



Pierangela Floris

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

Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova *

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. La confessione dei Testimoni di Geova e il nodo dei principi religiosi tra politica e diritto - 3. Il nodo dell'intesa. Le tappe del negoziato - 4. L'impasse e le difficili vie d'uscita.

1 - Introduzione

A oggi esistono dodici leggi di approvazione di intese stipulate dallo Stato con altrettante confessioni religiose in base all'art. 8, terzo comma, della Costituzione. Il cammino verso l'intesa non è stato sempre agevole, soprattutto per le trattative avviate alle soglie degli anni duemila, le quali hanno atteso circa un decennio per completare l'iter prefigurato dalla Costituzione. Ciò è avvenuto nel 2012, con l'approvazione legislativa di cinque accordi¹. Gli anni successivi hanno visto la stipulazione di altri due accordi, di cui uno già approvato con legge². Nel frattempo ha continuato a lievitare la questione dell'intesa con le comunità islamiche, senza approdare, al momento, alla sottoscrizione di alcun accordo³. E c'è una

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo, con l'aggiunta delle note, della relazione tenuta in occasione dell'incontro organizzato dal prof. Silvio Ferrari e dalla prof.ssa Cristiana Cianitto del Dipartimento di Scienze Giuridiche "Cesare Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, svolto attraverso la piattaforma Zoom (Milano, 6 maggio 2021), sul tema "*Le minoranze religiose escluse. Il pluralismo religioso in Italia tra politica e diritto*".

¹ Si tratta delle intese con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale (legge n. 126 del 2012,) con i mormoni (legge n. 127 del 2012), con la Chiesa Apostolica in Italia (legge n. 128 del 2012), con i buddhisti dell'UBI (legge n. 245 del 2012), con gli induisti (legge n. 246 del 2012).

² Si tratta dell'intesa con la Soka Gakkai, approvata con la legge n. 130 del 2016, e dell'intesa con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", stipulata nel 2019 ma non ancora approvata con legge.

³ Sui punti e le questioni segnalati nel testo si possono vedere i saggi raccolti nel n. 1/2014 dei *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* intorno al tema "*Politica e rapporti fra Stato e confessioni religiose. Il sistema italiano*".



questione che è rimasta aperta dai primi anni duemila: è quella dell'intesa con i Testimoni di Geova, il cui testo è stato sottoscritto due volte, nel 2000 e nel 2007, dalle Parti contraenti, ma ancora oggi è difficile prevedere se e quando proseguirà o sarà completato l'iter di cui all'art. 8 Cost.

Questa mera sequenza di dati mi aiuta a rappresentare l'impasse in cui versa l'intesa richiamata per ultima e che costituisce l'oggetto delle mie note.

Inizierò col richiamare alcuni tratti identitari della confessione dei Testimoni di Geova, che più hanno interessato la storia giuridica italiana di tale confessione. Questo mi servirà per ricordare il nodo dei principi religiosi, reiteratamente evocato in sede politica e istituzionale per rinviare l'intesa, anche se ormai sufficientemente districato a livello giuridico. Di seguito guarderò al nodo oggi più difficile da sciogliere sul piano giuridico, quello dell'intesa, o meglio della ricerca di vie d'uscita alla situazione di stallo in cui essa versa. Per quanto scontato, non è inutile dire che tale situazione riguarda, sì, una data confessione, ma ha certamente una rilevanza più generale, perché coinvolge principi di rilievo costituzionale e un istituto giuridico - l'intesa, appunto - che stiamo sempre provando a ricondurre a sistema.

2 - La confessione dei Testimoni di Geova e il nodo dei principi religiosi tra politica e diritto

Ricordo anzitutto che l'intesa qui in riferimento riguarda una minoranza religiosa non esigua⁴, di cui tra, l'altro, non è mai stata in discussione la

⁴ Qui devo appena ricordare che più studi dell'ultimo decennio hanno posto l'accento sulla crescita in Italia del pluralismo religioso, come anche degli orientamenti filosofico-non confessionali. Per quanto attiene al pluralismo religioso, e specie con riferimento ai cittadini italiani, i medesimi studi ci hanno parlato di un paese in cui è ancora apprezzabile la distinzione, in termini di cifre, tra una religione di maggioranza, il cattolicesimo, e religioni di minoranza. Cfr. E. PACE, *Una società a monopolio cattolico davanti all'inatteso pluralismo religioso*, in *Rapporto sull'analfabetismo religioso in Italia*, a cura di A. MELLONI, il Mulino, Bologna, 2014, p. 115, dove si parla di "un sistema di credenza religiosa di maggioranza o di religione di nascita, che continua a reggere, anche se con crescente fatica". In tale senso, l'A. ha affermato più di recente (E. PACE, *Le religioni in movimento: diversità, conflitto, integrazione*, nel volume a cura di CARITAS e MIGRANTES, *XXIX Rapporto Immigrazione 2020*, Tau Editrice, Todi 2020, p. 192) che, "da Paese a maggioranza cattolica, l'Italia sta diventando una società caratterizzata da una diversità religiosa molto articolata e perciò del tutto inedita". Per maggioranza cattolica s'intende comunque generalmente quella in cui "una parte consistente della popolazione italiana continua ancora oggi a pensarsi collettivamente", a dichiararsi legata per radici e per



natura religiosa, diversamente da quanto accaduto, ad esempio, all'Unione buddhista italiana⁵. Si tratta anche di una minoranza meno giovane rispetto ad altre presenti nel paese e già dotate d'intesa con lo Stato (penso ancora ai buddhisti, ma anche agli induisti).

Risale infatti ai primi decenni del novecento la formazione di piccoli nuclei di Testimoni di Geova (d'ora in poi anche TdG)⁶ e la costituzione

nascita, anche "senza praticare, sentendosi comunque cattolici", e quindi credenti a modo proprio, con una gestione personale dei diritti-doveri di fedele e delle indicazioni della chiesa. In tal senso vedi **G. FILORAMO**, *Ipotesi di Dio. Il divino come idea necessaria*, il Mulino, Bologna, 2016, p. 183 ss. Anche **F. GARELLI**, *Religione all'italiana. L'anima del paese messa a nudo*, il Mulino, Bologna, 2011, ha posto l'accento su "l'individualismo del credere" (p. 216 ss.) e sull'esistenza quindi di "più cattolicesimi" (p. 218 ss.), insistendo poi sulla caratteristica delle minoranze religiose del nostro paese, che danno prova di "livelli di credenza, di adesione alla propria fede e di frequenza ai riti religiosi assai più elevati di quelli che si riscontrano nel vasto insieme degli italiani che si dichiarano cattolici". Un dato, questo, ricollegabile anche "al fatto che l'orientamento religioso [...] è più oggetto di scelta che di adesione a un'appartenenza religiosa" (p. 219). Questo vale per diverse minoranze religiose, le cui regole d'ingresso prevedono un'adesione consapevole, appunto una scelta dell'individuo. E questo vale anche per i Testimoni di Geova.

Quanto al rapporto maggioranza-minoranza religiosa in Italia si possono vedere le stime del CENSUR 2020, *Dimensioni del pluralismo religioso in Italia*, in *Le Religioni in Italia*, a cura di M. INTROVIGNE e P. ZOCCATELLI (leggibile al link <https://cesnur.com/dimensioni-del-pluralismo-religioso-in-italia/>). Qui si sottolinea come il rapporto maggioranza/minoranza religiosa vari a seconda che si prendano a riferimento solo i cittadini italiani o tutti i residenti nel Paese. E con riguardo ai primi, sempre le stime del CESNUR cit. ci dicono che la percentuale dei cittadini italiani non cattolici è del 3,8%, poco più di due milioni di persone (2.098.000), a loro volta in prevalenza musulmani, Testimoni di Geova, protestanti. Sono vicine le percentuali riferite ai musulmani (21,8%, 457.500 "nuovi cittadini" italiani che «erano già musulmani al momento di acquisire la cittadinanza») e ai Testimoni di Geova (e assimilati) (20,3%, 425.000). Le successive percentuali più alte riguardano i protestanti (18,2%, 382.400) e gli ortodossi (17,0%, 355.300). Rispetto al 2019, le stime del 2020 riferite ai cittadini italiani registrano un lieve aumento dei musulmani e degli ortodossi e un lieve calo dei Testimoni di Geova, che costituiscono comunque "la maggiore realtà organizzata presente nel Paese". Così sottolinea anche **C. FRATESI**, *Nuovi credi, nuovi credenti*, in *XXIX Rapporto Immigrazione 2020*, cit., p. 211, riferendosi anche all'esistenza di più di duemila Sale del Regno.

⁵ Cfr. Consiglio di Stato, parere n. 2158 del 29 novembre 1989, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-92, p. 531 ss.

⁶ È la denominazione adottata dopo il congresso a Columbus (Ohio) del 1931 per il gruppo degli "Studenti biblici" formatosi nella seconda metà dell'ottocento nel territorio statunitense intorno a Charles Taze Russell. Per la denominazione, ripresa da Isaia 43:10, 12, cfr. **P. PICCIOLI**, *Il prezzo della diversità*, Jovene, Napoli 2010, p. 23 e p. 66, per riferimenti ai Testimoni di Geova italiani. Sugli originari legami del fondatore della confessione con il mondo avventista cfr. **A.M. CHIZZONITI**, *I Testimoni di Geova: da*



della prima congregazione italiana, che operò per diverso tempo (sino al 1945) sotto la sorveglianza della filiale svizzera dell'organizzazione statunitense⁷. Dalla seconda metà del novecento la Congregazione italiana

chiesa congregazionalista a organizzazione teocratica, in *Normativa e organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. PARLATO e G.B. VARNIER, Giappichelli, Torino, 1992, p. 250 ss.; **M. INTROVIGNE**, *I Testimoni di Geova. Chi sono, come cambiano*, Cantagalli, Siena 2015, p. 40 ss.

La storia italiana dei Testimoni di Geova è ampiamente ricostruita da **P. PICCIOLI**, *Il prezzo della diversità*, cit. L'Autore ricorda come quelli che per primi presero vita furono comunque "piccolissimi nuclei di Testimoni di Geova in varie province". Dopo il I conflitto mondiale, sino al 1935, tali gruppi erano composti essenzialmente da emigrati che ritornavano in Italia e diffondevano la fede, ma ancora al tempo del II conflitto mondiale se ne contavano solo 150 circa in tutto il paese (p. 42). Già dal 1924 i Testimoni di Geova furono oggetto d'indagini di polizia e dal 1928 furono colpiti da progressivi divieti di diffusione delle loro pubblicazioni. Le restrizioni s'intensificarono a partire dagli anni '30 (p. 68 ss.), con provvedimenti delle autorità di Pubblica sicurezza, tra cui la circolare del 9 aprile 1935 del Ministero dell'interno-Direzione generale dei Culti, che colpì i culti evangelici, in particolare i pentecostali, con i quali almeno sino al 1939 vennero confusi i TdG, comunque considerati particolarmente pericolosi per la loro attività di proselitismo e per la loro neutralità politico-militare (p. 76 ss.). Mentre risale agli anni cinquanta del '900 la richiesta del riconoscimento dell'Associazione italiana degli studenti biblici, costituita nel 1951 come associazione non riconosciuta con lo scopo prevalente di diffondere la cultura biblica (pp. 207-208). Sulla storia italiana dei TdG cfr. anche **G. ROCHAT**, *Regime fascista e chiese evangeliche*, Claudiana, Torino, 1990, p. 275 ss.; **A. DELRIO**, *Per una storiografia dei Testimoni di Geova in Italia*, in *Un cantiere senza progetto*, a cura di P. NASO e B. SALVARANI, EMI, Bologna, 2012, p. 116 ss. Una ricca documentazione sulle discriminazioni nei confronti delle minoranze religiose in Italia si trova in *Intolleranza religiosa alle soglie del duemila*, FUSA ed., Roma 1990. Altri studi si soffermano sull'organizzazione embrionale della comunità dei TdG, che durò a lungo. Anche perciò essa non visse direttamente il passaggio tra diversi modelli organizzativi che maturò a livello centrale nel 1938, quando a una struttura semplice - con studenti/membri raggruppati in congregazioni guidate da consiglio di anziani con i loro assistenti (servitori o diaconi), tutti eletti con metodo democratico annualmente dai componenti della congregazione - subentrò una struttura più centralizzata, che vedeva gli anziani nominati direttamente dal Corpo direttivo centrale o dai comitati delle filiali dei vari paesi a ciò delegati. Dal 1972 tutte le congregazioni adottarono quest'ultimo schema. Cfr. al riguardo **A.M. CHIZZONITI**, *I Testimoni di Geova*, cit. p. 252 ss. Cfr. anche **G. LONG**, *La tipologia ordinamentale delle confessioni congregazionaliste*, in *Normativa e organizzazione delle minoranze*, cit.: in merito all'organizzazione dei Testimoni di Geova, l'A. ha parlato di "centralizzazione (su scala mondiale per gli aspetti dottrinali, su scala nazionale per quelli organizzativi)" (p. 242), sottolineando come "l'attuale struttura è piuttosto lontana dal congregazionalismo originario, ma mantiene l'uso del termine 'congregazione' per ragioni storiche e teologiche ('Congregazione di Dio' sono definiti gli 'unti' che, in numero di 144.000, regneranno dopo la fine del Millennio)" (p. 240).

⁷ Costituita nel 1881, poi riconosciuta nel 1884, secondo le leggi della Pennsylvania, come *Zion's Watch Tower Tract Society*, in seguito denominata *Watch Tower Bible and Tract*



assunse una configurazione sempre più definita e centralizzata, con la presidenza affidata a un corpo di anziani, cioè di ministri di culto qualificati nell'insegnamento delle Scritture e nella guida della comunità⁸. Vennero così riprese le regole e la struttura di governo della confessione definite a livello mondiale e che, a tale livello, ha il suo vertice nel Corpo direttivo, cui rispondono le singole filiali, di solito costituite su base nazionale e con varie articolazioni, sino ad arrivare alle congregazioni locali.

Questa struttura decrescente⁹ la ritroviamo nello statuto della Congregazione italiana, che sta alla base del d.p.r. del 31 ottobre 1986, n. 783, con cui la Congregazione venne riconosciuta - ai sensi della legge del 1929, n. 1159 - quale "ente centrale in Italia della Confessione religiosa aderente all'Organizzazione mondiale dei Testimoni di Geova rappresentata dalla *Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania (U.S.A.)*"¹⁰. Nasceva così l'ente italiano destinato a sostituire l'ente statunitense (*Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania*), che nel 1976 era stato riconosciuto come persona giuridica, in applicazione del Trattato di amicizia Italia-Stati Uniti del 1948, e che, anche a seguito di

Society of Pennsylvania. Per il riferimento alla filiale svizzera cfr. **P. PICCIOLI**, *Il prezzo della diversità*, cit., pp. 24-25 e p. 32.

⁸ *Organizzati per fare la volontà di Geova*, Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, Roma 2020, p. 30 ss.

⁹ Cfr. **M. INTROVIGNE**, *I Testimoni di Geova*, cit., p. 138.

Le singole congregazioni locali sono presiedute da un anziano con il ruolo di sorvegliante, nominato dal Comitato direttivo della filiale, su delega del Corpo direttivo, e affiancato dal Corpo degli anziani e dal Comitato di servizio della Congregazione (cfr. *Organizzati per fare la volontà di Geova*, cit., p. 27 ss.). In ordine crescente, più congregazioni formano una circoscrizione, con a capo un suo sorvegliante, che risponde direttamente al Corpo direttivo (p. 46); più circoscrizioni vengono raggruppate in un distretto, anch'esso con un suo sorvegliante, e si arriva alla filiale, che costituisce l'organo territoriale di vertice, di regola di carattere nazionale (p. 28), con a capo un Comitato di filiale (p. 50). I suoi membri sono nominati dal Corpo direttivo e hanno sede nella Casa Betel (dalla parola ebraica casa di Dio) di un dato paese. In essa operano volontariamente diversi Testimoni battezzati, stabili e temporanei, costituenti la famiglia Betel. Così **P. PICCIOLI**, *Il prezzo della diversità*, cit., p. 203 ss.). Vedi anche **M. INTROVIGNE**, *I Testimoni di Geova*, cit., p. 138 ss., dove si sottolinea inoltre che i ruoli dirigenziali sono occupati esclusivamente da membri di sesso maschile (p. 142).

¹⁰ Il decreto di riconoscimento e lo statuto della Congregazione sono riportati nel *Codice del diritto ecclesiastico*, a cura di S. BERLINGÒ e G. CASUSCELLI, 3^a ed., Giuffrè, Milano, 1990, pp. 268-279.



prassi ministeriali, aveva acquisito una condizione simile a quella degli enti riconosciuti in base alla legge sui culti ammessi¹¹.

La Congregazione è oggi l'organo nazionale direttivo della confessione dei Testimoni di Geova. A essa fanno capo le congregazioni locali, a loro volta raggruppate in circoscrizioni e queste in distretti (art. 6 St.). Lo statuto dà conto delle attività della Congregazione (art. 3)¹², della sua struttura e dei vari organi e ruoli interni a essa (artt. 7 ss.). Apposite previsioni sono dedicate ai ministri di culto (art. 6), che sono nominati e qualificati come tali dal Comitato direttivo della Congregazione e suddivisi in anziani (o presbiteri), servitori di ministero (o diaconi), pionieri (o evangelizzatori)¹³. Restano invece fuori dallo statuto pressoché tutti i principi e le norme di carattere propriamente dottrinale e religioso¹⁴.

¹¹ In particolare, i ministri di culto potevano celebrare matrimoni con effetti civili, visitare detenuti nelle carceri, beneficiare dell'assistenza sanitaria e previdenziale in base al meccanismo delle c.d. piccole intese. Così il Ministero dell'Interno, con d.m. 29 gennaio 1979, applicava la legge n. 903 del 1973 ai ministri di culto della *Watch Tower Bible and Tract Society of Pennsylvania*. Sugli enti stranieri in regime di reciprocità cfr. **G. LONG**, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 262 ss.

¹² Tra le attività di cui all'art. 3 dello statuto figurano, ad esempio, la predicazione e l'istruzione religiosa, l'organizzazione di assemblee a ciò dedicate, la costruzione o l'acquisto di idonei locali per le attività della Congregazione e le esigenze di culto della comunità, l'assistenza a favore dei fedeli bisognosi. In chiusura l'art. 3 cit. precisa che "nella realizzazione dei suddetti compiti e al fine di mantenere l'unità di tutti i cristiani Testimoni di Geova nel mondo, la Congregazione opera in armonia con i principi e con le direttive dell'Organizzazione mondiale dei Testimoni di Geova".

¹³ All'art. 6 dello statuto sono indicati anche i requisiti necessari, sotto il profilo morale e spirituale, per essere nominati ministri di culto. I requisiti risultano diversificati, o meglio diversamente graduati, per ciascuna delle figure menzionate nello statuto. Ad esempio, per la nomina di anziano sono richiesti: "a) esemplare condotta morale; b) elevate qualità spirituali; c) esemplare cura della propria famiglia secondo i principi cristiani; d) diversi anni di fedele servizio e profonda esperienza cristiana; e) capacità di insegnare accuratamente la Parola di Dio". Per i servitori di ministero (o diaconi), i requisiti di cui alle lettere d) ed e) "sono richiesti in minore misura". Mentre per i pionieri è richiesta una "esemplare condotta morale", nonché una "accurata conoscenza della Parola di Dio e buone capacità d'insegnarla". I pionieri, o evangelizzatori, sono coloro che dedicano una quota prestabilita di tempo alla predicazione. Sono distinti in ausiliari (almeno 50 ore mensili per uno o più mesi), regolari (70 ore ogni mese, finché le circostanze personali lo consentano) e si sostengono finanziariamente da sé; solo i pionieri speciali (designati dalla sede centrale tra i pionieri regolari e in grado di accettare qualunque destinazione) ricevono «un piccolo sostegno per coprire in parte le loro spese». Così **P. PICCIOLI**, *Il prezzo della diversità*, cit., p. 184. Vedi anche *Organizzati per fare la volontà di Geova*, cit., p. 40 ss.

¹⁴ Lo statuto fa riferimento solo alle cerimonie fondamentali (battesimo e commemorazione annuale della morte di Gesù Cristo) e al matrimonio ritenuto sacro,



Il che è pienamente conforme alla distinzione tra ordinamenti e statuti confessionali, che fa parte dell'abc della disciplina costituzionale del fenomeno religioso collettivo¹⁵: i primi - gli ordinamenti confessionali - hanno una rilevanza tutta e solo interna alla confessione, cioè al suo "ordine", e abbracciano la globalità di principi, regole e norme ascrivibili a tale ordine; i secondi, i "semplici statuti", riguardano più direttamente gli enti attraverso i quali le confessioni operano "nell'ordine proprio dello Stato", ne costituiscono la carta d'identità civile e ne regolano "i modi di presenza", appunto, nell'ordine statale¹⁶.

È cosa notissima che tale distinzione ha trovato risalto nel parere formulato nel 1986 dal Consiglio di Stato, quando venne chiamato a pronunciarsi sul riconoscimento della personalità giuridica alla Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova. È altrettanto noto che più passaggi di quel famoso parere hanno insistito anche sulla distinzione tra attività dell'associazione e condotte dei singoli, per ricordare - insieme alla giurisprudenza costituzionale - sia che l'indicazione di un dato modello di comportamento "non è qualificabile come istigazione a commettere un reato o come apologia dello stesso", sia che "la liceità associativa non esclude affatto la responsabilità penale personale per i reati commessi dai singoli associati"¹⁷.

precisando al riguardo che "la famiglia, quale istituzione divina, costituisce il nucleo fondamentale delle comunità della confessione" (art. 6).

¹⁵ Cfr. **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose*, il Mulino, Bologna, 1992, p. 176: qui si dà conto della terminologia delle intese, rilevando come esse individuino "nelle confessioni religiose entità che hanno origine e agiscono senza alcuna dipendenza dallo Stato e in un ambito di rapporti verso i quali l'ordinamento civile si dichiara incompetente. Correttamente quindi la questione degli statuti è trattata in modo strumentale rispetto all'identità complessiva dei culti. Gli *Statuti*, quando esistano, costituiscono gli strumenti normativi ontologicamente diversi rispetto agli *ordinamenti confessionali*". Si veda anche **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 170 ss. Con riguardo allo statuto della Congregazione dei TdG cfr. **A.M. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 141 ss.: l'A. osserva, tra l'altro, che «pur non mancando [...] all'interno dello Statuto disposizioni relative alla Confessione, tanto organizzative quanto più strettamente religiose - in particolare l'art. 6 - le restanti norme sono da riferirsi solo alla Congregazione cristiana italiana, organismo che "opera in armonia con i principi e con le direttive dell'Organizzazione mondiale dei Testimoni di Geova" (art. 3, ultimo comma)» (p. 146).

¹⁶ Cfr. **P. BELLINI**, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in *Normativa e organizzazione delle minoranze*, cit., pp. 300-301.

¹⁷ Consiglio di Stato, parere n. 1390/86 del 30 luglio 1986, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, p. 503 ss. I passaggi citati possono leggersi a p. 509.



Il Consiglio di Stato rispondeva così alle segnalazioni del Ministro riferente su

“alcuni comportamenti dei Testimoni di Geova, conseguenza delle dottrine professate, ed in particolare l’obiezione dell’emotrasfusione, al servizio militare (ivi compreso quello civile sostitutivo) e al diritto-dovere di voto; comportamenti questi ultimi contrastanti con la normativa vigente”¹⁸.

Nel tempo alcune di tali condotte hanno trovato coperture giuridiche sempre più compiute a opera tanto della giurisprudenza costituzionale quanto del legislatore¹⁹.

Così può dirsi a proposito dell’obiezione di coscienza al servizio militare, legata per i TdG al principio confessionale della separazione dal mondo²⁰, che è alla base del loro più generale rifiuto di pratiche considerate idolatriche e pagane (rifiuto di simboli, celebrazioni e usanze a esse collegate). Varie volte discussa in sede giudiziaria, la questione dell’obiezione di coscienza al servizio militare ha comunque riguardato più religioni e convinzioni ed è una questione ormai composta dal legislatore in termini capaci d’inglobare diverse ragioni confessionali e credenze²¹.

¹⁸ Consiglio di Stato, parere n. 1390/86 del 30 luglio 1986, cit. p. 506. Cfr. anche quanto riportato nel primo parere del Consiglio di Stato n. 785/86 del 2 maggio 1986, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1986, p. 450.

¹⁹ Quasi superfluo sottolineare che il mancato esercizio del diritto-dovere di voto è diventato sempre meno stigmatizzabile come comportamento singolare a fronte della crescita, nel contesto nazionale, del fenomeno dell’astensionismo elettorale.

²⁰ *La via che conduce alla sicurezza*, in <https://wol.jw.org/it/wol/d/r6/lp-i/1967604?q=separarsi+da+babilonia&p=par>. Vedi inoltre *Cosa pensiamo del futuro* (in <https://wol.jw.org/it/wol/d/r6/lp-i/1101983032?q=separazione+dal+mondo&p=par>): «Gesù indicò chiaramente che una rilevante caratteristica dei suoi discepoli sarebbe stata la loro separazione dal mondo. “Essi non sono parte del mondo”, disse. (Giovanni 17:16; 15:19) In ubbidienza a questo principio, i Testimoni di Geova cercano di non ‘essere parte del mondo’. Naturalmente questo non significa che vogliono fare gli eremiti o troncane ogni rapporto col mondo. Ci interessiamo sinceramente del benessere della comunità e di coloro che frequentano il mondo della scuola. I nostri ragazzi vogliono dare un utile apporto alle attività scolastiche. Nello stesso tempo, però, come spiega chiaramente la Bibbia, crediamo che “tutto il mondo giace sotto il potere del maligno”. (I Giovanni 5:19, CEI; Giovanni 12:31 II Corinti 4:4). Di conseguenza ci preoccupiamo degli effetti negativi che l’influenza del mondo potrebbe avere sui nostri figli. Spesso il mondo esalta modi di vivere che noi consideriamo nocivi. E le scuole ne risentono. Perciò, nei limiti del possibile, i Testimoni di Geova desiderano che i loro figli evitino di esporsi a tali influenze dannose».

²¹ Devo appena ricordare che la questione dell’obiezione di coscienza al servizio



Qualcosa di simile può dirsi oggi anche a proposito del rifiuto di terapie emotrasfusionali.

Per i Testimoni di Geova l'astensione dal sangue di cui parlano le Sacre scritture²² con riguardo al nutrimento va estesa anche alle terapie emotrasfusionali. Così venne chiarito a partire, in particolare, dal 1945²³ e da allora tale posizione è stata costantemente ribadita in sede confessionale, insieme all'apertura all'uso di terapie sostitutive²⁴. Più

militare ha trovato una prima risposta nella legge del 1972, n. 772; di seguito essa ha conosciuto l'emancipazione del servizio civile da quello militare (legge n. 230 del 1998), arrivando poi alla sospensione della leva obbligatoria (legge n. 331 del 2000) e approdando, oggi, al servizio civile universale (d. lgs. n. 40 del 2017). Devo ancora appena ricordare che la legge n. 772 del 1972 non risolse il problema dell'obiezione di coscienza al servizio militare, poiché prevedeva un servizio civile sostitutivo pur sempre dipendente dal Ministero della difesa; tuttavia essa risolse almeno il problema delle condanne a catena, cui sino ad allora erano stati soggetti gli obiettori, stabilendo che l'espiazione della pena comportava l'esonero dal servizio militare. Cfr. **R. MAZZOLA**, *Obiezione di coscienza «totale» e principio di ragionevolezza: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1993/1, p. 153 ss.

²² *Genesi*, 9:4; *Levitico* 17:10-14; *Deuteronomio* 12:15, 16, 23-25; *Atti* 15:20, 28, 29; 21:25; *Matteo* 22:37-40; *I Giovanni* 5:3. Cfr. sul punto **P. PICCIOLI**, *Il prezzo della diversità*, p. 369 ss.

²³ Vedi <https://wol.jw.org/it/wol/d/r6/lp-i/301975006?q=santit%C3%A0+del+sangue&p=par>: "La Torre di Guardia (in inglese) del 1° luglio 1945 chiarì l'atteggiamento cristiano verso il sangue": "Visto dunque che l'Altissimo e Santo Dio diede chiare istruzioni quanto all'uso del sangue, in armonia col suo patto eterno sviluppato con Noè e con tutti i suoi discendenti; e visto che l'unico uso del sangue che egli autorizzò per dare vita al genere umano fu l'uso che se ne fece come propiziazione o espiazione per il peccato; e visto che doveva farsi sul suo santo altare o presso il suo propiziatorio e non prendendo tale sangue direttamente nel proprio organismo umano; pertanto è bene che tutti gli adoratori di Geova che cercano la vita eterna nel suo nuovo ordine di giustizia rispettino la santità del sangue e si conformino alle giuste regole di Dio inerenti a questa essenziale faccenda".

²⁴ Sull'„uso improprio del sangue” cfr. anche <https://wol.jw.org/it/wol/d/r6/lp-i/1102014250#h=20:122-20:210> (5 ss.). Vedi anche l'opuscolo del 1969 *I Testimoni di Geova e il problema del sangue* (in <https://wol.jw.org/it/wol/d/r6/lp-i/1101977010?q=sangue>), in particolare i punti 72 e ss. sulla cooperazione fra paziente e medico, sull'esonero dei medici dalla responsabilità, sui minori (punto 88), sulle terapie alternative (punti 139-141) e sulla non obiezione "all'uso di espansori plastici sostitutivi del sangue" (punto 155). Sulla responsabilità genitoriale verso i figli minori cfr. quanto riportato in <https://wol.jw.org/it/wol/d/r6/lp-i/1101990003?q=sangue+minori&p=par>, dove si fa riferimento alle richieste di valide terapie alternative al sangue avanzate dai genitori per i propri figli minori. Sempre in merito ai minori, nel documento del 24 novembre 1998 predisposto dalla Congregazione in risposta a un'interrogazione parlamentare rivolta da venti senatori al Presidente del Consiglio (<http://tdgonline.altervista.org/risposta-ufficiale-della-congregazione-cristiana-dei-Testimoni-di-geova-allinterrogazione-parlamentare-del-12-no>



giudici, di merito e di legittimità, hanno avuto ripetute occasioni, anche di recente, d'esprimersi su tale posizione. Di certo essa è la posizione maggiormente discussa in sede politica, sulla scia di vicende giudiziarie e sulla spinta di segnalazioni fortemente critiche di componenti della società civile²⁵. Ancora nel 2015, come ricorderò tra poco, essa è stata evocata da parte governativa per non chiudere l'intesa con la Congregazione.

vembre-1998-seduta-485/, visitato il 7 giugno 2021), si afferma che i genitori "di solito non si oppongono e non ostacolano le decisioni della Magistratura". Si tratta di un argomento ripreso anche dai giudici che si pronunciarono su un famoso caso cagliaritano degli anni ottanta, conclusosi con la condanna dei genitori per omicidio colposo del figlio minore, quale conseguenza del delitto di violazione degli obblighi di assistenza familiare nei confronti del minore, la cui patologia richiedeva regolari ricorsi alla terapia emotrasfusionale. Vedi Assise App. Roma, 13 giugno 1986, in *Foro italiano*, 1986, cc. 605 ss. Ricordo che i giudici di primo grado rilevarono anche carenze negli interventi delle autorità pubbliche disposti dall'autorità giudiziaria per garantire la regolarità del ricorso alla terapia emotrasfusionale sul minore. Sul caso si può vedere **P. FLORIS**, *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore*, in *Foro italiano*, 1984, IV, c. 361 ss.

²⁵ Penso in particolare alle riserve espresse in occasione di più "indagini conoscitive" in materia di libertà religiosa avviate in sede parlamentare, negli anni duemila, in seno alla Commissione Affari costituzionali della Camera. In esse ha trovato spazio la voce di chi ha contestato la sufficienza dello statuto o di altre pubblicazioni ufficiali per dare conto della reale identità di una confessione e dei suoi principi (cfr. Camera, Commissione I Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, Resoconto Indagine conoscitiva, seduta pomeridiana 16 luglio 2007, p. 40, audizione del Fondatore del coordinamento nazionale fuoriusciti dai Testimoni di Geova, in https://www.cesnur.org/2007/lib_07_16a.htm). Altri hanno manifestato dubbi sull'opportunità di stipulare intese con quanti si oppongono a trattamenti medici o mettono in discussione - come venne detto - la doverosità dei trattamenti sanitari e della tutela della salute del cittadino. Cfr. il Resoconto dell'Indagine conoscitiva Commissione I Affari costituzionali della Camera, seduta 26 novembre 2002, p. 12 (http://documenti.camera.it/_dati/leg14/lavori/stencomm/01/indag/liberta_religiosa/2002/1126/s010.htm). Si veda anche **A. GUAZZAROTTI**, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 78, nota 18, dove si ricorda l'interpellanza parlamentare, qui già ricordata (nota 24), presentata nel novembre del 1998 da un gruppo di senatori (Francesco Bosi e altri) al Presidente del Consiglio sulla compatibilità di dati principi e comportamenti dei TdG "con le norme e lo spirito della Carta costituzionale". Il riferimento riguardava vari principi e comportamenti già oggetto del parere del Consiglio di Stato del 1986, cit. All'iniziativa fece seguito la risposta della Congregazione inviata al Presidente del Senato in data 24 novembre 1998 (citata sempre alla nota 24), dove veniva respinta come infondata, tra l'altro, l'accusa di rifiutare di giurare fedeltà allo Stato: veniva segnalato al riguardo che vari impiegati pubblici avevano prestato giuramento e che per i Testimoni di Geova valeva semmai l'obbligo di non giurare inutilmente. Cfr. inoltre p. 14 del Resoconto della seduta del 2 ottobre 2012 della Commissione I Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni, sul testo d'intesa del 2010, C. 5473 Governo, approvato dalla I Commissione permanente del Senato (in <http://documenti.camera.it/leg16/>



Tuttavia, anche la questione del sangue, tanto dibattuta intorno ai TdG, può dirsi avviata a composizione sul piano giuridico, lungo i binari da tempo tracciati dalla giurisprudenza costituzionale in tema di autodeterminazione sanitaria e poi ripresi dal legislatore.

È quanto viene sottolineato anche in una recente pronuncia della Cassazione²⁶, che ha parlato di “osmosi di principi costituzionali” di fronte a casi di rifiuto di emotrasfusioni, nei quali il soggetto, testimone di Geova, “fa valere il diritto di autodeterminazione in materia di trattamento sanitario a tutela della libertà di professare la propria fede religiosa”; un diritto tutelabile purché dalla dichiarazione del soggetto “emerga in modo inequivoco la volontà di impedire la trasfusione anche in ipotesi di pericolo di vita”.

Si tratta di una pronuncia relativa a fatti precedenti alla legge del 2017, n. 219, sul consenso informato e sulle Dat. Quindi si tratta di una sentenza relativa a un caso la cui disciplina restava “affidata ai principi costituzionali” nella specie in concorso: cioè alla libertà religiosa e all’autodeterminazione in materia sanitaria. Così ha precisato sempre la Cassazione, che ha potuto sfruttare la giurisprudenza costituzionale in tema di autodeterminazione sanitaria, radicata dalla Consulta negli articoli 2, 13, 32 Cost. e rappresentata come principio inerente al diritto

resoconti/commissioni/bollettini/xhtml/2012/10/02/01/leg.16.bol0711.data20121002.com01.html: in tale occasione si volle richiamare l’attenzione su alcune convinzioni religiose dei Testimoni di Geova non pienamente rispondenti ai principi di libertà, come quelle in tema di trasfusioni. Analoghi rilievi si trovano anche a pag. 10 del Resoconto del 10 gennaio 2002, I Commissione in sede referente (http://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/bollet/200101/0110/html/01/frame.htm). Cfr. inoltre **C. MAIONI**, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 30 del 2017, p. 9 ss.: qui si ricordano anche le obiezioni sollevate nel 2012 in seno alla Commissione Affari costituzionali della Camera in merito alla disciplina dei rapporti endoassociativi, invitando la Commissione a riflettere, “prima di decidere di regolare, in nome della libertà religiosa, i rapporti con una confessione i cui adepti conculcano la libertà religiosa nella misura in cui negano la libertà di abbandonare la congregazione” (p. 10, nota 35). Sul tema si è pronunciata relativamente di recente la Cassazione (Cassazione civ., sezione I, sentenza n. 9561 del 13 aprile 2017), richiamando il principio di autonomia statutaria di cui all’art. 8 Cost. ed escludendo la risarcibilità per danno ingiusto per l’emarginazione operata dalla Congregazione, e dai suoi associati, nei confronti di chi si sia dissociato dalla Congregazione medesima. Sul tema si può vedere anche **S. MARTUCCI**, *Appartenenza confessionale e ostracismo: qualcosa di nuovo, anzi d’antico, nelle dinamiche dell’affiliazione religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 29/2015, 5 ottobre 2015.

²⁶ Cassazione civ., sezione III, n. 29469/20 del 4-23 dicembre 2020, che ha rinviato a nuovi giudici.



alla salute, quale diritto fondamentale dell'uomo nelle sue dimensioni di corpo e di mente²⁷.

È appena il caso di ricordare inoltre che, almeno a partire dal 1995, più decreti ministeriali hanno richiesto il consenso del paziente alle emotrasfusioni, perché considerate trattamenti non immuni da rischi²⁸. D'altra parte, in quanto finalizzate esclusivamente a tutela della salute/vita del soggetto che deve subirle, esse non potrebbero neppure essere rese obbligatorie e imposte per legge, come si ricava ancora dalla giurisprudenza costituzionale in tema di autodeterminazione sanitaria.

Ciò non vuol dire, ovviamente, che tale giurisprudenza abbia reso tutto facile in merito ai casi di concorrenza tra i principi di autodeterminazione sanitaria e di libertà religiosa, quindi che abbia risolto del tutto la questione del rifiuto religiosamente motivato di trattamenti emotrasfusionali. Sussistono sempre, e continueranno a sussistere, zone d'ombra e casi problematici *nonostante* quella giurisprudenza. E zone d'ombra o casi problematici continuano e continueranno a sussistere anche dopo e/o nonostante la legge del 2017, n. 219, sul consenso informato e sulle Dat. I problemi possono riguardare il riscontro/difetto, in concreto, di un rifiuto "informato, inequivoco, autentico ed attuale", su cui ha insistito la Cassazione²⁹; o possono riguardare la piena capacità d'agire del soggetto destinatario di tali trattamenti. Sono sempre molto difficili i casi in cui risultino coinvolte più persone, di cui una debba decidere per un'altra³⁰. E resta paradigmatico il caso dei genitori chiamati

²⁷ Corte costituzionale, sentenze n. 307 del 1990, n. 471 del 1990, n. 258 del 1994, n. 118 del 1996, n. 438 del 2008. Su questa giurisprudenza cfr. **G. MARINI**, *Il consenso*, in *Trattato di biodiritto, Ambito e fonti del biodiritto*, a cura di S. RODOTÀ e M. TALLACCHINI, Giuffrè, Milano, 2010, p. 364 ss.; **L. CARLASSARE**, *La Costituzione, la libertà, la vita* (in <https://www.costituzionalismo.it/la-costituzione-la-liberta-la-vita/>), 27 marzo 2009; **P. ZATTI**, *Salute vita, morte: diritto dei principi o nuova legge* (leggibile al link <https://www.altalex.com/documents/news/2017/03/07/salute-vita-morte-diritto-dei-principi-o-nuova-legge>). Cfr. più di recente Corte costituzionale, sentenza n. 242 del 2019 sulla libertà di autodeterminazione del malato nella scelta delle terapie. Cfr. inoltre Cassazione civ., sez. III, n. 8163 del 2021, dove la Corte ribadisce la sua giurisprudenza sulla configurazione del "diritto all'autodeterminazione quale diritto autonomo e distinto rispetto al diritto alla salute" e sull'individuazione del "fondamento dell'autodeterminazione negli artt. 2, 13 e 32 Cost." (punto 1.1 delle *Ragioni della decisione*).

²⁸ Cfr. l'art. 4 decreto del Ministro della sanità del 1° settembre 1995 e l'art. 11 del decreto del Ministro della salute del 3 marzo 2005 e del 3 marzo 2005.

²⁹ Cassazione, n. 29469 del 2020, cit., al punto 4.4.

³⁰ La stessa Cassazione, nella pronuncia richiamata, ha ancorato la rilevanza da essa data ai due principi dell'autodeterminazione sanitaria e della libertà religiosa al caso concreto, concernente un soggetto adulto, capace di esprimere un valido consenso. Si



a esprimere il loro consenso/dissenso su dati trattamenti sanitari nei confronti del loro figlio minore, sia esso piccolo o grande *enfant*. Per quanto tali fattispecie siano state prese in carico dalla legge del 2017³¹, non per questo possiamo dire che tale legge abbia risolto tutti i problemi prospettabili. Anch'essa, al pari della giurisprudenza costituzionale cui s'ispira, impone sempre valutazioni adeguate al caso concreto, le quali possono variare sensibilmente se a essere coinvolto sia un minore piccolo o comunque immaturo, oppure un minore maturo³². Casi difficili dunque. Qui basta evocarli per rimarcare che possiamo, sì, continuare a discutere su di essi, come anche su eventuali lacune della legge n. 219/2017 in merito al consenso/rifiuto di trattamenti sanitari su adulti, piccoli o grandi

spiega così l'affermazione della corte, per la quale l'osmosi tra i due principi costituzionali citati "non incontra nel caso di specie, per come accertato dal giudice di merito, principi di segno contrario suscettibili di bilanciamento" (punto 4.2). Cfr. di recente **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*, cit., n. 10 del 2021.

³¹ La legge del 2017, n. 219, prevede, infatti, l'intervento del giudice tutelare nel caso di rifiuto di cure indicate come appropriate e necessarie dal medico. Per l'art. 3, quinto comma, di tale legge, "nel caso in cui [...] il rappresentante legale della persona minore rifiuti le cure proposte e il medico ritenga invece che queste siano appropriate e necessarie, la decisione è rimessa al giudice tutelare su ricorso del rappresentante legale della persona interessata o dei soggetti di cui agli articoli 406 e seguenti del codice civile o del medico e del rappresentante legale della struttura sanitaria". Tale previsione ha cominciato a trovare riscontro adeguato anche in sede giurisprudenziale, dove è stata sottolineata la necessità di provvedere alla tutela degli interessi del minore evitando, al tempo stesso, drastiche sospensioni o interruzioni della potestà genitoriale per il solo fatto del rifiuto di certe terapie sul figlio minore. Così App. Milano, 10 settembre 2020, n. 1991, su cui si è soffermata **P. BORSELLINO**, *Brevi note sul rifiuto di trasfusioni ematiche e responsabilità genitoriale. Quando il provvedimento restrittivo del Tribunale non trova giustificazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2020, p. 1009 ss.

³² Per una panoramica al riguardo cfr. di recente **M. FROGLIA**, *Il diritto di partecipazione dell'adolescente alle decisioni che riguardano la sua salute*, in *BioLaw Journal, Rivista di BioDiritto*, n. 1/2021, p. 39 ss.; **A. PISU**, *Scelte terapeutiche e protezione degli interessi esistenziali del minore nella relazione di cura e nel fine vita*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2019, 1-bis. Tra gli studi più risalenti si può vedere anche **P. FLORIS**, *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giudiziarie e modelli d'intervento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2000, in particolare p. 210 ss. Sul tema più generale del rapporto tra diritto alla salute e libertà religiosa cfr. di recente i vari saggi raccolti nel volume *Valetudo et religio: intersezioni fra diritto alla salute e fenomeno religioso*, a cura di B. SERRA, Giappichelli, Torino, 2020. Cfr. inoltre **G. MARCACCIO**, *Identità religiosa e diritto alla salute. Interazioni classiche ed emergenti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, p. 17 ss.



minori³³, ma possiamo continuare a discutere sulla base di schemi, principi e anche leggi generali.

Per questo risulta giuridicamente fragile la reiterazione di riserve verso possibili scelte di tipo sanitario al fine di rinviare la chiusura dell'intesa con la Congregazione dei TdG. Ancora nel 2015, un comunicato del Consiglio dei ministri rendeva nota la decisione, "su proposta del Ministro della salute Beatrice Lorenzin, di riaprire il tavolo per l'intesa con le rappresentanze della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova per approfondire alcuni aspetti in materia sanitaria"³⁴.

Tra l'altro, le riserve così reiterate hanno riguardato una materia - quella sanitaria - non presente nei testi d'intesa sottoscritti nel corso degli anni, il primo dei quali - come già ricordato - è stato firmato nel 2000³⁵, il secondo nel 2007³⁶, poi rivisto ma non sottoscritto nel 2014.

3 - Il nodo dell'intesa. Le tappe del negoziato

Va detto che la questione sanitaria, come anche quella dell'obiezione di coscienza al servizio militare, non sono state assenti dal tavolo delle trattative avviate nel 1997³⁷. Alcuni studi ci hanno segnalato che tanto

³³ Cfr. **A. THIENE**, *Riservatezza e autodeterminazione del minore nelle scelte esistenziali*, in *Famiglia e Diritto*, 2/2017, p. 175 ss.; **C. IRTI**, *Persona minore di età e libertà di autodeterminazione*, in *Giustizia civile*, 3/2019, p. 617 ss.; **R. POTENZANO**, *Il consenso informato ai trattamenti sanitari sui minori e decisioni di fine vita. Riflessioni comparatistiche*, in *Diritto della Famiglia e delle Persone*, 3/2019, in particolare p. 1344 ss.

³⁴ Leggibile al link <https://www.altalex.com/documents/news/2015/08/18/consiglio-dei-ministri-numero-76-del-2015>.

³⁵ Il testo del 2000 si può leggere al link https://www.cesnur.org/testi/geova_it99.htm.

³⁶ Vedi l'allegato al d.d.l. di iniziativa governativa contenente le *Norme per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova in Italia* (http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/print/16/DDLMESS/0/678684/ddlmess_ddlmes1).

³⁷ La Congregazione chiese di stipulare un'intesa nel 1977, quando a livello governativo e parlamentare era in moto il processo di riforma del Concordato e di prima attuazione dell'art. 8, terzo comma, Cost. Le trattative iniziarono solo nel 1997, vent'anni dopo la richiesta formulata dalla Congregazione. Anni popolati da interventi di portata politica e giuridica, che incisero, ora, come freno, ora, come spinta all'intesa. Velocemente, ricordo l'elaborazione da parte del Governo di un disegno di legge generale sulla libertà religiosa, inizialmente concepito per contenere la corsa alle intese da parte delle più diverse confessioni (cfr. **G. LONG**, *Le nuove intese: una naturale tendenza espansiva?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2000, p. 403). Ricordo ancora il parere, già citato, del Consiglio di Stato del 1986, presto seguito dal riconoscimento giuridico della



L'una quanto l'altra questione sono state anzi oggetto di proposte da parte confessionale. Così, in tema di obiezione di coscienza al servizio militare, tali proposte prevedevano l'estensione ai Testimoni di Geova di quanto disposto per via pattizia per gli avventisti (art. 6, legge n. 516/1988). Esse però prevedevano anche la possibilità di «destinare i Testimoni di Geova a semplice loro richiesta a un istituendo "servizio civile nazionale, posto sotto l'amministrazione civile"», il quale finiva così per essere imposto bilateralmente allo Stato. Per quanto riguarda poi le scelte terapeutiche, le proposte confessionali tendevano ad affermare la preminenza della libertà di coscienza tra i valori costituzionali. Il che - com'è stato opportunamente rimarcato - "si prestava a dettare rigidamente, e per giunta con una legge di derivazione bilaterale, il criterio di soluzione di eventuali conflitti tra beni costituzionalmente garantiti", così invadendo competenze del Parlamento e della Corte costituzionale³⁸.

Le proposte vennero comunque abbandonate. E sappiamo dallo stesso presidente della Commissione interministeriale per le intese quale fu la linea ritenuta politicamente e realisticamente più conveniente dalle due Parti contraenti: queste infatti convennero di ricondurre agli schemi giuridici generali, di diritto costituzionale e comune, sia la questione dell'obiezione di coscienza al servizio militare - peraltro ormai avviata a soluzione dalla legge n. 230/1998 - sia la questione del rifiuto di dati trattamenti sanitari³⁹. Dal canto suo, lo statuto della Congregazione aveva

Congregazione, ai sensi della legge sui culti ammessi. Ricordo infine l'evoluzione legislativa e giurisprudenziale, in particolare in tema di obiezione di coscienza al servizio militare, nonché la scelta del Governo di procedere parallelamente e contestualmente alla chiusura del negoziato con i Testimoni di Geova e con i buddhisti dell'Ubi. Un'accoppiata non casuale, com'è stato detto, riguardando l'una - la Congregazione dei Testimoni di Geova - una confessione "presto staccatasi dall'intero ceppo cristiano per la professione di una dottrina antitrinitaria", l'altra - l'Ubi - una confessione culturalmente e storicamente estranea al ceppo giudaico-cristiano consolidato nel Paese e più in generale nell'Occidente europeo. Così **N. COLAIANNI**, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2000, pp. 475-476. Cfr. anche **S. STAMMATI**, *Altre due intese tra Stato e confessioni religiose in attesa dell'approvazione del Parlamento*, in *Foro italiano*, ottobre 2000, V, cc. 276-279; **S. CECCANTI**, *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2000, p. 399 ss.; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma 2012, p. 82 ss.

³⁸ I riferimenti e i rilievi ripresi nel testo intorno alle proposte di parte confessionale sono di **N. COLAIANNI**, *Le intese*, cit., pp. 480-482.

³⁹ **F. PIZZETTI**, *Italia-stato e religioni. "La via delle intese"*, in *il Regno-Attualità*, n. 10/2000, p. 304 ss. L'A. sottolinea anche quanto qui accennato alla nota 37, affermando che «il procedimento di elaborazione è stato avviato quasi contestualmente alla presentazione in Parlamento del disegno di legge recante "norme sulla libertà religiosa e per



contribuito a chiarire la questione dei ministri di culto, parlando di figure nominate dal Comitato direttivo ed escludendo una possibile rilevanza civile del principio “del sacerdozio universale (tutti ministri di culto)”⁴⁰. Anche perciò l’intesa ha finito, complessivamente, con il replicare i nuclei tematici, e le relative discipline, presenti negli accordi già sottoscritti e approvati con legge⁴¹.

Le note peculiari dell’intesa con i TdG che ha senso segnalare sono davvero poche. Tra esse può comprendersi il riferimento alla libertà di propaganda, presente tuttavia anche in altri accordi (come in quello con l’Ucei), ma da apprezzare in connessione alla più nota attività dei Testimoni di Geova, chiamati a “partecipare alla diffusione del messaggio biblico”, come si legge nel Preambolo dell’intesa. Segnalo ancora la scelta - per quanto anch’essa già presente in altre intese, ad esempio in quella con le Adi - di partecipare al sistema dell’otto per mille solo per le scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. Segnalo, infine, due silenzi. Uno, ben poco singolare, sull’assistenza spirituale nelle caserme, dove in effetti non dovrebbero esserci Testimoni di Geova. Un secondo silenzio, questo sì singolare, riguarda invece le “attività commerciali o a scopo di lucro”, che - diversamente da quanto prevedono tutti gli accordi - non risultano menzionate tra le *attività diverse*, agli effetti civili, rispetto a quelle religioso-culturali proprie degli enti confessionali. Un silenzio strano, per quanto privo di ricadute civilmente rilevanti, data la pacifica afferenza delle attività commerciali o a scopo di

l’abrogazione della normativa sui culti ammessi”, e le trattative sono state condotte consultando puntualmente la Commissione consultiva per la libertà religiosa presieduta dal prof. Margiotta Broglio, istituita anch’essa quasi contestualmente all’avvio delle due intese. Questi due fatti meritano di essere sottolineati, perché fanno parte di un’impostazione politica e culturale, mirante a collocare oggi il fenomeno delle intese, e quindi dell’attuazione dell’art. 8 della Costituzione, in un contesto normativo e istituzionale più ampio, legato alla rivisitazione complessiva della disciplina generale relativa alla libertà religiosa nell’ordinamento italiano».

⁴⁰ G. LONG, *Le confessioni religiose*, cit., pp. 245-246.

⁴¹ Così l’art. 1 dell’intesa richiama i principi costituzionali in tema di libertà religiosa individuale e collettiva e precisa che “l’organizzazione della confessione e gli atti in materia spirituale e disciplinare si svolgono senza alcuna ingerenza statale”. Gli articoli 3 e 4 riguardano l’assistenza spirituale ai ricoverati e ai detenuti. Di seguito sono trattati i temi dell’insegnamento religioso nelle scuole (art. 5) e del matrimonio (art. 6). L’art. 7 riguarda l’unica festività riconosciuta, quella della commemorazione della morte di Gesù Cristo. Il riconoscimento degli enti confessionali è trattato agli artt. 10-15, mentre i successivi artt. 16-17 riprendono le forme di finanziamento agevolato previste nelle altre intese.



lucro "alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime"⁴².

Le note peculiari restano dunque poche, come ho prima detto. Pertanto non stupisce che si sia parlato di un'intesa "innocua", o almeno resa tale⁴³. È un giudizio formulato nei confronti del testo del 2000 e della linea in esso seguita, che poi è la stessa seguita anche nel testo sottoscritto nel 2007 e nella bozza del 2014. Ma a oggi il cammino verso l'intesa con i Testimoni di Geova è sospeso⁴⁴. L'ultima tappa ufficialmente nota è

⁴² Cfr., ad esempio, l'art. 23, terzo comma, della legge n. 516 del 1988, di approvazione dell'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno. Com'è noto, in più accordi il rinvio al diritto comune per le attività diverse da quelle religioso-culturali è accompagnato dalla clausola del "rispetto della struttura e delle finalità" degli enti confessionali. Così prevede anche l'art. 23 qui cit.

⁴³ Cfr. **R. BOTTA**, *La condizione degli appartenenti ai gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2000, pp. 370-371, a proposito della "procedura di produzione legislativa per fotocopia" utilizzata per le intese con l'Ubi e con la Congregazione dei TdG, come già con altre comunità meno distanti dalle tradizioni italiane. Per Botta «alla fine ci si trova di fronte a intese così innocue da far pensare che il clima di sospetto che per tanto tempo ne ha ostacolato la conclusione fosse davvero ingiustificato. Oppure bisogna pensare ad altro: cioè che questi gruppi religiosi abbiano scelto di rendersi "innocui" rinunciando all'affermazione di aspetti della loro identità, forse certamente qualificanti ma meno digeribili per lo Stato italiano, pur di essere ammessi all'*olimpo* delle confessioni munite di intesa».

⁴⁴ Ricordo che la fine prematura della XIII legislatura bloccò le discussioni sul testo del 2000 e il cammino dell'intesa non proseguì nel corso della legislatura successiva. Quanto al testo del 2007, il relativo d.d.l. d'iniziativa governativa venne presentato al Senato nel 2010, insieme ad altri 5 d.d.l. relativi ad altrettante intese, "riuniti con quelli - del resto identici - di derivazione parlamentare" e assegnati alla Commissione Affari costituzionali (in sede referente) del Senato. Così **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, p. 88 ss. Il d.d.l. relativo all'intesa con i TdG non concluse il suo iter parlamentare anche per la fine della legislatura, per quanto approvato dal Senato il 19 settembre 2012, nonostante forti riserve sui contenuti dell'intesa espresse in occasione della discussione nella Commissione Affari costituzionali del Senato (d.d.l. di iniziativa del Governo n. 2237, http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/35521_testi.htm). Alcuni senatori della Lega proposero diversi emendamenti, chiedendo, ad esempio, d'integrare i riferimenti alla libertà di organizzazione e azione della Congregazione (di cui all'art. 2 dell'intesa) con l'aggiunta "purché le pubblicazioni siano scritte in lingua italiana e corredate di traduzioni a fronte". Ancora, venne proposto di sopprimere il riferimento al segreto professionale dei ministri di culto (cfr. l'art. 3), come anche il riferimento alle festività (art. 8) e la possibilità d'accesso degli incaricati della Congregazione alle scuole pubbliche, in risposta alle richieste degli alunni, delle famiglie o degli organi scolastici "in ordine allo studio del fatto religioso" (cfr. l'art. 6, quarto comma). Mentre in tema di riconoscimento degli enti della confessione si chiese d'integrare il riferimento al decreto del Ministro dell'Interno con l'aggiunta "sentite le commissioni parlamentari competenti" (cfr. l'art.



rappresentata dal comunicato del 2015 del Consiglio dei Ministri, che ho già richiamato⁴⁵.

Si tratta però dell'ultima tappa a livello nazionale, poiché la questione dell'intesa è stata portata alla Corte Edu. La Congregazione ha infatti presentato un ricorso contro l'Italia, il 22 agosto 2016⁴⁶, portando argomenti e doglianze di vario genere, che coinvolgono il Governo, il Parlamento e anche la Corte costituzionale.

In estrema sintesi, la Congregazione ha lamentato l'impossibilità di concludere un'intesa e così d'accedere a un insieme di privilegi, in ragione del rifiuto del Parlamento di adottare la legge relativa. Nel ricorso si parla di trattamenti discriminatori irragionevoli, dato che altre confessioni in condizioni simili a quella della Congregazione hanno concluso intese. Al tempo stesso viene deplorata l'assenza di rimedi effettivi rispetto alla situazione in cui versa l'intesa, data anche la sentenza della Consulta, n. 52 del 2016, che ha riconosciuto natura politica e insindacabile all'attività del Governo in ordine alla conclusione di accordi con le confessioni religiose.

Al momento, conosciamo anche le prime mosse ufficiali della Corte europea, che risalgono al 2019 e con le quali i giudici europei hanno - si può dire - preso tempo per capire meglio l'*affaire* italiano, forse anche confidando nel sopravvento di una composizione a livello nazionale. Nei termini consentiti dal suo Regolamento⁴⁷, la Corte ha messo l'Italia al

11, primo comma, del testo dell'intesa). Inoltre venne proposto di ammettere solo l'autofinanziamento della confessione, eliminando il riferimento alle deduzioni agli effetti Irpef (cfr. l'art. 17 del testo dell'intesa). Per tali proposte vedi al link http://www.senato.it/leg/16/BGT/Schede/Ddliter/testi/35521_testi.htm.

⁴⁵ Non sono mancate richieste al Governo da parte di qualche parlamentare sul perché della mancata presentazione del disegno di legge di approvazione dell'Intesa firmata con la Congregazione. Così fece il senatore Lucio Malan nella sua interrogazione del 9 novembre 2016 al Presidente del Consiglio dei Ministri (leggibile al link <https://www.lucio.malan.it/a-quattro-anni-dallapprovazione-al-senato-lintesa-tra-la-congregazione-dei-Testimoni-di-geova-e-lo-stato-italiano-non-ha-ancora-il-voto-della-camera/>). Come già ricordato (nota 2), nel 2016 è stata invece approvata con legge l'intesa con un'altra confessione buddhista, la Soka Gakkai, mentre l'intesa stipulata nel 2019 con l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" è al momento in attesa di completare il processo prefigurato dall'art. 8 della Costituzione, al pari dell'intesa decisamente più anziana con i Testimoni di Geova.

⁴⁶ Sullo stato del ricorso *ex art.* 47 CEDU (Requête n°. 49687/16) vedi al link <https://app.echr.coe.int/SOP/index.aspx?lg=>. Per il testo del ricorso vedi al link [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22congregazione%20cristiana%20dei%20Testimoni%20di%20geova%22\],\[%22itemid%22:\[%22001-198696%22\]}}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22congregazione%20cristiana%20dei%20Testimoni%20di%20geova%22],[%22itemid%22:[%22001-198696%22]}}).

⁴⁷ In base all'art. 54, secondo comma, lett. b) del Regolamento della Corte Edu, la camera o il presidente possono decidere di rendere noto il ricorso all'altra Parte, invitandola a rispondere per iscritto alle domande/osservazioni che le vengono



corrente del ricorso, invitandola a rispondere a un insieme di quesiti. Ha chiesto così di conoscere perché non si sia conclusa l'intesa e quali siano i criteri per ottenerla; ancora, se la Congregazione possa accedere a un insieme di benefici⁴⁸; infine se, tenuto conto della sentenza del 2016 della Consulta, la confessione abbia avuto a disposizione, come esige l'art. 13 Cedu, un ricorso interno effettivo per formulare le sue doglianze circa il misconoscimento della Convenzione.

4 - L'impasse e le difficili vie d'uscita

I rilievi e quesiti appena sintetizzati sono tutti abbastanza spinosi, tra l'altro potenzialmente capaci anche di creare disagi, se non attriti, nei rapporti tra la Corte europea e la nostra Consulta.

Ma, a pensarci bene, quei rilievi e quesiti possono creare disagi anche per quanti, in dottrina, hanno ragionato sulle intese, cercando di "sistemarle, collocarle, intenderle nell'abracadabra dei nostri concetti", come venne detto anni addietro, quando ancora si auspicava l'avvio del processo di attuazione dell'art. 8, terzo comma, Cost.⁴⁹. Nei fatti, tale processo ha acquistato una fisionomia via via più definita solo in corso d'opera⁵⁰ e ancora oggi manca una sua disciplina legislativa; nel frattempo

sottoposte e, una volta ricevute, invitando il ricorrente a rispondere a sua volta.

⁴⁸ La Corte ha chiesto se, in assenza di un'intesa, la Congregazione abbia la possibilità di richiedere e ottenere di accedere a un insieme di benefici: tra essi la Corte ha menzionato la libera nomina dei ministri di culto, gli esoneri fiscali di cui alla legge del 1929 n. 1159 e ad altre imposte locali, l'accesso all'8 per mille e la possibilità per i membri dell'associazione di beneficiare delle riduzioni d'imposte per le donazioni a essa fatte. La Corte ha fatto riferimento inoltre al diritto di celebrare i matrimoni, di svolgere l'assistenza spirituale nei luoghi pubblici e al diritto di svolgere corsi di religione nelle scuole pubbliche. Cfr. il link riportato alla nota 46.

⁴⁹ **F. FINOCCHIARO**, *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 23. Cfr. anche **G. LONG**, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna, 1990, pp. 365-366: qui l'A. sottolinea che per circa un trentennio l'art. 8, terzo comma, Cost. rimase "nell'armadio delle norme costituzionali dimenticate", senza che fosse mai ben chiaro che cosa i Costituenti volessero indicare con la parola "intese". Long sottolinea inoltre che al tempo della Costituente erano fundamentalmente due, la valdese e l'ebraica, le minoranze percepite "come possibili soggetti delle intese" (p. 366), mentre i TdG erano "all'epoca in numero scarsissimo e in fase di riorganizzazione, oltre a evitare per definizione qualunque compromissione con il mondo politico" (p. 366, nota 25).

⁵⁰ È noto che solo a partire dalla prima intesa sono maturate più scelte: così quella relativa alla legge di approvazione dell'intesa, come anche quella relativa alla



esso è stato reso sempre più magmatico e sfuggente dalla Consulta, con la pronuncia del 2016, n. 52.

Da qui la considerazione che forse possiamo un po' tutti condividere: un giudice europeo è stato chiamato a esprimersi su un procedimento che, in fondo, non siamo ancora in grado di padroneggiare bene e di ricondurre pienamente a sistema. In questo senso ho detto in premessa che il nodo dell'intesa di cui avrei parlato è e resta difficile da sciogliere.

Certo, tutti sappiamo che tanto l'esperienza, quanto il dibattito scientifico hanno offerto esempi di rimedi, sia politici che giuridici, rispetto a eventuali fasi patologiche del processo d'intesa. Ma sappiamo anche che si tratta di rimedi poco adattabili all'intesa con i TdG, come anche poco realistici.

Così non è realistico pensare che nell'attuale contesto politico-emergenziale possa essere azionato il *rimedio politico*, discusso in dottrina

corrispondenza integrale tra testo dell'intesa e legge di approvazione, e ancora la scelta d'individuare nel Governo l'organo competente per l'avvio e la conduzione delle trattative, chiudendo presto l'esperienza della così detta parlamentarizzazione delle trattative, maturata con le prime bozze del nuovo concordato e caratterizzata da un ampio coinvolgimento del Parlamento. Cfr. **C. CARDIA**, *La riforma del concordato*, Einaudi, Torino, 1980, p. 158 ss.; **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 88 ss. La stessa procedura per la stipulazione delle intese è stata formalizzata dopo la prima esperienza delle intese e affidata a un d.p.c.m del 1985, con il quale si stabilì da chi dovessero essere condotte le trattative e poi sottoscritta l'intesa. Mentre ha radici solo nella prassi governativa la regola, ormai consolidata, di avviare trattative unicamente con le confessioni previamente riconosciute ai sensi della legge del 1929, n. 1159. Ricordo poi che intorno alle intese degli anni duemila maturarono iniziative parlamentari volte a contrastare l'inerzia del Governo nel presentare in Parlamento il d.d.l. di approvazione degli accordi sottoscritti con diverse confessioni, compresa quella con i TdG. Cfr. **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese*, cit., p. 84 ss. Qui si ricorda come nel 2007 cominciasse "a essere scalfita un'opinione largamente condivisa in dottrina e mai smentita dalla prassi, secondo cui l'iniziativa legislativa finalizzata all'approvazione di un'intesa dovesse essere riservata al vertice del potere governativo". Nel 2007 la Giunta per il Regolamento della Camera si espresse per l'ammissibilità dell'iniziativa legislativa parlamentare circa i progetti di legge di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose (Resoconto della Giunta per il Regolamento del 28 febbraio 2007, leggibile in http://documenti.camera.it/_dati/leg15/lavori/bollet/200702/0228/HTML/15/frame.htm), con diversi argomenti, tra i quali l'inesistenza di una riserva d'iniziativa legislativa del Governo, come prevista ad esempio per la legge di bilancio di cui all'art. 81 Cost.. Sul punto si è soffermato **J. PASQUALI CERIOI**, *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, p. 6 ss.



negli anni novanta, della mozione di sfiducia nei confronti del Governo inerte⁵¹.

D'altra parte, alcuni *rimedi giuridici* concretamente sperimentati restano strettamente legati a date vicende, come quella dell'intesa con una 'non confessione religiosa', qual è l'Uaar. Servono a ricordarci, al più, che è possibile un ricorso straordinario al Capo dello Stato qualora il rigetto dell'istanza d'intesa, ex art. 8, terzo comma, Cost., sia fatto da un organo incompetente⁵².

Sono di poco aiuto anche le proposte fiorite intorno al caso Uaar che muovono dalla configurazione di un diritto⁵³, o di un interesse legittimo

⁵¹ Cfr. **P. BARILE**, *Intervento*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli 1991, p. 95: "Non credo che ci siano altri mezzi per criticare il Governo o per spingere il Governo a fare qualche cosa che non vuole fare. L'alternativa è solo la caduta del Governo stesso attraverso una mozione di sfiducia". Cfr. di recente **G. DI COSIMO**, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, a cura di M. PARISI, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, p. 51: riferendosi al mancato avvio delle trattative da parte del Governo, l'A. ha considerato la sfiducia inverosimile, come anche "palesamente sproporzionata rispetto al fatto (il mancato avvio delle trattative)".

⁵² Alludo al ricorso straordinario al Capo dello Stato del 30 maggio 1996, contro l'atto del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 20 febbraio 1996, di rigetto dell'istanza di intesa, in assenza di una delibera del Consiglio dei Ministri, ex art. 2, terzo comma, lett. l della legge n. 400 del 1988. Di seguito - è cosa nota - prese corpo una lunga vicenda giudiziaria contro il diniego di avvio delle trattative espressa, questa volta, dall'organo competente (la Presidenza del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri). Per una veloce sintesi del caso, nelle ultime tappe che portarono alla pronuncia della Consulta n. 52 del 2016, si può vedere **P. FLORIS**, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 19 settembre 2016, pp. 3-4, nota 10. Qui si può solo ricordare che il caso Uaar è attualmente pendente presso la Corte Edu, a seguito del ricorso presentato dall'Uaar contro l'Italia (n. 55861/16), con argomenti e doglienze che presentano qualche similitudine con quelli, qui ricordati, del ricorso presentato dalla Congregazione dei TdG e legati alla pronuncia del 2016, n. 52, della Corte costituzionale. Vedi al link <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22UAAR%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-205008%22%5D%7D>.

⁵³ Cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 11: qui si parla di un obbligo del Consiglio dei Ministri di avviare il negoziato, "cui non può corrispondere altro che un diritto a veder accolto l'impulso degli istanti, una volta ritenuti, sulla scorta di parametri giuridici ricavabili dall'ordinamento, rappresentanti di un gruppo confessionale; le confessioni religiose godono, poi, di un interesse legittimo alla prosecuzione secondo buona fede e alla conclusione positiva delle trattative, ponderabile con l'interesse pubblico, eventualmente contrapposto, a non sviluppare il dialogo e a non siglare l'intesa



all'intesa⁵⁴, e comunque dal "disconoscimento del carattere meramente politico alla decisione del Governo di non avviare trattative o di non approvare l'intesa raggiunta"⁵⁵.

Come si ricorderà, tale assunto ha portato ad ammettere la sindacabilità delle scelte del Governo, ma anche a discutere sulla possibilità per la confessione di promuovere un giudizio di ottemperanza, al fine di ottenere la nomina di un commissario *ad acta*, in grado di provvedere in luogo del Governo inerte. Una prospettiva, questa, singolare, anzi "surreale" - come è stato detto - se rapportata alla natura negoziale dell'intesa e al «punto di vista del Costituente che nelle intese proposte dall'on. Terracini aveva scorto [...] "una regolamentazione in largo senso concordataria", quindi, al massimo livello politico, con la partecipazione del Governo»⁵⁶. In ogni caso si tratta di una prospettiva contestata dalla Consulta nel 2016, quando ha riconosciuto natura solo

se vi ostano motivate ragioni a difesa di valori e di principi non negoziabili della Repubblica".

⁵⁴ Cfr. in tal senso **F. CORVAJA**, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 232; **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2003, p. 682 ss. Di recente si è soffermato sul punto **A. CESARINI**, *Ancora sul procedimento di stipulazione delle intese tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2019, p. 18 ss.

⁵⁵ Così **F. CORVAJA**, *Rimedi giuridici*, cit., p. 237, ritenendo quindi impugnabile "come dei normali atti amministrativi" la "decisione del Governo di non avviare trattative o di non approvare l'intesa raggiunta". A favore della configurabilità di un obbligo del Governo "quanto meno all'avvio delle trattative" di fronte a un soggetto qualificabile come confessione religiosa si espressero sia il Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza n. 6083 del 2011) sia le sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 16305 del 2013), convenendo con la dottrina che ha ammesso, al più, una discrezionalità tecnica in capo al Governo, sindacabile in sede giurisdizionale. Quanto poi alle successive tappe delle trattative una volta avviate, il Consiglio di Stato nel 2011 ha fatto comunque salva "la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero [...] di non tradurre in legge l'intesa medesima".

⁵⁶ Cfr. **N. COLAIANNI**, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, p. 5 ss. Cfr. anche **F. BERTOLINI**, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 12 aprile 2012, p. 7, che ritiene "paradossale" l'ipotesi di trattative "avviate e finanche concluse da commissari ad acta nominati in sede di ottemperanza"; **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*, cit., n. 27 del 2014, p. 16, nota 29.



politica alla fase governativa di avvio delle trattative⁵⁷, dando poi per indiscussa e indiscutibile la natura squisitamente politica della fase parlamentare, quindi della scelta del Parlamento di approvare o meno l'intesa⁵⁸.

Questi rilievi della Consulta sono capaci di pesare anche su ulteriori rimedi proposti in sede scientifica per contrastare sviluppi patologici del processo d'intesa. È noto che, a tal fine, si è provato a guardare anche a *strumenti giuridici esterni* "rispetto ai centri di decisione politica dello Stato", come tali soggetti al principio di rappresentanza e perciò alle influenze della maggioranza⁵⁹. Per questa via più voci, specie tra i costituzionalisti, hanno prospettato il ricorso al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, *ex art. 134 Cost.*, quale mezzo giuridico a disposizione delle confessioni "contro un atto o comportamento volto a escludere, arbitrariamente, il ricorso di quest(e) allo strumento della disciplina speciale negoziata"⁶⁰.

⁵⁷ Tante le riserve espresse in dottrina sulla solidità del ragionamento della Consulta, che tra l'altro ha finito per sommare e confondere questioni distinte (del riconoscimento del soggetto istante come confessione religiosa e dell'avvio delle trattative per la stipulazione di un'intesa), precludendo, nelle condizioni date, qualunque spazio di sindacabilità delle scelte governative. La Corte si è spinta anche a dire la sua sull'eventuale emanazione di una legge generale a tutela dell'uguale libertà delle confessioni religiose, ritenendola non necessaria o "imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa". Sulle riserve qui segnalate cfr. **L. CARLASSARE**, *L'atto politico tra "qualificazione" e "scelta": i parametri costituzionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2016, p. 557 ss.; **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *federalismi.it*, 30 marzo 2016, p. 4 ss.; **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, in particolare p. 11 ss.; **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*, cit., n. 21 del 2018, p. 11 ss.

⁵⁸ Così del resto si sono espressi anche il Consiglio di Stato, sez. IV, nella sentenza n. 6083 del 2011, e la Cassazione a sezioni unite, nella sentenza n. 16305 del 2013.

⁵⁹ Cfr. **A. GUAZZAROTTI**, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1996, p. 3925; **ID.**, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002, p. 224.

⁶⁰ **A. GUAZZAROTTI**, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., p. 3936. Si tratterebbe, nella specie, di un conflitto da menomazione, con il quale la confessione potrebbe contestare il modo in cui il Governo ha esercitato o sta esercitando le sue attribuzioni e da cui derivi un impedimento alle attribuzioni spettanti al ricorrente. Possibilisti in tale direzione **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali*, cit., pp. 93-94; **F. CORVAJA**, *Rimedi giuridici*, cit., pp. 228-



Devo ricordare che tale proposta è stata formulata il più delle volte al condizionale, sempre intendendo il termine “potere” dello Stato come attribuzione, potenzialmente riferibile a tutti i soggetti, anche esterni allo Stato-apparato⁶¹, «che hanno un ruolo, cioè una “attribuzione” assegnato dal testo costituzionale»⁶². Così alcuni hanno ammesso la configurabilità della confessione religiosa come potere dello Stato perché coinvolta “nella procedura d’intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.”, la cui iniziativa fa capo alla «confessione interessata, la sola “competente” a decidere se instaurare “rapporti” con lo Stato, stante l’impossibilità per il Parlamento di proporre esso stesso» una disciplina unilaterale al riguardo⁶³. Altri hanno ipotizzato la configurabilità della confessione come potere dello Stato per la sua “funzione di rilevanza costituzionale [...], se non altro perché fatta oggetto di previsione da parte di un principio fondamentale dell’ordinamento e volta alla salvaguardia di una libertà costituzionale, qual è appunto quella religiosa”⁶⁴. Più caute le posizioni di quanti hanno condizionato la

229; **L. D’ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese*, cit., pp. 683-684; **G. DI COSIMO**, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un’atipica richiesta di intesa tra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 10; **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 7. Gli Autori citati riprendono tutti il ragionamento seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 69 del 1978 sul caso del Comitato promotore del referendum abrogativo: allora la Corte ammise l’accesso al conflitto di attribuzione “anche a figure esterne rispetto allo Stato-apparato, quanto meno allorché ad esse l’ordinamento conferisca la titolarità e l’esercizio di funzioni pubbliche costituzionalmente rilevanti e garantite, concorrenti con quelle attribuite ai poteri ed organi statuali in senso proprio”. Lo ricorda **R. BIN**, *L’ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 18, per il quale il conflitto di attribuzione svolge “la sua funzione di ‘chiusura’ del sistema costituzionale, regolando ai sommi livelli i confini tra il mondo del diritto ed il mondo della politica, garantendo che questa si svolga nel rispetto dei ruoli e delle regole del gioco fissate da quello” (pp. 3-4).

⁶¹ Cfr. **A. RUGGERI**, **A. SPADARO**, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 332.

⁶² **R. BIN**, **G. PITRUZZELLA**, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, pp. 502-503, dove si precisa ulteriormente che non esistono soggetti i quali «siano di per sé “potere”, ma lo diventano in relazione a una determinata funzione». Su recenti ricorsi alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato cfr. **P. LOGROSCINO**, *La Corte costituzionale ancora sulla “impossibile” legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell’ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, 17 aprile 2019; **M. ARMANNO**, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come strumento di verifica della regolarità del procedimento legislativo e l’invalidabile soglia del controllo di ammissibilità*, in *Osservatorio costituzionale*, 7 luglio 2020.

⁶³ Così **A. GUAZZAROTTI**, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., pp. 3934-3935.

⁶⁴ **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 7, nota 24. Cfr. peraltro quanto



spendibilità del rimedio del conflitto di attribuzione a un ripensamento o aggiornamento - da parte del legislatore o della Consulta - di tale conflitto quale strumento di garanzia di tutte le sfere di autonomia costituzionalmente rilevanti⁶⁵.

Sta di fatto che oggi siamo fermi a quanto detto dalla Consulta nel 2016 a proposito del carattere discrezionale e insindacabile delle scelte del Governo, quindi anche della sua inattività e delle sue omissioni nel procedimento d'intesa⁶⁶.

Se poi pensiamo al caso qui in riferimento, dovremmo anche ben vagliare la disponibilità di una confessione, come quella dei TdG che vuole evitare qualunque compromissione con il mondo politico, a qualificarsi "potere dello Stato", sia pure nei termini precisati e solo agli effetti di cui all'art. 134 Cost. Al riguardo, può avere senso ricordare che i TdG scelsero di non partecipare alla "Coalizione per le intese religiose", costituita nel 2008 dalle confessioni che versavano nella loro stessa condizione, per sensibilizzare le istituzioni e le forze politiche a chiudere quanto prima le intese già negoziate⁶⁷. Ha senso ricordare inoltre le scelte fatte dalla Congregazione dei TdG in occasione della predisposizione e firma dei protocolli cosiddetti anti Covid, che furono siglati dal Ministero dell'Interno con più comunità religiose per regolare le celebrazioni in presenza. Anche allora la Congregazione si mosse in solitario, sembra predisponendo in un secondo momento, rispetto alle altre comunità, un proprio protocollo, poi ritenuto conforme dal Ministero⁶⁸. D'altra parte non è meno indicativa delle posizioni confessionali anche la scelta della

affermato in **A. RUGGERI, A. SPADARO**, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., p. 309.

⁶⁵ Così **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese*, cit., p. 684.

⁶⁶ Cfr. anche quanto affermato da **G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ**, *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 466, a proposito dei rapporti Stato-Regioni e del conflitto di attribuzione causato da omissioni o inattività dell'uno nei confronti delle altre e viceversa. Gli Autori precisano che, «naturalmente, quando si ha piena discrezionalità, nell'an, nel quando, oltre che nel quomodo, nessuna lesione può derivare dalla mera inattività. Invece il conflitto ha ragione di porsi in relazione ad attività vincolate nell'an e nel quando, se il comportamento omissivo sia "idoneo a produrre un'immediata violazione o menomazione di attribuzioni, come, per esempio, l'indebito rifiuto di adottare un provvedimento necessario affinché una regione sia posta in grado di esplicitare un'attribuzione ad essa costituzionalmente spettante" (sent. nn. 11 del 1976; 187 del 1984; 276 del 2007)».

⁶⁷ Lo ricorda **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il progetto di legge parlamentare*, cit., p. 1, nota 2.

⁶⁸ Cfr. **A. TIRA**, *Normativa emergenziale ed esercizio pubblico del culto. Dai protocolli con le confessioni diverse dalla cattolica alla legge 22 maggio 2020, n. 35*, in *Giustizia insieme*, 8 giugno 2020, p. 5 e nota 13.



strada europea, ovvero il ricorso alla Cedu, quale strumento giuridico esterno ai centri di decisione politica, utilizzato dalla Congregazione per far valere e tutelare le sue ragioni.

Comunque sia, trovo problematica la qualificazione di una confessione religiosa come potere dello Stato, sia pure nel senso di soggetto/potere esterno allo Stato-apparato e solo agli effetti dell'art. 134 Cost. Per quanto diretto a comporre un conflitto che si svolge tutto all'interno dell'ordine proprio dello Stato, e per funzioni o ruoli costituzionalmente definiti, il ricorso al conflitto di attribuzione incrocia, o anche solo sfiora il principio degli "ordini distinti"⁶⁹, essenza della laicità e ragione prima del percorso bilaterale per la regolamentazione dei rapporti Stato-confessioni religiose. Penso allora che parlare, pur con molti virgolettati, delle confessioni religiose come poteri dello Stato possa avere seri costi in termini di coerenza ordinamentale. Salvo ovviamente rinviare - come pure alcuni hanno fatto - a una eventuale ridefinizione di tale conflitto da parte del legislatore e/o della Consulta⁷⁰.

Tutte le difficoltà cui ho accennato aiutano a capire perché il rimedio giuridico su cui finiscono per convergere un po' tutte le analisi richiamate consista nella *definizione per via legislativa della procedura d'intesa*. Ciò non certo al fine di riconoscere una sorta di diritto a ottenere l'intesa, ritenuto inconfigurabile pressoché unanimemente, bensì al fine di coordinare le varie fasi, governativa e parlamentare, del procedimento d'intesa⁷¹ e - specie con riguardo alla fase iniziale - al fine di garantire la tutela giurisdizionale verso "un rifiuto immotivato o irragionevolmente motivato di aprire i negoziati finalizzati a verificare i margini effettivi di reciproca disponibilità delle parti" a proseguire il negoziato⁷². Non a caso la disciplina del procedimento d'intesa costituisce una delle parti

⁶⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 334 del 1996, punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Va detto che anche **A. GUAZZAROTTI**, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., pp. 3930 ss., si fa carico del rilievo relativo alla distinzione degli ordini ma lo supera in ragione dell'accezione di "potere" dello Stato richiamata nel saggio. Sul principio generale degli "ordini distinti" cfr. **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.

⁷⁰ **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese*, cit., p. 684.

⁷¹ Cfr. **G. DI COSIMO**, *Gli atei come i credenti?*, cit., p. 10.

⁷² **S. DOMIANELLO**, *Il matrimonio e le intese*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2019, p. 223 ss. Anche **A. GUAZZAROTTI**, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., p. 3933 parla di un "inesistente" diritto all'intesa. Così anche **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 7, nota 25.



qualificanti della recente *“Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia”* elaborata in sede scientifica⁷³. Ancora non a caso, la Consulta ha fatto chiaramente capire che la sua conclusione sulla natura politica e insindacabile delle scelte del Governo circa l’avvio di trattative sarebbe stata (e quindi potrebbe essere) diversa

“se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell’interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012)”⁷⁴.

Quanto sinora detto mi porta ad avere qualche perplessità anche intorno al ricorso alla Corte Edu del 2016, cioè intorno al rimedio giuridico scelto dalla Congregazione dei Testimoni di Geova.

Ho già ricordato come si è mossa la Corte europea, secondo modalità peraltro in linea con i canoni ricorrenti nella sua giurisprudenza⁷⁵. In essa la Corte ripete sempre che può trattare una questione solo quando tutti i ricorsi nazionali siano stati esauriti⁷⁶ e, in ogni caso, che non è suo compito dire allo Stato quale cooperazione adottare con questa o quella confessione, rischiando altrimenti di annullare il margine di apprezzamento dei singoli Stati. Tuttavia i giudici europei ripetono anche che lo Stato deve comunque indicare i criteri obiettivi e non discriminatori per accedere a date agevolazioni, in modo da offrire alle confessioni un’equa possibilità di chiedere il beneficio di uno statuto che offra vantaggi particolari per i culti⁷⁷. Qui ha senso ricordare inoltre che, in un caso riguardante i Testimoni di Geova, i giudici europei hanno avuto modo di stigmatizzare l’insistenza di certe corti nazionali sul

⁷³ Per il testo della *Proposta* di legge vedi *La legge che non c’è*, cit., p. 27 ss.

⁷⁴ Così si legge nella sentenza n. 52 del 2016, all’ultimo capoverso del punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Sulla giurisprudenza della Corte Edu cfr. **D. DURISOTTO**, *Istituzioni europee e libertà religiosa*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli 2016; **M. TOSCANO**, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo*, ETS, Pisa 2018.

⁷⁶ Cfr. di recente il caso *Religious Denomination of Jehovah’s Witnesses in Bulgaria v. Bulgaria*, ric. n. 5301/11, 10 novembre 2020 (def. 8 marzo 2021), al punto 73.

⁷⁷ Vedi il caso *Izzetin Doğan and Others. v. Turkey*, ric. n. 62649/10, 26 aprile 2016, al punto 183.



rifiuto di trattamenti sanitari per motivare provvedimenti restrittivi e radicali, come lo scioglimento della Comunità religiosa dei TdG⁷⁸.

Allora, che cosa potrebbe dire Strasburgo sul caso italiano dell'intesa?

Chissà - solo per azzardare qualche ipotesi - la Corte europea potrebbe rimarcare, se non stigmatizzare, la mancanza di una disciplina legislativa del procedimento di stipulazione delle intese, riprendendo e sfruttando il rilievo della Consulta che ho ricordato per ultimo (insindacabilità delle scelte del Governo stante anche l'assenza di precisi vincoli procedurali stabiliti per legge).

Mi piacerebbe che la Corte Edu dicesse qualcosa al riguardo e magari anche che - approfittando dell'occasione e appoggiandosi a qualche suo precedente - accennasse all'inconferenza della questione del sangue per negare o rinviare la chiusura di un'intesa e la sua approvazione. Ma tutti possiamo escludere che la Corte europea decida di entrare a gamba tesa nell'ordine proprio dell'Italia, arrivando a parlare di una sorta di obbligo del Governo, o addirittura del Parlamento, a proseguire o chiudere l'intesa e ad approvarla con legge.

C'è comunque da considerare che Strasburgo ha posto quesiti precisi all'Italia, chiedendole di rispondere sulla sussistenza di discriminazioni in danno della Congregazione nell'accesso a un insieme di agevolazioni⁷⁹. Ha senso precisare che alcuni dei benefici espressamente richiamati sono fruibili dalla Congregazione dei TdG a prescindere dalle intese, anche se alle condizioni certamente non generose né benevole imposte dalle norme sui "culti ammessi" (penso, ad esempio, alle tante cautele che circondano la possibilità di svolgere corsi di religione nelle scuole pubbliche, di cui all'art. 23, secondo comma, del r.d. n. 289 del 1930). Invece altri benefici richiamati dalla Corte europea ricalcano contenuti delle intese approvate con legge; tra essi figura, ad esempio, la possibilità di fruire delle forme pattizie di finanziamento agevolato⁸⁰.

⁷⁸ Cfr. il caso *Jehovah's Witnesses of Moscow and others v. Russia*, ric. n. 302/02, 10 giugno 2010 (def. 22 novembre 2010), in particolare ai punti 132 ss. Cfr. **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, p. 306 ss.; **G. CAROBENE**, *Normativa "anti estremismo" e libertà religiosa nella Federazione Russa. Il caso dei Testimoni di Geova*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 16 del 2020, in particolare p. 21 ss.

⁷⁹ Cfr. quanto ricordato alla nota 48.

⁸⁰ La Corte menziona in particolare il "diritto" di accedere al sistema dell'otto per mille, nonché il "diritto" per i suoi membri di beneficiare delle riduzioni d'imposta per le donazioni fatte alla Congregazione.



Ecco, considerando tali quesiti, mi preoccuperebbe un eventuale giudizio europeo che concludesse seccamente per la sussistenza di una discriminazione in danno della Congregazione perché esclusa dalla fruizione di benefici previsti solo nelle intese. Un giudizio di questo tipo si risolverebbe in una valutazione inadeguata e inappropriata del sistema costituzionale italiano delle intese, come anche in una valutazione capace di avallare o consolidare le *distorsioni viventi* di tale sistema. Quel giudizio, infatti, potrebbe portare a concludere che le intese costituiscono lo strumento unico e necessario per ovviare a trattamenti discriminatori tra le confessioni, ovvero per garantire a tutte la medesima disciplina e i medesimi benefici. Il che significherebbe obliterare la configurazione costituzionale delle intese, quale strumento finalizzato a soddisfare specifiche ed effettive esigenze di ciascuna confessione religiosa e, per ciò stesso, a dare vita a discipline differenziate. Tale configurazione è stata senz'altro ampiamente stravolta dalla e nella pratica, ma non per questo merita d'essere messa e chiusa bene in un cassetto. Semmai essa va recuperata quanto prima, o almeno quanto più possibile, con lo strumento appropriato: cioè con una legge generale, capace di offrire eguali opportunità d'azione a tutte le comunità religiose e soddisfare le loro comuni esigenze, provando così a rimediare alle attuali gravi distorsioni del sistema delle intese. Per questo penso che una censura europea come quella da ultimo ipotizzata non offrirebbe un buon contributo "al riequilibrio interno del sistema complessivo delle fonti" di disciplina in materia religiosa; piuttosto essa finirebbe per "aggiungere sviamenti a sviamenti e forzature a forzature"⁸¹.

⁸¹ Così **S. DOMIANELLO**, *Il matrimonio e le intese*, cit., p. 205, a proposito del "compito di riequilibrio normativo" (p. 204) al quale si ispira la già citata "Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia", senza arrendersi al dato fattuale, ovvero all'uso sinora fatto delle intese per "porre una disciplina omogenea, che oltretutto contiene norme promozionali e quindi, indirettamente, sfavorisce le confessioni senza intesa". Per questi ultimi accenti sul dato fattuale vedi **G. DI COSIMO**, *Carta bianca al Governo*, cit., pp. 49-50. Cfr. anche **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*, n. 1/2014, p. 113 ss.

Per ritornare ancora sulle possibili risposte di Strasburgo, ritengo improbabile che la Corte europea decida di addentrarsi nel sistema italiano sino a dire quali benefici possano essere oggetto d'intesa e quali, invece, non possano esserlo per evitare discriminazioni. Tra l'altro i giudici europei dovrebbero confrontarsi, al riguardo, con i rilievi sviluppati dalla Consulta nel 1996, quando, nella sentenza n. 178, ritenne preclusa la possibilità di estendere alle confessioni senza intesa, e ai loro membri, le agevolazioni finanziarie previste in sede pattizia. Era in discussione, allora, la deducibilità dal reddito imponibile entro il limite previsto dalla legislazione di derivazione pattizia (allora



Sono veramente poche le considerazioni che mi sento di trarre dal mio rincorrere e vagliare più ipotesi o rimedi giuridici, senza riuscire a offrire aiuti immediati e concreti alla situazione in cui versa il negoziato con i TdG.

La prima, più scontata, considerazione riguarda l'istituto dell'intesa. Penso rimanga un punto fermo per tutti che parlare di un qualche obbligo del Governo a proseguire o chiudere accordi aperti, o di un qualche vincolo del Parlamento ad approvare con legge un'intesa sottoscritta, significhi ragionare su un altro sistema, diverso da quello tracciato dai costituenti, anche se con formule generiche⁸²: l'intesa è e resta pur sempre un accordo e "per *accordarsi* bisogna per forza di cose essere in due"⁸³. Il che non vuol anche dire escludere un dovere di leale collaborazione tra i negoziatori, o di "lealtà istituzionale" da parte del Governo⁸⁴, per quanto la sentenza della Consulta del 2016 non abbia certo aiutato a dare conto e ragione di tale dovere.

Da qui la seconda considerazione che mi sento di fare e che riguarda i rimedi giuridici rispetto a situazioni simili a quella in cui versa l'intesa con i TdG. Tali situazioni dovrebbero e potrebbero trovare soluzioni adeguate a opera del legislatore, in regole generali, di carattere procedurale e sostanziale, capaci di dare attuazione alle formule sparse dalla Costituzione intorno al fenomeno religioso, nonché intorno alle attribuzioni e ai ruoli dei soggetti parte di quel fenomeno⁸⁵.

2.000.000 lire) alle erogazioni liberali a favore della Congregazione dei TdG. Come si ricorderà, la Consulta eccepì la mancanza al riguardo di una "disciplina posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio del diritto" di libertà religiosa, esistendo invece "distinte disposizioni specifiche, aventi ciascuna un contenuto precettivo variamente modulato". È il caso di ricordare che anche i giudici europei, quando hanno rilevato discriminazioni tra confessioni, hanno preso a riferimento per lo più *leggi generali* dello Stato. Così è avvenuto, ad esempio, nel caso *Gütl v. Austria*, ric. n. 49686/99 del 12 marzo 2009. Ricordo che in tale occasione i giudici europei si occuparono dell'esenzione dal servizio militare per i ministri di culto in relazione alle distinzioni operate da leggi generali dello Stato tra comunità religiose riconosciute come enti di diritto privato e società religiose di diritto pubblico (n. 38). Quei giudici ritennero allora irragionevole la mancata estensione dell'obiezione di coscienza al servizio militare ai ministri di culto delle comunità religiose di diritto privato rispetto a quelle di diritto pubblico.

⁸² Cfr. **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 117, il quale faceva rilevare come l'espressione *sulla base di intesa*, di cui all'art. 8 Cost., avesse "una certa genericità".

⁸³ Così **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 25.

⁸⁴ Cfr. **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 6.

⁸⁵ Vedi di recente **G. CASUSCELLI**, *Gli "effetti secondari" (ma non troppo) della pandemia*



Dunque sto affidando a una legge la composizione dei problemi da me accennati. E così sto finendo per auspicare un rimedio giuridico fortemente condizionato da scelte politiche, come sono quelle legate all'evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento e tra maggioranza e minoranza parlamentare.

L'esperienza dell'intesa con i Testimoni di Geova non mi consente, purtroppo, di ben sperare in una prossima evoluzione di quei rapporti nei termini auspicati. Naturalmente sarei felice d'essere smentita.

sul diritto ecclesiastico italiano e le sue fonti, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2021, in particolare p. 10 ss.