

**Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016\***

di **Gianfranco Macrì** - *Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Salerno*

**ABSTRACT:** This paper analyzes a recent decision of the Italian Constitutional Court concerning the possibility of an agreement according to article 8 of the Constitution with an atheist group. This contribution focuses in particular on the qualification of the applicant as "confessione religiosa" and on the lack of a general law on religious freedom in the Italian legal order. I argue, in accordance with the decision of the Constitutional Court, that only such a law would create a legal framework capable of protecting the equality of religious and secular groups before the law.

**SOMMARIO:** 1. I presupposti dell'intesa: questioni semantiche e lacune normative. - 2. L'UAAR è una confessione religiosa? - 3. Diritto all'intesa e discrezionalità politica del Governo. - 4. I vantaggi di una legge generale sulla libertà religiosa.

**1. I presupposti dell'intesa: questioni semantiche e lacune normative**

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 52 del 27 gennaio 2016, ha annullato un pronunciamento della Corte di Cassazione, sezione unite civili (n. 16305 del 28 giugno 2013) col quale si afferma la riconducibilità sotto l'ombrello della giurisdizione comune di una delibera del Consiglio dei ministri (27 novembre 2003) finalizzata a negare all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) «l'apertura delle trattative» dirette alla stipulazione dell'intesa (ex

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

art. 8, comma 3 Cost.) stante la non configurabilità di questa associazione come confessione religiosa.

Da un lato, la Corte di Cassazione è del parere che «l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'[UAAR] come confessione religiosa costituisca esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione [e] come tale sindacabile in sede giurisdizionale»; dall'altro, il Governo, rivendica la politicalità dell'atto di rifiuto di avviare le trattative in vista dell'intesa, in quanto «espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione [gli] assegna» (art. 95, comma 1 Cost.)<sup>1</sup>.

A giudizio della Corte costituzionale, dunque, l'apertura della trattativa necessita la preliminare determinazione del soggetto richiedente quale *confessione religiosa*; e quest'accertamento può essere espletato, a parere della Corte, solo in sede "politica" (all'interno cioè del circuito in cui le iniziative di *policy* trovano attuazione<sup>2</sup>) stante l'assenza di una «compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante *anche* (mio il corsivo) parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore» (punto 5.1. del cons. in dir.). Per cui, è l'«assenza di una legge che definisca innanzitutto la nozione di "confessione religiosa"<sup>3</sup> (...)» (punto 5.3. del cons. in dir.) – una legge cioè in grado di bilanciare tra i «delicati apprezzamenti di opportunità» derivanti dal combinato disposto tra l'art. 8, comma 3 Cost. e l'art. 95, comma 1 Cost., e le garanzie apprestate dalla Costituzione in materia di uguaglianza e libertà a favore dei soggetti religiosi singoli e collettivi (artt. 8, comma 1 e 19 Cost.)<sup>4</sup> – a determinare la *ratio excludendi* della sindacabilità ad opera del giudice della materia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica<sup>5</sup>. «Se ciò accadesse [se ci fosse cioè una legge *ad hoc*] il rispetto di [certi] *vincoli* (mio il corsivo) costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate<sup>6</sup> (sentenza n. 81 del 2012)» (punto 5.1. del cons. in dir.). Tra

<sup>1</sup> Sul punto, D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 aprile 2016.

<sup>2</sup> M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Terza edizione, Bologna, il Mulino, 2016, 123 ss.

<sup>3</sup> Il dibattito risale a diversi anni fa, quando S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in V. PARLATO, G.B. VARNIER (cur.), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, Giappichelli, 1995, 24, rilevava che: «Cosa sia una confessione religiosa è una domanda che molti, da molto tempo e in molti luoghi si sono posti». Indicazioni di partenza sono reperibili nell'autorevole voce di F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna, Zanichelli, 1975, 389; in particolare dove l'Autore sosteneva che occorresse stabilire una linea di demarcazione tra confessioni religiose e «gruppi aventi un fine religioso di segno negativo, ossia (...) circoli ateistici che mirino ad affermare una concezione del mondo senza Dio». Da ultimo, e con posizioni chiare sulla necessità di separare il concetto di confessione religiosa da quello di associazione (anch'essa "religiosa" *lato sensu*) in una prospettiva di accomunamento tra i due così da fungere quale fattore inclusivo anche di esperienze "lontane" dal religioso in senso tradizionale, E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 15 settembre 2014, 34. Secondo l'Autore: «La strada da seguire dovrebbe essere quella di una disciplina contenente un insieme di criteri, da utilizzare come elementi sintomatici per consentire, mediante una valutazione caso per caso, di individuare l'esistenza o meno di una confessione religiosa».

<sup>4</sup> Ampie riflessioni sono contenute in A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 18 luglio 2016, 21-23.

<sup>5</sup> A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 6 aprile 2016.

<sup>6</sup> Fermo restando che, la garanzia di un «giudice a Berlino» – come auspicato da S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), n. 20/2016, 10, posto a presidio di un «ordinamento ispirato al principio di legalità» – deve rappresentare, nel processo di continua espansione e affermazione dei diritti fondamentali, l'ultimo avamposto (*l'extrema ratio*) di un territorio messo sotto protezione dal

questi “vincoli”, a nostro avviso, deve certamente ricomprendersi quello di prevedere un obbligo, in capo al Governo, di rispondere positivamente alla richiesta di aprire la trattativa in vista dell’intesa<sup>7</sup> proveniente da «Chiese [confessioni], associazioni o comunità religiose (...) organizzazioni filosofiche e non confessionali» (artt. 8, comma 1 Cost. e 17 TFUE)<sup>8</sup>. Questo metterebbe “al riparo” il Governo dall’accusa di fare un uso strumentale del dispositivo dell’intesa<sup>9</sup> – in ragione dell’interlocutore che si ritrova davanti<sup>10</sup> (più o meno noto, storicamente presente o no sulla scena

---

primato della politica. Del tutto condivisibile quanto scrive D. BILOTTI, *Attenzione al medico: il diritto di un tribunale malato*, in: <http://filosofiaimmovimento.it/wp-content/uploads/2016/06/Attenzione-al-medico-il-diritto-dei-tribunali-e-malato.pdf>: «Il fatto è che un diritto giurisprudenziale di garanzia, in assenza di un diritto legislativo coerente e di un’amministrazione equa, è assai più imponderabile tanto delle comete, quanto delle chimere. Non è in gioco, infatti, una svalutazione dell’operato giurisdizionale. Al contrario, esso, proprio nel rispetto della sua ineliminabile e benefica funzione tipicamente democratica, deve relazionarsi al ruolo che assume senza il pressante bisogno (o il compiaciuto cedimento) di essere eroismo fattosi diritto. È in gioco una visione pluralista della convivenza civile, dove il foro non è l’unico centro della regolamentazione». Citando A. VERMEULE, *Judging under Uncertainty. An Institutional Theory of Legal Interpretation*, Mass.-London, 2006, R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine. Una prospettiva “quantistica”*, Milano, FrancoAngeli, 2013, 70-71, scrive: «(...) i giudici dovrebbero cercare di “minimizzare” le loro ambizioni interpretative», stante la priorità spettante al legislatore, in quanto «istituzione meglio posizionata [di] aggiornare la costituzione nel corso del tempo».

<sup>7</sup> E’ chiaro che un’assunzione di impegno da parte del Governo ad ascoltare i “richiedenti intesa”, non supportata da norme di dettaglio e procedurali all’uopo finalizzate, alla fine «sposta poco, praticamente», come scrive A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 30 marzo 2016, 3. A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 marzo 2016, 6-8, fa discendere il «dovere per lo Stato di procedere, ove sia richiesto, alle trattative per le Intese», da un’attenta analisi del dibattito svoltosi sull’argomento nell’assemblea Costituente.

<sup>8</sup> La considerazione *paritaria* che il diritto euro-unitario appresta a tutte le forme di credenze, religiose e no – all’interno delle quali anche l’ateismo trova logica inclusione – non può più continuare a rasentare solo i “marginari esterni” del circuito politico-normativo e giudiziario interno (pure della giurisprudenza amministrativa) senza suscitare inoltre adeguate interrogazioni a livello dottrinario. Sono perciò da condividere le riflessioni che S. LARICCIA svolge sul punto (*Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, op. cit., che rinvia alle osservazioni di V. PACILLO, *Le “zone depresse” del principio di bilateralità nei rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica*, in *Quaderni del Circolo Rosselli, Fede e istituzioni. A trent’anni dall’Intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa valdese* [a cura di F. CADDEDDU], 2/2015, 53-66), secondo il quale (è Lariccia che scrive, riprendendo le osservazioni di Pacillo) la parificazione di cui sopra non è «possibile che sia destinata a continuare a essere giudicata priva di effetti da parte della giurisprudenza amministrativa» (7). V. pure A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell’Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Milano, Giuffrè, 2012. Più di recente, V. VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2/2016, 5-6.

<sup>9</sup> Determinativo di ciò che F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Bari, Cacucci, 2013, 40, ha definito «pluralismo confessionale [lato sensu] a gradi differenziati», oltre che di una prassi “lobbistica” (non ancora disciplinata da una legge) anch’essa espressione di una distorta interpretazione della democrazia degli interessi. Sul punto sia consentito il rinvio a G. MACRÌ, *Organizzazioni religiose e attività di lobbying*, in *Percorsi costituzionali*, 3/2012, 79-80. I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 20 aprile 2016, sostiene che: «in assenza di una legge organica sulla libertà religiosa continueranno ad avere un peso fondamentale i delicati apprezzamenti di opportunità politica che l’art. 95 della Costituzione italiana attribuisce alla responsabilità politica dell’esecutivo». Sulla questione della strumentalizzazione del diritto comune delle intese, ritorna a riflettere, con ampie considerazioni, tutte condivisibili a parere di chi scrive, F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2/2016, 3.

<sup>10</sup> Osserva lucidamente J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 18 luglio 2016, 9, che:

pubblica, numericamente solido o no, etc.) e delle pressioni sociali legate, non da ultimo, alle tensioni scaturenti dal fondamentalismo religioso – e costringerebbe i gruppi religiosi a convergere su un quadro di regole certe, non lesive del principio di laicità<sup>11</sup>, note in partenza e valide per tutti.

## 2. L'UAAR è una confessione religiosa?

Si pone, perciò, innanzitutto, un'esigenza – non più procrastinabile – di ri-definizione giuridica della categoria “confessione religiosa”<sup>12</sup>. Questo, non perché la si voglia tecnicamente “sovrapporre” anche all'UAAR<sup>13</sup>, ma per due ulteriori (e preliminari) ordini di questioni afferenti alla dimensione delle libertà e della pari condizione di tutti i soggetti collettivi connotabili religiosamente. Innanzitutto, occorre dire che dalla seconda metà degli anni '80 in poi (quando prende avvio la c.d. “stagione delle intese”) ha finito col cristallizzarsi nella prassi politica italiana un uso del termine “confessione” fortemente condizionato dal modello “preso in prestito” dai costituenti, cioè la Chiesa cattolica, le cui modalità strutturali e organizzative sono servite al Governo per fissare quali caratteristiche un gruppo religioso dovesse avere per entrare in relazione

---

«il dovere laico e democratico di aprire l'ordinamento alla realizzazione di un effettivo pluralismo religioso e confessionale (articoli 2 e 8, primo comma, Cost.) (...)» non può legittimare che «il Governo sceglie i propri interlocutori [confessionali] sulla base di criteri di preferenza guidati da parametri di opportunità modulabili in relazione a un dato momento storico».

<sup>11</sup> Non è sfuggito ad autorevole dottrina – S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'UAAR: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in [www.statoecliese.it](http://www.statoecliese.it), 3 febbraio 2014, 12 – il bisogno per la Corte di cassazione di rimarcare, nel suo pronunciamento del 2013, il pericolo che «una immotivata e incontrollata selezione [da parte del Governo] degli interlocutori confessionali» (punto 6.2 dei motivi della decisione), «frutto di scelte compiute sulla base di valutazioni esclusivamente dettate dalla convenienza politica, comporterebbe il rischio» (così l'Autore) di «lesioni discriminatorie» (punto 6.2 dei motivi della decisione) e quindi di «una insostenibile compromissione del principio di laicità» (così l'Autore). Interessante ricognizione teorico-giurisprudenziale in tema di laicità è quella di C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza “senza distinzione di religione” ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), 2/2016, 4 ss.

<sup>12</sup> A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, op. cit., 3, coglie la centralità del problema nel momento in cui evidenzia che solo pervenendo ad una qualificazione giuridica di “confessione religiosa” si potrà determinare come «obbligatorio l'avvio delle trattative».

<sup>13</sup> E' chiaro che l'accostamento “UAAR-confessione religiosa” evidenzia tutti i suoi limiti se, come prima specificato, si persiste nella convinzione di (dover) considerare le confessioni quali “replicanti seriali” di quella tipica forma di religiosità collettiva rappresentata dalla Chiesa cattolica. In questi termini non si può non concordare con le nette affermazioni di A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iudicium e gubernaculum ...*, op. cit., 3 (nota 4) quando scrive che: «a mio avviso (come pure di altri) l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) non poteva (e non può) fregiarsi del titolo di “confessione”». Del resto, come si evince chiaramente dall'art. 1, p. 3 dello statuto (<https://www.uaar.it/uaar/statuto>): «L'UAAR è un'organizzazione filosofica non confessionale (...)». Ma la questione è più complessa e si cercherà di offrire ulteriori spunti di riflessione più avanti. Del resto la Corte costituzionale, nella sentenza in commento, di certo non afferma che l'UAAR sia una confessione, ma altrettanto chiaramente non dice il contrario. Anche R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 21 marzo 2016, 5, evidenzia la necessità di pervenire ad una definizione di “confessione religiosa” attraverso una legge *ad hoc*. Il problema è, dunque, aperto e richiede un approccio il più laico possibile onde evitare di avanzare ipotesi frutto di preconcetti ideologici o anche solo “di parte”.

con lo Stato<sup>14</sup>. Il modello ha funzionato fino a quando non sono comparse sulla scena pubblica altri soggetti religiosi collettivi, le cui caratteristiche organizzative divergono, per tradizioni e cultura, da quelle della Chiesa e culti affini<sup>15</sup>. In secondo luogo, questo *modus operandi*, non solo ha finito col mettere in secondo piano le “altre” definizioni presenti nella Costituzione – le “forme associate” di professione di fede religiosa (art. 19 Cost.), le *associazioni* o *istituzioni* aventi carattere ecclesiastico o fine di religione o di culto (art. 20 Cost.) – ma ha determinato nei fatti una progressiva divaricazione giuridica (legislativa e giurisprudenziale) tra confessioni *con* o *senza* intesa, causiva di oggettive discriminazioni<sup>16</sup>. Urge, dunque, stabilire, da un lato, la perfetta equiparazione (semantica e contenutistica) tra tutti i soggetti collettivi variamente denominati dalla Costituzione per una migliore declinazione (multilivello) del diritto fondamentale di libertà di pensiero, di coscienza e di religione (artt. 19 Cost.; 9 CEDU; 10 Carta dei diritti fondamentali dell’UE) e, dall’altro, ri-configurare giuridicamente la categoria “confessione religiosa” (più strettamente in funzione *ex* art. 8, comma 3 Cost.) partendo da una ermeneutica costituzionale che vede le garanzie generali di cui all’art. 19 Cost. delineare la specificazione di quelle contemplate nel successivo art. 20 Cost.<sup>17</sup>. Impostato così il discorso, la previsione di una legge che definisca tale nozione dovrebbe avere almeno una doppia finalità: saper cogliere, innanzitutto, i mutamenti sociali (in chiave multiculturale e multireligiosa<sup>18</sup>) e dunque “andare oltre” (implementandoli) i «precedenti riconoscimenti pubblici (...), i caratteri [di cui agli statuti] o comunque [la] comune considerazione» (punto 5.3. del cons. in dir.); assicurare una legittima interlocuzione a tutte quelle soggettività organizzate che, pur non presentandosi come corrispondenti filiazioni di un qualsiasi culto, si caratterizzano per essere direttamente collegate con la tematica religiosa *lato sensu*<sup>19</sup>. Ciò significa, anche alla luce delle intese di recente stipulate con l’Unione Buddhista Italiana (legge n. 245/2012), l’Unione Induista Italiana (legge n. 246/2012) e l’Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai

<sup>14</sup> V. VITA, *Della non obbligatorietà dell’avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un’intesa ...*, op. cit., 3.

<sup>15</sup> B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>16</sup> V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in [www.statoechurchese.it](http://www.statoechurchese.it), gennaio 2011, 11, scrive che: «La lamentata confusione semantica, costituita dall’attribuire genericamente la denominazione di confessione religiosa a tutte le forme organizzate di religiosità collettiva, discriminando poi fra quelle ammesse e quelle non ammesse all’intesa con lo Stato, si palesa come espediente politico teso a perpetuare integralmente le discriminazioni e l’assetto politico del tempo della religione dello Stato».

<sup>17</sup> S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, op. cit., 9-10, rimarca chiaramente che: «La polemica che negli anni passati ha impegnato gli studiosi e la giurisprudenza (cfr. sentenza n. 117 del 1979 della Corte costituzionale) a proposito della tutela dell’ateismo induce a sostenere che, in applicazione della prassi affermatasi per la protezione degli atei in Italia, all’UAAR debbano estendersi le garanzie costituzionali nei confronti di tutte le manifestazioni sociali che hanno un diretto collegamento con la tematica religiosa (...)».

<sup>18</sup> I. RUGGIU, *Questioni aperte del multiculturalismo*, in F. ABBONDANTE, S. PRISCO (cur.), *Diritto e pluralismo culturale. I mille volti della convivenza*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 175-203. S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multiethniche*, Bologna, il Mulino, 2001.

<sup>19</sup> Importanti spunti di riflessione sono contenuti in G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell’art. 8 cpv. cost.*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 112, dove si dice chiaramente che: «Si potrebbe cioè ammettere che la funzione del concetto di confessione sia semplicemente “denominativa” o “dichiarativa” piuttosto che “definitoria” o “costitutiva”». L’Autore rinvia, inoltre, all’importante lavoro di N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990. E non dimentichiamo che già C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Tomo secondo, Ottava edizione, Padova, CEDAM, 1969, 1067, aveva evidenziato la possibilità di «conferire ad alcune associazioni di culto una posizione costituzionale in qualche modo *arieggiante* (nostro il corsivo) quella assegnata alla chiesa cattolica».

(legge n. 130/2016), che la nozione di confessione religiosa non può più limitarsi a ruotare attorno ai (classici) «elementi della divinità e della trascendenza»<sup>20</sup>, dovendo, al contrario, includere ben altri fattori di natura “culturale” – espressivi delle nuove declinazioni inerenti il rapporto tra “religioso-non religioso”<sup>21</sup> – quali «le convinzioni teiste, non teiste e ateiste»<sup>22</sup>. Trattasi di «dati oggettivi» che connotano «l’esperienza» e che entrano a «comporre il parametro costituzionale, riconformandone la struttura e, perciò, acquistando rilievo giuridico di prima grandezza, specie ovviamente (ma non solo) nei giudizi alla Consulta»<sup>23</sup>.

### **3. Diritto all’intesa e discrezionalità politica del Governo**

Altro passaggio cruciale della sentenza in oggetto è costituito dal doppio nodo problematico inerente, da un lato, le finalità a cui le intese devono essere rivolte e, dall’altro, sotto quale rinnovata cornice giuridica deve trovare esplicazione un progetto costituzionale di politica della libertà religiosa, e dei suoi risvolti “pratici” (dunque molteplici) attento al mutato contesto culturale. La prima questione risulta addirittura collegata al motivo principale del pronunciamento della Corte, cioè alla soluzione del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Corte di cassazione. Una soluzione che, secondo la Consulta: «non può prescindere da considerazioni attinenti alla natura e al significato che, nel nostro

<sup>20</sup> M. CROCE, *La nozione di confessione religiosa alla prova dell’ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.- Governo in merito alla richiesta di un’intesa ex art. 8, comma 3, Cost. (T.a.r. Lazio, Sezione Prima, sentenza 03 luglio 2014, n. 7068)*, in *www.neldiritto.it*, n. 11, dicembre 2014, 2190, che richiama anche il d.lgs. n. 251 del 2207, attuativo della direttiva 2004/83/CE, nonché una più recente Raccomandazione del Parlamento europeo del 13 giugno 2013 in materia di promozione e protezione della libertà di religione e di opinione formulata alla stessa maniera, e un contributo, di grande interesse, curato da I. PASQUALI CERIOLO, *Il diritto all’avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. St., Sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *www.statoechiese.it*, 26 marzo 2012, secondo il quale: «Non vi è dubbio – anche alla luce dell’ampia garanzia della libertà di coscienza assicurata dall’art. 10 della Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell’Unione e dall’art. 9 della Convenzione EDU, fonti che permeano il tessuto costituzionale trattando la materia dei diritti umani – che le convinzioni ateistiche, agnostiche, indifferenti, ecc., rientrano appieno nella definizione giuridica di “convinzioni religiose”». Sulla «rigenerazione di senso degli enunciati» contenuti nella Costituzione (ma il discorso vale per tutte le costituzioni di ispirazione liberal-democratica), alla luce della progressiva interazione tra livelli di sovranità, v. A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all’Unione europea e ritorno, ovvero sia circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *www.federalismi.it*, 1 giugno 2016.

<sup>21</sup> G. DI COSIMO, *Gli ateisti come i credenti? I giudici alle prese con un’atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 7, evidenzia che: «Dati gli incerti confini del fenomeno religioso, la verifica della natura di confessione religiosa effettuata a partire da una definizione restrittiva escluderà inevitabilmente soggetti che potrebbero essere ricompresi nel novero delle confessioni religiose sulla base di un concetto più comprensivo».

<sup>22</sup> Emblematico è il caso di Scientology, riconosciuta dalla Corte di cassazione come confessione religiosa in due celebri sentenze (n. 1329 del 1997 e n. 16345 del 20089) pur in assenza di quei principi fondamentali collegabili all’esistenza (credenza) di un essere trascendente la cui sussistenza costituisce invece fattore determinativo delle confessioni religiose così come tradizionalmente considerate. Quanto all’UAAR, invece, rileva giustamente D. BILOTTI, *L’Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un’intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *www.statoechiese.it*, luglio 2011, 11, che: «L’ateismo si sostanzia di una copiosa varietà argomentativa, per suffragare la propria posizione; ad ogni livello, negare il fondamento ontologico ed epistemologico di un intero ambito dell’azione sociale (quello ius-religioso, in questo caso) significa, comunque sia, esprimere una posizione (una professione?) su quell’ambito dell’agire umano».

<sup>23</sup> A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iusdictio e gubernaculum ...*, op. cit., 5 (nota 17).

ordinamento costituzionale, assume l'intesa per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.». Si tratta, a mio avviso, di un passaggio nevralgico della sentenza in commento. Soprattutto dove la Corte scrive che:

«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» (miei i corsivi).

In queste affermazioni c'è tutto (l'oramai) lungo percorso del “distorto” diritto pubblico della libertà religiosa in Italia<sup>24</sup>, quello che non ha potuto trovare pratica affermazione a causa innanzitutto del disinteresse diffuso da parte della politica verso i diritti civili in generale e nei confronti della libertà religiosa in particolare<sup>25</sup> (autentiche «spie del tasso di democraticità di un sistema politico»<sup>26</sup>) e poi perché a prevalere sono state spesso le pressioni di quelle confessioni che avendo stipulato accordi o intese con lo Stato (chiamiamolo pure: il circuito delle confessioni “favorite”<sup>27</sup>) sono interessate a perpetuare una lettura “di comodo” (così definibile perché produttore più benefici che altro) del fenomeno religioso, ormai non più in sintonia col mutato panorama sociale a carattere religioso. In estrema sintesi, l'assoluta discrezionalità politica dal parte del Governo genera la eventualità di percorsi preferenziali a vantaggio di alcuni gruppi. A seconda dei momenti storici, la politica (la maggioranza di turno) può non avere interesse ad ascoltare una qualsiasi organizzazione richiedente l'apertura della trattativa per la stipula dell'intesa; e questo, in tempi di debolezza politica, può essere determinato anche dalla forza in sé (per storia, tradizione, radicamento, numero di fedeli, etc.) che una organizzazione religiosa può sprigionare nei confronti delle istituzioni, generando finanche “confusione tra poteri” che non è proprio ciò che una democrazia costituzionale, laica e pluralista dovrebbe preoccuparsi di affermare. Intendo dire che, se si osservano nei *dettagli* i contenuti delle intese sin ora stipulate (quanto meno quelle costituenti la c.d. “prima stagione”, dal 1984 al 2012, tra alterne vicende) è facile rendersi conto, oltre che

<sup>24</sup> N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012.

<sup>25</sup> P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 35. N. FIORITA, P. CONSORTI, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza*, in <http://www.rivistailmulino.it/item/3209>, 19 aprile 2016, rimarcano che «la libertà religiosa non dipende dalle intese, mentre le intese dipendono dalla volontà politica e non giustiziabile del governo».

<sup>26</sup> V. TOZZI, *La nostra proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, in V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (cur.), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2010, XXII. L'Autore parla chiaramente di «politica lobbistica, che ponendo le esigenze personali, individuali e collettive, solo su di un lontano sfondo e prestando prevalentemente attenzione alle richieste dei gruppi religiosi più influenti, perpetua e incrementa l'ingiustizia e la discriminazione, allontanandosi di fatto dal progetto costituzionale».

<sup>27</sup> Il circuito dei favori è determinato da quanto già detto. Giustamente, a nostro avviso G. ZAGREBELSKY ha intitolato un suo recente lavoro: *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell'uomo*, Roma-Bari, Laterza, 2010. La soluzione del problema passa per il tramite di una legge generale sulla libertà religiosa, di cui diremo oltre.

della presenza in esse delle stesse identiche materie (riprodotte quasi “per fotocopia”<sup>28</sup>) anche della disponibilità (necessitata dalla “posta in gioco”: i privilegi contenuti negli accordi), manifestata da alcuni culti di più recente insediamento (Mormoni, Unione Buddhista Italiana, induisti, etc.), a equiparare categorie tipizzanti la propria struttura organizzativa con quelle delle confessioni tradizionalmente presenti nello spazio pubblico italiano<sup>29</sup>. Per cui, se può certamente convenirsi con la Corte quando scrive che la «mancata stipulazione di un’intesa» non costituisce «di per sé» motivo di «incompatibilità con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse dalla cattolica, tutelata dall’art. 8, primo comma Cost.» (punto 5.1. del cons. in dir.), altrettanto va ribadito che, alla luce della sempre più ampia presenza di organizzazioni religiose (e non) presenti nello spazio pubblico italiano, lo strumento dell’intesa deve essere ricondotto alla sua natura essenziale, cioè la garanzia di poter soddisfare, per ciascun singolo gruppo, aspirazioni e interessi collegati alla sua più specifica connotazione (religiosa, a-religiosa, anti-religiosa), in una logica razionale del metodo bilaterale<sup>30</sup>. E’ vero, perciò, che lo spirito originario del metodo della bilateralità rispondeva alla migliore intenzione di allargare le libertà delle confessioni diverse dalla cattolica, ma alla prova dei fatti esso ha finito per assumere le sembianze di un “Dio Giano” con lo sguardo rivolto più al passato che al futuro dei diritti (!).

#### **4. I vantaggi di una legge generale sulla libertà religiosa**

Se si vuole “chiudere il cerchio” e aspirare a dare al progetto costituzionale di tutela della libertà religiosa un rinnovato spazio (giuridico) d’azione più in linea con i parametri del nuovo costituzionalismo europeo<sup>31</sup>, occorre ri-mettere in asse (ripensare) «il sistema di attuazione della

---

<sup>28</sup> Questo è dipeso soprattutto dal fatto che le confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo Stato, a partire dalla Tavola valdese (intesa del 21 febbraio 1984), eccezion fatta per l’Unione delle Comunità Ebraiche (intesa del 27 febbraio 1987), si presentano come afferenti tutte a una tradizione di riferimento “comune”; semplificando potremmo dire che le “radici cristiane” rappresentano la *trama sottile* che connota in senso culturale e teologico queste credenze. Questo dato di partenza ha favorito l’applicazione di un “modello unico” di intesa – con caratteristiche identificative simili relative sia alla struttura organizzativa che alle articolazioni operative anche in ambito civile – preso in prestito dal Concordato con la Chiesa cattolica revisionato dal Governo Craxi. Cfr. V. TOZZI, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 21 maggio 2012, 10.

<sup>29</sup> Alcune categorie, come per esempio quella di “ministro di culto”, se «riferita alla Chiesa cattolica (...) corrisponde al sacerdote, cioè a quel soggetto che l’ordinamento canonico qualifica come chierico, munendolo di speciali poteri di ordine e di giurisdizione» (così V. TOZZI, *Fasi e mezzi per l’attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), maggio 2007, 19); se riferita invece a «esperienze come quelle orientali (buddismo, induismo) o quella islamica, prive di (...) autorità religiose e di figure [istituzionali] assimilabili al modello cattolico» (così R. BENIGNI, *La condizione giuridica dei ministri di culto (linee evolutive tra diritto e prassi)*, in *Reprint*, n. 2, Firenze, 2006), evidenziano un accostamento chiaramente “forzato” e logicamente spendibile in un’ottica di reciproco scambio di concessioni. Per cui, se le intese hanno come finalità la messa in sicurezza di aspetti peculiari di ogni singolo culto, questa riconduzione (forzata, o di comodo) a unità di situazioni diverse (quanto a soggetti oppure ad apparati organizzativi) esprime, al contrario, la volontà di utilizzare il mezzo dell’accordo per fini chiaramente utilitaristici.

<sup>30</sup> Su sollecitazione di quanto scrive A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iusdictio e gubernaculum ...*, op. cit., 8 (nota 31), rinviando anche noi al fondamentale studio di G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974.

<sup>31</sup> «Che investe il campo dei diritti fondamentali» e che costituisce – per P. RIDOLA, *Comparazione e diritto europeo*, in [www.diritticomparati.it](http://www.diritticomparati.it), 15 ottobre 2015 – «davvero un laboratorio di ricerca privilegiato per lo studio degli



protezione che la Carta accorda al fenomeno religioso»<sup>32</sup>, dal punto di vista metodologico e dei principi. Nel senso che, compito della dottrina giuridica non sarà quello di seguire prassi e condizionamenti contingenti, sia politici che ideologici, ma di operare per l'attuazione piena di un diritto civile di libertà religiosa in grado di ricomprendere tutte le persone (art. 19 Cost.) e tutte le formazioni sociali che direttamente o indirettamente includono la presenza della religiosità quale valore finale della propria autodeterminazione soggettiva e normativa. In quest'ottica si chiarisce, perciò, l'auspicata «normativa attinente alla libertà di culto» a cui rinvia la Corte costituzionale nella sentenza che qui si commenta. Una normativa di carattere generale avente come proprio baricentro i diritti in materia religiosa della persona individuale e collettiva e come corollario la predisposizione di un apparato di indirizzo di regole definitorie e procedurali inerenti la (eventuale) stipulazione di accordi di dettaglio finalizzati a dare attuazione a esigenze particolari delle singole organizzazioni emergenti a seconda dei contesti e del momento politico. Ed è indubbio, a parere di chi scrive, che una siffatta soluzione avrebbe anche il merito di contribuire (nel tempo) a ristrutturare il modello istituzionale della libertà religiosa nel nostro ordinamento, attuando una disciplina chiara (e minimale) del fenomeno in esame, riconducendo l'attuale ampia discrezionalità politica nel solco della legalità costituzionale<sup>33</sup>.

La sentenza della Corte n. 52 del 2016, per concludere, ha avuto il merito di evidenziare meglio, rispetto al passato, alcune gravi lacune dell'attuale stato in cui versa la politica del fenomeno religioso in Italia e di indicare certe priorità oramai non più rinviabili. Se, da un lato, il riconoscimento in capo al Governo del potere di stabilire con quale soggetto collettivo aprire la trattativa in vista dell'intesa rappresenta l'esercizio di un autonomo atto di natura politica coperto dalla Costituzione e dalla legge<sup>34</sup>, dall'altro, non può sminuirsi (fin quasi all'irrelevanza) il fatto che le scelte politiche possono risultare fortemente esposte a pressioni di natura "lobbistica" indirizzate a proteggere interessi di parte, dunque potenzialmente non in sintonia con i principi costituzionali. Una disciplina di rango ordinario potrà, pertanto, sia ricondurre l'attività del governo nell'alveo

---

assetto costituzionali delle società pluralistiche contemporanee, nelle quali imponenti fenomeni di migrazione e di comunicazione fra culture hanno messo in crisi la corrispondenza fra la comunità politica e le compatte fisionomie identitarie dello stato nazione». Ampie e articolate riflessioni in V. ANGIOLINI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, 4/2015. S. BONFIGLIO, *Costituzionalismo meticcio. Oltre il colonialismo dei diritti umani*, Torino, Giappichelli, 2016. M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, Dedalo, 2008.

<sup>32</sup> V. TOZZI, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose (risposta a Marco canonico)*, in *www.statoecliese.it*, settembre 2010, 1.

<sup>33</sup> V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa ...*, op. cit., 10-11; V. PACILLO, *La politica ecclesiastica tra discrezionalità dell'Esecutivo, principio di bilateralità e laicità/neutralità dello Stato: brevi note a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 10 marzo 2016*, in *Lo Stato*, 6/2016, 255.

<sup>34</sup> M. PAPPONE, *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

della legalità<sup>35</sup>, sia assegnare al giudice la competenza per intervenire in caso di violazione di diritti soggetti ritenuti presuntivamente lesi<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> Netta, sul punto, è l'affermazione di S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'UAAR ...*, op. cit., 21, secondo il quale: «Solo questa legge [generale sulla libertà religiosa, individuale e collettiva] sarebbe idonea a garantire davvero per tutti, ed in tutte le forme, l'estrinsecazione del sentimento religioso, ad *affievolire il tentativo (o il pericolo) di conquista, tramite le intese, di discipline privilegiate* (nostro il corsivo per indicare il punto 5.1 dei Motivi della decisione della Corte di cassazione citata) ed a restituire, viceversa, alle intese medesime la funzione costituzionalmente originaria ed autentica di trattamenti legittimamente diversificati».

<sup>36</sup> A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giustizia costituzionale*, 1996, 3920 ss.