



## **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 INTESA" \***

di Elisabetta Frontoni\*\*

SOMMARIO: 1. Il primo governo Conte e l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra. 2. Il procedimento sulla base di intese: la fase extraparlamentare. 3. L'iniziativa legislativa. 4. La prassi della inemendabilità del disegno di legge. 5. La conclusione dell'iter legis e la possibile sorte della nuova intesa.

### **1. Il primo governo Conte e l'intesa con la Chiesa d'Inghilterra**

**T**ra le procedure che una parte della dottrina ha qualificato come "duali", perché caratterizzate dall'intervento del Parlamento su un originario nucleo di disciplina normativa prodotto da altri soggetti, suscita da sempre particolare interesse quella che porta all'approvazione delle leggi "sulla base di intese" che sono volte a regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose<sup>1</sup>.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

\*\* Professoressa associata di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.

<sup>1</sup> A coniare la formula procedimenti duali è stato, come è noto, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 340, secondo il quale tale categoria «è caratterizzata dal concorrere di due centri di autonomia normativa: da un lato, quella del Parlamento, che converte, approva, indirizza, delega coordina; dall'altro quella di altri soggetti (il governo, le regioni, le istituzioni comunitarie) che producono il nucleo normativo originario sul quale le Camere intervengono o che dalle Camere vedono di volta in volta aperto e definito il loro spazio normativo». Nel caso delle leggi *ex art. 8*, comma 3, Cost. la dualità del procedimento consiste nel fatto che la fase a contenuto pattizio «agisce come presupposto indefettibile e inalterabile delle norme legislative sottoposte all'approvazione del parlamento». Cfr. ancora A. MANZELLA, *op. ult. cit.*, 374.

A testimonianza di un interesse sempre vivo per il tema delle leggi *ex art. 8*, comma 3, Cost. v. il recente lavoro di F. FRENI, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presente*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2018 e quello di G. D'ANGELO, *L'utile "fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche". Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2019 che mette in luce come, pur nella profonda diversità delle fattispecie, tali leggi possano costituire il modello per le prossime leggi "sulla base di intese" che il Governo è impegnato a negoziare *ex art. 116*, comma 3, Cost. Questione discussa in dottrina e sulla quale si era già soffermato in modo ampio A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 139 ss. Sul tema v. anche, più di recente, A. NAPOLITANO, *Il regionalismo*

La prassi in materia mostra, del resto, che l'*iter* dei disegni di legge presentati dopo aver raggiunto le intese è caratterizzato da numerosi aspetti peculiari non solo nella fase extraparlamentare, di cui la presenza/necessità delle intese rappresenta un elemento caratterizzante, ma anche in quella parlamentare. Il procedimento legislativo, infatti, sembra riflettere la particolare natura delle questioni trattate, connesse con i tanti profili problematici posti dall'esercizio della libertà religiosa.

E' su tali aspetti che pare interessante soffermarsi in occasione dell'ultima intesa siglata con una confessione religiosa, ossia quella stipulata tra il primo Governo Conte e l'associazione "Chiesa d'Inghilterra", che rappresenta in Italia la confessione anglicana. L'accordo è stato firmato il 30 luglio 2019 e l'esecutivo, come ormai è prassi, si è impegnato a darvi seguito presentando il relativo disegno di legge, di cui tuttavia ancora non vi è traccia<sup>2</sup>. Nel frattempo, come è noto, è cambiato il Governo e la maggioranza che lo sostiene, anche se Giuseppe Conte è ancora Presidente del Consiglio. Ci si può domandare, dunque, quale sarà la sorte dell'intesa siglata quasi a ridosso della caduta del Governo. A questo scopo, è opportuno richiamare le varie fasi dell'*iter* che conduce alla approvazione di una legge "sulla base" di intesa.

## 2. Il procedimento sulla base di intese: la fase extraparlamentare

Cominciando dalla fase extraparlamentare, è la stessa Costituzione a prevedere che il procedimento legislativo non possa prendere avvio se non è preceduto da un'intesa tra lo Stato e la confessione religiosa. La dottrina si è lungamente interrogata sulla natura di tale atto. In particolare, ci si è chiesti se esso sia un elemento interno al procedimento, tale da rendere la legge una legge "rinforzata", o esterno, e quindi idoneo a far pensare piuttosto a una legge atipica<sup>3</sup> o addirittura a una figura al limite tra i due tipi di fonti<sup>4</sup>.

---

*differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi*, 7.11.2018 e M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, *ivi*, 20.3.2019. Sul fatto che la legge sulla base di intese *ex art. 8 Cost.* e il procedimento che, in via di prassi, si è affermato per la sua approvazione (che, come si vedrà, finisce per marginalizzare/escludere il ruolo del Parlamento) non possano costituire un modello per le future leggi *ex art. 116, comma 3, Cost.* hanno preso posizione numerosi costituzionalisti firmando un appello apparso sul sito [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>2</sup> Cfr. Art. 21 del testo dell'intesa, secondo il quale «il Governo della Repubblica presenterà al Parlamento, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, apposito disegno di legge di approvazione della presente intesa, al quale sarà allegato il testo dell'intesa stessa».

<sup>3</sup> Ricorda l'ampio dibattito F. FINOCCHIARO, *art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, diretto da Branca e proseguito da Pizzorusso, Bologna, 1975, 429. Si tratta di leggi rinforzate per esempio per S. LANDOLFI, *Intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, 1962, 82 e per P. A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico*, I, Milano, 1978, 366 ss.

<sup>4</sup> Secondo la tesi di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *Le fonti normative*, Padova, 1993, 242, il quale rileva che le leggi sulla base di intese pur essendo inquadrabili tra le leggi rinforzate rappresentano in realtà un caso problematico. In quanto, in questo caso «la figura delle leggi rinforzate raggiunge i suoi estremi

In ogni caso, l'accordo tra lo Stato e la confessione religiosa di volta in volta interessata deve essere raggiunto, altrimenti la legge non può essere adottata<sup>5</sup>. Come è stato scritto, d'altra parte, l'intesa si rende necessaria in quanto «la scelta delle modalità di regolamentazione dei rapporti Stato/confessioni deve transitare attraverso una fase convenzionale culminante in un accordo»<sup>6</sup>.

Il legislatore non ha disciplinato in via generale la procedura per arrivare alla stipula delle intese, tuttavia, ormai a partire dal 1984, anno in cui è stata conclusa l'intesa con la tavola valdese - la prima delle confessioni acattoliche a giungere a un accordo con lo Stato - viene seguito il medesimo *iter*, che dunque si è affermato in via di prassi<sup>7</sup>.

Ad avviare il procedimento sono le singole confessioni religiose, che abbiano personalità giuridica sulla base di quanto previsto dalla legge n. 1159 del 1929<sup>8</sup>. L'istanza è rivolta al Presidente del Consiglio il quale si avvale del sottosegretario alla Presidenza per condurre le trattative, dopo che una Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita presso la stessa Presidenza, ha predisposto la bozza di intesa insieme alla delegazione della confessione religiosa che ha fatto richiesta. Sulle bozze di intesa si esprime, in una fase successiva, la Commissione consultiva per la libertà religiosa, anch'essa con sede presso la Presidenza del Consiglio. Dopo la conclusione delle trattative, l'intesa è sottoposta all'esame del Consiglio dei ministri<sup>9</sup> e siglata dal Presidente del Consiglio e dal rappresentante della confessione religiosa.

---

confini, perché le preve intese che condizionano la validità delle leggi previste nell'art. 8 stanno fuori dal procedimento legislativo, anche se largamente inteso: siamo al limite tra la figura delle fonti rinforzate (come fonti che presentano delle varianti di procedimento e di forma) e la figura delle fonti atipiche, vincolate a determinati presupposti o contenuti.

Risolve, invece, il problema alla radice F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle Fonti del Diritto*, Torino, 2005, 44 che utilizza questo tipo di leggi come uno degli esempi a supporto della sua tesi, secondo la quale tutte le fonti primarie si trovano in un «rapporto di reciproca eccezionalità», cosicché «se si vuole scorgere un principio generale in materia di ordinamento delle fonti, questo non può che essere, per vari motivi, quello della pluralizzazione dei tipi di atti fonte secondo una linea di specializzazione in armonia con le esigenze delle materie in cui operano».

<sup>5</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, X ed., Padova, 1976, 1179 definisce le leggi sulla base di intese come leggi «a presupposto necessario e vincolante», C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed, Torino, 1982, 233 parla di leggi «a procedura integrata», mentre per G. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in AA.VV., *Studi in onore di A. Tesaurò*, II, Napoli, 1968, 607 si sarebbe in presenza di «un atto complesso».

<sup>6</sup> Così, M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, 1996, 24 ss.

<sup>7</sup> Sulle numerose questioni aperte dalla mancata approvazione di una legge generale sulla libertà religiosa che tra le altre cose formalizzi anche il procedimento per giungere all'intesa v. B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008, 411 ss.

<sup>8</sup> Sul potere esclusivo delle confessioni di richiedere l'intesa ove siano interessate a concludere un accordo con lo Stato v. G. PEYROT, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, 357. In giurisprudenza v. Corte cost., sent. n. 59 del 1958.

<sup>9</sup> Ricorda il procedimento nelle sue linee essenziali F. FINOCCHIARO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, XII ed. integrata da A. BETTETINI-G. LO CASTRO, Bologna, 2015, 135.

La procedura appena descritta non è tuttavia così automatica né è detto che sia priva di momenti di stallo o battute di arresto, perché si tratta di un procedimento dal carattere squisitamente politico che impegna la responsabilità del Governo<sup>10</sup>. Sotto questo profilo, la prima questione che si pone è relativa a quale effetto produce l'istanza della confessione religiosa. Ci si può infatti chiedere se si possa configurare in capo al Governo un obbligo di avviare almeno le trattative. Questa ricostruzione potrebbe trovare fondamento nel fatto che la Costituzione, dopo aver premesso che tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge e che le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano, prevede che i rapporti tra queste ultime e lo Stato siano regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze. Il testo costituzionale potrebbe far pensare quindi che, una volta rispettato il necessario requisito dell'acquisito della personalità giuridica, le confessioni religiose possano vantare una pretesa quantomeno ad avviare le trattative con lo Stato per giungere a una disciplina consensuale dei loro rapporti che, peraltro, ha l'effetto di produrre l'abrogazione nei confronti di quella confessione religiosa della legislazione sui culti ammessi<sup>11</sup>.

A rafforzare questa conclusione potrebbe giocare anche un elemento di fatto, la circostanza che nella prassi le intese con le confessioni religiose presentano tutte più o meno lo stesso contenuto. In particolare, esse sono volte a disciplinare l'assistenza spirituale nelle caserme, negli ospedali, nelle case di cura e di riposo e nei penitenziari, l'insegnamento della religione nelle scuole, il matrimonio, il riconoscimento di enti con fini di culto, le festività e la ripartizione dell'8 per mille del gettito IRPEF<sup>12</sup>.

Fino al 2003, tutte le confessioni religiose che hanno richiesto l'intesa hanno avviato la trattativa e sono arrivate a stipulare l'accordo con il Governo, anche se non tutte in tempi ugualmente brevi. In questa prospettiva, il lungo percorso dei

<sup>10</sup> 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). Le funzioni della Presidenza del Consiglio in questo ambito sono invece previste nel successivo art. 2, comma 2, 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), secondo il quale, 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.

<sup>11</sup> Mentre secondo una parte della dottrina non sarebbe possibile una legge generale che abrogasse la disciplina del 1929-30 sui culti ammessi, su tale questione cfr. S. LARICCIA, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 3224 e ID., *Coscienza e libertà. Principi costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Bologna, 1989, 150 ss. che invece ne sottolinea la necessità e l'importanza.

<sup>12</sup> Richiama il contenuto delle diverse intese F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., 139 ss. Per una schematizzazione, cfr. anche F. PETRANGELI, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *Rivista Aic*, 1/2012, 3.

testimoni di Geova per giungere a un'intesa, iniziato, come quello delle altre confessioni negli anni settanta e giunto a conclusione solo nel 2000, rappresenta un esempio emblematico<sup>13</sup>. Gli esecutivi si sono, insomma, mostrati guidati da «intelligenza e buon senso pratico»<sup>14</sup>, anche se non astretti da un obbligo giuridico.

La questione dell'esistenza o meno di un obbligo giuridico per l'esecutivo di confrontarsi con le confessioni religiose che lo richiedano è divenuta invece di attualità, a fronte del diniego di avviare la procedura per concludere un'intesa opposto nel 2003 dal Governo Berlusconi II all'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici razionalisti).

La vicenda molto complessa si è chiusa solo di fronte alla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 52 del 2016, ha risolto un delicato conflitto sorto tra il Consiglio dei Ministri e la Corte di Cassazione<sup>15</sup>. Il conflitto era stato originato dal fatto che il Governo si era rifiutato di avviare le trattative per raggiungere un'intesa

<sup>13</sup> I testimoni di Geova hanno concluso sino ad oggi tre intese con lo Stato italiano, nel 2000, 2007 e nel 2012, che non si sono ancora tradotte in legge. Cfr. paragrafo 5. Le trattative per la prima intesa sono iniziate nel 1997 e il testo è stato firmato nel 2000. Successivamente, il testo è stato aggiornato alla luce della normativa approvata dopo il 2000, ed è stata siglata una nuova intesa il 7 marzo 2007 e, più recentemente, nel 2012.

<sup>14</sup> Così C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2015, 271, il quale ricorda tutte le confessioni che sono giunte all'intesa e le relative vicende e sottolinea che, con l'aumentare delle confessioni e delle richieste di intesa bisognerebbe individuare «alcuni criteri oggettivi sulla base dei quali il Governo possa operare in modo non arbitrario» Cfr., ancora, 272.

<sup>15</sup> Su tale decisione cfr. S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Nomos*, 2016; A. POGGI, *Una sentenza 'preventiva' sulle prossime richieste di intese da parte di confessioni religiose?* in *Federalismi*, 23.3.2016; 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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21.3.2016; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi*, 30.3.2016; A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa*, in *Federalismi*, 6.4.2016; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del governo in materia di confessioni religiose*, in *Federalismi*, 6.4.2016; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi*, 20.4.2016; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in *Federalismi*, 20.4.2016; C. 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 *Osservatorio AIC*, 2/2016; 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 *Osservatorio AIC*, 2/2016; 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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1.4.2016; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), 2016; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), 2016; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (breve osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2.7.2016; 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; F. PACINI, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del "caso UAAR"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018.

con l'UAAR ritenendo che «la professione di ateismo, affermata dall'associazione in questione, non *consentisse* la sua assimilazione ad una confessione religiosa». La Corte di cassazione, sezioni unite civili, al contrario, si era pronunciata nel senso che in capo all'UAAR potesse essere configurabile una pretesa giustiziabile all'apertura delle trattative<sup>16</sup>.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso, dichiarando che non spettava alla Corte di Cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri ha negato all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa in quanto atto politico e, per l'effetto, ha annullato la decisione della Corte di Cassazione.

Nel motivare la decisione, il giudice costituzionale ha sottolineato che il potere di avviare le trattative, così come quello di concluderle e di presentare l'atto di iniziativa legislativa, è un atto di indirizzo politico rispetto al quale il Governo è esclusivamente responsabile politicamente.

La Corte ribadisce, inoltre, che l'intesa è volta a riconoscere le esigenze peculiari del gruppo religioso che di volta in volta richiede l'apertura delle trattative con il Governo. Tale funzione dell'accordo tra lo Stato e la confessione religiosa, secondo il giudice costituzionale, permane a prescindere dal fatto che nella prassi si sia realizzata una tendenza alla standardizzazione dei contenuti delle intese. Assumendo questa prospettiva, la Corte mostra di non voler ratificare «l'eterogeneità dei fini consolidatisi nel corso di tre decenni». Le intese, nate come strumenti per realizzare un diritto speciale, sono diventate, infatti, mezzi per «un diritto comune alle varie confessioni ammesse alla stipulazione», esse «servono non tanto a tutelare le specificità confessionali quanto prevalentemente a stabilire una disciplina genericamente promozionale, riservata però solo ad alcune confessioni»<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sezione unite civili, [28 giugno 2013, n. 16305](#). Dello stesso avviso era stato il Consiglio di Stato. Secondo il quale, quando una confessione è riconosciuta come tale ha diritto a che vengano iniziate le trattative, ma non anche a che vengano concluse e nemmeno a che il Parlamento approvi la legge dopo che è stata presentata l'iniziativa legislativa. Quindi, secondo il Consiglio di Stato, l'avvio delle intese non è un atto politico e dunque è sindacabile in via giurisdizionale. Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, del 18 novembre 2011, n. 6083. Per questo motivo, il Consiglio di Stato aveva accolto il ricorso contro la sentenza del Tar Lazio n. 12539 del 2008 che aveva dichiarato il ricorso dell'UAAR inammissibile per difetto di giurisdizione.

<sup>17</sup> Così, N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in [www.statoechnese.it](#), 2016, 14. L'uniformità delle intese è dovuta, come è stato ampiamente ricordato in dottrina, alla mancanza di una legge attuativa dell'eguale libertà delle confessioni.

Sul punto v. ampiamente G. DI COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in [www.statoechnese.it](#), 2017, che sottolinea come «se la Corte avesse assegnato il giusto valore alla prassi, avrebbe riconosciuto che lo strumento delle intese, concepito per tenere conto delle peculiarità delle singole confessioni religiose, sia stato in realtà usato per porre una disciplina omogenea, che oltretutto contiene norme promozionali e quindi, indirettamente, sfavorisce le confessioni senza intesa». Secondo Di Cosimo, peraltro, «la sottovalutazione della prassi relativa alle intese, contraddistinta da contenuti omogenei e dalla introduzione di misure promozionali, si accompagna a una lettura formalistica del terzo comma dell'art. 8 della Costituzione».

Secondo la Corte, la disciplina dei rapporti sarebbe al contrario caratterizzata da un vero e proprio «metodo della bilateralità, immanente alla *ratio* del terzo comma dell'art. 8 Cost., che – tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale – pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla». Per questa ragione, secondo il giudice costituzionale, «l'affermazione di una sindacabilità in sede giudiziaria del diniego di avvio delle trattative – con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto “diritto”, e del correlativo obbligo del Governo, all'avvio di quelle – inserirebbe, invece, un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità, ricavabile dalla norma costituzionale in esame»<sup>18</sup>.

Pur assumendo questa posizione in ordine alla pretesa giustiziabilità del rifiuto del Governo, il giudice costituzionale sottolinea che la mancata intesa non pregiudica «l'eguale libertà di organizzazione e di azione garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata»<sup>19</sup>. Non spetta al Governo l'individuazione dei caratteri «che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni»<sup>20</sup>.

La soluzione della Corte non convince. Infatti, da un lato, proprio gli apprezzamenti del Governo relativamente alla natura dell'UAAR, secondo cui questa non poteva essere considerata un'associazione religiosa, erano alla base del diniego di aprire le trattative; dall'altro, il metodo della bilateralità, richiamato dalla Corte a sostegno della sua decisione, avrebbe dovuto condurre l'esecutivo a prendere una decisione, anche nel senso di una chiusura delle trattative, solo dopo aver ascoltato le richieste della confessione che aveva sollecitato l'intesa. Il giudice costituzionale, quindi, facendo leva sul metodo della bilateralità, avrebbe dovuto concludere diversamente: il Governo è libero di raggiungere o meno l'intesa e anche di non presentare il disegno di legge, ma non può spingersi sino a rifiutare un confronto preliminare con la confessione religiosa<sup>21</sup>. Soprattutto in considerazione del fatto che tale rifiuto finisce per tradursi in un trattamento sperequato

<sup>18</sup> Così, Corte cost., sent. n. 52 del 2016, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>19</sup> La Corte richiama a questo scopo la giurisprudenza precedente (in particolare le sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993) nella quale è costante l'affermazione che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese.

<sup>20</sup> Così, ancora, Corte cost., sent. n. 52 del 2016.

<sup>21</sup> Per questa osservazione, v. anche A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, cit, 1 ss.

nell'esercizio di una libertà fondamentale costituzionalmente presidiata<sup>22</sup>, quale è la libertà di professare la propria fede religiosa o, come nel caso dell'UAAR, la libertà negativa di non professare alcuna fede religiosa e di far propaganda a favore dell'ateismo. In questo modo, la Corte ha esteso l'area del politicamente rilevante, rimettendo alla discrezionalità del Governo la tutela delle minoranze religiose<sup>23</sup> e ha creato una nuova "zona franca"<sup>24</sup>. In questo senso, la decisione appare anche allontanarsi dalla precedente sentenza n. 81 del 2012, nella quale, al contrario, il giudice costituzionale era stato molto chiaro nel delimitare i confini dell'atto politico, precisando che «nella misura in cui l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»<sup>25</sup>. A meno di non voler ritenere che, invece, proprio in linea con questa pronuncia, fino a quando non sarà adottata una legge che disciplini il procedimento per giungere alle intese, non vi sono parametri

<sup>22</sup> Così S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R. da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in [www.statochiese.it](http://www.statochiese.it), 2014, 15.

<sup>23</sup> In questo senso, M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giur. cost.*, 2006, 560 ss. e G. Di COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, cit., 6 che, tuttavia, rileva come anche la via del sindacato giudiziario si presenti tutt'altro che piana. Di Cosimo si chiede in particolare, «come si dovrebbe reagire in caso di perdurante inerzia del Governo ad attenersi alla sentenza che l'obblighi ad avviare le trattative? Sarebbe praticabile la via del commissario *ad acta* all'esito di un giudizio di ottemperanza?».

<sup>24</sup> In questo senso, cfr. A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, cit., 3. Secondo altra parte della dottrina, l'obbligo di avviare comunque le trattative, rendendo conto della loro anche immediata interruzione con motivazione sindacabile dall'autorità giudiziaria, risponde(va) all'esigenza di incanalare quel potere nei limiti della discrezionalità e non nell'arbitrio "opaco e selettivo". In questo senso, N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità"*, cit., 11.

<sup>25</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 81 del 2012, punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Su questo profilo della decisione v., in particolare, M. BELLETTI, *"Torniamo allo Statuto" ... Regionale. La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 2012, 1016 ss.; F. BILANCIA, *Ancora sull'"atto politico" e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?* in *Rivista AIC*, 4/2012; R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 9.12.2012, M.G. RODOMONTE, *Equilibri di genere, atto politico e stato di diritto nella recente sentenza n. 81 del 2012 sulla equilibrata presenza di donne e di uomini nella Giunta della Regione Campania*, in *Federalismi*, 27.6.2012; R. CHIEPPA, *Una inammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzioni rivestita da una opportuna motivazione sugli stretti limiti della discrezionalità politica non soggetta ad alcun sindacato giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2012, 1158 e ss.

Sull'atto politico cfr. a P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, Milano, IV, 1959, 224 ss. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961; G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. Giur.*, vol. IV, Roma, 1988, 1 ss.; C. TUBERTINI, *Atti politici e di alta amministrazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 516 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti di «alta amministrazione»*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 101 ss.

Per una ricostruzione recente della giurisprudenza costituzionale sull'atto politico cfr. P. ZICCHITTU, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in [www.statochiese.it](http://www.statochiese.it), 2018, il quale rileva che la Corte in tale ambito ha un approccio casistico-enumerativo, che nel caso della sent. n. 52 del 2016, le ha permesso di utilizzare la categoria dell'atto politico per evitare di esporsi su una questione delicata.

certi per limitare la discrezionalità del Governo,<sup>26</sup> come sembra affermare la Corte in un altro passaggio della motivazione. Tale considerazione è sicuramente condivisibile, anche se in questo modo il giudice costituzionale sembra dimenticare parametri, costituzionalmente indicati, che, come ricorda proprio la stessa sentenza n. 81 del 2012, ben potrebbero orientare l'azione di Governo senza far sì che essa si trasformi in una assoluta libertà. Basti ricordare, come fa la successiva sentenza n. 63 del 2016, in materia di edifici luoghi di culto, il divieto di discriminazione, il limite del buon costume (cosicché il Governo non potrebbe iniziare una trattativa con una confessione religiosa quando sia in causa il buon costume) e, sia pur nel rigoroso rispetto dei canoni della stretta proporzionalità, la sicurezza, l'ordine pubblico e la pacifica convivenza<sup>27</sup>. Nel caso del riconoscimento all'UAAR del carattere di confessione religiosa, tuttavia, nemmeno veniva in rilievo tale discrezionalità, ma la diversa attività di qualificazione<sup>28</sup>.

Come bene è stato osservato, allora, con questa decisione, la Corte confonde «tra due momenti diversi: il primo, meramente qualificatorio dove ogni discrezionalità è (e deve essere) assente, il secondo, decisivo comportante margini di discrezionalità»<sup>29</sup> e finisce fatalmente per sovrapporli quando questi dovrebbero, e potrebbero, essere tenuti distinti.

### 3. L'iniziativa legislativa

Conclusa la fase della stipula dell'intesa, si apre la fase dell'iniziativa.

Come è noto, la Costituzione attribuisce un potere diffuso, o come altrimenti è stato definito, un potere marcatamente plurale<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Per questa lettura, cfr. I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, cit., 1 ss.; G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016; V. CAPUOZZO, *L' "atto politico" davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2.8. 2018.

Già prima di questa pronuncia, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, 194 sottolineava il fatto che «la mancanza di criteri univoci, obiettivi e predeterminati per legge che disciplinino il potere governativo di instaurare trattative di intesa con le confessioni, lascia spazio all'arbitrio ed è causa, quindi di una libertà diseguale delle confessioni in contrasto con l'art. 8 Cost.».

<sup>27</sup> Per questo rilievo e il richiamo a questo punto della motivazione della decisione n. 63 del 2016, cfr. L. CARLASSARE, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giur. cost.*, 2016. 556.

<sup>28</sup> Così, L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 557.

<sup>29</sup> Cfr. ancora L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 557.

<sup>30</sup> Cfr. in tal senso R. ORRÙ, *Art. 71*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO. M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1360. Non hanno avuto seguito, peraltro, le tesi che volevano l'iniziativa dei singoli consigli regionali o del CNEL limitata a determinati ambiti materiali.

La possibilità che il CNEL esercitasse il suo potere con alcuni limiti era, a dire il vero, espressamente prevista da una legge del 1957, in conformità a quanto disposto dall'articolo 99 Cost., che consente alla legge di

Nell'ambito di questa ampia libertà riconosciuta ai soggetti titolari del potere di iniziativa, la stessa Costituzione tuttavia individua espressamente alcune ipotesi nelle quali solo il Governo può dare impulso al procedimento legislativo e, in alcuni casi, deve farlo entro un certo termine. Si tratta di casi di iniziativa legislativa che la dottrina ha definito come riservata e vincolata<sup>31</sup>.

Esempio classico di tale tipo di iniziativa è l'obbligo per l'organo esecutivo di presentare il disegno di legge di conversione del decreto-legge. L'art. 77, secondo comma, Cost. prevede, infatti, che «quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere».

Un altro esempio di iniziativa legislativa riservata e vincolata, facilmente individuabile in Costituzione, è rappresentato dal disegno di legge di bilancio che, secondo l'articolo 81 Cost., il Governo deve presentare ogni anno. Quest'obbligo si desume più precisamente dall'attuale quarto comma dell'articolo 81, secondo il quale le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

In entrambi i casi, il soggetto costituzionalmente obbligato a presentare il disegno di legge è il Governo, anche se, volendo provare a distinguere le due ipotesi, nel caso della conversione del decreto-legge, l'iniziativa diventa vincolata nel momento in cui il Governo adotta atti provvisori con forza di legge, mentre nel caso della legge di bilancio e rendiconto consuntivo, l'obbligo discende direttamente dalla Costituzione.

Per lungo tempo sono state indicate come leggi a iniziativa riservata anche le leggi per la regolazione dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose e le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali<sup>32</sup>. In entrambi i casi, si riteneva che il Governo, al quale spetta il potere di negoziare l'intesa o il trattato, fosse anche l'unico soggetto legittimato a presentare l'iniziativa legislativa per dare avvio all'*iter*

---

determinare principi e limiti del potere di iniziativa dell'organo. I limiti di vario tipo disposti dagli articoli 10 e 11 di tale legge sono, tuttavia, venuti meno nel 1986 in forza di una espressa abrogazione degli articoli.

Sul punto, cfr. S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2019, 156 ss. che ricorda come i limiti fossero di vario tipo: «limiti procedurali: a) la presentazione all'una o all'altra camera dei progetti di legge del CNEL doveva necessariamente avvenire attraverso il presidente del Consiglio; b) limiti di materia: il CNEL non poteva esercitare l'iniziativa legislativa relativamente a leggi costituzionali, leggi di bilancio, leggi tributarie, leggi di delegazione legislativa e leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; c) limiti temporali: il CNEL non poteva esercitare l'iniziativa legislativa sopra un oggetto sul quale una Camera o il Governo avevano già chiesto il parere al Consiglio, oppure sul quale il Governo aveva già presentato un proprio disegno di legge».

<sup>31</sup> Sull'iniziativa legislativa riservata e vincolata, v., per tutti, in dottrina S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto*, cit., 162 ss.

<sup>32</sup> Per le leggi adottate "sulla base di intese" con le confessioni religiose, v. la ricostruzione di F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 415 ss.

parlamentare<sup>33</sup>.

Dalla disciplina costituzionale che riserva al Governo la fase delle trattative potrebbe discendere, infatti, la corrispettiva riserva all'organo esecutivo del potere di iniziativa legislativa in questo ambito<sup>34</sup>. L'inammissibilità del potere di iniziativa da parte degli altri soggetti titolari di tale potere sembrerebbe del resto perfettamente compatibile con la libertà del Governo di compiere la scelta politica di negoziare l'intesa e di darvi seguito nel momento che ritiene, anche politicamente, più opportuno.

Tale conclusione è stata invece contraddetta dalla prassi seguita sia alla Camera sia al Senato.

Prima per le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, poi anche per le leggi adottate sulla base di intese con le confessioni religiose, le Camere hanno ritenuto che possano essere presentati atti di iniziativa parlamentare per ovviare ai casi di inattività del Governo<sup>35</sup>.

La Giunta per il regolamento della Camera ha specificato, tuttavia, che per i progetti di legge successivi alla stipula delle intese, vista la mancata pubblicità dell'accordo, bisognerà verificare se vi sia corrispondenza con il testo dell'intesa, altrimenti l'atto di iniziativa diventerà improcedibile. Infatti, diversamente da quanto previsto per i trattati internazionali, relativamente alle intese con le confessioni religiose non esiste una disposizione equivalente all'art. 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, che ha posto a carico del Servizio del contenzioso diplomatico presso il Ministero degli affari esteri l'obbligo di provvedere alla comunicazione alle Presidenze delle Camere di «tutti gli atti internazionali ai quali la Repubblica si obbliga nella relazioni estere, trattati, convenzioni, scambi di note, accordi ed altri atti comunque denominati».

Tale interpretazione del testo costituzionale si è basata su un rilievo testuale. L'art. 8 della Costituzione, così come l'articolo 80, non specifica se l'iniziativa legislativa relativa alle intese sia attribuita in via esclusiva al Governo, in quanto titolare del potere di condurre le trattative e stipularle. Dunque, secondo la Giunta, laddove ricorrano i necessari elementi di fatto, vale a dire la conoscenza dell'intesa o del trattato, non ci sono ragioni per ritenere inammissibili iniziative parlamentari in

<sup>33</sup> Per S. LANDOLFI, *L'intesa tra Stato e culto acattolico*, cit., 66, l'art. 8, comma 3, Cost. disporrebbe addirittura una iniziativa riservata e vincolata, in quanto il Governo sarebbe obbligato a presentare il disegno di legge dopo la conclusione dell'intesa.

<sup>34</sup> Così, F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, cit., 428.

<sup>35</sup> La soluzione della Giunta appare in linea con quanto sostenuto da parte della dottrina che ritiene che per parlarsi di iniziativa riservata rispetto a leggi che presuppongono un atto negoziato dal Governo «che il Parlamento deve autorizzare o approvare occorre che tale atto si trovi nella disponibilità del solo Governo e non anche degli altri titolari del potere di iniziativa» Così, S. M. CICCONE, *Le fonti*, cit., 163 il quale, tuttavia, ritiene che tale libertà non sussista nei casi in cui la riserva sia espressamente stabilita da una disposizione costituzionale v. art. 77 e art. 81 Cost.

tali materie. Ammissibilità che, peraltro, non trova ostacolo neanche in disposizioni regolamentari o legislative<sup>36</sup>.

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 2007<sup>37</sup>. 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.

Nella prassi, sembra che l'iniziativa parlamentare venga esercitata soprattutto per stimolare il Governo a dar seguito all'intesa presentando il relativo disegno di legge; solitamente, infatti, dopo la presentazione di quest'ultimo, l'originaria proposta parlamentare viene assorbita<sup>38</sup>.

Un esempio recente di legge di iniziativa mista, vale a dire governativa e parlamentare insieme, è rappresentato dalla legge n. 246 del 2012, che traspone l'intesa raggiunta con l'Unione Induista italiana, Sanatana Dharma Samgha. Non si tratta dell'unico caso di assorbimento in questa materia; si possono ricordare nello stesso anno anche la legge n. 126 del 2012, che disciplina i rapporti tra lo Stato e la Chiesa ortodossa d'Italia, la legge n. 127, che disciplina i rapporti con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, la legge n. 128, che disciplina i rapporti con la chiesa apostolica in Italia e, in fine, la legge n. 245, che detta norme per regolare i rapporti con l'Unione buddista italiana, tutte frutto di una iniziativa del senatore, cristiano valdese, Lucio Malan poi assorbita dai relativi disegni di legge governativi<sup>39</sup>.

In questa prospettiva, si può sostenere che la presentazione del progetto di legge continua, almeno di fatto, ad essere riservata all'esecutivo<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Cfr. Parere della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2007 in [www.documenti.camera.it](http://www.documenti.camera.it).

<sup>37</sup> Sul parere della Giunta per il Regolamento, cfr. G. PERNICIARO, *L'iniziativa legislativa sui rapporti fra Stato e confessioni religiose è riservata al Governo?*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it), 17.04.2007.

<sup>38</sup> Sul ricorso all'iniziativa parlamentare in questa materia v. in dottrina N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 7.

<sup>39</sup> Il Senatore ha mostrato particolare sensibilità per questo tema forse a causa della sua appartenenza a una confessione religiosa diversa dalla cattolica. Su queste leggi e sulle intese che vi hanno dato origine, v. F. PETRANGELI, *L'approvazione*, cit., 1 ss. e, in particolare, sull'intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha, cfr. R. BENIGNI, *L'Intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007.

<sup>40</sup> In questo senso L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 278, 2018. Per i disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, in dottrina si parla anche di iniziativa preferenziale o privilegiata. Cfr. R. ORRÙ, *Art. 71*, cit., 1362.

#### 4. La prassi della inemendabilità del disegno di legge

Le leggi adottate in attuazione di intese, a differenza delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, composte solitamente di un articolo unico recante la formula di esecuzione del trattato che è allegato alla legge, sono costituite da un testo redatto in articoli che riproduce il testo dell'intesa, anch'essa allegata alla legge.

Nella prassi, tali leggi sono state ricondotte alla categoria delle leggi di approvazione<sup>41</sup>. Questa tesi trova conferma nella circostanza che nei due rami del Parlamento, pur non escludendosi del tutto l'emendabilità, ne viene ristretto l'ambito a modifiche di modesta entità, o comunque tali da non incidere sulla sostanza del disegno di legge, quali quelle dirette a integrare o chiarire il testo o a emendarne parti che non riproducono l'intesa<sup>42</sup>. Tale prassi è confermata dal fatto che frequentemente i relativi disegni di legge sono approvati in due letture, senza che venga utilizzato il procedimento della *navette*. E' quanto è avvenuto anche recentemente per l'unica legge *ex* articolo 8 approvata nella precedente legislatura, la legge n. 130 del 2016, che disciplina i rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai<sup>43</sup>.

Qualora si rendessero necessarie modifiche sostanziali, invece, si dovrebbe rinegoziare il testo dell'intesa e presentare un nuovo disegno di legge o, secondo alcuni, «*sospendere l'approvazione della legge in attesa che il Governo raggiunga con la confessione religiosa interessata, un'intesa aggiuntiva, che soddisfi gli interessi tenuti in considerazione dal Parlamento*»<sup>44</sup>.

In dottrina, la questione dell'emendabilità dei disegni di legge adottati sulla base di intese è stata risolta in modi diversi. Secondo una certa ricostruzione, al Parlamento andrebbe riconosciuta un'ampia discrezionalità, in quanto l'intesa costituirebbe semplicemente un presupposto di fatto, necessario per dare avvio al procedimento, che non impedirebbe alle Camere di dettare una disciplina della materia semplicemente "sulla base" dell'intesa; secondo un'altra, invece, il Parlamento dovrebbe ritenersi vincolato a quanto concordato in sede di intesa<sup>45</sup>.

Quest'ultima ricostruzione, ormai corroborata dalla prassi, sembra essere più conforme al principio di bilateralità nei rapporti tra lo Stato e le confessioni

<sup>41</sup> Sulla qualificazione delle leggi sulla base di intese *ex* art. 8, comma 3, Cost. come leggi di approvazione, v. G. LONG, *Concordati e intese tra "leggi formali" e "tautologia legislativa"*, in *Quad. Cost.*, 1985, 590 ss. e F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., 145.

<sup>42</sup> Sul punto v. G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, 213. Nel 2012, sono state approvate con modifiche di carattere finanziario le già richiamate leggi n. 126, 127 e 128.

<sup>43</sup> Su questo profilo, cfr. Appunti del Comitato del Comitato per la legislazione del 15 marzo 2017.

<sup>44</sup> Così F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., 135.

<sup>45</sup> Su tali questioni cfr. B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali*, cit., 88 e ss.

religiose, richiamato anche nel recente conflitto di attribuzioni sorto tra il Governo e la Corte di Cassazione a causa del mancato avvio delle trattative per giungere a un'intesa con l'Unione degli agnostici e degli atei razionalisti. Essa finisce, tuttavia, in modo inesorabile per escludere il Parlamento da importanti scelte politiche, mentre l'art. 8 della Costituzione sembra riservare proprio ad esso la disciplina di tale materia<sup>46</sup>. Le Camere si trovano infatti nell'alternativa secca "di prendere o lasciare" il contenuto dell'intesa raggiunta dal Governo e dalle confessioni religiose, senza che ci sia stato almeno un coinvolgimento dell'organo legislativo nella fase delle trattative. Tale partecipazione, secondo una parte della dottrina dovrebbe essere esplicitamente prevista, e disciplinata, se venisse approvata una legge generale sulle confessioni religiose<sup>47</sup>. Legge per la quale in varie legislature sono stati presentati disegni di legge che, tuttavia, non hanno mai concluso l'*iter* di approvazione<sup>48</sup>.

Il Parlamento dovrebbe, infatti, poter «valutare la sussistenza dell'opportunità di promuovere le intese, che il governo può soltanto manifestare liberamente (scegliendo i tempi e precisando ambiti e contenuti esatti della proposta di trattare); intervenire con incisività più o meno intensa, prima, nel corso e nella fase conclusiva del negoziato, per garantire anche all'esterno che si svolga con forme e contenuti rispettosi degli equilibri interni all'ordinamento, attuando un controllo-direttiva, ma pure un controllo-sindacato sull'opera svolta dall'esecutivo; impedire che il governo impegni validamente lo Stato nell'ambito esterno senza avere richiesto e ottenuto il positivo apprezzamento delle Camere su di ogni fase dell'articolato *iter* negoziale»<sup>49</sup>.

Per concludere, a riprova del fatto che nella prassi il testo del disegno di legge venga considerato inemendabile è anche la scelta delle Camere, tutt'altro che sporadica, di approvare tali disegni di legge in sede legislativa o deliberante<sup>50</sup>. Tale scelta sembra essere giustificata dal fatto che il Governo, negoziando l'intesa, si è assunto una precisa responsabilità politica, e non dalla considerazione che la materia

<sup>46</sup> Così, ancora, B. RANDAZZO, *op. ult.cit.*, 90.

<sup>47</sup> La formula del prendere o lasciare è usata anche da Manzella. Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 288. Sulla legge generale sulle confessioni religiose si sofferma ancora B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali*, cit., 410 ss.

<sup>48</sup> Cfr. i disegni di legge presentati nella XIII, XIV e XV legislatura. Riflette su tali disegni di legge, V. TOZZI, *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 2007.

<sup>49</sup> Così G. CASUSCELLI- S. DAMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 542. Di vera e propria necessità di una parlamentarizzazione del procedimento parlano V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in C. Mirabelli (a cura di), *Le leggi tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Milano, 1978, 45 ss. e B. RANDAZZO, *La legge «sulla base» di intese tra governo, parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?* in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001, 221.

<sup>50</sup> Nella XVI legislatura tutti i disegni di legge adottati sulla base di intese sono stati approvati almeno in un ramo del Parlamento in sede deliberante.

non riveste una particolare importanza<sup>51</sup>.

## 5. La conclusione dell'iter legis e la possibile sorte della nuova intesa

Oltre a quanto si è appena ricordato, la fase extraparlamentare dalla quale origina il disegno di legge non produce effetti sulla conclusione dell'iter legislativo. Infatti, come normalmente accade per tutti i disegni di legge, non è detto che il disegno di legge presentato sulla base di una intesa raggiunta con una confessione religiosa concluda il suo iter<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> Alla luce della recente modifica del regolamento del Senato, che prevede, all'art. 34, comma 1- *bis*, che il procedimento decentrato rappresenta il procedimento normale per l'approvazione dei disegni di legge, l'affermazione del testo sembra perdere un po' del suo rilievo. Vale la pena osservare, tuttavia, che alla Camera è ancora vigente l'art. 92, comma 1, secondo il quale il Presidente può proporre all'Assemblea l'assegnazione diretta in sede legislativa dei progetti di legge che non hanno speciale rilevanza di ordine generale.

<sup>52</sup> Le confessioni che hanno regolato i loro rapporti con lo Stato italiano ex art. 8 Cost fino ad oggi sono: le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese (Legge n. 449/1984); le Assemblee di Dio in Italia (Legge n. 517/1988); l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (Legge n. 516/1988); l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane (Legge n. 101/1989); l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (Legge n. 116/1995); la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (Legge n. 520/1995); la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (Legge n. 126/2012); la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Legge n. 127/2012); la Chiesa Apostolica in Italia (Legge n. 128/2012); l'Unione Buddhista Italiana (Legge n. 245/2012); l'Unione Induista italiana, Sanatana Dharma Samgha (Legge n. 246/2012); l'Istituto Buddhista italiano Soka Gakkai (Legge n. 130 del 2016).

Per quanto riguarda invece il tempo trascorso tra la stipulazione dell'intesa e la legge ex art. 8 Cost. cfr. lo schema pubblicato sul sito del governo *presidenza.governo.it*

Confessione religiosa	Data firma intesa	Legge di approvazione
Tavola valdese	21 febbraio 1984	<a href="#">Legge 449/1984</a>
	25 gennaio 1993 (modifica)	<a href="#">Legge 409/1993</a>
	4 aprile 2007	<a href="#">Legge 68/2009</a>
Assemblee di Dio in Italia (ADI)	29 dicembre 1986	<a href="#">Legge 517/1988</a>
Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno	29 dicembre 1986	<a href="#">Legge 516/1988</a>
	6 novembre 1996 (modifica)	<a href="#">Legge 637/1996</a>
	4 aprile 2007	<a href="#">Legge 67/2009</a>
Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI)	27 febbraio 1987	<a href="#">Legge 101/1989</a>
	6 novembre 1996 (modifica)	<a href="#">Legge 638/1996</a>
Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)	29 marzo 1993	<a href="#">Legge 116/1995</a>
	16 luglio 2010 (modifica)	<a href="#">Legge n.34/12</a>
Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)	20 aprile 1993	<a href="#">Legge 520/1995</a>
Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale	4 aprile 2007	<a href="#">Legge n. 126/12</a>

A questo proposito, oltre ai disegni di legge che non riescono ad essere approvati entro la fine della legislatura, si possono ricordare i casi nei quali i disegni di legge non sono stati approvati a causa di profili problematici emersi in Commissione<sup>53</sup>.

Nella XV legislatura, ad esempio, non hanno concluso il loro percorso parlamentare i disegni di legge presentati per dar seguito alle intese con la Chiesa avventista e con la Tavola Valdese<sup>54</sup>, mentre nella XIII, sono emerse questioni di compatibilità con la Costituzione durante l'esame del disegno di legge presentato dal Governo dopo aver raggiunto un faticoso accordo con i Testimoni di Geova. In quest'ultimo caso, nonostante l'intesa ricalcasse quelle siglate con le altre confessioni, i veti in Parlamento sono stati dettati dai timori nei confronti dell'ideologia geovista e dalla condotta della Congregazione<sup>55</sup>. In particolare, sono sorti problemi relativamente alla posizione dei Testimoni di Geova in merito alle trasfusioni di sangue, ai trapianti e all'esercizio del diritto di voto. Stessa sorte ha subito, nella XVI legislatura, un ennesimo disegno di legge presentato per dar seguito alla nuova intesa stipulata dalla Congregazione nel 2007<sup>56</sup>.

Per quanto riguarda la conclusione dell'*iter* parlamentare, dunque, il disegno di legge adottato sulla base di un'intesa non si presenta diverso dagli altri. La confessione che ha stipulato l'intesa non ha alcuno strumento per far approvare la legge, così come non lo ha nella fase dell'avvio delle trattative e in quella della presentazione del disegno di legge, in cui il procedimento rimane appannaggio del Governo, dal momento che il giudice costituzionale ha ritenuto che non solo la

Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni	4 aprile 2007	<a href="#">Legge n. 127/12</a>
Chiesa Apostolica in Italia	4 aprile 2007	<a href="#">Legge n. 128/12</a>
Unione Buddhista italiana (UBI)	4 aprile 2007	<a href="#">Legge n. 245/12</a>
Unione Induista Italiana	4 aprile 2007	<a href="#">Legge n. 246/12</a>
Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG)	27 giugno 2015	<a href="#">legge 28 giugno 2016, n. 130</a>

<sup>53</sup> Sulla discussa possibilità di stabilire che tali procedimenti si concludano entro un certo termine torna ora A. S., MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Cost. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in [www.statoechiese.it](#), 2010, 38.

<sup>54</sup> I disegni di legge sono stati presentati dal Governo alla Camera rispettivamente il 24 giugno 2004 (A.C. 5085) e l'8 luglio 2005 (A.C. 5983). Al termine della legislatura, l'esame dei provvedimenti presso la Commissione affari costituzionali non era giunto a conclusione.

<sup>55</sup> Così, C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in [www.statoechiese.it](#), 2017. Relativamente alla prima intesa sottoscritta dai testimoni di Geova nel 2000 v. N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2 del 2000, 476.

<sup>56</sup> Come già ricordato, nel 2012 è stata siglata una nuova intesa, ma il relativo disegno di legge non è mai stato presentato.

stipulazione delle intese, ma lo stesso avvio di queste ultime deve considerarsi un atto politico non giustiziabile<sup>57</sup>.

Un'ultima notazione. Anche rispetto a questi disegni di legge vige il principio della decadenza per fine legislatura che, come è noto, per ragioni diverse, risparmia invece i disegni di legge di conversione dei decreti-legge, i progetti di legge di iniziativa popolare e le leggi rinviate dal Presidente della Repubblica<sup>58</sup>. Non sembra, peraltro, condivisibile la tesi sostenuta da una parte della dottrina, secondo la quale graverebbe sul nuovo Governo un obbligo costituzionale a ripresentare il disegno di legge. Tale ricostruzione, nonostante l'indubbia garanzia che offrirebbe alla confessione che ha raggiunto l'intesa, pone qualche perplessità se si ritiene che la conclusione delle intese impegni la responsabilità politica del Governo e quindi sia connessa con il rapporto di fiducia tra l'esecutivo in carica e la maggioranza che lo sostiene. Nella prassi, peraltro, si sono verificati numerosi casi di disegni di legge presentati per la prima volta alle Camere su iniziativa del Governo in carica allo scopo di dar seguito a intese raggiunte dal Governo precedente, espressione di una diversa maggioranza politica.

Ad ogni modo, il cammino delle confessioni religiose per aspirare a un diritto tutt'altro che speciale sembra piuttosto lungo e accidentato, come dimostra il tempo che intercorre tra la conclusione delle intese e l'approvazione delle relative leggi.

Alla luce della prassi, dunque, non è detto che la nuova intesa con la Chiesa d'Inghilterra non incontri ostacoli per divenire la base per una nuova legge che disciplini i rapporti tra lo Stato e la confessione religiosa, nonostante si tratti di quella che può essere definita un'intesa "fotocopia", in quanto l'accordo ripropone il contenuto di intese siglate dallo Stato con altre confessioni.

Come si è cercato di mostrare, tuttavia, l'incertezza per il futuro dell'intesa non sembra immediatamente connessa con il cambio di maggioranza che sostiene il nuovo governo Conte. Infatti, non sono rari i casi in cui il contenuto di un'intesa conclusa con un Governo diventa la base di un disegno di legge presentato da un Governo di segno opposto. Non vi è dubbio, peraltro, che ciò avvenga con maggiore facilità, laddove i precetti della confessione non suscitino particolari riserve nell'opinione pubblica, preoccupazione che di fatto ha spinto le diverse confessioni religiose a negoziare con lo Stato intese dal contenuto standardizzato<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Si è già detto, tuttavia, che l'iniziativa legislativa potrebbe essere presentata da un parlamentare per spingere anche il Governo ad attivarsi. Profila l'ipotesi di un conflitto di attribuzione in caso di mancata intesa v. A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3920 ss.

<sup>58</sup> Cfr. in tal senso S. LANDOLFI, *Intesa tra Stato e culto*, cit., 66.

<sup>59</sup> In questo senso, B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali*, cit., 374 ss.

## ABSTRACT

Il saggio mette in luce i diversi profili problematici del procedimento legislativo che porta all'approvazione delle leggi "sulla base di intese" con le confessioni religiose. L'occasione per la riflessione è offerta dalla recente stipula dell'intesa con la "Chiesa d'Inghilterra" e, in particolare, dalla circostanza che l'accordo è stato siglato proprio a ridosso della caduta del primo Governo Conte. Quali, dunque, le sorti di questa nuova intesa?

The essay highlights the several problematic profiles involved in the legislative process leading to the approval of laws "on the basis of agreements" with religious confessions. The opportunity for reflection is offered by the recent signing of the agreement with the "Church of England" and, in particular, by the fact that the agreement was signed just behind the fall of the first Conte government. What, then, is the outcome of this new agreement?

## KEYWORDS

Intese; confessioni religiose; procedimento legislativo; prassi; Governo;

Agreements; religious confessions; legislative process; praxis; Government