



Modifica della legge 22 novembre 1988, n. 517, di approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e le Assemblee di Dio in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione

A.C. 2370

Dossier n° 550 - Schede di lettura
21 gennaio 2026

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2370
Titolo:	Modifica della legge 22 novembre 1988, n. 517, di approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e le Assemblee di Dio in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	3
Date:	
presentazione:	24 aprile 2025
assegnazione:	21 maggio 2025
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	referente
Pareri previsti:	V, VI, VII e XII

Contenuto

Il disegno di legge [A.C. 2370](#) reca modifiche alla [legge 22 novembre 1988, n. 517](#), di approvazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e le Assemblee di Dio in Italia (ADI), in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione.

Si ricorda infatti che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche (o acattoliche) sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione che sancisce il principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose. Viene riconosciuto alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano ed è posto il principio che i rapporti delle confessioni con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze. Il principio della regolazione con Intesa è stato attuato solamente a partire dalla metà degli anni '80 e riguarda alcune delle varie confessioni presenti in Italia (si v. infra). Attualmente, la disciplina riguardante le confessioni non cattoliche presenti in Italia è diversa a seconda che queste abbiano o meno proceduto alla stipulazione di una intesa con lo Stato. Per le confessioni prive di intesa è tuttora applicata la legge sui "culti ammessi" (L. 1159/1929) e il relativo regolamento di attuazione (RD 289/1930). Per le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato italiano cessano di avere efficacia le norme richiamate che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese.

Sotto il profilo identitario, le Assemblee di Dio in Italia costituiscono l'espressione italiana del movimento evangelico del risveglio pentecostale originatosi a Los Angeles nel 1906. Secondo i dati del CESNUR (dati del 2023), la confessione conta circa 120.000 aderenti sul territorio nazionale.

Le ADI hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica con il D.P.R. 5 dicembre 1959, n. 1349. I rapporti con lo Stato sono stati successivamente disciplinati dall'Intesa del 29 dicembre 1986, approvata con la legge 22 novembre 1988, n. 517, che rappresenta la fonte pattizia oggetto dell'attuale intervento modificativo.

Il procedimento volto alla revisione dell'Intesa ha avuto inizio nel 2010, con la presentazione della richiesta formale da parte delle ADI di modificare l'intesa del 1988 al fine di ottenere la **possibilità di concorrere alla ripartizione della quota dell'otto per mille** dell'IRPEF derivante dalle scelte non espresse dai contribuenti, a cui avevano precedentemente rinunciato. A tale istanza ha fatto seguito, nel 2011, una prima sigla dello schema di modifica da parte del Sottosegretario di Stato *pro tempore*; tuttavia, l'intervenuta cessazione del Governo ha impedito la formalizzazione definitiva dell'atto. Il confronto negoziale è ripreso nel 2014, giungendo a una nuova sigla e alla successiva approvazione del testo da parte del Consiglio dei

Ministri il 10 novembre dello stesso anno. Anche in tale circostanza, le dinamiche politiche legate alla fine dell'esecutivo hanno determinato una nuova interruzione dell'*iter*.

Negli anni successivi, la confessione ha ribadito il proprio interesse al perfezionamento dell'accordo attraverso apposite istanze di sollecito prodotte nel 2017 e nel 2019. Il percorso istruttorio ha trovato definitivo impulso a seguito dell'insediamento della nuova Commissione per le intese tra l'agosto 2023 e il luglio 2024, fase in cui le trattative sono state concluse. Il procedimento si è infine concluso con la sigla del testo definitivo il 27 settembre 2024 da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio e la successiva firma del Presidente del Consiglio dei Ministri, in data **17 dicembre 2024**.

Il disegno di legge in esame, che sottopone all'approvazione parlamentare la modifica dell'intesa, consta di 3 articoli.

L'**articolo 1** stabilisce che la legge di approvazione modifica l'intesa tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia, sulla base dell'intesa, allegata al disegno di legge, stipulata il 17 dicembre 2024.

L'**articolo 2** modifica invece l'articolo 23 della legge di approvazione dell'intesa tra lo Stato e le ADI.

In particolare, il **comma 1, lettera a)** aggiunge tra le finalità cui possono essere destinati i proventi derivanti dall'otto per mille del gettito IRPEF, di cui al comma 1 dell'articolo 23, anche quelle assistenziali e culturali, quest'ultima richiesta dalla confessione religiosa in occasione dell'audizione del 12 febbraio 2024.

La **lettera b)**, invece, intervenendo sul comma 2 dell'articolo 23, consente alle ADI di concorrere anche alla ripartizione dei fondi dell'otto per mille derivanti dalle scelte non espresse dai contribuenti, in proporzione alle scelte ricevute. Precedentemente, infatti, il comma 2 dell'articolo 23 recava la dichiarazione di rinuncia della confessione religiosa a tale quota a favore della gestione statale.

Infine, la **lettera c)**, sostituisce il comma 4 dell'articolo 23 specificando che la quota di cui sopra è determinata sulla base degli incassi in conto competenza relativi all'IRPEF, risultanti dal rendiconto generale dello Stato, ai sensi dell'articolo 45, comma 7, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo.

L'**articolo 3** reca l'entrata in vigore fissata al giorno stesso della pubblicazione della legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

Le confessioni religiose che hanno stipulato l'intesa con lo Stato

Per le confessioni che hanno stipulato un'intesa con lo Stato cessano di avere efficacia le norme della cd. "legge sui culti ammessi" (L. 1159/1929) e del relativo regolamento di attuazione (R.D. 289/1930), che sono sostituite dalle disposizioni contenute nelle singole intese (tutte le leggi volte a dare attuazione alle intese prevedono tale decadenza con uno specifico articolo recante la cessazione di efficacia delle suddette disposizione a far data dall'entrata in vigore delle stesse).

Le intese finora intervenute danno, pertanto, atto della autonomia e della indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico.

Ciascuna intesa reca, quindi, disposizioni dirette a disciplinare i rapporti tra lo Stato e quella confessione religiosa che ha stipulato l'intesa.

Si tratta, pertanto, di norme specifiche, spesso finalizzate a tutelare aspetti particolari, peculiari della confessione interessata. Si possono tuttavia individuare alcuni elementi ricorrenti. Quasi tutte le intese recano disposizioni per l'assistenza individuale nelle caserme, negli ospedali, nelle case di cura e di riposo e nei penitenziari, per l'insegnamento della religione nelle scuole, per il matrimonio, per il riconoscimento di enti con fini di culto, istruzione e beneficenza, per il regime degli edifici di culto e per i rapporti finanziari con lo Stato nella ripartizione dell'8 per mille del gettito IRPEF e, infine, per le festività. In generale, tali disposizioni concorrono a definire un regime più indipendente rispetto a quello valido per le confessioni prive di intesa.

In questo senso particolarmente significative sono le disposizioni relative ai ministri del culto: per le confessioni che hanno stipulato le intese cessano di avere efficacia le norme sui "culti ammessi", che prevedono l'approvazione governativa delle nomine dei ministri; le confessioni nominano pertanto i propri ministri senza condizioni, salvo l'obbligo di registrazione in appositi elenchi.

Si ricorda che le confessioni religiose con le quali lo Stato italiano ha un rapporto conforme al dettato costituzionale dell'articolo 8 sono:

- le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese ([Legge n. 449/1984](#));
- le Assemblee di Dio in Italia ([Legge n. 517/1988](#));
- l'Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno ([Legge n. 516/1988](#));
- l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane ([Legge n. 101/1989](#));
- l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia ([Legge n. 116/1995](#));
- la Chiesa Evangelica Luterana in Italia ([Legge n. 520/1995](#));

- la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale ([Legge n. 126/2012](#));
- la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni ([Legge n. 127/2012](#));
- la Chiesa Apostolica in Italia ([Legge n. 128/2012](#));
- l'Unione Buddhista Italiana ([Legge n. 245/2012](#));
- l'Unione Induista italiana, Sanatana Dharma Samgha ([Legge n. 246/2012](#));
- l'Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG) ([Legge n. 130/2016](#));
- la Chiesa d'Inghilterra ([Legge n. 240/2021](#)).

Per quanto concerne l'Accordo tra l'Italia e la Santa Sede e le successive intese di attuazione, si veda la [pagina internet](#) dedicata sul sito del Governo. Quanto al testo delle intese con le altre confessioni religiose, si veda [qui](#).

Si segnala che nella legislatura in corso sono in corso d'esame modifiche ad alcune intese con confessioni religiose. Si riportano di seguito i disegni di legge relativi.

- [S.1669](#), Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno, il cui esame è stato concluso in Commissione al Senato;
- [S.1662](#), Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Chiesa apostolica in Italia, il cui esame è stato concluso in Commissione al Senato;
- [S.1661](#), Modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e l'Unione Induista italiana, Sanatana Dharma Samgha, il cui esame è stato concluso in Commissione al Senato;
- [C.2605](#), Modifica della legge 5 ottobre 1993, n. 409, di approvazione della modifica dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Tavola valdese, approvato dal Senato e assegnato alla I Commissione della Camera che ne avvierà l'esame nella seduta del 22 gennaio.

Si segnala, infine, che è altresì in corso di esame in Commissione alla Camera ([A.C. 2396](#)) il disegno di legge per l'approvazione parlamentare dell'intesa tra lo Stato e la Diocesi ortodossa romana d'Italia.

Relazioni allegare o richieste

Il testo del disegno di legge governativo è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa (ATN), e dalla dichiarazione di esenzione dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR).

Necessità dell'intervento con legge

L'**articolo 8, terzo comma, della Costituzione** espressamente richiede che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica siano regolati per legge, sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Nella sentenza n. 52 del 2016, la Corte costituzionale ha avuto modo di richiamare che il "significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del 'metodo della bilateralità', in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti".

Con particolare riferimento agli **aspetti procedurali** si ricorda che tale materia non è disciplinata in via legislativa. Si è formata peraltro una prassi consolidata a partire dal 1984 (data della prima attuazione del dettato costituzionale in tale materia).

In primo luogo si ricorda che le trattative vengono avviate soltanto con le confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica *ex lege* 1159/1929. L'esame di compatibilità viene condotto sia dal Ministero dell'interno, sia dal Consiglio di Stato, il quale è chiamato ad esprimere il proprio parere (non obbligatorio) in merito.

La competenza ad avviare le trattative, in vista della stipulazione di tali intese, spetta al Governo: a tal fine, le confessioni interessate che hanno conseguito il riconoscimento della personalità giuridica si devono rivolgere, tramite istanza, al Presidente del Consiglio. A tale riguardo, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 52 del 2016, ha chiarito che "per il Governo, l'individuazione dei **sogetti che possono essere ammessi alle trattative**, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una

forma di governo parlamentare"; "al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di 'legittimazione' in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative. Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice". "La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost."

Rammenta inoltre la Corte: "Le confessioni religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono destinatarie di una serie complessa di regole, in vari settori. E la giurisprudenza di questa Corte afferma che, in assenza di una legge che definisca la nozione di 'confessione religiosa', e non essendo sufficiente l'autoqualificazione, «la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione», dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (sentenza n. 195 del 1993; in termini analoghi, sentenza n. 467 del 1992)". "In questo contesto, l'atto governativo di diniego all'avvio delle trattative, nella parte in cui nega la qualifica di 'confessione religiosa' all'associazione richiedente, non può avere efficacia esterna al procedimento di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., e non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione stessa". "In definitiva, un conto è l'individuazione, in astratto, dei caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni. Un altro conto è la valutazione del Governo circa l'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost., nel cui ambito ricade anche l'individuazione, in concreto, dell'interlocutore. Quest'ultima è scelta nella quale hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo".

L'incarico di condurre le trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose è affidato dal Presidente del Consiglio al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, il quale si avvale di una apposita Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita presso la stessa Presidenza. Tale organo predispose le bozze di intesa unitamente alle delegazioni delle confessioni religiose che ne hanno fatto richiesta. Sulle bozze di intesa si esprime, poi, la Commissione consultiva per la libertà religiosa, operante presso la Presidenza del Consiglio.

Concluse le trattative, le intese sono sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri e, una volta firmate dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della confessione religiosa, vengono trasmesse al Parlamento per l'approvazione con legge.

Con riferimento alla questione della modificabilità o meno del testo si ricorda inoltre che si è affermata una prassi che, pur non escludendo in assoluto la emendabilità, restringe l'ambito di intervento del Parlamento a modifiche di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge, ad emendarne le parti che non rispecchiano fedelmente l'intesa o a modificare la copertura finanziaria.

Da ultimo, il Presidente della Commissione Affari costituzionali del Senato, nella seduta del 27 aprile 2021, ha ricordato che "è nella piena disponibilità del Parlamento approvare o non approvare i disegni di legge di regolazione delle intese con le confessioni religiose di cui all'articolo 8, terzo comma, della Costituzione. Tuttavia, nel caso in cui si intenda procedere, i poteri emendativi delle Camere sono assai ridotti. Il testo consiste infatti, quasi integralmente, nella riproduzione letterale dell'articolato dell'intesa [...]. Ciò differenzia significativamente, per una prassi costante, questa tipologia di atti dai disegni di legge di ratifica di trattati internazionali, che non riproducono il testo dell'accordo ma lo riportano in allegato; non incide tuttavia sui margini di intervento del Parlamento, che sono limitati alle parti non riproduttive dell'intesa o che comunque non ne tocchino la sostanza."

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia "**rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose**" spetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. c), della Costituzione.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Come anticipato, i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche sono regolati dall'**articolo 8** della Costituzione, che sancisce il principio di **eguale libertà** di tutte le confessioni. La disposizione costituzionale riconosce alle confessioni diverse dalla cattolica l'**autonomia organizzativa** sulla base di propri statuti, a condizione che questi **non contrastino con l'ordinamento giuridico** italiano.

Viene sancito, altresì, il principio secondo il quale **i rapporti con lo Stato** delle confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze; si tratta quindi di una **riserva di legge rinforzata**, caratterizzata da aggravamenti procedurali che non consentono la modifica, abrogazione o deroga di tali leggi se non mediante leggi ordinarie che abbiano seguito la stessa procedura bilaterale di formazione.

Per quanto riguarda l'autonomia organizzativa delle confessioni diverse dalla cattolica, la Corte costituzionale, con la [sentenza 43/1988](#), ha chiarito che "al riconoscimento da parte dell'art. 8, secondo comma, Cost., della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti". Questa autonomia istituzionale esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose che non sia riconducibile ai limiti espressamente previsti dalla Costituzione.

Una ulteriore specifica garanzia valida per tutte le confessioni religiose (abbiano o meno stipulato un'intesa) e le forme associative che ne sono espressione è prevista dall'art. 20 della Costituzione, ai sensi del quale "Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di **speciali limitazioni legislative**, né di **speciali gravami fiscali** per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività".

Infine, l'aspetto individuale della libertà religiosa, è comunque garantito a tutti (indipendentemente dalla cittadinanza e dall'appartenenza a una confessione religiosa) dall'art. 19 della Costituzione, con riguardo alla professione di fede in ogni forma, individuale o associata, alla propaganda ed all'esercizio del culto in privato o in pubblico, con il solo limite dei "riti contrari al buon costume".

La Corte costituzionale - nella **sentenza n. 52 del 2016** - ha avuto modo di ricordare che "nel nostro ordinamento [...] caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa (sentenze n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997), non è in sé stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost.. [...] Il terzo comma [dell'art. 8 Cost.], invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del 'metodo bilaterale' alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative."