

### 1 I principi costituzionali

Il diritto ecclesiastico italiano si basa sui tre principi fondamentali della *libertà religiosa*<sup>\*</sup>, dell'*uguaglianza religiosa*<sup>\*</sup>, e della *laicità dello Stato*<sup>\*</sup> (1).

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>Libertà religiosa</b>     | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Art. 19 Cost.: Riconoscimento del <i>diritto di professare, anche in forma organizzata</i>, la propria fede religiosa con l'unico <i>limite</i> del rispetto del <i>buon costume</i></li><li>▶ Art. 20 Cost.: Divieto di imporre <i>limiti ad enti</i> per il loro <i>fine religioso</i></li></ul> |
| <b>Uguaglianza religiosa</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Art. 8 Cost.: <i>Uguaglianza</i> di tutte le <i>confessioni religiose</i><sup>*</sup> dinanzi alla legge con il limite del rispetto dell'ordinamento giuridico italiano</li></ul>  |
| <b>Laicità dello Stato</b>   | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Artt. 8, 19 e 20 Cost.: <i>Neutralità dello Stato</i><sup>*</sup> rispetto al <i>fenomeno religioso</i></li></ul>  |

### 2 La libertà religiosa

**Nozione:** è la libertà garantita dallo Stato a ogni cittadino, di *scegliere la propria credenza in fatto di religione*.

#### Differenze

La **libertà religiosa** attiene alla sfera pubblica ed è suscettibile di regolamentazione giuridica. La **libertà di religiosità** è la libertà di ciascun individuo (credente o meno) di determinarsi rispetto al sentimento religioso e che, essendo un concetto extragiuridico attinente la sfera personale (in effetti sta a significare come un soggetto senta e viva la religione), è quindi insuscettibile di regolamentazione giuridica.

- |                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Natura giuridica</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ <i>Diritto pubblico subiettivo</i>, postula la pretesa di una <i>prestazione negativa</i>, sia da parte dello Stato che degli altri cittadini tenuti ad astenersi da quegli atti che possono impedirne il libero esercizio (2)</li></ul> |
|-------------------------|--|

### 3 La libertà religiosa nella legislazione anteriore alla Costituzione

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Statuto Albertino</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>▶ Posizione di assoluta preminenza della religione cattolica (<i>Confessionismo di Stato</i>)</li><li>▶ <i>Tolleranza delle altre religioni</i></li></ul> |
|--------------------------|---|

(1) Questi principi possono ricondursi in generale all'art. 2 Cost. che garantisce i diritti dell'uomo anche nelle formazioni sociali (comprese quelle religiose) nelle quali si svolge la sua personalità ed all'art. 3 Cost. che sancisce l'uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini.

(2) Parte della dottrina (TEDESCHI) ritiene che la libertà religiosa possa configurarsi come diritto soggettivo dell'individuo.

Legge Sineo

▶ *Attenuazione del principio del Confessionismo di Stato* (cfr. cap. 2)

Concordato del 1929

- ▶ Riaffermazione della *preminenza della religione cattolica*
- ▶ *Legge dei culti ammessi* per disciplinare l'esercizio dei culti acattolici (cfr. cap. 2)

## 4 La libertà religiosa nella Costituzione

Nella Costituzione repubblicana (entrata in vigore il 1° gennaio 1948) il principio della libertà religiosa è sancito in tutta la sua completezza, sia sotto il profilo *individuale* che *collettivo*.

Art. 19

▶ Afferma che «tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume»

Art. 20

▶ Prevede che «il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di 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»

Art. 8

▶ Stabilisce che «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge»

Aspetti del diritto alla libertà religiosa

▶ *Libertà di culto*

- libertà per ciascun individuo (come prevede l'art. 19) di *esternare* il proprio *credo religioso* attraverso suoi comportamenti che costituiscono tipiche manifestazioni di culto; libertà che indirettamente viene tutelata anche dall'art. 17 (*libertà di riunione*)

▶ *Libertà di religione*

- libertà, concessa ad ogni individuo, di scegliere un determinato credo religioso e di aderire ad esso, come si desume, oltre che dal cit. art. 19 (ove si parla di «*professione di fede religiosa*») anche, sia pure indirettamente, dall'art. 21 («*libertà di pensiero*») (3)

▶ *Libertà di culti*

- sancita dall'art. 8 per le confessioni religiose che vengono riconosciute «*egualmente libere rispetto alla legge*»

Limiti

▶ Divieto di *riti contrari al buon costume*

▶ Manifestazioni di pensiero in materia religiosa *di carattere vilipendioso* (sent. Corte Cost. n. 188 del 1975)

(3) Alcuni Autori ritengono che rientri nella libertà di religione anche la *libertà di non credere in alcuna fonte religiosa* (*libertà di ateismo*).

### Osservazioni

Nella Costituzione non si parla affatto della **libertà di coscienza** che, invece, per una parte della dottrina (BASSO, TEDESCHI) deve essere «*posta a base delle esterne manifestazioni della libertà religiosa, come un presupposto che attiene all'intera volontà*».

Questa «carezza di previsioni normative» è stata, però, avvertita dal legislatore che finalmente ha colmato la lacuna con una interpretazione «*estensiva*» (nel senso più ampio della parola) dell'art. 19 Cost. che ne viene a completare il valore precettivo.

«La Repubblica italiana, *nel garantire la libertà di coscienza di tutti*, riconosce agli alunni delle scuole pubbliche non universitarie il diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi».

Questa statuizione si ripete, nell'identico testo, in quasi tutte le normative per la regolamentazione dei rapporti con confessioni religiose acattoliche e sta ad indicare che, al di là delle previsioni costituzionali lo Stato ha voluto farsi espressamente *carico* della tutela di una libertà, quella di *coscienza*, che non sappiamo se considerare autonoma o in qualche modo correlata alla libertà religiosa.

## 5 Eguaglianza religiosa

Art. 8 Cost.

▶ *Tutte le religioni sono egualmente libere* davanti alla legge

### Differenze

La **libertà religiosa** afferma un principio di **eguaglianza assoluta** laddove l'art. 3 della Cost. sancisce che «*tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge, senza distinzione religiosa*».

L'**eguaglianza religiosa** esprime un principio di **eguaglianza relativa**, in quanto tutte le confessioni religiose *non vengono sottoposte ad identico regime*, limitandosi la Costituzione repubblicana ad affermare la loro eguaglianza limitatamente alla sola libertà.

Conseguenze pratiche dell'eguaglianza relativa

- ▶ *Preminenza della Chiesa Cattolica* rispetto alle confessioni religiose
  - per l'*entità numerica* degli aderenti
  - perché è la sola ad avere un *ordinamento giuridico originario* (4)
- ▶ Alla Chiesa Cattolica è riconosciuta *indipendenza e sovranità senza altre specificazioni* (art. 7)
- ▶ I *culti acattolici* hanno diritto di organizzarsi secondo propri *statuti* in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano

## 6 Laicità dello Stato

Scomparsa del Confessionismo di Stato

- ▶ Si considera non più in vigore il principio originariamente richiamato dai Patti Lateranensi della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano (punto 1 del Protocollo addizionale al nuovo Concordato)

Riflesso sulla tutela penale dei culti

- ▶ Illegittimità costituzionale del reato di vilipendio contro la religione di Stato (ex art. 402 c.p.) (*Delitti contro il sentimento religioso*\*)
  - violazione degli artt. 3 e 8 Cost. in materia di eguaglianza di tutti i cittadini senza distinzione di religione e l'uguale libertà di tutte le religioni di fronte alla legge

(4) Contro le teorie negatrici la più autorevole dottrina (D'AVACK, DEL GIUDICE) osserva che non è possibile concepire un'organizzazione sociale qual è la Chiesa senza riconoscere ad essa il potere di dettare norme capaci di regolare la condotta dei consociati, sia in relazione ai rapporti interindividuali e sia in relazione alla realizzazione del fine ultraterreno.

## QUESTIONI APERTE

### *L'esposizione del Crocifisso negli edifici pubblici e il trattamento dei dati personali religiosi*

La controversia questione dell'**esposizione dei simboli religiosi** ha riguardato in Italia soprattutto il **crocifisso**, e la polemica che ne è derivata ha chiamato in causa sia la Corte Costituzionale, sia — più volte — la giurisprudenza comune. Motivo del contendere è stata la presenza del crocifisso nelle *scuole pubbliche*, nelle *aule di giustizia* e nei *seggi elettorali*, ritenuta da taluni in contrasto con i **principi costituzionali di uguaglianza dei cittadini, di libertà di religione e di laicità dello Stato**. La presenza del crocifisso nelle scuole pubbliche è tuttora prevista da due norme regolamentari contenute in regi decreti del 1924 e del 1928, riconducibili, dunque, all'epoca dello Stato confessionale sancito dallo Statuto albertino. Su tali norme era stato chiesto dal TAR del Veneto un controllo indiretto di legittimità costituzionale alla Consulta, la quale, tuttavia, proprio per la natura regolamentare (e non legislativa) della disposizione, aveva dichiarato inammissibile la questione. La vigenza di quelle norme — non abrogate né alla luce della Costituzione repubblicana, né del Concordato tra Italia e Santa Sede del 1929, né degli accordi del 1984 di modifica dei Patti Lateranensi — è stata ribadita dal *Consiglio di Stato* (*sentenza n. 556 del 13 febbraio 2006*). Respingendo il ricorso presentato da una persona che aveva chiesto la rimozione della croce dalla parete dell'aula di una scuola media frequentata dai figli, la cui esposizione avrebbe a suo dire violato i principi di laicità dello Stato e d'imparzialità dell'amministrazione, il Consiglio di Stato ha stabilito che il crocifisso deve restare nelle aule perché esso *non è solo un simbolo religioso, ma esprime anche tutti i valori civili di tolleranza, rispetto reciproco, valorizzazione della persona, affermazione dei suoi diritti e solidarietà*, tutti principi che «delineano la laicità nell'attuale ordinamento dello Stato».

In particolare i giudici hanno sostenuto che fuori dalle chiese, in un ufficio pubblico come può essere una scuola, il crocifisso resta un riferimento alla fede per i cristiani, «ma per credenti e non credenti la sua esposizione sarà giustificata e assumerà un significato non discriminatorio sotto il profilo religioso, se esso è in grado di rappresentare e di richiamare in forma sintetica immediatamente percepibile e intuibile (al pari d'ogni simbolo) valori civilmente rilevanti, e segnatamente quei valori che soggiacciono e ispirano il nostro ordine costituzionale, fondamento della nostra civile convivenza».

Esso, dunque, esprime valori quale «tolleranza, rispetto reciproco, valorizzazione della persona, affermazione dei suoi diritti, riguardo alla sua libertà, autonomia della coscienza morale nei confronti dell'autorità, solidarietà umana, rifiuto di ogni discriminazione», valori che «hanno impregnato di sé tradizioni, modo di vivere, cultura del popolo italiano».

In questo senso «il crocifisso potrà svolgere, anche in un orizzonte «laico», diverso da quello religioso che gli è proprio, una funzione simbolica altamente educativa, a prescindere dalla religione professata dagli alunni».

La ricorrente cittadina straniera nel 2002 si era rivolta al Tribunale amministrativo regionale del Veneto che, dopo aver sollevato la questione davanti alla Corte costituzionale, che l'aveva dichiarata inammissibile, aveva respinto il ricorso.

I Giudici del massimo consesso amministrativo hanno giudicato «infondato» il ricorso in appello proposto dalla medesima ricorrente motivando la decisione proprio con il principio di laicità dello Stato.

Si legge, infatti, nella sentenza che «non si può pensare al crocifisso esposto nelle aule scolastiche come a una suppellettile, oggetto di arredo e neppure come a un oggetto di culto; si deve pensare piuttosto come a un simbolo idoneo a esprimere l'elevato fondamento dei valori civili sopra richiamati, che sono poi i valori che delineano la laicità nell'attuale ordinamento dello Stato».

La decisione delle autorità scolastiche «in esecuzione di norme regolamentari» di esporre il crocifisso — ha osservato il Consiglio di Stato — «non appare pertanto censurabile con riferimento al principio di laicità proprio dello Stato italiano».

L'esposizione del crocifisso nelle *aule di giustizia* è prevista da una circolare del 29 maggio 1926 del ministro di Grazia e giustizia Alfredo Rocco. Tale circolare è stata ritenuta da taluni abrogata in

base all'articolo 15 delle preleggi, perché incompatibile soprattutto con il principio di laicità dello Stato. Diverse pronunce giurisdizionali hanno, invece, concluso che la circolare Rocco, per quanto antica, è ancora vigente. Motivo di ripetute, recenti polemiche è stata anche l'esposizione del crocifisso nei seggi elettorali (quasi sempre coincidenti con le aule scolastiche), non prevista da alcuna norma, ma neppure vietata e, pertanto, quasi sempre confermata dalla giurisprudenza comune. «Storica» è considerata dagli atei e dagli agnostici una sentenza del 2000 della Corte di Cassazione, che, in nome della libertà di coscienza, ha assolto un uomo ritenendo «giustificato» il suo rifiuto di svolgere le funzioni di scrutatore per la presenza del crocifisso nei seggi elettorali. Per quanto riguarda il **trattamento di dati sensibili in ambito religioso**, occorre sottolineare che nel sistema previgente all'emanazione del *Codice in materia di protezione dei dati personali* (D.Lgs. 196/2003) era prevista una disciplina particolare per la Chiesa cattolica e per le altre confessioni religiose che avessero stipulato accordi o intese con lo Stato italiano.

Questa disciplina si basava sulla possibilità di prescindere dal consenso degli interessati e dal rispetto dell'autorizzazione del Garante per trattare i dati sensibili degli aderenti e degli altri soggetti che avessero contatti regolari con le confessioni, purché fossero rispettate certe condizioni, tra le quali l'osservanza di idonee garanzie che le confessioni stesse avrebbero dovuto introdurre nei propri ordinamenti.

Il Codice estende ora questa specifica disciplina alle altre confessioni religiose, purché i dati non siano diffusi o comunicati al di fuori delle confessioni e vengano osservate idonee garanzie di cui le stesse devono dotarsi, nel rispetto dei principi contenuti in un'autorizzazione del Garante (art. 26, co. 3, lett. a), D.Lgs. 196/2003).

L'art. 181, co. 6, del D.Lgs. 196/2003 consente poi alle confessioni religiose che, prima dell'entrata in vigore del Codice, abbiano già adottato le garanzie richieste nell'ambito dei propri ordinamenti, di proseguire il trattamento nel rispetto delle medesime.

Il Garante ha confermato la *legittimità delle richieste intese a far annotare, a margine del dato da aggiornare, la volontà degli interessati di non appartenere più alla Chiesa cattolica*, reputando l'annotazione compatibile con la necessaria documentazione del fatto storico dell'avvenuto battesimo. È stata ritenuta legittima ogni eventuale attività della Curia volta a richiamare l'attenzione dell'interessato sugli effetti che l'istanza produce.

## 7 L'insegnamento religioso nelle scuole

### Religione cattolica

▶ Riconoscimento del *valore della cultura religiosa*

▶ Riconoscimento che i *principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano*

▶ È garantito a ciascuno il *diritto di avvalersi o meno di tale insegnamento*

• nel quadro delle finalità della scuola la Repubblica assicura l'*insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado*

• *non è imposto alcun obbligo sostitutivo*

### Confessioni acattoliche

▶ Riconoscimento agli alunni delle scuole pubbliche non universitarie del diritto di avvalersi o meno degli insegnamenti religiosi

### Osservazioni

Agli studenti che scelgono di non avvalersi dell'insegnamento della religione cattolica non può essere imposto alcun obbligo sostitutivo avendo essi piena libertà di dedicarsi a materie alternative, ad attività di ricerca individuale, a nessuna attività ed anche di non presentarsi a scuola o di uscirne.

È quanto ha stabilito la Corte Costituzionale nella sentenza del 14 gennaio 1991, n. 13 ove si afferma che è necessario «*non rendere equivalenti o alternativi l'insegnamento della religione cattolica ed altro impegno scolastico, per non condizionare dall'interno della coscienza individuale l'esercizio di una libertà costituzionale, come la libertà religiosa*». E solo tenendo conto di tutto ciò — conclude la sentenza — l'insegnamento religioso «*compreso tra gli altri insegnamenti del piano didattico, con pari dignità culturale*», non sarà «*causa di discriminazione*» e non si porrà in contrasto «*con il principio supremo della laicità dello Stato*».

#### In sintesi

Scopo del diritto ecclesiastico è non quello di regolamentare il fenomeno religioso in sé, ma quello di disciplinare i rapporti tra lo Stato e le istituzioni religiose in ordine a quegli aspetti della loro attività che hanno rilievo giuridico.

La politica italiana in ordine al fenomeno religioso nel periodo precedente all'emanazione della Costituzione si è caratterizzata per il particolare rilievo dato alla Chiesa Cattolica. Ciò si è tradotto, nel Concordato del '29, in una preminenza non solo di fatto, ma anche di diritto dei cattolici rispetto alle altre confessioni religiose. Naturalmente questa situazione, non più conciliabile con i valori di eguaglianza espressi dalla Costituzione, ha portato ad un travagliato processo di revisione dei rapporti tra Stato e Chiesa Cattolica culminato con l'emanazione del nuovo Concordato nell'84. Ciò non toglie che la Chiesa sembri conservare una posizione di preminenza rispetto alle altre confessioni religiose. Come si concilia questo con i principi di libertà, uguaglianza e laicità sopra esposti? Il *principio di libertà religiosa* non è violato, in quanto riconoscere particolari prerogative ad un soggetto non significa di per sé limitare la libertà degli altri; il *principio di eguaglianza* è rispettato perché uguaglianza non significa solo trattare in modo uguale situazioni uguali, ma anche trattare in modo diverso situazioni diverse; il *principio di laicità*, infine, è garantito dal fatto che le norme concordatarie sono assoggettate al controllo della Corte Costituzionale e dal fatto che è comunque possibile per lo Stato modificarle unilateralmente tramite il procedimento di revisione costituzionale. Inoltre il legislatore costituzionale prevede che anche i rapporti con le altre confessioni religiose debbano essere regolati sulla base di intese e non unilateralmente dallo Stato (art. 8 Cost.).

## QUESTIONARIO

- 1) Qual è la differenza tra **libertà religiosa** e libertà di religiosità?
  - A) La libertà religiosa è garantita dalla Costituzione; la libertà di religiosità era garantita dallo Statuto Albertino
  - B) Non vi è nessuna differenza
  - C) La libertà religiosa è il diritto a professare anche in forma organizzata la propria fede; la libertà di religiosità è la libertà di ciascun individuo di determinarsi rispetto al sentimento religioso
  - D) La libertà religiosa è un concetto extragiuridico; la libertà di religiosità è un concetto giuridico
  
- 2) Quale limite la **Costituzione** pone alla libertà religiosa?
  - A) Divieto di riti contrari al buon costume
  - B) Divieto di organizzarsi in forma associata
  - C) Non vi è alcun limite
  - D) Divieto di professare contemporaneamente più credi religiosi
  
- 3) Il principio dell'**eguaglianza religiosa** sancisce l'eguaglianza di tutte le religioni dinnanzi alla legge?
  - A) Sì, tutte le religioni sono uguali dinnanzi alla legge
  - B) No, l'eguaglianza riguarda solo la libertà religiosa degli individui
  - C) No, non sono ammessi i culti esoterici
  - D) La Costituzione non si pronuncia al riguardo
  
- 4) Quale principio è stato soppiantato dall'affermarsi della **laicità dello Stato**?
  - A) Il principio della tolleranza religiosa
  - B) Il principio dell'uguaglianza religiosa
  - C) Il principio della libertà religiosa
  - D) Il principio del confessionismo di Stato
  
- 5) Quali limiti la Costituzione pone all'esercizio del **culto acattolico**?
  - A) Nessun limite
  - B) Gli statuti delle confessioni non devono essere in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano
  - C) Il buon costume
  - D) Il culto pubblico

6) In base a cosa sono regolati i **rapporti tra Stato e Confessioni religiose diverse dalla Cattolica**?

- A) Concordati
- B) Intese
- C) Patti di integrazione
- D) Leggi regionali

7) Su quali regole si fonda il **principio pattizio**?

- A) Separazione degli ordini delle materie
- B) Integrazione degli ordinamenti
- C) Pluralismo e partecipazione
- D) Uguaglianza con la religione cattolica



## RISPOSTE AL QUESTIONARIO

### 1) Risposta esatta: C

La libertà religiosa può definirsi «la libertà, garantita dallo Stato a ogni cittadino, di scegliere la propria credenza in fatto di religione».

La libertà religiosa non deve essere confusa con la **libertà di religiosità** cioè con la libertà di ciascun individuo (credente o meno) di determinarsi rispetto al sentimento religioso e che, essendo un concetto extragiuridico attinente la sfera personale (in effetti sta a significare come un soggetto senta e viva la religione), è quindi insuscettibile di regolamentazione giuridica.

### 2) Risposta esatta: A

I limiti all'esercizio del diritto di libertà religiosa sono dati dalla Costituzione solo ed esclusivamente nel divieto dei «**riti contrari al buon costume**».

Per la Corte Costituzionale (sent. n. 188 dell'8-7-1975) nel nostro ordinamento costituzionale sussisterebbe un limite alla libertà religiosa, *ulteriore* e cioè il limite delle manifestazioni di pensiero in materia religiosa di *carattere vilipendio*.

### 3) Risposta esatta: B

L'art. 3 della Cost. sancisce che «tutti i cittadini sono *eguali* davanti alla legge, *senza distinzione di religione*», laddove l'art. 8 prevede che «tutte le confessioni religiose siano *egualmente libere* davanti alla legge».

Come si vede, nel secondo caso non viene affermato un principio di *eguaglianza assoluta* (come per l'art. 3), in quanto tutte le confessioni religiose non vengono sottoposte ad un identico regime, *limitandosi* la Costituzione repubblicana ad affermare la loro **eguaglianza limitatamente alla sola libertà**.

### 4) Risposta esatta: D

Nel punto 1 del Protocollo addizionale al nuovo Concordato (18-2-1984) è detto esplicitamente: «Si considera non più in vigore il principio originariamente richiamato dai Patti Lateranensi della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano».

Essa viene a sancire ufficialmente la **scomparsa** dall'ordinamento giuridico italiano del principio del **confessionismo statale**.

### 5) Risposta esatta: B

Il potere di autodeterminazione dei culti acattolici trova il suo **limite** nell'*ordinamento giuridico italiano* con il quale gli statuti delle confessioni *non debbono essere in contrasto*.

La dottrina prevalente è, comunque, del parere che tale formula comprenda, quanto meno, *l'ordine pubblico e il buon costume*, così ne deriva che l'art. 8, 2° comma, Cost., viene a stabilire una disciplina più rigorosa di quella prevista dall'art. 19 Cost, (che vieta «*riti contrari al buon costume*»).

### 6) Risposta esatta: B

Il 3° comma dell'art. 8 Cost. stabilisce che i **rapporti fra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica** «sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze».

Questa *intesa*, nella sua più elementare nozione non è altro che un *accordo* tra la confessione religiosa e lo Stato su questioni concernenti sia l'una che l'altra parte.

È da notare però che lo Stato ha soltanto una *facoltà* e non un obbligo di stipulare intese (cfr. Corte Cost. n. 59/1958).

7) Risposta esatta: **C**

**Il principio pattizio** si fonda sui principi di *pluralismo e partecipazione* che informano la Costituzione ed in base ai quali occorre, in materia religiosa come in ogni altra materia, servirsi dello strumento della trattativa e dell'accordo nella definizione di questioni di comune interesse tra Stato e gruppi sociali.