

ISSN 1971-9892

**Il così detto “diritto all’intesa” dalla prospettiva
della Corte europea dei diritti dell’uomo**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

ANGELO LICASTRO

31 LUGLIO 2026

ANGELO LICASTRO

Il così detto “diritto all’intesa” dalla prospettiva della Corte europea dei diritti dell’uomo

TITLE *The so-called “right to an intesa” from the perspective of the European Court of Human Rights.*

ABSTRACT Il presente contributo esamina le questioni poste dal così detto “diritto all’intesa” ex art. 8, terzo comma, Cost., con particolare riferimento al profilo della discrezionalità statale e della paritaria tutela delle confessioni religiose. Viene messa in luce e valutata criticamente la differenza di approccio tra la Corte costituzionale – che ha riconosciuto natura ampiamente discrezionale all’intero procedimento, valorizzando la dimensione politica del potere dei competenti organi statali – e la giurisprudenza di Strasburgo, che appare invece orientata a subordinare l’azione dei pubblici poteri al rispetto di criteri oggettivi, ragionevoli e non sottratti a sindacato, imponendo pertanto limiti alla discrezionalità contro il rischio di trattamenti arbitrari o discriminatori.

This paper analyses the issues raised by the so-called “right to an intesa” under Article 8, paragraph 3, of the Italian Constitution, with reference to the aspects of state discretion and the equal protection of religious denominations. It highlights and critically assesses the divergence in approach between the Italian Constitutional Court – which has recognized a broadly discretionary nature of the entire procedure, emphasizing the political dimension of the powers exercised by the competent state authorities – and the case law of the Strasbourg Court, which instead appears oriented toward subjecting the actions of public authorities to objective, reasonable, and reviewable criteria, thereby imposing limits on discretion in order to prevent the risk of arbitrary or discriminatory treatment.

KEYWORDS Procedura per la stipula e l’approvazione delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.; Intesa tra lo Stato e la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova; Divieto di discriminazione; Libertà di pensiero, di coscienza e di religione; Partecipazione al sistema di finanziamento statale delle confessioni religiose (otto per mille).

Procedure for the conclusion and approval of agreements pursuant to Article 8(3) of the Constitution; Prohibition of discrimination; Freedom of thought, conscience and religion; Participation in the state funding system for religious denominations (the “eight per thousand”).

AUTHOR Professore ordinario di Diritto e Religione - Università di Messina.



Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

* * *



SOMMARIO 1. Introduzione. – 2. La vicenda della mancata approvazione dell'intesa con i testimoni di Geova. – 3. Il riflesso delle peculiarità identitarie del gruppo sullo svolgimento delle trattative e sulla mancata traduzione in legge dell'intesa. – 4. Il problema dei possibili rimedi all'inazione della politica. – 5. La questione dell'applicabilità del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) . – 6. La verifica di merito sui "motivi oggettivi e ragionevoli" a giustificazione della diversità di trattamento . – 7. L'accesso all'intesa tra discrezionalità politica e stringenti istanze qualificate di eguaglianza. – 8. Riflessioni conclusive e scenari futuri.

1. Introduzione

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che integra una discriminazione ai danni della Congregazione cristiana dei testimoni di Geova l'impossibilità prolungata per il gruppo, priva di giustificazione oggettiva e ragionevole, di concludere una "intesa" per la disciplina dei suoi rapporti con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.¹. Il conseguente mancato accesso al meccanismo della ripartizione della quota dell'otto per mille dà origine anch'esso a una forma di discriminazione.

Si tratta dell'esito di uno dei due giudizi instaurati a Strasburgo all'indomani della [sentenza n. 52 del 2016](#) della Corte costituzionale, con cui si era chiusa, sul piano dei ricorsi interni, la vicenda della richiesta di intesa promossa dall'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti². Entrambi i ricorsi lamentavano le conseguenze sfavorevoli indotte dall'impostazione della decisione della Consulta, secondo cui, sin dalla fase dell'avvio delle trattative, le "intese" tra le confessioni religiose diverse dalla cattolica e lo Stato sono frutto dell'attività politica discrezionale del Governo, non soggetta a controllo giudiziario.

L'interpretazione fatta propria dalla Consulta viene ora giudicata incompatibile con le garanzie di non discriminazione contenute nella Convenzione sui diritti dell'uomo, aprendosi un fronte di conflitto tra Roma e Strasburgo in ordine alla portata discriminatoria del trattamento differenziato dei vari gruppi confessionali derivante dalla normativa concordata tra questi ultimi e lo Stato.

La questione è da tempo ben nota ed ampiamente esplorata in dottrina³.

¹ Corte EDU, sez. I, 11 giugno 2026, ric. n. 49687/16, [Congrégation chrétienne des témoins de Jéhovah c. Italie](#).

² L'altro ricorso è stato promosso dalla stessa associazione ateistica: [ric. n. 55861/16](#) presentato il 9 settembre 2016.

³ Diversi Autori avevano rilevato l'incompatibilità tra l'assetto delineato dalla sentenza della Consulta e le garanzie antidiscriminatorie presenti nella Convenzione sui diritti dell'uomo. Cfr. ad es. G. CASUSCELLI, *Le fonti del diritto ecclesiastico italiano: intersezioni e interpretazioni*, in S. Berlingò, G. Casuscelli, *Diritto ecclesiastico italiano. I fondamenti*, Giappichelli, Torino, 2020, 67; P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), 13, 2021, 145 ss.; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese ex art. 8, comma 3, Cost.: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in [Rivista AIC](#), 2/2017, 31; A. LICASTRO, *La Corte*

Alla luce del tipico carattere “relativo e relazionale” del principio dell’“eguale libertà” di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma Cost.)⁴, lo strumento dell’*intesa*, come è stato bene osservato già trent’anni fa, può diventare fonte o causa delle così dette “discriminazioni in positivo”, ossia di “disparità di trattamento giuridico dovute al fatto che lo Stato concede alle confessioni certi benefici economico-giuridici soltanto attraverso lo strumento dell’*intesa*, negandoli, perciò stesso, ai soggetti con cui ‘rifiuta’ di siglare l’accordo”⁵.

Proprio questo tipo di rilievi è alla base del ricorso, che, per la prima volta, ha fornito l’occasione alla Corte di Strasburgo di pronunciarsi su questioni di grande rilevanza per il nostro diritto ecclesiastico, nel quale il “principio di bilateralità” per la disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose (art. 7, secondo comma e 8, terzo comma Cost.) riveste importanza fondamentale, caratterizzando il relativo micro-sistema delle fonti e qualificando in modo peculiare il modello stesso di relazioni adottato dal nostro ordinamento tra poteri pubblici e soggetti religiosi.

Aggiungo soltanto in queste note introduttive che l’impossibilità di fruire dell’intervento promozionale pubblico mediante l’accesso al meccanismo dell’otto per mille è il risvolto più evidente della mancata stipulazione e approvazione dell’*intesa*, ma non è il solo. Dalla più ampia prospettiva europea, il problema si inquadra poi in quello delle condizioni alle quali possono risultare compatibili con la CEDU i diversi sistemi di *tutela graduata “su più livelli”* della libertà religiosa di cui fruiscono le diverse confessioni, in quanto l’*intesa*, specie per come si è venuta configurando nella prassi, rappresenta nient’altro che un passaggio obbligato che consente al gruppo di raggiungere il più elevato livello di tutela cui, nel nostro ordinamento, può aspirare una confessione religiosa diversa dalla cattolica.

2. La vicenda della mancata approvazione dell’*intesa* con i testimoni di Geova

Quanto mai tribolato – e, a tutt’oggi, incompiuto – si è rivelato il percorso diretto a realizzare l’aspirazione della Congregazione cristiana dei testimoni di Geova di vedere regolati tramite una “*intesa*” i propri rapporti con lo Stato. Aspirazione del tutto legittima,

costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), 26/2016, 26; J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, [ivi](#), 14. Aveva evocato, nell’evenienza che si è poi verificata, la questione dei controlimiti e della massimizzazione di tutela dei diritti, A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iusdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [federalismi.it](#), 30 marzo 2016, 9-10.

⁴ A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista*, [cit.](#), 25.

⁵ A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giur. cost.*, 1996, 3922.



almeno se si considera che tale denominazione confessionale vanta ormai una presenza organizzata di tutto rispetto nel nostro Paese⁶.

Per ben tre volte si è avuta la formale definizione di un testo condiviso; tuttavia, il gruppo subirà le conseguenze di un atteggiamento della politica ben poco solerte nell'attivarsi per la traduzione in legge degli accordi raggiunti con le confessioni religiose⁷; quando poi si è arrivati al dibattito parlamentare, esso, pur contribuendo a fare conoscere meglio tale realtà confessionale⁸, non ha prodotto, nell'arco di due intere legislature, alcuna intesa formalmente recepita nell'ordinamento dello Stato.

Sin dall'inizio risultò chiaro che l'operazione presentava diverse e specifiche difficoltà.

Alla firma della prima intesa, da parte del Presidente del Consiglio D'Alema e del rappresentante del gruppo il 20 marzo 2000, si arriverà – a 23 anni dalla originaria richiesta, reiterata nel 1996⁹ – dopo il via libera di un Consiglio dei ministri diviso al suo interno tra favorevoli e contrari¹⁰.

Che il gruppo venisse percepito come realtà religiosa "scomoda" e controversa, nonostante il suo riconoscimento come "culto ammesso" nello Stato operato nel 1986¹¹, risultò chiaramente dalla discussione del disegno di legge di approvazione (A.C. 7043, XIII legislatura)¹², poi decaduto per la fine della legislatura: nel corso del dibattito vennero sollevati da alcuni esponenti delle forze politiche diversi problemi di compatibilità costituzionale, paradossalmente riferiti non a specifiche previsioni dell'intesa – e, dunque, al suo contenuto – quanto a profili della dottrina del gruppo non trattati dall'accordo¹³. Si capì subito che il timore era, in sostanza, quello di dare una forte legittimazione, attraverso l'approvazione dell'intesa vista come una sorta di "attestato di conformità al sistema"¹⁴, a un

⁶ Ricorda "le tremila 'congregazioni' dei Testimoni di Geova, con le loro 1.300 'Sale del Regno' e i circa 250 mila evangelizzatori", F. MARGIOTTA BROGLIO, *La politica religiosa della Repubblica Italiana. Elementi e riflessioni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 2014, 33.

⁷ Cfr. P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2014, 106, che si sofferma anche sulle cause di tale assenza o immobilismo della politica.

⁸ G. PICCIRILLI, *La libertà religiosa negli atti di iniziativa legislativa delle ultime legislature*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2026, 35.

⁹ P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese*, cit., 104 (nt. 42).

¹⁰ N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2000, 475. Sottolinea come, per la prima volta, in materia di intese, si sia avuta in Consiglio dei ministri solo una approvazione a maggioranza, anche A.S. MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), febbraio 2010, 15.

¹¹ D.P.R. 31 ottobre 1986, n. 783, "Riconoscimento della personalità giuridica della 'Congregazione cristiana dei testimoni di Geova', in Roma, ed autorizzazione alla stessa ad accettare una donazione" (*Gazz. Uff.* 26 novembre 1986, n. 275).

¹² "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova".

¹³ C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), 30/2017, 10.

¹⁴ G. BONI, *A quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama: riflessioni dal punto di vista dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in M. d'Arienzo, P. Palumbo (a cura di), *L'Accordo di Villa Madama (1984-2024). La stagione concordataria: tradizione e prospettive*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2025, 28.

gruppo la cui dottrina risulterebbe caratterizzata da diversi profili di irrimediabile inconciliabilità o conflittualità con le regole dell'ordinamento giuridico dello Stato.

Sono note, a quest'ultimo riguardo, le posizioni del gruppo a proposito della "obiezione totale" al servizio militare, del mancato esercizio del diritto-dovere di voto (nel quadro di un più generale rifiuto della partecipazione alla vita politica), della pratica delle emotrasfusioni. Altrettanto conosciute sono la pratica di un proselitismo "incalzante" e la concezione esasperata del sacerdozio universale, che porterebbe a identificare in tutti i fedeli altrettanti "ministri di culto". Talora si sono contestati davanti ai giudici l'esercizio del potere disciplinare che sfoci in provvedimenti di "disassociazione" con conseguente emarginazione dalla Congregazione¹⁵ o la pericolosità del modello di educazione religiosa in relazione al sano ed equilibrato sviluppo dei minori¹⁶.

Abbandonato il primo testo al "naufragio parlamentare"¹⁷, una nuova intesa (praticamente identica alla precedente)¹⁸ verrà sottoscritta dal Presidente Prodi e dal rappresentante della Congregazione il 4 aprile 2007, ma anche in questo caso l'iter parlamentare di approvazione si arenò senza approdare ad alcun risultato: l'esame del disegno di legge volto a recepire l'accordo (A.S. 2237, XVI legislatura)¹⁹ segnerà più volte il passo, facendo registrare l'approvazione, prima dello scioglimento delle Camere, da parte della 1ª Commissione permanente (Affari costituzionali) del Senato, ma non da parte dell'altro ramo del Parlamento (A.C. 5473, XVI legislatura).

In particolare, nel corso della discussione in Senato, si arrivò a svolgere, nell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, una audizione dei rappresentanti della Congregazione, secondo uno schema inedito, mai seguito nei procedimenti di approvazione delle altre intese. Come è stato osservato, si è deciso per la prima volta di attrarre "nell'esame parlamentare un confronto con la rappresentanza della confessione stessa che l'art. 8 Cost. sembra riservare al solo Governo in sede di stipula dell'intesa"²⁰. Nel corso poi dell'esame alla Camera, vennero riproposte le obiezioni già sollevate in occasione della discussione sul testo della prima intesa, ancora una volta in larga

¹⁵ Sia consentito il rinvio ad A. LICASTRO, *L'intervento del giudice nelle formazioni sociali religiose a tutela dei diritti del fedele espulso*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2005, 918 ss. Si veda pure P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, *cit.*, 129 (in nota).

¹⁶ Rinvio ancora ad A. LICASTRO, *Relazioni tra genitori e figli: il ruolo della libertà di religione e di coscienza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 16/2023, 23-28.

¹⁷ P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese*, *cit.*, 105.

¹⁸ Piccole modifiche, perlopiù di carattere redazionale, si rinvenivano negli artt. 5, comma 4, 16 comma 2, 17 comma 1 e 20.

¹⁹ "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione".

²⁰ G. PICCIRILLI, *Laicità e sfera parlamentare in materia di approvazione delle intese*, in *30 anni di laicità dello Stato: fu vera gloria?* Atti del Convegno di Firenze del 27 e 28 settembre 2019 nel trentennale della s.n. 203/1989 della Corte costituzionale, Nessun Dogma, Roma, 2021, 293-294.



misura del tutto estranee al contenuto di singole disposizioni concordate col Governo²¹. Infine, una bozza di intesa, siglata dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stata approvata dall'organo collegiale del Governo il 10 novembre 2014²², cui non ha fatto però seguito, secondo quanto mi risulta, la sottoscrizione da parte del Presidente del Consiglio *pro tempore*²³. Anzi, in data 31 luglio 2015, il Governo decise, su proposta del Ministro della salute, di riaprire il confronto con le rappresentanze della Congregazione per approfondire alcuni aspetti in materia sanitaria²⁴, che, secondo l'opinione più diffusa, rappresentavano il nodo più delicato e controverso²⁵.

Arrestatosi anche questo procedimento, pare che il gruppo abbia successivamente più volte richiesto di potere riprendere le trattative col Governo, senza ricevere risposta²⁶.

3. Il riflesso delle peculiarità identitarie del gruppo sullo svolgimento delle trattative e sulla mancata traduzione in legge dell'intesa

Un percorso, come si vede, accidentato e irto di ostacoli, politicamente condizionato dai tratti identitari del gruppo. Non riconducibili alle innocue declinazioni del variegato panorama del protestantesimo italiano, ma atte a connotare "il prototipo della 'setta'", incline a prendere le distanze "non solo dalle altre Chiese cristiane, ed in particolare dalla Chiesa cattolica, ma anche dai pubblici poteri"²⁷.

Ci si richiama così a una qualificazione meramente descrittiva della forte impronta identitaria e della tipica distinzione o separazione di un gruppo rispetto alla religione d'origine, alla stessa realtà sociale e al correlativo stile di vita. Il termine è, in questo senso, privo di qualsiasi connotazione dispregiativa e, almeno dal punto di vista strutturale, rimanda a una realtà organizzativa che non si contrappone affatto al concetto di "confessione

²¹ Si trattava di perplessità "per buona parte legate non al contenuto dell'intesa, ma reiterative di luoghi comuni e pregiudizi, fondati sul riferimento di episodi veri o presunti riferiti a singoli fedeli e ascritti a regola di comportamento generale di una comunità", secondo G. PICCIRILLI, *Laicità e sfera parlamentare*, cit., 294.

²² Si veda Consiglio dei ministri, comunicato 10 novembre 2014, n. 37. Appare inesatta, pertanto, l'affermazione che si legge nel testo della pronunzia, secondo cui "Le 10 novembre 2014, le texte de l'accord fut signé par le président du conseil des ministres en exercice": Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 11. Analogamente, [ibid.](#), § 40, § 77 e § 90. Nella ricostruzione dei fatti risultante dal Comunicato stampa della Corte [ECHR 153 (2026) 11.06.2026] si parla, in coerenza con quanto sembra emergere dalla realtà dei fatti, di "three favourable opinions issued by different Cabinets in 2000, 2007 and 2014 respectively" e di "two bills introduced after lengthy negotiations".

²³ P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, [cit.](#), 132.

²⁴ Si veda Consiglio dei ministri, comunicato 31 luglio 2015, n. 76.

²⁵ Si tratta della "posizione maggiormente discussa in sede politica, sulla scia di vicende giudiziarie e sulla spinta di segnalazioni fortemente critiche di componenti della società civile": P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, [cit.](#), 128.

²⁶ È quanto dichiarato dal gruppo, secondo quanto risulta dalla pronunzia della Corte: Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 13.

²⁷ N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., 476.

religiosa". A tale accezione tradizionale e ideologicamente "neutra" si accompagna peraltro una di più recente emersione, cui è sotteso un giudizio di valore non privo di potenzialità discriminatorie. Come è stato osservato, quello di "setta" è "termine dal significato tutto politico con cui s'intende ormai non, in senso tecnico, una comunità di sequela o una comunità distaccatasi da una chiesa madre, bensì una minoranza religiosa invisibile alle confessioni maggioritarie e dominanti e, quindi, sospetta e da contrastare preventivamente"²⁸.

Saranno le questioni già richiamate riguardanti l'obiezione totale al servizio militare, l'esercizio del diritto/dovere di voto e, soprattutto, le emotrasfusioni sui minori ad alimentare una certa diffidenza e un clima di "sospetto istituzionale"²⁹, quando non vere e proprie forme di ostilità e pregiudizio. Particolarmente temuto è sempre stato il possibile emergere dei "conflitti di lealtà", i quali, ove si traducano in forme di disobbedienza ai precetti civili, o di istigazione alla loro inosservanza³⁰, sono suscettibili di impattare sulle regole di convivenza democratica, aventi radicamento nei principi e valori costituzionali³¹.

Si è scritto di recente, dall'attuale Presidente della Commissione per le intese, che il seguito parlamentare dell'intesa con i testimoni di Geova è stato "riprovevole"³². Nelle reazioni e diffidenze della politica riaffioravano però tensioni che non erano rimaste assenti neanche nella fase delle trattative. Nel corso delle quali, inizialmente, si dovette registrare una fase di stallo quando il gruppo provò a veicolare, tramite l'intesa, una forte rivendicazione dei tratti identitari più caratteristici legati ai propri principi religiosi. Lo fece, come rilevato in dottrina, con proposte irricevibili³³, ma che rappresentavano la spia di problemi reali di compatibilità tra precetti religiosi e regole cogenti dell'ordinamento statale, per quanto progressivamente ridimensionati col passare del tempo³⁴. Si preferì, alla fine, "rinunciare a far valere le singole specifiche peculiarità", ritenendo senz'altro adeguata "la normativa generale vigente" a consentire il pieno rispetto dei precetti religiosi³⁵. E tutto

²⁸ N. COLAIANNI, voce *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, Giuffrè, Milano, 2000, 375.

²⁹ P. CONSORTI, *1984-2014: le stagioni delle intese*, cit., 108.

³⁰ N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., 477.

³¹ L'avvenuta stipula di diverse intese con gruppi religiosi assai distanti da quelli del ceppo giudaico-cristiano ha, invece, smentito la previsione secondo cui "quei gruppi religiosi che più si discostano dal modello della confessione di maggioranza (quanto ad organizzazione e contenuti dottrinari) rischieranno sempre di vedersi negare qualsiasi accesso agli accordi 'di vertice' con lo Stato": A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 3924. Sulla forte valorizzazione del pluralismo conseguente a tali aperture cfr. M. VENTURA, *Le intese originali*, in M. d'Arienzo, M. Ferrante, F. Di Prima (a cura di), *Le intese: attualità e prospettive, prendendo spunto dalla recente Intesa con la Chiesa d'Inghilterra*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2023, 67 ss.

³² G. BONI, *A quarant'anni dall'Accordo di Villa Madama*, cit., 35.

³³ Cfr. N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., 480-482.

³⁴ Parla di ridimensionamento delle "tradizionali aree di conflitto" con il decorso del tempo, N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., 478. Cfr. pure P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, cit., 126.

³⁵ F. PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose, con particolare riferimento all'esperienza, come presidente della commissione per le intese, delle trattative con i buddhisti ed i testimoni di Geova*, in [Dall'Accordo del 1984](#)



questo “per iniziativa e decisione” dei rappresentanti del gruppo, come ci ha tenuto a precisare il Presidente della Commissione per le intese che condusse le trattative³⁶.

Comunque sia, una volta che si decise di non affrontare i nodi spinosi che il credo dei testimoni di Geova, in alcuni ambiti, sembrava porre dal punto di vista delle garanzie del pieno rispetto dei valori costituzionali, la sostanziale adesione a un modello di intesa già ampiamente collaudato (salvo marginali adattamenti) avrebbe dovuto spianare al gruppo la strada per essere ammesso “all’*olimpo* delle confessioni munite di intesa”³⁷. Di fronte, cioè, a un accordo che riproduceva, nei confronti di un diverso interlocutore confessionale, norme analoghe a quelle concordate con altri gruppi, non solo risultava seguita quella che un vasto schieramento dottrinale considera la via maestra per assicurare a tutti i gruppi religiosi una tutela di carattere promozionale che non comporti una violazione del principio di eguaglianza, ma, soprattutto, non avrebbe dovuto trovare alcuna giustificazione il “clima di sospetto” che ha circondato il medesimo accordo³⁸.

Accadde, invece, che, aggirato il problema in sede di stipula degli accordi, si ripresentò nella fase successiva. Anzi, la mossa strategica della Confessione, di rinunciare alla “sfida” delle rivendicazioni identitarie, non sembrava essere priva di risvolti sullo stesso “sistema” delle fonti del diritto ecclesiastico³⁹, in quanto finiva col testimoniare che lo strumento previsto dall’art. 8, terzo comma, Cost., entrava in crisi proprio quando chiamato ad assolvere alla sua funzione più tipica e caratteristica. Nell’eterna tensione tra rispetto assoluto e incondizionato del “principio di eguaglianza” (ricostruito in chiave essenzialmente formale) e tutela del “diritto alla diversità” in materia religiosa cui sembra preordinato il sistema stesso delle intese, in coerenza con una accezione “sostanziale” o “accomodante” dell’eguaglianza, parrebbe in definitiva avere avuto la meglio il primo.

Non si sottolineò, a quanto mi risulta, che a pesare sulla conclusione della vicenda sembrava essere stata anche la scelta *ex parte rei publicae* di rinunciare a chiedere alla Confessione, in relazione ad ambiti particolarmente controversi della sua dottrina, specifiche garanzie a tutela dei valori costituzionali, anche a prezzo di qualche sacrificio per l’autonomia del gruppo.

In questo modo, non si sarebbe snaturato affatto lo strumento dell’intesa, che, per un verso, non può ridursi a semplice passaggio obbligato per la concessione di un livello di tutela che assicuri un “trattamento giuridico” praticamente identico (salvo marginali adattamenti) a tutti i gruppi religiosi (dovendo piuttosto essere identica la “misura di libertà” garantita: art. 8, primo comma, Cost.), e, per altro verso, non deve essere visto come volto a

[al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica](#), a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 2001, 312 e 314.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti ai gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Dir. eccl.*, 2000, I, 370-371.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ N. COLAIANNI, *Le intese con i buddisti e i Testimoni di Geova*, cit., 489-490.

produrre vantaggi, per così dire, “a senso unico” – e necessariamente senza alcuna contropartita – per la Confessione, potendo anche richiedere la disponibilità del gruppo ad accettare limitazioni della sua autonomia⁴⁰, in funzione della garanzia di valori non negoziabili da parte dell’ordinamento statale⁴¹. Secondo quella che è del resto l’impostazione fatta propria dalla Corte costituzionale sin dalla [sentenza n. 59 del 1958](#), dove veniva ribadito che dalle norme risultanti dalla regolamentazione dei rapporti ex art. 8, terzo comma, Cost., “così come la confessione religiosa riceve dei vantaggi, del pari deve subire i limiti che, nell’interesse dello Stato, ad essi logicamente si riconnettono”. In continuità con quel lontano precedente – ribadirà più di recente la Corte nella [sentenza n. 52 del 2016](#) – che, concluse in “ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose”, le intese sono volte “a concedere loro *particolari vantaggi* o eventualmente a imporre loro *particolari limitazioni*”.

4. Il problema dei possibili rimedi all’inazione della politica

La vicenda in esame è quella che ha posto sul campo, con particolare forza, il problema della individuazione di possibili vie d’uscita di fronte all’inazione della politica.

Dalla rassegna dei diversi rimedi teoricamente prospettati in dottrina emerge un quadro abbastanza articolato, ma non si è mancato di rilevare la dubbia praticabilità in concreto della totalità di essi, oltre alla difficile adattabilità di alcuni alla peculiare realtà dei testimoni di Geova⁴². Così, quanto al rimedio del conflitto di attribuzioni, ritenuto, da una parte della dottrina costituzionalistica, esperibile dalla confessione contro la condotta arbitraria del Governo⁴³, anche ove si ravvisi la sussistenza dei presupposti di carattere strettamente tecnico-costituzionale, è parso in evidente contrasto con i principi fondamentali della dottrina geovista ipotizzare che il gruppo sia disposto ad assumere la veste di “potere dello Stato”, sia pure solo agli effetti dell’art. 134 Cost. e dell’art. 37 legge n. 87 del 1953⁴⁴. Resterebbe poi, in ogni caso, giudizialmente insindacabile la fase che segue all’avvio del procedimento legislativo vero e proprio⁴⁵.

⁴⁰ G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet Libreria, Torino, 2000, 46.

⁴¹ A. LICASTRO, *Corso di diritto ecclesiastico*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2024, 45.

⁴² P. FLORIS, *Intorno all’intesa con i Testimoni di Geova*, [cit.](#), 138.

⁴³ La tesi risale ad A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni*, [cit.](#), 3920 ss., che aveva ipotizzato “un ricorso per conflitto d’attribuzione sollevato da una confessione religiosa contro il Governo che, col suo comportamento, rende impossibile la trattativa sull’intesa, o che illegittimamente la *rifiuta*” (corsivo presente nell’originale).

⁴⁴ P. FLORIS, *Intorno all’intesa con i Testimoni di Geova*, [cit.](#), 143-144.

⁴⁵ A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, [cit.](#), 6.



Sul fronte giurisprudenziale, progressi assai rilevanti in ordine alla tutelabilità della posizione dei gruppi richiedenti la stipula dell'intesa, sia pure limitatamente alla fase dell'avvio delle trattative, erano venuti dal Consiglio di Stato⁴⁶ e dalla Corte di cassazione⁴⁷, che avevano escluso la riconducibilità delle scelte del Governo sotto l'esclusivo dominio della pura discrezionalità politica, come tale insindacabile in sede giudiziaria. Per effetto di una forte valorizzazione del principio dell'"eguale libertà" delle confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), si arrivava così ad ammettere, sia pure per un solo segmento del complesso *iter* di regolamentazione dei rapporti tra Stato e gruppo confessionale, l'esistenza di un vincolo "positivo", in capo ai competenti organi dello Stato, (almeno) a obbligatoriamente attivarsi (a seguito della richiesta della Confessione) in vista dell'attuazione del disposto dell'art. 8, terzo comma, Cost.⁴⁸.

In netto contrasto con tale impostazione, la Corte costituzionale, nella [sentenza n. 52 del 2016](#), ribadirà che non è possibile vantare alcuna pretesa giustiziabile a ottenere neppure soltanto l'avvio delle trattative. Resterebbe escluso ogni sindacato secondo le comuni tecniche di tutela giudiziale delle scelte operate dal Governo alla luce di una interpretazione giudicata complessivamente coerente dal punto di vista costituzionale, in quanto l'intesa non rappresenterebbe affatto un passaggio obbligato per godere delle garanzie di base della libertà di religione, egualmente riconosciute a tutti i gruppi direttamente dalla Carta fondamentale⁴⁹. In questo modo, in sostanza, la Corte disinnescava il pericolo che la piena discrezionalità della decisione "politica", condizionata dalla volontà della maggioranza, potesse avere un impatto significativo sulla "garanzia" dei diritti delle minoranze religiose, una volta considerati, questi ultimi, del tutto indipendenti dal regime adottato sulla base dell'intesa.

Veniva poi data "per indiscussa e indiscutibile la natura squisitamente politica della fase parlamentare, quindi della scelta del Parlamento di approvare o meno l'intesa", secondo quelle che sul punto erano state le stesse conclusioni del Consiglio di Stato e della Cassazione⁵⁰.

Un'autentica doccia fredda, insomma, per chi, ritenendo insufficiente affidare le sorti di questi gruppi alle scelte politiche maturate nel solitario rapporto tra Governo e Parlamento, aveva auspicato che l'apertura del Consiglio di Stato e della Cassazione potesse preludere a future analoghe prese di posizione almeno in relazione alla fase successiva del negoziato.

⁴⁶ Cons. Stato, sez. IV, 18 novembre 2011, n. 6083, in *Foro it.*, 2012, III, 632 ss.

⁴⁷ Cass. civ., sez. un., 28 giugno 2013, n. 16305, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2013, 779 ss.

⁴⁸ A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista*, [cit.](#), 10.

⁴⁹ Un eco di questo tipo di considerazioni si coglie nella difesa del Governo: "*Le Gouvernement soutient par ailleurs que, même sans conclusion d'un accord, la requérante bénéficie de plusieurs droits et avantages substantiels reconnus par le droit national, lesquels, selon lui, sont de nature à garantir la protection de sa liberté religieuse*": Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 47.

⁵⁰ P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, [cit.](#), 141.

5. La questione dell'applicabilità del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU)

Alla Congregazione non restava che attendere la pronunzia della Corte di Strasburgo su una vicenda non attinente a indebite restrizioni della libertà di "esercitare e praticare" la religione, ma a possibili violazioni del principio di "pari trattamento e non discriminazione" delle diverse confessioni religiose⁵¹. La mancata stipulazione dell'intesa, come riconosce la Corte, non incide, infatti, né sul possesso della personalità giuridica del ricorrente, né sulla sua possibilità di esercitare e praticare la religione⁵². Del resto, persino le così dette "confessioni di fatto" godono nel nostro ordinamento di ampie garanzie di libertà, o perché destinatarie di norme costituzionali di carattere immediatamente precettivo, o perché beneficiarie delle stesse dinamiche evolutive di ampliamento delle tutele che negli ultimi tempi hanno interessato, in diversissimi ambiti, il diritto comune delle associazioni⁵³. Né sarebbe stato possibile basare direttamente sull'art. 9 CEDU la pretesa azionata in giudizio, in quanto esso non garantisce, in sé e per sé considerato, il diritto a un "finanziamento pubblico supplementare" per i gruppi religiosi⁵⁴, che lo Stato non è, quindi, tenuto a concedere.

Il nucleo delle contestazioni fatte valere dalla Congregazione chiama pertanto prioritariamente in causa il "divieto di discriminazione" di cui all'art. 14 CEDU e l'impegno dello Stato a mantenersi "neutrale e imparziale" verso le varie comunità religiose. Se lo Stato, pur non essendo tenuto, ai sensi della Convenzione, a finanziare i culti, è andato oltre i propri obblighi e ha riconosciuto in questa materia ai gruppi religiosi "diritti supplementari", non può, nell'applicazione di tali diritti, adottare misure discriminatorie⁵⁵.

L'esame delle questioni riguardanti l'ingerenza nella libertà religiosa⁵⁶ e nel diritto di proprietà del gruppo⁵⁷ si spiega allora solo in quanto strumentale alla verifica di applicabilità della già menzionata disposizione dell'art. 14, che, nel sistema della Convenzione, non ha una esistenza autonoma, ma deve essere necessariamente invocata in collegamento con altre disposizioni della Convenzione medesima, di cui completa la sfera applicativa e la portata⁵⁸.

⁵¹ Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 27.

⁵² [Ibid.](#), § 64. In dottrina, per una puntuale ricognizione di "diritti e prerogative" delle confessioni riconosciute, cfr. P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale in Italia. Realtà e modelli giuridici*, Giappichelli, Torino, 2025, 93 ss.

⁵³ P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale*, cit., 66-69.

⁵⁴ Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 51.

⁵⁵ [Ibid.](#), § 60.

⁵⁶ Art. 9 CEDU.

⁵⁷ Art. 1 del Protocollo n. 1.

⁵⁸ Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 56.



Per la Corte, può anzitutto considerarsi pacifico che la mancata partecipazione del gruppo alla ripartizione della quota dell'otto per mille incida sulla libertà religiosa da quello goduta, in quanto tale sistema di finanziamento "contribue à un exercice effectif de la liberté de religion au sens de l'article 9 de la Convention"⁵⁹. Pertanto, secondo i giudici, la vicenda ricade senz'altro nel campo di applicazione della predetta disposizione⁶⁰.

Il punto sembra, tuttavia, meno scontato di quanto lasci intendere la pronunzia, poiché, se un impatto indiretto sulla libertà religiosa può apparire evidente⁶¹, bisognerebbe pure tenere conto degli sforzi che molte confessioni diverse dalla cattolica destinatarie della quota hanno fatto proprio per ottenere che i fondi venissero "sganciati" dagli scopi di culto, secondo una scelta parzialmente condivisa dalla stessa Congregazione⁶². Un otto per mille "depurato"⁶³ (parzialmente) dagli interventi a favore dell'attività di religione o di culto, a prescindere dalla esistenza di una sua ragionevole giustificazione⁶⁴, non parrebbe, a rigore, strettamente comparabile con quello prevalentemente utilizzato per "scopi di carattere religioso", che sembra essere il paradigma tenuto a mente dalla Corte. Né la disciplina di volta in volta concordata con le varie confessioni può avere l'effetto di superare tale schema, qualificando come d'"interesse religioso" attività oggettivamente di diversa natura, secondo quanto sembrerebbe supporre la Corte⁶⁵. Gli stessi esempi di precedenti richiamati dai giudici⁶⁶, relativi a forme di intervento a favore delle confessioni che sono state considerate

⁵⁹ *Ibid.*, § 66.

⁶⁰ *Ibid.*, § 68.

⁶¹ Cfr., ad esempio, S. BERLINGÒ, voce *Sostentamento dei ministri di culto*, in *Enc. giur.*, XXX, Treccani, Roma, 1993, 3 (dell'estratto): la destinazione della quota dell'otto per mille a "interventi sociali ed umanitari" consente alle confessioni di "riservare al sostentamento dei ministri di culto una parte di risorse", acquisite mediante l'autofinanziamento, equivalente a quella ricevuta dall'otto per mille, "e che avrebbe potuto essere sottratta, in mancanza di tale sussidio, al sostegno dei ministri di culto, per essere destinata ad interventi benefici".

⁶² All'art. 18, comma 1, dell'intesa del 2007 era previsto che la Confessione avrebbe utilizzato i fondi "per scopi umanitari, assistenziali, scientifici e culturali da realizzare anche in Paesi esteri. La Congregazione centrale potrà devolvere dette somme anche per la realizzazione e la manutenzione degli edifici di culto". Risulta davvero arduo ricondurre alla libertà religiosa la concessione di fondi pubblici da utilizzare per scopi "scientifici".

⁶³ G. LONG, V. DI PORTO, *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1998, 54.

⁶⁴ Da tempo ci si interroga sulle ragioni per cui le confessioni religiose richiedano finanziamenti non già per finalità di culto, bensì per attività di natura sociale e caritativa, segnalandosi ad es. (G. SACERDOTI, *Prospettive della politica ecclesiastica italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1, 1997, 185) come queste attività, verosimilmente, potrebbero essere più efficacemente svolte da organismi che si dedicano istituzionalmente a questi scopi, come la Croce Rossa.

⁶⁵ Non sembra, in questo senso, pienamente corretta l'affermazione secondo cui "Les fonds en question [...] doivent impérativement être affectés par les bénéficiaires à la poursuite des intérêts religieux préalablement identifiés par eux": Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, § 66. Il concetto si trova ripetuto al § 69, dove si parla di "mécanisme de financement des cultes en Italie censé soutenir les activités confessionnelles".

⁶⁶ Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, § 67: esenzione dal pagamento delle bollette dell'elettricità per i luoghi di culto e concessione di privilegi vari alle associazioni religiose al fine di garantirne il corretto funzionamento; esenzione dal rispetto delle disposizioni di legge che disciplinano l'impiego di stranieri in attività pastorali nelle

strettamente collegate all'esercizio della libertà religiosa, riguardano tutti attività di culto intesa in senso stretto.

Ferma restando la palese diversità di trattamento di un gruppo che non può partecipare alla ripartizione dei fondi (qualunque ne sia la destinazione) rispetto ai gruppi che invece vi partecipano, l'utilizzo dei medesimi fondi per scopi diversi da quelli strettamente religiosi potrebbe quantomeno rendere non del tutto evidente l'impatto che quella diversità di trattamento ha sull'esercizio del diritto fondamentale garantito dall'art. 9 CEDU. Questo perché, secondo lo stesso orientamento dei giudici di Strasburgo in altre occasioni espresso, più ci si allontana dalla dimensione propriamente religiosa, più si amplia il margine di apprezzamento dello Stato nel definire le forme e la misura di collaborazione con le confessioni religiose. Il che vale certamente, sempre a sentire la Corte, oltre che per le attività di carattere pubblicistico, per le attività sociali non strettamente connesse ai doveri religiosi⁶⁷. Del resto, proprio su queste stesse basi (di una rigorosa valutazione del tipo di utilizzo), oltre, naturalmente, alla considerazione del rispettivo diverso ammontare, la Corte ritiene giustamente non equiparabili i fondi del cinque per mille – di cui il gruppo beneficia – e quelli dell'otto per mille.

Questo tipo di problemi non si pone in relazione alla verifica riguardante l'ingerenza nella garanzia derivante dall'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU.

Qui la base da cui partire è l'accezione veramente ampia fatta propria dalla Corte del concetto di "beni" utilizzato dalla disposizione convenzionale, dove è previsto (primo inciso del paragrafo 1) che "[o]gni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni". Secondo la giurisprudenza consolidata, la nozione in questione (del tutto autonoma dalle definizioni presenti nelle legislazioni nazionali) non comprende solo la proprietà intesa come "beni esistenti" di cui sia titolare il soggetto interessato, ma si estende fino a comprendere i "diritti patrimoniali", inclusi i "crediti" non necessariamente già esigibili, ma in relazione ai quali l'interessato possa vantare almeno una "aspettativa legittima" di divenirne titolare⁶⁸. C'è però pure un orientamento della Corte secondo cui, se di una tale aspettativa si potrà parlare in presenza di una base giuridica sufficiente nel diritto nazionale, essa invece dovrà essere esclusa qualora sussista una controversia sulla corretta interpretazione e applicazione del diritto interno⁶⁹, salvo, si può ritenere, interpretazioni manifestamente irragionevoli e del tutto incoerenti o infondate.

società religiose; misure relative alla tassazione delle donazioni da parte di privati; diritto di beneficiare di sovvenzioni legate ad attività confessionali; esclusione dal beneficio dell'esenzione dall'imposta fondiaria relativa agli immobili destinati all'esercizio pubblico del culto.

⁶⁷ Corte EDU, sez. II, 8 aprile 2014, ric. n. 70945/11 e altri, [Magyar keresztény mennonita egyház and others v. Hungary](#), § 108.

⁶⁸ Ministero della giustizia, [Guida all'articolo 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Protezione della proprietà](#), aggiornata al 31 dicembre 2019, Consiglio d'Europa/Corte europea dei diritti dell'uomo, 2019, 7.

⁶⁹ Ministero della giustizia, [Guida all'articolo 1](#), [cit.](#), 9 (punto 20).



Ove si applichino queste indicazioni alla vicenda in esame, considerando, come fa la Corte, il “diritto” alla conclusione dell’accordo quale base giuridica interna che rende l’interesse patrimoniale del gruppo “sufficientemente riconosciuto”⁷⁰ tanto da fondare una legittima aspettativa a vedersi attribuito il diritto a percepire l’otto per mille, tuttavia, sembra difficile prescindere, alla luce di quelle stesse indicazioni, dal fatto che la predetta base giuridica è stata, nella sostanza, ritenuta insufficiente, in ambito interno, addirittura da una pronuncia della Corte costituzionale (sia pure emanata in relazione a una vicenda distinta). A meno di considerare le argomentazioni della Consulta del tutto arbitrarie e manifestamente incoerenti.

Non manca, insomma, qualche forzatura nel ragionamento della Corte, che si può spiegare proprio per la portata non autonoma che, nel sistema della Convenzione, ha la disposizione dell’art. 14 CEDU.

6. La verifica di merito sui “motivi oggettivi e ragionevoli” a giustificazione della diversità di trattamento

Una volta stabilita l’applicabilità dell’art. 14 CEDU, l’accertamento di una sua intervenuta violazione è passata attraverso due fasi fondamentali.

Si è dovuto, in primo luogo, individuare il *tertium comparationis* rispetto al quale il gruppo potesse vantare il diritto di non essere discriminato nel godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Convenzione. Sebbene, infatti, non se ne faccia alcun cenno nell’art. 14 CEDU, il concetto stesso di divieto di discriminazione implica una comparazione tra la condizione di chi reclama una certa tutela e quella di chi, trovandosi in una posizione analoga, si vede, invece, riconosciuta la tutela in questione. È evidente come la Congregazione si trovasse (e si trovi tuttora) in una situazione del tutto comparabile a quella delle confessioni religiose riconosciute che hanno stipulato l’intesa con lo Stato ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost.⁷¹.

Si è poi dovuto accertare se la differenza di trattamento – palese e non contestata dalle parti – avesse una “giustificazione oggettiva e ragionevole”, escludendosi, in presenza di una tale giustificazione, qualsiasi violazione del divieto sancito nell’art. 14 CEDU. Non ricorre una “giustificazione oggettiva e ragionevole” in mancanza di uno “scopo legittimo” o se non sussiste un “rapporto ragionevole di proporzionalità” tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito⁷².

Premesso che l’obbligo imposto alle Chiese di raggiungere un accordo con lo Stato per poter beneficiare di una parte del gettito derivante dall’imposta sul reddito non era apparso

⁷⁰ Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 69.

⁷¹ [Ibid.](#), § 75.

⁷² [Ibid.](#), § 76.

alla Corte, in altra occasione, infondato o sproporzionato⁷³, si afferma ora che *il procedimento stesso volto alla stipulazione e al recepimento dell'intesa* avrebbe carattere potenzialmente discriminatorio: a finire sotto accusa è l'essere esso affidato a scelte puramente politiche e discrezionali, con la conseguente mancanza di garanzie specifiche che prevedano un ricorso effettivo in caso di controversia.

Vengono così censurati proprio, si potrebbe dire, quelli che erano stati i punti cardine della [sentenza n. 52 del 2016](#) della Corte costituzionale, secondo cui non è configurabile, in capo alla confessione richiedente, una pretesa giustiziabile neppure al solo avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost. (e, *a fortiori*, alla loro conclusione e al recepimento con legge dell'intesa), spettando, infatti, al Governo una ampia discrezionalità, il cui non corretto esercizio può essere solo fonte di responsabilità politica.

Le distanze da quest'ultima decisione si attenuano però quando i Giudici di Strasburgo lasciano intendere che l'unica via per superare i rischi di scelte arbitrarie è costituita da una legge che fissi precisi termini per l'esame delle richieste e prescriva di motivare l'eventuale rifiuto di dare avvio o di proseguire i negoziati o di chiudere l'accordo. Il tutto in funzione di una possibile verifica giudiziale in caso di controversia, che la stessa Consulta aveva ammesso (limitatamente alla fase dell'avvio delle trattative) ove vi fosse stata una legge a prevederla⁷⁴.

La Corte europea avrebbe potuto fermarsi qui⁷⁵.

La constatazione della mancanza di garanzie sufficienti contro i trattamenti discriminatori avrebbe potuto essere già sufficiente a ritenere accertata una violazione dell'art. 14 CEDU. Come ribadito di recente, già la sola mancanza di quelle garanzie, quando in gioco è l'accesso del gruppo confessionale a un "livello" più avanzato di tutela della sua libertà religiosa, che riconosca vantaggi non previsti per i gruppi collocati ai "livelli" inferiori, rende la differenza di trattamento, legata nel caso concreto alla mancata fruizione di un beneficio fiscale, priva di *giustificazione oggettiva e ragionevole*⁷⁶.

Invece la Corte va oltre, incaricandosi di compiere addirittura una verifica nel merito, sempre alla luce del criterio dei motivi oggettivi e ragionevoli, delle scelte operate dalla parte statale nel corso dell'intero procedimento, inclusa la fase squisitamente politica riguardante la decisione del Parlamento di approvare o no l'intesa. Scelte essenzialmente orientate all'obiettivo legittimo della protezione della salute pubblica (in particolare dei minori)⁷⁷ e

⁷³ Corte EDU, 14 giugno 2001, ric. n. 53072/99, [Alujer Fernandez e Caballero Garcia c. Spagna](#).

⁷⁴ Corte cost., n. [52 del 2016](#), punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Cfr. Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), *Opinione concordante dei giudici Krenč e Chablais*.

⁷⁶ Corte EDU, sez. III, 5 aprile 2022, ric. n. 20165/20, [Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht et autres c. Belgique](#), § 55: "dès lors que l'exonération fiscale litigieuse est subordonnée à une reconnaissance préalable dont le régime n'offre pas de garanties suffisantes contre des traitements discriminatoires, la différence de traitement dont les requérantes font l'objet manque de justification objective et raisonnable".

⁷⁷ Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 52.



della promozione del dovere di solidarietà sociale (art. 2 Cost.), che si ritiene in qualche misura leso dalle condotte riguardanti il rifiuto dell'adempimento di doveri civici, quali il servizio militare o la partecipazione alle consultazioni elettorali⁷⁸.

Per la Corte, in estrema sintesi, nonostante l'ampio margine di apprezzamento da riconoscere allo Stato in questa materia, le ragioni avanzate dal Governo⁷⁹, basate principalmente sui rischi legati alla posizione dei testimoni di Geova riguardo alle emotrasfusioni, non sono sufficienti a giustificare la diversità di trattamento, in quanto mancherebbe la prova della ricorrenza di un "rischio reale" per la salute dei minori⁸⁰. Del resto, i genitori non sono arbitri dell'interesse del proprio figlio, in quanto, osserva la Corte, la loro scelta di rifiutare un trattamento medico può essere annullata con decisione giudiziaria in presenza di rischi per l'interesse superiore del minore⁸¹.

Comunque la si pensi in ordine a questo tipo di valutazioni, in linea, peraltro, con altri precedenti della Corte⁸², i giudici sono consapevoli che le loro argomentazioni equivalgono quasi a una precisa imposizione, rivolta al Parlamento italiano, di recepire l'intesa con legge.

Suona come una difesa preventiva altamente rivelatrice la precisazione della Corte secondo cui non si tratta di stabilire se l'associazione ricorrente avrebbe dovuto o meno regolare tramite l'intesa i suoi rapporti con lo Stato⁸³, essendo evidente che il ragionamento dei giudici porta proprio a tale conclusione⁸⁴. Rispetto alla quale si può legittimamente dubitare – come hanno effettivamente dubitato alcuni componenti del collegio – che la Convenzione abbia conferito alle confessioni religiose il "diritto" di far approvare l'intesa dal Parlamento⁸⁵, salvo che sussistano ragioni di contrasto con l'"ordine giuridico" italiano, rimessi al sindacato della stessa Corte europea. Potrebbe in effetti risultare meno traumatico, dal punto di vista del rispetto delle caratteristiche essenziali del nostro modello di relazioni tra Stato e confessioni, persino ipotizzare che la discriminazione in esame "possa, in futuro, essere eliminata mediante una soluzione legislativa che non comporti in alcun modo la conclusione di un accordo né la sua approvazione parlamentare"⁸⁶.

Come era stato auspicato in dottrina, la Corte ha stigmatizzato la "mancanza di una disciplina legislativa del procedimento di stipulazione delle intese" e ha anche ribadito "l'inconferenza della questione del sangue per negare o rinviare la chiusura di una intesa e la sua approvazione"⁸⁷; si può poi affermare dal punto di vista strettamente formale che ha

⁷⁸ *Ibid.*, § 54.

⁷⁹ Tali ragioni vengono discutibilmente ricostruite *ex post* sulla base delle semplici allegazioni delle parti in lite: Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, *Opinione concordante dei giudici Krenč e Chablais*, § 4.

⁸⁰ Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, § 91.

⁸¹ *Ibid.*, § 92.

⁸² Cfr. P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, *cit.*, 146 (nt. 78).

⁸³ Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, § 83.

⁸⁴ Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, *Opinione concordante dei giudici Krenč e Chablais*, § 8.

⁸⁵ *Ibid.*, risp. § 8 e § 6.

⁸⁶ *Ibid.*, § 8.

⁸⁷ P. FLORIS, *Intorno all'intesa con i Testimoni di Geova*, *cit.*, 146.

pure evitato 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”⁸⁸, ma, nella sostanza, ha fatto, a conti fatti, qualcosa di molto simile a tutto questo.

Arrivando a vincolare persino la decisione squisitamente politica del Parlamento in ordine alla regolamentazione dei rapporti dello Stato con la confessione tramite l’intesa, solo apparentemente peraltro la pronunzia riconosce una posizione di maggiore tutela al gruppo confessionale rispetto a quello che era stato l’orientamento emerso da altri precedenti interventi della Corte su tematiche affini. Infatti, l’apertura a una valutazione di ragionevolezza e proporzionalità sulle ragioni sostanziali alla base della decisione dei competenti organi dello Stato sembrerebbe comportare che, in presenza di valide ragioni oggettive per la mancata approvazione del testo, la semplice accertata carenza di garanzie procedurali possa non bastare a integrare una discriminazione.

7. L’accesso all’intesa tra discrezionalità politica e stringenti istanze qualificate di eguaglianza

Pur nella prospettiva maggiormente favorevole alla “giurisdizionalizzazione” dell’*iter* che conduce alla disciplina concordata dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica, anche dopo la pronunzia della Corte di Strasburgo non mi pare ci sia spazio per sostenere che esista nel nostro ordinamento un “diritto (soggettivo) all’intesa”, la cui mancanza era stata ribadita a chiare lettere dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 52 del 2016](#).

La stessa scelta del Governo di ammettere il gruppo alle trattative, di portare avanti il negoziato e di concludere l’accordo, restano soggette a valutazioni di carattere discrezionale. Trova però ora conferma a Strasburgo la posizione di chi aveva sostenuto che tali valutazioni, per quanto discrezionali, non possono essere dettate da pura opportunità politica o (ancor meno) essere condizionate da atteggiamenti di ostilità, rifiuto o pregiudizio verso determinati gruppi, dovendo piuttosto risultare saldamente ancorate a “*criteri oggettivi*” e “*non insindacabili*” di ragionevolezza.

Si tratta poi di criteri che, riguardati dalla prospettiva delle garanzie assicurate dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo, non possono non vincolare *lo Stato nel suo insieme* e quindi, in quanto organo di questo, anche – indirettamente – il Parlamento. In ordine all’operato del quale, si va così oltre alle possibili conseguenze connesse al rapporto di lealtà politica col Governo⁸⁹, in quanto le sorti dell’aspettativa vantata dal gruppo alla

⁸⁸ [Ibid.](#), 146.

⁸⁹ A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, [cit.](#), 6.



traduzione in legge dell'intesa, che si suppone ingiustamente disattesa in occasione dell'esame parlamentare del relativo disegno di legge di approvazione, integrano una "discriminazione" ai sensi dell'art. 14 CEDU, lesiva del diritto fondamentale al godimento della libertà di religione.

Del resto, già dal punto di vista dei principi costituzionali concernenti il trattamento delle diverse confessioni, non era parso affatto sicuro che l'art. 8, primo comma, Cost., si risolvesse in una garanzia incompleta e lacunosa ("monca", potrebbe dirsi), capace di spiegare i suoi effetti in ordine ai soli profili basilari (prevalentemente negativi) della libertà dei gruppi, senza comprendere i profili "positivi" e promozionali⁹⁰.

Fuori da "automatismi" di qualsiasi specie, giustamente considerati inammissibili⁹¹, e ferma la necessaria disponibilità del gruppo ad accettare particolari limitazioni della sua autonomia che si rendessero necessarie a tutela di valori non negoziabili da parte dello Stato, quel che non emergeva dalla pronunzia della Consulta era che anche la "promozione" del gruppo tramite l'intesa a un "livello" più avanzato di tutela interviene in ambiti contraddistinti da *stringenti istanze qualificate di eguaglianza, di imparzialità e di non discriminazione*⁹².

Garanzie (espressive dello stesso principio "supremo" di laicità dello Stato) che rischiano di essere seriamente compromesse, dicono in sostanza i giudici di Strasburgo, quando si preclude a determinati gruppi – attraverso scelte *non giustificate ed esplicitamente motivate* sulla base di *valide ragioni oggettive* – la fruizione dell'intervento promozionale pubblico assicurato agli altri gruppi. E, allo stesso modo, si può aggiungere, che impediscono la proiezione in ambito civile, attraverso l'intesa, delle peculiari caratteristiche identitarie del gruppo. Si comprende agevolmente pertanto la chiara sollecitazione, proveniente dalla Corte e rivolta ai competenti organi dello Stato, a introdurre, con una apposita normativa, precise garanzie applicabili al procedimento di definizione concordata della disciplina dei rapporti tra Stato e confessione religiosa, che evitino prolungate situazioni di incertezza e assicurino il *ricorso a rimedi effettivi* contro atteggiamenti indebitamente dilatori, arbitrari e, in definitiva, discriminatori⁹³. Si può, da una diversa prospettiva, discutere se sia fondato oggi

⁹⁰ Rinvio ancora ad A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista*, [cit.](#), 21.

⁹¹ P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale*, *cit.*, 239. Ai meri "automatismi" non può d'altro canto opporsi la logica della mera "opportunità politica", se non a prezzo di evidenti forme di discriminazione. Anche la diversificazione del contenuto delle intese sembra avere una influenza sotto questo profilo non marginale, in quanto il recupero di una certa discrezionalità del Governo (che vada oltre l'accertamento della natura di confessione religiosa e la verifica della mancanza di profili organizzativi in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano: art. 8, secondo comma, Cost.) va di pari passo con la considerazione dei *profili identitari specifici* del singolo gruppo confessionale, risultando difficilmente conciliabile con la *piena omologazione* della disciplina concordata. In questi casi, gli sforzi dovrebbero essere tutti rivolti a individuare un equilibrio costituzionalmente "sostenibile" tra principio di eguaglianza e valorizzazione del pluralismo confessionale.

⁹² Per ulteriori approfondimenti, cfr. A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista*, [cit.](#), 26.

⁹³ Non sono mancate iniziative, elaborate in sede scientifica, in qualche misura orientate proprio nel senso ora indicato dalla Corte. Cfr. S. DOMIANELLO, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del*

provare a “delegittimare la previsione in sede pattizia di istituti promozionali, sulla base della convinzione che questi dovrebbero essere concessi solo dal legislatore unilaterale su base paritaria”⁹⁴, ovvero continuare a ritenere che l’“intesa” rappresenti la sede più appropriata per questo tipo di disciplina.

Sicuramente, ove ci si collochi in continuità con la scelta che si è fin qui operata – verso la quale la Corte sembra manifestare, sia pure sottotraccia, una certa insoddisfazione – diventa ancora più importante, alla luce anche dei limiti che incontrano i poteri della Corte costituzionale chiamata a estendere un beneficio limitato alle sole confessioni con intesa⁹⁵, che l’impiego della particolare fonte non si presti a forme ingiustificate di esclusione, data la rilevanza che la disponibilità di risorse economiche ha per il perseguimento delle finalità del gruppo.

8. Riflessioni conclusive e scenari futuri

Mi limito ad alcune brevi notazioni conclusive e a qualche cenno sugli scenari futuri.

Non sembra, a mio avviso, cogliere tutta la complessità della questione la convinzione, manifestata dalla Corte, secondo cui sarebbe sufficiente a escludere qualsiasi pericolo per la salute del minore la circostanza che, nel nostro ordinamento, la decisione dei genitori di rifiutare un trattamento medico può essere annullata con decisione giudiziaria qualora sussista un rischio per l’interesse superiore del minore⁹⁶.

La legge, in realtà, ha risolto il problema di come superare il mancato consenso dei genitori, ma restano “sempre molto difficili i casi in cui risultino coinvolte più persone, di cui una debba decidere per un’altra”⁹⁷. In questa materia, è sempre auspicabile una *piena e convinta collaborazione dei genitori*, almeno se “la famiglia, a prescindere dalle appartenenze culturali e dalle convinzioni religiose dei soggetti che ne fanno parte, rimanga il contesto in

gruppo di studio Astrid. *Le scelte operate in materia matrimoniale e per la stipulazione delle intese*, in [Stato, Chiese e pluralismo confessionale](#), 20, 2017, 1 ss.; EAD., *Il matrimonio e le intese*, in R. Zaccaria, S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola (a cura di), *La legge che non c’è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, il Mulino, Bologna, 2019, 223: la proposta mira “a garantire ad ogni confessione registrata il diritto di ottenere non l’intesa, e neppure soltanto l’apertura obbligatoria di trattative per la stipula dell’intesa stessa, ma semplicemente la tutela giurisdizionale avverso un rifiuto immotivato o irragionevolmente motivato di aprire i negoziati finalizzati a verificare i margini effettivi di reciproca disponibilità delle parti a raggiungere e stipulare l’intesa”.

⁹⁴ P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale*, cit., 148.

⁹⁵ La Corte costituzionale, nella [sentenza n. 178 del 1996](#), ha chiarito, in materia di deducibilità delle erogazioni liberali a favore delle confessioni religiose con intesa, che si è in presenza di “distinte disposizioni specifiche, aventi ciascuna un contenuto precettivo variamente modulato”, di cui non è quindi ammissibile l’estensione ad altre confessioni religiose sulla base della lamentata violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo dell’illegittima discriminazione tra confessioni religiose.

⁹⁶ Corte EDU, 11 giugno 2026, [cit.](#), § 92.

⁹⁷ P. FLORIS, *Intorno all’intesa con i Testimoni di Geova*, [cit.](#), 130.



cui si realizzano le condizioni per il rispetto dei diritti del minore e per il suo sviluppo in condizione di sicurezza”⁹⁸. In questa direzione, anche la Confessione può dare un contributo, impegnandosi formalmente a favorire un clima meno teso e collaborativo.

Mi sentirei, quindi, di affermare che la scelta dei negoziatori di bypassare completamente la questione identitaria sia stata tutt’altro che felice, contribuendo ad alimentare dubbi e diffidenze e inducendo a particolare cautela, alla luce, forse, anche di preoccupazioni connesse ai riflessi sulle regole della democrazia che pone il peculiare tipo di copertura costituzionale di cui gode una fonte di questo tipo.

Al contrario, una disciplina concordata che avesse ribadito (nell’interesse superiore del minore) la disponibilità del gruppo a impegnarsi attivamente, anche sul fronte magisteriale, per evitare il verificarsi di altri casi “Oneda”⁹⁹ avrebbe potuto rappresentare un’ottima premessa capace di fugare sospetti e incomprensioni ingiustificate. Questo, com’è evidente, non avrebbe significato alcuna forma di ammissione di responsabilità, ma semplice manifestazione di disponibilità a “cooperare” con lo Stato nella promozione di valori e interessi fondamentali come il diritto alla vita e alla salute del minore, secondo la più nobile declinazione della logica sottesa al nostro modello di relazioni tra Stato e confessioni religiose. Rispetto al quale – come, peraltro, rispetto a qualsiasi altro modello presente nel panorama europeo – la Corte riconosce un ampio margine di apprezzamento allo Stato.

Nella direzione accennata e, più in generale, in rapporto alla prospettiva della stipulazione di una intesa contenente misure promozionali dell’attività religiosa, non sembra poi affatto congruo pretendere di sottrarre a qualsiasi “giudizio” *ex parte rei publicae* le “credenze” del gruppo¹⁰⁰ o il suo patrimonio dottrinale, costituendo essi, piuttosto, uno dei termini di riferimento essenziali su cui si sviluppa la definizione concordata della disciplina dei “rapporti” con lo Stato. La definizione normativa dell’accennata tipologia di impegni dovrebbe inoltre ritenersi ricompresa entro lo stesso ampio margine di apprezzamento che la Corte di Strasburgo riconosce alle autorità nazionali in materia di protezione della salute pubblica¹⁰¹.

Resta, infine, inteso che, pur innovando radicalmente rispetto ai testi cui ci ha fin qui abituato la prassi, del tutto privi di riferimenti a forme di “giustiziabilità” di inadempimenti o

⁹⁸ P. BORSELLINO, *Brevi note su rifiuto di trasfusioni ematiche e responsabilità genitoriale. Quando il provvedimento restrittivo del Tribunale non trova giustificazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3, 2020, 1015.

⁹⁹ Cass. pen., sez. I, 13 dicembre 1983, in *Foro it.*, 1984, II, 361 ss. In quel caso, il provvedimento adottato dal Tribunale dei minorenni “presupponeva ancora una volta una iniziativa dei genitori, ai quali si rivolgeva prescrivendo di accompagnare periodicamente la bambina alla clinica pediatrica”, cercando così “di rispondere ad una duplice esigenza. Da una parte, garantire la continuità dei controlli medici e delle terapie emotrasfusionali, indispensabile contro la grave malattia di cui era affetta la bambina. Dall’altra parte, escludere tutte le soluzioni, pure possibili, che avrebbero comportato un allontanamento della piccola dalla propria famiglia: e ciò sempre nell’interesse della minore, la quale aveva ‘un buon legame affettivo con i genitori’”: P. FLORIS, *Libertà di coscienza, doveri dei genitori, diritti del minore*, in *Foro it.*, 1984, II, 374.

¹⁰⁰ Corte EDU, 11 giugno 2026, *cit.*, § 40.

¹⁰¹ *Ibid.*, § 89.

violazioni imputabili alle Parti¹⁰², l'inserimento di impegni come quelli indicati (o di altri analoghi) nel testo dell'intesa dovrebbe essere accompagnato dalla previsione di adeguati meccanismi sanzionatori, affinché essi non si risolvano in semplici declamazioni verbali prive di effettività.

Del resto, col proliferare delle intese e, soprattutto, in vista di una futura, possibile apertura a "comunità religiose portatrici di valori e modelli di cittadinanza non sempre in sintonia con i principi costituzionali delle democrazie europee"¹⁰³ – che darà la misura *reale* del livello di pluralismo confessionale raggiungibile dal nostro ordinamento, ma richiederà forse anche precisi impegni da parte confessionale a rispettare valori e principi non negoziabili – potrebbe via via cominciare ad assumere concreto rilievo, accanto alla possibilità di "*avere accesso*" alla disciplina concordata, indubbiamente rafforzata dalla decisione della Corte europea, la possibilità di "*mantenere*" tale disciplina "di favore" e l'individuazione dei possibili rimedi a gravi forme di violazione di impegni essenziali assunti nell'accordo.

Pur restando esclusa l'automatica riferibilità ai dirigenti dell'organizzazione e all'organizzazione stessa – in assenza di veri e propri atti di istigazione – di condotte illecite poste in essere da singoli individui, le riserve dipendenti dalle caratteristiche identitarie di alcuni gruppi, che hanno finora condizionato l'accesso alla disciplina sulla base di intesa dei loro "rapporti" con lo Stato, potrebbero riemergere in una fase successiva, di fronte alla violazione di precisi impegni, limitativi dell'autonomia confessionale, concordati e individuati come essenziali nel testo dell'accordo approvato con legge.

A questo punto, appare legittimo interrogarsi se sussistano ostacoli insuperabili all'inserimento nel testo delle intese di meccanismi sanzionatori atti in qualche modo a incidere, al verificarsi di gravi forme di violazione degli impegni assunti da parte confessionale, sulla stessa partecipazione alla ripartizione della quota dell'otto per mille. Ferme ovviamente tutte le tutele giurisdizionali del caso, si potrebbero persino ipotizzare vere e proprie forme di sospensione del godimento del beneficio, rimanendo nella disponibilità dello Stato le somme non assegnate al gruppo per uno o più periodi d'imposta.

¹⁰² N. COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica (rapporti tra)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 934. L'A. trae argomento dalla mancanza nelle intese (e negli stessi concordati) di clausole di giustiziabilità delle violazioni, tipiche dei trattati internazionali, per sostenere il necessario inquadramento di quelle nel diritto speciale interno.

¹⁰³ P. CAVANA, *Minoranze religiose e pluralismo confessionale*, cit., 239.