, che svolge la funzione, *inter alia*, di «Emitir informe de las cuestiones relacionadas con la inscripción y cancelación de las entidades religiosas, que le sean sometidas a su consulta». La composizione della Commissione è variegata e, opportunamente, coinvolge sia dirigenti delle amministrazioni dello Stato interessate (*Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*; *de Justicia*; *de Hacienda*; *del Interior*; *de Educación y Formación Profesional*; *de Sanidad*; *y de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*), sia rappresentanti delle confessioni religiose cui sia stato previamente riconosciuto il *notorio arraigo* e, infine, sei 'tecnici' di «reconocida competencia en el campo de la libertad religiosa»[161].

Quanto invece alla sottoscrizione degli accordi di cooperazione, attualmente disciplinati dalla normativa spagnola e, auspicabilmente,

---

[159] Cfr. *amplius*, Cap. IV, parr. 8 e 9.

[160] Cfr. A. FERNÁNDEZ CORONADO GONZÁLEZ, *La Ley Orgánica de Libertad Religiosa en la nueva realidad social española: Funciones de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa*, in *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: realidad y futuro*, a cura di J.M. CONTRERAS MAZARIO, Ministerio de Justicia - Secretaría General Técnica, Madrid, 2009, pp. 23-68. R. GARCÍA GARCÍA, *Una nueva Comisión asesora de libertad religiosa para los retos del siglo XXI en materia de libertad religiosa. El nuevo Real Recreto 932/2013, de 29 de noviembre, por el que se regula la CALR*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, XXX, 2014, pp. 175-225. Invero, il *Real decreto* 932/2013 è il risultato, almeno nella sua imbastitura, delle sollecitazioni provenienti dalla dottrina, in particolare si veda J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Propuestas para una reforma de la Comisión Asesora de Libertad Religiosa a la luz del derecho comparado*, in *Comisión Asesora de Libertad Religiosa: realidad y futuro*, cit., pp. 69-122.

[161] Art. 8, c), del *Real Decreto* 932/2013, come modificato dal *Real Decreto* 371/2021.

de iure condendo anche da quella argentina, emerge un dato comune rilevante: la previsione, per le confessioni registrate – ossia già sottoposte a controllo da parte della pubblica amministrazione – di dimostrare ulteriori requisiti, riassumibili nel concetto di *notorio arraigo*, che – come detto – non poco ha affannato la letteratura[162]. C'è da chiedersi, dunque, quale potrebbe essere la *ratio* istitutiva di tale *double check*: di primo acchito si potrebbe pensare, a ragione, che a gradi differenziati di tutele corrisponda un differente grado di controllo e, ciò, evidentemente, risponde a logiche del tutto legittime e giustificabili, almeno sul piano teorico. L'odierna società plurale, tuttavia, è più complessa e frastagliata e attualmente – almeno in Spagna – l'attività di stipula di accordi di cooperazione è paralizzata tanto per la mancanza di volontà politica quanto per la difficoltà, lamentata proprio dalle confessioni già registrate, di ottenere la dichiarazione di *notorio arraigo*. E quindi, l'esigenza di individuare un parametro ulteriore, ovvero proprio il *notorio arraigo*, si è risolto alla prova dei fatti in una sorta di 'tagliola' che non consente il pieno dispiegamento del principio di cooperazione e di autonomia confessionale: non a caso, come ricordato, tale concetto, anche dopo la novella introdotta con il *Real Decreto* n. 593/2015, rimane uno degli snodi più criticati dalla dottrina ecclesiasticistica spagnola. La questione, peraltro, appare ancor più sorprendente, nella misura in cui l'amministrazione ha il potere di decidere di condurre (o no) le trattative in vista della stipulazione dell'accordo e, ovviamente, conserva la facoltà di concluderlo o no[163]: *cui prodest*, dunque, un secondo controllo sul *notorio arraigo*, tecnicamente formale ma di fatto sostanziale, quando l'autorità governativa è esente da vincoli in ordine alla conclusione dell'accordo?

---

[162] Cfr. per tutti, J. ROSSELL GRANADOS, *El principio de cooperación como herramienta para el desarrollo del derecho de libertad religiosa en España*, in *Sociedad, derecho y factor religioso: estudios en honor del profesor Isidoro Martín Sánchez*, a cura di M. MORENO ANTÓN, Comares, Granada, 2017, p. 185 ss.

[163] Si veda sul punto A. MOTILLA DE LA CALLE, *Acuerdos, pluralismo religioso y principio de igualdad: el Esperando a Godot del Derecho eclesiástico español,* in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, 38, 2022, pp. 151-184, il quale segnala una soluzione, a valle, per uscire dall'*impasse* ovvero vincolare «la declaración del notorio arraigo con el derecho de la confesión, si así lo estima conveniente, a entablar negociaciones con el Gobierno para la consecución del acuerdo».

Tornando allora al nostro ordinamento, e più precisamente al dettato costituzionale, la grande differenza con i sistemi giuridici presi in esame risiede nell'art. 8, co. 3, della nostra Carta fondamentale che fissa, tra i princìpi costituzionali, quello della bilateralità, per il quale le confessioni regolano i loro rapporti con lo Stato per legge sulla base di intese. Non si può pertanto prescindere, in qualunque riflessione circa le prospettive di riforma della disciplina vigente, da questa prima ovvia constatazione: l'Assemblea costituente ha deliberatamente fissato il modello pattizio – aperto, per sua natura, al dialogo e al confronto – come paradigma: è giocoforza ritenere quindi che qualunque previsione che violi o eluda il dettato costituzionale debba ritenersi illegittima. D'altra parte, come già più volte ricordato, la normativa del 1929/1930 soffre di criticità evidenti, denunciate coralmente dalla dottrina e, per questo, oggetto di proposte di revisione fin dai primi anni Novanta: come noto, tutte abortite ancor prima di essere discusse o affossate nell'*iter* legislativo. Per evitare dunque di riempire gli otri vecchi con il vino nuovo, è necessario comprendere ciò che è 'andato storto' per evitare di ripercorrere sentieri, rivelatisi poi vicoli ciechi.

CAPITOLO IV

IL GRANDE EQUIVOCO: IL RISCHIO DI UN CORTOCIRCUITO DEL SISTEMA DI RELAZIONI TRA STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE

SOMMARIO: 1. L'andamento sinusoidale del principio di bilateralità pattizia: ovvero, i corsi e ricorsi storici nell'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost. – 2. La volontà politica e le ragioni di un'intesa: sigillo di garanzie esorbitanti o residuo di privilegi anacronistici? – 2.1 La ragione storico-ontologica. Il rapporto di cooperazione come salvaguardia della separazione degli ordini – 2.2. La ragione politica. Intese fotocopia (?): dall'(in)dimostrabile al dimostrato – 2.3 La ragione pratica. Alla ricerca di un equilibrio ottimale tra rigidità e flessibilità – 3. Focalizzare il problema per individuare la soluzione: dove potrebbe innescarsi il cortocircuito? – 4. Oltre le Colonne d'Ercole. I progetti di legge generale e unilaterale sulla libertà religiosa: i destinatari e la '*ratio* della razionalizzazione' – 5. Un giro d'orizzonte sulle proposte di riforma degli ultimi trent'anni: molto rumore per (non arrivare a) nulla – 6. L'approdo della Proposta Astrid: l'infelice esito di una riforma ambiziosa – 7. Ogni punto di vista è visto da un punto: ovvero, della possibilità di cambiare la prospettiva 'classica' sulla riforma dell'attuale *status quo* – 8. Un progetto di riforma dottrinale ma anche e soprattutto pragmatico: lo sforzo della scienza ecclesiasticistica per superare l'*impasse* del legislatore – 8.1 Procedimentalizzazione dell'intesa, riconoscimento dei collettivi religiosi e garanzie parallele: il 'tridente' della Proposta del 2024 – 9. Ancora sul riconoscimento delle confessioni religiose. Il criterio teleologico come canone interpretativo: qualche implementazione in corso d'opera – 10. Un fine cultuale 'alieno'? Alcune piste d'indagine –11. Il legislatore al bivio: tra (protratta) paralisi e (necessario) movimento. Una (non) conclusione.

1. *L'andamento sinusoidale del principio di bilateralità pattizia: ovvero, i corsi e ricorsi storici nell'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost.*

Sul contenuto dell'art. 8 Cost. è davvero il caso di affermare che fiumi di inchiostro sono stati versati: non solo perché esso appartiene a quel nucleo ristretto di princìpi fondamentali che scolpiscono la fisionomia dell'attuale ordinamento giuridico italiano: ma, viepiù, è proprio sulle previsioni contenute nel terzo comma del predetto disposto costituzionale che si è imbastita buona parte della politica ecclesiastica del nostro Paese.

Come noto, il principio di bilateralità rappresenta un vero e proprio modello di interazioni tra lo Stato e le confessioni religiose, ampiamente esportato fuori dai confini nazionali e per questo studiato e approfondito anche dalla letteratura straniera[1]. Come altrettanto noto, l'attuazione del terzo comma dell'art. 8 della Costituzione si è avuta solo a distanza di tempo dal suo varo e le ragioni di tale ritardo nell'implementazione del principio della bilateralità pattizia sono ancora oggetto di discussione in letteratura[2]: anche se un dato appare evidente. Almeno fino al 1984, infatti, non si era coagulata una volontà politica chiara e univoca relativa alla sottoscrizione di accordi con le confessioni religiose che, per chiaro mandato costituzionale, limitano *ab interno* i poteri statuali aprendo a un rapporto di natura orizzontale con le confessioni medesime. In altre parole, con la sottoscrizione (e l'approvazione) dell'intesa – pare un'ovvietà affermarlo

[1] In particolare, il modello concordatario, che rappresenta l'espressione più piena del principio di bilateralità, è stato oggetto di impiantamenti anche oltreoceano: ne descrive molto bene lo sviluppo in Colombia V. PRIETO, *Colombia*, in *Diritto e religione in America Latina*, a cura di J.G. NAVARRO FLORIA, D. MILANI, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 183-192. Relativamente alla dottrina spagnola rimane classico lo studio di A. MOTILLA DE LA CALLE, *La reforma de la legislacion italiana a traves de textos pacticios: el «Acuerdo de revision del Concordato de Letran» y la «Intesa con la Tavola valdese»*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico*, 1986, pp. 705-764, nel quale l'A., attraverso una minuziosa ricostruzione dei passaggi fondamentali che hanno portato al progressivo sviluppo del principio di bilateralità in Italia, osservando "da lontano" e quindi da un punto di vista privilegiato, mette a sistema alcune interessanti coordinate per decifrare le congiunture storico-politiche avvenute nella politica ecclesiastica italiana a metà degli anni Ottanta. Più di recente, una ricognizione sul progressivo ampliamento della bilateralità in Italia e in Spagna è stata compiuta da F. SANTAMARÍA LAMBÁS, *Relaciones Estado-Confesiones religiosas y el derecho de libertad religiosa en Italia y España*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 22, 2014, pp. 1-29.

[2] Di recente, si rinvia a M. MADONNA, *Profili storici del principio pattizio nell'Italia postunitaria*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 23-44.

– l'autorità pubblica scende a compromessi con le rappresentanze confessionali, riconoscendo agli istanti un fascio di garanzie, anche di natura patrimoniale, sconosciute a qualunque altra forma associativa di diritto comune. Le potenzialità dell'intesa, considerata quale atto autolimitante del potere pubblico, sono state fin da subito comprese sia dagli interlocutori confessionali sia dal decisore politico. Non a caso, i primi, segnatamente la Tavola valdese[3], intravedendone i vantaggi, iniziarono per tempo i lavori preparatori per la stipula dell'intesa[4] – almeno dal 1978 –, mentre il secondo, perfettamente consapevole dell'irreversibilità dell'accordo pattizio – o, comunque, dell'estrema difficoltà di mettere in discussione il suo contenuto –, si è sempre mosso con passo felpato e talvolta con poca lungimiranza: talora addirittura finendo per sottoscrivere accordi senza il successivo passaggio dell'approvazione parlamentare[5] e, anche quando

[3] Un'accurata ricostruzione storiografica è operata da F. SPANO, *La "rivoluzione discreta". A centosessant'anni dalle "Lettere Patenti"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2009, pp. 219-232. Sempre sul punto, S. LARICCIA, *La libertà religiosa nella società italiana*, in *Teoria e prassi delle libertà di religione*, a cura di P. BELLINI, il Mulino, Bologna, 1975, p. 313.

[4] Cfr. G. PEYROT, *Introduzione a Il testo dell'intesa tra la Repubblica italiana e le Chiese valdesi e metodiste*, Giappichelli, Torino, 1979, p. 19.

[5] Ci si riferisce, come noto, alle intese sottoscritte ma non approvate con la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova. Sul punto si rinvia a C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30, 2007, pp. 1-18; P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 13, 2021, pp. 119 – 149. Per un approfondimento sui temi giuridici più rilevanti, posti dalla diffusa presenza in Italia della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova si rinvia a A.G. CHIZZONITI, *Testimoni di Geova: da Chiesa congregazionalista a organizzazione teocratica*, in N*ormativa e organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992, p. 250 ss.; S. STAMMATI, *Altre due intese tra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione del Parlamento*, in *Foro italiano*, V, 2000, cc. 276-279; N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, p. 476 ss.; S. CECCANTI, *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2000, p. 399 ss.; R. SENIGAGLIA, *Principio di effettività, protezione dei dati personali e relazioni intersoggettive di carattere confessionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2018, pp. 249-277; R. PANETTA, F. SARTORE, *Proselitismo religioso e protezione dei dati personali: tra esigenze di tutela e particolarità della fattispecie*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 1, 2019, pp. 101-111; G. FACCI, L*a Cassazione, il sanitario ed il rifiuto delle trasfusioni di sangue del Testimone di Geova:* "nihil sub sole novum..." *o quasi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 5, 2021, pp. 1547-1559; D. DURISOTTO, *Il trattamento dei dati personali da parte della Congregazione dei*

questo è effettivamente intervenuto, molto spesso sono stati necessari lassi temporali considerevolmente lunghi.

E in effetti, se l'inveramento della previsione dell'art. 8, co. 3, Cost. fu salutato dalla dottrina unanime come un'indiscutibile conquista della politica ecclesiastica italiana poiché in grado di attutire il *gap* tra la Chiesa cattolica e le minoranze confessionali attraverso l'attribuzione di un nucleo consistente di garanzie[6], invero con il passare del tempo gli entusiasmi si sono raffreddati e sono affiorate in letteratura una serie di critiche e perplessità: incentrate non tanto sul disposto sostanziale dello spartito costituzionale, quanto sulla sua concreta attuazione da parte del potere pubblico, nonché sul contenuto stesso degli accordi stipulati e approvati con le confessioni religiose[7].

Testimoni di Geova e il provvedimento del Garante per la protezione dei dati personali n. 9574136 del 2021, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3, 2021, pp. 815-827; P. CONSORTI, *Libertà di scelta della terapia e violenza medica. Brevi considerazioni sul rifiuto delle trasfusioni di sangue dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 10, 2021, pp. 53-73; F. BOTTI, *Anzianità e Anziani per i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023 pp. 161-186; C. CAVALLARI, I. RUGGIU, *Antropologia e diritto di fronte alla salute del minore: un approccio integrato*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 4, 2023, pp. 29-44; A. CUPRI, *Il bilanciamento tra proselitismo religioso e il diritto alla protezione dei dati: un'occasione mancata per i giudici di Strasburgo?*, in *MediaLaws*, 2, 2023, pp. 354-359.

[6] Sull'Intesa con la Tavola valdese, N. COLAIANNI, *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 236, ha efficacemente affermato che essa «è stata il primo lampo che ha gettato una luce su quella specie di notte in cui tutte le vacche sono nere, che era l'universo confessionale lasciato intravedere dalla Costituzione, all'art. 8, dopo la nitida messa a fuoco della chiesa cattolica, espressamente nominata nell'art. 7. Con le successive intese il cosiddetto "coacervo degli indistinti" è venuto sempre più assottigliandosi e altre identità religiose, oltre quella cattolica, sono emerse. Già per il fatto che il Governo instaurava una trattativa con la rappresentanza di una specifica confessione, ma più ancora per la precisazione dei diritti costituzionali di libertà in riferimento a singoli atti della vita religiosa all'interno di essa». Da una prospettiva più ampia, C. CARDIA, *Ruolo e prospettive della "legislazione contrattata" nei rapporti fra Stato e Chiese*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. TOZZI, Edisu, Salerno, 1990, pp. 183 ss.

[7] In effetti, lo stesso N. COLAIANNI, *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, cit., p. 236, nel prosieguo della sua analisi imputa all'intesa con i valdesi una sorta di "peccato originale", matrice degli avvitamenti che il sistema pattizio ha generato nel nostro ordinamento. Non a caso, già dopo meno di dieci anni dall'approvazione della prima intesa emergono le prime perplessità sull'attuazione dell'art. 8, co. 3. Cost: solo a titolo esemplificativo, si rimanda ai rilievi critici di G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a

Sul punto si ritornerà esaustivamente nel prosieguo della trattazione dacché è forse opportuno, prima di addentrarsi sulle spinose questioni relative allo *status quo* normativo, ripercorrere diacronicamente i passaggi politico-istituzionali più salienti che hanno segnato l'affermazione del modello pattizio come paradigma di riferimento nei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

È evidente che il progetto delineato dall'Assemblea costituente nella regolazione delle relazioni tra Stato-confessioni avesse come implicito presupposto il novero, alquanto limitato, delle istituzioni religiose allora principalmente diffuse e ampiamente radicate in Italia, anche e soprattutto sotto il profilo storico: le denominazioni 'classiche' legate al cristianesimo riformato[8] e l'ebraismo *in primis*[9]. Come però già ricordato, la flessibilità – data dall'ampiezza della dizione – insita nel congegno giuridico dell'intesa ha saputo adattarsi a forme di religiosità che, al momento del varo della Costituzione

cura di V. PARLATO, G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 1-14, che sosteneva l'estrema difficoltà nella conclusione dell'*inter* per l'approvazione dell'intesa, definendolo «ogni giorno più accidentato», arrivando perfino a confessare il suo «pessimismo in ordine alla realizzazione del principio pattizio».

[8] Ci si riferisce segnatamente alla comunità valdese che con la firma delle Lettere Patenti il 17 Febbraio 1848 si vide riconosciuti i diritti civili e politici attraverso le quali si operò la formale equiparazione dei valdesi a tutti gli altri sudditi del Regno. Sul punto si veda, B. DI PORTO, *Valdesi ed ebrei, le due storiche minoranze religiose dal risorgimento alla repubblica*, in *La Rassegna Mensile di Israel*, 64, 1, 1998, pp. 7-12; G. TOUR, *I valdesi: La singolare vicenda di un popolo-chiesa (1170-2008)*, IV ed., Claudiana, 2008, spec. p. 100; M. TEDESCHI, *Lo svolgimento legislativo in materia ecclesiastica nell'Italia post-unitaria*, in *Riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, a cura di ID., Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2011, pp. 19-32

[9] La stipula e l'approvazione delle prime intese, in effetti, rappresentava per lo Stato il passaggio più semplice: sia per il radicamento storico del protestantesimo tradizionalmente diffuso in Italia sia, soprattutto, per l'ebraismo. Non a caso, al coincidere con l'esaurimento di questo primo momento propulsivo, secondo N. COLAIANNI, *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, cit., p. 245, si segnava «la fine delle intese "facili", quelle con le confessioni di minoranza tradizionali nel nostro paese, o almeno nel contesto occidentale, e senza particolari esigenze al di là del riconoscimento delle garanzie costituzionali e del tendenziale allineamento al regime riservato alla confessione dominante. L'approvazione di queste intese era per lo Stato, economicamente e ideologicamente, a costo zero, anche laddove si indulgeva a qualche formula ambigua, di per sé idonea a creare scompiglio tra i principi fondamentali dell'ordinamento: la storia della confessione, invero, ne garantiva comunque un'applicazione rispettosa di quei principi».

repubblicana, neppure esistevano[10]. Certamente la scelta della Costituente, e si può affermarlo senza timore di smentita, non ha tracciato il cammino più agevole: si sarebbe potuto, molto più agilmente, prevedere una serie di garanzie generali da assicurare ai collettivi religiosi, demandando al diritto comune l'esclusiva tutela delle confessioni all'interno dell'ordinamento[11]. Si è invece preferito, e ciò non dovrebbe essere mai trascurato in qualunque proposta di riforma dell'attuale assetto legislativo, riconoscere l'autonomia statutaria alle confessioni e la loro uguale libertà dinnanzi alla legge, nonché, proprio in ragione dell'alta considerazione attribuita alle stesse, si è optato per regolare – in maniera specifica e 'personalizzata', su istanza della confessione – i rapporti con i singoli aggregati confessionali attraverso la garanzia di una normativa contrattata[12]: caratterizzata peraltro da peculiarità in ordine all'*iter* legislativo e alla capacità di resistenza passiva che sono universalmente note. Comunque sia, l'anno 1984[13] segna l'abbrivio di quella che è stata definita dalla

[10] Basti pensare all'intesa stipulata e approvata con l'Istituto buddista Soka Gakkai, considerato dalla maggioranza dei sociologi delle religioni come nuovo movimento religioso, sorto in Giappone negli anni Sessanta.

[11] È per esempio il caso della Spagna, per cui non è ritenuto opportuno prevedere a livello costituzionale una precisa regolazione dei culti di minoranza: non a caso, i cosiddetti accordi di cooperazione sono disciplinati dalla *Ley Orgánica* del 1980, ovvero una legge ordinaria, seppur peculiare.

[12] Relativamente alla peculiarità dell'intesa, quale strumento giuridico inedito nel lessico del giurista, si rinvia – per tutti – a C. MIRABELLI, *Osservazioni conclusive*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di ID., Giuffrè, Milano,1978, pp. 217-219.

[13] Gli scritti che hanno interessato la vera e propria "rivoluzione" del 1984 sulla politica ecclesiastica italiana sono sterminati. *Ex plurimis*, si rimanda agli studi di chi a quel processo di sostanziale modificazione dell'assetto normativo vi ha direttamente e indirettamente partecipato, C. CARDIA, *Progetto educativo e fattore religioso*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 1984, pp. 162 ss.; C. MIRABELLI, *Alcune considerazioni preliminari sul principio pattizio*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 1984, pp. 613 ss.; G. CATALANO, *I nuovi accordi con le confessioni religiose*, in *I rapporti tra Stato e Chiesa in base all'accordo del 18 febbraio 1984*, Unione giuristi cattolici italiani. Palermo 21-22 settembre 1985, Palermo 1985, pp. 60; S. LARICCIA, *L'attuazione dell'art. 8, 3.o comma, delle Costituzione: Le intese tra lo Stato italiano e le Chiese rappresentante dalla Tavola Valdese*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 1984, pp. 494; G. CASUSCELLI, *L'intesa con la Tavola Valdese*, in *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, cit., pp. 219 ss.; G. LEZIROLI, *Fine di un confessionismo (a proposito del punto n. I del protocollo addizionale alle modificazioni consensuali del Concordato Lateranense)*, in *Il diritto*

dottrina la prima "stagione delle intese"[14], cui sono seguite almeno altre due intense "stagioni" che corrispondono in definitiva a momenti di intensificazione del dialogo con le confessioni desiderose di addivenire al testo concordato: tali fasi di forte propulsione, come evidente, sono il riflesso di precise scelte del decisore politico, il quale in alcuni periodi ha accelerato la sottoscrizione e l'approvazione di intese con un numero non trascurabile di denominazioni religiose, attualmente tredici.

L'andamento della politica ecclesiastica italiana in merito all'art. 8, co. 3, Cost. può quindi essere descritto come una sinusoide che alterna momenti di stasi e, invero, di quasi paralisi a situazioni di forte disponibilità e attivismo da parte dell'autorità pubblica. Le ragioni di tale alternanza sono da ricondursi anzitutto alla disponibilità dell'organo esecutivo che indirizza il lavoro dell'amministrazione e delle commissioni tecniche che si sono succedute nel tempo e, soprattutto, agli orientamenti delle forze politiche che detengono, di volta in volta, la maggioranza parlamentare. Proprio attraverso la stipula e l'approvazione delle prime quattro intese, rispettivamente con la Tavola Valdese, con le Assemblee di Dio in Italia, con l'Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno e con l'Unione delle Comunità Ebraiche in Italia, si è intessuto un *iter* procedurale – mutuato, almeno parzialmente, dal procedimento di revisione concordataria con la Chiesa cattolica[15] – che è stato seguito tanto dal potere

ecclesiastico, 3, 1984, pp. 500 ss.; G. DALLA TORRE, *L'insegnamento della religione nel Concordato*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3, 1984, pp. 385-389.

[14] Come noto, utilizzano per primi l'espressione R. BOTTA, *L'intesa con gli israeliti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1987, p. 95; G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 43.

[15] In letteratura il dato è ormai pacificamente acquisito, solo a titolo esemplificativo B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2001, p. 2017 riporta: «Sin dalla prima intesa si è seguito il consueto itinerario diplomatico: le trattative con la Tavola valdese sono state affidate a due commissioni, una di nomina governativa e l'altra di nomina confessionale; la stipulazione dell'accordo è stata attribuita al rappresentante della confessione e al Presidente del Consiglio. Il Governo presentava poi in Parlamento il disegno di legge "di approvazione" dell'intesa nel quale era stato trasfuso articolo per articolo l'accordo stipulato e nella relazione che l'accompagnava concludeva con un richiamo a non modificarne il testo. La Commissione Affari Costituzionali della Camera

esecutivo, quanto da quello legislativo. Si è scelto cioè per attribuire un peso specifico decisivo al Governo nella fase iniziale di selezione dell'interlocutore e avvio delle trattative con le confessioni nonché nella successiva stipula, riservando l'approvazione dell'intesa al Parlamento, attraverso l'emanazione di una legge contenente il testo dell'accordo sottoscritto[16]. Nel puntellare le garanzie del potere esecutivo già nella fase dell'avvio delle trattative, come noto, è successivamente intervenuta la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale, che ha inequivocabilmente affermato la natura prettamente politica della decisione dell'esecutivo in merito alla selezione del soggetto confessionale con il quale intavolare il futuro accordo di 'cooperazione': una scelta, per statuizione della stessa Corte, costituzionalmente protetta dall'art. 95, di cui quindi il decisore politico risponde solo davanti alle Camere[17]. Proprio, dunque, nel vincolo fiduciario che lega il Governo al Parlamento si rinviene, secondo il

prima, l'Assemblea ed il Senato poi, dopo un acceso dibattito, si allineavano alla posizione dell'Esecutivo ritenendo che, data la particolare natura del provvedimento, il potere di emendamento avrebbe potuto concretarsi solo come richiesta di una nuova trattativa. Il testo veniva approvato, infatti, senza modificazioni». Come noto, il procedimento della negoziazione è parzialmente cambiato con l'istituzione della Commissione consultiva per la libertà religiosa, con funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza, così come testualmente previsto dall'art. 1 del DPCM 14 marzo 1997. Attualmente le competenze sono attribuite alla Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa, istituita con DPCM 10 agosto 2023.

[16] Sulla legge di approvazione dell'intesa si rinvia a G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, cit., pp. 73-74.

[17] La dottrina ha sollevato molteplici perplessità sul punto, in particolare A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, *in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2016, pp. 33-34, dubita che «la responsabilità politica del Governo rappresenti una misura atta a garantire adeguatamente la confessione esclusa dalla trattativa, ove si rammenti – con riguardo alla prospettazione dell'associazione interveniente nel giudizio – che alla stessa Corte, in altra occasione, era parso contraddittorio subordinare la garanzia dell'uguaglianza, concorrendo essa alla protezione delle minoranze, a considerazioni di carattere quantitativo/sociologico non molto distanti da quelle logiche politiche maggioritarie, cui ci si dovrebbe invece ora sostanzialmente rimettere».

Giudice delle leggi, la responsabilità politica che l'esecutivo si assume in ordine alla fase di avvio, contrattazione e stipula dell'intesa[18].

Come ricordato, quanto all'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost. si riscontrava un consenso orizzontale e generalizzato nella letteratura, che intravedeva nello strumento dell'intesa il mezzo principale con cui sanare il divario che si era creato e, successivamente mantenuto, tra la Chiesa cattolica e le confessioni di minoranza. Non a caso, l'intesa è stata considerata, per lungo tempo e a ragione, lo spazio del dialogo e del confronto attraverso il quale si realizza(va), in un contesto di libertà e cooperazione, il principio di bilateralità: un luogo e un tempo cioè dove le singole confessioni, al di là di ogni rigida preclusione, potessero avanzare le proprie richieste, interloquendo con il potere pubblico in una posizione di sostanziale parità.

In effetti, se si volesse ridurre ai minimi termini il contenuto precettivo dell'ultimo comma dell'art. 8 Cost., esso consisterebbe «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»[19]. Pertanto, il principio pattizio sotteso all'intesa – specie nella la fase delle trattative

[18] In argomento è opportuno riportare le parole della stessa Corte costituzionale che, nella sentenza n. 52/2016, afferma inequivocabilmente che «Il Presidente del Consiglio dei ministri è l'organo competente a dichiarare la volontà del Governo: il potere esecutivo, infatti, non è un "potere diffuso", ma si concentra nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo affermata dall'art. 95, primo comma, Cost. (sentenza n. 69 del 2009 e ordinanze n. 221 del 2004 e n. 123 del 1979). E le determinazioni concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 Cost. sono espressamente assegnate al Consiglio dei ministri dall'art. 2, comma 3, lettera l), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), ovvero proprio dalla legge che dà attuazione all'art. 95 Cost., definendo l'organizzazione e le attribuzioni del Governo. Nel conflitto in esame, va riconosciuta la legittimazione attiva anche del Presidente del Consiglio dei ministri in proprio, poiché nel procedimento di stipulazione delle intese – e in particolare nella fase iniziale di cui qui si discute, quando cioè si tratta di individuare l'interlocutore e avviare le trattative – la Presidenza del Consiglio assume autonomo rilievo, come è stabilito nell'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), in cui si afferma che il Presidente del Consiglio si avvale della Presidenza del Consiglio nei rapporti tra il Governo e le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e come è confermato dalla prassi».

[19] CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52/2016.

prodromiche alla stipula – dovrebbe tendere, secondo l'autorevole interpretazione che ne fornisce la Corte costituzionale, «al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso». Proprio quest'ultimo elemento, peraltro, «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»[20]. In altre parole, l'architettura del precetto costituzionale in esame pone a fondamento dell'intesa l'elemento consensuale, ossia il convergere delle rispettive rappresentanze in relazione a un contenuto considerato ottimale, o comunque soddisfacente: essendo perciò centrale la volontà degli attori in campo, è evidente che può suggellarsi l'intesa solo con un compromesso tra gli stipulanti. Qualora quest'ultimo manchi, è evidente come non si possa giungere alla fase finale del 'segmento governativo', ovvero la firma dell'intesa.

D'altronde, se la letteratura ha censurato alcuni passaggi della già ricordata sentenza della Consulta n. 52/2016 in merito alla categorizzazione della decisione sull'avvio delle trattative come atto politico dell'esecutivo[21], imbrigliando la disposizione contenuta nell'art. 8, Co. 3, Cost. all'interno di uno *specimen* giuridico qualificato come desueto[22] e in ogni caso ritenuto 'problematico'[23], non si riscontrano

---

[20] CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 52/2016.

[21] Cfr. P. BARILE, voce *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano 1959; O. RANELLETTI, A. AMORTH, voce *Atti politici (o di governo)*, in *Novissimo digesto italiano*, vol. I, 1958; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Il Diritto amministrativo*, 3, 2012, pp. 332 e ss.

[22] In argomento, rimango classici gli studi di E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 4 e ss.; C. DELL'ACQUA, *Atto politico ed esercizio di poteri sovrani*, CEDAM, Padova, 1983, p. 4 e, più approfonditamente, G. DI GASPARE, *Considerazioni sugli atti di governo e sull'atto politico. L'esperienza italiana e francese nello Stato liberale*, Giuffrè, Milano, 1984, pp. 84 e ss. Di recente, si veda V. GIOMI, L*'atto politico e il suo giudice. Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela*, Franco Angeli, Milano, 2023.

[23] Lo snodo centrale della sentenza n. 52/2016 ha attirato numerose critiche che sono state espresse copiose in letteratura: l'insindacabilità dell'atto di avvio delle trattive per la stipula dell'intesa, e quindi la selezione dell'interlocutore confessionale, è stata infatti oggetto di censure da buona parte della dottrina. Sul punto D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *Federalismi*, 7, 2016, p. 13, sostiene che un «atto governativo privo di rispondenza ai dettami della

in dottrina voci critiche rispetto alla possibilità per il Governo di concludere o no l'intesa, a prescindere dallo stato di avanzamento delle negoziazioni. Se, quindi, può (e deve) essere problematizzata la cernita dell'interlocutore confessionale nella fase dell'avvio delle trattative[24], è difficile pensare di eliminare *tout court* il margine di discrezionalità dell'esecutivo nel successivo passaggio della sottoscrizione dell'intesa: diversamente opinando, infatti, si deformerebbe in maniera irreversibile la prassi che si è istituita negli ultimi quarant'anni e, soprattutto, si minerebbe alla radice il principio di bilateralità. Verrebbe cioè a mancare quella fase di dialogo e confronto (ed, eventualmente, scontro) con i rappresentanti confessionali: si negherebbe quindi quella necessaria e libera cooperazione che al contrario dovrebbe contraddistinguere i rapporti tra il potere pubblico e i rappresentanti dei corpi intermedi, tra cui tradizionalmente rientrano le confessioni religiose. È pertanto davvero difficile, se non impossibile, pensare attualmente a una totale eliminazione della discrezionalità delle istituzioni pubbliche, esecutivo *in primis*, in sede di conclusione dell'intesa: in effetti, se così non fosse, non si potrebbe parlare né di accordo né tantomeno di trattativa che presuppongono sempre l'esercizio di una volontà sull'*an* e sul *quomodo* relativi alla

Carta non può, in altri termini, essere sanato dal Parlamento. Postulare dunque l'astratta insindacabilità giuridica di un atto a fronte del mero controllo politico sempre operabile dal Parlamento equivarrebbe a conferire al Parlamento il potere, se del caso, di tollerare e consentire al Governo l'adozione di atti in concreto contrastanti con la stessa Costituzione. [...] In altri termini, è il merito politico delle scelte operate dal Governo, tra quelle costituzionalmente legittime e possibili, ad essere fonte della possibile responsabilità politica idonea ad incidere sul vincolo fiduciario». Di questo avviso anche, 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*, 26, 2016, pp. 1-35. Già prima, in nuce traspaiono ragionamento analoghi in S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera* querelle *politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2014, p. 14.

[24] Peraltro, in dottrina, relativamente proprio a tale questione non si è mancato di rilevare «i difetti, le lacune, a cominciare proprio dalla prassi seguita nella stipulazione di questi accordi», e segnatamente, «La carenza di disciplina del procedimento e dei requisiti necessari per addivenire ad intesa, la discrezionalità del Governo in tema di iniziativa fanno apparire l'accordo come il frutto di una arbitraria concessione dello Stato», B. RANDAZZO, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2001, p. 216.

conclusione del 'compromesso pattizio'[25]. In altre parole, «per accordarsi bisogna per forza di cose essere in due»[26].

In questo senso, dunque, con la sentenza n. 52/2016 la Consulta riconosce inequivocabilmente al legislatore la possibilità di intervenire in modo decisivo sulla procedimentalizzazione della fase di avvio dell'intesa. Pure in dottrina, del resto, non si è mai auspicato un obbligo in capo al potere esecutivo di addivenire alla stipula della stessa, sulla base, peraltro, di quali criteri non è dato sapere. Se così non fosse, si rischierebbe di compromettere la tenuta stessa dell'art. 95 Cost., determinando un evidente conflitto tra poteri dello Stato. Ad ogni modo, qualunque riconsiderazione dell'odierno impianto normativo non può prescindere dalla «via maestra indicata dalla Costituzione per definire e regolare i rapporti dello Stato con le confessioni religiose»[27]: ovvero il sentiero, spesso irto e tortuoso, segnato dall'art. 8 Cost. Proprio da questa rapsodica premessa è necessario prendere le mosse al fine di individuare, anzitutto, l'ampio spettro di garanzie che attualmente il sistema delle intese riconosce alle confessioni religiose.

2. *La volontà politica e le ragioni di un'intesa: sigillo di garanzie esorbitanti o residuo di privilegi anacronistici?*

Giova ribadire, a scanso di equivoci, un primo dato che pare ovvio ma che – forse proprio per questa ragione – si tende a dimenticare: la Costituzione individua nell'intesa, approvata con legge, lo strumento attraverso il quale si compie e perfeziona il dialogo istituzionale tra le confessioni religiose e il potere statuale. L'art. 8, co. 3,

[25] Tale rilievo si fonda per N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28, 2016, p. 6, sul «principio generale della libertà contrattuale, per cui nessuna delle parti può essere costretta ad accettare la proposta dell'altra: neppure il Governo a stipulare un atto bilaterale, quale l'intesa, a semplice richiesta di un gruppo autoqualificantesi come confessione religiosa».

[26] M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 25.

[27] G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008, p. 18.

Cost. cristallizza pertanto un modello di rapporti con il fenomeno religioso associato che è necessario tenere in debita considerazione quando si affronta il complesso tema del governo delle minoranze confessionali: da ciò, infatti, deriva che qualunque normativa che si ponga in contrasto o 'bypassi' il disposto costituzionale è destinata inesorabilmente alla riprensione da parte della Consulta. Se perciò s'intende rifondare o, per meglio dire, rivoluzionare, la politica ecclesiastica italiana nella sua essenza, cioè il modello fissato dal legislatore costituente, è necessario giocoforza procedere a una revisione costituzionale, disponendo delle maggioranze parlamentari qualificate di cui all'art. 138 Cost. Una revisione, tuttavia, quella sull'art. 8 Cost., che non solo non è apertamente perorata dalla comunità scientifica – anzi, una parte della dottrina ne contesta addirittura la concreta fattibilità[28] –, ma che rischia altresì di scardinare una regolamentazione bilaterale la quale, seppur tra chiaroscuri, ha garantito in definitiva diritti a numerose minoranze confessionali nel nostro Paese.

Si riscontra tuttavia in letteratura una corrente che, sotto vari profili, ha censurato pesantemente l'istituto dell'intesa, e specialmente le procedure – invero le prassi amministrative – che attualmente presiedono l'avvio delle trattative e il successivo passaggio di approvazione parlamentare[29]. In tal senso, già da tempo, l'intesa non è più percepita da una parte della dottrina come il paradigma della

[28] Almeno in ordine alla declinazione relativa al principio di bilateralità, cfr. I. ZUANAZZI, *Le fonti del diritto in materia di convivenza delle religioni*, in I. ZUANAZZI, M.C. RUSCAZIO, M. CIRAVEGNA, *La convivenza delle religioni negli ordinamenti giuridici dei Paesi europei*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 131.

[29] Segnatamente, sul punto – forse in maniera un poco netta – 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*, 2010, p. 40, afferma che «La via della contrattazione bilaterale pensata dai Costituenti come il mezzo più efficace per assicurare alle confessioni religiose l'eguale libertà proclamata al I comma dell'art. 8, per parecchi decenni è stata bloccata dall'atteggiamento ostile dei vari governi che di fatto hanno opposto strenua resistenza di fronte alle richieste delle confessioni religiose di iniziare le trattative per la stipulazione delle intese. La tardiva attuazione dello strumento pattizio lo ha reso inadeguato di fronte ai cambiamenti avvenuti nel frattempo nella composizione della popolazione dal punto di vista religioso, del tutto impensabili quando la norma era stata concepita ed aveva come possibili destinatari pochi culti (valdesi, evangelici, ebrei, greco- ortodossi, legati dalla comune matrice giudaico-cristiana), lasciando intravedere l'effettiva possibilità di concludere un'intesa per tutte le confessioni interessate».

bilateralità in cui si suggella – in un reale processo dialettico – l'accordo tra le confessioni religiose diverse dalla cattolica e la controparte governativa, ma, per converso, la concretizzazione del disposto costituzionale si sarebbe tramutato, per una sorta di esiziale eterogenesi dei fini, in un congegno di insostenibile privilegio[30]. Insomma, un 'meccasimo inceppato' in cui tutte le richieste di libertà si sarebbero «scaricate sulla bilateralità e, in particolare, sull'istituto delle intese»[31]: il quale avrebbe fagocitato ogni altro strumento potenzialmente idoneo al *management* del pluralismo religioso italiano.

Censure e critiche, queste, che dimostrano inequivocabilmente la meticolosità dell'ecclesiasticistica italiana che, proprio su questo frangente, si è a lungo intrattenuta, restituendo alla comunità scientifica sia suggestive riflessioni di sistematica generale sia prospettive concrete di modificazione dell'assetto normativo odierno. Gli studi sul tema sono numerosi e, in questa sede, ad essi si rinvia per l'enucleazione compiuta degli innumerevoli rilievi relativi al 'metodo della bilateralità'[32]. A ogni modo, invertendo i tradizionali termini del processo baconiano, data per assunta la *pars destruens* magistralmente tratteggiata dalla dottrina, occorre comporre l'altra parte dell'infranto. Ovvero, soffermarsi sugli oggettivi e inequivocabili vantaggi che il sistema pattizio è capace di offrire agli interlocutori religiosi, i quali, ancora oggi, desiderano intrattenere rapporti istituzionali con lo Stato, evitando, per quanto possibile, di gettare via il bambino con l'acqua sporca: insegnamento della saggezza popolare che, al di là della dimensione propriamente giuridica, richiama alla mente un principio di buon senso.

---

[30] In particolare, per F. ALICINO, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2023, p. 158, «gli abiti teorici non sempre si adattano all'effetto pratico dei fatti normativi. Quello cucito addosso agli artt. 7.2 e 8.3 Cost. è risultato con gli anni troppo stretto innanzi all'attuazione di altre regole e di altri principi costituzionali, a cominciare dalla laicità, uno dei fondamentali profili della forma di Stato delineata nella Carta repubblicana».

[31] A. FERRARI, *Intese e sfide del pluralismo in Italia*, in *Laicità e libertà religiosa*, Edizioni Rezzara, Vicenza, 2013, p. 42

[32] Cfr. *ex multis*, 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; M. TOSCANO, *Laicità dello Stato e specificità della disciplina pattizia*, CUEM, Milano, 2008; F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013.

Per come si è intessuta l'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost. sia nella prassi sia nell'effettiva concretizzazione del principio di bilateralità, possono riscontrarsi almeno tre profili che fanno dell'intesa un istituto ampiamente garantista, nel senso proprio del termine, per le confessioni di minoranza: le plurime richieste di avvio (o modifica) dell'accordo pattizio lo dimostrano in maniera patente[33]. Se si volessero dunque riassumere le motivazioni che dovrebbero sospingere verso una reale valorizzazione della legislazione sulla base di intese, si potrebbero individuare pertanto tre epistili: rispettivamente, una ragione storico-ontologica, una ragione politica e, infine, una ragione pratica.

2.1 *La ragione storico-ontologica. Il rapporto di cooperazione come salvaguardia della separazione degli ordini*

Senza aver la presunzione di indagare la genesi di quello che poi è divenuto l'attuale art. 8 Cost., nonché il relativo dibattito assembleare, basti ricordare che l'istituto dell'intesa – almeno sotto il profilo più squisitamente giuridico – trova la sua ragion d'essere in una promessa di libertà e autonomia, e viepiù nell'intento di costituire un argine al potere pubblico: in ultima analisi, infatti, l'esigenza di raggiungere un accordo con gli attori religiosi istituzionalizzati era (ed è) direttamente funzionale a garantire in maniera chiara e univoca uno spazio incoercibile di libertà alle confessioni religiose. Altresì, se si volessero leggere i primi due commi dell'art. 8 in relazione organica con il terzo, come peraltro la stessa Corte costituzionale indica[34],

[33] Recentemente, si veda la sigla della modificazione delle intese con la Tavola Valdese e con le Assemblee di Dio in Italia, avvenuta a Palazzo Chigi il 27 settembre 2024 da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri e dei rappresentanti confessionali.

[34] Segnatamente, G. D'ANGELO, *Attualità delle intese ex art. 8 Cost.*, cit. pp. 27-28, commentando la celebre sentenza della Consulta n. 52/2016, è convinto che «tra i commi 1 e 3 della medesima disposizione costituzionale sussista un nesso sistematico-ricostruttivo. È proprio questo nesso, infatti, che consente di ricomporre in un unitario quadro di garanzie costituzionali il *proprium*, le specifiche ragioni dell'intesa». Ed in effetti, alla luce di questo nesso di interdipendenza occorre leggere le disposizioni contenute nell'art. 8 Cost., nella misura in cui «il principio affermato dal primo comma dell'art. 8 continua quindi a guidare l'interprete nell'enucleare

ne deriverebbe un sostanziale rafforzamento tanto sotto il profilo dell'uguaglianza tra le confessioni religiose (il che, metterebbe al riparo – se mai ce ne fosse il bisogno – da possibili tentazioni confessioniste dello Stato) quanto, soprattutto, rispetto alla loro autonomia. Si potrebbe dire, sul punto, che attraverso la previsione di cui all'art. 8, co. 3, Cost. si sublima definitivamente l'indipendenza confessionale. Essa si ripercuote, in prima battuta, proprio sulla possibilità di giungere a una pattuizione con l'autorità pubblica e, quindi, dischiude a un dialogo formalmente paritario.

Peraltro, l'utilizzo del termine 'intesa', locuzione estranea al lessico giuridico italiano prima del varo della Costituzione, è sintomatico della volontà della Costituente di intercettare, attraverso una formulazione ad ampio spettro, le possibili estrinsecazioni di volontà tanto delle rappresentanze confessionali quanto di quelle statali: si sarebbe potuto, ovviamente, procedere diversamente, adottando strumenti già conosciuti e praticati dalla scienza giuridica del tempo. La scelta del legislatore costituente configura invece – e la realtà lo ha dimostrato – una sfida che necessita di equilibrio, pazienza e continua messa in discussione[35]: sia per la confessione, che è chiamata a interfacciarsi con il potere civile, geloso custode delle proprie prerogative, sia per l'autorità statuale, che in forza di un vincolo autoimposto, sussumibile nel generale principio di separazione degli ordini, deve abdicare alla tentazione di entrare in una sfera di attribuzioni che le sono estranee, accettando dunque che vi siano ambiti della vita

ragioni e portata dello strumento previsto dal suo terzo comma e nel definirne il significato quale espressione qualificata del principio c.d. della bilateralità necessaria o pattizia. Proprio la riconosciuta estensione alle confessioni religiose diverse della cattolica del canone della distinzione degli ordini – estensione che, come si è visto, è implicitamente presupposta dal comma 1 dell'art. 8 Cost. – consente così di conciliare l'affermazione dell'eguale libertà con la previsione della necessità di un'intesa con le confessioni religiose per la disciplina dei loro rapporti con lo Stato».

[35] In argomento, P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 23, 2016, p. 24, giustamente sottolinea che «Il sistema pattizio voluto dai nostri costituenti, e come concretamente attuato, non riflette la logica unilaterale e paternalista degli statuti personali, che lasciava immutato l'universo confessionale favorendone una chiusura autoreferenziale in cambio della mera fedeltà all'autorità politica [...] ma realizza l'incontro tra due ordinamenti - quello statuale e quello confessionale - favorendo un processo di reciproca apertura sulla base di alcuni valori condivisi, quelli del primato della persona umana e dei suoi diritti e libertà fondamentali».

dei consociati dinanzi ai quali la regolamentazione statale si deve arrestare per non travalicare quell'argine, ossia la distinzione tra temporale e spirituale, intrasgredibile presupposto logico di qualunque concezione di laicità[36].

L'impianto istituzionale dettato dall'art. 8, co. 3, Cost., dunque, ha modellato indelebilmente la fisionomia delle attuali relazioni tra lo Stato e le chiese[37] e tale rilievo, se appare ormai fossilizzato nelle stratificazioni del diritto ecclesiastico italiano, rappresenta la reale cifra di distintività del nostro ordinamento giuridico. Tralasciare o, eventualmente con qualche artificio, obliterare tale dato significa implicitamente rinunciare a una porzione rilevante e qualificante della disciplina e, al contempo, tradire la volontà della Costituente, per la quale «le intese rappresentano "il presupposto costituzionale indefettibile", la piattaforma per le successive leggi relative alle discipline dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica, regolando le materie che presentano profili di comune interesse»: tale per cui il dettato costituzionale pretende che «i rapporti con le confessioni "acattoliche" non siano definiti in via unilaterale ma concordati con la controparte»[38].

2.2 *La ragione politica. Intese fotocopia (?): dall'(in)dimostrabile al dimostrato*

Non può negarsi che l'istituto dell'intesa abbia assunto, negli ultimi quarant'anni, specifici caratteri altamente garantisti. Uno

[36] Sul punto, per tutti, si rimanda a G. DALLA TORRE, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, in *Rivista internazionale di filosofia e del diritto*, 1, 1991, pp. 274-300; ID., *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Edizioni Studium, Roma, 1992, ID., *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica sulle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, AVE, Roma, 1996; ID., *Laicità come neutralismo dello Stato?*, in *Dialoghi*, 2005, pp. 44-51; Id., *Le «Laicità» e la «Laicità»*, in *Archivio giuridico*, 3, 2007, pp. 3-25.

[37] Con tale eccezione ci si riferisce, seppur impropriamente, a tutte le forme di religiosità istituzionalizzate.

[38] A. FUCCILLO, *Le intese senza intesa: nuovi modelli per la cooperazione tra Stato-confessioni religiose*, in *1929-2019. Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, in *Diritto e religioni – Quaderno monografico a cura di* M. D'ARIENZO, 1, 2019, p. 232.

strumento, questo, messo a disposizione dall'ordinamento civile per assicurare un plesso di tutele solo alle confessioni, ossia a quelle particolari formazioni sociali che godono di un'indubbia rilevanza costituzionale ed entro le quali si plasma l'identità religiosa degli individui. Ciò peraltro è dimostrato, *a contrariis*, da quella parte della dottrina che concepisce tali garanzie come veri e propri privilegi, riconoscendone giocoforza una portata perfino troppo tutelante[39].

Ad ogni modo, il principio di bilateralità e, insieme, il principio supremo di laicità dello Stato italiano trovano nell'istituto giuridico dell'intesa lo strumento della loro visibile 'incarnazione': non che senza di esso non si possano immaginare forme differenziate di laicità, ma nel senso che attraverso l'accordo previsto proprio dall'art. 8, co. 3 Cost., può esercitarsi la «non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni», garantendo che il primo salvaguardi «la libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»[40]. Per inciso, la *ratio* dell'intesa risponde altresì a ragioni di eguaglianza sostanziale: infatti, proprio con il metodo della bilateralità si mira a tutelare nella maniera più ampia possibile – ossia attraverso un rapporto orizzontale – tutti i potenziali interlocutori religiosi che intendano imbastire un dialogo 'di secondo livello' con l'autorità statuale. Che il sistema previsto dall'art. 8 Cost. determini la creazione di un doppio circuito (o triplice, se si considerano le confessioni di fatto) è ormai pacifico: solo infatti attraverso l'intesa, come noto, si può attualmente accedere, per pattuizione, ai benefici che lo Stato riconosce alle confessioni religiose per il tramite dell'accordo[41]. D'altronde, come già ricordato, è la trama del dettato costituzionale a tracciare la via, nella

[39] Cfr. per tutti, F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013.

[40] Corte costituzionale, sentenza n. 203/1989.

[41] Peraltro, A.G. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, a cura di D. FERRARI, Claudiana, Torino, 2017, pp. 143-144, in cui l'Autore evidenzia, in relazione al rapporto tra art. 7 e art. 8 della Costituzione, «distinzioni lessicali che celavano livelli differenziati di riconoscimento e forse anche di tutela della libertà religiosa ma che sotto il comune cappello dell'art. 8, 1° comma […] permetteranno comunque una giustificazione unitaria per la futura politica ecclesiastica italiana. Così a distanza di anni si potrà leggere in un modello calibrato principalmente su esigenze storicamente determinate, una scelta lungimirante che in effetti l'insieme delle disposizioni consente».

misura in cui il fine della bilateralità pattizia, estesa per volere della Costituente alle confessioni diverse dalla cattolica, è funzionale «ad evitare ricadute in forme di neogiurisdizionalismo, interdette dal principio di laicità quale sotteso alla nostra Costituzione, per il quale lo Stato laico è una *societas imperfecta*, nel senso che la sua sovranità non si estende su tutto il reale ma incontra un limite nelle manifestazioni temporali dell'ordine religioso»[42]. Ed è proprio l'intesa che finisce per delimitare i confini delle due sfere d'influenza. Tale patto di cooperazione, quindi, deve essere orientato a disciplinare «solo ed esclusivamente la materia dei rapporti tra l'ordine temporale dello Stato e l'ordine spirituale delle confessioni religiose (cosiddetto diritto ecclesiastico pattizio)», il quale, come noto, configura «una 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»[43].

Ciò ha determinato lo snodarsi di una prassi che ha condotto a una sostanziale uniformazione del contenuto delle intese, tale per cui pressoché tutti gli accordi stipulati dopo la cosiddetta 'prima stagione' si sono modellati intorno a una matrice comune[44]: una sorta di calco su cui tutte le formazioni religiose che si sono viste approvare l'intesa avrebbero accettato (o sopportato, a seconda dei punti di vista)[45]. In effetti, a ben vedere, le garanzie orbitano – con una diversa pregnanza a seconda della confessione che si prendono in esame –

[42] G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 18.

[43] F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15, 2020, p. 18. Sempre sul punto, si veda G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, a cura di S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, Utet, Torino 2000, p. 44.

[44] Cfr. N. COLAIANNI, *Diritto ecclesiastico attuale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 16, 2023, p. 2.

[45] Come noto, si fa riferimento al cosiddetto fenomeno delle "intese fotocopia": sul punto si veda G. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2007; V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, p. 11; A. ALBISETTI, *Le intese fantasma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012, p. 6.

intorno ad alcuni centri gravitazionali quali: l'assistenza spirituale, l'istruzione religiosa e la regolamentazione afferente ai titoli di studio, il riconoscimento civile del matrimonio religioso e degli enti confessionali, il finanziamento pubblico, le previsioni relative alla figura del ministro del culto, i beni culturali di interesse religioso, le festività religiose[46] ecc. Evidentemente, sempre per volere delle confessioni stipulanti, si è poi proceduto a normare specifici profili legati alle peculiarità loro proprie: si pensi, solo a titolo esemplificativo, alla figura del colportore avventista[47], ovvero all'intesa con le comunità ebraiche che garantisce, nei termini previsti, il rispetto di peculiari prescrizioni alimentari nelle cosiddette comunità separate.

Al di là di queste singolarità, la ripetitività dei contenuti, ormai invalsa, è stata oggetto di dure critiche di una parte della dottrina che ha denunciato la spiccata standardizzazione del contenuto delle intese, parlando – a questo proposito – di 'intese fotocopia': a ben vedere, tuttavia, la letteratura più accorta ha sì evidenziato una tendenza all'appiattimento delle tematiche distillate negli accordi, ma invero le reprimende sembrano essersi concentrate sul rischio di un

[46] E in effetti, i rapporti istituzionali tra Stato e confessioni secondo F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, cit., pp. 3-4 devono essere «necessariamente oggetto di accordi bilaterali (*principio di bilateralità necessaria*), perché riguardano *res mixtae*, ovvero fattispecie nelle quali gli aspetti spirituali sono inscindibilmente legati a quelli temporali, e quindi una disciplina disposta unilateralmente o autoritariamente andrebbe a violare il principio costituzionale di distinzione degli ordini. Pertanto, quando il Parlamento dovrà verificare se è possibile approvare per legge l'intesa stipulata dal Governo ex art. 8, terzo comma, Cost., 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, assolutamente inderogabile nella materia dei rapporti Stato-confessioni». Se sul contenuto delle intese si è verificato un certo appiattimento, sulla r*atio* dell'accordo si è invece assistito ad un vero e proprio mutamento di prospettive: è infatti noto a tutti che l'accordo con la Tavola valdese sia nato come 'patto di separazione' mentre risaputamente tutte le intese sottoscritte nel nuovo millennio sono caratterizzate da un approccio di tipo cooperativo. Cfr. A. RIBET, *Per un'alternativa al Concordato. Testo commentato dell'Intesa tra lo Stato italiano e chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, Torino, Claudiana, 1988, spec. p. 13. Ancora prima si veda P. BELLINI, *La tentazione concordataria. A proposito del progetto di intesa con la Chiesa valdo-metodista*, in *Il tetto*, 1980, p. 270.

[47] Cfr. I. BARBUSCIA, *L'intesa dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno*, in *Le intese viste dalle confessioni*, Jovene, Napoli, 1999, p. 51 ss.

pericoloso 'ricatto implicito' nei confronti delle confessioni. La creazione cioè di una sorta di 'contratto per adesione', un pacchetto preconfezionato che l'interlocutore confessionale sarebbe chiamato a sottoscrivere oppure, in caso di diniego, a rinunciare *in toto* alla trattativa: *tertium non datur*. Quest'ultimo aspetto, se confermato, meriterebbe una corale e ferma denuncia in relazione all'esercizio di una discrezionalità statale soverchiante e palesemente arbitraria: ciò, tuttavia, non sembra essere confermato dalla prassi. A eccezione dell'intesa stipulata con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, un *unicum* cui il decisore politico può e deve fornire delle risposte, tutte le intese che si sono avviate – è inutile negarlo, anche con difficoltà – sono del resto giunte all'approvazione parlamentare. Solo, infatti, nella famosa *querelle* riguardante l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, per ragioni squisitamente giuridico-formali e, ancor prima, per una motivazione di logicità intrinseca dell'ordinamento riguardante l'autoqualificazione dell'istante, si è proceduto al diniego delle trattative, innescando il lungo contenzioso definitivamente risolto dalla sentenza della Consulta n. 52/2016[48].

Quanto poi al contenuto effettivo dell'intesa, esso traduce la volontà sedimentatasi in forma di articolato normativo: un accordo, cioè, a sua volta derivante da un necessario ed inevitabile compromesso. D'altronde, il legislatore costituente non si è mai espresso esplicitamente, neppure in fase di dibattito assembleare, sulle precise finalità cui le intese avrebbero dovuto tendere né tantomeno sulle materie da disciplinare. E allora, proprio le materie regolate dai primi accordi bilaterali con le confessioni di minoranza in verità perimetrano – arduo in effetti sostenere il contrario – le tipiche aree di tutela inerenti alla libertà religiosa[49]. Non è forse un caso che i progetti di legge generale sulla libertà religiosa che si sono avvicendati negli ultimi anni abbiano proposto di regolare, salvo qualche eccezione, le

[48] Sul punto si rinvia alla bibliografia riportata in Capitolo I, par. 6, nota 154.

[49] Peraltro, già in tempi non sospetti, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 153, ricordava che le intese «si articolano intorno ad un nucleo fondamentale, comune anche al Concordato con la Chiesa cattolica: assistenza spirituale, istruzione religiosa, riconoscimento civile del matrimonio religioso, riconoscimento degli enti confessionali e […] finanziamento delle confessioni».

medesime materie disciplinate nelle intese già approvate[50]: in altri termini, trasponendo in una legge unilaterale, con qualche aggiustamento di forma, il cosiddetto 'diritto comune delle intese'[51].

Per altro verso, scorrendo il testo delle fonti di derivazione bilaterale, l'inveramento dell'art. 8, co. 3, Cost. ha saputo cogliere proficuamente le istanze delle singole confessioni religiose attraverso la valorizzazione di indiscutibili peculiarità[52]. Ciò è dovuto, almeno in prima battuta, alla reale – e, evidentemente, efficace – contrattazione da parte delle rappresentanze confessionali. Tale rilievo non può che essere salutato con favore perché perfeziona in maniera piena e nella forma più estesa possibile il principio di bilateralità nonché la cooperazione tra la rappresentanza confessionale e l'autorità statuale. Tuttavia, qualora ciò non avvenga, e ferma restando l'inesistenza di pressioni *ex parte Status*, pare un poco dietrologica l'obiezione per cui il contenuto dell'intesa si sia irremissibilmente uniformato a *diktat* statali: come se si volesse sostenere che sussista un'incapacità di cogliere le specificità degli istanti a causa di una volontà autocratica (indimostrata), verrebbe da dire perversa e prevaricatrice, del decisore politico. Partendo da tale assunto, occorrerebbe dimostrare che esista a monte un *self-restraint* da parte delle confessioni religiose che occulterebbero e taciterebbero le proprie reali esigenze al solo fine di concludere, possibilmente in tempi brevi, l'intesa[53]. Allo stato attuale, ciò

[50] Si tratta cioè per N. COLAIANNI, *Diritto ecclesiastico attuale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 16, 2023, p. 3, di «un diritto comune delle intese, costituito dalle norme che ricorrono sostanzialmente inalterate in ciascuna di esse, che ben potrebbe essere reso applicabile a tutte le confessioni attraverso una legge comune: riconoscimento degli enti e del matrimonio religioso civilmente efficace, istruzione religiosa a richiesta degli studenti, libero ingresso dei ministri di culto nelle istituzioni segreganti, finanziamento pubblico tramite offerte deducibili e riparto dell'otto per mille».

[51] Ancora una volta, l'espressione è di N. COLAIANNI, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19, 2012, p. 7.

[52] Si veda M. VENTURA, *Le intese originali*, in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 67 ss.

[53] Cfr. S. BORDONALI, *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra e l'ordinamento italiano*, ivi, pp. 137-138, i il quale segnala che il contenuto dell'intesa, pur conformandosi ad una certa ricorsività quanto ai contenuti, in definitiva, costituisce «in gran parte il frutto di un percorso selettivo che ha evidenziato aspetti comuni, ma anche il risultato di un progressivo integrarsi bilateralmente e in modo 'inclusivo', raggiungendo per tale via - che implica necessariamente anche delle rinunce – valori

non è emerso né tantomeno risulta provato. Ne consegue che la tesi per cui le confessioni si piegherebbero come fuscelli dinnanzi alla volontà statuale non risulta innervata su solide argomentazioni; come a dire che i rappresentanti delle confessioni diverse dalla cattolica non possiedano una reale capacità di tutelare e difendere i propri interessi di parte, flettendosi al dispotismo governativo a detrimento del bene dei propri fedeli.

Ad ogni modo, come peraltro di seguito verrà illustrato, per disinnescare alcune potenziali problematicità denunciate in letteratura e seguendo gli ammaestramenti della Corte costituzionale, sarebbe opportuno che il legislatore intervenisse per procedimentalizzare l'*iter* inerente alla fase delle trattative finalizzate alla stipula dell'intesa, tentando di trovare un equilibro tra la discrezionalità dell'amministrazione e l'uguale libertà delle confessioni in ordine all'accesso alle trattative medesime: non potendo comunque interferire sul contenuto *stricto sensu* dell'accordo il quale, per definizione, costituisce il risultato di un libero accomodamento del volere delle parti. Evidentemente, considerazioni diametralmente opposte potrebbero essere sviluppate nel momento in cui il decisore politico imponesse e dettasse l'articolato dell'intesa in ogni sua parte: se ciò fosse comprovato si determinerebbe una mortificazione e una negazione del principio della bilateralità, dacché esso si risolverebbe in un sostanziale 'contratto per adesione' strutturalmente incompatibile con la necessaria dialettica sottesa all'art. 8, co. 3, Cost.

2.3 *La ragione pratica. Alla ricerca di un equilibrio ottimale tra rigidità e flessibilità*

L'istituto dell'intesa, *rectius* la legge che contiene l'accordo approvato, gode, come noto, di una resistenza passiva del tutto peculiare: la legge di approvazione, infatti, non può essere modificata se non per via consensuale tra le parti contraenti[54]. Tale inusuale

condivisi». L'accordo in quanto tale è foriero, almeno in via potenziale, di «elementi non previsti e non prevedibili ai quali dare spazio o, comunque una risposta adeguata».

[54] Ormai la questione è pacifica in dottrina, sul punto si vedano le risalenti ma

capacità di resistere all'abrogazione potenzialmente operabile con successive leggi ordinarie è strettamente consequenziale alla logica sottesa all'accordo, segnatamente – ancora una volta – alla salvaguardia del principio di bilateralità[55]. Qualora infatti, una volta raggiunto il compromesso contenuto nell'intesa, il legislatore potesse liberamente intervenire su quanto pattuito, operando modificazioni unilaterali, svanirebbe – con un vero e proprio controsenso giuridico – il fondamento stesso della convenzione[56]. Sotto questo profilo, pertanto, la confessione che ha conseguito la stipula e la successiva approvazione dell'intesa vede la sua posizione 'blindata', ben consapevole che il potere pubblico non potrà – se non con il consenso di chi rappresenta il collettivo religioso – mettere in discussione quanto consolidato all'interno dell'accordo di cui all'art. 8, co. 3 Cost.

Tuttavia, il principio della bilateralità pattizia conosce, nella sua naturale esplicazione, un grado di elasticità alquanto consistente poiché esso poggia le proprie basi sul libero consenso: se, dunque, per un verso la legge di approvazione è inscalfibile unilateralmente, laddove però si raggiunga un accordo sull'eventuale modificazione di un'intesa già approvata è possibile, ed invero anche tendenzialmente agevole, operarla. Anche in questo caso, sono state molteplici le revisioni delle intese già diventate leggi. Si pensi, solo a titolo esemplificativo, alla modificazione relativa all'intesa con la Tavola valdese la quale, inizialmente, aveva rinunciato in nome di un separatismo militante ai benefici economici derivanti dal cosiddetto 'otto per mille',

---

lucide considerazioni di T. MARTINES, *Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto*, ora in *Opere*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 466 s.

[55] Propende per 'impossibilità di modificazione del precetto costituzionale in cui il principio si rinviene, ossia l'art. 8, co. 3, Cost, M. AINIS, *Laicità e confessioni religiose*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti Napoli, 26 ottobre 2007 - Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Cedam. Padova, 2008, p. 9 per il quale il congegno normativo in questione «rimane intangibile perfino rispetto al potere di revisione costituzionale, dato che l'art. 8 s'iscrive fra i "Principi fondamentali" della Carta: se lo Stato italiano, per regolare d'autorità i propri rapporti con una confessione religiosa, sostituisse il parametro normativo dell'art. 8, violerebbe il limite codificato dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 1146 del 1988». Dello stesso avviso anche I. ZUANAZZI, *Le fonti del diritto in materia di convivenza delle religioni*, in I. ZUANAZZI, M. C. RUSCAZIO, M. CIRAVEGNA, *La convivenza delle religioni negli ordinamenti giuridici dei Paesi europei*, cit., p. 131.

[56] Per tutti, si rimanda a A. RUGGERI, *Accordi con le chiese e Costituzione: forme e gradi di «copertura» giuridica*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, p. 723.

per poi mettere in discussione tale opzione, chiedendo la riapertura delle trattative: revisione che le è stata pacificamente e rapidamente riconosciuta[57]. Le intese sono quindi connotate, sotto il profilo giuridico, da un duplice carattere: per un verso, una stabilità e un grado di rigidità non indifferente che mette al riparo l'accordo contenuto nella legge di approvazione da 'attacchi' esterni e dalla tentazione di modificazioni o integrazioni unilaterali; per altro verso, in forza della natura contrattata dell'atto, qualora si coaguli una volontà concorde, è possibile effettuare modificazioni – anche rispetto a segmenti di centrale rilevanza – senza troppi intralci. Entrambi questi aspetti, se interpretati nella loro complementarità, danno conto di una duttilità dello strumento pattizio che è stato in grado di intercettare le istanze di tutela di un considerevole numero di confessioni religiose. Non si può però negare come sia difficilmente immaginabile l'idea di poter stipulare un'intesa con qualsiasi confessione oggi presente nel tessuto sociale italiano: anche per la sola evidenza che i collettivi religiosi potrebbero non aver alcun interesse a intrattenere rapporti istituzionali con lo Stato. Al contempo è altresì evidente che l'evoluzione dell'istituto incastonato nell'art. 8, co. 3, Cost. – ormai a quarant'anni di distanza– ha garantito, e continua a garantire, un ampio ventaglio di tutele a un cospicuo novero di confessioni, non solo riconducibili al ceppo abramitico.

L'operatività dell'intesa, se sembrava essersi nel tempo parzialmente 'sbiadita' – in effetti, l'ultima intesa è stata approvata nel 2019 – certamente nei più recenti tornanti della fase politico-istituzionale pare che la situazione si sia smobilizzata: l'insediamento della nuova *Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa*[58] non solo ha provveduto ad operare diverse modificazioni

[57] Rispetto alla Tavola valdese, la prima modifica, firmata il 25 gennaio 1993, è stata approvata con legge n. 409/1993, mentre la seconda il 4 aprile 2007, è stata approvata con legge n. 68/2009; rispetto all'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno, la prima modifica, firmata il 6 novembre 1996, è stata approvata con legge n. 637/1996, mentre la seconda, firmata 4 aprile 2007, è stata approvata con legge n. 67/2009; rispetto all'Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI), l'unica modifica, firmata il 6 novembre 1996, è stata approvata con legge n. 638/1996; in relazione alla Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI), l'unica modifica, firmata il 16 luglio 2010, è stata approvata con legge n. 34 /2012.

[58] La Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa è istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 agosto

ma pure si è recentemente giunti alla firma da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'accordo con la Diocesi Ortodossa Romena d'Italia[59]. Tale evidenza, nel solco l'*original intent* del legislatore costituente, pone nuovamente l'intesa al centro della politica ecclesiastica italiana: un'ottica, cioè, attraverso il quale si assicurino e garantiscano diritti e non già concessioni graziose dell'amministrazione alle confessioni che si dimostrano più 'fedeli' al potere costituito o più 'mansuete' e, quindi, meno problematiche. In questa prospettiva, l'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost. andrebbe dunque potenziata e valorizzata perché, come indicato dalla Costituzione, essa rappresenta la via preferenziale in materia di relazioni tra Stato e Chiese[60]: tale incedere non risponde solo al rispetto del profilo formalistico del dettato costituzionale, pure importante, ma è indiscutibile che l'ordito istituzionale desumibile dall'ultimo comma dell'art. 8 Cost. delinea uno degli strumenti, forse il principale, con cui si favorisce il pluralismo confessionale. È proprio con l'intesa, pertanto, che il legislatore, al di là degli slogan politico-ideologici, può riempire il contenitore concettuale del pluralismo delle appartenenze religiose con una serie di concrete agevolazioni e indiscutibili vantaggi: tali molteplicità visioni del mondo e d'intendere la vita non solo sono così riconosciute e legittimate nell'ordinamento giuridico, ma proprio l'applicazione del disposto costituzionale assicura loro un raggio di prerogative atte ad assicurare che tali acquisizioni siano concrete e definitive. Ulteriormente, l'intesa in sé considerata rappresenta il momento cruciale di un più ampio percorso dialogico tra lo Stato e le confessioni. Ciò configura viepiù anche il compimento di un itinerario di integrazione sociale e culturale della comunità religiosa, che parte anzitutto dall'accettazione reciproca della diversità degli ordini per passare al contestuale accoglimento di un

2023, modificato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 novembre 2023 e da ultimo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 luglio 2024.

[59] Comunicato stampa reperibile al seguente indirizzo internet: https://www.governo.it/it/articolo/intese-tra-stato-e-confessioni-religiose-mantovano-incontra-i-rappresentanti-della-diocesi.

[60] Sul punto, si vedano di recente le considerazioni di A. CELOTTO, *Gli articoli 7 e 8 della "Costituzione" e il metodo delle intese in Italia*, in *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, a cura di P. PALUMBO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 37 ss.

elementare sinallagma. Se nel nostro sistema giuridico lo Stato si impegna a non entrare in questioni spirituali che non gli competono, assicurando ampi spazi di libertà e salvaguardando uno spettro di tutele giuridiche ed economiche alle confessioni, per altro verso – tuttavia – le istituzioni religiose devono, in definitiva, dimostrare di aver accettato e interiorizzato i princìpi costituzionali che fondano la pacifica convivenza, pur nel margine di autonomia che la stessa Carta fondamentale riconosce loro[61].

In ultima analisi, dunque, pur nelle persistenti criticità evidenziate dalla letteratura, è opportuno rimarcare che il principio-metodo della bilateralità, e segnatamente l'intesa, «sia chiamata a ritrovare ragioni e contenuti di una continuità sostanziale tra la sua originaria funzione e le esigenze di adattamento imposte dall'affermarsi, nella prassi prima ancora che nelle costruzioni teoriche, di un nuovo modo di porsi delle relazioni tra ordinamento giuridico e fattore religioso, frutto a sua volta dell'impatto della globalizzazione e del connesso superamento del dogma della sovranità»[62]. Solo in questo modo, infatti, auspicabilmente si potrà operare quel «recupero della più genuina funzione libertaria, secondo uguaglianza, dell'intesa ovverosia di un suo rinnovamento, in linea di continuità, con le mutate esigenze della società multireligiosa e multiculturale»: ovverosia il ripristino di «una fisiologica esigenza di attualizzazione che è in realtà propria della normale dinamica evolutiva dell'ordinamento giuridico»[63]. L'intesa costituisce, nonostante i paradossi e le ambiguità – nonché le difficoltà 'politiche' riguardo la sua stipula/approvazione –, il

[61] Cfr. P. CAVANA, *Prospettive di un'intesa con le comunità islamiche in Italia*, cit., pp. 1-24. Sempre P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit., p. 39, più di recente, relativamente al sistema pattizio, sottolinea che «esso assicura a determinate confessioni già riconosciute, nell'ambito di un sistema strutturalmente aperto a successive integrazioni, un inserimento stabile e garantito all'interno di delicati apparati della pubblica amministrazione e l'accesso – peraltro non scontato - al sistema di finanziamento pubblico dell'otto per mille, sulla base di una verifica di congruità con i principi e valori costituzionali, tra cui quello di solidarietà (art. 2 Cost.), di cui è garante in ultima analisi il Parlamento, che deve tener conto di tutti gli interessi pubblici coinvolti, tra cui il corretto uso delle risorse pubbliche e le esigenze di tutela della sicurezza pubblica».

[62] G. D'ANGELO, *Attualità delle intese* ex *art. 8 Cost.*, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, 4, 2023, p. 25.

[63] G. D'ANGELO, *Attualità delle intese* ex *art. 8 Cost.*, cit., p. 25.

principale strumento di implementazione, in senso autenticamente giuridico, del pluralismo religioso che contribuisce a cementare, di concerto con la tutela di altre libertà, la tenuta dell'assetto democratico[64]. Affinché ciò non venga precluso occorrerebbe muoversi con cautela.

È opportuno cioè dispiegare la capacità espansiva dell'art. 8, co. 3, Cost. favorendo, sotto il profilo giuridico e politico, quanto più possibile la sottoscrizione di nuove intese con quelle rappresentanze religiose ampiamente ramificate sul territorio nazionale, le quali – un poco clamorosamente – sono munite ancora di tale rafforzato accordo. Non solo, infatti, sussistono intese sottoscritte e non ancora approvate (il riferimento, in questo caso, è alla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova), ma altresì alcune sigle confessionali, anche rappresentative di una consistente porzione di popolazione, neppure sono riconosciute ai sensi della vigente disciplina sui cosiddetti culti ammessi. È inutile nascondersi dietro un dito: al netto di considerazioni di contorno sulla reale efficacia dell'intesa nel cogliere le specificità proprie dell'attuale poliedrico panorama religioso, la più urticante questione, quando si tratta dell'inveramento del precetto costituzionale, inerisce soprattutto, e a ragione, alla condizione giuridica dell'islam, *rectius* degli islam, in Italia. È indispensabile francamente prenderne atto per avviare un dialogo sereno e aperto con istituzioni confessionali che rappresentano – secondo accreditati studi statistico-demografici – una tra le più diffuse realtà religiose del Paese: tra accelerazioni e frenate improvvise, infatti, il processo dialettico con le varie anime che compongono l'islam italiano è profondamente mutato negli ultimi anni[65]. Le sue sigle più rappresentative

---

[64] Cfr. A. VITALE, *Diritto pubblico e forme del potere. Potere politico, diritto pubblico, Stato*, in A. VITALE, G. D'ANGELO, *Diritto pubblico multilivello*, Arcoiris edizioni, Salerno, 2014, spec. p. 47 ss.

[65] Per una puntuale ricostruzione sulle relazioni tra l'islam italiano e l'ordinamento civile si rimanda ai contributi contenuti in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche*, Giappichelli, Torino, 2015, pp. 138-142. Cfr., *ex multis*, anche R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche*, a cura di S. FERRARI, il Mulino, Bologna, 2000, p. 69 ss.; F. PETRANGELI, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *AIC- Osservatorio costituzionale*, 1, 2012, p. 2; A. FABBRI, *Il Patto nazionale per un islam italiano come condizione*

paiono essersi collocate nell'alveo del pieno rispetto di quei princìpi e valori democratici[66] contenuti nella Costituzione e dunque qualunque aprioristica preclusione ideologica non giova di certo a fertilizzare quel pluralismo confessionale, culturale e sociale che configura uno dei pilastri del nostro sistema democratico. In altre parole, favorendo il riconoscimento dell'islam (o degli islam) e – in prospettiva, avviando le procedure per la stipula dell'intesa – si colmerebbe il significativo vuoto attualmente esistente, il quale ha favorito l'evidente scarto che contraddistingue, per rilevanza storico-sociale e per numero di aderenti, solo le comunità islamiche, attenuando peraltro in maniera sensibile le vistose discrepanze, ampiamente denunciate in dottrina, che connotano il governo del fenomeno religioso associato. Differenziazioni che, nella loro persistenza e nell'immobilismo del legislatore, rischiano di incancrenirsi fino a divenire focolai di discriminazione.

3. *Focalizzare il problema per individuare la soluzione: dove potrebbe innescarsi il cortocircuito?*

Stante quanto fino a ora rammentato, più che nell'intesa – anticipando la risposta del quesito in apice – lo snodo davvero problematico è da rintracciare nel riconoscimento dei collettivi religiosi: ed è proprio tale passaggio che andrebbe sottoposto a necessarie e urgenti

preliminare per la stipula di intese con l'islam, le fasi costitutive, in *Federalismi*, 10, 2017, pp. 1-15; M. MORUCCI, *I rapporti con l'Islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 38, 2018, pp. 1-31. Più di recente, una disamina attenta e dettagliata sulle questioni più problematiche cui i fedeli islamici devono far fronte in Italia è stata operata da F. ALICINO, *Constitutional Democracy and Islam. The Legal Status of Muslims in Italy*, Routledge, Londra - New York, 2023.

[66] Basti consultare gli ultimi statuti delle sigle maggiormente rappresentative dell'islam italiano, segnatamente la Comunità religiosa islamica italiana (COREIS), l'Unione delle Comunità Islamiche in Italia (UCOII) e la Confederazione Islamica Italiana (CII), da cui non emergono attriti sostanziali sul piano di diritto: ciò è evidenziato recentemente da F. BOCCA-ALDAQRE, *Manifesto dell'Islam italiano*, Mimesis, Sesto San Giovanni, 2024. Già prima, considerazioni del medesimo segno ma di più ampio respiro sono state svolte da A. PIN, *The Legal Treatment of Muslim Minorities in Italy. Islam and the Neutral State*, Routledge, London-New York, 2016.

modifiche, favorendo così l'apertura delle negoziazioni bilaterali per la sottoscrizione dell'intesa.

Il modello italiano di relazione istituzionale con gli aggregati religiosi di minoranza può, se debitamente 'corretto' nella fase prodromica al 'passaggio' verso l'intesa, costituire un interessante paradigma anche per altri Paesi a noi contigui per storia e tradizione giuridica: un modello adattabile, insomma, improntato a una bilateralità aperta e inclusiva in grado di minimizzare, attraverso la firma e l'approvazione degli accordi *ex* art. 8, co. 3, Cost., i divari che attualmente sussistono tra le confessioni di fatto, quelle riconosciute e, infine quelle dotate di intesa[67]. In altre parole, si riscontra in letteratura una condivisibile percezione che il nocciolo della riflessione sul ripensamento dell'odierno quadro normativo sulle intese «abbia a che fare non tanto con la riaffermazione della peculiarità giuridico-formale dei suoi strumenti e con la sua precisa perimetrazione oggettivo-materiale quanto con la necessità di instradare verso più sicuri e verificabili criteri di ragionevolezza gli effetti di qualificazione-selezione che l'intesa stessa inevitabilmente reca con sé, trasferendoli di conseguenza sul diritto statale unilaterale (sia esso comune o speciale)»[68]. Vale a dire che occorrerebbe – a Costituzione immutata – rimodellare il segmento procedimentale previo alla sigla dell'intesa, ossia il riconoscimento della personalità giuridica, il quale versa oggettivamente in uno stato di estrema precarietà.

La vera questione problematica, dunque, pare risiedere non tanto nell'incapacità dell'intesa di garantire diritti alle confessioni di minoranza – anzi, la prassi mostra esattamente il contrario e le tredici intese approvate lo attestano –, ma piuttosto nella mancata procedimentalizzazione della stessa e, specialmente, nel cosiddetto 'filtro in entrata', ovvero lo *step* del riconoscimento istituzionale della

[67] Si tratterebbe cioè di traghettare le confessioni di fatto verso il riconoscimento istituzionale, facilitando dunque la loro emersione qualora lo desiderino. Ciò evidentemente richiede, specie da parte dello Stato, di favorire tale processo attraverso passaggi amministrativi più agili e trasparenti. Sembra muoversi, almeno in questi ultimi tempi, la Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno: sul punto si vedano le considerazioni di G.M. IURATO, *Le intese in* itinere, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 97 ss.

[68] G. D'ANGELO, *Attualità delle intese* ex *art. 8 Cost.*, cit., p. 25.

confessione. A ben vedere, infatti, il congegno giuridico di cui all'art. 8, co. 3 Cost. sembra rappresentare una sorta di 'parafulmine' in grado di intercettare una serie di criticità le quali – a dispetto di quanto si possa pensare – invero non sono ad esso direttamente imputabili. Non è un caso che non risultino denunciate problematicità riguardo all'accesso alle trattative finalizzate alla stipula dell'intesa, eccezion fatta per la già rammentata vicenda riguardante l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti. Non è dunque l'intesa in sé a generare gli avvitamenti e le distorsioni che attanagliano la funzionalità del nostro sistema di relazioni Stato-Chiese, quanto piuttosto l'obsoleto e ambiguo sistema di riconoscimento delle confessioni di minoranza, regolato dalla normativa sui culti ammessi[69]: riconoscimento che, peraltro, almeno allo stato odierno, costituisce solo per prassi un requisito necessario al fine dell'avvio delle trattative[70]. E allora problematizzare, più o meno frontalmente, il plesso di garanzie suggellate nell'art. 8 Cost., non solo prefigura un *vulnus* allo spartito costituzionale ma, in definitiva, rischia di minare la tenuta di una società davvero plurale, dal punto di vista religioso e sociale, capace di riconoscere alle confessioni di minoranza un nucleo di garanzie volte alla loro valorizzazione. Le confessioni religiose sono (e rimangono) fondamentali matrici di senso in cui si realizza compiutamente l'identità del *civis-fidelis*[71], gruppi sociali che proprio in forza di questo

[69] La normativa fu deliberatamente pensata per O. GIACCHI, *La condizione giuridica dei culti ammessi in Italia*, Vita e Pensiero, Milano, 1937, p. 33, perché «fosse facilitata l'opera di vigilanza che su quei culti lo Stato italiano intende esercitare».

[70] Cfr. di recente, 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, pp. 561-593. Più in generale occorrerebbe superare il retaggio ideologico fascista che la normativa del 1929/1930 reca inevitabilmente con sé.

[71] Anche quella parte della dottrina che da anni incessantemente perora la causa dell'introduzione di una legge generale sulla libertà religiosa non mette in discussione la centralità nel nostro ordinamento della direzione tracciata dall'art. 8, co. 3, Cost.: di recente, si veda 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*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, pp. 45-74.

assunto godono di una precisa tutela per esplicito volere della Costituente.

4. *Oltre le Colonne d'Ercole. I progetti di legge generale e unilaterale sulla libertà religiosa: i destinatari e la* 'ratio *della razionalizzazione'*

Come ormai noto, nell'ottica del superamento della normativa sui culti ammessi, si è sviluppato in dottrina un ampio dibattito circa la promulgazione di una legge generale che ponga fine alle incoerenze del sistema generate dalla triplice condizione che attualmente le confessioni religiose assumono all'interno dell'ordinamento giuridico: ovvero, confessioni di fatto, confessioni riconosciute e confessioni dotate di intesa[72]. Prima di fissare qualche coordinata sulla lunga (e travagliata) gestazione dei progetti di legge generale in tema di libertà religiosa, è opportuno soffermarsi brevemente sulla tripartizione appena menzionata, al fine di meglio comprendere con quali intenzioni i redattori degli innumerevoli *drafts* legislativi si sono mossi, almeno sotto il profilo della tutela collettiva della libertà religiosa.

Le confessioni di fatto – il termine stesso lo evidenzia – sussistono concretamente nello spazio giuridico ma non sono dall'ordinamento civile né riconosciute né legittimate nella loro forma, proprio perché non si sono (ancora) strutturate secondo gli schemi normativi previsti dal potere pubblico e dunque non sono da esso percettibili. Ciò, è necessario preliminarmente precisarlo, potrebbe essere riconducibile anche alla volontà propria della comunità religiosa-spirituale. Rientrano in questa partizione, solo per fare un esempio, le maggiori sigle rappresentative dell'islam italiano[73] e, soprattutto, quasi tutti i

[72] Ci si riferisce alla classica tripartizione di C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 191 ss.

[73] Nonostante, infatti, i pareri favorevoli del Consiglio di Stato in merito al riconoscimento del COREIS e dell'UCOII, ancora non si è operato alcuna legittimazione sul piano formale. Segnatamente, il primo parere favorevole dei giudici amministrativi relativamente al riconoscimento del COREIS risale addirittura al 2001, come riportato da A. ANGELUCCI, *Una politica ecclesiastica per l'Islam*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, p. 146. Da ultimo, il parere n. 687/2023 del supremo consesso della magistratura amministrativa ha

nuovi movimenti religiosi: collettività spiritual-religiose che ancora non vogliono (o non possono, assumendo una lettura diversa) aspirare al riconoscimento formale[74]. Il principio di separazione degli ordini e della tendenziale irrilevanza per lo Stato dell'appartenenza confessionale dei propri cittadini impedisce che a questa 'categoria' possa essere imposta una qualifica confessionale rigida: in definitiva, le confessioni di fatto, spesso difficilmente 'avvertibili' dall'ordinamento, continueranno ad esistere nella misura in cui sussista uno Stato autenticamente laico e, pertanto, democratico. Esse sono il frutto della spontanea esigenza dei fedeli di riunirsi e di celebrare collettivamente la propria appartenenza confessionale: aggregati sociali che si formano e sviluppano sovente in maniera 'disorganica' (nonché spesso 'alluvionale') e, con la medesima facilità con cui si creano, possono finire per dissolversi. Ciò, tuttavia, non significa che anche queste realtà religiose non siano in grado di plasmare il tessuto sociale nazionale: le ricerche, anche dall'angolazione sociologica, si sono moltiplicate nell'ultimo ventennio e dimostrano come tali formazioni si intersechino attivamente con il contesto territoriale in cui risultano pienamente inserite[75]. Sotto il profilo strettamente giuridico, le confessioni di fatto non assumono alcuna veste giuridica regolamentata, ma talvolta sfruttano schemi previsti dal legislatore per forme di associazionismo connesse al cosiddetto Terzo settore: non di rado causando opacità, se non veri e propri abusi che necessiterebbero di uno studio più approfondito riguardo alle oggettive difficoltà (non puramente strumentali) di questi collettivi di emergere come confessioni religiose riconosciute[76].

---

inequivocabilmente affermato che «Alla luce di quanto esposto e della documentazione in atti, possono ritenersi sussistenti per l'U.CO.I.I. gli elementi individuati dalla giurisprudenza di questo Consiglio ai fini del riconoscimento della personalità giuridica ai sensi dell'art. 2 legge 24 giugno 1929, n. 1159 e del r.d. 28 febbraio 1930, n.289, sulla cui richiesta, pertanto, la Sezione ritiene di esprimere parere favorevole».

[74] Cfr. *amplius* Cap. II, par. 4.

[75] Di recente, si veda sotto il profilo sociologico W. SIMS BAINBRIDGE *The Sociology of Religious Movements*, Routledge, New York, 2021. Per un'analisi del contesto italiano si rinvia a M. C. GIORDA, A. GIORGI, S. PALMISANO, *The Puzzle of Italian Religious Freedoms: Local Experiments and Complex Interactions*, in *RELIGIONS*, 11, 2022, pp. 1-14.

[76] Sul cosiddetto fenomeno legato al mimetismo giuridico, specie in rifomento

Qualora una confessione decida di farsi riconoscere, ai sensi della disciplina vigente contenuta nella legislazione del 1929/1930, a essa sono attribuite le (limitate) garanzie che il legislatore fascista aveva deciso di conferire ai culti ammessi (o, per meglio dire, tollerati). Al netto dunque di alcune guarentigie, – specie in materia matrimoniale, corredate dalle disposizioni sui ministri del culto –, il profilo più rilevante dell'attuale sistema di legittimazione riguarda l'attribuzione della personalità giuridica[77], cui segue, per consolidata prassi, la possibilità di addivenire all'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa[78].

Da ultimo, come noto, vi sono le confessioni che hanno conseguito l'approvazione dell'intesa e che dunque, a seguito della positiva contrattazione con la controparte statale, hanno ottenuto non già un diverso *status*, quanto invece il riconoscimento di un ventaglio di garanzie decisamente consistenti; esse vedono la loro posizione protetta attraverso una legge che – come si è detto – gode di indubbie peculiarità nella gerarchia delle fonti del diritto. Quest'ultimo raggruppamento, attualmente composto da tredici confessioni, in forza di quanto appena ricordato, non può essere oggetto di diversa regolamentazione *ex parte Status* e consequenzialmente le leggi di approvazione e i diritti quesiti in esse suggellati non possono essere sottoposte a rimodulazioni unilaterali.

Se dunque le confessioni che hanno stipulato (e si sono viste approvare) l'intesa godono di una disciplina speciale, i progetti di legge

---

alle associazioni di matrice islamica, *ex multis* si rinvia a Cfr. A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, pp. 15-18; P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione o di culto*, in *Comunità islamiche in Italia*, cit., p. 83 e, nel medesimo volume: R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale. Assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere cultuale, rappresentatività di un islam italiano*, pp. 97-103; E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, pp. 123-148.

[77] Si farà riferimento nel prosieguo della trattazione al riconoscimento delle confessioni, ormai divenuto di uso comune anche nel linguaggio specialistico, che se più propriamente occorrerebbe utilizzare il termine specifico "enti di culto".

[78] Cfr. per tutti M. RICCA, *Legge e Intesa con le confessioni religiose: sul dualismo tipicità-atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 25 ss.

generale sulla libertà religiosa che dal 1990 si sono susseguiti hanno come naturali destinatarie tanto le confessioni attualmente riconosciute ai sensi della vigente regolamentazione (ovvero, la normativa sui culti ammessi) quanto, soprattutto, quelle comunità religiose che esprimono la volontà di vedersi 'accreditate' come tali dall'ordinamento civile: si tratta di una sequela di realtà confessionali le quali, pur desiderose di affrancarsi dall'invisibilità giuridica, non sono ancora giunte a quel grado di istituzionalizzazione ritenuto necessario ai fini del riconoscimento[79].

Come già più volte ricordato, il riconoscimento delle confessioni diverse dalla cattolica è attualmente regolato – peraltro in maniera disorganica – dalla legislazione sui cosiddetti culti ammessi[80], una trama normativa definita «di ordinario fascismo»[81], pesantemente bersagliata in letteratura. Le motivazioni di tali critiche sono facilmente intuibili: un plesso di norme di chiaro stampo giurisdizionalista e originariamente pensate quali concessioni e non attribuzioni di veri e propri diritti[82]. Pur nella permanenza di alcune parti palesemente incostituzionali, la legge n. 1159/1929 nonché il relativo regio decreto attuativo (n. 289/1930) sono stati più volte cesurati dalla

[79] Giova poi ricordare che vi sono pure realtà religiose (o spirituali) che non desiderano affatto essere riconosciute come confessioni religiose.

[80] Più precisamente, a fronte dell'orientamento della Corte costituzionale, non è del tutto congruente l'endiadi "culti ammessi" poiché l'espressione ormai ricomprende «tutte le confessioni religiose diverse dalla cattolica, che rientrano nella protezione dell'art. 8 della Costituzione», Corte costituzionale, n. 329/1997. Per un commento a tale sentenza G. FIANDACA, *Altro passo avanti della Consulta nella rabberciatura dei reati contro la religione*, in *Foro italiano*, I, 1998, c. 29

[81] L'espressione è di V. PACILLO, *La genesi della "legge sui culti ammessi". Il contributo degli ecclesiasticisti*, in *1929-2019 Novant'anni di rapporti tra Stato e confessioni religiose. Attualità e prospettive*, cit., p. 58.

[82] Ad ogni modo, S. BORDONALI, *La legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2020, p. 2, non ha potuto fare a meno di notare che «la legge sui culti ammessi del 1929 non si è rivelata poi così inconciliabile con il nuovo assetto istituzionale, sotto l'aspetto del rispetto delle diverse confessioni». Dello stesso avviso anche M. TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2003. II, p. 641 s.; 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 sulle libertà religiose*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 29, in cui l'Autore osserva che tali leggi «continuiamo ad applicarle […] e che possono essere lette alla luce dei principi costituzionali».

Consulta nelle loro disposizioni più marcatamente incompatibili con il regime costituzionale[83]. Pertanto, tutti i progetti di legge mirano in prima battuta all'abrogazione di questo microsistema normativo, in favore di una nuova legislazione ritenuta maggiormente rispettosa dei princìpi contenuti nella Carta fondamentale. In questa direzione, infatti, seppur in forme e modalità diverse, si muovono le proposte di riforma che hanno ripetutamente tentato di soddisfare quell'esigenza di libertà e uguaglianza che la normativa del 1929/1930, secondo una vasta corrente dottrinale, non può strutturalmente garantire[84].

Il primo obiettivo, dunque, dei progetti di 'legge-quadro' è rappresentato dal totale ripensamento della legislazione sui culti ammessi: un tentativo cioè di instaurare un nuovo e diverso corso della politica ecclesiastica nazionale indirizzato a una più ampia e onnicomprensiva tutela delle confessioni di minoranza e, al contempo, della libertà religiosa e di coscienza individuali. Al netto quindi delle singole disposizioni che sono rifluite nei vari *drafts*, giova sottolineare che lo sforzo dell'ecclesiasticistica, la quale proficuamente ed efficacemente si è spesa sul tema, si sia orientato verso il superamento formale e sostanziale del diritto comune attualmente vigente, ancorando l'auspicata legge generale ai presupposti costituzionali di cui al combinato disposto segnatamente tra gli artt. 3, 19 e 20 della Costituzione.

Già prima dell'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost., del resto, si discuteva della possibilità di varare una legge unilaterale al fine di disciplinare in maniera più organica e compiuta la libertà religiosa, in un periodo percepito come di transizione, in favore di quelle minoranze confessionali che tradizionalmente erano presenti sul territorio nazionale. Tuttavia, la discussione in ambito accademico si concentrava al tempo sull'eventuale concretizzazione del dettato costituzionale, pur in assenza di un autentico interesse della classe politica

[83] Cfr., sul punto F. OLIOSI, *Culti ammessi o confessioni religiose? Il concetto di minoranza religiosa nell'ordinamento italiano, tra profili critici e istanze inascoltate*, 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. 139 ss.

[84] Per tutti, di veda G. CASUSCELLI, *2021: sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezza e paura del cimento*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 1, 2021, pp. 1-20.

sull'argomento: la possibilità di dare forma a un progetto tanto ambizioso quanto complesso relativo al varo di una legge generale, dunque, si scontrava anzitutto con la mancata messa in pratica dell'art. 8, co. 3 Cost. e, ancora prima, con l'irrisolta questione della permanenza nel nostro ordinamento del Concordato del 1929 che non pochi problemi determinava – più sotto il profilo formale e di coerenza sistematica, in verità – in ordine allo sviluppo del pluralismo confessionale: il quale, per converso, gradualmente cominciava a ritenersi come una tematica di centrale rilevanza.

Come già ricordato, il 1984 segnava un vero e proprio spartiacque per la politica ecclesiastica italiana, riassumibile per un verso nella revisione concordataria con la Chiesa cattolica, per l'altro nella stipula, nel periodo immediatamente successivo, delle prime intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica[85]. In quel torno di tempo, invero, la dottrina ecclesiasticistica si focalizzava maggiormente sul contenuto e sulle ripercussioni giuridiche su tutto l'ordinamento delle intese approvate: non a caso, si è parlato in letteratura di una sorta di «cotta per le intese»[86]. Questa nuova temperie determinava la decadenza della riflessione scientifica, e soprattutto politica, sulla possibilità di emanare una legge generale, che veniva perorata perlopiù da voci isolate.

Solo successivamente le distorsioni imputate allo sviluppo del processo legato alla stipula stimolavano una rinnovata riflessione, decisamente più approfondita, sul varo di una 'legge-quadro' in tema di libertà religiosa: infatti, il sistema delle intese, alle soglie del nuovo millennio cominciava a percepirsi come ingiusto e sostanzialmente

[85] Non si può negare per L. MUSSELLI, *I cattolici e l'Unità d'Italia. Le linee di fondo dell'evoluzione di un rapporto*, in *Revista europea de historia de las ideas políticas y de las instituciones públicas*, 6, 2013, pp. 201-209, «l'importanza che ha avuto il Concordato – o ancora meglio l'Accordo di villa Madama, che nel 1984 l'ha sostituito – come modello per le nuove intese, stipulate ai sensi dell'art. 8 della Costituzione dallo Stato con le altre confessioni religiose. Con tale stipulazione, si è definitivamente affermato il sistema concordatario (che, con un accorgimento linguistico rispettoso del dato storico, si potrebbe meglio definire come sistema pattizio, in considerazione dell'estensione di questo modello funzionale al di fuori dei rapporti con la sola Chiesa di Roma), come mezzo di relazione tra lo Stato e le diverse Confessioni religiose».

[86] E. VITALI, *A proposito delle intese: crisi o sviluppo?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1997, p. 94.

escludente, in quanto caratterizzato da «abusiva premialità e tendenza discriminatoria»[87]. A ciò si aggiungevano altri due ulteriori fattori che muovevano definitivamente una parte della letteratura a interiorizzare e promuovere la necessità, considerata come sempre più urgente, del varo di una legge generale sulla libertà religiosa (e di coscienza). In primo luogo, come ricordato, il confinamento delle confessioni riconosciute nell'angusto perimetro sagomato dalla legislazione del 1929/1930, giudicata costituzionalmente incompatibile almeno in alcune sue parti dalla dottrina pressoché unanime e considerata incapace di cogliere le sfumature della poliedrica religiosità del nuovo millennio[88]. Ed è stata proprio l'esplosione della pluridiversità confessionale, segnatamente occasionata dalla vertiginosa diffusione dei nuovi movimenti religiosi, che ha ulteriormente scosso in maniera significativa la generale tenuta della legge sui culti ammessi: la quale nel frattempo, come detto, era già stata 'picconata' dalla Consulta in alcune sue disposizioni palesemente contrastanti con l'impianto costituzionale[89]. Cominciava infatti a serpeggiare in letteratura la consapevolezza dell'impossibilità di addivenire alla stipula dell'intesa con tutte le forme di religiosità-spirituali che si stavano allora diffondendo[90]: un procedimento, quello dell'intesa, oggettivamente lungo e

---

[87] F. ALICINO, *La bilateralità pattizia stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, p. 2 l'. A. poi prosegue affermando, in maniera netta, la sua contrarietà all'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost., arrivando a sostenere il cosiddetto "diritto comune sulla base di intese" «è sostanzialmente uniforme rispetto alla ristretta cerchia delle confessioni titolari d'intese, abusivamente premiale nei confronti dei soggetti forti della bilateralità pattizia, tendenzialmente discriminatorio nei confronti delle confessioni "altre" sprovviste di accordi con lo Stato. Confessioni che, considerata l'assenza di una legge sulla libertà religiosa, sottostanno ancor oggi alla legislazione del 1929-1930 sui culti ammessi», p. 2.

[88] Recentemente, in argomento si rimanda a M. PARISI, C*risi o ridefinizione del sistema di coordinazione tra Stato e Chiese nella logica costituzionale di garanzia del pluralismo religioso?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2019, pp. 103 -119; S. ALLIEVI, *Dal monopolio cattolico al caleidoscopio impercepito. Immagini del pluralismo religioso in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2, 2023, pp. 29-35.

[89] Cfr. M. MADONNA, *Breve storia della libertà religiosa in Italia. Aspetti giuridici e problemi pratici*, in *Cristiani d'Italia. Chiese, società, Stato, 1861-2011*, Treccani, Roma, 2011.

[90] Cfr. F. ALICINO, *Identità-differenze. La tutela delle minoranze religiose nell'esperienza giuridica italiana*, in *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, cit., pp. 116-120; G.B. VARNIER, *Origini e sviluppo delle garanzie di libertà per le*

tortuoso, altresì bisognoso di tempi di discernimento relativamente ampi e di un grado di istituzionalizzazione confessionale non indifferente. Caratteristiche, queste ultime, non confacenti alla liquidità di certi collettivi religiosi e all'evanescenza e volatilità delle relative appartenenze fideistiche: insomma – in tempi non sospetti – si escludeva che quello della conclusione delle intese fosse, in quanto accadimento straordinario, «un avvenimento di *routine*»[91].

In definitiva le ritrosie sull'attuale quadro normativo emerse dal vasto approfondimento scientifico sono da ricondursi in parte alla disillusione nei riguardi dell'istituto dell'intesa, ma soprattutto alla persistente vigenza di una legge ordinaria di matrice autoritaria, quella sui culti ammessi, considerata intollerabile nell'ordinamento democratico, dalla quale è scaturito il desiderio di tutelare in maniera sempre più pressante tutte le modalità di espressione collettiva dell'appartenenza confessionale attraverso il diritto comune[92].

Muovendo pertanto da queste considerazioni è forse utile ripercorrere, seppur in maniera cursoria, i progetti di 'legge-quadro' in tema di libertà religiosa che dal 1990 hanno ciclicamente impegnato la politica e la dottrina italiane[93].

---

minoranze religiose: dall'omogeneità al pluralismo, in *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, cit. p. 81 ss. Peraltro, C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, quinta edizione, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 271-272, ha evidenziato «l'inesistenza di un obbligo costituzionale dello Stato a disciplinare per intesa i rapporti con tutte, indistintamente, le confessioni religiose esistenti, o che si affaccino in futuro, nella società italiana. La proliferazione indiscriminata di intese può condurre a una sorta di impazzimento del sistema di relazioni tra Stato e Chiese. Tuttavia, non è neppure ipotizzabile la teorizzazione di una assoluta discrezionalità dell'esecutivo nel decidere sull'opportunità, o meno, di stipulare l'intesa con una determinata confessione. In questo modo si degraderebbe l'interesse della confessione ad un interesse, o aspettativa, di mero fatto. Di qui l'opportunità, se non proprio la necessità, di individuare alcuni criteri oggettivi sulla base dei quali il Governo possa operare in modo non arbitrario».

[91] G. LONG, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, cit., p. 401.

[92] Cfr. M. PARISI, *Crisi o ridefinizione del sistema di coordinazione tra Stato e Chiese nella logica costituzionale di garanzia del pluralismo religioso?*, cit., pp. 113-119.

[93] Per un inquadramento generale sul tema, si rinvia ai contributi raccolti in G. LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002). Atti del convegno di Ferrara del 25-26 ottobre* 2002, Jovene, Napoli, 2004; V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose. Atti del seminario di studio organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università*

5. *Un giro d'orizzonte sulle proposte di riforma degli ultimi trent'anni: molto rumore per (non arrivare a) nulla*

La prima proposta di 'legge-quadro' sulla libertà religiosa risale al 1990[94], presentata dunque nel corso della X legislatura (1987-1992), frutto ancora acerbo di un'elaborazione governativa, licenziata dal Consiglio dei ministri e tuttavia mai approdata in Parlamento. Una proposta di legge, quella del 1990, che recava già nel titolo l'obiettivo, ovvero *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*. Emerge quindi chiaramente che il primo dei *desiderata* del futuribile provvedimento consisteva proprio nell'abrogazione della legge sui culti ammessi nonché del connesso decreto attuativo[95]. Il testo prevedeva disposizioni in tema di qualificazione giuridica dei collettivi religiosi, del loro relativo riconoscimento e, soprattutto, del procedimento di stipula dell'intesa. Lo schema delineato nel progetto del 1990 è rilevante perché ha costituito, almeno nella sua intelaiatura, il calco sul quale si sono modellati

degli Studi di Salerno e dal Dipartimento di Teoria e Storia delle Istituzioni, Napoli e Fisciano, 15, 16 e 17 ottobre 2009, Giappichelli, Torino, 2010; R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019.

[94] Già prima, sulla regolamentazione del fattore religioso associato attraverso gli strumenti del diritto comune F. ONIDA, voce *Separatismo*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1989, vol. XLI, pp. 1343-1350; ID., *L'alternativa del diritto comune*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1993, pp. 895-907; ID., *A vent'anni dal Concordato. Quale separatismo oggi?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 57-64. In effetti, ancora nel 1984, sul piano politico si sentiva l'esigenza di varare «una normativa di diritto comune, destinata quanto meno a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale, di eliminazione degli ostacoli che impediscano l'effettivo esercizio della libertà e il conseguimento dell'uguaglianza giuridica, consenta di parificare tali religioni e i loro istituti ad altri organismi sociali», B. CRAXI, *Camera dei deputati, resoconto stenografico della seduta di giovedì 26 gennaio 1984*, p. 65. Il contesto storico dell'epoca è delineato da G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica». Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, cit., *passim*.

[95] Cfr. L. DE GREGORIO, *Laicità e progetti per una legge generale sulla libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2020, pp. 67-87.

– salvo qualche vistosa eccezione[96] – tutti i successivi progetti. L'articolato, infatti, si suddivideva in cinque diversi capi che regolavano, rispettivamente: la libertà di coscienza e di religione tanto dei singoli quanto degli aggregati; il regime giuridico delle confessioni e delle associazioni religiose; il procedimento di stipulazione delle intese in attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost.; i reati contro la libertà di coscienza e di religione e una serie di disposizioni finali e transitorie necessarie a dettare i tempi di passaggio al nuovo regime. Solo il capo IV, inerente ai reati in materia religiosa, è stato completamente espunto nei disegni di legge successivi perché, come noto, la disciplina sul tema è stata radicalmente modificata dagli interventi della Corte costituzionale che, a più riprese, è intervenuta in maniera incisiva sull'argomento, procedendo a un'equiparazione fattuale tra appartenenze religiose, a prescindere dalla loro legittimazione pubblica[97]: viepiù la

[96]Ci si riferisce al Disegno di legge S186 D*isposizioni in materia di confessioni acattoliche minoritarie e delega al Governo in materia di Statuti*, presentato durante la XVIII legislatura ma non discusso. Non si tratta invero di una legge-quadro, tuttavia presenta profili che potrebbe essere ad essa accostabili. Il contenuto, di dubbia costituzionalità, è stato pesantemente censurato da M. CROCE*, Brevi note sui progetti di legge presentati nella XVIII legislatura in materia di diritto e religione*, in *Coscienza e libertà*, 63-64, 2021, consultabile al seguente indirizzo web https://coscienzaeliberta.it/coscienza-e-liberta/rivista-n-61-62/marco-croce-brevi-note-sui-progetti-di-legge-presentati-nella-xviii-legislatura-in-materia-di-diritto-e-religione-n-61-62-anno-2021/. Quanto invece alle differenziazioni, invero minimali, tra i progetti che si rassegneranno si rinvia a L. DE GREGORIO, *Laicità e progetti per una legge generale sulla libertà religiosa*, cit., p. 70, nota 11.

[97] Tale per cui, per F. BASILE, *A cinque anni dalla riforma dei reati in materia di religione: un commento teorico-pratico degli artt. 403, 404 e 405 c.p.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, p. 5., « A partire dal 1995 [...] la Corte costituzionale - stante anche la perdurante inerzia del legislatore - con una serie di sentenze che hanno investito tutti i reati in materia di religione, ha provveduto a rimuovere tali effetti discriminatori, sia quelli qualitativi: la tutela riservata alla sola religione cattolica dall'art. 402 è venuta integralmente meno; quella di cui all'art. 724 è stata, invece, estesa anche ai culti acattolici, con una sorta di livellamento "verso l'alto"; sia quelli quantitativi: le differenze di pena, previste originariamente dagli artt. 403, 404 e 405 rispetto alle ipotesi di cui all'art. 406, sono state, infatti, eliminate attraverso un livellamento "verso il basso"». Gli orientamenti giurisprudenziali sul punto, come noto, sono poi stato rifusi nella novella del 2006, attraverso la quale il legislatore ha operato un riordino complessivo dei reati in materia religiosa attraverso l'emanazione della legge n. 85/2006. In dottrina si veda A. G. CHIZZONITI, *La tutela penale delle confessioni religiose: prime note alla legge n. 85 del 2006*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2006, pp. 437-456; D. PULITANÒ, *Laicità e diritto penale*, in *Rivista Penale Diritto e Procedura*, 2006, 1,

materia è stata completamente riformata da ultimo proprio dal legislatore. Ciò che risulta tuttavia interessante, al di là del contenuto della riforma, risiede nell'evidenza per cui la sua stesura provocava, in quell'arco di tempo, una sostanziale interruzione di ogni trattativa per la stipula di nuove intese, oltre le quattro già approvate fino al 1990, proprio «in ragione della dichiarata volontà del governo di presentare in parlamento un disegno di legge sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui "culti ammessi"»[98]. Ciò, probabilmente, rispondeva all'esigenza di attendere l'entrata in vigore della nuova legislazione contenente un diverso procedimento per la stipula degli accordi di cui all'ultimo comma dell'art. 8 Cost., ma fattualmente determinava, almeno da parte del decisore politico, un totale arresto del metodo della bilateralità: una sorta di 'spia' quindi della possibilità che la nuova legge, pur regolando il procedimento di stipula delle intese, recasse con se l'idea di un diritto comune in grado di normare parallelamente uno spettro così ampio di diritti, direttamente interrelati alla libertà di coscienza e di religione, tale da moderare – se non propriamente ridimensionare – la forza propulsiva del metodo pattizio delineato dall'Assemblea costituente[99].

---

pp. 55-94; V. PACILLO, *I delitti contro le confessioni religiose dopo la legge 24 febbraio 2006, n. 85*, Giuffrè, Milano, 2007.

[98] G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Utet, Torino, 1993, p. 512.

[99] Una critica che, a più riprese, è stata effettuata dalla dottrina: di questo orientamento, seppur con sfumature diverse, M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, pp. 1-29. ID., *Nuove leggi per vecchie intese*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012, pp. 1-7; ID., *I sistemi di relazione tra Stato e Chiese*, Giappichelli, Torino, 2012; P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 41, 2017, pp. 1-20. Sempre P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit., p. 20, recentemente, sottolinea che «l'idea di una legge generale sulla libertà religiosa, se intesa come un'alternativa al modello pattizio, oltre a essere un po' fuori tempo dopo l'approvazione per legge di ben dodici intese con altrettante confessioni, rischia di bruciare anziché di promuovere percorsi di maggiore integrazione sociale e culturale necessari ma che, al tempo stesso, possono richiedere tempo e adattamenti reciproci. Forse colmerebbe in parte l'attuale divario tra confessioni con e senza intesa, ma ne creerebbe un altro tra confessioni registrate e non registrate, foriero di nuove disparità e soprattutto estraneo al nostro sistema costituzionale». Sul rischio elusivo della Carta fondamentale insito in una legge generale sulla libertà religiosa, si veda

La struttura del disegno di legge del Novanta, almeno nel suo impianto di fondo, è poi rifluita dapprima nel disegno di legge n. 3947 del 1997, a firma dell'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi durante la XIII legislatura, abortito per mancanza di una chiara volontà politica sul varo della legge (su cui invero già gravavano alcune ipoteche di incompatibilità costituzionale); e, soprattutto, nelle proposte e nei disegni di legge che si sono susseguiti successivamente: sia di provenienza parlamentare, come la proposta di legge n. 1576 del 2001 (Spini e altri), la proposta di legge n. 1902 del 2001 (Molinari) e la proposta di legge n. 6096 del 2005 (Perrotta), sia di provenienza governativa come il disegno di legge n. 2531 del 2002, presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Silvio Berlusconi.

In questa fase emerge chiaramente il desiderio di una futura normativa in grado di poter regolare gli aspetti salienti della libertà religiosa individuale nonché il riconoscimento delle confessioni religiose di minoranza emerge con nitidezza. Parallelamente, tuttavia, si rinviene una mancanza vistosa, non di certo imputabile a una mera dimenticanza. Nelle proposte di iniziativa parlamentare avanzate durante la legislatura XIV non si prevedeva, infatti, la disciplina del procedimento di stipula dell'intesa il che, forse, non era un caso: si riscontrava in questi progetti una marcata tendenza alla valorizzazione della libertà religiosa collettiva e individuale riservando uno spazio davvero angusto – per non dire irrilevante – alla fase della stipula dell'accordo pattizio. Non è dato sapere la *ratio* sottesa a tale decisione: certamente, ipotizzare una revisione dello *status quo* normativo tralasciando volontariamente la procedimentalizzazione dell'intesa *ex* art. 8, co. 3 Cost., appare – oggi più che ieri – una scelta di campo poco lungimirante, anzitutto perché potenzialmente elusiva del dettato costituzionale.

Nel nuovo quadro della XV legislatura, a trazione centro-sinistra, l'indirizzo politico del governo si muoveva su un doppio binario. Proprio in quel frangente si avviava – per poi consolidarsi – una seconda

---

anche in passato O. FUMAGALLI CARULLI, *Legge e libertà religiosa. Dai "culti ammessi" alla libertà religiosa: un cammino incompiuto*, in *Iustitia*, 2004, p. 171 ss.; G. DALLA TORRE, *A vent'anni dall'Accordo di Villa Madama: problemi ancora aperti e problemi nuovi*, in *Annali 2002-2004*, a cura di ID., Giappichelli, Torino, 2005, pp. 18-19.

fase di forte attivismo del decisore politico che vedeva la stipula e l'approvazione di accordi con differenti confessioni di minoranza, non rinunciando tuttavia alla discussione parlamentare sul possibile varo di una legge generale attraverso il vaglio della proposta di legge n. 36/2006 (Boato), della proposta di legge n. 134/2006 (Spini e altri)[100], del disegno di legge n. 945/2006 e del disegno di legge n. 1160/2006 (Negri e altri), Segnatamente, l'iniziativa, poi congiunta, avanzata degli Onorevoli Boato/Spini con la proposta di legge n. 36-134/2006, dalla struttura più confacente al complesso quadro del pluralismo religioso in Italia, «pur nata sotto i migliori auspici, ma con equilibri parlamentari assai precari, non ha avuto fortuna, sia per i contrasti di merito, emersi nel corso delle audizioni, intorno ad alcuni aspetti fondamentali della proposta (come il riferimento al principio di laicità), sia, e soprattutto, per la fine anticipata della legislatura»[101].

Su un terreno diverso si muoveva invece il legislatore all'inizio del successivo ciclo politico. Durante la XVI legislatura, infatti, venivano approvate ben cinque intese[102]: una 'produttività' che non ha

---

[100] Il testo unificato della proposta di (C. 36) Boato e (C. 134) Spini, XV Legislatura, è consultabile in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 45 ss., con diverse note di commento, tra cui si segnala L. MUSSELLI, *Una libertà senza limiti? Osservazioni minime sulla proposta di legge d'iniziativa dei deputati Spini e altri, presentata il 28 aprile 2006 "norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi" e sulla proposta di testo unificata del 19 giugno 2007*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 134 ss.; S. LARICCIA, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1, 2007, p. 114 ss.

[101] R. ZACCARIA, *Prefazione*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 19. Sempre sul punto, cfr. A. FERRARI, *Le linee generali della* Proposta *di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 59 ss.

[102] Cfr. R. BENIGNI, *L'intesa con l'Unione Induista Sanatana Dharma Samgha*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 413-430; L. GRAZIANO, *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8,3 della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007pp. 353-370; S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008, pp. 1-9; 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*, 2010, pp. 24-36; G. MORI, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per*

conosciuto eguali negli ultimi quarant'anni, certamente favorita anche da alcuni accorgimenti procedurali che hanno contribuito ad accelerare le tempistiche – risaputamente lunghe e travagliate – nella fase di parlamentarizzazione del processo attraverso il potenziamento e la valorizzazione del lavoro della commissione parlamentare incaricata[103]. Ciò, tuttavia, disimpegnava il governo sul fronte della 'legge-quadro' sulla libertà religiosa portando all'inevitabile conseguenza che tutte le proposte presentate, ossia la proposta di legge n. 448/2008 (Zaccaria e altri), il disegno di legge n. 618/2008 (Negri) e, da ultimo, la proposta di legge n. 3613/2010 (Miglioli), non sono state neppure discusse presso le competenti commissioni parlamentari. La medesima funesta sorte toccava al drappello di progetti (proposta di legge n. 2939/2015 [Lavagno], proposta di legge n. 4650/2017 [Lacquaniti], proposta di legge n. 4667/2017 [Preziosi]), presentati durante la XVII legislatura.

Sono state pertanto numerose le iniziative, governative e parlamentari, che si sono stratificate negli ultimi decenni: tutte accomunate, come si è detto, dall'intento di superare la disciplina del 1929/1930, tentando così di ricondurre a un regime di stretta legalità costituzionale la gestione del composito mosaico dell'appartenenza religiosa nell'epoca della post-globalizzazione. Dalla rapida carrellata

---

l'Europa meridionale, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 399-412; V. PACILLO, *L'intesa con la Chiesa di Gesú Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2017, pp. 371-398.

[103] Cfr. sulla valorizzazione del lavoro nelle commissioni parlamentari si veda 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, pp. 111-112. Peraltro, «tale prassi si è sviluppata a partire dal 1999 per quanto riguarda le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, mentre relativamente alle leggi da adottare previa intesa, la Giunta per il regolamento della Camera ha assunto una posizione condivisa a partire dalla seduta del 28 febbraio 200737. L'occasione è stata originata da due proposte di legge presentate dall'onorevole Boato per dar seguito alle intese raggiunte dal Governo rispettivamente con la Tavola Valdese e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno. Il mancato seguito delle trattative con queste due confessioni religiose, peraltro, aveva già sollecitato la proposizione di un'interrogazione a risposta immediata in Commissione Affari costituzionali nei confronti del Governo», (E. FRONTONI, *Il primo governo Conte e l'Intesa con la "Chiesa d'Inghilterra". Un'occasione per riflettere sul procedimento legislativo per approvare le leggi "sulla base di intese"*, in *Nomos*, 3, 2019, p. 12).

delle proposte citate, che per ragioni di spazio in questa sede non è possibile opportunamente approfondire quanto ai contenuti specifici[104], traspaiono in controluce le accorte riflessioni della dottrina che da tempo denunciava lo stato di sostanziale abbandono in cui versano incolpevolmente le minoranze religiose nel nostro Paese[105]. Un quadro dunque a tinte fosche, quello prospettato da una parte della letteratura, convinta che «senza una legge organica sulla libertà religiosa il processo riformatore avviato nel 1984» e destinato a «realizzare una trasformazione completa della legislazione ecclesiastica italiana [...], dovrà considerarsi incompiuto»[106]: e proprio un ruolo di centrale rilevanza hanno avuto gli ecclesiasticisti, che si sono lungamente adoperati nella redazione dell'ultimo progetto di 'legge organica' sulla libertà religiosa, risalente al 2019. Una proposta, quest'ultima, che merita un supplemento di attenzione, e quindi uno spazio a essa dedicato, per almeno due ordini di ragioni. Essa, infatti, costituisce il frutto maturo di un percorso, preconizzato già nel 1984, orientato all'emanazione di «una normativa di diritto comune, destinata quanto meno a regolare interessi non disciplinati o non disciplinabili sulla base di previe intese, la quale, in attuazione dei generali principi della Costituzione in tema di solidarietà sociale»[107] consenta l'inveramento del principio di uguaglianza suggellato nell'art. 8, co. 1, Cost. D'altra parte, la proposta del 2019 è certamente il progetto più ambizioso, tra quelli prospettati, in quanto raffigurante il distillato dei più recenti approdi dottrinali e giurisprudenziali in tema di salvaguardia della libertà religiosa e di coscienza individuale e collettiva.

---

[104] Si rimanda sul punto a L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa: disegni e dibattiti parlamentari*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2012.

[105] Cfr. M. PARISI, *Crisi o ridefinizione del sistema di coordinazione tra Stato e Chiese nella logica costituzionale di garanzia del pluralismo religioso?,* cit., p. 109.

[106] C. CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 29.

[107] B. CRAXI, *Comunicazioni al Senato del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla revisione dei Patti Lateranensi*, Roma, 25 gennaio 1984, p. 15 (*https://patrimonio.archivio.senato.it/inventario/scheda/bettino-craxi/IT-AFS-020-00 92 63/comunicazioni-al-senato-sulla-revisione-patti-lateranensi*). Il passaggio è riportato da G. CASUSCELLI, *2021: sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezza e paura del cimento*, cit., p. 6.

6. *L'approdo della Proposta Astrid: l'infelice esito di una riforma ambiziosa*

Come evidenziato, le proposte volte al varo di una legge sulla libertà religiosa in Italia sono state numerose e caratterizzate da contenuti similari anche se non del tutto coincidenti. La loro sorte è nota: tutti i progetti sono naufragati ancora prima della discussione o, nel migliore dei casi, dibattuti nelle commissioni parlamentari senza tuttavia sortire risultati significativi[108]. È da segnalare tuttavia che dinanzi alla protratta inerzia legislativa[109] si è potuto per converso registrare un abbondantissimo interesse che la letteratura ha dimostrato in relazione alla stesura dell'ultimo progetto di riforma dell'attuale *status quo* normativo risalente al 2019[110]. Si tratta, come risaputo, della proposta redatta da un *pool* di ecclesiasticisti, coordinati da un costituzionalista, in seno al *think tank* Astrid che per anni si è proficuamente speso, confezionando un testo innovativo rispetto agli articolati rassegnati nel paragrafo precedente. Un *draft*, insomma, pensato ed elaborato da accademici[111] e sottoposto alla comunità scientifica con il chiaro intento di ricevere adesioni e recepire osservazioni a fini migliorativi. Un processo di elaborazione, dunque, plurale e concertato, scaturito dalle riflessioni della dottrina, e ad essa sottoposto per vagliarne la tenuta e l'organicità, un *unicum* rispetto alle precedenti proposte che – patrocinate direttamente dal decisore politico o da singoli parlamentari – mancavano del sostegno diretto e manifesto degli studiosi, i quali, proprio su questi temi, alacremente

[108] Cfr. sul punto 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*, 2016, pp. 879-917.

[109] Invero tale tendenza non è esclusiva dell'ambito delle relazioni tra Stato e minoranze confessionali: non a caso, anche in altre discipline, si registra tale tendenza. Per esempio, si veda G. Silvestri, *"Questa o quella per me pari sono …" Disinvolture e irrequietezza nella legislazione italiana sulle fonti del diritto*, in *Le fonti del diritto, oggi: giornate di studio in onore di A. Pizzorusso*, Pisa University Press, Pisa, 2006, pp. 173-189. Sotto il profilo ecclesiasticistico, relativamente alle dure critiche sull'immobilismo del legislatore si rinvia a P. Consorti, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, cit., pp. 90-120.

[110] Di seguito nominato Progetto o Proposta Astrid.

[111] Tuttavia, sostenuti apertamente dall'On. R. Zaccaria e da lui coordinati.

e a lungo si sono affannati[112]. Non a caso, la prima bozza provvisoria della proposta presentata nel 2017[113] in un Convegno della disciplina sollevava «perplessità e critiche che ne hanno investito, seppur in misura differente, sia l'*an* sia il *quomodo*, portando il gruppo ristretto di lavoro a proporre una ulteriore elaborazione [...] che, da un lato, ha cercato di recepire talune osservazioni, dall'altro ha mantenuto fermo gli esiti ritenuti ancora convincenti»[114]. Una proposta, pertanto, che nasceva *ab origine* come un *work in progress*, atto a stimolare il dibattito scientifico in un orizzonte politico quasi del tutto piatto e asfittico[115]. Questo, quindi, il primo grande pregio dell'iniziativa.

La *Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia* del 2019[116], recependo e accomodando il testo sulla base dei rilievi effettuati da parte della comunità scientifica di riferimento, coglieva la complessità insita in una pluralità confessionale dai confini sempre più mobili e in continua espansione, concretizzando in un *draft* molto ampio una legislazione generale in tema di libertà religiosa e di coscienza, individuale e collettiva. Accanto a tale regolamentazione 'sostanziale' se ne affiancava una 'procedurale', finalizzata a rendere fruibili le garanzie di uguale libertà promesse dall'art. 8, co. 1, Cost.

---

[112] Emerge peraltro, con tutta evidenza, il contributo degli ecclesiasticisti alla redazione del progetto: segnatamente, hanno partecipato in prima linea alla redazione dell'articolato, S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola, con il coordinamento di R. Zaccaria.

[113] Per un commento della quale si rinvia a G. MACRÌ, *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 10, 2018, pp. 1-57.

[114] A. FERRARI, *Le linee generali della* Proposta *di legge sulla libertà di coscienza e di religione*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019, p. 59.

[115] Il ruolo centrale della dottrina sulle prospettive *de iure condendo* rispetto ad alcuni snodi ritenuti di centrale rilevanza lo si riscontra anche sul versante canonistico. *Mutatis mutandis*, si vedano i progetti di riforma sulla Sede romana impedita e sul Papa che ha rinunciato. Cfr., sul punto G. BONI, *Per una collaborazione della canonistica alla produzione normativa ecclesiale: in particolare sulla Sede romana impedita e il Papa che ha rinunciato*, in Lex rationis ordinatio. *Studi in onore di Patrick Valdrini*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2022, pp. 271 – 296.

[116] Consultabile nel volume R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 27-53.

attraverso la scansione di un procedimento sia per il riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni e delle associazioni religiose – prevedendo la totale abrogazione della normativa del 1929/1930 –, sia per la stipula delle intese da parte dei collettivi religiosi già riconosciuti e iscritti in un apposito registro nazionale appositamente da istituire. Una proposta, dunque, di ampio respiro quanto ai contenuti[117], che si prefiggeva l'ambizioso fine di ammodernare l'attuale panorama normativo rendendolo conforme a Costituzione.

Insomma, il punto focale intorno al quale gravitavano gli articoli della proposta, rispondeva all'idea di «provare a dare una risposta ai complessi problemi pratici di libertà religiosa e di coscienza generati dalle nuove frontiere del pluralismo religioso italiano ed europeo», segnatamente precisando che «la libertà di coscienza e di religione, tanto individuale quanto collettiva, così come avviene per tutte le libertà fondamentali, non costituisce un diritto acquisito per sempre, ma abbisogna d'impegno, prima di tutto civico, nel farsi interprete non d'una idea di libertà religiosa generica ma tale da soddisfare puntualmente e nelle debita misura le speciali esigenze riconnesse a quei valori elementari e sussunti nella loro viva concretezza»[118]. Più di una pista d'indagine, dunque: anzi, una proposta d'indirizzo che puntava in alto, cercando di rispondere alle richieste di libertà e uguaglianza che il poliedrico panorama confessionale (e aconfessionale) richiedeva a gran voce da anni. In quest'ultima considerazione, quindi,

[117] E in effetti, A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Diritto e religioni*, 1, 2016, pp. 89-90, sostiene che «i Costituenti abbiano immaginato una "strumentalità" tra il terzo comma dell'art. 8 e i primi due commi della stessa norma. Nel senso che il dispositivo dell'Intesa deve essere considerato come garanzia del pluralismo religioso, quale principio fondante la Repubblica. Ma in realtà il movimento non è "ascendente", non vi è cioè una funzionalità del terzo comma nei riguardi del primo e del secondo della medesima norma; bensì discendente, in quanto questa previsione è del tutto giustificata dalla precedente norma, dettata dal secondo comma dell'art. 8, la quale riconosce alle confessioni organizzate il rango di ordinamenti giuridici indipendenti e non subordinati. Sarebbe invero stato contraddittorio con questa premessa pensare di imporre a tali organismi una disciplina giuridica eteronoma senza il loro consenso».

[118] R. MAZZOLA, *Le istanze di libertà individuale*, in *La legge che non c'è*, cit., pp. 105-106.

alberga il secondo pregio della *Proposta* del 2019: in un clima di forte instabilità politica (non solo a livello nazionale) e nell'assordante silenzio del legislatore, la dottrina si assumeva la responsabilità di (o quantomeno tentare di) fornire delle risposte. Risposte che potevano essere condivise o meno: ma che, in definitiva, rappresentavano un responsabile riscontro giuridico alle sollecitazioni provenienti dalla realtà sociale.

Come noto, le vicende legate alla discussione del progetto in questione si sono arenate in ragione della precaria condizione in cui versava la maggioranza politica che sosteneva l'allora governo, aggravata dal repentino avvicendamento alla Presidenza del Consiglio dei ministri, in un clima a dir poco concitato e con priorità davvero aliene rispetto alle istanze della libertà religiosa: congiunture, queste ultime, che nella loro sommatoria impedivano una distesa e serena discussione sul punto.

Entrando più nel dettaglio, pur non procedendo alla puntuale disamina di ogni singola disposizione che è già stata magistralmente compiuta[119], è forse opportuno interrogarsi sulla struttura caratterizzante la *Proposta*, ovvero sui due temi di fondo sui quali sembra innervarsi tutto il progetto: due capisaldi, appunto, che fungono da piattaforma assiologica alla tenuta dell'intero articolato.

Il primo è rappresentato dalla riaffermazione dei princìpi e dei riferimenti normativi in tema di libertà religiosa già invero ampiamente sedimentati nel diritto vivente: un'esigenza, quella contenuta al capo II della *Proposta*, che sembra proiettare l'impellenza di ribadire, per taluno in maniera un poco pleonastica[120], alcune acquisizioni – si pensi, ad esempio, alle disposizioni relative alla libertà religiosa individuale – che sono ormai pacificamente riconosciute dalla

[119] Ancora una volta, si vedano gli innumerevoli contributi contenuti in R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., *passim*.

[120] È quello che sembra trasparire dalle considerazioni di M. VENTURA, *Attuare o irrigidire la Costituzione? La sfida del gruppo Astrid sulla libertà religiosa*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 364, il quale denuncia il rischio che, «per riguardo verso i principi costituzionali, questi vengano ingabbiati, che per sollecitudine verso gli attori confessionali, questi vengano rinchiusi in categorie e procedure che ne mortifichino l'iniziativa, l'originalità e la libertà».

giurisprudenza nazionale e sovranazionale[121]. La maggior parte delle norme contenute in questo capo sono di carattere sostanziale e disarticolano, peraltro riprendendolo in maniera quasi letterale e distillandolo, il disposto dell'art. 19 Cost. Costituiscono un'eccezione a quanto appena ricordato, gli articoli riguardanti il riconoscimento delle associazioni con fini di religione e di culto (artt. 14 ss.), i quali, tuttavia, sembrano precipuamente indirizzati a rispondere alle peculiari esigenze del composito mondo islamico, che, sul crinale dell'associazionismo, ha causato 'problemi' di non poco momento alla giustizia ordinaria e amministrativa. Ciò pare desumibile da alcune precisazioni, le quali – alla luce dell'ampia letteratura sull'argomento e di ormai celebri casi giudiziari – tradiscono una speciale attenzione su tale (cospicua) porzione di spaccato confessionale 'non riconosciuto': ci si riferisce all'art. 18, co. 2, della *Proposta*, che consente alle associazioni registrate (e collegate a confessioni riconosciute) di «ricevere dagli enti territoriali competenti, tenuto conto delle esigenze religiose della popolazione, finanziamenti, agevolazioni e assegnazione di aree per l'apertura di edifici di culto». Sembra abbastanza chiaro che la previsione di disposizioni così dettagliate sia principalmente finalizzata a garantire le petizioni di tutela dell'associazionismo islamico che da anni sta sperimentando una situazione di incertezza giuridica rilevante a causa dei ritardi amministrativi relativi al suo riconoscimento[122]: contesti peraltro camaleontici e ibridi, specie

[121] Già in riferimento alla prima bozza del 2017, S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, in *Stato, Chiese pluralismo confessionale*, 21, 2017, pp. 3-4, non mancava di sottolineare che «Molte delle disposizioni contenute nel Capo secondo di questo progetto ribadiscono regole e principi già contenuti in altri testi normativi e consolidati nella giurisprudenza delle corti nazionali e internazionali. Qual è l'utilità di ribadirli ancora una volta?». Tuttavia, veniva rilevato un elemento di novità consistente «nella costante parificazione alla religione e alle associazioni religiose della credenza filosofica e non confessionale e delle sue strutture associative».

[122] Basti ricordare che il primo parere favorevole del Consiglio di Stato in merito al riconoscimento del COREIS risale al 2001: è indubbio che nel corso di questi ultimi 23 anni siano state attivate delle iniziative governative proprio allo scopo di sciogliere alcuni snodi giuridici che, come noto, hanno rallentato il riconoscimento dell'islam in Italia. Al netto di ciò, comunque, si tratta di un lasso temporale che, evidentemente, sembra tradire un dato: la mancata legittimazione pare infatti rispondere non già ragioni strettamente giuridiche quanto piuttosto a logiche politiche. Sul punto, di recente, V. FRONZONI, *Processi di inclusione dell'Islam negli*

quelli locali, che la *Proposta* in questione vorrebbe 'visibilizzare', almeno sotto il profilo giuridico, attraverso l'emersione della composita realtà degli aggregati religiosi afferenti all'universo islamico. Per ovvie e intuibili ragioni, non si opera alcun diretto riferimento all'islam, ma pare chiaro che la disciplina sull'associazionismo a prevalente tendenza religiosa abbia come diretto referente, almeno in prima battuta, proprio quel nutrito gruppo di collettivi che gestiscono spazi di ritrovo e di preghiera di matrice islamica. Sembra dunque che la regolamentazione, almeno in questo specifico aspetto, rischi di perdere la sua vocazione generale e astratta, focalizzandosi su una questione che interessa, quantomeno sul piano tipologico, una singola, per quanto non monolitica, realtà religiosa. Procedendo in questa direzione, però, si rischia di dimenticare il presupposto essenziale della 'legge-quadro', ovvero una legge, appunto, quanto più possibile generale: che non ceda, cioè, alla tentazione di fornire regole di dettaglio, dacché per le particolarità proprie di una confessione, come unanimemente si sostiene da sempre in dottrina, esiste lo strumento dell'intesa che è «la sede più appropriata per dare rilevanza alle specificità di ciascuna confessione religiosa»[123].

Quanto invece al secondo snodo, i redattori si prefiggono il condivisibile (nonché auspicabile) scopo di ordinare in maniera puntuale il riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni religiose attraverso l'istituzione di un registro nazionale, giungendo viepiù a delineare una possibile regolamentazione sul procedimento di stipula dell'intesa, specie in riferimento ai tempi e alle modalità in ordine all'avvio della fase delle trattative: dimostrando così di accogliere le preziose indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 52/2016. Tale sezione, più procedurale che sostanziale, contenuta nel capo III, si radica direttamente negli artt. 8, co. 1, e 3 della Costituzione, garantendo l'uguaglianza formale e sostanziale tra le confessioni. Se non si riscontrano voci apertamente critiche in letteratura rispetto al tema della procedimentalizzazione della fase

ordinamenti europei: diritto e religione in prospettiva comparata, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2020, p. 69 ss.

[123] Sono parole di P. FLORIS, *Le istanze di libertà collettiva e istituzionale*, in *La legge che non c'è*, cit., p. 181.

dell'avvio dell'intesa[124], e ciò a ragione, dal momento che è stata la stessa Consulta a pungolare il legislatore sul punto. Uno degli aspetti più interessanti della *Proposta* riguarda il riconoscimento delle confessioni religiose: in argomento, si è ritenuto opportuno intervenire con l'istituzione di un apposito registro nazionale, gestito centralmente dal Ministero dell'Interno, dalla cui iscrizione discendono una serie di garanzie, tra le quali proprio la possibilità di avviare la negoziazione in vista della stipula dell'accordo *ex* art. 8, co. 3, Cost.

Complessivamente, la *Proposta* elaborata dal 'gruppo Astrid' è stata accolta dalla dottrina in maniera positiva: rilievi e critiche, perlopiù puntuali, sono stati mossi con l'intento di implementare la futura riforma e – almeno sul piano sistematico – autorevoli studiosi, pur ipotizzando «che riletture, riscritture e limature a lungo protratte ne migliorerebbero le qualità stilistiche, e che ulteriori approfondimenti tecnici gioverebbero alla chiarezza e all'organicità del dettato normativo», non si sono sottratti dal rilevare come «una 'legge generale' è un contenitore complesso, difficile da governare»: ciò, evidentemente, una coesione di massima nell'incessante sforzo nel definire «in modo accurato le ispirazioni ideali, di calibrare gerarchie e accomodamenti dei principi fondativi, di assicurare l'organicità dell'impianto con il programmare le suddivisioni in parti, le scansioni in articoli»[125].

Ad ogni modo, qualunque tipo di ripensamento sull'attuale quadro normativo in tema di libertà religiosa (e di coscienza) individuale,

---

[124] La dottrina è sul punto sostanzialmente convergente: G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, cit., p. 11, riconosce la potenzialità di un articolato funzionale a «formalizzare e disciplinare il procedimento di formazione delle Intese, facendo chiarezza in un ambito nel quale si è sin qui proceduto seguendo piuttosto il debole filo di una prassi». Tuttavia, alcune riserve sull'opportunità di legiferare in argomento sono stati avanzati da A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in *Federalismi*, 7, 2016, p. 8, il quale sostiene l'irragionevolezza insita in una legge che «vincoli il Governo al rispetto di parametri oggettivi, anche nella scelta dell'interlocutore, dal momento che è proprio nella discrezionalità – e nella responsabilità politica di fronte al Parlamento – che esso può giocare un ruolo fondamentale nel valutare se sussistano le condizioni per avviare un'intesa, senza pregiudicare persino la genuinità stessa dell'esperienza religiosa con la quale s'intende regolare i rapporti».

[125] G. CASUSCELLI, *2021: sempre in attesa di una legge generale sulle libertà di religione, tra inadeguatezza e paura del cimento*, cit., p. 17.

collettiva e istituzionale non può fare a meno di misurarsi con la *Proposta* del 2019, la quale – in definitiva – rappresenta un imprescindibile termine di paragone con cui confrontarsi. Se non è il caso di addentrarsi sulle perplessità avanzate in letteratura sul progetto né sugli innumerevoli *endorsments* che ha ricevuto, è però forse utile svolgere una considerazione generale, più di metodo che di merito, per meglio focalizzare quel che sembra il prioritario 'punto di caduta' dell'intero disegno di riforma. La questione che necessita di essere sottolineata nell'impostazione di fondo del progetto, il quale risulta – eccetto in qualche sua parte – sostanzialmente condivisibile, riguarda il tema del riconoscimento della matrice religiosa dell'ente che si auto percepisce come confessione e che pretende di essere legittimato come tale dall'ordinamento. Ciò, peraltro, si lega a doppio filo con la garanzia di un pluralismo religioso 'allargato' in grado di attribuire il giusto rilievo a quelle realtà – propriamente confessionali – che allo stato odierno rischiano di essere gravemente marginalizzate nella loro dimensione collettiva. Al netto delle proiezioni individuali della libertà religiosa, le quali hanno raggiunto ormai nel nostro sistema giuridico livelli di tutela consolidati, l'urgenza non più rinviabile dell'assetto normativo contemporaneo riguarda le relazioni tra lo Stato e le confessioni di minoranza: segnatamente, il riconoscimento della matrice religiosa di un ente quale operazione di tecnica normo-amministrativa prodromica al conferimento della personalità giuridica. Intorno a tale questione, la *Proposta* del 2019 prevede ben otto articoli, se si considerano anche quelli relativi all''accesso all'intesa': nessun altro ambito ha ricevuto una copertura così capillare, ed è ragionevole ritenere che ciò non sia dovuto al caso. È proprio in ordine a questo punto, infatti, che paiono addensarsi le sollecitudini di maggior rilievo: è quindi quantomai opportuno un serio intervento legislativo tanto per garantire rinnovati spazi di libertà alle confessioni di minoranza quanto per evitare (o quantomeno limitare) l'eccessiva discrezionalità che attualmente la disciplina del 1929/1930 riserva all'amministrazione pubblica [126]. Una discrezionalità che

[126] In argomento si veda F. Di Prima, *Le confessioni religiose "del terzo tipo" nell'arena pubblica nazionale. Problemi, dinamiche e tendenze operative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2014, pp. 121-140, in cui l'Autore segnala che «sottomettere una confessione alla piena discrezionalità della P. A. e

potrebbe assumere una deriva pericolosamente inclinante verso l'arbitrio[127] e, proprio per questo, bisognosa di essere 'instradata' affinché il pluralismo religioso non perisca asfitticamente tra le maglie di prassi restrittive.

7. *Ogni punto di vista è visto da un punto: ovvero, della possibilità di cambiare la prospettiva 'classica' sulla riforma dell'attuale* status quo

Non si ha la presunzione di determinare le priorità né tantomeno le gerarchie su ciò che merita (o meriterebbe) di essere oggetto di riflessione e, auspicabilmente, di normazione da parte del legislatore: preme però rilevare un'evidenza. Se si prende in considerazione il prisma di tutele relative alla libertà religiosa individuale nel nostro ordinamento, si registrano livelli di garanzie non inferiori rispetto ad altri Paesi europei[128]: ciò non significa che il quadro, anche

dell'Esecutivo, vieppiù sulla base d'uno *scanning* calibrato sulla ricerca di insidie ai principi-limite di cui all'art. 1 della l. 1159 (o.p. e buon costume) significa inevitabilmente frustrare l'intendimento esplicito del Costituente di comprimere l'area dell'"illecito confessionale" e ridurla alla lesione dei – generalissimi – "principi fondamentali dell'ordinamento" (art. 8, II co.) e del buon costume a mezzo – esclusivamente – di riti; e d'altra parte, omette a monte di tener conto dell'implicito suggerimento del Costituente, secondo cui ogni confessione è retta da un "ordine distinto" (da quello statuale), degno di rispetto se alieno alla predetta rimpicciolita sfera di sospetto», pp. 129-130.

[127] In argomento A. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese* ex *art. 8, comma 3, Cost: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità,* in *Rivista AIC*, 2, 2017, p. 31, condivisibilmente sottolinea che «Una decisione in questo ambito contempla certamente spazi di discrezionalità, come si è detto, ma non può altresì prescindere da una serie di valutazioni tecnico-giuridiche, relative in particolare agli aspetti organizzativi del soggetto richiedente, in assenza delle quali essa rischierebbe di sconfinare in terreni molto prossimi a quelli dell'arbitrio, lasciando aperti spiragli a "politiche discriminatorie"».

[128] Si pensi, per esempio, alla tutela della libertà religiosa sul posto di lavoro in cui si assiste a uno slittamento, considerato da parte della dottrina come positivo, verso centri di normazione periferici e «legati massimamente ai luoghi e alle loro tradizioni ed usi e non imposti da griglie di riferimento centralizzate, ma che trovano la loro genesi nel sociale e nel bisogno di risolvere problemi concreti. La politica dei micro-accordi su singole specifiche questioni e lo strumento della contrattazione colletti va per ciò che attiene la sfera del lavoro, all'interno di un quadro

normativo, non possa essere migliorato e che non sia perciò perfettibile. Anzi, lo sforzo congiunto tanto della dottrina quanto (sperabilmente) del legislatore dovrebbe sempre indirizzarsi verso il potenziamento di quelle garanzie e l'innalzamento di quei limiti: è una sfida comprensibilmente ardua alla quale la *Proposta* Astrid ha tentato meritevolmente di fornire risposte. Tuttavia, è innegabile che il contesto di riferimento sia profondamente mutato dagli inizi degli anni Novanta, data – come si ricorderà – del primo progetto di una 'legge-quadro' sulla libertà religiosa: sul piano del diritto, se sono rimasti pressoché immutati i riferimenti normativi di diritto comune, l'ampio sforzo ermeneutico svolto dalla giurisprudenza nazionale e sovranazionale ha consolidato alcune acquisizioni che nel nostro ordinamento sono ormai pacificamente riconosciute e graniticamente sedimentate[129].

Per converso, è proprio in relazione alla tutela della dimensione collettiva e istituzionale della libertà religiosa che si registrano le criticità più evidenti, il che ha generato a cascata le innumerevoli distorsioni che la dottrina ha fatto emergere e di cui si è dato conto. In altre parole, se sulla tutela dei diritti individuali si sono indiscutibilmente compiuti sviluppi consistenti negli ultimi trent'anni, conquistando approdi che attualmente risultano ampiamente metabolizzati e facenti parte del diritto vivente[130], per altro verso sul tema del

costituzionale di riferimento che sia in grado di continuare a garantire il diritto di libertà religiosa nei suoi profili costitutivi e verso la generalità dei consociati, sembra poter divenire una concreta via d'uscita che consenta di superare l'*impasse* data dalla difficoltà di normare direttamente in relazione al fenomeno religioso, difficoltà date soprattutto dalla natura stessa di alcune credenze religiose e dal portato di regole che recano con loro» (A. DE OTO, *Convincimento religioso e ambiente lavorativo: la sfida quotidiana delle libertà fondamentali nell'Italia 'multiculturale'*, in *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. FIORITA, D. LOPRIENO, Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 196).

[129] In argomento si rinvia ai contributi di S. DOMIANELLO, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica: vantaggi e rischi del passaggio dalla 'copertura' delle fonti a quella dei valori*, in *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, a cura di EAD., Giuffrè, Milano, 1999, p. 59 ss.; M. CROCE, *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 2, 2006, pp. 387-440; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2016, p. 34.

[130] Senza tuttavia dimenticarsi che «La libertà religiosa si articola dal punto di

riconoscimento delle collettività religiose di minoranza, in applicazione della legge n. 1159/1929 e del relativo regio decreto attuativo, si sono prodotti ritardi e difficoltà applicative che sono sotto gli occhi di tutti.

A scanso di equivoci occorre dichiararlo apertamente: non si tratta di accontentarsi o di 'giocare al ribasso' in un campo, come quello della tutela dei diritti fondamentali, che al contrario dovrebbe conoscere un continuo perfezionamento; ma è proprio su quest'ultimo versante che si sono ormai conquistati solidi bastioni. Nessuno, per esempio, metterebbe in discussione la garanzia del proselitismo religioso, irreligioso e areligioso[131] e, nel medesimo senso, le guarentigie legate alla tutela antidiscriminatoria a sfondo confessionale sul posto di lavoro[132]. La tendenza ermeneutica delle corti nazionali e

vista individuale, dal punto di vista collettivo, dal punto di vista istituzionale. Non può venire meno nessuno di questi aspetti; toccare la autonomia istituzionale delle confessioni verrebbe ad incidere sulla stessa libertà religiosa individuale» (C. MIRABELLI, *Il disegno di legge di riforma delle norme sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1° marzo 2002)*, cit., p. 134).

[131] Cfr. da ultimo J. PASQUALI CERIOLI, "*Senza D". La campagna Uaar tra libertà di propaganda e divieto di discriminazioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9, 2020, pp. 50-67; M. GALIANO, *Ateismo organizzato e libertà religiosa. Tra vicende giurisprudenziali e prospettive di disciplina giuridica*, Edisud, Salerno, 2020; S. BALDASSARRE, *Contributo allo studio delle organizzazioni filosofiche e non confessionali nel diritto italiano e internazionale*, ETS, Pisa, 2023.

[132] Cfr. E. PAGANO, *La tutela della libertà religiosa nell'Unione europea nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1-2, 2021, pp. 135-155. Sul punto sono da segnalare anche gli accordi con le forze sociali: nel caso specifico, la contrattazione collettiva già da tempo, nonostante i profili di indubbia conflittualità che inevitabilmente essa porta con se, si è gradatamente aperta verso la cosiddetta "contrattazione inclusiva": secondo L. SAPORITO, F. SORVILLO, L. DECIMO, *Lavoro, discriminazioni religiose e politiche d'integrazione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 18, 2017, p. 44, «Quest'ultima costituisce un effettivo elemento di novità nel settore attraverso il miglioramento della capacità di avvicinare con la contrattazione i trattamenti e le condizioni di lavoro, cancellando diseguaglianze e divisioni tra lavoratori, anche di matrice etnica, culturale e soprattutto religiosa. Infatti, la consapevolezza che il miglioramento delle politiche di integrazione passa attraverso il rispetto delle identità di ciascun lavoratore, comprese quelle religiose, deve rappresentare la base per la loro futura evoluzione. Una integrazione dei significati della "contrattazione inclusiva" con la reale volontà di salvaguardia delle differenze rappresenta dunque un traguardo da realizzare, in vista di migliori percorsi di integrazione e pacificazione sociale».

sovranazionali traccia, dunque, una rotta molto chiara indirizzata verso gradi di protezione della libertà religiosa e di coscienza sempre più avanzati: orientamenti giurisprudenziali da accogliere senza dubbio positivamente e, anzi, da sostenere e puntellare attraverso la riflessione scientifica. Questo peraltro dimostra come, almeno in alcuni settori, il quadro normativo sulla libertà religiosa, specialmente individuale, appaia tutto sommato reggere agli urti di un pluralismo religioso sempre più variegato. Giova ribadirlo, a costo di essere ripetitivi: sussistono margini di miglioramento e ambiti ancora parzialmente sguarniti di salvaguardie, ma i diritti individuali tradizionalmente connessi alla libertà religiosa hanno raggiunto livelli di tutela ampiamente soddisfacenti, come peraltro acclarato da osservatori internazionali indipendenti[133].

In altre parole, dunque, sulle garanzie connesse alla libertà religiosa (nonché di alcune proiezioni di quella collettiva) occorrerebbe intervenire puntualmente laddove emergano necessità reali che stimolino il legislatore a percorrere l'ultimo miglio per raggiungere *standard* equiparabili (o addirittura superiori) rispetto agli altri Stati europei. Si potrebbero cioè valutare aggiustamenti, per esempio, in merito a una garanzia più efficace delle forme di associazionismo filosofico non confessionale[134] attraverso l'ideazione di specifiche disposizioni. Insomma, si può considerare la possibilità di una 'discesa in campo' del legislatore con futuri interventi mirati che sappiano cogliere (meglio) la specifica materia da regolare: si tratta pertanto di sondare l'opportunità di agire su problematiche effettivamente delicate con strumenti elaborati segnatamente per far fronte a tali unicità. Si pensi all'ambito, estremamente tecnico e connotato da competenze trasversali, dell'edilizia di culto[135]. Il rischio di tale 'strategia'

[133] In argomento si rinvia ai report del *Pew Research Centre*, l'ultimo dei quali è consultabile al seguente indirizzo internet https://www.pewresearch.org/religion/2024/03/05/restrictions-on-religion-in-the-worlds-25-most-populous-countries-in-2021/.

[134] Di recente, si veda S. BALDASSARRE, *Contributo allo studio delle organizzazioni filosofiche e non confessionali nel diritto italiano e internazionale*, cit.

[135] In effetti, P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit., p. 44, opportunamente afferma che «non mancano peraltro, come segnalato in dottrina, aree e materie che richiederebbero interventi normativi mirati e urgenti, prima fra tutte quella dell'edilizia di culto, la cui disciplina è oggi frammentata a livello regionale e sulla quale potrebbe essere molto utile un intervento

potrebbe essere quello di sottrarre sistematicità e organicità alla disciplina, con il pericolo – invero remoto, se si considerano i dilatati tempi del legislatore italiano – di comporre una stratificazione normativa disomogenea. Tuttavia il vantaggio di tale opzione sarebbe duplice. Da un lato, si regolerebbero puntualmente le effettive criticità che interessano le più scottanti problematiche legate alla salvaguardia e alla promozione del pluralismo religioso, dall'altro si disinnescherebbero le 'accuse' relative a possibili elusioni del dettato costituzionale[136].

Stante quanto fin qui rassegnato, risulta lampante come la vera *crux* inerisca al riconoscimento dei collettivi religiosi di minoranza: una questione aperta, *rectius* irrisolta, che merita invece un deciso e risoluto intervento del legislatore. Sul punto, infatti, si è ancora infelicemente ancorati alla legislazione del 1929/1930, che permette assai scarsi risultati sul campo delle garanzie costituzionali assicurate agli aggregati religiosi: non è un caso se le proposte di riforma, tra cui quella elaborata dal 'gruppo Astrid', vanno costantemente nel senso di rendere più agile, chiaro e verificabile il processo di

---

del legislatore nazionale, volto a assicurare alcune garanzie minime e uniformi sull'intero territorio nazionale per l'accesso a uno strumento essenziale per l'esercizio della libertà religiosa». Sul punto anche N. MARCHEI, *Il "diritto al tempio". Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria. Un percorso giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

[136] Rispetto alle obiezioni di incostituzionalità per violazione dell'art. 8, co. 3, Cost., si VEDA M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, cit., pp. 1-29. Ulteriormente, P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 41, 2017, p. 16 sottolinea che «la riforma del Titolo V° della Costituzione (2002) ha introdotto una nuova ripartizione del potere legislativo tra Stato e Regioni che ha frantumato l'originario primato del legislatore nazionale in materia, affidando importanti competenze legislative alle Regioni, prima fra tutti l'edilizia di culto. Pertanto la stessa praticabilità di una legge generale del Parlamento estesa ai vari contenuti della normativa pattizia appare oggi sempre più problematica, non più solo per le ricorrenti obiezioni di incostituzionalità derivanti dal principio di bilateralità necessaria, ma anche per un più concreto vizio di parziale incompetenza del legislatore statale». Sempre sul medesimo punto si rinvia anche a G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 330-333.

'accreditamento' delle confessioni religiose, riconoscendo – attraverso l'iscrizione in un apposito registro – una serie di tutele giuridiche. Le deformazioni del sistema che la dottrina ha infatti evidenziato nel corso del tempo si possono ricondurre, in definitiva, all'ostico tema del riconoscimento delle minoranze confessionali poiché è proprio su questa 'legittimazione' preventiva da parte del potere pubblico che si saldano le garanzie assicurate dall'ordinamento agli aggregati di matrice religiosa. Si aggiunga che, ormai per prassi, tale passaggio risulta indispensabile per l'avvio delle trattative ai fini della firma dell'intesa. È, dunque, proprio intorno a questo nucleo che si sono condensate, almeno sul piano sistematico, le critiche rispetto alle 'voragini' che attualmente connotano lo statuto giuridico delle confessioni di minoranza: ciò, evidentemente, interessa ancor più da vicino i nuovi movimenti religiosi che operano nel traffico giuridico in una condizione di sostanziale invisibilità, adottando schemi giuridici di diritto comune pensati dal legislatore per collettivi sociali con tutt'altre finalità. Ripensare il processo di riconoscimento istituzionale delle confessioni rappresenta dunque un'urgenza non più procrastinabile e, preso atto del variegato e composito panorama relativo a vecchie e nuove forme di religiosità, è difficile ipotizzare di rimanere esclusivamente legati – e imprigionati – ancora a lungo a una disciplina, come quella del 1929/1930, che ha ingenerato e ancora incessantemente produce una congerie di difficoltà applicative non indifferenti.

8. *Un progetto di riforma dottrinale ma anche e soprattutto pragmatico: lo sforzo della scienza ecclesiasticistica per superare* l'impasse *del legislatore*

Sistematizzando e raccogliendo le osservazioni avanzate in letteratura sul progetto di legge generale del 2019, recentemente è stato sottoposto alla comunità scientifica un nuovo progetto di riforma che, a differenza di quelli precedentemente esposti, non si pone l'obiettivo di stravolgere completamente lo *status quo* normativo. Tale incedere abbandona pertanto l'idea del varo di una legge generale sulla libertà

religiosa, pensando a una normativa volutamente 'destrutturata'[137] e non (completamente) dirompente rispetto all'attuale quadro giuridico[138].

Segnatamente, la *ratio* alla base della proposta s'innesta sul presupposto – anche alla luce di una corrente dottrinale autorevolissima[139], pur non rimasta esente da critiche – che la legislazione del 1929/1930 non possa essere modificata con soverchia leggerezza e disinvoltura dal legislatore ordinario[140]. Si è dunque pensato di espungere dalla cosiddetta disciplina sui culti ammessi[141] le parti vistosamente in contrasto con l'assetto liberal-democratico del nostro ordinamento, mantenendo tuttavia quelle sezioni che non si connotano per una radicale incompatibilità costituzionale. Evidentemente, nell'intento della proponente, l'opzione di mantenere – seppur

[137] Tale scelta pare rispondere anche al condivisibile rilievo per cui la Proposta Astrid, nonostante i pregi evidenziati, si risolveva per M. VENTURA, *Attuare o irrigidire la Costituzione? La sfida del gruppo Astrid sulla libertà religiosa*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, cit., p. 361, in «un testo fondato sulla invenzione di categorie e definizioni non configurate, al momento, se non in certa dottrina; un testo dunque marcatamente dottrinale, il cui intento di imporre una grammatica appare quasi preminente rispetto alla sua applicazione».

[138] Il riferimento è alla proposta elaborata da G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, *Lectio magistralis* tenuta il 4 aprile 2024 presso l'Università di Macerata, 2024, consultabile al seguente indirizzo web: https://www.voxcanonica.com/wp-content/uploads/2025/02/Lezione-Vox-Canonica.pdf.

[139] Ci si riferisce, evidentemente, al pensiero di F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, tredicesima edizione, aggiornamento a cura di A. BETTETINI, G. LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2020, pp. 142-143.

[140] Tale per cui, il dettato costituzionale, secondo F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 150, «limita oggi la competenza del legislatore ordinario nella materia dei rapporti fra Stato e confessioni religiose. Poiché la legislazione del 1929-1930 riguarda tali rapporti e, in base alla stessa, le confessioni interessate hanno ottenuto il riconoscimento di enti, l'autorizzazione alla destinazione al culto di templi o di oratori, l'approvazione della nomina di ministri di culto, ecc., l'abrogazione di quelle leggi metterebbe a repentaglio una serie di diritti quesiti, eccedenti rispetto al diritto comune».

[141] Una disciplina, giova ribadirlo, caratterizzata da palesi profili di illegittimità costituzionale. Per tutti, cfr. M. PARISI, *Crisi o ridefinizione del sistema di coordinazione tra Stato e Chiese nella logica costituzionale di garanzia del pluralismo religioso?,* cit., p. 109.

'depurata' – la legislazione del 1929/1930 risponde a una precisa scelta di tecnica giuridica: in tal modo, infatti, si eviterebbero diametrali stravolgimenti dell'ordito normativo, mirando a evitare alcune di quelle perturbazioni che hanno rallentato e poi paralizzato tutti i progetti di riforma dal 1990 a oggi.

Accanto a questa operazione di 'chirurgia' normativa, per così dire 'ablativa', si accompagna – e qui sta l'aspetto più interessante – quella che viene definita un'«esile e agile normativa parallela»[142] proprio sul tema del riconoscimento della personalità giuridica degli aggregati religiosi: invero, tale proposta, segnatamente in relazione all''accredito istituzionale', si connota indubbiamente per rilevanti profili di novità. Pur radicandosi, come dichiarato[143], sulle risultanze del progetto Astrid, ci si prefigge l'obiettivo di rendere chiaro e rapido il processo di attribuzione della personalità giuridica alle confessioni di minoranza. Le ipotizzate disposizioni, qualora divenissero cogenti, svuoterebbero dal di dentro la normativa sui culti ammessi, rendendola sostanzialmente un contenitore inerte e inappetibile almeno sotto il profilo della legittimazione pubblica delle confessioni. Se infatti, da un lato, rimarrebbe ferma la possibilità per gli enti di culto già riconosciuti ai sensi della vigente regolamentazione di trasmigrare al nuovo sistema, non rischiando così di violare la loro autonomia, dall'altro, per tutti gli aggregati confessionali che ancora non hanno proceduto al riconoscimento non si porrebbero reali alternative: le allettanti prospettive offerte dalla nuova e più favorevole regolamentazione, verosimilmente, 'sterilizzerebbero' l'eventualità di accedere al riconoscimento secondo i vecchi schemi della legge sui culti ammessi, non già però attraverso un atto d'imposizione ma lasciando libertà di scelta[144]. In effetti, la nuova disciplina 'parallela'

[142] G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., p. 8.

[143] Cfr. G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., p. 4.

[144] In questo senso, per G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., p. 15, si determinerebbe una reale alternativa al «riconoscimento della personalità giuridica agli enti di culto, per il quale, nell'art. 2 della legge n. 1159 del

accorderebbe, con l'ottenimento semplificato della personalità giuridica[145], una serie di garanzie quali, per esempio: il godimento di un beneficio economico, potenzialmente legato al meccanismo del cosiddetto 'cinque per mille' e, soprattutto, la possibilità di richiedere l'avvio delle trattative per siglare l'intesa[146]. Accanto poi a tali garanzie potrebbe aggiungersi, *pro futuro*, la facoltà per le confessioni riconosciute ai sensi della nuova disciplina di individuare il calendario delle proprie festività religiose: ciò permetterebbe peraltro di assottigliare l'attuale divario che marca la divisione tra le confessioni dotate di intesa e i culti riconosciuti. È evidente che il varo di tale riforma necessiterebbe di raccordi con alcune legislazioni attualmente in vigore in settori specifici: solo a titolo esemplificativo, qualora si optasse per le forme di 'democrazia fiscale' relative al cosiddetto 'cinque

1929, si cadenza un procedimento aggravato con ampi margini di discrezionalità amministrativa e politica, a fronte della procedura accentuatamente semplificata prevista per qualsiasi ente privato non lucrativo: con esiti discriminanti per il fine di religione o di culto rispetto a qualsiasi altro fine associativo, in violazione degli artt. 3, 18, 19, 20 Cost., nonché del *favor religionis* che permea l'intero testo costituzionale; e, come risaputo, proprio tale riconoscimento impervio e imponderabile ha indotto i soggetti collettivi a celare e mimetizzare la propria connotazione religiosa dietro lo schermo di attività diverse».

[145] Segnatamente, con la registrazione in un apposito registro nazionale le confessioni si sottrarrebbero dai controlli previsti dalla normativa del 1929/1930.

[146] Più precisamente, sempre secondo G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., p. 14, «le confessioni sarebbero unicamente chiamate a rendersi 'visibili', in particolare tramite l'iscrizione a un registro nazionale gestito dal Ministero dell'Interno, producendo la documentazione elencata. E, per incentivare l'iscrizione nel registro - aperta del pari alle confessioni già riconosciute secondo la normativa della fine degli anni Venti del Novecento sui culti ammessi, integrando il supporto documentale-, da essa si potrebbe far discendere, tra l'altro: l'acquisizione della personalità giuridica e l'estensione del diritto comune relativamente al riconoscimento dei loro enti (ciò che, come anticipato, atrofizzerebbe e farebbe eclissare le norme antiquate del 1929-1930), un beneficio finanziario (sul paradigma, ad esempio, del cinque per mille), e, appunto, il diritto di chiedere l'avvio delle trattative per l'intesa. Con l'iscrizione si conseguirebbero inoltre le prerogative discendenti dalla connessione con la normativa sui culti ammessi (come l'esecuzione di collette o la pubblicazione e affissione nell'interno e alle porte esterne degli edifici destinati al culto degli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, il riconoscimento degli effetti civili al matrimonio religioso, l'assistenza spirituale nelle strutture segreganti o totalizzanti) quale riformata nel secondo provvedimento di cui si dirà a breve, quindi deprivata delle occhiute misure di sorveglianza sancite».

per mille', si dovrà necessariamente intervenire sul decreto legislativo n. 111/2017 che istituisce tale congegno normativo in relazione all'imposta sul reddito delle persone fisiche a mente dell'art. 9, c. 1, lettere c) e d), della legge n. 106/2016 regolante il rispettivo funzionamento.

Pur senza entrare nel dettaglio, quest'ultimo progetto ha il merito di avere intercettato almeno tre esigenze che l'orizzonte di un pluralismo confessionale sempre più proteiforme ha dischiuso specialmente negli ultimi anni.

Anzitutto, la volontà di non superare totalmente la regolamentazione del 1929/1930, ciò che potrebbe sembrare di primo acchito una mossa 'timida' e criticabile, ma che in verità configura una scelta strategica, almeno sul lungo periodo: auspicabilmente la promulgazione del nuovo dettato normativo finirà per esautorare la legislazione di derivazione fascista, rendendola sostanzialmente un orpello. È palese che occorrerà attendere qualche tempo affinché la riforma entri a pieno regime ma, una volta 'rodata', è molto probabile che anche gli enti di culto già riconosciuti optino naturalmente – e senza 'atti di forza' – in favore di una rinnovata disciplina, peraltro attraverso un procedimento agevolato[147]. E al contempo essa permette di valorizzare alcuni aspetti connessi alla libertà religiosa non proprio secondari. Infatti alle garanzie già rammentate, si sommano le prerogative discendenti dal collegamento con la normativa sui culti ammessi, prevedendo cioè per le confessioni registrate, un completo esonero rispetto a «l'approvazione dei ministri di culto quale

[147] Cfr. G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., p. 16 così infatti l'Autrice prosegue: «Corretti quindi i più macroscopici squilibri nella condizione delle confessioni religiose, resterebbe consegnata all'insindacabile scelta delle medesime, anche già riconosciute secondo la legislazione sui culti ammessi, se affrancarsi dalla sua applicazione usufruendo della facoltà di iscriversi nel registro nazionale, emergendo completamente con l'allegazione della documentazione richiesta: o se non farlo, accontentandosi del regime in tale legislazione stabilito, oppure rimanendo confessioni di fatto senza alcun tipo di riconoscimento. È del resto nel pieno potere del legislatore italiano riportare gradualmente a corrispondente congruità con i principi costituzionali norme che fossero con essi in contrasto, senza dover pungolare l'intervento della Corte costituzionale. In tal modo la normativa del 1929-1930, purgata altresì in qualche misura delle sue scorie giurisdizionaliste stridenti con la laicità, verrebbe riattualizzata e valorizzata».

condizione per l'esercizio di diritti e facoltà (come l'accesso alle strutture segreganti o totalizzanti), oppure la stessa approvazione e l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile per la celebrazione di matrimoni con effetti civili»[148], operando in tal senso un importante raccordo rispetto alla parte 'sana' della disciplina del 1929/1930. E a ciò si aggiunge pure la facoltà, accordata alle confessioni dotate di personalità giuridica, di richiedere il riconoscimento dei propri enti: quest'ultima garanzia – tutt'altro che secondaria –, come intuibile, allargherebbe lo spettro delle salvaguardie giuridiche che la futura regolamentazione potrebbe assicurare.

In secondo luogo, la struttura proposta dalla riforma risulta essere semplice e di facile applicazione quanto al riconoscimento delle minoranze confessionali, recando con sé l'indubbio vantaggio di rendere tale processo più chiaro e trasparente e, soprattutto, sindacabile presso le opportune sedi giurisdizionali: riducendo così la discrezionalità dell'amministrazione che viene sottoposta al vaglio della magistratura amministrativa. Ulteriormente, e qui sta il vero *core* della proposta, si conferisce il diritto alle confessioni registrate di richiedere ai competenti organi istituzionali l'avvio delle negoziazioni finalizzate alla stipula dell'intesa: tale rilievo, peraltro, auspicato già da

[148] G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., pp. 13-14.

tempo in dottrina[149] nonché recepito proprio dal progetto Astrid, si colloca nel solco dell'ermeneutica della stessa Corte costituzionale[150].

In aggiunta l'approccio adottato dalla proposta del 2024, che si potrebbe definire più 'soft' ma non per questo meno incisivo, potrebbe innescare a cascata una serie di successive riforme, sbloccando finalmente l'*impasse* in cui da troppo tempo si è impantanata la politica ecclesiastica italiana. Un primo *step*, quindi, che fungerebbe verosimilmente da innesco per successivi sviluppi *de iure condendo*: quest'ultimo dato non deve essere sottovalutato, considerando il contesto politico-istituzionale nel quale ci si trova ad operare. Si è già da tempo dinnanzi a un legislatore silente, o perché indifferente o perché pavido, che sulla *governance* del pluralismo confessionale andrebbe stimolato: i progetti che si sono affastellati fino al 2019 non hanno visto la luce per motivazioni che – in ultima analisi – sono da ricondursi a un diffuso disinteresse della classe politica, il quale potrebbe essere definito, a voler essere generosi, quantomeno equivoco. Se taluno prestava il fianco a critiche di stampo prettamente giuridico difficilmente superabili, gli altri pur redatti con le migliori intenzioni, comunque, non riuscivano ad intercettare i *desiderata* del legislatore.

---

[149] Si è infatti autorevolmente affermato, sempre sulla scia della sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016, che «una definizione puntuale a livello normativo della procedura da seguire per i rapporti bilaterali tra lo Stato e le organizzazioni confessionali costringerebbe l'Esecutivo a non negare il confronto ad alcun soggetto spirituale interessato, determinando l'obbligo di indicare le motivazioni giustificanti la mancata conclusione dell'accordo», M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 10, 2017, p. 7. Più di recente, P. CAVANA, *Le minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit., p. 44, sostiene che «potrebbe rivelarsi utile una più puntuale regolamentazione della procedura di accesso alla stipulazione delle Intese ex art. 8, terzo comma, Cost., volta essenzialmente alla migliore individuazione degli organi statuali competenti in materia e alle relative garanzie, oggi per lo più affidata a una prassi istituzionale sviluppatasi nell'ambito delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri (legge n. 800 del 1988; d.l.gs n. 303 del 1999)». L'esigenza di formalizzare un procedimento per la stipula delle intese è avvertita anche da G. CASUSCELLI, L*e fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti. Legge e religione nell'ordinamento e nella società d'oggi*, a cura di G. CASUSCELLI, S. BERLINGÒ, Giappichelli, Torino, 2020, p. 69.

[150] Ci si riferisce, ovviamente, alla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016.

Ecco, dunque, che il monito gramsciano di provare e riprovare andrebbe preso alla lettera come la dottrina già sollecitava in tempi non sospetti[151]: questa volta però tentando piste alternative che – accantonando l'idea di progetti di riforma di largo respiro – disarticolino attraverso affondi specifici le questioni più urgenti e, per questo, non più rinviabili. Il rischio infatti è rimanere impelagati in un recinto normativo ormai divenuto troppo stretto e soffocante, con il pericolo di implosioni e di repentini 'impazzimenti' del sistema di riconoscimento che, a legislazione immutata, si stagliano con nitore in un futuro molto prossimo.

Non si tratta di infondati allarmismi: tutt'al contrario. L'esperienza recente di alcuni Paesi europei dimostra come la pressione che esercitano i nuovi movimenti religiosi sui sistemi di relazione tra lo Stato e le confessioni sia considerevole e, alcuni casi, praticamente ingestibile[152]. Così la moltiplicazione delle vertenze giudiziarie, anche in sede sovranazionale, è una spia chiara dello 'stato di salute' del pluralismo religioso in Italia[153]. È vero che non tutte le criticità potranno essere risolte con una specifica legge in tema di riconoscimento delle minoranze religiose, ma senza dubbio un intervento 'verticale' su tale questione ridurrebbe fortemente l'attuale divario, aprendo una corsia diretta (e non più preferenziale) verso la stipula dell'intesa: che è, e rimane, la via delineata dalla Costituzione per intrattenere i rapporti con le confessioni religiose.

Il progetto del 2024 offre allora l'occasione feconda per svolgere una serie di considerazioni che meritano puntuali approfondimenti: al netto dei rilievi già poc'anzi evidenziati rispetto alla compatibilità costituzionale dell'ultimo progetto ricordato, su cui non paiono gravare ipoteche di sorta, occorre soffermarsi su due elementi specifici,

---

[151] Cfr. G. CASUSCELLI, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26, 2017, pp. 1-26.

[152] Per quanto riguarda la Spagna, si rinvia alle considerazioni precedentemente svolte nel Capitolo 3, par. 6.

[153] Si pensi, da ultimo, al ricorso avanzato dall'associazione culturale *Assalam* di Cantù alla Corte europea dei diritti umani per l'asserita violazione degli artt. 9 e 14 della CEDU: sulla ricostruzione della vicenda ci si permette di rinviare a N. TONTI, *Una sciarada senza fine: l'associazionismo cultu(r)ale islamico dinnanzi (forse) alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Il diritto ecclesiastico*, 3-4, 2024, pp. 494-530.

uno di merito e uno di metodo, i quali scolpiscono la fisionomia della (possibile) futura disciplina. Dalla prospettiva metodologica, si potrebbe pensare che l'ultima proposta in ordine temporale rappresenti una regressione rispetto al fascio di garanzie potenzialmente assicurabili attraverso una 'legge-quadro' sul fenomeno religioso associato. Più che una regressione, tuttavia, è proprio la valenza di quest'ultimo futuro prospettato intervento che pretende di essere strutturalmente diversa. Nella consapevolezza, infatti, di muoversi in un campo minato ove spostando – anche in maniera impercettibile – qualche equilibrio si corre il pericolo di eludere il dettato costituzionale, rischiando peraltro, pur con le migliori intenzioni, di tracimare indirettamente in anacronistiche forme di giurisdizionalismo, si è optato per mantenere formalmente in vigore la regolamentazione del 1929/1930, pur sfrondata delle sue parti palmarmente incostituzionali e valorizzandola in quelle compatibili, rinunciando così a una nuova normazione organica e sistematica della materia. La scelta sembra rispondere a sua volta a due diverse istanze. Per un lato, si constata che gran parte dei diritti solennemente suggellati nei precedenti progetti di legge in verità sono già ampiamente garantiti ai fedeli delle confessioni di minoranza; per altro verso, ed è questo il profilo in cui risiedono le potenzialità del prefigurato intervento legislativo, la proposta di riforma è naturalmente aperta a interventi successivi che regolino – in maniera minuta e approfondita – singoli aspetti che riguardino da vicino la libertà religiosa esercitata in forma associata. Si pensi, come ricordato, a una regolamentazione compiuta e organica in tema di edilizia di culto che sappia armonizzare e guidare l'incedere degli organi periferici dello Stato e, più in generale, dell'amministrazione. Un 'cantiere aperto' insomma, che ponga anzitutto delle basi solide e contemporaneamente – almeno nel lungo periodo – funga da propulsore per mirati interventi legislativi, più 'snelli' e dunque verosimilmente più rapidi nella fase di discussione e approvazione legislativa, in grado di provvedere a specifiche esigenze, di volta in volta emergenti. Tale impostazione, naturalmente aperta a innovazioni e implementazioni, è del tutto condivisibile, nonché potenzialmente in grado di fornire uno sfondo giuridico stabile e di indubbia legittimità costituzionale su cui, virtualmente, potranno ancorarsi successivi polloni normativi. Ciò, evidentemente, rimane

un'opzione possibile dacché non è dato prevedere lo sviluppo di una normativa che è ancora in fase di incubazione: considerando quindi quanto fin qui ricordato e al di là di futuri sviluppi, ciò che emerge chiaramente – almeno negli intenti – è l'obiettivo manifesto di preservare e valorizzare il dettato costituzionale tale per cui lo sbocco naturale (ma non esclusivo) del riconoscimento[154] è rappresentato dal successivo avvio delle negoziazioni per la firma dell'intesa[155].

In relazione ai profili di merito della proposta, invece, la scelta di normare la procedura relativa al riconoscimento della personalità giuridica dei collettivi religiosi, ricollegando a tale condizione alcune garanzie del tutto peculiari tra cui la possibilità di aprire le trattative ai fini della stipula dell'intesa, si inserisce in una linea di sostanziale continuità con i progetti di legge illustrati precedentemente.

8.1 *Procedimentalizzazione dell'intesa, riconoscimento dei collettivi religiosi e garanzie parallele: il 'tridente' della Proposta del 2024*

Alla luce di quanto fin qui esaminato, trovano la loro ragion d'essere le diverse attribuzioni legate al momento culminante del riconoscimento dello '*status*' di confessione religiosa: segnatamente, accanto al conferimento della personalità giuridica – con le note conseguenze sul piano dell'operatività nel contesto del traffico giuridico – il progetto del 2024 intesse una serie di garanzie, quali – per esempio – la possibilità di attivare la 'seconda fase' relativa all'avvio delle negoziazioni ai fini della stipula dell'intesa[156].

Come già ricordato, la proposta potrebbe essere in futuro potenziata, cogliendo i rilievi recentemente emersi dal tessuto sociale,

[154] Come per la Proposta Astrid, anche il nuovo progetto di riforma prevede l'iscrizione in un registro unico nazionale, gestito dal Ministero dell'Interno, la cui domanda d'iscrizione deve essere effettuata presso le prefetture competenti territorialmente.

[155] Rispetto alla Proposta Astrid del 2019, sul tema del riconoscimento degli aggregati religiosi, evapora la distinzione tra associazioni e confessioni religiose, optando per l'istituzione di un unico registro nazionale per le confessioni religiose, gestito dal Ministero dell'Interno.

[156] Sulle potenzialità dell'intesa, recentemente si rinvia a M. VENTURA, *Le intese originali*, in *Le intese: attualità e prospettive*, cit., p. 67 ss.

garantendo alle confessioni iscritte nel registro nazionale la possibilità di comunicare annualmente il proprio calendario recante l'indicazione delle festività religiose: in tal guisa si tutelerebbe così il diritto dei fedeli di tali confessioni di astenersi dall'attività lavorativa in detti giorni, nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro, con l'obbligo di recupero delle relative ore lavorative e senza diritto ad alcun compenso straordinario, facendo comunque salve – utilizzando una locuzione ormai entrata nel 'lessico delle intese' – le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento giuridico. Ulteriormente si potrebbe meglio specificare il profilo legato al sostegno economico ai collettivi religiosi riconosciuti: riflettendo, per esempio, sull'estensione del circuito di finanziamento pubblico sulla falsariga di quello denominato 'cinque per mille', corrispondente appunto a tale aliquota calcolata sull'imposta sul reddito delle persone fisiche del singolo contribuente da destinare a una confessione religiosa iscritta.

Complessivamente le tutele, previste e prevedibili, ricordate in questo e nel precedente paragrafo, occorre rimarcarlo, sono da interpretare come un *breaking point* rispetto alle elaborazioni dottrinali precedentemente portate all'attenzione della comunità scientifica: e infatti, attraverso le previsioni di richiamo e rinvio alla disciplina del 1929/1930 si porrebbe finalmente un punto, a fronte del riconoscimento della personalità giuridica a sensi della normativa da promulgare, ai più vistosi e censurabili controlli amministrativi, vere e proprie forme di vigilanza poliziesca che di certo non giovano alla creazione di un contesto normativo aperto e plurale. Peraltro, per il tramite di questo delicato processo di correzione e allineamento della normativa si 'debellerebbero', pur senza un traumatico colpo di spugna, le disposizioni della normativa sui culti ammessi connaturatamente intrise di giurisdizionalismo.

È intorno, dunque, a queste direttrici che si risolvono le salvaguardie che l'ipotizzata normativa promette alle confessioni registrate. Complessivamente, la sequenza di tutele riservate risponde alle istanze eminenti degli aggregati confessionali attualmente non riconosciuti, la quale, peraltro, si sommerebbe, giova ribadirlo, ad alcune previsioni della legge 1159/1929 (e relativo regio decreto attuativo), nonché ad alcune disposizioni riconducibili al diritto comune e alle

innumerevoli decisioni delle supreme magistrature del nostro Paese che, ormai pacificamente, non tollerano discriminazioni – si pensi, ad esempio, all'edilizia di culto – tra le confessioni riconosciute e quelle dotate di intesa.

Rispetto alla procedimentalizzazione delle trattative orientate alla sigla dell'intesa non emergono criticità di sorta: del resto la previsione, ricalcando quanto già ipotizzato dal progetto del 2019, si salda indissolubilmente al più volte evocato arresto n. 52/2016 della Corte costituzionale che, è opportuno rimarcarlo, ha chiarito la viabilità dell'opzione «di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore», tale per cui «se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate»[157]. Proprio tale approdo giurisprudenziale, seppur in chiaroscuro, richiama il legislatore alle sue responsabilità[158]: non si è dinnanzi a un vero e proprio monito, ma è di palmare evidenza che la Corte – tra le righe – abbia invitato il Parlamento a legiferare su tematiche ritenute sfornite dell'opportuna protezione giuridica. Si riscontra già da tempo, del resto, una tendenza della Consulta a sopperire alle croniche e strutturali latitanze delle Camere [159] , sollecitando il potere legislativo all'intervento: il

[157]Corte costituzionale, sentenza n. 52/2016.

[158] In dottrina pacificamente si conviene sull'evidenza che «il Parlamento può limitare la discrezionalità del governo con una legge che, come tale, potrebbe essere sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale. Resta che in questa materia i vincoli all'attività del Governo sono già ora iscritti nella Carta repubblicana, come del resto si evince dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Basti dire del principio supremo di laicità dello Stato che, secondo i giudici della Consulta, implica il divieto di disparità di trattamento fra una confessione e l'altra. Un divieto che neanche il metodo della bilateralità pattizia può sanare e che, in quanto tale, dovrebbe poter essere rilevato mediante adeguati strumenti di controllo. A cominciare da quelli riguardanti la sindacabilità giurisdizionale degli atti del Governo che negano l'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese», F. ALICINO, *La bilateralità pattizia stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2016, p. 15. In effetti, gli interventi di riforma, strutturale o 'parziale' dell'attuale *status quo* normativo, vanno esattamente nella direzione appena proposta.

[159] Di recente, si veda l'argomentato studio di G. ATZORI, *La Corte giudica sé stessa. Note a margine della sentenza n. 161 del 2023 sull'irrevocabilità del consenso maschile alla PMA*, in *Consultaonline*, 2, 2024, pp. 755-775, in cui l'Autrice

'suggerimento' in merito alla procedimentalizzazione, qualora venisse colto da un decisore politico accorto, potrebbe davvero rivoluzionare il metodo attraverso cui l'ordinamento civile si è fino ad ora approcciato al fenomeno religioso collettivo. In quest'ottica, l'intesa non sarebbe più vista come l'epilogo di un transito tortuoso e complicato ma come una tappa, certamente importante, di un processo di più largo respiro: un cammino di incessante dialogo cooperativo-istituzionale che s'innerva, e non potrebbe essere diversamente, dalla richiesta di riconoscimento della confessione. Proprio attraverso il completamento di tale richiesta, si attribuisce la possibilità di avviare le trattative per le negoziazioni dell'accordo *ex* art. 8, co. 3., Cost. agli aggregati confessionali: questo passaggio, in consonanza a quanto espresso dal Giudice delle leggi, rappresenterebbe un punto di rottura decisivo nella politica ecclesiastica del nostro Paese. E non perché si potrebbe rivendicare un 'diritto all'intesa', il che, a ben vedere, è una contraddizione in termini dal momento che l'intesa, ossia l'accordo, è per definizione un compromesso; ma perché evolverebbe l'atteggiamento dell'ordinamento nei confronti delle minoranze confessionali registrate, suggellando un preciso obbligo posto a carico dell'amministrazione consistente nel 'sedersi a un tavolo'[160]. Si è

sottolinea il rischio di un atteggiamento 'sostitutivo' del Giudice delle leggi preordinato a colmare la latitanza del legislatore, evidenziando tuttavia che tale postura della Consulta dischiuda un proscenio «in cui la Corte sia, al tempo stesso, giudice e "autrice" della norma da giudicare. Tuttavia, la PMA non rappresenta l'unico ambito del diritto nel quale la Corte è ricorsa allo strumento delle sentenze manipolative per sanare un vulnus costituzionale e, di conseguenza, non si può escludere che una simile dinamica possa ripetersi, magari proprio a partire dagli altri ambiti eticamente sensibili nei quali la stessa ha esercitato il suo "attivismo giudiziario". Ad esempio, un settore in cui sembra destinata a ripetersi la medesima ambiguità è quello del "fine-vita". Si pensi alle recenti autodenunce di coloro che hanno accompagnato cittadini italiani in Svizzera per permettere loro di accedere al suicidio assistito. In Italia, tali pazienti non avrebbero potuto ottenere l'assistenza medica al suicidio poiché la loro condizione clinica non integrava tutti i requisiti previsti nella sentenza n. 242/2019, relativa alla vicenda Cappato-Antoniani ed emblematica di una creatività giurisprudenziale che si è spinta ben oltre le "rime obbligate"».

[160] In dottrina, si è opportunamente sottolineato che il principio bilateralità, a prescindere dalle variegate forme che può assumere nell'ordinamento, necessità comunque di essere preservato e valorizzato. Secondo infatti M. VENTURA, *Trasformazioni della bilateralità nel diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 309, «i contatti tra rappresentanti confessionali e

sostenuto che a nulla varrebbe riconoscere un diritto all'avvio dell'intesa senza la garanzia della sua conclusione: riscontro che, di primo acchito, sembrerebbe condivisibile, ma che in verità risulta illusorio. In fin dei conti, già l'odierna esperienza, restituita da chi da dentro l'ha vissuta, è informata a una prassi del tutto lineare e a una postura non respingente nei confronti di realtà religiose riconosciute che hanno chiesto l'avvio delle trattative. In quest'ottica, dunque, la Proposta si limiterebbe a formalizzare, e quindi a garantire, un procedimento che è già ampiamente in essere: l'irrigidimento delle scansioni temporali, che potrebbero essere esplicitamente individuate, risponderebbe in ultima analisi a istanze di tutela e salvaguardia della comunità religiosa, la quale conoscerebbe, fin dall'inizio, i passaggi amministrativi (e quindi i tempi) necessari per l'avvio e il prosieguo delle negoziazioni. Giova ancora una volta ribadire che, seppur a legislazione invariata, tutte le confessioni che fino a ora hanno richiesto di dialogare con il potere pubblico in vista della sottoscrizione dell'intesa non solo sono sempre state ascoltate senza aprioristiche esclusioni, ma inoltre in tutti i casi si è arrivati alla firma e alla successiva approvazione dei relativi accordi: detto altrimenti «tutte quelle [confessioni] che hanno cominciato a trattare con il Governo sono giunte alla stipulazione della relativa intesa»[161]. Negli unici due casi in cui ciò non si è verificato, come noto, sono entrati in gioco fattori esogeni che – per dottrina unanime – non ineriscono strettamente alla procedimentalizzazione dell'intesa. D'altronde, nell'*affaire* coinvolgente l'UAAR, la questione impeditiva era a monte: l'istante non aveva ottenuto il riconoscimento ai sensi della legislazione del 1929/1930 (elemento che di per sé considerato non poteva costituire preclusioni), ma soprattutto era carente di qualsiasi forma di autoqualificazione palese, elemento che – per garantire la necessaria certezza dei rapporti giuridici – non poteva essere desunto per fatti concludenti. Per converso, le intese sottoscritte con la Congregazione cristiana dei

rappresentanti dello Stato, ai più diversi livelli, sono un tratto costitutivo e una esigenza fondamentale del nostro tempo in Italia e altrove. Quei contatti possono essere chiamati e possono essere interpretati nei modi più diversi» ma, in letteratura, «sul fatto che essi siano necessari alla tutela della libertà religiosa e della laicità non v'è dissenso».

[161] C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, p. 271.

testimoni di Geova non sono state approvate dal Parlamento per ragioni squisitamente politiche[162]: ricostruendo la fase della loro parlamentarizzazione, infatti, emerge in maniera evidente una ritrosia (se non proprio un'opposizione), talvolta palesemente manifestata, nel concludere l'*iter* di approvazione[163]. Al netto di considerazioni sul merito delle contestazioni mosse alla confessione, la fase della discussione parlamentare non può essere in ogni caso oggetto di alcuna compressione e limitazione. L'approvazione di una qualsiasi legge, è scontato sottolinearlo, deve essere necessariamente sottoposta al vaglio del legislatore, garantendo in tal guisa il regolare processo democratico. Vale a dire: nei due casi in esame – che potrebbero in questo essere assimilabili in un *unicum* – le problematicità si sono riscontrate nella fase prodromica o in quella successiva alla stipula e si ancorano, in definitiva, a gangli insolubili: nel caso dell'UAAR perché mancante un requisito considerato essenziale dalla dottrina largamente maggioritaria[164]; nel caso della Congregazione dei Testimoni di Geova perché intrinsecamente impossibile, se non in aperta

[162] Il clima di sospetto, che aleggia anche sull'islam, era già ben evidenziato da G. LONG, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2000, pp. 401-404. Sul punto si veda anche V. PACILLO, *I rapporti fra la legge generale sulle libertà religiose e le discipline contrattate con le confessioni religiose*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, cit., p. 95.

[163] Cfr. P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, cit., pp. 119 – 149.

[164] Sul criterio dell'autoqualificazione, in effetti, non si riscontrano voci discordanti: c'è tuttavia discussione se tale autoqualificazione possa essere dimostrata anche per fatti concludenti senza una precisa dichiarazione. In letteratura, relativamente allo snodo dell'autopercezione dell'UAAR si è sostenuto che «un gruppo che professi l'ateismo non è una confessione religiosa, perchè, e semplicemente, l'ateismo non è comunque una religione, in quanto a tale nozione è estranea l'assegnazione di un contenuto prettamente negativo, che si sostanzia nell'escludere l'esistenza del trascendente e del divino. [...] In altri termini, è la stessa associazione ricorrente che, autoqualificandosi statutariamente, rifiuta di essere annoverata fra le confessioni religiose, e in tal modo sembra entrare in contraddizione con sé stessa nel momento in cui richiede una garanzia costituzionale (quella di cui all'art. 8 comma 3 Cost.) del tutto estranea al suo ambito applicativo, non soltanto alla luce della carta costituzionale, ma anche e soprattutto delle sue stesse previsioni e finalità statutarie», A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, cit., pp. 102-103.

violazione della sovranità del Parlamento, costringere il legislatore all'approvazione di una legge.

A costo di apparire verbosi e ripetitivi, giova ancora una volta ricordare che tra le tutele garantite dall'istituenda legge per le confessioni registrate, si annoverano: «l'acquisizione della personalità giuridica e l'estensione del diritto comune relativamente al riconoscimento dei loro enti (ciò che, come anticipato, atrofizzerebbe e farebbe eclissare le norme antiquate del 1929-1930), un beneficio finanziario (sul paradigma, ad esempio, del cinque per mille), e, appunto, il diritto di chiedere l'avvio delle trattative per l'intesa»[165]. Tali guarentigie possono essere concepite come un primo conseguimento: detto altrimenti, si potrebbe valutare – pur non giungendo alle minuziose disposizioni contenute nei progetti di 'legge quadro' sulla libertà religiosa – una loro progressiva espansione *pro futuro*, considerando anche l'atteggiamento delle minoranze confessionali dinanzi a un plesso normativo differente e sicuramente più garantista. È infatti chiaro che occorrerà attendere l'auspicabile attuazione della riforma e supervisionare come i destinatari effettivi, ossia le confessioni religiose, la recepiranno. Essa potrebbe rappresentare un'acquisizione di base cui seguirebbe il secondo passaggio dell'avvio delle negoziazioni ai fini dell'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost., ovvero essere apprezzata come un punto di partenza a cui potrebbero aggiungersi dettagliati interventi normativi e/o modifiche volte all'implementazione di future istanze di libertà e uguaglianza provenienti proprio dalle confessioni già registrate. Oppure, sperabilmente, potrebbe coniugare entrambi gli aspetti.

A questo proposito, applicando il metodo della concertazione e, quindi, in ultima analisi di quella che è stata definita la 'bilateralità diffusa' [166], si potrebbero cadenzare cicliche riunioni con i

[165] G. BONI, *Principio di bilateralità e sistema delle fonti del diritto ecclesiastico italiano. Riflessioni a quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama e dalla prima intesa con una confessione religiosa diversa dalla cattolica*, cit., p. 14.

[166] Tale declinazione di bilateralità consiste nel concepire in maniera 'orizzontale' il principio in questione da cui F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15, 2020, p. 30, ne deduce che «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

rappresentanti delle confessioni già iscritte nell'istituendo registro per intercettare dai diretti interessati le tematiche più urgenti e poi, in seconda battuta, elaborare proposte e aggiustamenti della normativa, anche attraverso successivi interventi correttivi e/o integrativi. In tal modo, si coinvolgerebbero per davvero gli *stakeholders* nel processo decisionale, responsabilizzandoli con l'utilizzo di strumenti di democrazia diretta e partecipativa perseguendo così un metodo davvero interculturale e rispettoso delle varie realtà religiose presenti sul nostro territorio.

Ad ogni modo, essendo quello del riconoscimento delle minoranze confessionali, che per 'magnitudo' numerica attualmente interessa primariamente le comunità islamiche italiane e i nuovi movimenti religiosi, il fulcro centrale sul quale si incardina la proposta in questione e, in definitiva, il presente lavoro, risulta opportuno ancora soffermarsi sul punto.

9. *Ancora sul riconoscimento delle confessioni religiose. Il criterio teleologico come canone interpretativo: qualche implementazione in corso d'opera*

La *querelle* rispetto all'autoqualificazione dei collettivi religiosi, come già rammentato, è un argomento di discettazione che affonda le sue radici addirittura agli albori della disciplina ecclesiasticistica. Nel primo capitolo si è tentato di individuare alcune convergenze prospettiche che – anche grazie allo sforzo esegetico giurisprudenziale – hanno modellato, e fatto evolvere, il concetto di 'confessione religiosa'[167]. Occorre però ora entrare nel merito della questione,

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».

[167] Sul punto si rinvia alla sentenza n. 1329/1997 in cui la suprema Corte, sganciandosi dall'archetipo religioso delle confessioni di matrice abramitica,

tentando di fornire qualche pista d'indagine, pur nella consapevolezza – ovviamente – che l'ampiezza del dibattito non si possa (e non si debba) esaurire nello spazio di qualche pagina.

Il primo punto fermo in tema di riconoscimento riguarda la necessarietà di una, seppur minima, forma di 'autotitolazione' del collettivo[168]: la percezione dell'aggregato come confessione religiosa è la *conditio sine qua non* affinché si possa godere nel nostro ordinamento delle prerogative che il legislatore, costituente e ordinario, ha deciso di attribuire alle realtà propriamente ed esclusivamente religiose. Di più: per ovvie ed intuibili ragioni di tutela del legittimo affidamento dei terzi, che nel traffico giuridico con le confessioni possono venire in contatto, è indispensabile che tale autoqualificazione sia manifesta e non desumibile per comportamenti concludenti. Una parvenza di istituzionalizzazione, pur nella libertà garantita dalla Carta costituzionale, deve infatti essere presente, anche in forma embrionale ed abbozzata: in altre parole, deve essere chiaro per qualunque organismo pubblico, amministrativo o giurisdizionale, (nonché, *pro futuro*, per altri soggetti di diritto privato) che l'interlocutore sia a tutti gli effetti una confessione religiosa, con le relative conseguenze di natura giuridica che tale *status* reca con sé.

Partendo da questo presupposto, che potrebbe definirsi logico-sistematico, è opportuno individuare una serie di ulteriori indici ermeneutici che possano essere utili all'amministrazione per vagliare la

evidenziava che «l'elaborazione di una definizione di religione non può essere fondata […] esclusivamente sulle concezioni religiose ebraiche, cristiane e musulmane, che finirebbero per escludere le religioni politeiste, quelle sciamaniche o animiste e quelle che, come il Taoismo o il Buddhismo nelle sue varie articolazioni, non promettono al credente la vita eterna col corredo di percorsi di salvezza privilegiati dal rapporto o addirittura dalla particolare grazia di un Dio unico».

[168] Segnatamente, E. Rossi, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, cit., p. 28, rileva che «Tra i criteri che devono essere utilizzati al fine di rilevare la natura religiosa della confessione può e deve trovare considerazione anche l'autoqualificazione che, lungi dall'essere utilizzabile – secondo il punto di vista che qui si propone – come unico criterio identificatorio, può invece essere utilmente considerata come elemento sintomatico della religiosità della confessione: in tal senso si può ritenere che una confessione religiosa si autoqualifichi come tale allorché preveda nel proprio statuto o atto costitutivo il perseguimento di finalità religiose e si definisca quale organizzazione stabilmente finalizzata a tale scopo».

matrice confessionale del collettivo religioso[169]. Ciò per almeno due ragioni: anzitutto, per evitare che autoqualificazioni incontrollate portino a un'alterazione irreversibile del sistema di riconoscimento delle confessioni e, parallelamente, perché individuare come unico indice quello dell'autoqualificazione ai fini del riconoscimento della personalità giuridica dei collettivi religiosi minerebbe alla radice la sicurezza del traffico giuridico, non tutelando adeguatamente il legittimo affidamento dei terzi che con quelle realtà confessionali verrebbero in contatto. Sull'identificazione dell'essenza di questi ulteriori parametri, come noto, la dottrina si è a lungo adoperata, tentando di mantenersi in un precario equilibrio tra istanze contrapposte: per un verso, cercando di non mortificare il pluralismo confessionale, per l'altro, mirando a evitare le 'strumentalizzazioni' del religioso utilizzate per finalità che con esso nulla hanno a che fare.

Relativamente ai criteri di natura formale, in letteratura non emergono criticità di rilievo: è evidente che l'aggregato debba individuare, per esempio, una sede e una denominazione, una (seppur basilare) indicazione delle norme di funzionamento interne, ovvero dimostrare di possedere una sufficiente disponibilità economica[170]. Tali requisiti non destano grandi perplessità e il loro vaglio è preordinato alla compatibilità della confessione religiosa con il nostro sistema giuridico: essi sono funzionali, in definitiva, al rispetto «dei principi fondamentali dell'ordinamento stesso»[171].

Quanto invece ai requisiti di natura sostanziale, il progetto Astrid del 2019 nonché l'ultima proposta in analisi del 2024 ora avanzata

---

[169] Sul tema dell'autoqualificazione dei collettivi religiosi, si rinvia al Capitolo 1, par. 7. In questa sede, basti ricordare il recente contributo di G. D'ANGELO, *Attualità delle intese ex art. 8 Cost.*, cit., p. 33, in cui l'Autore, tornando sulla *vexata quaestio* e in maniera del tutto condivisibile, ribadisce che la connotazione religioso-confessionale dell'aggregato «non può che essere, almeno parzialmente e in prima battuta, affidata a una sorta di autocomprensione del gruppo stesso, che può a sua volta tradursi in una più formale autoqualificazione. Partendo eventualmente da questo dato, possono poi essere presi in considerazione ulteriori elementi, per così dire estrinseci, che cioè chiamino in causa il modo di porsi del gruppo nei confronti dell'ordinamento stesso ovverosia i possibili profili di rilevanza del suo agire nell'ordine dello Stato».

[170] Si tratta in effetti di indicatori di natura formale, la cui verifica implica una discrezionalità indubbiamente tecnica.

[171] CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 43/1988.

convengono sulla presenza di un unico parametro, ovvero la verifica del cosiddetto fine di religione o di culto[172], il cui riscontro deve essere vagliato dall'autorità amministrativa competente per il riconoscimento. Segnatamente, l'esame della natura religiosa della confessione dovrebbe essere effettuato sulla base dei criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato tali fini e le correlative attività. D'altronde, il criterio del fine di religione o di culto, a differenza dell'individuazione *tout court* della matrice religiosa della confessione di pura elaborazione dottrinale, trova il suo solido ancoraggio nel dato normativo, a sua volta abbondantemente interpretato tanto dalla letteratura quanto dalla giurisprudenza[173]: esso in effetti configura, per le finalità proprie di una futura legge sul riconoscimento delle confessioni, un appiglio legislativo sicuro e utilizzabile dall'amministrazione per vagliare opportunamente la natura confessionale dell'ente. Peraltro il fine di religione o di culto è un criterio flessibile che nel

[172] Ai sensi a dell'art. 19 della già citata proposta di legge recante «Norme in materia di libertà di coscienza e di religione», a cura del gruppo Astrid, si conviene: «1. Agli effetti della presente legge, sono considerate confessioni religiose le formazioni sociali con fine costitutivo e prevalente di religione o di culto, dotate di struttura organizzativa propria e autonoma, anche di tipo federativo, e che rappresentano una specifica comunità di fedeli in tutto il territorio nazionale. 2. Per l'identificazione della natura religiosa della confessione valgono i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini e le correlative attività di religione o di culto. 3. Agli effetti della presente legge, si considerano comunque attività diverse da quelle di religione o di culto le attività di assistenza e beneficenza, di promozione sociale e volontariato, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro».

[173] Il requisito in questione non è comunque avulso da critiche. Si è rilevata una debole capacità connotativa dell'elemento teleologico non in grado di caratterizzare adeguatamente l'ente ecclesiastico, ovvero l'ambito in cui il riferimento si è storicamente originato. Ad esempio, A. LICASTRO, *Gli enti religiosi tra diritto comune e diritto speciale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 1, 2022, p. 88, sostiene che è proprio «la componente teleologica, o, se si preferisce, il requisito finalistico, ad avere rivelato, col passare del tempo, livelli di flessibilità o margini di ambiguità o di ambivalenza tali da non riuscire più a porsi, nel concreto agire e operare dell'ente in ambito civile, come indice effettivamente distintivo della figura in esame e capace di circoscriverne, in modo rigoroso, la relativa specialità». Tuttavia, lo stesso Autore, conclude sul fatto che «la specialità del regime giuridico dell'ente ecclesiastico, abbandonata ogni antica pretesa di privilegio, più o meno motivata e più o meno estesa, dovrebbe servire a garantire a esso la possibilità di operare nell'ordinamento dello Stato conservando i tratti più caratteristici della propria identità confessionale al fine di assicurarne anche la relativa "visibilità" e "rappresentatività" esteriore».

corso del tempo si è plasmato rispetto alle molteplici modalità di vivere *in communitas* la professione religiosa[174].

Tale parametro soffre però di un'evidente criticità. Se si considera l'evoluzione del concetto del fine di religione o di culto è evidente che, almeno nel suo sviluppo giurisprudenziale, esso si sia forgiato sulla base di un paradigma chiaro: ossia quello prospettato dalla Chiesa cattolica e dalle confessioni dotate di intesa. Ciò, in effetti, potrebbe rappresentare un limite, una sorta di 'filtro in entrata', per il riconoscimento di nuove forme di religiosità che perseguano finalità ad essa rapportabili ma del tutto eteroclite rispetto alle 'usuali' forme di condivisione dell'appartenenza religiosa.

Lo sforzo dell'interprete, e più specificatamente dell'amministrazione in sede di riconoscimento, dovrebbe allora tendere verso una concezione 'multidimensionale' del fine di religione o di culto, assumendo una postura autenticamente laica e plurale che si sforzi di considerare tale costrutto giuridico in maniera quanto più possibile aperta e inclusiva: arrivando così al diniego del riconoscimento solo per quei collettivi che esorbitino completamente dai riferimenti, anche inconsueti, dell'esperienza religiosa associata. In altre parole, la futura legge – garantendo un necessario margine di discrezionalità all'amministrazione – attribuirebbe all'organo pubblico un potere di natura sostanzialmente certificativa consistente nel verificare l'indice sintomatico di afferenza alla finalità di culto[175], evitando di addentrarsi nel patrimonio dogmatico della confessione e, tantomeno, di sindacarne gli *interna corporis*. In tal senso, il fine di religione o di culto dovrebbe intendersi nell'ottica più ampia possibile, proprio per limitare il rischio di cadere nel *bias* dell'archetipo culturale dal quale

[174] D'altronde, come sottolinea G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religioni e di culto. Dalla forma all'interesse*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 17, il concetto giuridico di fine di religione o di culto "ripropone [...] una dialettica di fondo che, al di là delle sue differenti vesti storico-evolutive, si riporta al nucleo essenziale del diritto ecclesiastico e ne spiega l'inquietudine costitutiva". Secondo lo stesso Autore, tale concetto «risponde prevalentemente all'esigenza di qualificare soggettivamente un dato ente e circoscrivere l'ambito di rilevanza del suo vincolo confessionale», p. 119.

[175] Cfr. P. LO IACONO, *Gli enti ecclesiastici e gli enti religiosi quale archetipo della personalità giuridica (La valenza funzionale della personificazione tra normativa pattizia e Codice del Terzo settore)*, in *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, a cura di P. CAVANA, Giappichelli, Torino, 2021, cit., p. 86.

proviene. A questo proposito, è possibile rinvenire alcune soluzioni praticabili per attenuare il problema: per esempio, i criteri che nell'ordinamento vengono usualmente impiegati per testare la natura della finalità cultuale dell'ente ecclesiastico dovrebbero anzitutto arricchirsi con l'estesa varietà delle finalità cultual-religiose che le leggi d'approvazione delle intese hanno già individuato e, soprattutto, sotto il profilo metagiuridico, si dovrebbe favorire una rinnovata sensibilità sulla questione del riconoscimento in grado di plasmare canoni ermeneutici capaci di intercettare e, in ultima istanza, di accettare finalità religiose che sfuggono dagli abituali modi d'intendere tale tendenza. In altre parole, il criterio della finalità di religione e di culto appare attualmente l'unico indice che assicuri una protezione ai collettivi realmente e propriamente religiosi, evitando così abusi da parte di soggetti che potrebbero servirsi dell'attributo confessionale per obiettivi fraudolenti, al contempo scongiurando il rischio di incorrere in macroscopiche torsioni del sistema di riconoscimento delle minoranze confessionali e limitando così derive di matrice giurisdizionalista. Evidentemente, l'applicazione di tale necessario indice di confessionalità spetta all'amministrazione: è, dunque, sua responsabilità motivare adeguatamente, specie in caso di diniego, il provvedimento, il quale potrà essere sindacato giurisdizionalmente nelle sedi opportune.

In questa prospettiva, la postura dell'amministrazione nella fase di riconoscimento dovrebbe essere mossa dal principio di cooperazione[176] e ispirata da quello di eguaglianza, garantendo così pari opportunità di accesso al sistema di 'pubblica legittimazione': considerando il rigetto come *extrema ratio* solo qualora il *fumus* rispetto a possibili utilizzi fraudolenti dell'attributo religioso sia indubbio. In altri termini, se la riforma entrasse in vigore e, ipoteticamente, si procedesse al rifiuto del riconoscimento – al netto del rispetto dei requisiti formali – di una sigla 'storica' dell'islam italiano è verosimile che tale condotta potrebbe configurare un esercizio illegittimo della

[176] Parla espressamente di principio di cooperazione, di recente, F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, cit., p. 1. Da una prospettiva più ampia si veda anche P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2010, p. 2.

discrezionalità amministrativa, dal momento che, risaputamente, le maggiori associazioni islamiche presenti sul territorio perseguono finalità di natura indiscutibilmente religiosa, come dichiarato nei loro statuti. La futura promulgazione del Progetto del 2024, peraltro, potrebbe essere salutata con favore proprio dall'eterogeneo mondo islamico – composto da una costellazione variegata di entità – come un'opzione viabile sia per le grandi realtà già istituzionalizzate, sia per quei (numerosi) corpuscoli locali che non aspirano all'intesa ma intendono comunque operare nel traffico giuridico quali entità confessionali. In tal guisa, si assicurerebbe la più ampia libertà ai collettivi religiosi, favorendone l'emersione, con controlli non invasivi ancorché essenziali, mettendo così fine all'ambigua e censurata prassi di adottare schemi giuridici non pensati per gli aggregati con finalità religiose.

Ulteriormente, si potrebbero prevedere alcuni futuri miglioramenti, monitorando l'andamento del nuovo regime di riconoscimento: dalla predisposizione di linee di indirizzo ad uso dell'amministrazione passando per l'istituzione di organismi e commissioni di natura tecnica. Segnatamente, in quest'ottica, ci si potrebbe avvalere delle professionalità che compongono attualmente la Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa[177] ma, ancor meglio, sarebbe forse opportuno prevedere una Commissione *ad hoc*, composta prevalentemente (o esclusivamente) da esperti di chiara fama e accademici, che possa fornire all'amministrazione pareri non vincolanti in tema di riconoscimento delle minoranze confessionali[178]. In questo modo, si sgraverebbe il supremo

[177] Tale Commissione, di cui si è già detto, invero ha acquisito le competenze originariamente attribuite alla Commissione consultiva per la libertà religiosa, istituita presso la Presidenza del Consiglio col DPCM 14 marzo 1997 e della Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita con DPCM 19 marzo 1992 (in sostituzione della precedente Commissione di studio per la stipula delle intese *ex* articolo 8 della Costituzione, istituita con D.P.C.M. del 28 marzo 1985). Sul punto, si rinvia a F. FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, cit., p. 8; P. CAVANA, Le *minoranze religiose in Italia tra sistema pattizio e diritto comune*, cit., p. 21, spec. nota 74.

[178] Ci si riferisce cioè, per usare le parole di A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, cit., p. 94, «all'ipotesi, ben nota alla dottrina e alla prassi amministrative, di discrezionalità

organo della magistratura amministrativa di un onere che attualmente 'appesantisce' inutilmente la procedura di riconoscimento: infatti, si continuano a domandare pareri in sede consultiva al Consiglio di Stato – pur non essendo più obbligatori[179] – dimostrando quindi nella pratica l'esigenza dell'amministrazione di essere ausiliata (e, forse, in qualche modo sostenuta) in un ambito così delicato dacché inerente alla protezione di garanzie costituzionali di primaria rilevanza. Si potrebbe cioè procedere all'istituzione di una Commissione consultiva apposita, 'parallela' a quella già operante nella fase di avvio delle trattative per la stipula dell'intesa, a cui l'amministrazione stessa dovrebbe rivolgersi – nella fase del riconoscimento – per mezzo della richiesta di un parere obbligatorio ma non vincolante proprio sulla specificità religiosa dell'istante. Più precisamente, l'organo di amministrazione attiva sarebbe obbligato a domandare il parere e solo nell'ipotesi in cui decidesse di discostarsene sarà tenuto a fornire adeguate motivazioni: in tal senso, pur garantendo all'amministrazione competente uno spazio di manovra, tale perimetro – in ottica si potrebbe dire garantista – verrebbe monitorato affinché tale margine non divenga un interstizio per commettere ingiustificati arbitri. Detto in altre parole, l'istituzione di una Commissione consultiva, con distinte attribuzioni rispetto alla Commissione per le intese con le confessioni religiose e per la libertà religiosa nonché con poteri più circoscritti benché incisivi, non sarebbe finalizzata alla definitiva estromissione del Consiglio di Stato che, anzi, riacquisterebbe la rilevanza centrale che gli spetterebbe [180] : non si postulerebbe pertanto

mista, caratterizzata dalla presenza di un giudizio tecnico, e afferente al merito dell'azione, che non impone comunque all'autorità procedente alcun vincolo sul provvedimento da emanare».

[179] Come disposto da legge n. 127/1997, recante disposizioni su *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.*

[180] Occorre comunque prestare attenzione ai pareri in merito ad una questione così delicata come il riconoscimento delle confessioni: è necessario cioè vagliare attentamente l'orientamento del Consiglio di Stato, specie in caso di papere sfavorevole, poiché anch'esso ha subito degli abbagli non trascurabili. Solo a titolo esemplificativo, nel parere n. 1659/ 2008 nell'esprimersi in senso sfavorevole alla concessione del riconoscimento nei confronti di un collettivo presuntamente religioso, motiva la sua decisione incardinando opinabili dati ritenuti critici dello scarso radicamento territoriale, e del numero non elevato dei fedeli. Da un punto di vista più ampio, M. TIGANO, *Saggio introduttivo sul ruolo e sulla funzione del*

ordinariamente e per prassi il parere consultivo alla suprema magistratura amministrativa, ma tale responso verrebbe riservato solo a casi davvero dubbi e, quindi, eccezionali[181].

10. *Un fine cultuale 'alieno'? Alcune piste d'indagine*

Come appena rammentato, al netto dei requisiti di natura prettamente formale che non sollevano controversie, la questione fondante posta alla base del riconoscimento sul piano sostanziale ricade sulla verifica del perseguimento del fine di religione o di culto da parte della confessione religiosa che si autoqualifica come tale. Rispetto a quanto già precedentemente affermato, vale la pena soffermarsi un poco di più sulla pregnanza giuridica della locuzione che appare a tutti gli effetti una possibile chiave di volta nel complesso ruolo esercitato dall'amministrazione pubblica nella fase dell'accreditamento.

Considerando opportuno, almeno sul piano teorico, che la verifica della finalità cultuale debba essere svolta anche da un'apposita Commissione consultiva, è tuttavia previamente utile e necessario soffermarsi ancora sulla locuzione «finalità di religione o di culto» per testarne lo spessore giuridico. Essa – come noto – è ampiamente utilizzata per il riconoscimento degli enti ecclesiastici ma è conveniente valutare la sua fungibilità per l'accertamento della matrice religiosa di una confessione o presunta tale. Questa trasmigrazione tra due ambiti certamente affini ma non del tutto sovrapponibili non desta grandi problemi all'interno di una sistematica, e quindi di un contesto di riferimento, che affonda saldamente le sue radici nel

Consiglio di Stato in tema di rapporti con le Confessioni religiose. La politica ecclesiastica all'epoca della presidenza romaniana del Consiglio di Stato, in *Giustizia amministrativa*, 11, 2004, p. 2 ss.

[181] Sulla giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato in sede di riconoscimento della personalità giuridica dell'ente di culto, da ultimo cfr. A. BETTETINI, A. PEREGO, *Diritto ecclesiastico*, Wolters Kluwer - CEDAM, Milano, 2023, pp. 158-159. In argomento, cfr. anche M D'ARIENZO, *Gli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Il dialogo istituzionale e la prassi amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 13, 2022, pp. 41- 43; F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Libellula Edizioni, Tricase (Le), 2013, p. 317 ss.

combinato disposto dagli artt. 8, 19 e 20 Cost.[182]: ciò risulta confortato dalla letteratura, per la quale risulta essere pacificamente acquisito che tale criterio possa essere impiegato per testare la confessionalità dell'ente di culto[183]. Fermi restando, dunque, i vantaggi – già illustrati fugacemente nel paragrafo precedente – dell'utilizzo dell''istituto' *de quo*, in un'ottica inclusiva e naturalmente aperta alle sollecitazioni derivanti da un pluralismo confessionale sempre più sfaccettato, è necessario affrontare più approfonditamente lo snodo del suo significato squisitamente giuridico. In altre parole, cosa significa – dall'angolo prospettico del giurista – «fine di religione o di culto» relativamente al riconoscimento delle confessioni religiose?

La domanda suona più come una provocazione e una sfida che come un quesito. Il proposito, infatti, di definire compiutamente cosa s'intenda per fine di religione o di culto rischia di trasformarsi, in ultima analisi, in un giudizio di valore sulla definizione del concetto giuridico di religione[184], cedendo all'insidia di scivolare in una

[182] *Ex plurimis*, si rinvia sul punto a S. BERLINGÒ, *Enti e beni religiosi in Italia*, il Mulino, Bologna, 1992; A. FUCCILLO, *Le nuove frontiere dell'ecclesiasticità degli enti*, Jovene, Napoli, 1999; M. RICCA, *Art. 20 della Costituzione ed enti religiosi: anamnesi e prognosi di una norma «non inutile»*, in *Scritti in onore di Francesco Finocchiaro*, II, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 1537 s.; L. DECIMO, Le *organizzazioni religiose nel prisma costituzionale dell'art. 20*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007; G. D'ANGELO, *Declinazioni giuridiche del fine di religioni e di culto. Dalla forma all'interesse*, cit., *passim*.

[183] Opportunamente, E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, cit., 2014, p. 28, rileva che la questione «va risolta alla luce dell'interpretazione che occorre dare all'insieme delle altre disposizioni costituzionali che si riferiscono alla libertà religiosa ed in generale al fenomeno religioso: si può dire pertanto che è "religiosa" quella confessione che professa una fede o un credo religioso, per come quest'ultimo termine è utilizzato ed applicato – anche dalla giurisprudenza – relativamente al riconoscimento ed alla garanzia della libertà religiosa. Con il che si potrebbe ritenere questa conclusione come tautologica: al contrario, a me pare che essa sia coerente con un'interpretazione sistematica della Costituzione, e con l'attenzione da quest'ultima dedicata alla specificità della dimensione religiosa propria della persona».

[184] A questo proposito, rimango ancora attuali le statuizioni della Corte di Cassazione contenute nella sentenza n. 1329/1997, in cui si dichiara che « La mancanza nell'ordinamento di una definizione del concetto di religione non è casuale, ma è ispirata alla complessità e alla polivalenza della nozione di essa e alla conseguente necessità di non limitare con una definizione precostituita e perciò stesso restrittiva l'ampia libertà religiosa assicurata [...] con la normativa costituzionale [...]. Finalità che il legislatore costituzionale ha coerentemente

"gabbia giurisdizionalista" oppure di cadere in un'evidente tautologia che, in definitiva, non risolve in radice il problema.

A fronte di questo apparente *cul-de-sac*, invero, potrebbero giungere in soccorso dell'interprete alcuni canoni ermeneutici che – se messi adeguatamente a sistema – porrebbero le fondamenta di una *governance* delle minoranze confessionali che recepisca e adotti un metodo autenticamente pluralista. Del resto, la verifica della finalità di religione e di culto, nello specifico ambito del riconoscimento delle confessioni, non può prescindere da differenti criteri sistematici per una ragione palmare. La valutazione della finalità cultuale, in relazione all'attribuzione della personalità giuridica di diritto civile, è stata ordinariamente modellata sull'ente ecclesiastico, realtà sociale certamente *sui generis* che tuttavia si legittima anzitutto (e soprattutto) nell'ordinamento confessionale. È dunque palese che un ente ecclesiastico che chieda il riconoscimento pubblico si sia già innestato all'interno di una struttura sociale più ampia non solo percepita ma anche riconosciuta dall'ordinamento come confessione religiosa. Si vuole cioè introdurre l'idea che, non già sul piano della tecnica normativa ma su quella della concreta indagine della finalità cultuale, non possano essere sufficienti gli approdi giurisprudenziali e dottrinali che fino ad ora si sono sedimentati. Ovvero, da ciò si deve partire ma è opportuno, se non necessario, ampliare i segmenti interpretativi di tale espressione: garantendo, da un lato, la sua massima espansione in modo tale da ricomprendere pratiche cultuali e religiose dissimili dalla matrice giudaico-cristiana; dall'altro, però, assicurando che la locuzione non divenga così flessibile e malleabile da condurre al suo completo svuotamento. A questo proposito, la nozione non può essere di certo concepita come contenitore chiuso a elencazione tassativa: anzi, è proprio la dialettica tra ordinamenti diversi – quello civile e quello confessionale – che plasma la natura del fine di religione o di culto, tale per cui esso si colloca a cavallo tra i due ordini

perseguito non usando mai il sostantivo 'religione' e usando in sua vece il sostantivo 'confessione' accompagnato dall'aggettivo 'religiosa', espressione questa che, identificando sul piano filologico un gruppo connotato da una comune professione di fede, accentua da una parte il riferimento alla persona, cui la normativa costituzionale assicura tutela, e ai suoi soggettivi convincimenti in materia, e dall'altra il distacco laicale dalle dottrine, dalle rivelazioni o dalle tradizioni caratterizzanti sul piano oggettivo una religione esistente o una sopravveniente».

e da entrambi viene continuamente influenzato e contaminato. Se rispetto a un approccio interpretativo quanto più inclusivo possibile del fine di religione o di culto difficilmente possono essere opposte critiche dirimenti poiché, a voler ritenere diversamente, si porrebbe un freno al libero dispiegamento del pluralismo religioso, la questione più complessa riguarda invece il suo necessario contraltare: il pericolo cioè che tale inclusività trascolori in una formula di mera facciata attraverso la quale diverrebbe oltremodo semplice perpetrare abusi.

La difficoltà di tale operazione ermeneutica può e deve rimanere confinata nell'ambito della tecnica interpretativa senza intaccare la formulazione legislativa: sarebbe davvero difficile e altresì poco opportuno, del resto, formalizzare criteri e parametri fissandoli in un dispositivo normativo e, viepiù, ogni elencazione non saprebbe cogliere le sfumature incessantemente cangianti delle nuove forme di religiosità. Peraltro, occorrerebbe intervenire su una formula giuridica, ossia il fine di religione o di culto, certamente elastica ma ormai consolidata graniticamente nel nostro ordinamento: il rischio di irregimentare all'interno di una norma, attraverso dunque un processo di sostanziale positivizzazione, criteri logico-sistematici ulteriori potrebbe comportare la trasformazione del concetto in questione in un ircocervo di complicata decifrazione. Insomma, si ingenererebbe una sorta di finalità cultuale 'mutante', sulla cui base si innesterebbero rizomi allogeni con esiti del tutto imprevedibili. In altre parole, è auspicabile sganciare il riconoscimento delle confessioni «da una valutazione politica di opportunità», facendo affidamento su «una discrezionalità che ha un limite nella razionalità e ragionevolezza delle scelte adottate, oltre che nei principi costituzionali che presidiano il pluralismo religioso»[185]. E dunque, l'opzione più proficua sarebbe quella di mantenere la determinazione originale, frutto di importanti riflessioni dottrinali e oggetto di svariate decisioni giurisprudenziali di centrale rilevanza, accompagnando però l'indagine della finalità cultuale con un ulteriore test di controllo. Una verifica che risponda esattamente a quell'insopprimibile esigenza di non eccedere

[185] G. CASUSCELLI, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di «un giudice e un giudizio» (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21, 2018, p. 7.

nell'indiscriminata autoqualificazione: insomma un vaglio che risponda, ancora prima che a esigenze di carattere tecnico-giuridico, al comune buon senso.

L'interprete, pertanto, dovrebbe farsi guidare nella fase del riconoscimento da un principio di sistema del nostro ordinamento, ampiamente utilizzato in altre branche della scienza giuridica con buoni esiti: ovvero quello di ragionevolezza, disaccoppiabile in due differenti corollari, ossia il principio di verità e corrispondenza[186] nonché quello di interdipendenza. La lettura sistematica dei princìpi appena menzionati consente di costruire un solido argine atto a evitare il riconoscimento di aggregati che non ineriscono allo spettro del religioso: evidentemente tali princìpi possono essere utilizzati dall'amministrazione o dalle corti giammai per sindacare il patrimonio dottrinale della confessione – come ha operato la Corte EDU nel caso *De Wilde* con i pessimi risultati che si sono già ricordati –, quanto invece per dissodare le condotte poste in essere dal collettivo religioso e, segnatamente, dai suoi fedeli e rappresentanti.

Ragionevolezza, dunque, non intesa come grimaldello per discutere la veridicità degli assunti di fede professati dalla confessione, ma concepita come criterio duttile e adattabile al caso di specie, in grado di verificare l'esistenza di una corrispondenza biunivoca tra ciò che è fissato nella tavola costitutiva dell'ente e ciò che viene concretamente esercitato dai suoi affiliati. Non sarebbe pertanto ragionevole, per esempio, che una comunità dichiari l'esercizio di determinate attività cultuali e poi svolga operazioni del tutto estranee a quanto affermato, dacché ciò violerebbe il principio di verità e corrispondenza che fonda, in definitiva, i presupposti logici del legittimo affidamento, sia dell'autorità pubblica sia dei terzi. Una volta rilevato il mancato rispetto di tale principio non si può procedere ad alcun tipo di riconoscimento, *rectius* non si può accordare il conferimento della personalità giuridica: dal momento che, altrimenti, si rischierebbe di

[186] Già peraltro suggerito in dottrina, per il cui la verifica del principio in questione, per A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Diritto e religioni*, 1, 2016, p. 97, necessita di una corrispondenza biunivoca «tra quanto il gruppo sociale dice di sé, e l'effettiva funzione svolta da questo».

immettere nella circolazione economica-giuridica un ente strutturalmente non affidabile, potenzialmente in grado di intaccare i diritti di terzi intervenienti e l'equilibrio dell'ordine giuridico.

Per far fronte a questi ostacoli, sotto il profilo del diritto positivo, si è scelto *ab origine* di escludere alcune tipologie di attività dal raggio d'azione della finalità di religione e di culto: come noto, infatti, non ricadono in tale ambito, le condotte afferenti alle attività di assistenza, beneficenza, promozione sociale e volontariato, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, alle attività commerciali o a scopo di lucro[187]. Precisamente, tale indicazione legislativa rappresenta una scelta di natura strettamente giuridica che risponde, in ultima analisi, all'esigenza di preservare la natura confessionale dell'ente: ovvero evitare che i collettivi utilizzino impropriamente 'vesti ecclesiastiche' per occultare i loro reali intenti[188].

Tuttavia, la pedissequa ripetizione di tali finalità 'escluse' all'interno di un articolato potrebbe non essere sufficiente a fronte di una molteplicità di esperienze spiritual-religiose del tutto inedite. Un esempio potrebbe chiarire il concetto. Si ponga il caso per cui un aggregato sociale, autoqualificato statutariamente come confessione religiosa, decida di richiedere il riconoscimento e, quindi dotarsi della personalità giuridica, ai sensi di una futura legge istituenda sul riconoscimento delle confessioni. Il fine di religione o di culto, si risolverebbe per questo collettivo religioso, nell'inseguire un oggetto sferico, in un campo rettangolare erboso, tra due opposti gruppi di fedeli allo scopo di centrare una porta metallica dotata di una rete, per un tempo

[187] In particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 467/1992, ha precisato che le associazioni a carattere religioso non civilmente riconosciute ai sensi della legge sui culti ammessi «devono comprovare la natura e la caratteristica religiosa dell'organizzazione, secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto. Ciò dovrà essere fatto alla stregua della reale natura dell'attività in concreto esercitata». Sul punto si veda diffusamente, P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto,* in *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., pp. 75 e ss.; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma 2012, p. 95 e ss. In generale, tuttavia, non si può escludere aprioristicamente che l'esercizio di un'attività commerciale *sui generis* non possa configurare una condotta direttamente connessa alla finalità di religione o di culto e comunque ad essa ancillare e servente.

[188] A cui si sommerebbero esponenzialmente gli effetti distorsivi sul mercato nonché sulla salvaguardia della libera concorrenza.

complessivo di novanta minuti: tale pratica, rappresenterebbe il regolare svolgimento di un'attività religiosa attraverso la quale gli appartenenti entrano in contatto con la loro divinità. Non si profilano incompatibilità di sorta con i princìpi dell'ordinamento e non si rilevano potenziali contrasti con il diritto penale, comunemente considerato da parte della dottrina come un antemurale invalicabile alle manifestazioni della libertà religiosa. Si ammetta pure che a seguito di appositi controlli si appuri come effettivamente i fedeli compiano tutti i giorni in orario post-lavorativo e la domenica mattina tale ritualità collettiva. Al contempo, tuttavia, emergono dichiarazioni – anche informali ma pubbliche – in cui il fondatore fa trapelare la natura burlesca e provocatoria del culto. A fronte di ciò a nulla varrebbe il *pressure test* offerto dal principio di verità e di corrispondenza, perché l'esito del controllo sarebbe evidentemente positivo, dacché la sua verifica riposa su di un piano formale: vale a dire che l'inveramento del principio di verità e corrispondenza accerta l'attinenza tra quanto dichiarato nello statuto e quanto concretamente operato, certificando eventuali anomalie, senza tuttavia indagare l'ambito di riferimento in cui l'aggregato insiste.

Proprio in questo frangente, quindi, l'interprete potrebbe servirsi del principio di interdipendenza o di non contraddizione esterna: un metodo d'indagine extravalutativo, che potrebbe essere utile, oltre che nel caso specifico, più in generale per tutte le cosiddette *fake/invented religions*, analizzate precedentemente[189]. Quest'ultimo 'parametro', infatti, prende in considerazione il contesto in cui il culto si sviluppa, svincolandosi così dal rilievo prettamente formale e aprendo in tal senso la possibilità di un'indagine più penetrante[190]. L'amministrazione o, eventualmente, in una fase successiva, il giudice

[189] Cfr. Cap. II, par. 4 e 5.

[190] Sull'approccio sostanzialista alla verifica della matrice confessionale di un aggregato sociale si rinvia all'ampia letteratura, in particolare sotto il profilo giusfilosofico: Cfr. *ex multis*, N. MARTIN, *Exemptions, Sincerity and Pastafarianism*, in *Journal of Applied Philosophy*, 2, 2020, pp. 258-272; P. CLITEUR, C. M. ZOETHOUT, *Pluralism, Pastafarianism and the Scope of the Freedom of Religion*, in *Freedom of Religion and Religious Pluralism*, a cura di MD. J. HOSSAIN BHUIYAN, C.M. ZOETHOUT, Brill, Nijhoff, 2023, pp. 101-120; A. STEMAGNA, *Religious or Not Religious? That Is Not the Establishment Clause Question Note*, in *Cornell Law Review*, 3, 2023, pp. 701-738.

potrebbero operare un controllo più accurato (e articolato) rispetto alla semplice verifica sulla corrispondenza biunivoca tra quanto dichiarato e ciò che risulta davvero praticato dall'aggregato, *rectius* dai fedeli che lo compongono. Attraverso, infatti, l'inveramento del principio di non contraddizione esterna si preserva la distinzione degli ordini e la non ingerenza statale in questioni meramente endoconfessionali, poiché l'interprete è chiamato a verificare 'esternamente' solo eventuali discrasie tra ciò che è dichiarato nell'atto costitutivo (o statuto) del collettivo e quanto apertamente e pubblicamente dichiarato dagli esponenti rappresentativi del culto, o presunto tale, a prescindere dalla percezione dei singoli fedeli che compongono la comunità (pseudo)religiosa. Si procederebbe cioè attraverso l'indagine di eventuali comportamenti concludenti che portino a far presumere con un buon grado di certezza che l'aggregato non abbia una chiara e visibile tendenza confessionale[191]. In tal caso, nella fase del riconoscimento, il procedimento subirebbe una momentanea interruzione allo scopo di comprendere meglio le attività del collettivo presuntamente religioso, offrendo la possibilità ai rappresentanti/fondatori di rettificare eventuali posizioni discordanti; e nel caso in cui l'iscrizione fosse già avvenuta, si opererebbe la sospensione dei diritti connessi al

[191] Invero, l'applicazione di tale principio potrebbe essere considerata come una diversa interpretazione, che si potrebbe definire sistematica, del principio di autoreferenzialità: ovvero, per via interpretativa, si potrebbero rilevare incongruenze e/o anomalie tra lo statuto della confessione (o presunta tale) e quanto dichiarato dai rappresentati della stessa. Sul principio dell'autoreferenzialità, si veda per tutti A. BETTETINI, *La condizione giuridica dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2010, pp. 3-26, in cui l'Autore evidenza, pur in riferimento all'ambito dell'edilizia di culto, che « in modo analogo a quanto deciso dalla Corte costituzionale in tema di qualificazione degli enti, anche in questa ipotesi il criterio formale possa e debba essere contemperato con quello sostanziale, in base al quale, per valutare la posizione giuridica di un bene nel nostro ordinamento, bisogna riferirsi non solo alla sua qualifica intraconfessionale, ma alla funzione da esso "de facto" svolta, in quanto l'autoreferenzialità appare un indice accettabile della qualifica se tale risulta dalla prova incrociata con la sua effettività. Non basta cioè assumere a criterio discriminante quanto la confessione dice dei propri luoghi di culto, ma appare altresì necessario che l'autorità (giudiziaria, amministrativa) valuti che, nel concreto, le attività esercitate in esse siano necessariamente di culto». Stante dunque fin qui ricordato, il principio di non contraddizione esterna si potrebbe concepire quale manifestazione del criterio dell'autoreferenzialità e quindi sottoposto comunque al principio di verità, corrispondenza ed effettività.

riconoscimento o – nei casi più gravi – la revoca della personalità giuridica e, qualora la riforma venisse varata, la conseguente cancellazione dal registro nazionale.

Evidentemente, ciò deve essere corredato di due precisazioni di centrale rilevanza, senza le quali quanto appena ricordato potrebbe apparire illogico e perciò criticabile. Anzitutto, qualora l'organizzazione utilizzi abusivamente lo 'schermo' del religioso per camuffare le sue reali finalità, e ciò sia palesemente desumibile dalle dichiarazioni o dalla condotta dei rappresentanti dell'ente, si dovrebbe ragionevolmente concludere circa la legittimità del denegato riconoscimento. Tale provvedimento di diniego, fondato su considerazioni di questa fattura, deve necessariamente essere dotato di una motivazione che dia conto di reiterati e univoci comportamenti degli esponenti rappresentativi *de iure* e *de facto* dell'ente che minano alla base la struttura stessa della sua confessionalità: vale a dire una confutazione aperta della natura religiosa del gruppo che dimostri il reale motivo che muove l'aggregato, il quale conseguentemente dovrebbe essere considerato giocoforza dall'ordinamento come semplice associazione di diritto comune e quindi tutelato dalle leggi che presiedono l'agire di tale formazione sociale. È oltremodo palese che non sarà sufficiente un'unica dichiarazione o una singola condotta incoerente: anzi tale rilievo dovrà essere appurato, nonché adeguatamente motivato, in maniera cauta, potendo considerare l'autorità civile solo elementi esogeni, ossia rilievi che non intacchino la naturale dialettica tra posizioni differenti a livello endoconfessionale. Per dirla diversamente, saranno del tutto irrilevanti eventuali dichiarazioni contraddittorie rispetto alla tavola valoriale di appartenenza: essa in effetti potrebbe variare al mutare delle coordinate temporali che si prendono in considerazione. Qualora, tuttavia, il fondatore o i rappresentanti del culto neghino reiteratamente la natura confessionale dell'aggregato, ovvero manifestino apertamente la sua vocazione parodistica o burlesca, non si potrebbe riservare lo stesso trattamento assicurato alle confessioni realmente e propriamente religiose. Se ciò accadesse, invero, si confonderebbe la libertà d'espressione e/o associativa con quella religiosa tra le quali sussiste certamente un *overlapping*: esse però rimangono, per dottrina unanime, libertà ontologicamente

distinte[192]. Detto altrimenti, se è vero – come è vero – che la nostra architettura costituzionale è improntata al *favor religionis*, declinato nella forma di un trattamento differenziato per le confessioni religiose, allora ciò significa che un collettivo, il quale si autopercepisca solo strumentalmente come religioso, non può godere di quelle guarentigie che il dettato costituzionale e la legislazione ordinaria assicurano alle confessioni, e solo ad esse. *A contrariis*, si deve prendere atto e accettare l'evidenza che se tutto è religione, allora nulla lo è per davvero e dunque non avrebbe più motivo di esistere un trattamento riservato per le confessioni: il che sarebbe astrattamente possibile ma, a Costituzione invariata, tale opzione rimane necessariamente confinata nell'ambito dell'avveniristico. Insomma, finché non si dispone delle maggioranze parlamentari funzionali alla revisione degli attuali sestanti costituzionali, occorre pacificamente constatare che far assurgere il criterio dell'autoqualificazione come unico parametro dirimente ai fini del vaglio della matrice confessionale di una collettività è difficilmente compatibile con l'odierno assetto normativo poiché porterebbe in tempi brevi allo svuotamento sostanziale delle garanzie che la Carta fondativa assicura ai collettivi religiosi[193].

---

[192] Sul punto, peraltro, converge anche la dottrina straniera, si veda in argomento M.D. EVANS, *Religious Liberty and International Law in Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; L.G. LOUCAIDES, *Libertà di espressione e diritto alla reputazione*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1, 2002, p. 7 ss.; M. MANETTI, *Libertà di pensiero e tutela delle identità religiose. Introduzione ad un'analisi comparata*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2008, pp. 43-66; J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La protecciòn internacional de la libertad religiosa*, in *Tratado de derecho eclesiàstico*, a cura di J. OTADUY, EUNSA, Pamplona 1994, pp. 141-239; ID., *La protecciòn de la libertad religiosa en el ambito del Consejo de Europa*, in *Proyecciòn nacional y intenacional de la libertad religiosa*, a cura di A. DE LA HERA, M.R. MÀRTINEZ DE CODES, Ministerio de Justicia (España), Dirección General de Asuntos Religiosos, Madrid 2001; J. MARTÍNEZ TORRÓN, *Limatations on Religious Freedom in the Case Law of European Court of Human Rights*, in *Emory International Law Review*, 19, 2005, pp. 625-633; ID., *Libertad de expresiòn y libertad religiosa en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2008, pp. 15-42.

[193] Tale rilievo è giustamente evidenziato da A. BETTETINI, *Gruppi sociali, confessioni religiose, intese: sulla giustiziabilità di una pretesa all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.*, cit., p. 97, il quale sottolinea: «Posta la varietà di modi, di tempi, di luoghi attraverso cui il culto può esplicarsi, soprattutto nelle "nuove" confessioni religiose, ci pare senz'altro opportuna una valorizzazione del criterio autoreferenziale. Solo la specifica

Tale processo di verifica sembrerebbe di primo acchito laborioso: invero, nulla di più distante. Esso, infatti, qualora entrasse nella prassi istituzionale, configurerebbe un compromesso accettabile: per un verso, si rispetterebbero le legittime istanze autoqualificatorie dell'ente, per l'altro, si attenuerebbe grandemente il possibile utilizzo fraudolento e abusivo delle guarentigie assicurate ai collettivi religiosi. Oltre ai requisiti formali, dunque, il criterio dell'autoreferenzialità deve essere inteso come necessario e ineludibile punto di partenza, 'corretto', o se si preferisce 'stemperato' dall'applicazione combinata dei princìpi appena rammentati – peraltro variamente modulabili in base al soggetto istante –, i quali potrebbero costituire validi baluardi posti a presidio dell'autentica libertà religiosa collettiva e istituzionale.

In ultima analisi, la questione affonda le radici direttamente nella Legge fondamentale dacché «l'impegno alla collaborazione è *in re ipsa* contenuto [appunto] in una Carta costituzionale che pone il principio pattizio (Concordato, Intese) quale criterio regolatore dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose»[194]: da ciò ne discende che l'autorità pubblica non dovrebbe rispondere «a postulati ideologizzati e astratti di estraneità [...] rispetto alla religione», ma piuttosto sforzarsi di soddisfare le «concrete istanze della coscienza civile e religiosa dei cittadini»[195]: cui deve però corrispondere una postura leale e autenticamente collaborativa dei rappresentanti della confessione (e, ovviamente dell'autorità pubblica) [196]. In effetti, proprio il

"confessione religiosa" può determinare quale sia, nel suo mondo di pensiero e di azione, e a garanzia e promozione della sua identità, la propria natura. [...] Ma nel momento in cui tale determinazione interferisca con il nostro ordinamento, attribuendo questo alla qualifica "confessione religiosa" specifiche prerogative giuridicamente rilevanti, è giocoforza che l'autorità civile incroci la qualifica religiosa con un principio di effettività». Peraltro, come già ricordato nel primo Capitolo, la giurisprudenza di legittimità è concorde nel ritenere insufficiente il criterio dell'autoqualificazione come unico criterio dirimente.

[194] G. DALLA TORRE, *La "filosofia" di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, pp. 83-84.

[195] CORTE COSTITUZIONALE, sentenza n. 203/1989.

[196] Sostiene infatti V. TOZZI, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, in *Bilateralità pattizia e diritto comune di culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, cit., p. 19 che «Meglio affidarsi all'auto-dichiarazione dei soggetti che desiderino afferire al settore normativo di tutela e promozione della libertà di pensiero e di religione, limitando le disposizioni della legge civile a poche indicazioni orientative. […] Certamente il potere civile non è competente per stabilire se una religione sia

principio di cooperazione, che impegna lo Stato[197] ma anche gli organismi confessionali, si traduce esattamente nel legittimo affidamento che giustifica i presupposti logico-sostanziali di qualunque rapporto fiduciario. Qualora, per le ragioni che si sono prospettate, tale affidamento venga meno, è legittimo recidere e/o rimodulare le relazioni con una realtà che si discosta da una matrice prettamente religiosa. Questo sillogismo vale indubbiamente per il sistema delle intese, ma i princìpi ad esso sottesi in realtà dovrebbero informare l'intero ordinamento, e di conseguenza, anche il prodromico (ma essenziale) passaggio del riconoscimento.

11. *Il legislatore al bivio: tra (protratta) paralisi e (necessario) movimento. Una (non) conclusione*

Alla luce di quanto fin qui ricordato, più che di sviluppo della *governance* del pluralismo religioso in Italia si dovrebbe propriamente parlare di una sua strutturazione. Ancor prima di qualsiasi 'legge quadro', infatti, occorrerebbe interrogarsi su quale tipologia di gestione del pluralismo religioso si voglia favorire, anzitutto dal punto di vista politico: e, solo in una seconda fase, pensare all'individuazione degli strumenti giuridici più opportuni.

È necessario, infatti, fare i conti con la realtà. Più volte si è ricordato, e la dottrina da tempo ormai lo ha rilevato, che non sussiste un indirizzo di politica ecclesiastica chiaro sul tema delle minoranze confessionali nel loro complesso in Italia: il legislatore, in questo come in altri ambiti, pare aver irresponsabilmente rinunciato al suo compito. Ciò, peraltro, a prescindere dalle maggioranze parlamentari che fino a ora si sono avvicendate: certo qualche fazione politica si

"vera"; sembra sconsigliabile che le istituzioni dello Stato si cimentino nello stabilire chi sia soggetto religioso. Ma altrettanto certamente hanno diritto di esigere dalle istituzioni organizzative delle religiosità collettive la "lealtà costituzionale", il rispetto del "principio solidaristico", a cominciare dalla trasparenza e conoscibilità dei principi e delle regole di ciascun gruppo, ancorché siano espressione della loro autonomia statutaria».

[197] Cfr. M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, cit., p. 95, il quale parla di atteggiamento di «leale collaborazione» dell'esecutivo.

colloca sugli irti crinali delle preclusioni preconcette, mentre altre si sono cimentate in funambolici equilibrismi per tenere insieme poli divergenti, con risultati sovente illusori e quindi deludenti[198].

Alcune istanze però non possono più essere rinviate e, per questa ragione, è ineludibile intervenire urgentemente per fornire indispensabili strumenti giuridici, scevri per quanto possibile di connotazioni di natura ideologica, utili al governo di processi transculturali ormai irreversibili: è defatigante, perché improduttivo, ostinarsi a perorare la (potenzialmente giusta) causa di una onnicomprensiva legge generale sulla libertà religiosa, che tuttavia ad oggi non ha condotto a nessun esito[199]. Di più, non è neppure questione di tempi inopportuni o di maggioranze politiche avverse: la storia dimostra che, a prescindere dagli orientamenti ideologici delle Camere e dalla tendenza più o meno 'inclusiva' dell'esecutivo, non si è mai condensata alcuna autentica volontà politica. Il dato è evidente e incontrovertibile: la storia – anche recentissima – lo ha dimostrato.

Partendo dunque dalle condivisibili basi di quei progetti sull'adozione di una 'legge quadro', segnatamente quelle contenute nella Proposta Astrid del 2019, sarebbe forse strategicamente opportuno isolarne gli aspetti cruciali, e quindi più bisognosi di tutele rapide: ovvero la riforma dell'*iter* di riconoscimento delle confessioni religiose e la procedimentalizzazione della fase relativa alla stipula delle intese, e intanto congiungere gli sforzi proprio su tali punti nevralgici sui quali la letteratura concorda pienamente. In questo senso, dunque, l'ultima proposta di riforma del 2024 – eventualmente corredata delle precisazioni illustrate nei paragrafi precedenti – potrebbe fungere da innesco tanto per rafforzare ulteriormente lo strumento pattizio, in perfetta conformità con lo spartito costituzionale, quanto per

[198] Già in tempi non sospetti lo segnalava N. COLAIANNI, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2009, p. 2 ss.

[199] Non può comunque sottacersi come in argomento le posizioni dottrinali siano tutt'altro che concordi: sul punto si rinvia a M. TEDESCHI, *Per uno studio del diritto di libertà religiosa*, in *Revista Española de Derecho Canónico*, 47, 1990, pp. 169-197, specialmente p. 176, n. 48, in cui l'Autore afferma che leggi organiche sulla libertà religiosa in Spagna «non costituiscono un modello per il nostro Paese perché una legge quadro sulla libertà religiosa finirebbe per declassare un diritto fondamentale della Costituzione a livello di legge ordinaria».

stimolare il legislatore a possibili future riforme su ambiti specifici e circoscritti. Si potrebbe così inaugurare un nuovo corso della politica ecclesiastica italiana indirizzato a tenere insieme due esigenze apparentemente contrapposte: ovvero la valorizzazione dell'art. 8, co. 3, Cost., che vuole regolati i rapporti con le confessioni religiose sulla base di intese, coordinata con l'apertura feconda e generativa a un processo giuridico-normativo di diritto comune, in grado di intercettare ed esaudire le reali esigenze di vecchie e nuove comunità religiose.

Si ritiene che tale contraddizione sia soltanto apparente perché, in verità, le due spinte, ossia quella alla bilateralità/eccezionalità e quella all'unilateralità/universalità, qualora adeguatamente contestualizzate e armonizzate, mirano entrambe alla creazione di un *frame* giuridico inclusivo e realmente plurale[200]. Entrambe sono indispensabili e configurano la natura ancipite dell'odierno pluralismo religioso, nonché, in ultima istanza, pennellano una sfumatura – forse la più importante – della cosiddetta 'laicità italiana': attraverso il progetto di riforma del 2024 si rafforzerebbe lo strumento pattizio, salvaguardando l'integrità dell'art. 8, co. 3, Cost. e, al contempo, si risolverebbe il punto problematico del riconoscimento istituzionale dei collettivi religiosi, garantendo finalmente un'uguaglianza formale e sostanziale alle confessioni di minoranza, preservandone i tratti identitari attraverso la garanzia della libertà. Come le confessioni registrate utilizzeranno questa 'promessa di libertà' non è dato saperlo: si verificherà una sfrenata rincorsa alla stipula dell'intese, inaugurando così un nuovo ciclo della politica ecclesiastica italiana? Si moltiplicheranno le petizioni di tutela degli aggregati confessionali tale per cui sarà inevitabile ripensare il quadro delle garanzie assicurate

[200] Il principio di bilateralità, infatti, pur con le criticità e le difficoltà che ad esso si legano quanto almeno al suo inveramento, rimane la bussola che deve guidare l'interprete per leggere i rapporti tra Stato e Chiese: cfr. di recente, S. BORDONALI, *L'Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, in *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, cit., p. 150, il quale pur dichiarandosi favorevole all'introduzione di una revisione dell'attuale *statuo quo* normativo, non può fare a meno di notare che le «intese si prestano bene a raggiungere il risultato di dare significati nuovi e condivisi a istanze che provengono dal campo religioso come valori condivisi; viceversa con una legge generale che pretendesse di normare tutti gli aspetti possibili si rischierebbe di bloccarli».

con il riconoscimento? Ovvero, lo strumento si rivelerà un involucro vuoto e inutile perché troppo rigido o non sufficientemente tutelante per le confessioni di minoranza che quindi preferiranno rimanere nel limbo dell'irrilevanza giuridica? Sono quesiti destinati a rimanere insoluti, anche perché – come noto – tra 'il dire e il fare c'è di mezzo il mare': e la disponibilità della classe politica a misurarsi con la complessità di tali tematiche è da sempre alquanto limitata, se non nulla. In quel mare però stanno attualmente navigando a vista una serie di realtà propriamente religiose che non attendono altro se non di giungere a un porto sicuro, ovvero – fuor di metafora – a una loro stabilizzazione sul piano giuridico.

È giunto il momento – e forse si è già fuori tempo massimo – che il legislatore si assuma l'onere e l'onore di normare un aspetto decisivo, in quanto identitario, per la vita di milioni di cittadini (e non solo). La dottrina, come dimostrato, ha fornito copiosamente molteplici e variegate proposte e la giurisprudenza non può più sopperire alle croniche mancanze di un legislatore assente e silente: i giudici e la letteratura, dunque, hanno già giocato la loro partita, con virtuosismi degni di nota. È tempo che il potere legislativo scenda in campo e tiri il suo rigore: non è neppure questione che centri o meno la porta ma, molto più semplicemente, che dimostri di essere parte attiva della squadra, non rimanendo confinato, solo per timore o inerzia cronica, in panchina.

INDICE DEI NOMI

ABBONDANTE F., 76
ABU SALEM M., 202
ACCIAI R., 68
ACCONCIAMESSA L., 189
ADOGAME A., 95
AHDAR R., 25
AINIS M., 264
ALBISETTI A., 44, 46, 63, 259
ALDANONDO SALAVERRÍA I., 134
ALEGRE M., 23, 166
ALENDA SALINAS M., 11, 134, 206, 216, 219, 236, 237,
ALEXOPOULOU K., 200
ALFREDSSON G., 170
ALICINO F., 47, 48, 74, 93, 94, 115, 152, 171,185, 254, 258, 269, 278, 311
ALLIEVI S., 278
ALTERINI J.H., 228
ÁLVAREZ CORTINA C., 134
AMBROSIO G., 33
AMORTH A., 250
ANAGNOSTOU D., 187
ANDREASSEN J.E., 2
ANELLO G., 31
ANGELETTI S., 30, 168, 284
ANGELUCCI A., 272
ANNEAR S., 132
ANOSHKA S.A., 132
ARAI-TAKAHASHI Y., 200
ARLETTAZ F., 23, 166, 225, 229, 231,
ARWECK E., 112, 123,
ASCARELLI T., 162
ASTORRI R., 161
ATZORI G., 311
AZCARATE P., 169

BABAJAN G.T., 3
BABB A.L., 123
BACIGALUPO SAGGESE M., 224
BALDASSARRE S., 297, 298
BANCHOFF T., 97
BAQUERO DE LA CALLE J., 227
BARBERINI G., 171, 182,
BARBIERI L., 13, 52, 55, 74, 152
BARBUSCIA I., 260
BARILE P., 38, 250
BARILLARO D., 52, 53, 69
BARKER E., 100, 101, 110, 123, 174
BARONE F., 123
BARTOLE S., 4, 78, 193, 194
BASILE F., 281
BATEYE B., 95
BAUBEROT J., 107
BAUZÁ MARTORELL F.J., 224
BECK G.L., 123
BECKFORD J.A., 33, 93, 100, 104, 111, 123
BELAGGI A., 234
BELGIORNO DE STEFANO M.G., 46
BELLETTI M., 80
BELLINGER G.J., 123
BELLINI P., 49, 243, 260,
BENIGNI R., 30, 115, 153, 274, 284
BERETTA S., 149
BERGER P.L., 41
BERGONZINI C.,9
BERLINGÒ S., 57, 251

BERLIT U., 174, 181
BERTI F., 106
BETTETINI A., 55, 62, 74, 148, 152, 289, 301, 314, 322, 324, 328, 331, 333
BIDART CAMPOS G.J., 227
BIELEFELDT H., 168
BIFULCO R., 4
BIN R., 4, 9, 14, 21, 67, 193,
BJÖRN A., 208
BLAIOTTA R., 69
BLANCO M., 113, 161, 165,
BLOCH M., 162
BOCA V., 229
BOCCA-ALDAQRE F., 269
BÖCKENFÖRDE E.W., 80
BOLGIANI I., 46
BONELLI M., 192
BONI G., 161, 288, 301, 302, 303, 304, 305, 315
BORDONALI S., 43, 262, 275, 337
BORGHI L., 39
BOSCA N., 22
BOSCARELLI M., 99
BOSCHIERO N., 132
BOTTA R., 15, 19, 58, 68,145, 247
BOTTI F., 244Ö
BOTTONI R., 171
BOUSSINESQ J., 107
BRADNEYM A., 3
BRANCA A., 43
BRANCA G., 3, 184
BROMLEY D.G., 100, 111,124
BROWN K., 103
BRUGGER W., 91
BRUN J.L., 169
BRUNET R., 169
BRUTTI M., 159
BRYNER A., 78
BRZOZOWSKI W., 130, 142
BUCK C., 103
BUFFA F., 185
BULAND È., 171
BURATTI A., 80
BURKE ROCHFORD JR. E., 105

CAIMARI L., 234
CALVO-ÁLVAREZ J., 161
CALZARETTI F., 38
CAMARERO SUÁREZ M.V., 23,166, 220
CAMASSA E., 115, 274
CAÑAMARES ARRIBAS S., 204, 206
CANESTRARI S., 10
CANNIZZARO E., 198
CANONICO M., 31, 44, 75, 116, 152, 282, 299
CANTISANI S., 76, 152
CAPITINI A., 39
CAPOTORTI F., 171, 172
CARDIA C., 3, 6, 7, 9, 46, 55, 65, 68, 81, 107, 116, 153, 186, 193, 244, 246, 268, 272, 279, 286, 313
CARLASSARE L., 75, 152
CARMIGNANI CARIDI S., 46
CAROBENE G., 59, 92, 99, 191, 195
CAROZZI M.J., 229, 230
CARRETERO SÁNCHEZ S., 220
CARTABIA M., 198
CASAVOLA F.P., 148
CASSESE S., 3
CASTAGNETTO A.M.,92
CASTILLO B., 113, 161
CASTRA L., 69
CASTRO JOVER A., 222
CASUSCELLI G., 12, 21, 39, 47, 61,65, 68, 70, 73, 76, 107, 118, 246, 259, 276, 282, 286, 293, 306, 307, 327
CATALÁ RUBIO S., 218
CATALANO G., 3, 161, 246
CATALANO M.B., 179
CATELANI E., 47
CATENACCI M., 3
CAVALIERE A., 80
CAVALLARI C., 244
CAVANA P., 28, 44, 84, 107, 117, 119, 148, 149, 151, 256, 267, 282, 298, 299, 306, 320, 322
CECCANTI S., 243
CELLE P., 174
CELOTTO A., 4, 266
CERRI A., 184
CESERANI A., 174
CHARLIER-DAGRAS M.D., 107
CHATALIAN G., 30
CHAU A.Y., 180
CHELI E., 250
CHEN C.H., 181

Cheng-Tian K., 180
Chery H.C., 110
Chevalier-Watts J., 25
Chidester D., 124
Chitando E., 95
Chizzoniti A.G., 43, 62,148,143, 243, 258, 281
Christensen E., 2
Christoffersen L., 3
Chryssides G.D., 95, 126
Ciampi C.A., 148, 156
Cianitto C., 5, 117, 119
Ciáurriz M.J., 134
Cipriani R., 119
Ciravegna M., 62, 154, 253, 264
Claes M., 192
Clarke P.B., 95, 104
Cliteur P., 130, 150, 330
Cocozza V., 76
Codevilla G., 191
Colaianni N., 14, 35, 40, 54, 57, 60, 61, 64, 69, 70, 71, 75, 151, 160, 243, 244, 245, 252, 259, 261, 262, 336
Colban E., 169
Cole Durham W., 3
Colella P., 68
Collings J., 78
Colombo G.M., 148
Condorelli M., 107
Conforti B., 193
Consorti P., 19, 25, 27, 45, 46, 59, 62, 148, 244, 285
Conte R., 63
Contreras Mazario J.M., 214, 238
Corral Salvador C., 261
Corso G., 183, 184
Cosentino F., 184
Cossiri A., 9
Cotter C., 140
Cottrell R., 96
Cranmer F., 171
Craxi B., 280, 286
Crisafulli V., 4
Croce M., 9, 21, 47, 59, 75, 152, 281, 296
Cruz Esquivel J., 234
Cuervo-Arango F.A., 205, 220
Cupri A., 244
Cusack C.M., 126, 127, 128, 131
D'andrea L., 65
D'Angelo G., 64, 69, 71, 73, 83, 84, 87, 94, 148, 255, 267, 268, 270, 299, 318, 320, 325
d'Arienzo M., 36, 257, 324
d'Avack P.A., 3, 8
D'Onorio J.B., 161
Dalla Torre G., 4, 8, 21, 28, 65, 107, 144, 146, 148, 150, 247, 252, 257, 259, 268, 282, 293, 334
Dammacco G., 47, 209
Davidsen M.A., 124, 126
Davie G., 107, 171
Dawson L.L., 93, 104, 106, 116, 123
De Balogh A., 169
De Gregorio L., 43, 280, 281, 286
De La Hera A., 165, 203, 205, 333
De Leonardis M., 161
De Oto A. 31, 116, 296
De Sena P., 194
de Varennes F., 174
de Vergottini F., 160
De Vita R., 106
Decimo L., 149, 297, 325
Del Giudice V., 164
del Mar Martín M., 161
Del Re M.C., 99
Dell'Acqua C., 250
Demerath N.J., 100, 124
Deschênes J., 172
Di Bello M., 99
Di Cosimo G., 9, 12, 14, 60, 61, 68, 76, 79
Di Fiorino M., 99
Di Gaspare G., 250
Di Marzio P., 3
Di Nucci G., 145
Di Porto B., 245
Di Prima F., 73, 271, 287, 294, 324
Di Simone M.R., 16
Di Stefano R., 234
Dickmann R., 75, 152
Dickson B., 167
Dieckmann Jr. E., 99
Dobbelaere K., 123
Doe N., 171
Doerig H., 174, 181

Dolabjian A., 23
Domianello S., 43, 47, 62, 63, 107, 259, 271, 280, 282, 288, 290, 298
Dowdy D., 130, 133
Durand Prinborgne C., 107
Durham W., 3, 191, 204
Durisotto D., 243
Durst L., 80

Eberhard C., 2
Edelman B., 181
Edigati D., 94, 276
Edqvist G., 2
Eide A., 170
Elefante C., 47, 84,
Emaldi Cirión A., 130
Evans M.D., 167, 168, 170, 187, 333

Fabbri F., 76, 268
Facci G., 243
Falzone V., 39, 184
Fedele P., 3
Ferlito S., 3, 5, 10
Fernández de la Vega M.T., 214
Fernández Rodríguez T., 224
Fernández-Coronado González A., 24, 210
Ferrante M., 149
Ferrara A., 75, 152
Ferrari A., 5, 43,65, 73, 115, 117, 254, 274, 280, 284, 288, 290, 329
Ferrari D., 43, 75, 117, 152, 168, 172, 173, 174, 177, 258
Ferrari S., 3, 5, 10, 17, 18, 19, 20, 22, 43, 61, 93, 95, 103, 117, 118, 119, 163, 184, 246, 268, 291
Ferrer Ortiz J., 222
Fiandaca G., 275
Filoramo G., 33, 51, 104, 119
Finke R., 105
Finocchiaro F., 3, 17, 42, 43, 50, 55, 56, 57, 64, 65, 94, 153, 184, 301
Fiorita N., 46, 81, 116, 296
Fizzotti E., 123
Flora G., 99
Floris P., 43, 65, 75, 115, 149, 243, 274, 280, 288, 290, 292, 314, 321, 329
Focarelli C., 168
Formica M., 69
Fornerod A., 3
Fouques Duparc J., 169
Fox J., 97
Freeman G.C., 5
Freni F., 43, 62, 76, 259, 260, 315, 321, 322
Friedner L., 25
Frigerio A., 230
Frontoni E., 285
Fronzoni V., 291
Fuccillo A., 2, 10, 15, 59, 62, 83, 85, 92, 149, 257, 325
Fuentes J.A., 113, 161
Fumagalli Carulli O., 107, 282

Galante A., 164
Galiano M., 297
Gallagher E.V., 110
Garancini G., 68
García García R., 167
García-Pardo D., 208
Garelli F., 33, 92
Garrison S., 133
Garrorena Morales A., 202
Gascard J.R., 109
Geck B., 171
Gentile J.H., 22
Gervasi M., 173
Giacchi O., 107, 271
Gianniti P., 193
Gimelli N., 16, 40
Giomi V., 250
Giorda M.C., 273
Giorgi A., 273
Giovetti G., 68
Gismondi P., 53, 54
Giuliani M.G., 185
Giulimondi F., 31
Giusio M., 112
Gomes E.X., 231
Gonzalez Sanchez M., 225
Gorla G., 164
Graham-Hyde E., 92, 93
Grasso P.G., 99
Gravino F., 180
Graziano L., 284
Greco G., 192
Groppi T., 179

Guarino A., 68
Guazzarotti A., 4, 9, 194, 259
Guerzoni L., 107
Guizzardi G., 33, 103, 104
Gunn T.J., 78, 169, 187
Guolo R., 268
Gutiérrez Del Moral M.J., 208
Guzzetta G., 68
Guzzo L.M., 132

Hardacre H., 123
Hellesøy K., 97
Henderson B., 131, 137, 138
Heredia C., 228
Herrera Ceballos E., 130, 134, 205, 219
Hervada J., 51
Hervieu-Leger D., 107
Homer L.B., 191
Hopko J., 133
Hossain Bhuiyan M.J., 129, 330
Hunt J., 96

Ibán I.C., 22, 101, 108, 113, 210
Introvigne M., 33, 123, 191
Irons E., 181
Iurato G.M., 270

Jasonni M., 107, 121
Jemolo A.C., 3, 4, 44, 52, 107,144
Jensen D., 129
Joas H., 91
Johnson P.E., 5
Jonsson P., 3
Jonsson U., 25
Joshi K.Y., 174

Kenny C.G., 78
Kim D.W., 95
Kirby D., 127
Klenk M., 102
Kravchouk V.V., 196

La Spina E., 130
Laminack M., 126
Landolfi S., 38
Laneve G., 76, 295
Lanotte M., 192
Lapi C., 195
Lariccia S., 6, 50, 75, 243, 246, 284
Laycock J., 128
Leal Adorna Ma., 165
Leone S., 75
Lerner N., 168
Leustean L.N., 171
Levasseur M., 33
Lewin K., 101
Lewis J.R., 97, 98, 100, 128
Leziroli G., 246, 279
Li S., 179
Licastro A., 75, 86, 171, 175, 176, 179, 248, 296, 319
Lillo P., 3, 21, 148, 186
Llamazares Fernández D., 214
Llaquet de Entrambasaguas J.L., 130
Lo Castro G., 301
Lo Iacono P., 84, 320
Lo Prete O., 23, 166, 225, 226, 229, 232
Long G., 6, 17, 19, 29, 35, 69, 148, 247, 248, 279, 280, 314
Løøv M., 98
López Alarcón M., 207, 222
López Segovia C., 201, 205
López-Sidro López A., 134, 175, 203, 208, 220,
Loprieno D., 81, 116, 296
Loucaides L.G., 333
Lucas P.C., 100
Luciani M., 192
Lugato M., 168

Macrì G., 75, 275, 279, 288
Madeley J., 3
Madera A., 63
Madonna M., 242, 278
Maffei M.C., 132
Magnani S., 76
Magni C., 39, 55
Mainardis C., 9
Maioni C., 243
Mallimaci F., 234
Mancuso A.S., 114, 253, 284
Manderson L., 95
Manetti M., 333
Mangia A., 184
Mangiameli A., 16

Mantecón Sancho J., 206, 208, 213
Mantineo A., 149
Marano V., 149
Marchei N., 185, 299
Margiotta Broglio F., 93, 148
Martín de Agar J., 161
Martín García M., 207
Martin N., 330
Martín Sánchez I., 23, 166
Martines T., 264
Martínez A., 23
Màrtinez de Codes M.R.,
Martínez-Torrón J., 221, 238
Massenzio M., 104
Mauro T., 52
Mayer J.F., 104
Mazzola R., 41, 43, 185, 280, 288, 289, 290
Mazzoni G., 47
Melton G., 100
Melton J., 111, 112
Meluccci A., 103
Mezzanotte P., 80
Miele M., 75
Milani D., 5, 117, 225, 242
Miller T., 124
Mirabelli C., 4, 8, 35, 50, 55, 145, 246, 297
Moreno Antón M., 239
Mori G., 284
Morini C., 168
Morucci C., 116
Morucci M., 269
Motilla de la Calle A., 66, 134, 185, 207, 208, 218, 221, 239, 242
Mottahedeh R.P., 3
Mugnaini F., 174
Muselli L., 3

Nardini A., 145
Nasarre E., 134, 201, 202, 203
Nascimbene B., 192
Nasi L., 106
Naso P., 41, 80
Nastase A., 96
Navarro Floria J.G., 23, 166, 225, 226, 228, 242
Navarro-Valls R., 216
Negri A., 41
Ness R., 124
Nicotra I., 75
Nisco A., 99

Obadia L., 132
Oftestad B.T., 2
Oktem N., 195
Oliosi F., 276
Olivetti M., 4
Olivieri L., 16, 63
Olmos Ortega M.E., 205, 209
Onida F., 13, 22, 59, 64, 69, 149, 162, 280
Otaduy J., 207, 333

Pace E., 33, 101
Pacillo V., 36, 145, 275, 281, 284, 314
Padilla N., 23, 166, 225, 227, 229
Pagano E., 297
Pagotto T., 194
Paladin L., 4
Palermo F., 184
Palmisano S., 92, 125, 273
Palomino Lozano R., 10, 130, 139, 155, 204, 215
Palumbo P., 175, 266
Panetta R., 243
Panizza S., 47
Pannofino N.L., 92, 125
Papa M.I., 173
Papini F., 195
Pappone M., 75
Parisi M., 47, 76, 117, 152, 189, 275, 278, 279, 286, 301, 306, 335
Parker C., 23
Parlato V., 243, 245
Parody Navarro J.A., 205
Parolin G.P., 67
Pascale G., 173
Pasquali Cerioli J., 9, 43, 47, 72, 75, 144, 151, 251, 254, 297
Pavan P., 82
Pelayo Olmedo D., 134, 205, 219
Perego A., 62, 324
Pérez Madrid F., 174
Peroni L., 187
Perrone A., 149
Petkoff P., 168

Petrangeli F., 268
Petrilli S., 209
Peyrot G., 35, 39, 50, 88, 92, 243
Pietsch A., 105
Pin A., 75, 269, 293
Pineda Marcos M., 134, 135, 138
Pinelli C., 14
Pirro B., 169
Pistolesi I., 46
Pitea C., 132
Plesner I.T., 3
Poggi A., 75
Polo Sabau J.R., 208, 220
Pons Portella M., 25
Porena D., 75, 250
Possamai A., 126
Poulat É., 107
Preterossi G., 80
Prieto V., 23, 225, 242
Prisco S., 76
Pulido Quecedo M., 220
Pulitanò D., 281
Punzi Nicolò A.M., 145

Quadrio P., 140
Quassoli F., 181
Quillen E.G., 140

Raimondi G., 193
Ramírez Navalón R.M., 215
Randazzo B., 58, 247, 251
Ranelletti O., 250
Ravà A., 39, 50, 51, 52
Ravenna M., 69
Raveri M., 105
Reader I., 123
Relaño Pastor E., 220
Ribet A., 260
Ricca M., 2, 3, 67, 87, 88, 252, 274, 325
Richardson J.T., 174, 181, 196, 230
Rimoldi T., 21, 144
Rimoli F., 107
Rivers J., 168
Robbins T., 100
Roberts C.K., 143
Roberts R.H., 124
Roca Fernández M.J., 161, 205, 207, 221, 222, 223
Rodomonte M.G., 80
Rodrigues Araújo A.M., 174
Rodríguez Blanco M., 134, 210, 220
Rodríguez Moya A., 209
Romboli R., 47
Rossell Granados J., 134, 201, 239
Rossi E., 13, 15, 58, 81, 152, 317, 325
Rountree K., 126
Ruano Espina L., 134, 208, 213
Rudesco A.C., 169
Ruffini F., 144, 155
Ruggeri A. 75, 264
Ruggiu I., 244
Ruscazio M.C., 62, 253, 264

Salido M., 161
Salvatore V., 192
Samorè I., 161
Sánchez Lasheras M., 113
Sanchez-Bayon A., 225
Sandberg R., 22, 78
Sandoval Vargas G., 22
Santamaría Lambás F., 242
Santoro R., 149, 175
Santos Arnaiz J.A., 208
Saporito L., 297
Sartore F., 243
Sauchelli F., 64
Sbardella F., 123
Scaduto F., 155
Scala G., 3, 25
Scarpi P., 105
Scheinin M., 170
Schorey S., 97
Scott G., 133
Scovazzi T., 132
Senigaglia R., 243
Sereni A.P., 169
Shterin M.S., 196
Shun-Cing Chan C., 181
Silvestri G., 287
Sims Bainbridge W., 273
Smith P., 103
Smith W., 95
Somma A., 159
Sorvillo F., 297
Spano F., 243

Spinelli L., 39
Squarcini F., 123
Stamegna A., 133, 137, 141
Stammati S., 243
Starita M., 198
Stark R., 105, 106
Steckel S., 105
Stein S.J., 105
Steinberger J., 171
Stephen M., 133
Storey H., 174, 181
Suárez Pertierra G., 209
Suay Rincón J., 224

Talamanca A., 95
Tanabe Jr. G.J., 123
Taylorian B.R., 199
Tedeschi M., 33, 37, 38, 56, 57, 97, 98, 145, 245, 275, 336
Teemu T., 33
Temperman J., 187
Thomas A., 92, 93, 97
Tigano M., 323
Tira A., 5, 94, 117, 276
Tirapu Martínez D., 216
Tøllefsen I., 98, 128
Tomasi S., 182
Tomba C., 76
Tomlins S., 126
Tomlinson M., 95
Tomuschat C., 171
Tonti N., 92, 103, 127, 175, 179, 307
Torres Gutiérrez A., 217
Torres Sospedra D., 25, 201, 209, 217
Toscano M., 76, 119, 183, 254
Tour G., 245
Tozzi V., 43, 47, 86, 244, 259, 275, 279, 334
Travi A., 76
Tremlett P., 128
Troilo S., 149
Tropea G., 250
Tuckett J., 140

Uboldi C., 181
Ugolini B., 99

Varnier G.B., 5, 38, 40, 243, 244, 245, 275, 278
Vázquez García-Peñuela J.M., 161, 208
Vecchi F., 84
Vega Gutiérrez A., 220
Vegas G., 46
Ventrella C., 47
Ventura M., 97, 199, 262, 290, 301, 309, 312
Verdú P.L., 202
Viejo-Ximenez J.M., 208
Villa Robledo Ma. J., 165
Viola F., 101
Vita V., 76
Vitali E., 62, 277

White E.D., 124
Wiegandt K., 91
Willaime J.P., 107
Wilson B., 123
Winocur M., 234
Witte J., 97
Wolff T., 130, 142
Wuthnow R., 104
Wynarczyk H., 230

Xinping Z., 180
Xiong P., 180

Yang F., 181
Ying F.T., 181

Zaccaria R., 43, 280, 284,287, 288, 290
Zagrebelsky V., 194
Zanatta L., 234
Zanotti A., 10, 108, 120
Zeller B.E., 95
Zoccatelli P., 123
Zoethout C.M., 129, 130, 150, 330
Zuanazzi I., 62, 253, 264

SOMMARIO

PREMESSA I

INTRODUZIONE IX

CAPITOLO I
IL PLURALISMO DELLE (E NELLE) MINORANZE CONFESSIONALI E LA *VEXATA QUAESTIO* CLASSIFICATORIA: IL RUOLO DEI FORMANTI NEL SISTEMA GIURIDICO ITALIANO

1. Categorizzare per comprendere? Il canto sirenico della definizione normativa di confessione religiosa 1
2. *Omnis definitio in iure civili periculosa est*: ovvero, una lotta (necessaria) contro i mulini a vento 15
3. Problematizzare il 'nuovo' pluralismo religioso: un'urgenza non più procrastinabile 28
4. Dall'indecisionismo politico alla paralisi legislativa: cronaca di una morte (non) annunciata? 37
5. La dottrina e le dottrine. In dialogo con i Maestri sul concetto di confessione religiosa 49
6. L'orientamento ondivago delle Corti superiori: quale nomofilachia senza *nomos*? Il diritto vivente come strumento per cogliere le nuove sfumature del sacro 62
7. «Moby Dick non ti cerca. Sei tu, tu che insensato cerchi lei»: ovvero, dall'essenza alla funzionalità 77
8. Il coordinamento tra finalità e funzionalità dei collettivi religiosi: una possibile chiave di volta? Qualche suggestione preliminare 83

CAPITOLO II
I NUOVI MOVIMENTI RELIGIOSI NELLE COORDINATE DEL DIRITTO: UNA MINORANZA TRA LE MINORANZE

1. Sono veramente 'nuovi' i *new religious movements*? Qualche precisazione terminologica e una sgradita eredità 91

2. La prospettiva socio-antropologica come metodo d'indagine: ovvero, l'altra faccia della luna 101
3. L'interpretazione dell'attributo della novità secondo la prospettiva giuridica: la teorizzazione del rapporto *species-genus* 112
4. Apparenza e appartenenza: la relazione (non così uniforme) dei culti emergenti con il potere pubblico. Riflessioni sparse provenienti dall'ordinamento italiano 120
5. Dalla teoria alla pratica: la Chiesa del prodigioso spaghetto volante al vaglio della giurisprudenza. Un'inedita commistione tra il serio e il faceto? 129
6. L'identità religiosa soggettiva e il trattamento giuridico delle collettività confessionali: alla ricerca di un possibile equilibrio 144

Capitolo III
ALLA RICERCA DI UNO STATUTO GIURIDICO PER LE MINORANZE RELIGIOSE. IL DIRITTO INTERNAZIONALE E L'UTILIZZO DELLA COMPARAZIONE GIURIDICA INTERORDINAMENTALE COME STRUMENTI D'INDAGINE

1. Premessa metodologica 159
2. Le minoranze religiose nel diritto internazionale: in particolare, nel diritto umanitario 167
3. Le minoranze religiose a Strasburgo: nuovi paradigmi di tutela? 182
4. La *Ley Orgánica de libertad religiosa* spagnola: tra il riconoscimento istituzionale delle confessioni e l'inattuato principio di cooperazione 200
5. Luci e ombre di una legge discussa: quale accertamento sulla confessionalità dell'ente religioso? 214
6. Uno sguardo oltre Oceano. L'ordinamento argentino alle prese con la necessità di una revisione normativa: un percorso tortuoso e ancora incompleto 225
7. Alcune considerazioni di sintesi 236

Capitolo IV
IL GRANDE EQUIVOCO: IL RISCHIO DI UN CORTOCIRCUITO DEL SISTEMA DI RELAZIONI TRA STATO E CONFESSIONI RELIGIOSE

1. L'andamento sinusoidale del principio di bilateralità pattizia: ovvero, i corsi e ricorsi storici nell'attuazione dell'art. 8, co. 3, Cost. 241
2. La volontà politica e le ragioni di un'intesa: sigillo di garanzie esorbitanti o residuo di privilegi anacronistici? 252
   2.1 La ragione storico-ontologica. Il rapporto di cooperazione come salvaguardia della separazione degli ordini 255
   2.2 La ragione politica. Intese fotocopia (?): dall'(in)dimostrabile al dimostrato 257
   2.3 La ragione pratica. Alla ricerca di un equilibrio ottimale tra rigidità e flessibilità 263

3. Focalizzare il problema per individuare la soluzione: dove potrebbe innescarsi il cortocircuito? 269
4. Oltre le Colonne d'Ercole. I progetti di legge generale e unilaterale sulla libertà religiosa: i destinatari e la '*ratio* della razionalizzazione' 272
5. Un giro d'orizzonte sulle proposte di riforma degli ultimi trent'anni: molto rumore per (non arrivare a) nulla 280
6. L'approdo della Proposta Astrid: l'infelice esito di una riforma ambiziosa 287
7. Ogni punto di vista è visto da un punto: ovvero, della possibilità di cambiare la prospettiva 'classica' sulla riforma dell'attuale *status quo* 295
8. Un progetto di riforma dottrinale ma anche e soprattutto pragmatico: lo sforzo della scienza ecclesiasticistica per superare l'*impasse* del legislatore 300
   8.1 Procedimentalizzazione dell'intesa, riconoscimento dei collettivi religiosi e garanzie parallele: il 'tridente' della Proposta del 2024 309
9. Ancora sul riconoscimento delle confessioni religiose. Il criterio teleologico come canone interpretativo: qualche implementazione in corso d'opera 316
10. Un fine cultuale 'alieno'? Alcune piste d'indagine 324
11. Il legislatore al bivio: tra (protratta) paralisi e (necessario) movimento. Una (non) conclusione 335

INDICE DEI NOMI 339

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. Coli U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. Donatelli I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. Valenza P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. Zingali G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. Tumedei C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. Albertoni A., *L'"Apokeryxis"*, 1923.
7. Salvi F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. Milani F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. Fassò G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. Ferri L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. Rossi G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. Poggeschi R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. Matteucci N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. Forchielli P., *I contratti reali*, 1952.
15. Salvi F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. Fassò G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. Palazzini Finetti L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustinianeo*, 1953.
18. Rossi G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. Mancini G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. Ferri L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. Torelli P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. Santini G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. Gianniti F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. Ghezzi G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. Nardi E., *Case "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. Ferri L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. Ghezzi G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. Bonsignori A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. Redenti E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. Redenti E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. Gualandi A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. Bonsignori A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. Mancini G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. Nardi E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. Romagnoli U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. Santini G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. Rudan M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. Bonini R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. Colliva P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. Mengozzi P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu*, *Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. Sacchi Morsiani G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. Ghezzi G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. Roversi Monaco F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. Gianniti F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. Mengozzi P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. Romagnoli U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. Montuschi L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. Ranieri S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. Ranieri S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. Bonini R., *Ricerche di diritto giustinianeo*, 1968.
53. Santini G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. Lo Castro G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. Sacchi Morsiani G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. Roversi Monaco F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. Gianniti F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. De Vergottini G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. Mengozzi P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. Carinci F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. Osti G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. Zuelli F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. Pergolesi F., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. Montuschi L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. Pattaro E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. Pini G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. Carpi F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. De Vergottini G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. Paolucci L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. De Gennaro A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. Stortoni L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. Gianniti F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. Bonvicini D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. De Vergottini G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. Lambertini R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. Dalla D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. Di Pietro A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. Mazzacuva N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. Romanelli G., *Profilo del noleggio*, 1979.
80. Borghesi D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. Dalla Torre G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. Carpi F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. Alleva P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. Puliatti S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. Fassò G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. Sgubbi F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. Lambertini R., *Plagium*, 1980.
88. Dalla D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. Vandelli L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. Nardi E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. Pellicanò A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. Giardini D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. Bortolotti D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. Roffi R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. Alessi R., *Scritti minori*, 1981.
96. Bassanelli Sommariva G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustinianeo*, 1983.
97. Zanotti A., *Cultura giuridica del Seicento e* jus publicum ecclesiasticum *nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. Illuminati G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. Toniatti R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. Nardi E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.
101. Dalla D., *Praemium emancipationis*, 1983.

102. Mazzacuva N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. Caia G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. Baratti G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. Bortolotti D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. Puliatti S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. Lambertini R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. Zuelli F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. Pedrazzoli M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. Zanotti M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. Ruffolo U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. Biagi M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. Insolera G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. Malagù L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. Ricci G.F., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. Zanotti A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. Selmini R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. Dalla D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. Zunarelli S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. Zoli C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. Cavina M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. Califano L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. Sarti N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. Scarponi S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. Bernardini M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. La Torre M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. Garcia De Enterria J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. Biagi Guerini R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. Caia G., *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, 1989.
131. Magagni M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. Petroni L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. Zanotti A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. Sartor G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. Rossi L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. Luchetti G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. Sarti N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. Gustapane A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. Bottari C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. Donini M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. Perulli A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. Vandelli L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. Gasparri P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. Capuzzo E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. Biavati P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. Ferrari F., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. Gustapane A., Sartor G., Verardi C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. Orlandi R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. Carpani G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.
150. Musso A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. Donini M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.

152. Califano Placci L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. Fornasari G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. Manzini P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. Timoteo M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. Sesta M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. Tullini P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. Rescigno F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. Lugaresi N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. Sarti N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. Colliva P., *Scritti minori*, 1996.
162. Dugato M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. Gardini G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. Manzini P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. Mittica M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. Luchetti G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. La Torre M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. Camon A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. Mancini S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. Zanobetti Pagnetti A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. Bricola F., *Scritti di diritto penale*. Vol. I, *Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio*. Vol. II, *Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. Graziosi A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. Mantovani M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. Biavati P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. Rossi G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. Pellegrini S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. Boni G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. I, *Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*. Vol. II, *Diritto dell'Unione europea*, 1998
180. Rossi A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. Bongiovanni G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. Caputo G., *Scritti minori*, 1998.
183. Garrido J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. Bellodi Ansaloni A., *Ricerche sulla contumacia nelle* cognitiones extra ordinem, I, 1998.
185. Franciosi E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. Cattabriga C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. Mancini L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. Gustapane A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. Ricci G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. Canestrari S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. Fassò G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
192. Fassò G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. Scarciglia R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.

194. Briguglio F., *"Fideiussoribus succurri solet"*, 1999.
195. Maltoni A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. Fondaroli D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. Rossi L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. Gragnoli E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. Boni G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. Lugaresi N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. Lalatta Costerbosa M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilehlmvon Humboldt*, 2000.
202. Semeraro P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. Verza A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. Lolli A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. Busetto M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. Campanella P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. Bricola F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. Lassandari A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. Bianco A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. Raffi A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. Piergigli V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. Cafaro S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. Morrone A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. Masutti A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. Zanotti A., Orlando F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. Lupoi M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. Lolli A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. Curi F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. Cottignola G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. Gardini G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. Cevenini C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. Monducci J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. Villecco Bettelli A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. Zucconi Galli Fonseca E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. Brighi R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. Luchetti G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. Piperata G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. Canestrari S., Foffani L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. Memmo D., Miconi S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
230.bis Briguglio F., *Studi sul procurator*, 2007.
231. Querzola L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. Tarozzi S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. Botti F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.
234. Fondaroli D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. Alagna R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. Giovannini M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. Montalti M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.

238. Tordini Cagli S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. Legnani Annichini A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformagioni quattrocentesche*, 2008.
240. Lolli A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. Vaccarella M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. Tubertini C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. Fioriglio G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. Botti F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. Nisco A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. Zanobetti Pagnetti A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. Mattioli F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2010.
248. Bertaccini D., *La politica di polizia*, 2009.
249. Astrologo A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.
250. Di Maria S., *La cancelleria imperiale e i giuristi classici: "Reverentia antiquitatis" e nuove prospettive nella legislazione giustinianea del codice*, 2010.
251. Valentini E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, 2010.
252. Querzola L., *Il processo minorile in dimensione europea*, 2010.
253. Bologna C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, 2010.
254. Rasia C., *Tutela giudiziale europea e arbitrato*, 2010.
255. Zucconi Galli Fonseca E., *Pregiudizialità e rinvio (Contributo allo studio dei limiti soggettivi dell'accertamento)*, 2011.
256. Bellodi Ansaloni A., Ad eruendam veritatem. *Profili metodologici e processuali della* quaestio per tormenta, 2011.
257. Pontoriero I., *Il prestito marittimo in diritto romano*, 2011.
258. *Giustizia senza confini. Studi offerti a Federico Carpi*, 2012.
259. Gustapane A., *Il ruolo del pubblico ministero nella Costituzione italiana*, 2012.
260. Caianiello M., *Premesse per una teoria del pregiudizio effettivo nelle invalidità processuali penali*, 2012.
261. Briguglio F., *Il Codice Veronese in trasparenza. Genesi e formazione del testo delle Istituzioni di Gaio*, 2012.
262. Valentini E., *La domanda cautelare nel sistema delle cautele personali*, Nuova edizione, 2012.
263. Tassinari D., *Nemo tenetur se detegere. La libertà dalle autoincriminazioni nella struttura del reato*, 2012.
264. Martelloni F., *Lavoro coordinato e subordinazione. L'interferenza delle collaborazioni a progetto*, 2012.
265. Roversi-Monaco F. (a cura di), *Università e riforme. L'organizzazione delle Università degli Studi ed il personale accademico nella legge 30 dicembre 2010, n. 240*, 2013.
266. Torre V., *La privatizzazione delle fonti di diritto penale*, 2013.
267. Raffiotta E.C., *Il governo multilivello dell'economia. Studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, 2013.
268. Caruso C., *La libertà di espressione in azione. Contributo a una teoria costituzionale del discorso pubblico*, 2013.
269. Pedrini F., *Le "clausole generali". Profili teorici e aspetti costituzionali*, 2013.
270. Curi F., *Profili penali dello* stress *lavoro-correlato. L'*homo faber *nelle organizzazioni complesse*, 2013.
271. Casale D., *L'idoneità psicofisica del lavoratore pubblico*, 2013.
272. Nicodemo S., *Le istituzioni della conoscenza nel sistema scolastico*, 2013.
273. Legnani Annichini A., *«Proxeneta est in tractando». La professione ingrata del mediatore di commercio (secc. XII-XVI)*, 2013.
274. Monducci J., *Il dato genetico tra autodeterminazione informativa e discriminazione genotipica*, 2013.
275. Mantovani M., *Contributo ad uno studio sul disvalore di azione nel sistema penale vigente*, 2014.
276. De Donno M., *Consensualità e interesse pubblico nel governo del territorio*, 2015.
277. Pacilli M., *L'abuso dell'appello*, 2015.
278. Pištan Č., *Tra democrazia e autoritarismo. Esperienze di giustizia costituzionale nell'Europa centro-orientale e nell'area post-sovietica*, 2015.

279. Bellodi Ansaloni A., *L'arte dell'avvocato,* actor veritatis. *Studi di retorica e deontologia forense*, 2016.
280. Hoxha D., *La giustizia criminale napoleonica. A Bologna fra prassi e insegnamento universitario*, 2016.
281. Querzola L., *L'efficacia dell'attività processuale in un diverso giudizio*, 2016.
282. Pieri B., *Usurai, ebrei e poteri della Chiesa nei* consilia *di Paolo da Castro*, 2016.
283. Rasia C., *La crisi della motivazione nel processo civile*, 2016.
284. Drigo C., *Le Corti costituzionali tra politica e giurisdizione*, 2016.
285. Polacchini F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016.
286. Calcagnile M., *Inconferibilità amministrativa e conflitti di interesse nella disciplina dell'accesso alle cariche pubbliche*, 2017.
287. Villa E., *La responsabilità solidale come tecnica di tutela del lavoratore*, 2017.
288. Vincieri M., *L'integrazione dell'obbligo di sicurezza*, 2017.
289. Casale D., *L'automaticità delle prestazioni previdenziali. Tutele, responsabilità e limiti*, 2017.
290. Ganarin M., *L'interpretazione autentica nelle attuali dinamiche evolutive del diritto canonico*, 2018.
291. Laus F., *Il rapporto collaborativo tra pubblico e privato nella contrattazione pubblica. Unione Europea e ordinamenti nazionali: analisi comparata di modelli e riforme*, 2018.
292. Bonacini P., *Multa scripsit, nihil tamen reperitur. Niccolò Mattarelli giurista a Modena e Padova (1204 ca.-1314 ca.)*, 2018.
293. Gabellini E., *L'azione arbitrale. Contributo allo studio dell'arbitrabilità dei diritti*, 2018.
294. Lupoi M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, 2018.
295. Dallari F., *Vincoli espropriativi e perequazione urbanistica. La questione della discrezionalità*, 2018.
296. Donini A., *Il lavoro attraverso le piattaforme digitali*, 2019.
297. Novaro P., *Profili giuridici dei residui delle attività antropiche urbane. Gli incerti confini della gestione dei rifiuti urbani*, 2019.
298. Mattioli F., *Giustiniano, gli* argentarii *e le loro attività negoziali. La specialità di un diritto e le vicende della sua formazione*, 2019.
299. Raffiotta E.C., *Norme d'ordinanza. Contributo a una teoria delle ordinanze emergenziali come fonti normative*, 2019.
300. Medina M.H., *Servio Sulpicio Rufo: un retrato final desde la perspectiva de Cicerón*, 2020.
301. Centamore G., *Contrattazione collettiva e pluralità di categorie*, 2020.
302. Caruso C., *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, 2020.
303. Mattheudakis M.L., *L'imputazione colpevole differenziata. Interferenze tra dolo e colpa alla luce dei principi fondamentali in materia penale*, 2020.
304. Tega D., *La Corte nel contesto. Percorsi di* ri-accentramento *della giustizia costituzionale in Italia*, 2020.
305. Bologna C., *La libertà di espressione dei «funzionari»*, 2020.
306. Abis S., *Capace di intendere, incapace di volere. Malinconia, monomania e diritto penale in Italia nel XIX secolo*, 2020.
307. Legnani Annichini A., *Avvocati indisciplinati. I procedimenti del Sindacato Fascista degli Avvocati e dei Procuratori di Bologna (1934-1942)*, 2020.
308. Caruso C., Medico F., Morrone A. (a cura di), Granital Revisited? *L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, 2020.
308.bis Canestrari S., *Ferite dell'anima e corpi prigionieri. Suicidio e aiuto al suicidio nella prospettiva di un diritto liberale e solidale*, 2021.
309. Morrone A., *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica. I principi costituzionali*, 2021.
310. Pezzato E., Si sanctitas inter eos sit digna foedere coniugali. *Gli apporti patrimoniali alla moglie superstite in età tardoantica e giustinianea*, 2021.
311. Molinari M., *La Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano tra* methodus docendi *e mito.* Ἔχε ταῦτα ὡς ἐν προθεωρία, 2021.
312. Guerrieri G., Luchetti G., Lupoi M.A., Manes P., Martino M., Tassani T. (a cura di), *Fiducia e destinazione patrimoniale. Percorsi giuridici a confronto*, 2022.
313. Morrone A., Mocchegiani M. (a cura di), *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, 2022.
314. Giupponi T.F. , Arcuri A. (a cura di), *Sicurezza integrata e* welfare *di comunità*, 2022.
315. Bonetti T., *La partecipazione strumentale*, 2022.

316. Guarnieri E., *Funzionalizzazione e unitarietà della vicenda contrattuale negli appalti pubblici*, 2022.
317. Cavina M., *Un inedito di Giulio Claro (1525-1575): Il «trattato di duello». Edizione dal manoscritto [Madrid] Biblioteca de San Lorenzo de El Escorial, g. II. 10*, 2022.
318. Pacilli M., *La tutela camerale tra forme e garanzie*, 2022.
319. Calcagnile M., *L'oggetto del provvedimento amministrativo e la garanzia di effettività nell'amministrazione pubblica*, 2022.
320. Mengozzi P., *L'idea di solidarietà nel diritto dell'Unione europea*, 2022.
321. Tomer A., *'Aedes sacrae' e 'edifici destinati all'esercizio pubblico del culto cattolico'. La condizione giuridica delle chiese tra ordinamento canonico e ordinamento italiano*, 2022.
322. Caletti G.M., *Dalla violenza al consenso nei delitti sessuali. Profili storici, comparati e di diritto vivente*, 2023.
323. Mulazzani G., *La Cassa depositi e prestiti e la riforma amministrativa dell'economia*, 2023.
324. Visconti A.M., *Banca centrale europea e sovranità economico-finanziaria*, 2023.
325. Pedullà L., *Contributo per una teoria sulla costituzionalizzazione del giusto procedimento*, 2023.
326. D'Angelo G. (edited by), *Aspects of customs control practices in selected EU member states*, 2023.
327. De Petris A.L., *Il principio* servitus in faciendo consistere nequit *e la categoria dell'onere reale nella tradizione romanistica*, 2023.
328. Medico F., *Il Doppio Custode. Un modello per la giustizia costituzionale europea*, 2023.
329. Santangelo A., *Uno studio sui delitti di turbativa*, 2023.
330. Albanese A., Quod nullum est nullum producit effectum? *I vizi del contratto e la forza del fatto*, 2023.
331. Pontoriero I., Veglia M. (a cura di), *«E sarai meco sanza fine cive». Temi, personaggi e fortuna della cultura politica e giuridica di Dante*, 2023.
332. Gustapane A., *La responsabilità penale dei pubblici ufficiali tra insindacabilità legislativa, imparzialità giudiziaria e discrezionalità amministrativa*, 2023.
333. Graziadei M., Timoteo M., Carpi A. (a cura di), *Chi resiste alla globalizzazione? Globalismi, regionalismi, nazionalismi nel diritto del XXI secolo*, 2023.
334. Sereni Lucarelli C., *L'accesso al fatto nel processo amministrativo*, 2024.
335. Marolda G., *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, 2024.
336. Arcuri A., *La forma delle fonti. La problematica del potere normativo nello Stato membro dell'Unione europea*, 2024.
337. Rasia C., *Contributo allo studio dell'espropriazione forzata contro l'amministrazione pubblica*, 2024.
338. Hoxha D., Masculus facta sum. *Indagini storico-giuridiche sulla maschilizzazione fra tardo Medioevo ed Età Moderna*, 2024.
339. Medico F., Morrone A. (a cura di), *Salario minimo legale e Costituzione*, 2024.
340. Mezzetti L. (edited by), *Science, Technology and Law. Mutual Impact and Current Challenges*, 2024.
341. Perchinunno F., *La reviviscenza delle norme giuridiche*, 2025.
342. Boni G., Ganarin M., Tomer A., *La lesione dei principi di legalità penale e del giusto processo nell'ordinamento canonico. Quali ripercussioni giuridiche nel diritto italiano?*, 2025.
343. Baroncini E., Casolari F., Manzini P., Tanzi A.M., Tellarini G., Quarta A. (edited by), *Sustainable Development as Fundamental Pillar of Economic Governance and Public Affairs. The EU Approach and International and Domestic Perspectives*, 2025.
344. Molinari M., *Studio critico-sistematico del diritto delle persone nella Parafrasi greca delle Istituzioni di Giustiniano. Libro I (Titoli III-XXVI)*, 2025.
345. Marchi G., *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, 2025.
346. Tonti N., *Il nuovo pluralismo religioso. Le minoranze confessionali emergenti e la politica ecclesiastica italiana*, 2025.

Finito di stampare nel mese di maggio 2025
per i tipi di Bologna University Press