



# ORDINES

*Per un sapere interdisciplinare sulle istituzioni europee*

ISSN 2421-0730

NUMERO 2 – DICEMBRE 2019

NICOLETTA PALAZZO

## **Ancora sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 52/2016 e le questioni irrisolte nelle relazioni con le confessioni religiose**

**ABSTRACT** – This paper analyses the position of theistic, non-theistic, and atheistic convictions in Italy, focusing on the Union of Atheist and Rationalist Agnostics (UAAR). One of the main aims of the association is to overcome the discriminatory regime of the agreements between the State and religious bodies, ex Article 8, Paragraph 3 of the Italian Constitution, because this system conceived only to religious organization.

At the end of the 1990s, the UAAR requested to start negotiations to reach a bilateral agreement to benefit from financial advantages. The decision of the Constitutional Court 52/2016 was the final point of the long process. The paper deepens many issues of this decision: the definition of religious entities, what kind of protection is recognized to non-belief, if there is a right to initiate the negotiation process for a stipulated agreement with the State. Lastly, the paper focuses on the crisis of the bilateral principle and possible solutions.

**KEYWORDS** – UAAR, bilateral principle, religious agreements, religious organization, nonbelief, Italian Constitutional Court.

## **Ancora sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 52/2016 e le questioni irrisolte nelle relazioni con le confessioni religiose\*\***

SOMMARIO: 1. Senza Dio: l'UAAR – 2. L'UAAR è una confessione religiosa? – 3. Le vicende giudiziali dell'UAAR.

### *1. Senza Dio: l'UAAR*

È da oltre un ventennio che l'Italia è al centro di profondi mutamenti, complice, soprattutto, il fenomeno dei flussi migratori – dovuto a vari fattori, quali, in primo luogo, la globalizzazione, l'essere Stato membro dell'Unione Europea, la strategica posizione geografica della Penisola – che hanno investito la demografia, la società e la cultura dell'intero Paese.

Tali trasformazioni hanno finito per interessare, in maniera tangibile, anche l'aspetto religioso. Infatti, se prima del 1984 l'Italia era caratterizzata, nonostante l'entrata in vigore della Costituzione, dalla monoreligiosità, con un'unica religione di Stato (art. 1 Trattato Lateranense), con la modifica del Concordato Lateranense, avvenuta con la L. 121/1985, ha iniziato a mostrare tratti di plurireligiosità, con l'ingresso di altre religioni, nonché la loro manifesta esternazione, in conformità con il dettato costituzionale.

In Italia, il fenomeno religioso è regolato da una serie di fonti, alcune delle quali rivestono particolare importanza per il carattere bilaterale. È

---

\* Dottoranda di ricerca in Teoria del diritto e ordine giuridico ed economico europeo presso l'Università degli Studi *Magna Græcia* di Catanzaro

\*\* Contributo sottoposto a valutazione anonima.

quest'ultimo elemento a far sì che il Paese possa rientrare nei sistemi cosiddetti «*cooperazione*», nei quali, benché il rapporto tra Stato e confessioni religiose sia caratterizzato da autonomia ed indipendenza, il tratto distintivo lo si scorge nell'esistenza di accordi tra le due entità nelle materie di comune interesse<sup>1</sup>. La specificità delle fonti bilaterali del diritto ecclesiastico trova la sua fonte costituzionale negli articoli 7, secondo comma e 8, terzo comma.

È solo dopo la riforma del Concordato del 1984 che l'art. 8, terzo comma, Cost., ha trovato attuazione, inaugurando una prima stagione di intese con confessioni appartenenti al ceppo giudaico-cristiano, mentre, è stato necessario attendere il 2007 perché vedessero la luce le intese con confessioni afferenti ad altre matrici religiose<sup>2</sup>. Quest'ultima fase rappresenta l'effetto lampante dell'inclinazione multiculturale del Paese.

I vari fattori di cambiamento, tra cui la diffusa realtà massmediatica, hanno incentivato la creazione di piazze multimediali e virtuali che, a loro volta, hanno influenzato, inevitabilmente, il volto delle religioni<sup>3</sup>. Queste ultime, perdendo il contatto con i loro territori abituali, hanno assunto una dimensione globale<sup>4</sup>. In particolare, per un verso, ad un primo approccio, sembrano rafforzate le spinte fondamentaliste di alcune religioni, da quella musulmana a quella cristiana ed ebraica, e dall'altro, si sono diffuse credenze nuove, ibride che sono sfociate in culti "alternativi" o "nuovi culti", caratterizzati dal «fai da te» – tipico dell'individualismo religioso - ovvero dalla combinazione e mescolanza di riti religiosi aventi origini diverse<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione Europea*, Giuffrè editore, Milano, 2017, 21, 49 ss.

<sup>2</sup> F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci Editore, Bari, 2013, 17, 188.

<sup>3</sup> G. FILORAMO, *Trasformazioni del religioso e ateismo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2011, 3 ss.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*; S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *Intendersi sulle intese*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, 3/2018, 12; A. MANTINEO, *Associazioni religiose e "nuovi movimenti"*



I nuovi movimenti religiosi non sono solo quelli propriamente nuovi ma vi fanno parte anche le “grandi religioni” – Islam, buddhismo, induismo – lontane, per cultura, da quelle diffuse specificamente nel territorio europeo<sup>6</sup>. L’assetto sociale, condizionato dall’ottica cattolico-maggioritaria, ha sempre guardato a tali organizzazioni con disfavore, spesso qualificandole come “sette”; oggi, al contrario, la posizione è rovesciata: i culti tradizionali vedono ridotti numericamente i loro seguaci a vantaggio di quelli che possono definirsi come “nuovi movimenti religiosi”<sup>7</sup>. Questi ultimi hanno caratteri propri e presentano una difficoltà definitoria, non solo dal punto di vista giuridico ma anche sociologico perché portatori di valori non rientranti nei modelli maggiormente diffusi<sup>8</sup>. Pertanto, si «suggerisce di non adottare, rispetto a tali fenomeni, atteggiamenti aprioristici: né favore - in nome di una insindacabilità di principio della scelta di coscienza - né disfavore preconetti, ma prudenza e attesa di sedimentazione»<sup>9</sup>.

Accanto alle credenze religiose, tradizionalmente intese, esistono anche le non credenze<sup>10</sup> o, per meglio dire, i diversamente credenti. Questa categoria è molto ampia, tanto da ricomprendervi le cosiddette organizzazioni filosofiche non confessionali, positivizzate per la prima volta nel Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea (TFUE). Se il credente assume come vera l’esistenza di un Dio creatore che si preoccupa dei suoi

---

*religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario, in Stato Chiese e pluralismo confessionale, ottobre 2009, 1 ss.*

<sup>6</sup> N. COLAIANNI, *I nuovi movimenti religiosi nel multiculturalismo*, in *Democrazia e diritto*, 1/1997, 221 ss.

<sup>7</sup> S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *op. cit.*, 12.

<sup>8</sup> A. MANTINEO, *op. cit.*, 1 ss.

<sup>9</sup> S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *op. cit.*, 14 s.

<sup>10</sup> Si intende specificare che la “non credenza” è da considerarsi come l’abbreviazione di “non credenza in Dio” e non come “non credenza” in assoluto. Infatti, come si dirà meglio in seguito, anche le “non credenze”, nel senso appena sottolineato, sono da ritenersi a tutti gli effetti delle “credenze”.

fedeli ed esige da questi rispetto ed obbedienza con conseguenze sul comportamento degli stessi, i non credenti, al contrario, ne negano la conoscibilità e probabilità, pur possedendo una concezione della vita e dell'universo. Per questa ragione non si tratta di una mera «incredulità diretta» ma si aggiunge un *quid*, consistente nella «possibilità positiva di esistenza, di essere del tutto integralmente uomo, facendo a meno della fede»<sup>11</sup>.

Constando di una categoria a largo spettro, nelle non credenze vi si possono, a titolo esemplificativo, far rientrare: i) l'agnosticismo, cioè la posizione secondo cui è necessario sospendere il giudizio sull'esistenza di Dio perché si sottrae a una verifica empirica o razionale; ii) l'anticlericalismo si caratterizza per l'ostilità nei confronti dell'ingerenza del clero nella vita pubblica; iii) il razionalismo secondo cui l'agire umano e la conoscenza si basano e possono essere spiegati solo attraverso la ragione e i metodi razionali; iv) lo scetticismo che ricomprende coloro che rifiutano le verità comunemente accettate basate su presupposti metafisici; v) l'umanesimo che pone al centro l'uomo e i suoi valori<sup>12</sup>.

Tra le non credenze primeggia l'ateismo. Esso consiste nella negazione dell'esistenza di Dio e presenta diverse accezioni: i) l'ateismo teorico (negazione dell'esistenza della divinità non solo affermata ma anche messa in atto); ii) l'ateismo pratico (negazione del divino che viene vissuta concretamente ma senza dichiararla formalmente); iii) l'ateismo teorico negativo (indifferenza, disinteresse, ignoranza del problema); iv) l'ateismo dogmatico (confutazione con prove dell'esistenza di Dio); v) l'ateismo scettico (invincibilità del dubbio circa l'esistenza di Dio); vi) l'ateismo agnostico (convincimento dell'incapacità umana di risolvere il problema)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Sui punti comuni tra credenze e non credenze, dal punto di vista giuridico e non solo si veda N. FIORITA, F. ONIDA, *Anche gli atei credono*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2011, 30 ss.; sulla struttura e concezione dell'ateismo si veda Filoramo G., *op. cit.*, 6 s.

<sup>12</sup> Cfr.: <https://www.uaar.it/ateismo/glossario/>.

<sup>13</sup> P.A. D'AVACK, *Ateismo*, in *Enc. dir.*, III (1958), 964 ss.

In Italia, le convinzioni ateistiche hanno sempre avuto scarsa rilevanza giuridica e sociale e, in virtù della mancanza di espliciti riferimenti costituzionali, si è assistito ad una marginalizzazione del fenomeno tale da giungere a teorizzarne l'illiceità<sup>14</sup>. La maggiore insofferenza si è palesata avverso l'ateismo attivo, militante, propositivo perché la sua vivacità culturale è stata relegata, talvolta, al livello di «tumultuose proteste popolari», e pertanto, guardato con disprezzo e discriminazione<sup>15</sup>. Orbene, appena l'ateismo usciva fuori dalla dimensione prettamente individuale per approdare ad una forma collettiva ed organizzata, la resistenza sociale (e non solo) era palpabile, quasi come se si volesse ostacolare un fenomeno del quale se ne temeva la diffusione.

La Corte costituzionale, nel 1960, affermava che «la libertà religiosa, pur costituendo l'aspetto principale della più estesa libertà di coscienza, non esaurisce tutte le manifestazioni della libertà di pensiero: l'ateismo comincia dove finisce la vita religiosa»<sup>16</sup>, volendo precisare che il fenomeno ateistico rientrava chiaramente nella più ampia libertà di espressione, ex art. 21, Cost. È solo nel 1979 che, prendendo atto della situazione culturale, la Corte Costituzionale ha specificato che «l'opinione prevalente fa ormai rientrare la tutela della c.d. libertà di coscienza dei non credenti in quella della più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art. 19, il quale garantirebbe altresì (analogamente a quanto avviene per altre libertà: ad es. gli articoli 18 e 21 Cost.) la corrispondente libertà “negativa”»<sup>17</sup>. Questo indirizzo giurisprudenziale ha equiparato la tutela delle credenze a quella delle non credenze ed ha aperto nuovi scenari anche per l'ateo, il quale si

---

<sup>14</sup> P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2011, 90 ss.

<sup>15</sup> 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 *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, luglio 2011, 10; F. ALICINO, *op. cit.*, 199 ss.

<sup>16</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. 13 luglio 1960, n. 58.

<sup>17</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sent. 2 ottobre 1979, n. 117.

vede riconosciuto come soggetto che esprime non solo un pensiero, ma un pensiero religioso, da considerarsi alla stregua di un credo<sup>18</sup>.

Negli anni '90 l'ateismo si è diffuso su più larga scala, passando da concezione propria di singoli individui ad una portata collettiva, fino ad ottenere una rilevanza pubblica, tale da indurre l'esigenza di creare - informalmente nel 1987 e formalmente nel 1991 - un'associazione: l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR)<sup>19</sup>. Questa ha unificato in sé tutte le concezioni di cui sopra, rappresentandone i valori comuni. La creazione dell'associazione rappresenta un evento di alta rilevanza, seppur ancora lontana dalle medesime esperienze del nord Europa e dell'America, in cui le stesse sono molto più ampie e strutturate, quasi fossero una vera e propria confessione religiosa.

L'UAAR è una associazione nazionale di promozione sociale (iscritta al numero 141 del registro nazionale presso il ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali) e apartitica che si impegna, tra le altre cose, «a tutelare i diritti civili degli atei e degli agnostici, a livello nazionale e locale, opponendosi a ogni tipo di discriminazione, giuridica e di fatto, nei loro confronti, attraverso iniziative legali e campagne di sensibilizzazione»<sup>20</sup>. Nello Statuto si legge che i valori ai quali l'UAAR si ispira sono «l'eudemonismo; la razionalità; il laicismo; l'autodeterminazione; il rispetto dei diritti umani; la democrazia; il pluralismo; l'uguaglianza; la valorizzazione delle individualità; le libertà di coscienza, di espressione e di ricerca; l'acquisizione della conoscenza attraverso il metodo scientifico» e l'uguaglianza formale e sostanziale di tutti i cittadini; gli scopi, invece, riguardano l'attuazione del principio di laicità dello Stato nella scuola e nelle istituzioni, la pretesa della «abolizione di ogni privilegio accordato, di diritto o di fatto, a qualsiasi religione, in virtù

---

<sup>18</sup> Sul non confessionismo organizzato si veda D. BILOTTI., *op. cit.*, 8 e ss.

<sup>19</sup> Sul mutamento del fenomeno ateistico ed i suoi sviluppi si veda N. FIORITA, F. ONIDA, *op. cit.*, 22 ss.

<sup>20</sup> Cfr. <https://www.uaar.it/uaar/>.

dell'uguaglianza di fronte alla legge di religioni e associazioni filosofiche non confessionali», ed infine il promovimento della valorizzazione delle filosofie atee e agnostiche<sup>21</sup>. L'UAAR, oltre ad essere membro della *International Humanist and Ethical Union* («the global representative body of the humanist movement, uniting a diversity of non-religious organisations and individuals»<sup>22</sup>), aderisce alla *European Humanist Federation*.

Uno dei precipui obiettivi dell'Unione è il ridimensionamento del sistema pattizio perché previsto per le sole confessioni religiose, in aperto contrasto con il principio di eguaglianza, di cui all'art. 3, Cost. e con l'art. 17 TFUE, che riconosce le organizzazioni filosofiche non confessionali. Pertanto, l'UAAR aspira a superare questa regolamentazione discriminatoria con la proposizione della conclusione di un'intesa per poter usufruire dei relativi benefici, dai quali altrimenti rimarrebbe esclusa<sup>23</sup>: così, pur disprezzando il mezzo, si ritiene necessario il suo utilizzo per contrastarlo.

Forte delle sue argomentazioni e in adesione ai suoi scopi, l'UAAR, il 7 novembre 1995, ha proposto la stipula di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. Questa richiesta ha comportato opposte reazioni da parte di giurisprudenza e dottrina e, soprattutto, ha posto delle problematiche non solo dal punto di vista del diritto sostanziale, ma soprattutto procedurale, le quali hanno finito per investire tutto l'*iter* necessario per stipulare un'intesa, fornendo, altresì, molteplici spunti di riflessione.

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

---

<sup>21</sup> Cfr. <http://www.uaar.it/uaar/statuto/>.

<sup>22</sup> Cfr. <http://iheu.org/about/about-iheu/>.

<sup>23</sup> F. ALICINO, *op. cit.*, 194, 234 s.; sulle motivazioni che hanno spinto l'UAAR a richiedere la stipula di un'intesa e sulla definizione della richiesta come una «consapevole forzatura» si veda P. FLORIS, *op. cit.*, 103 ss.



La richiesta dell'UAAR di stipulare un'intesa ha avuto esito negativo perché a parere del Consiglio dei ministri «la professione dell'ateismo, certamente da ammettersi al pari di quella religiosa quanto al libero esercizio in qualsiasi forma, individuale e associata, purché non integrante riti contrari al buon costume (articolo 19 della Costituzione), non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'articolo 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose»<sup>24</sup>. Tale motivazione ha generato il susseguirsi di una serie di ricorsi, culminati con la sent. n. 52/2016, i quali hanno riportato alla luce una varietà di problematiche connesse anche allo strumento bilaterale.

L'esclusione dell'UAAR dal sistema pattizio è dovuta alla carenza da parte di questa di un requisito fondamentale: l'essere confessione religiosa. A tal proposito, la delibera sopra citata si è preoccupata di specificare che il secondo comma dell'art. 8, Cost., riguarda esclusivamente «un contenuto religioso di tipo positivo» e, pertanto, aderendo a quanto sostenuto dall'Avvocatura Generale, ha chiarito che per «confessione religiosa» debba intendersi «un fatto di fede rivolto al divino e vissuto tra più persone che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale»<sup>25</sup>. Escludendo la libertà religiosa negativa e mettendo in risalto il richiamo al «divino», è stata proposta una definizione restrittiva ed incompatibile con la natura dell'UAAR.

Prima di analizzare la questione attinente l'inclusione dell'UAAR tra le confessioni religiose, è necessario tentare di definire cosa sia una confessione religiosa, riempiendo di contenuto l'astrattezza giuridica.

---

<sup>24</sup> Cfr. <https://www.uaar.it/laicita/ateismoelegislazione/>; F. ALICINO, *op. cit.*, 218 s.; V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11/2017, 2.

<sup>25</sup> Cfr. con nota della Presidenza del consiglio dei ministri del 5 dicembre 2003, su [https://www.uaar.it/laicita/ateismo\\_e\\_legislazione/17e.html](https://www.uaar.it/laicita/ateismo_e_legislazione/17e.html).

n. 2/2019

Nell'ordinamento interno, si parla di confessione religiosa nell'articolo 8 della Costituzione ma il legislatore non ne ha tracciato i caratteri distintivi<sup>26</sup>, provocando, in tal modo, una vaghezza concettuale<sup>27</sup>.

L'unico dato normativo esistente riguarda l'attuazione della direttiva 2004/83/CE attraverso il d.lgs. n. 251 del 2007. L'art. 8 menziona tra i motivi degli atti di persecuzione idonei al riconoscimento dello *status* di rifugiato quello religioso, indicandone il contenuto: «include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte». La definizione è tanto ampia da poter comprendere più fenomeni che necessitano la libera espressione, in vista, soprattutto, della *ratio* del decreto.

Al di là di questo singolare intervento, per supplire alla indeterminatezza creatasi, sono state necessarie le elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali.

Con la sentenza n. 195 del 1993, la Corte Costituzionale aveva sostenuto che una confessione religiosa fosse quella che avesse stipulato un'intesa, «in mancanza di questa, la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione»<sup>28</sup>.

Non si sono fatte attendere critiche alla parte motiva della sentenza. Infatti, vi è stato chi ha sostenuto che tali criteri, se considerati

---

<sup>26</sup> G. CASUSCELLI, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2012, 99.

<sup>27</sup>La difficoltà di tracciare i confini giuridici della “confessione religiosa”, dovuta, in primo luogo, alla mancanza di una qualificazione legislativa, è resa ancora più complicata dalla diffusione dei “nuovi movimenti religiosi”. Di fronte a questo quadro è opportuno adottare un atteggiamento che consideri l'ordinamento italiano come un sistema impegnato a mantenere aperti i rapporti con altre compagini europee, sul punto si veda A. MANTINEO, *op. cit.*, 1 ss.

<sup>28</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sent. 19 aprile 1993, n. 195.

singolarmente, risultano insoddisfacenti: quanto al primo, rischierebbe di produrre l'effetto perverso di considerare confessione solo chi abbia stipulato un'intesa o chi ne abbia avviato le trattative; il secondo criterio, quello dell'autoqualificazione, appare altamente discrezionale; infine, il terzo presupposto permetterebbe solo alle confessioni socialmente riconosciute di avere la qualifica in oggetto, escludendo, ad esempio, i fenomeni religiosi emergenti che non sono percepiti chiaramente dalla società ma che non per questo debbano essere considerati irrilevanti giuridicamente<sup>29</sup>.

Segna un importante punto di svolta il provvedimento giurisdizionale n. 9476 del 1997, con cui la Corte di Cassazione ha annullato la sentenza della Corte di Appello di Milano, la quale chiamata a decidere sulla sussistenza di fattispecie delittuose in ordine ad alcuni appartenenti alla Chiesa di Scientology, aveva dichiarato, oltretutto, che per confessione religiosa dovesse intendersi quella «comunità sociale avente una propria concezione del mondo, basata su credenze religiose» e che la religione fosse «un complesso di dottrine incentrato sul presupposto della esistenza di un Essere supremo, che è in rapporto con gli uomini e al quale questi devono obbedienza e ossequio», persino inserendovi il riferimento alla «salvezza dell'anima» ed all'influenza delle religioni tradizionali sulla cultura religiosa italiana<sup>30</sup>. Sul punto, la Cassazione qualificava le definizioni fornite dal giudice di merito come: i) parziali perché richiamavano esclusivamente le religioni di ascendenza biblica; ii) illegittime perché la mancanza di una definizione legislativa era espressione della volontà di non precludere a

---

<sup>29</sup> Sulle critiche mosse alla qualificazione giuridica di confessione religiosa espressa dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale si veda E. ROSSI, *Le confessioni religiose possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 27/2014, 23 ss.

<sup>30</sup> Sulle parti censurate dalla giurisprudenza di legittimità in ordine alla sentenza di merito impugnata si veda Cassazione penale, sez. VI, sent. 8 ottobre 1997, n. 9476, in *DeJure*, 15 ss.

nessuna credenza la libertà di professare il proprio culto, seppur strano o diverso<sup>31</sup>.

Il giudice di legittimità, ribadendo la volontà dei padri costituenti di non voler circoscrivere le tutele di cui all'art. 8 solo ad alcuni gruppi religiosi – la definizione di confessione religiosa avrebbe comportato la suddetta cristallizzazione - ha sottolineato che la scelta della locuzione “confessione religiosa” – intesa come «un gruppo connotato da una comune professione di fede» – piuttosto che il generico “religione” risaltasse il riferimento all'aspetto personale oltre che «il distacco laicale dalle dottrine, dalle rivelazioni o dalle tradizioni caratterizzanti sul piano oggettivo una religione esistente o una sopravveniente»<sup>32</sup>.

Un passo indietro rispetto a quest'ultima pronuncia viene effettuato con la sentenza del 2016, con la quale la Corte Costituzionale, adita per risolvere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato si riporta, ancora una volta, al concetto di confessione religiosa espresso dalla sentenza n. 195 del 1993 e ribadisce la non sufficienza del criterio dell'autoqualificazione<sup>33</sup>.

Dall'analisi di questi orientamenti giurisprudenziali, il quadro non lo si può ritenere ancora chiaro: la pronuncia della Corte Costituzionale del 1993 ha messo in luce, con un approccio restrittivo e tradizionale, i criteri che una confessione religiosa deve possedere per essere tale; la sentenza della Corte di Cassazione n. 9476 del 1997 ne ha tratteggiato in maniera vaga e generica i lineamenti, permettendo l'inclusione di forme organizzate prima escluse; infine, nel 2016 la Corte Costituzionale ha effettuato un ritorno al passato, richiamando il suo precedente del 1993 e restringendo, ancora una volta, la portata della locuzione.

Anche la dottrina ha dato il suo apporto in materia, ed in maniera del tutto prevedibile, presenta posizioni discordanti.

---

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*

<sup>33</sup> Sul punto cfr. Corte Costituzionale, sentenza 10 marzo 2016, n. 52, su <https://www.iusexplorer.it/>, p. 14.

Vi è chi ritiene che la scelta di inserire nel testo costituzionale l'espressione "confessione religiosa" trovi le sue origini nel modello della Chiesa cattolica perché dotato di una serie di caratteri: i) sistema normativo; ii) radicamento sociale; iii) organizzazione stabile e complessa; iv) presenza di un *Capo*<sup>34</sup>. È su questo esempio che dovrebbero uniformarsi – ovvero presentare forti similitudini con il paradigma di riferimento - tutte quelle aggregazioni che si qualificano come confessioni religiose, le uniche a poter accedere al sistema di benefici previsti<sup>35</sup>. Questo approccio opera, peraltro, una distinzione, sul piano esclusivamente giuridico, tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa; solo le prime, in virtù dello strumento bilaterale, godono del riconoscimento legale e ricevono protezione; mentre, le seconde, mancando di legittimazione giuridica, sono inesistenti, costituiscono, pertanto, un «ossimoro»<sup>36</sup>.

Altre elaborazioni dottrinali considerano la confessione religiosa come una specificazione della formazione sociale e che, come tale, deve possedere alcuni requisiti: i) l'elemento materiale, cioè la plurisoggettività, ovvero la presenza di più soggetti che ne facciano parte; ii) l'elemento psicologico, ossia la volontà e la consapevolezza degli appartenenti di far parte della confessione; iii) che si tratti di una formazione in cui possa

---

<sup>34</sup> V. TOZZI, *Rilievo delle norme confessionali nel territorio italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, novembre 2009, 2 ss.

<sup>35</sup> *Ibidem*; Necessitando una similitudine al modello cattolico, la tutela giuridica non riguarda tutte le organizzazioni della religiosità collettiva perché il costituente ha preferito restringerla alle sole confessioni religiose, sul punto si veda V. TOZZI, *Cosa intendo per Disciplina democratica della libertà di pensiero e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14/2014, 3 ss.

<sup>36</sup> Sulle conseguenze sotto il profilo della tutela, *ibidem*; V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2011, 2 ss. Diversamente, partendo da un punto di vista più teorico che pratico, vi è chi sostiene che l'essere "confessione religiosa" preesiste alla stipula di un'intesa, non essendo tale strumento la fonte della qualifica stessa, si veda E. ROSSI, *op. cit.*, 9 ss.

svilupparsi la personalità degli appartenenti<sup>37</sup>. A seguire, al fine di differenziare la confessione religiosa da una più generica associazione, viene fornita una definizione di confessione – astraendola provvisoriamente dalla qualificazione “religiosa” – intesa come «un insieme di persone che professano una medesima visione del mondo con riferimento alla dimensione spirituale e alle prospettive di credo sul quale impostare la propria vita, ed insieme un’organizzazione che abbia le caratteristiche da un lato di ente esponenziale dei soggetti accomunati dal relativo corso o concezione di vita, e insieme di primarietà e originarietà»<sup>38</sup>. Infine, si spiega che l’aggettivazione “religiosa” è propria di «quella confessione che professa una fede o un credo religioso, per come quest’ultimo termine è utilizzato ed applicato –anche dalla giurisprudenza –relativamente al riconoscimento ed alla garanzia della libertà religiosa» e la “religiosità” può dedursi anche dall’autoqualificazione<sup>39</sup>.

Altra definizione di confessione religiosa molto ampia ed inclusiva è che fa riferimento a «luoghi collettivi intorno ai quali prende forma la condivisione di una determinata ideologia religiosa»<sup>40</sup>.

A conclusione del quadro tracciato nel contesto italiano, si segnala un’ulteriore indirizzo secondo cui la confessione religiosa è intesa come gruppo organizzato dedito alla diffusione in positivo di una propria fede, tramite un itinerario spirituale volto al raggiungimento del benessere e della

---

<sup>37</sup> E. ROSSI, *op. cit.*, 25 ss.

<sup>38</sup> Ivi, 27.

<sup>39</sup> Sulla spiegazione, quasi tautologica del concetto di “religiosa” e sull’influenza dell’autoqualificazione, da intendersi quale strumento necessario ma non sufficiente, ivi, p. 28; quanto al requisito esclusivo dell’autoqualificazione ed al pericolo che esso apporterebbe, si veda S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *op. cit.*, 15 ss.

<sup>40</sup> A proposito della vicenda dell’UAAR, l’analisi della sentenza n. 7068 del 2014 emessa dal TAR del Lazio ha permesso di riflettere sul concetto di confessione religiosa e sul suo contenuto, così M. PARISI, *Associazionismo ateista e accesso all’Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 36/2014, 12.

felicità, caratterizzati dalla educazione e formazione dei membri, dalla cura dello spirito, e dalla natura originaria e primaria dell'organizzazione che le distingue dalle formazioni sociali intermedie<sup>41</sup>.

Data la coesistenza di una varietà di definizioni, a tratti, antitetiche, è opportuno volgere lo sguardo a fonti che non siano specificatamente interne.

Nel panorama internazionale, ottimi spunti sono offerti dalla CEDU, la quale dedica l'art. 9 alla libertà di pensiero, coscienza e religione. Dal dato letterale emerge che i destinatari della norma sono esclusivamente gli individui; costituisce, però, *jus receptum* nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo l'assunto secondo cui vadano ricompresi anche i gruppi religiosi<sup>42</sup>. Dalla lettura dell'articolo in oggetto in combinato disposto con gli articoli 6 e 11 CEDU, è possibile dedurre una forma di tutela piena ed effettiva che copre gli ambiti nei quali è necessaria, fino a ricomprendere la sfera processuale. Interessante è l'equiparazione tra «religione» e «credo» che consente di superare le difficoltà definitorie e includere anche le convinzioni filosofiche<sup>43</sup>. Sulla stessa linea si colloca l'art. 10 della Carta di Nizza, il quale accosta i termini «religione» e «convinzione», nell'ottica di ampliare la protezione alle varie forme di credenza (concezioni filosofiche, umanistiche, razionalistiche)<sup>44</sup>. Interessante contributo è stato fornito, altresì, dall'art. 17 TFUE, nel quale si afferma che l'Unione rispetta la posizione che le Chiese, le associazioni, le comunità religiose, le

---

<sup>41</sup> Sul complesso concetto di confessione religiosa, partendo da una tradizionale qualificazione fino ad arrivare ad una concezione più aperta, in considerazione dei mutamenti culturali, e proponendo un distinguo con le formazioni sociali intermedie, si veda F. FRENI, *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 30/2018, 12 ss.

<sup>42</sup> A. LICASTRO, *op. cit.*, 220 ss.

<sup>43</sup> *Ivi*, 228, 229.

<sup>44</sup> D. DURISOTTO, *Unione europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali (art. 17 TFUE)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 23/2016, 26.

organizzazioni filosofiche non confessionali godono a livello interno, e che mantiene e non pregiudica i benefici di cui usufruiscono<sup>45</sup>. L'UE, nonostante mantenga una posizione di distanza da tutte le espressioni del sentire religioso, ne riconosce l'importanza e la salvaguardia<sup>46</sup>. La norma, codificando il diritto alla non credenza, pone la libertà religiosa negativa sul medesimo piano della libertà religiosa positiva; entrambe ricevono un'eguale tutela e nei loro confronti (Chiese e organizzazioni non confessionali) l'UE si impegna a mantenere un dialogo<sup>47</sup>. Uno degli strumenti per favorire tale comunicazione è il *lobbying* (le organizzazioni filosofiche non confessionali si servono dell'*European Humanist Federation*), anche se sarebbe più efficiente il sistema dei *non-binding agreements*, cioè accordi di *soft law*<sup>48</sup>.

L'art. 17 TFUE ha avuto un impatto negativo sulle Chiese, le quali temendo di perdere parte della propria influenza, non hanno accettato di buon grado di essere equiparate ad altre organizzazioni che sono state

---

<sup>45</sup> F. ALICINO, *op. cit.*, 189 ss.; l'UE, con l'art. 17 TFUE, si limita a riconoscere lo status giuridico di cui le organizzazioni e le Chiese godono a livello interno, oltre che per una questione di competenza, soprattutto perchè la situazione tra i vari Stati membri non è omogenea, anzi, presenta una differenza culturale elevata, cfr. P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, 41/2017, 18 ss.

<sup>46</sup> F. ALICINO, *op. cit.*, 189 ss.; sul punto, si veda D. BILOTTI., *op. cit.*, 6 ss.

<sup>47</sup> F. ALICINO, *op. cit.*, 189 ss.; i soggetti con cui l'UE mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare devono essere organizzazioni già riconosciute o registrate a livello nazionale che rispettano i valori europei e che hanno dato prova di essere in grado di convivere con il pluralismo religioso, per approfondimento si veda D. DURISOTTO, *op. cit.*, 36 ss.

<sup>48</sup> R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, 3/2014, 10; F. ALICINO, *op. cit.*, 192; sull'attuazione concreta dell'art. 17 TFUE, nonché sulle tipologie di attività svolte dall'UE per dialogare con le varie associazioni religiose si veda <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/religious-and-non-confessional-dialogue/home/it-article17-the-ep-implementation.pdf>.



sempre ignorate o considerate troppo distanti<sup>49</sup>. Eppure «entrambi gli approdi costituiscono risposte diverse al medesimo problema, e alle stesse domande»<sup>50</sup>.

Delineato il contesto a livello interno ed internazionale è proficuo trarre delle conclusioni sul concetto di confessione religiosa. Il punto fermo dal quale partire è il dato costituzionale. L'art. 8 tutela le confessioni religiose in generale, ed in particolare si sofferma su quelle diverse dalla cattolica. Una prima riflessione riguarda il perché della scelta del termine “confessione religiosa” e non, ad esempio, quello già conosciuto di “culto”. Le ragioni del mancato utilizzo di quest'ultima espressione devono ricercarsi, per certo: i) nella intenzione di voler prendere le distanze - seppur non troppo, vista la mancata abrogazione della Legge sui culti ammessi del 24 giugno del 1929 n. 1159 – dal precedente regime totalitario caratterizzato dal confessionismo e da un conseguente sistema discriminatorio per le altre manifestazioni religiose (Legge sui culti ammessi); ii) nella espressa genericità del termine “culto” che avrebbe legittimato le forme più diverse di religiosità ad ottenere tutela. Date queste premesse, era necessario configurare nuovi principi per lo Stato italiano – che lasciava dietro di sé la dittatura - che dessero respiro e aprissero nuove prospettive. Pertanto, sotto l'influenza della Chiesa cattolica e prendendo a modello la sua struttura, si è preferito utilizzare il termine “confessione religiosa”, un contenitore specifico che, seppur intriso di significato, restava indeterminato. Condivisibile è la spiegazione fornita dalla sentenza sopracitata della Cassazione n. 9476/1997 circa la scelta dei padri costituenti di non voler cristallizzare il concetto in una data definizione perché ricollegata all'intenzione di poter lasciare aperto uno spiraglio all'inclusione di diverse organizzazioni religiose di cui, durante la stesura del testo costituzionale, non se ne aveva contezza ma delle quali se ne prevedeva la diffusione. La *ratio* della norma in esame attiene, dunque, alla tutela delle manifestazioni

---

<sup>49</sup> D. DURISOTTO, *op. cit.*, 24.

<sup>50</sup> *Ibidem*.



del sentire religioso organizzato, esplicitata nel loro riconoscimento giuridico e nella disciplina della loro organizzazione e dei loro rapporti. Dal dettato costituzionale si può trarre una volontà inclusiva, seppur non indiscriminata.

Alla luce di quanto detto e tenuto conto dell'odierno contesto multiculturale, per confessione religiosa deve intendersi una formazione sociale – pluralità di soggetti che consapevolmente decidono di farne parte, dotata di una organizzazione e di uno statuto che ne delinea i tratti salienti – che professa una credenza religiosa<sup>51</sup>.

Quanto al concetto di religione, dal quale si trae la relativa aggettivazione, non è bastevole il riferimento ad una serie di relazioni tra l'uomo e la divinità, nella quale il primo dipende dal secondo e nei cui confronti tributa atti di culto<sup>52</sup> o più genericamente all'Essere supremo, perché tale criterio sarebbe contraddetto dalla scelta compiuta dell'Esecutivo di stipulare le intese con Buddhismo ed Induismo, confessioni religiose che non presentano questi ultimi requisiti.

Risulta più corretta, anche alla luce dell'interpretazione dell'art. 19, Cost., comprendente la libertà religiosa positiva e negativa, la definizione di religione che fornisce Ronald Dworkin a proposito di quello che lui chiama «ateismo religioso»: «Religione, dovremmo dire, non significa necessariamente credenza in Dio»<sup>53</sup>. A tal proposito, Dworkin sostiene - in maniera del tutto condivisibile perché coerente con l'impianto delineato - che «la religione è una visione del mondo profonda, speciale ed esaustiva, secondo la quale un valore intrinseco ed oggettivo permea tutte le cose;

---

<sup>51</sup> La definizione di confessione religiosa, seppur non presente nel testo costituzionale, è necessaria perché la sua mancanza, a partire dagli anni '90, ha creato numerose incertezze e problematicità, soprattutto in relazione alla stipula delle intese: l'esecutivo ha potuto scegliere, in maniera del tutto arbitraria, i suoi interlocutori.

<sup>52</sup> P. BELLINI, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, VIII (1961), 926 ss.

<sup>53</sup> R. DWORKIN, *Religione senza Dio*, Il Mulino, Bologna, 2016, 20.

l'universo e le sue creature suscitano meraviglia; la vita umana ha uno scopo e l'universo ha un ordine»<sup>54</sup>.

Appare chiaro che l'esistenza/credenza in Dio non può essere una scriminante per definire un'organizzazione come religiosa o meno<sup>55</sup>, basti pensare che quelle che comunemente sono percepite come "religioni", non sono altro che filosofie, che in nulla differiscono tra loro quanto al carattere ideologico.

Seguendo questo filo conduttore è possibile affermare che le concezioni teistiche, non teistiche e ateistiche rientrano nel concetto di religione, perché intese come convinzioni fideistiche che divergono nel contenuto. A dare conferma a quanto sostenuto, si pone l'art. 17 TFUE che equipara, dal punto di vista strutturale e dottrinario, le chiese e le organizzazioni filosofiche non confessionali. Tale norma dovrebbe costituire un principio guida per la legislazione interna degli Stati membri, così com'è avvenuto già in alcuni di questi: in Francia si parla di religione quando convergono due elementi, uno oggettivo, cioè l'esistenza di una comunità e l'altro soggettivo, ossia una comune fede; simile in Portogallo, nel quale le confessioni religiose sono considerate come aggregazioni sociali accomunate da uno stesso credo<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Ivi, 17 ss.

<sup>55</sup> Ivi, 17: «La netta distinzione che si fa abitualmente tra le persone religiose e quelle che non hanno una religione è troppo rozza. Diversi milioni di persone che si considerano atee hanno convinzioni ed esperienze molto simili – e altrettanto profonde di – quelle persone che i credenti giudicano religiose. Quei milioni di persone dicono che, pur non credendo in un dio «personale», credono tuttavia in una «forza» nell'universo «più grande di noi». Su questa scia si pone N. FIORITA, F. ONIDA, *op. cit.*, 30, «Abbiamo comunque raggiunto nel nostro discorso un primo punto fermo: a livello teorico (e quindi prescindendo dalla concreta buona o mala fede) è da accettare come religioso qualunque pensiero si dichiari tale, sia ch'esso affermi oppure no l'esistenza di un Dio o non prenda affatto posizione in merito».

<sup>56</sup> N. DOE, *Law and religion in Europe. A comparative introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 25 ss.

Dopo aver proposto una definizione di confessione religiosa il più aderente al dettato costituzionale, alle norme del diritto europeo e all'odierno contesto storico, sociale e culturale, non resta che dedurre, in modo sillogistico, se l'UAAR possa rientrare nella categoria di "confessione religiosa".

Emerge, in maniera palese, che la risposta debba essere assolutamente positiva e che l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, in quanto rappresentante di una forma di ateismo organizzato<sup>57</sup>, possa e debba considerarsi una confessione religiosa, possedendone tutti i caratteri, ovvero l'elemento materiale, l'elemento psicologico, l'elemento organizzativo e l'elemento religioso.

Una delle principali obiezioni all'inclusione dell'UAAR tra le organizzazioni di cui all'art. 8, Cost., è relativa al problema dell'autoqualificazione dell'associazione come *anti-religiosa*<sup>58</sup>. La scelta di questa autodefinizione, effettuata sul finire degli anni '80, è da ritenersi il frutto di quel retaggio culturale che attiene al concetto di religione inteso, semplicisticamente, come credenza in Dio. Sarebbe più acuto operare una modifica a tale carattere che, tuttavia, non impedisce che l'Unione venga inclusa nella categoria in oggetto. Infatti, la critica è facilmente superabile ponendo l'attenzione sulla determinazione sostanziale piuttosto che su quella formale.

Quanto alla richiesta di stipula dell'intesa da parte dell'UAAR, la Corte costituzionale, come già sopra evidenziato, rifacendosi ai requisiti dettati dal precedente della Corte stessa, ha negato la natura di confessione religiosa. L'aspetto più opinabile è da riscontrarsi nella seguente parte del provvedimento: «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

---

<sup>57</sup> Sulla qualificazione dell'ateismo come professione su un ambito circoscritto dell'agire umano, si veda D. BILOTTI., *op. cit.*, 8 ss.

<sup>58</sup> Sul punto si veda E. ROSSI, *op. cit.*, 29 ss.

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»<sup>59</sup>. Con queste motivazioni la Corte spiega che essere confessione religiosa non assicura di poter divenire interlocutore di un'intesa, perché sussistono ragioni di opportunità che possono escluderlo. Aggiunge, altresì, che alla confessione religiosa è, comunque, assicurato il trattamento previsto per essa, pur omettendo di specificare quale sia il trattamento a loro riservato. Queste affermazioni denotano un alto grado di discrezionalità dell'Esecutivo - di cui a breve si tratterà ampiamente - e una forte esigenza di provvedere a determinare legislativamente il concetto di confessione religiosa con una definizione che sia effettivamente conforme al dettato costituzionale, che tenga conto della *ratio legis* e delle norme del diritto dell'UE che, dunque, sia inclusiva e tuteli in maniera concreta il sentire religioso organizzato.

### 3. *Le vicende giudiziali dell'UAAR*

La richiesta dell'UAAR di stipulare un'intesa con lo Stato ha un grosso merito: quello di aver messo in risalto una serie di questioni attinenti la bilateralità necessaria, caratterizzante il d.e.i. Infatti, i ricorsi che si sono susseguiti vertono su problematiche slegate dall'UAAR in sé e riguardanti, piuttosto, tutte le confessioni religiose. Per comprendere meglio tali vicende giudiziali e le loro conseguenze, è necessario ripercorrerne le tappe.

Nel 1995, l'UAAR ha presentato l'istanza per l'avvio delle trattative in vista di un'intesa con lo Stato ma il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ha negato tale richiesta perché l'associazione era priva

---

<sup>59</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 10 marzo 2016, n. 52.

del carattere religioso e confessionale<sup>60</sup>. Eccependo l'incompetenza dell'organo che ha emesso l'atto (ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. l, della L. 23 agosto 1988, n. 400), l'eccesso di potere, la violazione di articoli costituzionali e l'omessa motivazione, l'UAAR ha proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, il quale ha accolto l'impugnativa e ha annullato la delibera dell'Esecutivo<sup>61</sup>.

Dopo un periodo fatto di stasi, diffide, istanze di accesso, il 27 novembre del 2003 il Consiglio dei Ministri ha negato la richiesta di avvio delle trattative<sup>62</sup> perché, come rilevato sopra, l'UAAR non possedeva i caratteri previsti dall'art. 8, Cost.

A seguito dell'impugnazione della delibera innanzi al TAR Lazio che, con sentenza resa il 31 dicembre 2008, riconosceva la natura politica dell'atto dell'Esecutivo e la sua conseguente insindacabilità<sup>63</sup>, è stato proposto appello al Consiglio di Stato che, in data 18 novembre 2011, ha annullato la sentenza impugnata e ha rinviato al giudice di prime cure.

Questa pronuncia ha focalizzato l'attenzione sulla natura dell'atto di diniego di avvio delle trattative e le relative conseguenze.

In primo luogo, il Consiglio di Stato ha precisato che l'atto politico deve contenere congiuntamente due requisiti: «il primo a carattere soggettivo, consistente nel promanare l'atto da un organo di vertice della pubblica amministrazione, individuato fra quelli preposti all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; il secondo a carattere oggettivo, consistente nell'essere l'atto concernente la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica

---

<sup>60</sup> Sul punto si veda il ricorso al Capo dello Stato presentato dall'UAAR, in data 30.5.1996, per l'annullamento del rigetto dell'istanza di intesa da parte del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri, su [https://www.uaar.it/laicita/ateismo\\_e\\_legislazione/17b.html](https://www.uaar.it/laicita/ateismo_e_legislazione/17b.html).

<sup>61</sup> *Ibidem*, cfr. <https://www.uaar.it/uaar/iniziative-legali/>, e sul punto si veda F. ALICINO, *op. cit.*, 218 s.

<sup>62</sup> V. COCOZZA, *op. cit.*, 1 ss.

<sup>63</sup> F. ALICINO, *op. cit.*, 219; M. PARISI, *Associazionismo ateista*, cit., 7.

struttura e nella loro coordinata applicazione»<sup>64</sup>. Il Giudice d'Appello, avvalendosi di una interpretazione restrittiva, ha specificato che l'atto con il quale il Governo decide se avviare o meno un'intesa non può qualificarsi come atto politico perché, nonostante sia sussistente il requisito soggettivo (vista la provenienza dell'atto dal Consiglio dei Ministri), si considera mancante il requisito oggettivo (il contenuto esula dalle materie di cui sopra)<sup>65</sup>. Conseguentemente, il Consiglio di Stato, affermando «di non condividere la declaratoria di difetto assoluto di giurisdizione pronunciata dal primo giudice», ha qualificato l'atto governativo come amministrativo, quindi ricorribile giurisdizionalmente<sup>66</sup>. La sindacabilità della delibera, a parere del Giudice amministrativo, costituisce un mezzo di controllo dell'attività altamente discrezionale del Governo.

Anche l'accertamento preliminare circa la qualificazione dell'organizzazione come confessione religiosa deve ritenersi atto amministrativo perché espressivo della discrezionalità tecnica e, come tale, sindacabile<sup>67</sup>. Inoltre, emergerebbe in capo alla confessione un diritto all'intesa e, un interesse legittimo alla prosecuzione secondo buona fede, allo svolgimento imparziale dell'azione amministrativa e alla conclusione positiva delle trattative<sup>68</sup>, sulla base della ponderazione degli interessi in gioco: «da un lato vi è l'interesse dell'associazione istante (la quale, nel chiedere di stipulare un'intesa con lo Stato, ha evidentemente ritenuto tale via idonea a un miglior perseguimento dei propri fini istituzionali), e dall'altro lato si pone l'interesse pubblico che si è visto sotteso alla selezione

---

<sup>64</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 18 novembre 2011, n. 6083, in *DeJure*, 5 ss.

<sup>65</sup> F. ALICINO, *op. cit.*, 219 ss.; S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, 4/2014, 9.

<sup>66</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 18 novembre 2011, n. 6083, in *DeJure*, 8.

<sup>67</sup> *Ibidem*.

<sup>68</sup> J. P. CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26/2016, 11 ss.; F. ALICINO, *op. cit.*, 226 ss.

dei soggetti con cui avviare le trattative ed alla loro preliminare ed ineludibile qualificazione come «confessioni religiose»<sup>69</sup>.

La qualifica di confessione religiosa spetta al Governo: nel caso di esito negativo, sarà necessario accompagnare il diniego alla motivazione; nel caso di accertamento positivo, sorgerà l'obbligo di avviare la trattativa<sup>70</sup>, «ferme restando logicamente (a) la libertà del Governo di interrompere successivamente i contatti e perciò di non concludere l'intesa e finanche (b) quella di non avviare l'iniziativa legislativa al riguardo, pur in presenza di un'intesa raggiunta, nonché (c) la libertà di decisione delle Camere, ovverosia quella di non tradurre in legge l'intesa nel corso di appositi lavori parlamentari»<sup>71</sup>. Ne deriva l'obbligo di avvio delle trattative e la facoltà di non concluderle.

Avverso tale pronuncia, il Consiglio dei Ministri ed il suo Presidente hanno proposto ricorso in Cassazione che ha confermato il *decisum* del Giudice amministrativo<sup>72</sup>.

La Corte ha ribadito la natura amministrativa dell'atto di diniego di avvio delle trattative e la conseguente sindacabilità, adducendo una serie di argomentazioni: i) ai fini della politicità dell'atto, si deduce la sussistenza del requisito soggettivo e non anche di quello oggettivo; ii) ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost., la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione non può essere limitata; iii) la valutazione della qualità di confessione religiosa che deve consentire l'inizio delle trattative deve essere frutto di una discrezionalità tecnica, aderente ai criteri previsti dalla sentenza della Corte Costituzionale, n. 195/1993<sup>73</sup>. La Cassazione ha tratto

---

<sup>69</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 18 novembre 2011, n. 6083, in DeJure, 8 ss.

<sup>70</sup> Per approfondimenti sul punto si vedano M. CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15/2012, 8; E. ROSSI, *op. cit.*, 13 ss.; F. ALICINO, *op. cit.*, 221 ss.

<sup>71</sup> S. PRISCO, F. ABBONDANTE, *op. cit.*, 3 ss.

<sup>72</sup> V. COCOZZA, *op. cit.*, 5.

<sup>73</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sentenza 28 giugno 2013, n. 16305.



le sue conclusioni avvalendosi dei contributi giurisprudenziali della Corte di Strasburgo: «la Corte Europea dei diritti dell'uomo riconosce ad ogni confessione un interesse giuridicamente qualificato per l'accesso agli status promozionali, anche su base pattizia; impone alle autorità nazionali di predisporre criteri di accesso non discriminatori e di adottare congrue motivazioni d'esercizio; ammette il sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza dei criteri predisposti e sull'idoneità delle motivazioni adottate, in funzione di tutela della posizione soggettiva incisa»<sup>74</sup>.

Le Sezioni Unite hanno confermato l'obbligatorietà dell'avvio delle trattative (nell'ipotesi di esito positivo della valutazione di confessione religiosa dei soggetti richiedenti) perché tramite lo strumento bilaterale – in un contesto caratterizzato dal principio di laicità e pluralismo confessionale - trova attuazione il principio stabilito dal primo comma dell'art. 8, Cost., infatti: “si devono garantire contemporaneamente, di regola tramite le intese: l'indipendenza delle confessioni nel loro ambito, nell'accezione più estesa; il loro diritto di essere ugualmente libere davanti alla legge; il diritto di diversificarsi l'una dall'altra»<sup>75</sup>.

Se viene configurato un diritto all'avvio delle trattative, lo stesso non vale per il diritto alla conclusione positiva della negoziazione, sul quale la Cassazione ha preferito non pronunciarsi, non rientrando la questione nel *thema decidendum* e sottolineando, solamente, che la fase successiva all'avvio è regolato dalla disciplina propria degli atti di normazione<sup>76</sup>.

La critica principale mossa al sistema configurato dalle Sezioni Unite riguarda il riconoscimento del diritto all'avvio delle trattative che obbligherebbe il Governo all'inizio delle stesse. Di conseguenza, la sua libertà contrattuale verrebbe compressa nel momento iniziale, ma si riespanderebbe durante la negoziazione, fase nella quale l'Esecutivo

---

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Ibidem*; N. COLAIANNI, *La decadenza del “metodo della bilateralità” per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28/2016, 5 ss.

<sup>76</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sent. 28 giugno 2013, n. 16305.

n. 2/2019

potrebbe negare il prosieguo: così facendo si procrastinerebbe la manifestazione della sua reale intenzione ad una fase successiva<sup>77</sup>.

Ad annullare la decisione delle Sezioni Unite è stata la Corte Costituzionale, adita dal Governo per decidere sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

La sentenza ha ribaltato le conclusioni a cui era arrivata la Cassazione, confutandone l'intero impianto.

La Corte Costituzionale, in appendice alla parte motiva, ha messo in luce l'aspetto centrale di tutta la vertenza, vale a dire la mancanza di una disciplina normativa della procedura di stipula di un'intesa e dei criteri per la scelta dell'interlocutore<sup>78</sup>. A queste carenze si è supplito tramite il ricorso alla prassi<sup>79</sup>. Ciò ha comportato una discrezionalità politica nell'agire del Governo e la conseguente insindacabilità di tali scelte.

Da tale contesto emerge una indifferenza del Parlamento alla politica ecclesiastica e, dunque, alla volontà di determinare con fermezza questioni che attengono all'esercizio di diritti tutelati costituzionalmente, con la conseguenza che appare inaccettabile che la giurisprudenza debba intervenire e sopperire alle funzioni spettanti ad un altro organo<sup>80</sup>.

Dopo aver preannunciato, in parte, la sua posizione, la Corte Costituzionale si è concentrata, preliminarmente, sulla sussistenza di una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative da parte di una confessione che

---

<sup>77</sup> Cfr. F. ALICINO, *op. cit.*, 230; diversamente, sull'importanza dell'avvio delle trattative, si veda N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità"*, cit., 9 s.

<sup>78</sup> Cfr. Corte di Cassazione, sent. 28 giugno 2013, n. 16305, 20.

<sup>79</sup> Per approfondimento sul procedimento di stipula di un'intesa si veda <https://leg16.camera.it/561?appro=478>; G. CASUSCELLI, *op. cit.*, 111 ss.; le pratiche per la negoziazione, ad oggi, hanno assunto una rilevanza tale da potersi definire convenzioni costituzionali, ossia fonti integrabili della Costituzione, la cui violazione potrebbe essere oggetto di incostituzionalità, sul punto si veda F. FRENI, *op. cit.*, 2.

<sup>80</sup> Sulla latitanza del Parlamento si veda A. MANTINEO, *op. cit.*, 4 ss.; sul necessario monito della Corte Costituzionale al Parlamento a legiferare sulle materie di cui trattasi, si veda J.P. CERIOLI, *Interpretazione assiologica*, cit., 17.

alleggi il suo carattere religioso con la conseguente sindacabilità dell'eventuale diniego del Governo<sup>81</sup>. La Corte ne ha negato l'esistenza, adducendo una serie di ragioni<sup>82</sup>.

In primo luogo, vi osta la *ratio* della bilateralità necessaria, a fronte della quale per la stipula di un'intesa è necessaria la concorde volontà delle parti. Infatti, la configurazione di un diritto all'avvio delle trattative, non solo frustrerebbe la libertà di contrarre del Governo, ma costituirebbe una illusione per la confessione, che non vedrebbe riconosciuto il parallelo diritto alla conclusione positiva dell'accordo, e ove anche ciò accadesse, non vi sarebbero gli strumenti per poter "obbligare" il Governo a negoziare.

In secondo luogo, sulle scelte effettuate dal Governo circa l'interlocutore e l'avvio delle trattative incidono delle considerazioni di opportunità politica, strettamente connesse alle contingenze interne ed internazionali. Pertanto, tali decisioni non possono essere soggette ad eventuali pretese giuridiche di negoziare né tanto meno possono sottoporsi al sindacato giurisdizionale.

Infine, a supporto di tali argomenti, si aggiunge la mancanza di norme che imporrebbero al Governo di avviare trattative con le confessioni religiose.

Questa prima parte di motivazione appare logica ma non condivisibile.

Quanto all'ultimo punto, ci si dimentica del contenuto dell'art. 8, Cost. Il terzo comma, utilizzando il verbo «sono regolati» e non «possono essere regolati» in riferimento ai rapporti tra lo Stato e le confessioni

---

<sup>81</sup> Sulle questioni poste dalla sentenza della Corte Cost., n. 52/2016, in particolare sulla pretesa all'avvio delle trattative e sulla sindacabilità del relativo diniego si veda M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, 103 ss.; M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia*, cit., 86.

<sup>82</sup> A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26/2016, 12 ss.

religiose diverse dalla cattolica, impone lo strumento dell'intesa per disciplinarne le relazioni e configura, seppur latamente, un diritto della confessione religiosa ad addivenire ad un accordo perché se questa possiede i requisiti e, soprattutto, la volontà di contrattare con lo Stato, quest'ultimo avvierà – e non “potrà avviare” - le trattative. È chiaro che non si possa riconoscere, parallelamente, un diritto alla conclusione positiva della negoziazione perché significherebbe svuotare di contenuto lo strumento bilaterale. Si tratterebbe, in altri termini, di una imposizione della volontà della confessione religiosa sul Governo che sfocerebbe in una disciplina unilaterale, solo formalmente accettata dall'Esecutivo.

Pertanto, dalla lettura dell'art. 8 è possibile scorgere un diritto della confessione religiosa all'avvio delle trattative a cui corrisponde l'obbligo per il Governo di valutare preliminarmente i requisiti dell'interlocutore, e successivamente il merito dell'accordo, ovvero il suo contenuto, potendo solo in tale fase decidere, con adeguata motivazione, di non proseguire la contrattazione. Ciò è confermato dalla lettera della norma, nella quale non compaiono clausole di salvezza né riferimenti a variabili politiche che potrebbero ostare la conclusione dell'intesa.

La conseguenza diretta del riconoscimento del diritto all'avvio della procedura di negoziazione è la sindacabilità del relativo diniego, in virtù degli artt. 24 e 113 Cost., i quali positivizzano il garantismo giuridico che permea l'ordinamento italiano.

Inoltre, la presunta discrezionalità politica caratterizzante la scelta dell'interlocutore<sup>83</sup> e l'avvio delle trattative risulta in contrasto con il primo comma dell'art. 8, Cost. Infatti, l'applicazione del principio di *eguale libertà* impone che, di fronte ad una situazione di parità (più confessioni che presentano il carattere della religiosità) la scelta del Governo sia la medesima per tutte le confessioni, non potendo giustificare un'eventuale

---

<sup>83</sup> La discrezionalità politica circa la scelta dell'interlocutore celerebbe l'intento politico di discriminare le confessioni religiose prive di intesa, sul punto si veda V. TOZZI, *Le confessioni prive*, cit., 11.

disparità di trattamento con ragioni di opportunità. Diversamente, verrebbe meno il principio della certezza del diritto: per accedere ad una intesa non sarebbe sufficiente essere una confessione religiosa, necessitando il possesso di requisiti ignoti. Ancora più grave sarebbe l'insindacabilità di detti atti che si porrebbero in violazione del diritto di difesa.

Accanto alla natura politica degli atti dell'Esecutivo in ordine alle scelte di cui si discute, la Corte ha riconosciuto la natura politica anche alla responsabilità. In altri termini, il Governo sarà responsabile, ai sensi dell'art. 95 Cost., di fronte al Parlamento per l'eventuale diniego di avvio delle trattative, quando questo fosse ritenuto dalle Camere illegittimo<sup>84</sup>. È conseguenziale la costituzione di una zona franca: l'Esecutivo potrà effettuare le sue scelte in piena autonomia ed indipendenza, senza doversi attenere a requisiti legali, senza ripercussioni sul piano giuridico<sup>85</sup>. Si tratta di un *escamotage* per rendere la pronuncia logica sul piano teorico ma irrealizzabile sul piano pratico. Infatti, questa configurazione non tiene conto della palese sproporzione tra la fattispecie (mancato avvio delle trattative) e la sanzione (sfiducia)<sup>86</sup>. Peraltro, affidare la responsabilità di tali atti al Parlamento, significa affidare il diritto delle minoranze ad una maggioranza parlamentare che non presenta la giusta sensibilità ed il necessario interesse per affrontare la questione<sup>87</sup>. Alla base di tale impianto, si trova, ancora una volta, l'esigenza di avere libero spazio a non negoziare con quelle confessioni religiose che potrebbero dimostrarsi «scomode»<sup>88</sup>.

---

<sup>84</sup> M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia*, cit., 63; G. DI COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 7 ss.

<sup>85</sup> La sentenza fa riferimento esclusivamente alla «discrezionalità ampia» perché limitata dai principi costituzionali, ma poi dimentica che la tutela di tali principi avviene solo attraverso il controllo del giudice, sul punto si veda G. DI COSIMO, *op.cit.*, 6 ss.

<sup>86</sup> *Ivi*, 5 ss.

<sup>87</sup> *Ibidem*.

<sup>88</sup> *Ibidem*.



n. 2/2019

Nella parte finale della motivazione, la Corte Costituzionale chiarisce che l'eventuale diniego all'avvio delle trattative dovuto alla mancata qualifica di un'organizzazione come confessione religiosa ha rilevanza meramente interna al procedimento. In particolare, afferma che «tale atto - nella misura e per la parte in cui si fonda sul presupposto che l'interlocutore non sia una confessione religiosa, come avvenuto nel caso da cui origina il presente conflitto - non determina ulteriori conseguenze negative, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente, in virtù dei principi espressi agli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost. Le confessioni religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono destinatarie di una serie complessa di regole, in vari settori»<sup>89</sup>. Si asserisce, dunque, che si può essere confessione religiosa anche se all'avvio della procedura bilaterale tale carattere è stato negato.

Inoltre, è la stessa Corte Costituzionale che, in adesione ad un suo precedente (la sent. 195/1993), afferma che la natura di confessione può derivare anche da precedenti riconoscimenti pubblici. Il diniego di tale carattere espresso in un atto del Consiglio dei Ministri, lo si può considerare un precedente *disconoscimento* pubblico? Se sì, come potrebbero conciliarsi le antitetiche asserzioni? Ed ancora, se un atto del Governo nega il carattere di confessione religiosa, con quale legittimazione la *non confessione religiosa* può pretendere il trattamento previsto per le confessioni religiose?

A conclusione dell'analisi della sentenza n. 52/2016, si intende riflettere sulle premesse del provvedimento stesso che offrono degli spunti all'analisi del sistema bilaterale.

La Corte nega la sussistenza della relazione tra primo e terzo comma dell'art. 8, delineato dalle Sezioni Unite perché sostiene che lo strumento bilaterale non è funzionale alla realizzazione dell'eguale libertà. Infatti, tale principio è garantito a tutte le confessioni religiose a prescindere dalla

---

<sup>89</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 10 marzo 2016, n. 52, in *DeJure*, 23.

stipula di un'intesa<sup>90</sup>. Quest'ultima rappresenta un riconoscimento della specificità delle confessioni religiose.

Il concetto di eguale libertà, esplicazione del più generale principio di laicità, consiste nell'«assicurare eguali chances a tutte le estrinsecazioni del sentire religioso», al di là della forma scelta attraverso la quale darvi realizzazione (fonti unilaterali o bilaterali)<sup>91</sup>. A tale riguardo, vi è chi ritiene che il terzo comma dell'art. 8, sia in un rapporto di contraddizione con il primo, perché la previsione dello strumento bilaterale, definito come differenziato<sup>92</sup>, accorda un vantaggio che altera l'eguaglianza tra le confessioni<sup>93</sup>.

Quest'ultima prospettiva richiede delle necessarie puntualizzazioni.

Il primo comma dell'art. 8, Cost., sancisce un principio di carattere generale che deve essere letto in combinato disposto con l'art. 7, Cost., perché è frutto di una volontà specifica di rendere, quanto meno formalmente, valida l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, attenuando la portata evidentemente privilegiaria dell'art. 7, Cost. che disciplina i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica<sup>94</sup>. Posta questa premessa, è chiaro che sussista un collegamento, seppur non esclusivo, tra il primo e il terzo comma dell'art. 8, perché nel concetto di eguale libertà – intesa come eguali opportunità – vi rientra la possibilità di stipulare un'intesa. Ciò che si tende a travisare è che la norma non tratta di uguaglianza tra confessioni religiose, bensì di eguale libertà, che presuppone non un identico trattamento ma garanzia di accesso alle medesime opportunità, a

---

<sup>90</sup> Ivi, 19 ss.

<sup>91</sup> Sulla connessione tra principio di laicità ed eguale libertà delle confessioni religiose si veda S. BERLINGÒ G. CASUSCELLI S. DOMIANELLO, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, Utet libreria, Torino, 1993, 11 ss.

<sup>92</sup> Si veda E. ROSSI, *op. cit.*, 2.

<sup>93</sup> Sulla distinzione tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa ed il relativo regime differenziato, cfr. G. DI COSIMO, *op.cit.*, 2 ss.

<sup>94</sup> È sufficiente, però, volgere lo sguardo alla realtà per comprendere che tale fondamento è sconfessato dalle opportunità di cui gode la confessione cattolica rispetto alle altre.



n. 2/2019

condizione di parità. Di conseguenza, non vi sarebbe una violazione del primo comma né una discriminazione tra confessione religiosa con intesa e senza intesa, a meno che quest'ultima (sempre che abbia i requisiti) abbia proposto l'istanza e le sia stata negata perché non ritenuta confessione religiosa, oppure per ragioni di opportunità politica<sup>95</sup>. Tali eventualità, che nella realtà si sono concretizzate (basti guardare alle richieste di intesa effettuate dai Testimoni di Geova, da alcune comunità islamiche e dall'UAAR), non dipendono dalla rappresentata discrasia tra primo e terzo comma, bensì dall'inattuazione del dettato costituzionale<sup>96</sup>, manifestatosi nella mancanza di una norma che definisse in maniera chiara il concetto di "confessione religiosa" e l'*iter* previsto per la stipula di un'intesa. È solo in presenza di una tale disciplina legislativa (che comporterebbe la sindacabilità di un eventuale diniego<sup>97</sup>) che si eviterebbe al pericolo di inosservanza degli articoli costituzionali.

Ad una diversa conclusione giunge la dottrina maggioritaria perché, lamentando la contraddizione presente nell'articolo 8, propende per la necessità di una legge generale. In particolare, si sostiene che il metodo per dare attuazione all'eguale libertà, non sia la moltiplicazione di intese, ma una legge comune in tema di libertà religiosa, di matrice unilaterale che sia puntuale e rispettosa dei principi costituzionali<sup>98</sup>. In particolare, il

---

<sup>95</sup> In altri termini, ci sarebbe discriminazione solo nei casi sopra descritti e non anche nel caso in cui una confessione religiosa che abbia tali caratteri non richieda l'intesa. Infatti, la stipula dell'accordo non costituisce un obbligo ma solo una facoltà, confidando in una autoresponsabilità della confessione stessa.

<sup>96</sup> Sulla inattuazione delle norme costituzionali e sulle possibili soluzioni si veda S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit., 21 ss.

<sup>97</sup> Sul punto si veda Corte Costituzionale, sentenza 10 marzo 2016, n. 52, in *DeJure*, 20.

<sup>98</sup> Sulla legge comune sulla libertà religiosa si veda N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità"*, cit., 17 ss.; M. PARISI, *Associazionismo ateista*, cit., 21 ss.; sulle modalità pratiche di attuazione della legge unilaterale e la conseguente istituzione di un Registro delle associazioni religiose, si veda M. PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia*, cit., 17 ss.; diversamente, si veda P. CAVANA, *op. cit.*, 11 ss.



fenomeno religioso necessiterebbe di un diritto non negoziato, mentre il diritto pattizio dovrebbe definire esclusivamente quelle materie non toccate dal primo, in funzione sussidiaria e suppletiva<sup>99</sup>.

La legge comune sulla libertà religiosa non può essere una soluzione idonea a risolvere le problematiche sopra dette perché si rivela incostituzionale. L'art. 7, Cost., sancisce il principio della distinzione degli ordini, secondo cui lo Stato e le confessioni religiose sono indipendenti e sovrani, cioè entrambi si autolimitano perché possono disciplinare esclusivamente quelle materie di loro competenza. Sulle questioni che riguardano entrambe le entità è necessario provvedervi con le fonti di diritto bilaterale. Dunque, se la legge unilaterale andasse ad incidere sulle cosiddette *res mixtae* sarebbe incostituzionale.

Chi inneggia alla legge unilaterale sostiene che si tratti di uno strumento per porre fine alla discriminazione tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa. In realtà, come già spiegato sopra, se vi fossero delle norme che definissero la confessione religiosa e l'*iter* di stipula dell'intesa tutte le confessioni che presentassero i requisiti necessari e che ne facessero richiesta vedrebbero i loro rapporti disciplinati con un'intesa (rimarrebbero fuori le organizzazioni che non sono confessioni religiose e quelle confessioni religiose che, per propria scelta, non fanno richiesta di intesa). In tal modo, verrebbe meno l'esigenza di una disciplina unilaterale, che viola, altresì, il terzo comma dell'art. 8, il quale prevede, obbligatoriamente, come unica forma di regolazione di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose lo strumento bilaterale.

Altra ragione a sostegno della legge unilaterale è rappresentato dal fenomeno delle intese-fotocopia, visto come l'emblema della crisi del

---

<sup>99</sup> Per approfondimento si veda J.P. CERIOLI, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2010, 7 ss.



n. 2/2019

sistema bilaterale<sup>100</sup>. In realtà, vi è da dire che esso rappresenta una conseguenza naturale dello strumento pattizio che non ha risvolti negativi, al contrario, garantisce un'uniforme disciplina per le confessioni religiose con intesa.

A conclusione di quanto detto, la sentenza n. 52/2016 ha fatto riemergere delle esigenze di riforma, o meglio di attuazione, della disciplina sul sistema bilaterale. Appare, altresì, chiaro che lo strumento pattizio sia in piena crisi perché l'Esecutivo, approfittando della sua ampia libertà di manovra (*rectius* discrezionalità), ha negato l'accesso alle intese a confessioni religiose che possedevano tale requisito, giustificando le proprie scelte con ragioni di opportunità politica. Con questo tipo di impostazione, si è inteso creare un assetto ben preciso: rafforzare sempre più il ruolo dell'Esecutivo ed esimerlo dal sindacato giurisdizionale, emarginare il ruolo di un Parlamento già debole in tali materie, e dal punto di vista delle scelte di politica ecclesiastica, abbandonare le campagne inclusive e solidali<sup>101</sup>.

La Corte Costituzionale ha legittimato questo atteggiamento, assentendo sulla politicità dell'atto di diniego, sulla sua insindacabilità, sulla responsabilità politica dell'organo esecutivo dinanzi al Parlamento, lasciando il Governo libero di decidere nella maniera che più lo aggrada, a scapito della libertà religiosa e del pluralismo confessionale. Si tratta di una precisa scelta di politica ecclesiastica e non solo, che impedisce a quelle comunità etico-religiose considerate «scomode» di non avere la possibilità di regolare i propri rapporti con lo Stato nascondendosi dietro motivazioni legate alla sicurezza pubblica ma che, in realtà, nascondono la paura di mutare l'identità culturale del Paese, la paura di includere l'altro, ignorando

---

<sup>100</sup> Il fenomeno delle intese-fotocopia riguarda la stipula delle intese con il medesimo contenuto per tutte le confessioni, le quali hanno come unico scopo quello di ottenere dei benefici economici ed affrancarsi dalla Legge sui culti ammessi.

<sup>101</sup> Interessante punto di vista sui fenomeni migratori e su come questi abbiano influenzato le scelte politiche anche in materia ecclesiastica è presente in F. FRENI, *op. cit.*, 36 ss.

i reali valori che contraddistinguono l'ordinamento italiano<sup>102</sup>. Le conseguenze di tali politiche acuiscono l'individualismo e disincentivano i singoli componenti delle organizzazioni religiose a professare il proprio credo in forma associata<sup>103</sup>.

Si auspica, perciò, un cambio di rotta e una presa di coscienza del legislatore, affinché questi dia, con gli strumenti giusti, attuazione al dettato costituzionale, disciplinando in maniera puntuale quelle materie vaghe ed indeterminate che hanno generato e generano violazioni di diritti garantiti e disponendo la necessaria abrogazione della disciplina sui culti ammessi di stampo fascista.

---

<sup>102</sup> Ivi, 9, 36 ss.

<sup>103</sup> Ivi, 9.