



Ilia Pasquali Cerioli

(ricercatore di Diritto ecclesiastico e canonico nella Facoltà di
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano)

Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive

SOMMARIO: 1. Premessa: l'orientamento consolidato che vuole l'iniziativa legislativa riservata al Governo – 2. La "svolta" della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati: la delibera del febbraio 2007 - 3. Gli argomenti alla base dell'orientamento: brevi riflessioni critiche – 4. Conclusioni.

1 - Premessa: l'orientamento consolidato che vuole l'iniziativa legislativa riservata al Governo

Sono quasi tre anni che si attende la legge di approvazione delle intese stipulate nel 2007 tra la Repubblica e alcune confessioni religiose¹. Il legittimo affidamento che i soggetti interessati ripongono nel vedere recepire dal legislatore accordi già perfezionati continua a non trovare soddisfacimento², determinando l'odiosa situazione di un pluralismo (illusorio) abbandonato "a metà" percorso.

La prassi mostra un ampliamento dei margini di discrezionalità del Governo che si spinge oltre la fase di selezione e di accesso dei gruppi confessionali alla disciplina dei rapporti con la Repubblica, e che

¹ Mi riferisco alle intese, tutte siglate il 4 aprile 2007, tra la Repubblica italiana e la Chiesa Apostolica in Italia, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, l'Unione Buddhista Italiana e, infine, l'Unione induista Italiana; i testi sono leggibili in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*, con la collaborazione di A. Licastro e M. Toscano, 5^a ed., Giuffrè, Milano, 2009, p. 758 ss..

² Si confronti **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008, in particolare p. 7 ss.; si veda anche **F. VECCHI**, *Intese, IV) Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, Postilla di aggiornamento, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. Agg., XV, Roma, 2006.

Il 13 maggio 2008 è stata costituita una "coalizione per le Intese religiose" (www.coalizioneintese religiose.it), con lo scopo "di sensibilizzare le istituzioni italiane ed i decisori politici affinché siano ratificate, il più velocemente possibile, le Intese religiose già negoziate con il Governo italiano".



si estende all'attività di impulso dell'Esecutivo nell'*iter* di traduzione in legge degli accordi stipulati. Il risultato è una sorta di "doppio filtro" di controllo, forse ispirato a criteri di opportunità, sul quale è lecito interrogarsi: un criticabile fenomeno di "congelamento" del sistema di promozione, attraverso il diritto negoziato, del pluralismo confessionale³, in cui le intese sembrano quasi considerate meri "atti politici"⁴.

³ All'annosa questione del cd. "diritto all'intesa" (affrontata, tra gli altri, da **F. CORVAJA**, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, 2002/2, p. 227 ss.; **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003/3, p. 667 ss.; **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.*, 1997, p. 3921 ss.) si è dunque aggiunto il tema di un possibile diritto "all'approvazione" dell'intesa, che merita senz'altro approfondimento data la sua attualità (sul punto **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, in particolare p. 397 ss.).

⁴ Attribuivano alle intese tale natura **M. PETRONCELLI**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2^a ed. 1965, p. 137 ss.; **V. DEL GIUDICE**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 9^a ed., Giuffrè, Milano, 1959, p. 59 ss. Di "atto di natura discrezionale e dal significato eminentemente politico" ha parlato da ultimo **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*, cit., febbraio 2010, p. 38. In questa prospettiva, l'A. sostiene che, in conseguenza del cambio di legislatura avvenuto dopo la sottoscrizione delle intese del 2007, l'impegno formale del Governo di allora a presentare il disegno di legge di approvazione non coinvolga l'Esecutivo espressione della nuova maggioranza parlamentare. Sul punto sembra da accogliere l'orientamento che configura un vero e proprio "obbligo costituzionale" del Governo (si vedano in particolare **S. BERLINGÒ**, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 25, e **C. CARDIA**, *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, 3^a ed., Il mulino, Bologna, 1992, p. 157), anche se successivo a quello coevo alla stipulazione delle intese, a presentare il disegno di legge di approvazione o, se contrario alla disciplina bilateralmente convenuta, ad avviare nuove trattative per la modifica del testo già siglato. Sembra inoltre non condivisibile la posizione dell'A. quando, pur mossa dal pregevole intento di trovare una soluzione che soddisfi la certezza del diritto di fronte all'aspettativa delle confessioni interessate, prospetta un'ipotesi di "decadimento" dell'intesa nel caso il "nuovo" Governo non presenti, entro una certa data, il disegno di legge di approvazione. Di rimando, occorre sottolineare che si aprirebbe così la strada a un ulteriore ampliamento dei margini di discrezionalità del potere esecutivo in materia di promozione del pluralismo confessionale, attribuendogli, addirittura, la possibilità di una sorta di "denuncia" implicita di patti già conclusi e vincolanti per l'effetto del principio costituzionale di bilateralità pattizia (artt. 7, 8 e 117 Cost.), e in assenza di una corrispondente modifica oggettiva (e non di mera opportunità politica) delle condizioni "*sic stantibus*" in cui gli accordi sono stati maturati.



In simile contesto riacquista centralità la questione dell'iniziativa legislativa.

È opinione condivisa in dottrina che l'iniziativa legislativa finalizzata alla recezione nell'ordinamento interno degli accordi, oltre che con la Chiesa cattolica, con le altre confessioni religiose sia riservata al Governo⁵. L'orientamento, finora mai smentito dalla prassi circa i testi licenziati dalle Camere, anche con riferimento alle ultime intese approvate con legge⁶, si fonda su alcuni assunti considerati assiomatici.

Sullo sfondo campeggia, anzitutto, il principio espresso dall'art. 95 Cost., per il quale spetta al Governo presiedere alla politica generale⁷. In coerenza con tale previsione, è il medesimo organo che, attuando il proprio indirizzo politico in materia ecclesiastica sulla base del rapporto fiduciario stretto con il Parlamento, rappresenta lo Stato, cui è attribuita, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost., la potestà legislativa esclusiva nei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. A questo fine, la legge riserva alla deliberazione del Consiglio dei Ministri gli "atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della

⁵ Sul punto rinvio, anche per ulteriori richiami, a **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Le fonti*, cit., in particolare p. 49 ss.; nella manualistica più recente si vedano in questo senso, espressamente circa la previsione di una riserva di iniziativa, **G. DALLA TORRE**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2007, p. 108; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, aggiornamento a cura di **A. BETTETINI** e **G. LO CASTRO**, 10^a ed., Zanichelli, Bologna, 2009; p. 141; ho dato conto della delibera della Giunta del Regolamento della Camera qui in commento nel mio *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale*, in **G. CASUSCELLI** (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 65.

⁶ Mi riferisco alla L. 8 giugno 2009, n. 67, di modifica della L. 22 novembre 1988, n. 516, recante approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, in *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, n. 140 del 19 giugno 2009; e alla L. 8 giugno 2009, n. 68, di modifica della L. 5 ottobre 1993, n. 409, di approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Tavola valdese, pubblicata sul medesimo numero della *Gazzetta Ufficiale*.

⁷ **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Intese*, cit., p. 49; legano all'individuazione della materia da disciplinare (nella specie, le convenzioni internazionali) una speculare riserva di iniziativa, in modo che vi è esclusività dell'iniziativa "per tutte le leggi di autorizzazione e di approvazione, che presuppongono l'atto di un organo diverso dal parlamento da autorizzare od approvare", **C. MORTATI**, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1976, 9^a ed., pp. 728-729; nel medesimo senso, tra gli altri, **E. SPAGNA MUSSO**, *Il potere d'iniziativa legislativa*, Jovene, Napoli, 1958, pp. 217-128; **P. BISCARETTI di RUFFIA**, *Diritto costituzionale: istituzioni di diritto pubblico*, 15^a ed., Jovene, Napoli, 1989, p. 398; **L. PALADIN**, *Lezioni di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1989, p. 326.



Costituzione”⁸, e dunque le decisioni sull’avvio⁹ e sulla conclusione delle trattative in vista della stipulazione delle intese. Vi è pertanto una analogia con le funzioni che la legge attribuisce al Governo circa le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e di progetti dei trattati e degli accordi internazionali¹⁰. In altre parole, il carattere di naturale previetà, formale e sostanziale, che l’avvenuta stipula dell’intesa assume, come per i trattati internazionali, rispetto all’atto di iniziativa legislativa è stata interpretato non solo come un argomento a riscontro della *necessaria conformità* tra la fonte esterna e la conseguente sua fonte di traduzione nell’ordinamento nazionale, ma anche come un argomento a riprova della *necessaria identità* tra il soggetto che sigla l’accordo e quello che promuove l’iniziativa di recepimento della fonte negoziata¹¹.

Il Governo è così sottoposto alla prova di un giudizio favorevole del Parlamento sul proprio disegno di legge, che implica come oggetto mediato la valutazione dell’indirizzo politico attuato nel corso delle trattative e nella loro favorevole conclusione¹².

Simile orientamento interpretativo ha inoltre beneficiato del rilievo attribuito alle intese quale parametro (interposto) nel giudizio di legittimità costituzionale delle relative leggi di approvazione, che esclude, a garanzia del principio costituzionale di bilateralità, la legittimità di difformità sostanziali tra testo pattizio e testo licenziato dal Parlamento.

Come è noto, quest’ultima esigenza si traduce, dal punto di vista procedurale, nella inammissibilità di emendamenti¹³ al disegno di legge

⁸ Art. 2, punto 3 lett. l), L. 23 agosto n. 1988 n. 400;

⁹ Cons. Stato, sez. I, parere 29 ottobre 1997 n. 3048; Tar Lazio, sez. I, sent. 31 dicembre 2008 n. 12539.

¹⁰ Art. 2, punto 3 lett. h), L. 23 agosto n. 1988 n. 400. Occorre però sottolineare che la disciplina dei rapporti con le religioni è necessitata (nell’an, e non nel *quomodo*) dall’esigenza, interna all’impianto costituzionale, del rispetto del principio di bilateralità in un ordinamento laico e pluralista, strumentale alla garanzia dell’uguaglianza e della libertà religiosa degli individui. Sul punto **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, in particolare p. 117 ss., ripreso, tra gli altri, da **S. BERLINGÒ**, *Fonti*, cit., p. 13 ss.;

¹¹ **C. CARDIA**, *Stato*, cit., in particolare p. 169 ss.; **M. TROVATO**, *Legge sulla presidenza del consiglio dei ministri, parlamentarizzazione, delegificazione e sistema delle fonti di diritto ecclesiastico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/2, p. 270.

¹² Sul punto si veda **A. PLACANICA**, *Aspetti della procedura parlamentare per l’approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4547.

¹³ Ricordano **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Intese*, cit., p. 53, come il rispetto del principio di bilateralità sia esteso anche all’esercizio del potere legislativo, in tutti i suoi livelli: “nel sotto - settore dei rapporti non si possono legittimamente



di approvazione che introducano modifiche di contenuto alla disciplina dei rapporti conclusa in via bilaterale. Nella prassi sin ora seguita, infatti, le leggi di recezione delle intese hanno sostanzialmente riprodotto l'articolato presente nel documento negoziato, assumendo pertanto, a differenza delle leggi di esecuzione degli accordi con la Chiesa Cattolica e degli accordi internazionali, la denominazione, per l'appunto, di leggi di "approvazione"¹⁴.

La prassi richiamata ha contribuito a rafforzare il diffuso orientamento in materia di riserva al Governo dell'iniziativa legislativa, in quanto esso, avendo a disposizione il testo ufficiale siglato dal Presidente del Consiglio, è facilitato¹⁵ nel compito di predisporre un

esercitare né l'ordinario potere parlamentare di emenda, né il potere referendario diretto all'abrogazione delle leggi". In senso parzialmente contrario **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 180, il quale ammette la sussistenza di un potere parlamentare di emendamento, che, se esercitato oltre tale limite, si trasformerebbe nella richiesta di una nuova trattativa" (pp. 181-183); secondo **C. CARDIA**, *Stato*, cit., p. 157-158, "eventuali modifiche, o la mancata accettazione di alcune parti del disegno di legge, impedirebbero l'approvazione del testo nel suo complesso, e costituirebbero indirizzo politico al Governo perché riapra il negoziato con la rappresentanza della confessione al fine di concordare le opportune varianti da sottoporre ulteriormente alla valutazione del potere legislativo". Per una conformità solo "sostanziale" tra intesa e correlata legge di approvazione si vedano, tra gli altri, pur con diverse sfumature, **C. MAGNI**, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, 2^a ed., Cedam, Padova, 1952, p. 143; **G. QUADRI**, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in **AA.VV.**, *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1968, pp. 604-605; **V. ONIDA**, *Profili costituzionali delle intese*, in **AA.VV.**, *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978, p. 44. Ulteriori considerazioni, dopo l'avvio della cd. "stagione delle intese" nel 1984, da **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 24-26; ampi riferimenti bibliografici sono offerti da **B. RANDAZZO**, *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale (legge di approvazione?)*, in **AA.VV.**, *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 905, e da **N. COLAIANNI**, *Intese (dir. eccl.)*, in *Enc. dir.*, vol. Agg., V, Giuffrè, Milano, 2001, in particolare p. 714 ss..

¹⁴ L'argomento è stato ampiamente affrontato dalla dottrina. Per una disamina del tema, con i necessari riferimenti di letteratura, mi limito in questa sede a segnalare **P. LILLO**, *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio"*. *Contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1992, in particolare p. 310 ss., il quale analizza analogie e differenze, in una prospettiva teorica e con approccio critico ricognitivo della prassi, tra leggi di "esecuzione" (delle fonti internazionali e di alcuni accordi con la Chiesa cattolica) e leggi di "approvazione" delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica ex art. 8, terzo comma, Cost..

¹⁵ Rileva un fenomeno di rafforzamento della preminenza dell'iniziativa legislativa governativa per ragioni teorico-procedimentali, ma anche pratico-redazionali, date le



disegno di legge conforme al contenuto dell'intesa, allontanando pertanto il rischio che la legge votata dalle Camere possa essere tacciata di incostituzionalità per violazione del canone di bilateralità espresso dall'art. 8, terzo comma, Cost..

Riassumendo, vi è un duplice binario che viene tradizionalmente percorso per argomentare a favore dell'iniziativa riservata al Governo: il primo consiste nella assimilazione, su questo specifico punto, della disciplina dei rapporti internazionali a quella dei rapporti con le confessioni religiose in materia di funzioni attribuite all'Esecutivo; il secondo consiste nell'elevazione a presupposto teorico della riserva di iniziativa legislativa la soluzione, invece, pratica (l'allegazione del testo dell'intesa al disegno di legge del Governo) con la quale si è sin ora provveduto ad assicurare la verifica di conformità tra intesa e legge di approvazione¹⁶.

Su tale ultimo aspetto pesa l'assenza di una norma che assicuri la pubblicità delle intese sottoscritte dal Presidente del Consiglio, prevista invece dall'art. 4 L. n. 839 del 1984 per i trattati internazionali, periodicamente pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* e ufficialmente comunicati ai Presidenti di Camera e Senato.

2 - La "svolta" della Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati dei Deputati: la delibera del febbraio 2007

Come risulta dal resoconto della seduta di mercoledì 28 febbraio 2007¹⁷, la Giunta per il Regolamento della Camera dei Deputati si è espressa in modo favorevole "[s]ull'ammissibilità dell'iniziativa legislativa parlamentare riguardo ai progetti di legge di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose".

L'interrogativo al riguardo dell'ammissibilità era emerso in conseguenza della presentazione da parte dell'on. Boato di due progetti di legge concernenti, rispettivamente, l'approvazione di modifiche all'intesa con la Tavola valdese e all'intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno¹⁸. La novità della questione ha

risorse tecniche di cui il Governo gode e che si traducono in termini di qualità nella redazione dei disegni di legge, R. ORRU', *sub. Art. 71*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Utet, Torino, 2006, p. 1365 ss.

¹⁶ Sul punto A. PLACANICA, *Aspetti*, cit., p. 4556.

¹⁷ Leggibile sul sito www.camera.it.

¹⁸ Si tratta dei progetti di legge C 2307 e C 2308 della XV legislatura (anch'essi leggibili sul sito www.camera.it) assegnati alla Commissione Affari costituzionali il 2



determinato la Presidenza della Camera a sospendere la stampa dei progetti di legge in attesa di acquisire l'orientamento della Giunta per il Regolamento circa l'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare in questa materia. Dopo aver rammentato che le intese sin ora stipulate contengono la previsione espressa dell'impegno del Governo a presentare alle Camere il disegno di legge di approvazione, il resoconto illustra alcuni argomenti a favore, considerando che:

a. la Costituzione, pur introducendo una riserva di legge in materia di regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, non specifica se vi sia un'iniziativa legislativa riservata al Governo, in quanto titolare del potere di condurre le trattative e di stipulare le intese; la stipulazione delle intese è un presupposto costituzionalmente necessario per la traduzione nell'ordinamento di una legge che regoli i rapporti con le confessioni, così configurando, secondo l'insegnamento della dottrina, una legge cd. "rinforzata";

b. le leggi di approvazione delle intese presentano tratti di affinità con le leggi di ratifica dei trattati internazionali, per le quali la Giunta per il Regolamento, modificando una prassi già superata in Senato, si era pronunciata il 5 maggio 1999 a favore all'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare, in quanto

"non esistono disposizioni costituzionali o regolamentari, e neppure di rango legislativo, in forza delle quali risulti espressamente precluso l'esercizio dell'iniziativa parlamentare in questa materia".

La medesima considerazione vale anche in relazione alle intese, per la cui recezione non è prevista un'iniziativa riservata al Governo, a differenza, per esempio, di quanto avviene per le leggi di bilancio (art. 81 Cost.);

c. inoltre, il mancato riconoscimento della personalità di diritto internazionale agli organi di governo delle confessioni diverse dalla cattolica, cui consegue (per la Giunta) la valenza unicamente interna delle intese sottoscritte, costituisce (a maggior ragione) un ulteriore argomento a favore dell'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare, essendo questa riconosciuta anche ai rapporti, di valenza invece esterna, intercorrenti tra lo Stato e altri soggetti dell'ordinamento internazionale;

d. alla stessa stregua, non può essere usato come argomento contrario all'apertura all'iniziativa parlamentare la limitata

marzo 2007, il cui *iter* si interrotto a seguito dell'approvazione degli speculari disegni di legge del Governo con L. n. 67 e L. n. 68 del 2009.



emendabilità dei disegni di legge di approvazione delle intese, dal momento che lo stesso regime “restrittivo” vige per le ratifiche degli accordi internazionali;

e. infine, si è richiamato come precedente l’ammissione della proposta di legge “Bianchi Clerici” (XIV legislatura, n. 656) concernente la protezione degli animali durante la macellazione o l’abbattimento, malgrado il Governo avesse manifestato, durante il suo esame in Commissione, dubbi di compatibilità della proposta con l’art. 8 cost., in quanto incidente su materia disciplinata dalla legge di approvazione dell’intesa con le Comunità ebraiche. La Presidenza della Camera aveva, allora, raccomandato al Presidente della Commissione solo di acquisire dal Governo una valutazione in ordine alla compatibilità della disciplina proposta con la normazione bilaterale.

La Giunta ha poi considerato alcuni degli argomenti contrari all’ammissibilità dell’iniziativa parlamentare in questa materia, rilevando in particolare che:

f. come per le ratifiche, l’approvazione di un testo promosso da membri del Parlamento potrebbe determinare un vincolo di attuazione da parte dell’Esecutivo dell’intesa, sebbene già stipulata, in tempi che il Governo potrebbe ritenere inopportuni, ove, per esempio, fosse nel frattempo intervenuto un nuovo processo negoziale per la revisione, anche parziale, dell’intesa;

g. in ogni caso, sussiste la particolare difficoltà nel verificare l’effettiva conformità di contenuto del progetto di legge al testo dell’intesa sottoscritta, stante la sua mancata pubblicazione in Gazzetta ufficiale e la sua mancata comunicazione ai Presidenti delle Camere, e vista la ribadita necessaria conformità, stabilita in Costituzione, tra legge e intesa.

La Giunta conclude per la prevalenza degli argomenti a favore della ammissibilità dell’iniziativa parlamentare, stante l’assenza non solo di disposizioni costituzionali o ordinarie a favore della riserva al Governo, ma anche di disposizioni regolamentari dell’organo legislativo. Anzi, la Giunta evidenzia che la possibilità per i parlamentari di presentare un progetto di legge di approvazione costituisce un “bilanciamento” tra il loro diritto all’iniziativa legislativa e la necessità di garantire la correttezza del procedimento legislativo, anche alla luce dei principi costituzionali. È infine precisato che l’assegnazione di tali progetti di legge alla Commissione di merito deve essere preceduta, come condizione di ricevibilità, dall’allegazione del testo dell’intesa. La Commissione avrà poi il compito, nell’ambito degli approfondimenti istruttori conferiti dall’art. 79 del regolamento della Camera, di verificare con il Governo gli esatti termini degli accordi (e,



aggiungerei, l'eventuale sussistenza di trattative in corso per la modifica dell'intesa) con le confessioni interessate e la conformità del contenuto delle proposte di legge con le intese stipulate. La Giunta giudica questa verifica "necessaria per la prosecuzione dell'iter legislativo, avendo lo scopo di incardinare tale procedimento su binari corretti". Sarà poi cura della Presidenza della Camera informare la Commissione competente di questa esigenza procedurale.

Tale orientamento, fondato su argomentazioni esposte in un documento presentato dall'allora Presidente Bertinotti, ha trovato il condiviso favore delle forze politiche dell'epoca (XV legislatura), sia di maggioranza (dichiarazione dell'on. Bressa) sia di opposizione (dichiarazione dell'on. Leone).

3 - Gli argomenti alla base dell'orientamento: brevi riflessioni critiche

Al di là di alcuni passaggi, le argomentazioni fatte proprie dalla Giunta sono persuasive.

In primo luogo è difficile confutare l'assenza nel testo costituzionale di disposizioni che prevedano una riserva di iniziativa legislativa in materia di approvazione delle intese *ex art. 8 Cost.*¹⁹. L'argomento è decisivo alla luce del carattere rigido della Costituzione repubblicana²⁰, che accoglie infatti il principio della unitarietà dei soggetti deputati ad attivare il procedimento di formazione delle leggi (artt. 71 e 72 cost.)²¹: questo comporta che ove sorga l'esigenza di una disciplina derogatoria di tale principio la Carta fondamentale vi debba provvedere con norme espresse o chiaramente ricavabili sulla base di disposizioni univoche²². In questa prospettiva, la tradizionale

¹⁹ R. ZACCARIA, *Le intese tra lo stato e le confessioni non cattoliche*, relazione leggibile all'indirizzo <http://www.robertozaccaria.it/wp-content/uploads/2009/04/relazione-piu-ampia-zaccaria-2009.doc>, pp. 5 – 6.

²⁰ Osserva A.A. CERVATI, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. giur.*, XVII, Roma, 1989, p. 6, che «[d]opo l'entrata in vigore di una costituzione rigida che disciplina il procedimento di esame ed approvazione dei "disegni di legge" da qualsiasi titolare della potestà di iniziativa legislativa essi provengano, il problema giuridico della preminenza sul piano procedimentale dell'iniziativa del governo rispetto alle altre non può neppure essere posto».

²¹ A.A. CERVATI, *Iniziativa*, cit., p. 1.

²² A.A. CERVATI, *Iniziativa*, cit., p. 6; sono tradizionalmente ascritti a iniziativa riservata al Governo i disegni di legge di approvazione del bilancio dello Stato (art. 81 Cost.), quelli di conversione dei decreti legge (art. 77 Cost.) e di approvazione della legge cd. "comunitaria" (art. 11 Cost.) sulla base dell'articolata disciplina posta dall'art. 8.4 L. n. 11 del 2005.



impostazione che tende a far corrispondere alla competenza (questa senz'altro innegabile)²³ del Governo nel condurre le trattative con le confessioni religiose una riserva di iniziativa legislativa sulle relative leggi di approvazione non trova, a mio avviso, sufficiente riscontro positivo nella Carta. Occorre sul punto sottolineare che l'Esecutivo è sì investito di un vincolo costituzionale²⁴ a presentare il disegno di legge di approvazione, in quanto soggetto rappresentativo *ex parte status* nel procedimento di intesa e responsabile dell'attuazione dell'indirizzo politico in materia ecclesiastica; costituisce tuttavia un eccesso interpretativo, che pur ha trovato nel tempo il favore della dottrina maggioritaria²⁵, sostenere che siffatto obbligo presupponga la titolarità di una riserva esclusiva dell'iniziativa legislativa, con una parallela esclusione di altri soggetti parimenti muniti del medesimo potere²⁶.

L'orientamento della Giunta coglie inoltre nel segno ove accomuna, sotto il profilo specificamente considerato, i rapporti internazionali e quelli tra la Repubblica e le confessioni religiose. Superato da un decennio il "tabù" della sussistenza di una riserva di iniziativa legislativa al Governo circa la traduzione degli accordi conclusi con soggetti dotati di personalità giuridica internazionale²⁷, la Giunta non ha trovato pressoché ostacoli di ordine formal-interpretativo ad ammettere l'iniziativa parlamentare nell'*iter* di formazione delle leggi di approvazione delle intese con le confessioni (diverse dalla cattolica)²⁸. Le motivazioni sono molteplici e possono trovare un interessante filo conduttore nell'analisi delle fonti.

²³ G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese*, cit., p. 48, i quali richiamano la statuizione di competenza dettata dall'art. 2, lett. l, L. n. 400 del 1988.

²⁴ Sul punto mi limito a rinviare, di nuovo, a S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 25, e a C. CARDIA, *Stato*, cit., p. 157.

²⁵ Per tutti si veda C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 728, il quale sostiene come, in linea di principio, ogni volta che gravi un obbligo di far legiferare sul Governo, a quest'ultimo spetta l'iniziativa legislativa.

²⁶ Sul punto A.A. CERVATI, *Iniziativa*, cit., p. 6; secondo A. CERRI, *Critica del criterio di ragionevolezza come limite alla libertà religiosa. Limite dell'ordinamento giuridico come norma di rinvio ai valori costituzionali. Iniziativa parlamentare in tema di disciplina dei culti acattolici*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli, 1991, "[n]on è questa materia in cui il governo possa godere di una competenza esclusiva e riservata".

²⁷ In senso favorevole alla sussistenza di una riserva di iniziativa legislativa in materia si veda, anche per ulteriori richiami, V. LIPPOLIS, *La Costituzione italiana e la formazione dei trattati internazionali*, Maggioli, Rimini, 1989, p. 9 ss..

²⁸ La Giunta per il Regolamento si è riferita ai "progetti di legge di regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose", citando tuttavia, curiosamente, solo l'art. 8 della Costituzione, il cui terzo comma riguarda i rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica. Visto che è pacifico annoverare la Chiesa cattolica tra le



Una interpretazione costituzionalmente orientata invita in primo luogo a considerare simile apertura, supportata dagli opportuni accorgimenti di ordine procedimentale illustrati nel resoconto della seduta, un *ulteriore e rafforzativo strumento* al fine di assicurare che le norme contratte dal Governo con soggetti esterni alla Repubblica siano tradotte in altrettante norme dell'ordinamento interno, come previsto (ora) espressamente dalla Carta fondamentale in relazione agli obblighi internazionali. A seguito della modifica del 2001 al titolo V della Costituzione, i due modelli di rapporti (Repubblica – altri soggetti internazionali e Repubblica – confessioni religiose) presentano aspetti, sotto questo specifico aspetto²⁹, in progressivo avvicinamento. Il vigente ed espresso vincolo costituzionale di rispetto degli impegni assunti nell'ordinamento internazionale sancito dall'art. 117, primo comma, Cost. è accostabile, quanto alla cd. "resistenza passiva", al livello di vincolatività delle fonti extra-statali già stabilito, *ab origine*, dagli art. 7 e 8 Cost. per le norme regolatrici dei rapporti con le confessioni religiose. Come è noto, infatti, le due disposizioni costituzionali escludono la legittimità di un intervento del legislatore unilaterale laddove la regolamentazione riguardi i "rapporti" inter-ordinamentali con le religioni, determinando, in caso di mancato rispetto dell'obbligo, un *vulnus* (oltre che nell'ordinamento "terzo" in cui il vincolo è sorto e continua a sussistere)³⁰ dell'ordinamento costituzionale interno (principio costituzionale della "bilateralità pattizia").

Ma vi è di più. L'interpretazione recente data al testo in vigore dell'art. 117, primo comma, Cost. dalla giurisprudenza costituzionale nelle sentenze n. 348 e 349 del 2007 (e nella recentissima n. 311 del 2009)

confessioni religiose, la svista può essere giustificabile solo rilevando che la produzione delle norme che regolano i rapporti con la Chiesa è disciplinata da altra disposizione costituzionale, l'art. 7, secondo comma.

²⁹ Come osserva **S. BERLINGÒ**, *Fonti*, cit., p. 13, "[l']assimilazione agli accordi internazionali non può essere spinta oltre un certo segno"; in effetti, al di là della circostanza che gli ordinamenti statuali hanno ambiti di vigenza spaziale nettamente separati tra di loro, "il sistema di cooperazione di integrazione sopranazionale si nutre di una tendenziale convergenza e, a volte, condivisione tra il patrimonio assiologico, le finalità e gli organi dei soggetti coinvolti", mentre la separazione tra ordine civile e ordine confessionale, con il conseguente divieto di ingerenza di uno nell'altro, è strumentale alla reciproca libertà e indipendenza sia dello Stato sia delle religioni, e delle rispettive autorità, costituendo il presupposto del loro sistema di rapporti (così argomentavo in *La «maggiore disponibilità» nei confronti del diritto canonico matrimoniale: una formula «ellittica» al vaglio dell'evoluzione dell'ordine pubblico*, in *Diritto e religioni*, 1 – 2008, p. 347).

³⁰ Sul punto **G. CASUSCELLI**, *Concordati*, cit., p. 239 ss., ripreso, tra gli altri, da **F. FINOCCHIARO**, *Diritto*, cit., p. 139; *contra*, **N. COLAIANNI**, *Confessioni*, cit., p. 185 ss..



ha ritenuto di elevare le norme alla base degli obblighi assunti nell'ordinamento internazionale (nella specie, della CEDU) a parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale delle fonti primarie dell'ordinamento interno; si è ripercorsa così la via già tracciata nel sistema (globale) delle fonti dalle intese (oltre che dagli accordi con la Santa Sede), esse stesse fonti esterne e, insieme, parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi di approvazione previste dall'art. 8 Cost..

Vista l'affinità tra i due modelli sul piano delle fonti (senza dimenticare che esse hanno, tuttavia, un substrato assiologico diverso), non vi sono pertanto ragioni per ritenere che nell'*iter* di formazione dei relativi provvedimenti nazionali di recezione si possano introdurre sistemi differenziati. Se la tendenza dell'ordinamento costituzionale vigente è quella di rafforzare il livello di vincolatività interna delle fonti contrattate con soggetti esterni alla Repubblica³¹ (art. 7 e 8 Cost. e nuovo art. 117 Cost., primo comma) sembra doveroso prevedere un allargamento degli strumenti parlamentari utilizzabili a garantire con *effettività* tale obiettivo costituzionale.

Per di più, appare irragionevole escludere dal beneficio di ammettere l'iniziativa parlamentare proprio le leggi regolatrici dei rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica, posto che il principio costituzionale di bilateralità pattizia è preordinato al soddisfacimento, in regime pluralismo confessionale fondato sulla eguale libertà per tutti i culti (art. 8, primo comma, Cost.), del diritto inviolabile di libertà religiosa, che gode di indiscussa tutela costituzionale.

Inoltre, sulla scorta del maggioritario indirizzo che ascrive alla categoria delle relazioni internazionali i rapporti tra la Repubblica e la Chiesa cattolica, in virtù della soggettività internazionale pacificamente riconosciuta alla Santa Sede, ci si troverebbe di fronte a un evidente caso di disparità di disciplina: eventuali nuovi accordi, *ex art. 7*, secondo comma, Cost. stipulati con la Santa Sede potrebbero essere resi esecutivi in seguito all'approvazione di un progetto di legge di iniziativa parlamentare, mentre l'adozione del provvedimento legislativo di recezione di una intesa *ex art. 8*, terzo comma, Cost. sarebbe subordinato unicamente a un atto di impulso del Governo³². La

³¹ Il principio di distinzione degli ordini, che caratterizza "nell'essenziale" il principio supremo di laicità dello stato (Corte cost., sent. n. 334 del 1996), ispira il giudizio di *estraneità* tra soggetti civili e soggetti confessionali.

³² Né si può obiettare, in contrario, una differenza "qualitativa", sotto questo profilo, della disciplina dei rapporti con la Chiesa cattolica (o con altri soggetti dotati di personalità giuridica internazionale), in quanto anche per la revisione concordataria, come per la stipulazione delle intese, sussiste un margine di



disparità risulterebbe, per altro, amplificata dalla condizione deteriore in cui versano, come già accennato in premessa, le confessioni religiose già *munite* di intesa non ancora approvata per legge.

Non convince, invece, il richiamo che la Giunta compie alla natura giuridica delle intese, considerate atti di diritto interno³³, per giustificare, “a maggior ragione” l’ammissibilità dell’iniziativa parlamentare di recezione, essendo essa prevista per l’esecuzione degli accordi internazionali, a valenza esterna. Piuttosto, se proprio si fosse voluto fare uso dell’utilizzata (ma qui in modo non sufficientemente articolato) logica argomentativa “sillogistica”, sarebbe stato opportuno osservare che l’apertura dell’*iter* parlamentare è stata prevista per leggi insistenti su ambiti di *possibile sovrapposizione* tra sovranità potenzialmente *concorrenti*, avendo la medesima natura secolar-temporale (tipica degli Stati e di altri soggetti di diritto internazionale); a “maggior ragione”, dunque, si dovrebbe ritenere ammissibile la medesima apertura circa rapporti tra ordinamenti che, per definizione, non *possono* coinvolgere aspetti di sovranità esclusiva, come sono per l’appunto quelli che lo Stato intrattiene con le confessioni religiose, in regime (supremo) di piena indipendenza ciascuno nel proprio ordine e di autolimitazione della sovranità statale di fronte allo specifico religioso, cui corrisponde la etero-limitazione delle sovranità confessionali di fronte allo specifico temporale³⁴.

Sembra invece convincente la posizione della Giunta nell’utilizzare l’argomento che vede assimilabili la prevista inemendabilità del testo di approvazione dell’intesa ex art. 8 Cost. e l’inemendabilità dei disegni/progetti di leggi di esecuzione delle convenzioni internazionali. Sul punto non mi pare che ci siano ulteriori osservazioni da compiere, se non quella che tale identità di disciplina

discrezionalità politica della conduzione delle trattative tra le parti, che comunque non giustifica(più) una riserva di iniziativa legislativa al Governo.

³³ La dottrina si è ampiamente occupata del tema. Per una considerazione delle intese come atti di diritto “interno” rinvio a N. COLAIANNI, *Confessioni*, cit., in particolare p. 190 ss.; nel senso di qualificare le intese come atti di diritto “esterno”, si vedano, per tutti, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese*, cit., p. 42.

³⁴ S. BERLINGÒ, *La chiesa e il diritto (agli albori del ventunesimo secolo)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., dicembre 2009, p. 3, ha ricordato come vada percepita la profonda differenza dei rapporti che corrono tra ordini distinti ma dello stesso tipo e ordini di tipo tra loro diverso e irriducibile (richiamando J. M. GONZALEZ DEL VALLE, *Dottrina, giurisprudenza e prassi nella costruzione del sistema canonico*, in J. I. ARRIETA e G. P. MILANO, *Metodo, fonti e soggetti nel diritto canonico*, Città del Vaticano, 1999, in particolare p. 408).



costituisce un altro elemento a conferma di una affinità, sul piano delle fonti, tra modello pattizio e convenzioni internazionali³⁵.

4 - Conclusioni

Non nascondo che l'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare in materia di leggi di approvazioni di intese *ex art. 8 Cost.* contraddice un orientamento che ha trovato un significativo favore nella dottrina e nella prassi, (sin ora) consolidata, motivata dalla comprensibile attenzione alla salvaguardia della posizione del Governo di fronte al delicato equilibrio tra il *momento conclusivo* delle trattative con le rappresentanze confessionali e il successivo *avvio* del procedimento di approvazione della legge sulla base di intesa. La rigidità dell'iniziativa riservata, strumento senz'altro efficace a garantire tale equilibrio, ha tuttavia un "prezzo" costituzionale, a mio avviso, troppo elevato. Essa ha contribuito, nei fatti, a rinforzare il peso del Governo nell'ascrivere alla sua sfera esclusiva l'indirizzo politico in materia ecclesiastica, del quale è invece, quantomeno, co-titolare il Parlamento³⁶, cui nel momento attuale, tuttavia, la politica ecclesiastica sembra sia stata sottratta. L'abbandono del modello procedimentale di cooperazione (controllo - indirizzo e controllo - sindacato) tra Camere ed Esecutivo utilizzato per la revisione concordataria e per la prima intesa con la Tavola valdese ha ampliato i margini di discrezionalità del Governo (e quindi della maggioranza parlamentare), condizionando anche l'esercizio (*rectius*, il mancato esercizio) del potere di iniziativa (in quanto) riservata.

D'altra parte, l'ammissibilità dell'iniziativa parlamentare non mina le prerogative dell'Esecutivo circa il percorso di formazione della legge³⁷ né circa la co-titolarità dell'indirizzo politico. L'assetto dei rapporti raggiunto con la firma dell'intesa prescinde dalla forma che assume l'atto di iniziativa, sulla scorta di quella regola generale che stabilisce come gli effetti dell'iniziativa non possano essere diversi a

³⁵ Già colta, in questo senso, da P. LILLO, *L'adattamento*, cit., in particolare pp. 320 ss..

³⁶ Sul punto G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese*, cit., p. 50.

³⁷ A.A. CERVATI, *Iniziativa*, cit., p. 2, che osserva come la previsione di una pluralità di soggetti titolari del potere di iniziativa non esclude interventi del Governo "nel corso dell'*iter* procedimentale di esame e di approvazione delle leggi".



seconda del soggetto che li presenta³⁸. Un progetto di legge parlamentare deve, infatti, *necessariamente* rispettare il vincolo di conformità con il testo dell'intesa siglata dal Governo, avendo però in sé il pregio di determinare un rafforzamento nella cogestione dell'indirizzo politico in materia ecclesiastica tra Governo e Parlamento, in quanto può costituire un nuovo strumento di stimolo e di controllo, seppure *ex post*, sull'attività compiuta durante lo svolgimento delle trattative e con la loro favorevole conclusione. E non solo. Posto che vi è chi ritiene che la presentazione del disegno di legge di approvazione da parte del Governo sia ascritto alla (obsoleta)³⁹ categoria degli "atti politici", non sindacabili⁴⁰, la previsione di un allargamento dell'iniziativa anche ai parlamentari potrebbe rappresentare un efficace dispositivo di contro-bilanciamento, capace di supplire al vuoto conseguente all'inerzia dell'Esecutivo⁴¹.

Per concludere, in materia di approvazione delle intese *ex art. 8 Cost.*, ci si trova, a mio avviso, di fronte a un fenomeno di iniziativa

³⁸ A.A. CERVATI, *Iniziativa*, cit., p. 1, il quale sottolinea come il principio di unitarietà dell'iniziativa legislativa non consenta "l'istituzione di forme di iniziativa privilegiata".

³⁹ Rinvio alle interessanti osservazioni di M. PERINI, *Atto politico e atto di governo*, postilla di aggiornamento in *Enc. giur.*, Aggiornamento, XVI, Roma, 2008.

⁴⁰ A. PLACANICA, *Aspetti*, cit., p. 4551. La tesi sembra tuttavia non considerare che l'ossequio al principio costituzionale di bilateralità pattizia non può non coinvolgere la fase di esercizio del potere di iniziativa da parte del Governo, in quanto momento *attuativo* dell'impegno costituzionale alla realizzazione effettiva di una disciplina dei rapporti con le confessioni religiose che coinvolga, al suo interno e sul piano della legislazione ordinaria, l'ordinamento giuridico dello Stato. Come ricordato sopra, tale ultimo orientamento (che presuppone una vincolatività anche interna degli impegni stipulati con soggetti esterni alla Repubblica) trova conferma nella nuova formulazione dell'art. 117, primo comma, Cost. relativamente al dovuto rispetto degli obblighi internazionali.

⁴¹ Si erano già espressi in questo senso, tra gli altri, A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo dig. it.*, IX, Torino, 1963, p. 635; G. LAVENA, *Il rapporto intesa - legge secondo l'art. 8 Cost.: dai modelli teorici alla legge emanata sulla base dell'intesa con la Tavola valdese*, in *Studi parmensi*, 1984, p. 258; R. DICKMANN, *Procedimento legislativo e coordinamento delle fonti*, Cedam, Padova, 1997, pp. 54 - 57; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2000, p. 221. Secondo S. LABRIOLA, *Ratifica III) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, p. 4, "un'eventuale supplenza parlamentare equivale a manifestazione surrettizia di sfiducia". La posizione, invece, contraria di P. BARILE, *Intervento*, in AA.VV., *La questione*, cit., 95, parte, tuttavia, dal dato della mancanza di un'intesa sottoscritta cui far seguire un atto di iniziativa parlamentare di approvazione.



riservata "di fatto"⁴², superabile con gli adeguati accorgimenti di ordine procedimentale⁴³ descritti nella decisione della Giunta⁴⁴. L'abbandono di tale riserva "di fatto" è il risultato di una lettura costituzionalmente orientata del testo stesso della Carta alla luce del suo progetto complessivo⁴⁵, necessitato dal riconoscimento che gli accordi con le confessioni religiose (e le norme interne di derivazione bilaterale) sono strumenti di attuazione del pluralismo confessionale e, dunque, di salvaguardia del diritto fondamentale di libertà religiosa degli individui in regime di eguale libertà tra tutti i culti. La sua promozione concreta è affidata alla Repubblica, che attende al compito giovandosi dei mezzi, anche procedimentali, più adeguati a rimuovere gli ostacoli che, via via, si presentano nel tempo⁴⁶.

⁴² Secondo **F. CUOCOLO**, *Saggio sull'iniziativa legislativa*, Giuffrè, Milano, 1971, p. 19, il fenomeno della iniziativa "di fatto" sussiste allorché solo il Governo sia "in grado" di presentare determinati disegni di legge alle Camere.

⁴³ Per **S. BERLINGÒ**, *Fonti*, cit., nota 102, p. 26, la presentazione, anche in veste suppletoria, di una proposta di legge parlamentare "sarebbe praticabile solo ove si provvedesse a regolamentare in forma autonoma la pubblicità dell'intesa". Si tenga comunque in conto il fatto che, di per sé, l'esercizio dell'iniziativa parlamentare spesso "può incontrare difficoltà soprattutto per quel che attiene alla redazione del testo dei progetti ed alla raccolta dei dati necessari" (**A.A. CERVATI**, *Iniziativa*, cit., p. 7) senza che questo possa comportare, però, una condizione di minorità del potere di cui sono investiti i membri delle camere.

⁴⁴ Come ricordato sopra, l'assegnazione dei progetti di legge alla Commissione di merito deve essere preceduta, come condizione di ricevibilità, dall'allegazione del testo dell'intesa. La Commissione avrà poi il compito, nell'ambito degli approfondimenti istruttori conferiti dall'art. 79 del regolamento della Camera, di verificare con il Governo gli esatti termini degli accordi con le confessioni interessate e la conformità del contenuto delle proposte di legge con le intese stipulate. La Giunta giudica questa verifica "necessaria per la prosecuzione dell'iter legislativo, avendo lo scopo di incardinare tale procedimento su binari corretti". Alla luce di questi accorgimenti, sembrano dunque superabili le obiezioni avanzate da **A. PLACANICA**, *Aspetti*, cit., p. 4556, il quale sottolinea il rischio della presentazione di un disegno di legge, a contenuto vincolato, "da parte di un parlamentare sulla base della conoscenza che egli eventualmente abbia, per proprie private informazioni o anche sulla base di un disegno di legge presentato in precedente legislatura, dell'intesa stipulata tra il governo e una confessioni religiosa".

⁴⁵ Di "progetto unitario" che ispira "in democrazia, laicità dello stato e garanzia offerta all'autonomia delle confessioni religiose" parlano **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Intese*, cit., p. 39.

⁴⁶ Che il tema dell'iniziativa legislativa, al di là delle questioni puramente tecniche, costituisca un "importante indice di riferimento per la stessa comprensione della realtà dei rapporti fra i supremi poteri" è sottolineato da **F. CUOCOLO**, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 611.