

**diritto** *Supplemento  
alla rivista*

**7**

*Quaderno monografico*

**religioni**

1984-2024: Concordato, intese  
e legislazione ecclesiastica  
tra passato, presente e futuro

Atti del Convegno nazionale dell'Associazione dei docenti  
della disciplina giuridica del fenomeno religioso  
(Palermo, 7-8 novembre 2024)

*a cura di*

Maria d'Arienzo, Mario Ferrante, Fabiano Di Prima,  
Antonio Ingoglia, Anna Sveva Mancuso

*Diritto e Religioni*  
Quaderno Monografico 7  
Supplemento Rivista, Anno XX n. 1-2025

# 1984-2024: Concordato, intese e legislazione ecclesiastica tra passato, presente e futuro

Atti del Convegno nazionale dell'Associazione dei docenti  
della disciplina giuridica del fenomeno religioso  
(Palermo, 7-8 novembre 2024)

*a cura di*

MARIA D'ARIENZO, MARIO FERRANTE, FABIANO DI PRIMA,  
ANTONIO INGOGLIA, ANNA SVEVA MANCUSO

*Volume finanziato dall'Associazione NICHIFE*



*Un ringraziamento particolare per il sostegno fornito alla realizzazione del Convegno va alla Regione Siciliana, all'Assemblea Regionale Siciliana, al Comune di Palermo, all'Università degli Studi di Palermo, al Dipartimento di Giurisprudenza, al Dipartimento SPPEFF, al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Palermo, all'Associazione dei docenti della disciplina giuridica del fenomeno religioso (ADEC, al Centro Sturzo e all'Associazione NICHIFE.*

7-8 NOVEMBRE

COMPLESSO  
MONUMENTALE  
DELLO STERIO  
SALA MAGNA  
PIAZZA MARINA 61, PALERMO

## COMITATO SCIENTIFICO-ORGANIZZATIVO:

OBABO CONDOBELLI  
MARIA D'ARRENZO  
MARIO FERRANTE  
ALESSANDRO FERRARI  
ILIA PASQUALI CERROLI  
FABIANO DI PRIMA  
ANTONIO INOCCLIA  
ANNA SVEVA MANCUSO

## SEGRETARIA ORGANIZZATIVA:

DAVIDE CALANTONI  
GIULIA DANIELE  
SALVATORE MALLUZZO  
ROSANGELA MICCICHÉ  
GRAZIA PETRULLI  
DÉSIRÉE PAPPALARDO

Per informazioni e richieste:  
infoconvegno.adeepalermo@gmail.com

CONVEGNO  
ADEC 2024

# 1984-2024: Concordato, intese e legislazione ecclesiastica tra passato, presente e futuro

CON IL PATROCINIO DI:

CONVEGNO  
ADEC 20247-8 NOVEMBRE  
COMPLESSO MONUMENTALE  
DELLO STERIO  
SALA MAGNA  
PIAZZA MARINA 61, PALERMO

## Programma

Giovedì  
7 novembre

PRIMA  
GIORNATA  
ore 15,00-18,00

## TRIVOLA ROTONDA

La dottrina ecclesiasticistica  
e le questioni istituzionali

15.00

## Saluti istituzionali

Massimo Maffi *Magistrato Rettore  
Università degli Studi di Palermo*  
Renato Schifari *Presidente  
della Regione Siciliana*  
Carlo Galvagno *Presidente  
dell'Associazione Regione Siciliana*  
Roberto Lagola *Giudice di Palermo*  
Armando Pata *Direttore del  
Dipartimento di Giurisprudenza*  
Cristina De Marco *Coordinatore  
del Corso di Studi in Giurisprudenza*  
Giacchino Levano *Direttore del  
Dipartimento SPICYT*  
Presidente del Centro Studi *Storici*  
Dario Greco *Presidente del Consiglio  
dell'Ordine degli Avvocati di Palermo*  
Guglielmo Nicastro *Presidente  
Associazione NARAI*

## Apertura dei lavori

Maria d'Arrenzo *Università degli Studi  
di Napoli Federico II - Presidente Adec*

Francesco Margiotta Broglio  
*igi Presidente della Commissione  
consuliva per la libertà religiosa -  
Presidente del Consiglio*

Fraugate Annicchino *Organizzatore  
per la Scienza e la Cooperazione  
in Europa*

Cerulina Boni *Presidente della  
Commissione intese e libertà religiosa -  
Presidente del Consiglio*

Sara Domianello *Consiglio  
per le Relazioni con l'Isiam Italiano -  
Ministero dell'Interno*

Andrea Bettolini *l'ando-Lello  
di Calò*

Antonio Fusillo *Commissione  
per la classificazione delle opere  
chemiografiche*

## Moderatore:

Salvatore Bortoloni *igi Ordinario  
di Diritto Canonico ed Ecclesiastico -  
Università degli Studi di Palermo*

19.45 **Visita guidata del Teatro Massimo  
di Palermo**  
e seguire Cena sociale  
c/o Sala degli Stemm  
del Teatro Massimo

## Programma

Venerdì  
8 novembre

SECONDA  
GIORNATA  
ore 09,00-18,30

09.00

INIZIO DEI LAVORI  
FATTORE RELIGIOSO  
E DIMENSIONE CULTURALE

Michele Madonna *Università  
degli Studi di Pavia*

Francesco Alcino *Università  
LUMSA Giuseppe Dejmario*

## Discussant:

Perluigi Consorti *Università  
degli Studi di Pisa*

Intervento da remoto:  
Francesca Paolo Sisto *vice Ministro  
della Giustizia*

11.00

## Coffee break

ENTI RELIGIOSI  
ED ENTI ECCLESIASTICI  
TRA DIRITTO COMUNE  
E LEGISLAZIONE BILATERALE

Paolo Cavano *Università LUMSA - Roma*

Daniela Mirani *Università  
degli Studi di Milano*

## Discussant:

Mario Mile *Università  
degli Studi di Padova*

12.15 **Visita guidata del Complesso  
monumentale dello Sterio**

13.30

## Light lunch

15.30

Ripresa dei lavori  
LIBERTÀ RELIGIOSA  
E METAMORFOSI  
DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO

Rietro Lo Iacono *Università LUMSA -  
Palermo*

Giuseppe D'Angelo *Università  
degli Studi di Salerno*

## Discussant:

Franca Florio *Università  
degli Studi di Cagliari*

17.15

NUOVE PROSPETTIVE  
DEL DIRITTO ECCLESIASTICO  
TRA BILATERALITÀ  
E COLLABORAZIONE

Mario Ricca *Università degli Studi  
di Bari*

Roberto Mazzola *Università  
degli Studi del Piemonte Orientale*

Marco Ventura *Università  
degli Studi di Siena*

## Moderatore:

Carmela Ventrella *Università  
degli Studi Aldo Moro di Bari*

Conclusioni

Mario Ferrante *Università degli Studi  
di Palermo - Delegato del Rettore  
per i rapporti con la Chiesa Cattolica  
e le altre confessioni religiose,  
con la Curia romana  
e le Università Pontificie*



# Diritto e Religioni

## Semestrale

### Gruppo Periodici Pellegrini

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttore Fondatore*  
Mario Tedeschi †

*Direttrice*  
Maria d'Arienzo

#### *Comitato scientifico*

A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, A. Bettetini, F. Bolognini, B. Chelini-Pont, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, W. Decock, P. Di Marzio, Card. P. Erdő, F. Falchi, M. Ferrante, A. Fuccillo, M. Introvigne, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro †, K. Martens, J. Martínez-Torrón, M. F. Maternini, A. Melloni, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, K. Pennington, E. Petit, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò †, M. Ricca, A. Stabellini, P. Szabó, A. Talamanca, E. Tawil, P. Valdrini, C. Ventrella, M. Ventura, F. Zanchini di Castiglionchio, A. Zanotti

#### *Struttura della rivista:*

#### Parte I

##### SEZIONI DIRETTORI SCIENTIFICI

*Antropologia culturale* M. Minicuci  
*Diritto canonico* P. Szabó, C. Ventrella  
*Diritti confessionali* V. Fronzoni, A. Vincenzo  
*Diritto ecclesiastico* A. Bettetini  
*Diritto vaticano* V. Marano  
*Sociologia delle religioni e teologia* M. Pascali  
*Storia delle istituzioni religiose* O. Condorelli

#### Parte II

##### SETTORI RESPONSABILI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa* G. Bianco, F. Di Prima, F. Balsamo, C. Gagliardi  
*Giurisprudenza e legislazione canonica e vaticana* S. Carmignani Caridi, M. Carni, E. Giarnieri, P. Palumbo, P. Stefani  
*Giurisprudenza e legislazione civile* A. Miccichè, Raffaele Santoro, Roberta Santoro  
*Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria* G. Chiara, C. M. Pettinato, I. Spadaro  
*Giurisprudenza e legislazione internazionale* S. Testa Bappenheim  
*Giurisprudenza e legislazione penale* V. Maiello  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria* L. Caprara, O. Daniele, L. Decimo, F. Vecchi

#### Parte III

##### SETTORI RESPONSABILI

*Lecture, recensioni, schede, segnalazioni bibliografiche* M. d'Arienzo

AREA DIGITALE F. Balsamo, A. Borghi, C. Gagliardi

*Direzione e Amministrazione:*

Luigi Pellegrini Editore srl

Via Luigi Pellegrini editore, 41 – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Sito web: [www.pellegrinieditore.it](http://www.pellegrinieditore.it)

*Direzione scientifica e redazione*

I Cattedra di Diritto ecclesiastico Dipartimento di Giurisprudenza

Università degli Studi di Napoli Federico II

Via Porta di Massa, 32 Napoli – 80133

Tel. 338-4950831

E-mail: [dirittoereligioni@libero.it](mailto:dirittoereligioni@libero.it)

Sito web: [rivistadirittoereligioni.com](http://rivistadirittoereligioni.com)

Indirizzo web rivista: [rivistadirittoereligioni.com](http://rivistadirittoereligioni.com)

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l'Italia, € 75,00

per l'estero, € 120,00

un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente

link: <https://www.pellegrinieditore.it/singolo-articolo-in-pdf/>

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore

Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza

Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672

E-mail: [info@pellegrinieditore.it](mailto:info@pellegrinieditore.it)

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

– versamento su conto corrente postale n. 11747870

– bonifico bancario Iban IT 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena

– assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.

– carta di credito sul sito <https://www.pellegrinieditore.it/diritto-e-religioni/>

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l'anno

riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si inten-

dono rinnovati per l'anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro

rimessa dell'importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo

numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile

giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso

per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il *sito web*: [rivistadirittoereligioni.com](http://rivistadirittoereligioni.com)

Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

## INDICE

<i>Introduzione</i>	
MARIA D'ARIENZO .....	pag. 11

### DOTTRINA ECCLESIASTICISTICA E RUOLI ISTITUZIONALI

<i>La dottrina ecclesiasticistica e il principio di bilateralità</i>	
SALVATORE BORDONALI .....	» 21
<i>Religione e sicurezza: un paradigma in trasformazione. Il lavoro del panel di esperti dell'OSCE/ODIHR</i>	
PASQUALE ANNICCHINO	
Panel di esperti dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE/ODIHR) sulla libertà di religione o convinzione .....	» 23
<i>Il Fondo Edifici di Culto</i>	
ANDREA BETTETINI	
Consiglio di amministrazione del Fondo Edifici di Culto .....	» 32
<i>La Commissione per le intese con le confessioni religiose</i>	
GERALDINA BONI	
Presidente della Commissione per le intese con le confessioni religiose e la libertà religiosa presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri .....	» 36
<i>L'occasione e l'esperienza della nomina in seno al Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano</i>	
SARA DOMIANELLO	
Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano presso il Ministero dell'Interno .....	» 52
<i>L'esperienza ecclesiasticistica al servizio della Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche</i>	
ANTONIO FUCCILLO	
Commissione per la classificazione delle opere cinematografiche presso il Ministero della Cultura .....	» 62

### FATTORE RELIGIOSO E DIMENSIONE CULTURALE

<i>Fattore religioso e dimensione culturale. Dal 'monismo' al 'pluralismo' e dall' 'antitesi' alla 'prossimità'</i>	
MICHELE MADONNA .....	» 75
<i>Fattore religioso e dimensione culturale nella scuola</i>	
FRANCESCO ALICINO .....	» 89

<i>Oltre il binomio cultura-religione: prospettive per una società superdiversa</i>	»	113
PIERLUIGI CONSORTI.....		

ENTI RELIGIOSI ED ENTI ECCLESIASTICI:  
TRA DIRITTO COMUNE E LEGISLAZIONE BILATERALE

<i>Enti religiosi ed enti ecclesiastici: alcune questioni emergenti tra diritto comune e legislazione bilaterale</i>	»	121
PAOLO CAVANA .....		

<i>Enti Religiosi, Terzo Settore e interesse generale. Traiettorie di un cambiamento normativo e culturale a quarant'anni dalla revisione del Concordato</i>	»	135
DANIELA MILANI .....		

<i>Enti religiosi e riforma del Terzo settore: problematiche emergenti</i>	»	159
MANLIO MIELE.....		

LIBERTÀ RELIGIOSA E METAMORFOSI DEL FINANZIAMENTO PUBBLICO

<i>Libertà religiosa e metamorfosi del finanziamento pubblico dei culti. Principi generali e diritto vivente a quarant'anni dalla nuova stagione pattizia</i>	»	167
PIETRO LO IACONO .....		

<i>Libertà religiosa e metamorfosi del finanziamento pubblico. Nel diritto unilaterale</i>	»	203
GIUSEPPE D'ANGELO .....		

<i>Libertà religiosa e finanziamento pubblico. Intorno ai percorsi pattizi e ad alcune questioni ancora aperte</i>	»	226
PIERANGELA FLORIS .....		

NUOVE PROSPETTIVE DEL DIRITTO ECCLESIASTICO  
TRA BILATERALITÀ E COLLABORAZIONE

<i>Bilateralità e collaborazione come spazio di libertà</i>	»	245
MARCO VENTURA .....		

<i>Minoranze religiose, bilateralità e normalizzazione</i>	»	254
ROBERTO MAZZOLA .....		

<i>Bilateralità, libertà, criticità: una sintesi</i>	»	262
CARMELA VENTRELLA .....		

<i>Conclusioni</i>	»	267
MARIO FERRANTE .....		

## INDEX

<i>Introduction</i>	
MARIA D'ARIENZO .....	pag. 11

### ECCLESIASTICISTIC DOCTRINE AND INSTITUTIONAL ROLES

<i>Ecclesiasticistic Doctrine and Principle of Bilaterality</i>	
SALVATORE BORDONALI .....	» 21
<i>Religion and Security: A Paradigm in Transformation.</i>	
PASQUALE ANNICCHINO	
<i>The Work of the OSCE/ODIHR panel of experts</i>	
Panel of Experts of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR) on Freedom of Religion or Belief .....	» 23
<i>The Fund for Religious Buildings</i>	
ANDREA BETTETINI	
Board of Directors of the Fund for Religious Building .....	» 32
<i>The Commission for Agreements with Religious Confessions</i>	
GERALDINA BONI	
President of the Commission for Agreements with Religious Confessions and for Religious Freedom at the Presidency of the Council of Ministers .....	» 36
<i>The Occasion and Experience of the Appointment to the Council for Relations with Islam in Italy</i>	
SARA DOMIANELLO	
Council for Relations with Italian Islam at the Ministry of the Interior .....	» 52
<i>The Ecclesiasticistic Expertise Serving the Commission for the Classification of Cinematographic Works</i>	
ANTONIO FUCCILLO	
Commission for the Classification of Cinematographic Works at the Ministry of Culture .....	» 62

### RELIGIOUS FACTOR AND CULTURAL DIMENSION

<i>Religious Factor and Cultural Dimension: from 'Monism' to 'Pluralism' and from 'Antithesis' to 'Proximity'</i>	
MICHELE MADONNA .....	» 75
<i>Religious Factor and Cultural Dimension in Schools</i>	
FRANCESCO ALICINO .....	» 89
<i>Beyond the Culture–Religion Binomial: Perspectives for a Superdiverse Society</i>	
PIERLUIGI CONSORTI.....	» 113

RELIGIOUS ENTITIES AND ECCLESIASTICAL ENTITIES:  
BETWEEN GENERAL LAW AND BILATERAL LEGISLATION

<i>Religious Entities and Ecclesiastical Entities: Emerging Issues between General Law and Bilateral Legislation</i>	
PAOLO CAVANA .....	» 121
<i>Religious Entities, Third Sector, and Public Interest. Trajectories of Legal and Cultural Change Forty Years after the Revision of the Concordat</i>	
DANIELA MILANI .....	» 135
<i>Religious Entities and Third Sector Reform: Emerging Issues</i>	
MANLIO MIELE.....	» 159

RELIGIOUS FREEDOM AND METAMORPHOSIS OF PUBLIC FINANCING

<i>Religious Freedom and Metamorphosis of the Public Financing of Cults. General Principles and Living Law at Forty Years from the new Covenantal Season</i>	
PIETRO LO IACONO .....	» 167
<i>Religious Freedom and the Metamorphosis of Public Funding: in Unilateral Law</i>	
GIUSEPPE D'ANGELO .....	» 203
<i>Religious Freedom and Public Funding. On Bilateral Pathways and Some Still Open Issues</i>	
PIERANGELA FLORIS .....	» 226

NEW PERSPECTIVES OF LAW AND RELIGION  
BETWEEN BILATERALITY AND COLLABORATION

<i>Bilaterality and Collaboration as a Space of Freedom</i>	
MARCO VENTURA .....	» 245
<i>Religious Minorities, Bilateralism and Normalization</i>	
ROBERTO MAZZOLA .....	» 255
<i>Bilateralism, Freedom, Critical Issues: a Synthesis</i>	
CARMELA VENTRELLA.....	» 262
<i>Conclusions</i>	
MARIO FERRANTE .....	» 267

## *Minoranze religiose, bilateralità e normalizzazione*

### *Religious Minorities, Bilateralism and Normalization*

ROBERTO MAZZOLA

Sicuramente sarà solo una suggestione, così come sono ben consapevole della differente natura dei due fenomeni, tuttavia la convinzione che vi sia tra loro una qualche analogia è una suggestione che fatico a archiviare. Mi riferisco, in primo luogo, giusto per capire, alla norma contenuta nel comma 2 dell'art. 9 della legge 91 del 1992. Tale disposizione prevede che il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, possa concedere allo straniero la cittadinanza: «quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato». Ciò vuol dire che la posizione giuridica degli apolidi o degli stranieri che si trovino nelle condizioni previste alle lettere e) e f) del primo comma muta improvvisamente, vuoi grazie allo *ius soli sportivo* regolato dalla l. n. 12 del 2016, così come modificata dall'art. 16 del D. Lgs. n. 36/2021<sup>1</sup>, vuoi per essere stati protagonisti di atti di particolare coraggio e valore civico. In entrambi i casi il premio per il coraggio manifestato, o per l'onore atletico dimostrato nell'interesse della nazione può tradursi nel riconoscimento della cittadinanza italiana. Chi, al contrario, ha la sfortuna di essere una persona qualunque priva di specifiche capacità sportive e di particolare coraggio, o pur possedendole, di non avere mai avuto la fortuna e l'opportunità di manifestarle pubblicamente, dovrà rassegnarsi alla lunga o incerta attesa prima di poter vedersela eventualmente riconosciuta.

Ebbene, anche nel meccanismo che regola l'accesso alle intese, pur con tutti i distinguo del caso, mi sembra emergano processi analoghi. In partico-

---

<sup>1</sup> Ai sensi della normativa vigente a decorrere dal 1 luglio 2023, i minori di anni diciotto che non siano cittadini italiani possono essere tesserati per società affiliate a Federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate o enti di promozione sportiva anche paralimpici con le stesse procedure previste per il tesseramento dei cittadini italiani anche qualora non siano in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno, purché siano iscritti da almeno un anno a qualsiasi classe dell'ordinamento scolastico italiano.

lare, le due dinamiche sembrano convergere là dove il destino delle donne e degli uomini in attesa del riconoscimento di cittadinanza soggiace a quella medesima condizione d'incertezza e d'imprevedibilità, una sorta di 'fato' istituzionale, che scandisce il destino di molte confessioni religiose non ancora approdate nel sistema privilegiato delle intese<sup>2</sup>. Insomma, la pazienza, e a volte la quiete della non speranza sperimentata da uomini e donne in attesa di essere riconosciuti come cittadine e cittadini italiani ha non poche analogie con le lunghe attese, spesso sfocianti in rifiuti, in silenzi o in atti parlamentari di dubbia credibilità<sup>3</sup>, degli attori religiosi desiderosi di sottrarsi alla condizione giuridica di culti ammessi e per tale ragione non pienamente 'integrati'. Come osserva infatti Marcello Toscano: «l'operare (dello stato) sembra talvolta rispondere a un autoassolvente 'liberi tutti' – di fare o non fare, di regolare in un modo piuttosto che in un altro, di interloquire con qualcuno e non con qualcun altro, e via dicendo –, in una versione aggiornata (ma non troppo) dell'arbitrio assolutista; di converso, mi pare che l'animus confessionale sia più efficacemente sintetizzato in un appello al 'si salvi chi può', posto che solo ai gruppi che presentano certi requisiti di 'affidabilità' e reputazione è consentito accedere a discipline giuridiche di vantaggio per mezzo di accordi con lo Stato»<sup>4</sup>.

In entrambi i casi la logica sottesa è quella *premiale*. Come l'autorità statale in forza di un concerto di pareri decide, a titolo di ricompensa o in ragione di particolari eventi, se concedere o non la cittadinanza, così il governo e il parlamento, nell'esercizio dei loro rispettivi poteri, decidono discrezionalmente se mutare o non l'assetto giuridico del rapporto con la confessione religiosa richiedente. Come l'apolide o lo straniero conquistano la 'normalità' attraverso la cittadinanza, analogamente l'attore religioso per mezzo dell'intesa si "normalizza" cessando di stupire in quanto accetta di aderire ai comuni e diffusi schemi di comportamento sociale. Se infatti la sua presenza fino a prima della stipula dell'intesa era in un certo qual modo 'disfunzionale' al sistema, attraverso l'accordo ex art. 8 comma 3 cessa di essere tale: l'attore religioso smette di essere soltanto considerato come culto 'ammesso' e diventa, in tutto e per tutto, culto pienamente integrato al sistema capace di offrire

---

<sup>2</sup> Cfr. ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, p. 124 ss.

<sup>3</sup> Cfr. Senato della Repubblica, Legislatura 19<sup>a</sup>, seduta n. 234, Atto di Sindacato ispettivo n. 4-01531 da parte del Sen. Speranzon, pubblicato il 22 ottobre 2024, in <<https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/showText?tipodoc=Sindisp&leg=19&id=1430044>>.

<sup>4</sup> FABIANO DI PRIMA-MARCELLO TOSCANO, *Il principio di bilateralità in espansione: la cooperazione tra istituzioni pubbliche e comunità di fede (verso un'efficiente garanzia di tutela degli interessi religiosi)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), fasc. n. 14, 2024, p. 79.

aspettative di comportamento quotidiane conformi ai costumi e alle abitudini della maggioranza. La normalità, infatti, sotto il profilo sociologico si ha là dove configura una rete di rapporti dove individui appartenenti allo stesso microcosmo culturale sono capaci di assicurare «un processo di mutua comprensione e collaborazione adattiva»<sup>5</sup>.

Una normalità ricercata, ovviamente, con più insistenza, ma va detto, anche con minore facilità, là dove si ha a che fare con società permeate da continue infiltrazioni d'incertezza e instabilità valoriali. Ovviamente più tale processo è intenso, cosa che generalmente avviene nelle società a forte pluralismo religioso, più si ricercano punti di riferimento valoriali e normativi, i cosiddetti valori comuni, che sostanziano quella che la Cassazione del 2017 ha definito “valori del mondo occidentale”<sup>6</sup>. Un assetto di principi e diritti in grado di definire i contorni della normalità etico-sociale intesa come comune modo di narrare la società e il mondo e, ancor più, come modo di comportarsi e di concepire la stessa esistenza. Diviene così anormale tutto ciò che si discosta da ciò che la maggioranza di un gruppo ritiene essere decoroso, conveniente o necessario<sup>7</sup>. La normalità sta quindi nella media dei comportamenti, l'anormalità è tutto ciò che se ne discosta, cosicché finisce per essere anormale il sistema di valori e di comportamenti disfunzionali al sistema, in quanto è indubbio che la normalità «cementa la collettività e si conforma agli standard normativi»<sup>8</sup>.

*Premialità/normalità* sono dunque i termini attraverso cui leggere, oggi, la bilateralità apicale *ex* comma 3 art. 8 Cost. Le intese, insomma, sembrano essersi trasformate sempre più in una sorta di ‘attestato di conformità al sistema’, un vero e proprio marchio di certificazione di compatibilità e adeguatezza ai valori costituzionali il cui accertamento rientra, tuttavia, nella sfera della discrezionalità politica<sup>9</sup>, come ricorda la Corte costituzionale nella sentenza 52 del 2016, dal momento che nella perdurante assenza di un modello astratto la giurisprudenza costituzionale non può che confermare quanto invece

---

<sup>5</sup> ELENA BETTINELLI, *Il concetto di normalità come costruzione socio-culturale. Valori, norme, proiezioni della realtà e dell'individuo*, Mimesis, Milano, 2019, p. 29.

<sup>6</sup> Sent. Corte Cass. Sez. 1, n. 24084 del 31 marzo 2017 si legga a commento: ALESSANDRO NEGRI, *Sikh condannato per porto del kirpan: una discutibile sentenza della Cassazione su immigrazione e “valori del mondo occidentale”*, in *Dir. pen. cont.*, 7-8, 2017, pp. 246-261.

<sup>7</sup> Cfr. ELENA BETTINELLI, *Il concetto di normalità come costruzione socio-culturale. Valori, norme, proiezioni della realtà e dell'individuo*, cit., p. 148.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>9</sup> Cfr. Camera dei Deputati, n. 1627, art. 4 (*Criteri di adeguamento*), *Proposta di legge d'iniziativa dei deputati La Malfa, Nucara, “Istituzione del Consiglio delle associazioni islamiche italiane”*, 11 settembre 2006, in <[https://documenti.camera.it/\\_dati/leg15/lavori/stampati/pdf/15PDL0041200.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg15/lavori/stampati/pdf/15PDL0041200.pdf)>

emergente dalla prassi concreta non vincolante nell'ambito delle intese tra Stato e confessioni acattoliche: ossia che «sedersi al tavolo delle trattative ed addivenire ad un'intesa non è configurata da alcuna disciplina come attività obbligatoria per il Governo ma è, piuttosto, lasciata al libero consenso di quest'ultimo ed alla altrettanto libera istanza della confessione richiedente»<sup>10</sup>.

Due gli indizi al riguardo: innanzitutto l'isciversi delle intese nella logica e nelle dinamiche dell'atto politico ai sensi di quanto dispone l'art. 7, comma 1 del D.Lgs. n. 104/2010 attuativo dell'articolo 44 della l. 18 giugno 2009, n. 69, così come modificato dal D.L. n. 133/2023. Una normativa, quest'ultima, che contiene le disposizioni urgenti in materia d'immigrazione e protezione internazionale, nonché il supporto alle politiche di sicurezza e la funzionalità del Ministero dell'interno. In seconda battuta l'estendersi del fenomeno della c.d. 'bilateralità diffusa' che è andata via via ampliandosi grazie all'iniziativa, così osserva Alicino, di rami specifici dell'amministrazione statale, quelli «alle prese con settori contigui con i problemi pratici della libertà: settori in cui la ragione laica del diritto positivo è di fatto demandata alla quotidiana esperienza amministrativa che, non a caso, implica forme di informale o non convenzionale bilateralità, come tali diverse da quelle iscritte negli artt. 7 e 8 comma 3 Cost.»<sup>11</sup>, ma, al contrario, ascrivibili a una normativa unilaterale com'è la l. 241 del 1990 in forza della quale: «qualunque soggetto portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio, hanno facoltà di intervenire nel procedimento amministrativo»<sup>12</sup>. Tutto ciò ha determinato, scrive Freni<sup>13</sup>, la proliferazione di accordi dalla veste fluida e elastica, espressione tipica di un'azione amministrativa di natura consensuale.

In riferimento al primo punto mi limito a una semplice considerazione: se fosse vero che le intese, ma in generale la bilateralità apicale, siano esclusivamente funzionali alla disciplina di questioni concrete, espressione, cioè, di specifiche istanze delle singole confessioni religiose, perché mai opporre resi-

---

<sup>10</sup> STEFANO AGOSTA, *Dalla onni-potenza alla pluri-potenza del potere politico: la questione dell'insindacabilità dell'atto politico nella giurisprudenza costituzionale in materia di intese stato-confessioni acattoliche (e nel suo più recente seguito giurisprudenziale)*, in *Riv. AIC* (Ass. it. costituzionalisti), 1, 2024, p. 288.

<sup>11</sup> FRANCESCO ALICINO, *Dalla bilateralità pattizia alla bilateralità amministrativa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2023, p. 164.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Cfr. FORTUNATO FRENI, *I "nuovi accordi" Stato-confessioni in Italia tra bilateralità necessaria e diffusa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoe chiese.it>), fasc. n. 15, 2020, pp. 19-34. Si legga anche: GIOVANNI BATTISTA VARNIER, *Le problematiche del rapporto stato-minoranze confessionali*, in VITTORIO PARLATO, GIOVANNI BATTISTA VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 3-33.

stenza all'accesso alle intese con alcuni attori religiosi, per poi, con i medesimi chiudere accordi a livello di mini-intese? Per essere più espliciti: perché, ad esempio, l'accordo apicale con le principali rappresentative islamiche appare ancora lontano, tant'è che le bozze di intese circolate negli ormai lontani anni Novanta appaiono come vecchie cartoline sbiadite<sup>14</sup>, mentre le mini-intese fra il DAP e l'UCOII<sup>15</sup>, da una parte, e quella fra il DAP e la Confederazione islamica italiana<sup>16</sup> dall'altra, hanno avuto diverso esito?

Forse, azzardo, la ragione sta proprio nel fatto che le logiche alla base delle due strategie pattizie sono differenti. Le macro intese, oltre a regolare problemi pratici, svolgono prima ancora una funzione simbolico-normalizzativa, ossia riconoscono all'attore religioso beneficiario una sorta di marchio di garanzia dalla forte valenza politica<sup>17</sup>: un attestato capace di offrire garanzie e sicurezza al sistema, come una sorta di certificazione di adeguatezza istituzionale. A conferma di tutto ciò sta la presa d'atto di come il non accesso alle intese; la loro mancata ratifica o la non presentazione del disegno di legge d'approvazione genera, osserva Di Prima «esternalità negative non indifferenti, legate, tra l'altro, a profili di credito reputazionale, potendo ingenerare percezioni errate, come quella di essere una confessione non riconosciuta, o peggio, d'incentivare bias e diffidenze, se non addirittura aperto sospetto e ostilità»<sup>18</sup>.

Tutto ciò si collega di riflesso al secondo punto concernente l'espandersi della bilateralità diffusa.

Questo fenomeno mi sembra stia agendo come una sorta di forza erosiva che tende a indebolire e svuotare la funzione pragmatica degli istituti di bila-

---

<sup>14</sup> Cfr. CLAUDIA MORUCCI, *I rapporti con l'Islam italiano: dalle proposte d'intesa al Patto nazionale*, in *Stat, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 38, 2018, p. 3.

<sup>15</sup> *Protocollo d'intesa tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e L'Unione delle Comunità ed Organizzazioni Islamiche in Italia (U.CO.I.I.)*, in <https://ucoii.org/wp-content/uploads/2020/01/Protocollo-Intesa-DAP.pdf>. Nell'accordo si legge: «Considerato che l'Amministrazione Penitenziaria riconosce e tutela la libertà di ogni culto, nel rispetto della sicurezza, ha sottoscritto, in data 5 novembre 2015, con l'U.CO.I.I. un protocollo d'intesa con l'obiettivo di migliorare il modo di interpretare la fede islamica in carcere fornendo un valido sostegno religioso e morale ai detenuti attraverso l'accesso negli Istituti di Pena di persone adeguatamente preparate».

<sup>16</sup> *Protocollo d'intesa tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Confederazione islamica italiana (C.I.I.)*, in <http://www.conf-islamica.it/confederazione-islamica-italiana/la-cii-firma-il-protocollo-d-intesa-con-il-dap-dipartimento-di-amministrazione-penitenziaria-ministero-di-giustizia-di-mohammed-el-harchaoui/>.

<sup>17</sup> Cfr. ROBERTO GIOVANNI CONTI, *Atto politico vs giustizia 'politica'. Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?* in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it) (2 novembre 2023).

<sup>18</sup> FABIANO DI PRIMA-MARCELLO TOSCANO, *Il principio di bilateralità in espansione: la cooperazione tra istituzioni pubbliche e comunità di fede (verso un'efficiente garanzia di tutela degli interessi religiosi)*, cit., p. 63.

teralità apicale. Nella misura in cui le c.d. entità confessionali del terzo tipo prive d'intesa e finanche del riconoscimento e accreditamento istituzionale ex l. 1159/1929 ottengono il riconoscimento di alcuni diritti, ad esempio quello appena menzionato di accesso alle strutture penitenziarie per l'assistenza spirituale dei detenuti per mezzo di protocolli di intesa, o, su altre questioni, attraverso accordi informali e prassi operative di tipo dialogico, la funzione della macro-intesa in parte muta e forse lo stesso stigma di standardizzazione andrebbe diversamente interpretato, in quanto la ripetizione seriale di materie, discipline e linguaggio, potrebbe costituire la sostanza stessa del marchio di garanzia. La ripetitività normativa presente nel sistema delle intese, infatti, rassicura le istituzioni, tranquillizza la classe politica e di riflesso, forse, la stessa opinione pubblica certificando che l'attore religioso aderendo allo schema ripetuto, o se si vuole, al *cliché* normativo ormai sperimentato: testimonia di aver voluto "adeguarsi" ai requisiti formali, al linguaggio e agli schemi che assicurano omogeneità e conformità al sistema previsto per la disciplina delle relazioni con le istituzioni religiose. In tal senso, sulla scia del ragionamento fatto nel 2016 dallo stesso giudice costituzionale, tale tendenza all'omogeneità normalizzatrice, se da un lato sembrerebbe svolgere una funzione rassicuratrice, per altro verso sembrerebbe tradire lo spirito originario delle intese. Osserva infatti la Corte costituzionale: "tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate"<sup>19</sup>.

Dietro queste dinamiche di 'normalizzazione' si cela la volontà politica di rinunciare alla attuazione dell'oneroso principio di uguaglianza sostanziale a favore di un più facile obiettivo fondato esclusivamente sull'uguaglianza formale. Un pericolo insito nel codice genetico del sistema pattizio italiano, tant'è che fin dal lontano 1984 una parte della dottrina era ben cosciente di ciò e avvertiva quanto fosse forte per le istituzioni la tentazione di prospettare alle minoranze religiose una disciplina giuridica costruita «sulla falsariga di quanto già convenuto con altre confessioni "forti"»<sup>20</sup>, consapevoli che una tale soluzione, evidenziava Casuscelli richiamando Peyrot, «vanificherebbe il significato della pluralità delle esperienze religiose, negando quei caratteri "specifici" di ognuna di esse che costituiscono la ratio della disciplina concordata, con la quale occorre invece porre fine al "coacervo anonimo degli indistinti"»<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Corte cost., sent. 10 marzo 2016 n. 52, in motivazione, § 5.1.

<sup>20</sup> GIUSEPPE CASUSCELLI, *I rapporti tra lo stato repubblicano e le confessioni religiose nel 1984: i "nuovi accordi"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, p. 191.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Si legga anche SILVIO FERRARI, *Trasformazione dello Stato e tutela degli interessi*

È vero quanto osserva Di Prima, che lo stato come *societas imperfecta* non è ormai più autosufficiente, in quanto ha definitivamente preso atto che «non tutto l'esistente può rientrare nella sua sovranità»<sup>22</sup> poiché altre forme di sovranità non statuali possano fornire un contributo alla costruzione e al governo della comunità politica. Sta però di fatto che la scelta di quali siano queste diverse sovranità, e quali siano ammesse a collaborare rimane di rigorosa competenza dello stato, come d'altra parte dimostrano i protocolli d'intesa sottoscritti durante la pandemia contenenti regole, osserva ancora Di Prima, «definite a priori e unilateralmente dallo stato nel pieno esercizio di una sovranità in senso pieno all'interno del proprio ordine»<sup>23</sup>.

Qualcuno potrebbe obiettare che la scelta fatta dall'esecutivo fosse stata dettata da esigenze di emergenza e di assoluta eccezionalità, quali erano quelle esistenti durante la pandemia e che pertanto tali accordi non costituiscano un parametro attendibile per dimostrare anomale torsioni del sistema. Più difficile controbattere, invece, se si fa riferimento all'esperienza di bilateralità diffusa sperimentata in questi ultimi anni dal “Consiglio per le Relazioni con l'Islam” tradottosi nel “Patto nazionale per un Islam italiano”<sup>24</sup>. Se fino a poco fa tale esperienza poteva annoverarsi fra le più recenti e inedite forme di bilateralità diffusa fondate su prassi dialogiche informali, la “disattenzione selettiva”, per dirla alla Cordero, del Ministero dell'Interno sfociata nelle dimissioni dei membri del Consiglio<sup>25</sup>, testimonia ancora una volta come la logica dell'atto politico basata sulla categoria della ‘normalizzazione’ abbia prevalso divenendo il rumore di fondo delle dinamiche bilaterali. Un rumore talmente forte da silenziare perfino la voce del Consiglio di Stato che nel parere del 10 maggio dello scorso anno, dopo anni di dinieghi, si è espresso favorevolmente per il riconoscimento della personalità giuridica dell'UCOII<sup>26</sup>.

---

*religiosi. Considerazioni su uno scritto di diritto ecclesiastico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1984, p. 233.

<sup>22</sup> FABIANO DI PRIMA-MARCELLO TOSCANO, *Il principio di bilateralità in espansione: la cooperazione tra istituzioni pubbliche e comunità di fede (verso un'efficiente garanzia di tutela degli interessi religiosi)*, cit., p. 57.

<sup>23</sup> *Ivi*, p. 66.

<sup>24</sup> *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*, in [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto\\_nazionale\\_per\\_un\\_islam\\_italiano\\_1.2.2017.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf).

<sup>25</sup> Si veda YOUSSEF HASSAN HOLGADO, *Si dimette il Consiglio per le relazioni con l'Islam: il governo ha interrotto il dialogo*, in <https://www.editorialedomani.it/fatti/consiglio-relazioni-islam-dimissioni-lettera-governo-interrotto-dialogo-ryv0vdu8>, 17 ottobre 2024.

<sup>26</sup> «L'Ucoii ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato nell'ambito del riconoscimento della personalità giuridica”. È questo l'annuncio fatto questa mattina dal Presidente dell'Unione delle Comunità Islamiche d'Italia, Yassine Lafram davanti ad oltre 100 delegati dei centri culturali islamici

A fronte di tale lettura più che seri sono gli argomenti addotti per dimostrare che la bilateralità diffusa, lungi dal rafforzare la portata simbolica del diritto speciale pattizio, l'indebolisce. In merito rimango fermo nella convinzione che non sia così, e che proprio il processo di relativizzazione conseguente all'espansione della dinamica bilaterale delle fonti abbia finito per accentuare la natura simbolico normalizzante delle macro intese, che, tradotto in termini pratici, significa dare ancora più forza e impatto politico alle fonti bilaterali apicali con conseguente rafforzamento della discrezionalità dell'autorità statale. Legittimo pertanto l'interrogativo formulato dal Presidente dell'UCOII, Yassine Lafram, con cui si chiude l'articolo di Federico Capurso pubblicato il 18 ottobre sulla Stampa: «cosa vuole fare il governo con i musulmani?»<sup>27</sup>: una domanda che estenderei a tutti gli attori religiosi in attesa, proprio come gli stranieri e gli apolidi desiderosi di acquisire la cittadinanza italiana, di accedere a un più sicuro e garantito livello di diritto di cittadinanza religiosa.

---

riunitesi per l'assemblea generale dell'associazione all'hotel Calzavecchio di Casalecchio di Reno (BO). Un passaggio determinante e propedeutico per il riconoscimento dell'associazione nata nel 1990, che rappresenta la stragrande maggioranza delle comunità islamiche dello stivale, dinnanzi allo Stato Italiano», in <https://ucoii.org/2023/06/17/assemblea-generale-ucoii-lintesa-piu-vicina-dal-consiglio-di-stato-il-via-libera-alla-personalita-giuridica-laframdecisione-storica-il-cardinal-zuppicredenti-uniti-contro-linguistizia/>.

<sup>27</sup> FEDERICO CAPURSO, *Consiglio per l'islam, dimissioni in blocco. È polemica con Piantedosi: "Ci ignora"*, in «La Stampa», 18 ottobre 2024, f. 1-2, p. 16.

ISBN 979-12-205-0446-1



9 791220 504461

€ 20,00

ISSN 1970-5301