



## **Marco Parisi**

(associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi del Molise,  
Dipartimento Giuridico)

### **Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016 \***

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. L'attuazione del principio pattizio tra esigenze politiche del Governo e tutela giurisdizionale dei diritti - 3. Diniego di avvio delle trattative, qualificazione religiosa dei soggetti istanti e uguale libertà: i nodi problematici e le soluzioni.

#### **1 - Introduzione**

La sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016 risolve, per il momento e in attesa di un eventuale pronunciamento della Corte di Strasburgo, una lunga vicenda giudiziaria, iniziata nel 2003, che ha visto contrapporsi, dinanzi a livelli di giurisdizione differenti, l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) e l'Esecutivo in merito alla questione problematica dell'avvio delle trattative per l'intesa *ex art. 8*, terzo comma, Cost., considerata come una 'pretesa' del soggetto istante, e del ricorso alle vie giudiziarie in caso di mancato soddisfacimento di essa.

La vicenda si è snodata nel tempo attraverso diversi passaggi<sup>1</sup> che,

---

\* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione nel volume a cura di M. Parisi, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

<sup>1</sup> Ovviamente, tra le diverse tappe giurisdizionali di rilievo, va annoverata la sentenza della Corte di Cassazione n. 16305 del 28 giugno 2013, con la quale il Giudice di legittimità ha affermato che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione come confessione religiosa dell'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, e, come tale, sindacabile in sede giurisdizionale. In tale sentenza, la Suprema Corte ha sostenuto che negare la sindacabilità del diniego di apertura della trattativa, per il fatto che questa è inserita nel procedimento legislativo, significa privare di tutela il soggetto istante e aprire la strada a una discrezionalità foriera di possibili, e intollerabili, discriminazioni. In dottrina **S. LARICCIA**, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 20 del 2016, pp. 11-13, giudica negativamente l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili, che produce la conseguenza negativa per cui la pretesa del



pur se interessanti e utili a meglio comprendere il merito del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, verranno richiamati solo indirettamente, preferendo, invece, concentrarsi su alcuni punti critici del giudizio costituzionale.

Innanzitutto, desta perplessità la convinzione della Consulta rispetto all'infungibilità dello strumento pattizio nel garantire l'uguaglianza tra le organizzazioni confessionali, prescritta dal primo comma dell'art. 8 della Carta. Nell'opinione della Corte, l'assicurazione dell'uguaglianza non costituirebbe l'obiettivo primario del ricorso all'intesa, dato che essa verrebbe offerta dalla garanzia della libera professione individuale della fede religiosa (di cui agli artt. 3, 8, primo e secondo comma, e 19) e dalla limitazione degli spazi di discrezionalità del legislatore in funzione antidiscriminatoria per le associazioni religiose (di cui all'art. 20 della Carta). Per i giudici costituzionali, il terzo comma dell'art. 8 si limiterebbe a consentire l'estensione della bilateralità pattizia anche all'ambito delle relazioni tra lo Stato e le confessioni acattoliche, sulla falsariga di quanto già costituzionalizzato nell'art. 7. Così, nell'opinione della Consulta, con l'utilizzo generalizzato del metodo pattizio si ovierebbe all'adozione di discriminazioni normative tra le organizzazioni confessionali, benché poi, nei fatti, si legittimi un accesso selettivo allo strumento bilaterale di raccordo tra lo Stato e i gruppi spirituali.

Sulla base di tali premesse, viene, quindi, fatto derivare il convincimento dell'infondatezza di una pretesa di giustiziabilità rispetto al diniego governativo di apertura delle trattative. Facendo leva sulla non configurabilità dell'intesa come strumento di garanzia dell'uguaglianza tra le confessioni religiose, la Corte ritiene che la conclusione di un accordo non presenti i caratteri dell'obbligatorietà, dato che esso è strettamente dipendente dalla volontà dei due interlocutori coinvolti (Governo e organizzazione spirituale) e - a monte - dalla discrezionale intenzione dell'Esecutivo di aprire la fase negoziale. Secondo questo punto di vista, non esisterebbe un'autonoma pretesa dell'avvio delle trattative assistita dai caratteri della sindacabilità in sede giurisdizionale, in base al fatto che non sarebbe ipotizzabile una (giuridicamente fondata) aspettativa soggettiva alla chiusura di esse, svuotando di significato qualsiasi previo obbligo di attivazione della procedura bilaterale. Da qui la Consulta fa derivare la giustificazione politica del rifiuto, sulla base della convinzione per cui

---

gruppo religioso richiedente l'intesa resti sguarnita di tutela nel momento in cui la decisione del Governo di scegliersi i propri interlocutori viene ritenuta essere insindacabile, in quanto esclusivamente riferibile all'indirizzo politico di cui l'organo è portatore.



l'individuazione dei soggetti ammessi alle trattative e il loro successivo avvio costituirebbero l'oggetto di determinazioni rilevanti che impegnano la discrezionalità del Governo.

Nel negare la pretesa all'intesa e la correlata subordinazione al sindacato giurisdizionale del diniego, tuttavia, per la Consulta, non deriverebbe un'assoluta assenza di responsabilità in capo all'Esecutivo. Infatti, nell'opinione dei giudici costituzionali, il riconoscimento di una riserva di competenza governativa comporterebbe pur sempre, in un sistema fondato sulla centralità del Parlamento, l'effettivo vaglio politico delle Camere, a partire dall'attivazione della fase negoziale, in ragione degli interessi tutelati dal terzo comma dell'art. 8 della Carta.

In sostanza, è sulla base di tali argomentazioni che i giudici costituzionali ritengono prevalente assicurare un equo bilanciamento degli ambiti protetti dagli artt. 8 e 95 della Carta, a esito del quale, per un'associazione autoqualificantesi come confessione religiosa (ma non riconosciuta tale dall'autorità governativa<sup>2</sup>), non sarebbe configurabile la giustiziabilità della pretesa di avvio delle trattative.

Con l'adozione della sentenza n. 52 del 2016, avente per certi aspetti

---

<sup>2</sup> In effetti, il criterio, fortemente autoreferenziale, della 'autoqualificazione' presenta caratteri di inadeguatezza e di fragilità, come anche la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di rilevare in passato. Ad esempio, nella sentenza n. 467 del 5-19 novembre 1992 la Consulta ha definito come irragionevoli gli esiti di una incontrollata autoqualificazione delle associazioni religiose; parimenti, nella pronuncia n. 195 del 27 aprile 1993 la Corte ha sostenuto l'insufficienza dell'autodefinizione come organizzazione confessionale da parte di un soggetto collettivo richiedente le autorizzazioni amministrative (e i conseguenti benefici economici) ai fini della creazione di un edificio di culto; infine, un orientamento simile è stato espresso dal Giudice delle leggi in occasione della sentenza n. 346 dell'8-16 luglio 2002, allorché si è evidenziato che, per l'individuazione di un'istituzione religiosa nelle forme di confessione religiosa, l'autoqualificazione, in sé e da sola, non sarebbe il criterio dirimente, dovendosi, invece, preferire i differenti parametri offerti dall'esperienza giuridica per distinguere i gruppi confessionali dalle altre organizzazioni spiritualmente qualificate. In dottrina, nel richiamare queste pronunce della Corte costituzionale, si esprime in termini critici rispetto a un uso, in termini assoluti, dell'autoqualificazione **L. ROSSI**, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2014, p. 23. L'autore rileva che "(...) l'autoqualificazione, da sola, non può essere considerata sufficiente, come anche in base al semplice buon senso appare (nessuna persona di buon senso potrebbe ritenere che una squadra di calcio o un complesso musicale - ad esempio - possano qualificarsi come confessioni religiose solo perché si dichiarino tali, magari costringendo il Governo nazionale, alla luce delle pronunce giurisdizionali sopra richiamate, ad avviare con esse delle trattative finalizzate all'intesa ...)".



un "sapore cautelare"<sup>3</sup>, la Consulta sembra propendere per la creazione di una sorta di "zona franca" dal sindacato giurisdizionale, che, in sé, non pare adeguatamente garantire l'uguaglianza nella libertà di tutte le confessioni religiose<sup>4</sup>.

## 2 - L'attuazione del principio pattizio tra esigenze politiche del Governo e tutela giurisdizionale dei diritti

Il primo punto di interesse, offerto dalla sentenza n. 52 del 2016, può dirsi essere costituito dall'obiettivo e dal significato che lo strumento dell'intesa avrebbe nel progetto costituzionale di politica ecclesiastica. Non intendo offrire considerazioni assertive, ma solo fornire un contributo alla riflessione su alcune criticità dell'attuale sistema di relazioni tra lo Stato e le organizzazioni confessionali diverse dalle cattoliche, che il giudizio costituzionale sembra ben evidenziare.

Da una lettura attenta del dibattito svoltosi in Assemblea Costituente intorno all'art. 8 pare emergere una considerazione dello strumento pattizio diversa da quella proposta, nella pronuncia in oggetto, dalla Consulta. Ovvero, è verosimile ritenere che i Padri Costituenti abbiano ipotizzato l'esistenza di un rapporto di stretto collegamento tra i primi due commi dell'art. 8 e la parte finale della norma, concependo l'intesa come uno strumento di garanzia del pluralismo religioso<sup>5</sup>. A conferma di tale assunto

---

<sup>3</sup> Ne è persuaso **M. MIELE**, *Confessioni religiose, associazioni ateistiche, intese. A proposito di Corte cost., 10.3.2016, n. 52*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, n. 10/2016, p. 1378, il quale ritiene che tale pronuncia si inserisca nel solco del c.d. "diritto ecclesiastico preventivo", pur auspicando una evoluzione positiva degli orientamenti giurisprudenziali, ritenendoli suscettibili di ulteriori ripensamenti.

<sup>4</sup> Peraltro, non va dimenticata anche la connessione problematica con le garanzie generali di libertà religiosa, dato che andrebbe compreso se le "(...) decisioni prese nell'ambito del procedimento previsto dal terzo comma dell'art. 8 della Costituzione possano determinare conseguenze sulla tutela della libertà riconosciuta dall'art. 19. Un'eventualità che non può essere esclusa a priori, considerato che il sistema delle intese è caratterizzato dal riconoscimento di una serie di misure premiali che possono agevolare il godimento della libertà religiosa degli appartenenti alle confessioni firmatarie (una per tutte: l'ammissione al riparto dei fondi dell'otto per mille)". Così **G. DI COSIMO**, *Gli atei come credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista AIC, Rivista telematica*, n. 1/2015, p. 3.

<sup>5</sup> La previsione costituzionale, allo stesso livello del Concordato, delle intese da concludersi con le confessioni di minoranza, oltre a favorire l'affermazione definitiva della regola della contrattazione bilaterale quale strumento (vincolato e vincolante) per la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le organizzazioni spirituali, è tale anche da promuovere



starebbero sia le prese di posizione dei Costituenti cattolici (interessati alla conservazione e alla difesa dei Patti del 1929<sup>6</sup>), che di quelli laici (impegnati a bilanciare lo *status* privilegiario goduto dalla Chiesa cattolica con il conseguimento di un mezzo di raccordo tra lo Stato e le confessioni di minoranza<sup>7</sup>).

Nei passaggi giurisdizionali precedenti la sentenza n. 52 del 2016, il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione sono apparsi in sintonia con una lettura dell'art. 8 della Carta più fedele allo spirito costituente, nella misura in cui le due alte Corti hanno posto enfasi sulle potenzialità di questa norma e sul legame di strumentalità che lega il terzo comma della disposizione con i primi due. È in questa logica che, come correttamente nota la magistratura

---

il pluralismo religioso "aperto" e "inclusivo", immaginato dai Padri Costituenti (seppure, per come si è venuto a realizzare fino a oggi, in forma fortemente "selettiva", e, quindi, non in diretta sintonia con l'originario intento dell'Assemblea Costituente). Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, in A. Fuccillo (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 63-68.

<sup>6</sup> Le richieste dei deputati cattolici si concentrarono su due punti: innanzitutto che la Costituzione riconoscesse esplicitamente la sovranità della Chiesa e il carattere "originario" (cioè, non derivato e non dipendente dallo Stato) del suo ordinamento: in secondo luogo, che nella Carta costituzionale fosse espressamente confermato che le relazioni tra lo Stato e la Chiesa cattolica avrebbero continuato a essere regolate dai Patti Lateranensi, i quali, negli auspici dei Padri Costituenti di formazione cattolica, sarebbero venuti, così, ad acquistare il carattere di vere e proprie norme costituzionali, incluse per riferimento nella Carta Fondamentale della Repubblica. Cfr. **U. DE SIERVO, L. ELIA**, *Costituzione e movimento cattolico*, in F. Traniello (a cura di), *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, Marietti, Genova, 1981, pp. 232-246.

<sup>7</sup> Gli obiettivi che i Padri Costituenti di estrazione ideale laica si prefiggevano, oltre alla definizione di una Carta costituzionale caratterizzata in senso sufficientemente laico e positivo (come si è già detto) per un pluralismo confessionale "aperto", potevano essere individuati nell'affermazione dell'uguaglianza nella libertà di tutte le organizzazioni confessionali e nell'esplicitazione dello strumento della negoziazione bilaterale quale metodo di partecipazione delle confessioni religiose nei procedimenti di formazione delle leggi a esse destinate. Cfr. **D. LOPRIENO**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 92-96.

<sup>8</sup> Sulla base di tale lettura dell'art. 8 della Carta, per la Corte di Cassazione, espressasi nella sentenza n. 13605 del 28 giugno 2013, tenuto conto del fatto che le intese si atteggierebbero da tempo come «normative "per adesione"», innaturalmente uniformate a modelli standardizzati, troverebbe conferma la convinzione che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative *ex art. 8 Cost.* per il solo fatto che un'associazione lo richieda, a prescindere dalle evenienze verificabili nel prosieguo dell'*iter* legislativo della correlata legge di approvazione. Per un commento di tali specifici orientamenti proposti dalla Suprema Corte cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2013, p. 2 ss.



amministrativa, sarebbe destinata a stemperarsi la tesi della natura totalmente politica delle determinazioni governative in materia, dato che l'accertamento preliminare intorno alla natura del gruppo istante - al fine di verificare la sua riconducibilità alla categoria delle confessioni religiose - dovrebbe caratterizzarsi, al massimo, per una discrezionalità eminentemente tecnica<sup>9</sup>. L'aspettativa di qualsivoglia organizzazione confessionale di addivenire a un'intesa con lo Stato, come direttamente discendente dalla libertà nell'eguaglianza fissata dal primo comma dell'art. 8, verrebbe frustrata ove a essa venisse negata la possibilità di un sindacato giurisdizionale a fronte di un diniego governativo. Ne consegue che, ove ricorra il carattere della religiosità (anche negativa) del gruppo istante (come le vicende delle intese buddista e induista insegnano<sup>10</sup>), l'avvio delle

---

<sup>9</sup> Sotto questo profilo, il massimo giudice amministrativo ha avuto modo di evidenziare che spetta, senza dubbio al Governo, compiere una propria autonoma valutazione sulla reale natura religiosa e confessionale del soggetto interessato ad aprire le trattative finalizzate alla stipula di un'intesa. Ma, nel contempo, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6083 del 4-18 novembre 2011, ha anche precisato che l'Esecutivo, nell'assumere la decisione del caso, "(...) non deve compiere alcuna ponderazione di interessi, ma limitarsi a verificare la sussistenza nell'organizzazione richiedente dei tratti caratterizzanti tipici di una confessione religiosa: il soggetto pubblico è chiamato a compiere quindi un giudizio alla stregua di canoni scientifici e tecnici propri di discipline non giuridiche, di cui è evidente l'opinabilità e la soggettività. Sussistendo tali presupposti, appare evidente che in simili circostanze si versi in una particolare ipotesi di discrezionalità tecnica dell'amministrazione, il cui esercizio non implica scelte di opportunità amministrativa". Così **L. FASCIO**, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti)*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2012, 5, p. 1223.

<sup>10</sup> Sia nel caso dell'induismo che in quello del buddismo si è di fronte a due culture religiose di matrice orientale, proponenti un messaggio di liberazione spirituale conseguibile a mezzo di tecniche meditative, esulanti dal riferimento principale ed esclusivo a ben determinate figure divine. Nonostante l'assenza di centralità delle divinità nelle pratiche religiose e nelle dottrine buddiste e induiste, si è giunti alla conclusione di un'intesa con le rispettive rappresentanze confessionali (legge n. 245 del 31 dicembre 2012, intesa con l'Unione Buddista Italiana; legge n. 246 del 31 dicembre 2012, intesa con l'Unione Induista Italiana *Sanatana Dharma Samgha*; legge n. 130 del 28 giugno 2016, intesa con l'Istituto Buddista Italiano *Soka Gakkai*), a testimonianza della tendenza contemporanea a concepire il "religioso" anche non in stretta connessione con gli elementi della divinità e della trascendenza. In dottrina **N. COLAIANNI**, *Gli elementi essenziali delle religioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Forum costituzionale*, Rivista telematica, 26 ottobre 2015, p.13, il quale, osservando la realtà normativa attuale (in relazione agli ultimi accordi stipulati con le minoranze spirituali), si chiede se l'ordinamento, nel considerare come religioni (al punto da stipulare intese con le relative organizzazioni) anche credenze non ordinate alla divinità, possa avere determinato la convinzione che, al fine della pari tutela delle convinzioni religiose, già ritenuta conforme a Costituzione, sia ormai la coscienza l'elemento necessario e sufficiente, quale che ne sia l'atteggiamento positivo o negativo



trattative presenterebbe gli estremi dell'obbligatorietà, restando, però, del tutto imprevedibile l'esito finale dell'attività negoziale.

Sotto un profilo strettamente giurisdizionale, non sembrerebbe trovare uno spazio reale la pur richiamata esigenza di individuazione di un punto di equilibrio tra le esigenze istituzionali del Governo e il principio fondamentale dell'eguale libertà tra le confessioni religiose. Di ciò, in fondo, sembra essere consapevole la stessa Corte costituzionale nel momento in cui osserva come una possibile procedimentalizzazione delle intese contribuirebbe a limitare la discrezionale valutazione governativa relativamente alle trattative meritevoli di apertura. In effetti, una definizione puntuale a livello normativo della procedura da seguire per i rapporti bilaterali tra lo Stato e le organizzazioni confessionali costringerebbe l'Esecutivo a non negare il confronto ad alcun soggetto spirituale interessato, determinando l'obbligo di indicare le motivazioni giustificanti la mancata conclusione dell'accordo. In questo caso, come è intuibile, quale ulteriore conseguenza, si determinerebbe anche la giustiziabilità eventuale del diniego di intesa opposto dall'autorità governativa.

Tuttavia, la Consulta effettua solo un richiamo sfumato alla possibilità di un intervento legislativo finalizzato a regolamentare chiaramente le modalità di utilizzo del metodo pattizio<sup>11</sup>, preferendo, invece, consentire un'ampia dilatazione dell'area del politicamente riservato, tutelando da ogni forma di sindacato giurisdizionale i comportamenti (sia di natura omissiva che commissiva) del Governo, "(...) con ciò facendo arretrare la soglia entro la quale la Corte stessa, unitamente agli altri giudici, può (e deve) far luogo al sindacato medesimo<sup>12</sup>". Invece, la Corte opta per la tesi secondo cui la tensione costituzionale in favore del pluralismo religioso vada bilanciata con l'esigenza (tutta istituzionale e politica) dell'Esecutivo e del Presidente del Consiglio di conservare l'unità dell'azione di Governo, in esecuzione degli indirizzi prescelti, così come

---

rispetto alla divinità.

<sup>11</sup> Sarebbe stato auspicabile che la Corte avesse colto l'occasione per stimolare energicamente il legislatore all'adozione di una normativa disciplinante l'accesso all'intesa da parte delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, così da consentire una fruizione generalizzata e democratica dei benefici conseguenti alla conclusione dell'accordo bilaterale e da scoraggiare l'utilizzo strumentale dei patti con singole confessioni per la disciplina di istituti che, in realtà, riguardano potenzialmente tutti i soggetti spirituali.

<sup>12</sup> Così **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, Rivista telematica, n. 7/2016, p. 9.



prescritto dall'art. 95 della Carta<sup>13</sup>. Un invito alla ricerca di un bilanciamento che, come si è anticipato, però, pare fittizio, in quanto tutto risolto in danno dell'esigenza di uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose, promossa dal primo comma dell'art. 8, che è destinato a esplicitare la sua funzione di norma fondamentale nella architettura costituzionale del pluralismo religioso<sup>14</sup>.

### **3 - Diniego di avvio delle trattative, qualificazione religiosa dei soggetti istanti e uguale libertà: i nodi problematici e le soluzioni**

Sulla base di queste considerazioni, si giunge ai nodi problematici centrali evocati dalla vicenda all'origine del giudizio costituzionale. Ipotizzando che sia verosimile ritenere che il Governo possa decidere liberamente di attivare o meno la fase negoziale subordinatamente al raggiungimento di un punto di sintesi tra le esigenze istituzionali dell'Esecutivo e quelle di libertà delle organizzazioni spirituali<sup>15</sup>, va da sé che il riconoscimento di tale prerogativa comporta anche quella, conseguente, di potere individuare quali associazioni presentino i caratteri della confessionalità, quale presupposto previo per l'eventuale apertura delle trattative. Contestualmente, ragionando in questi termini, rientrerebbe nella potestà decisionale governativa anche la determinazione di precludere l'accesso allo strumento pattizio ad alcuni gruppi, non a causa della mancata ricorrenza in essi degli elementi propri delle confessioni religiose, ma in virtù del prevalere di necessità (tanto vaghe quanto ampie) legate alla

---

<sup>13</sup> In questo modo, appare corretto ritenere che le ragioni istituzionali o politico-istituzionali, sottese all'art. 95 Cost., non vengono a porsi in una prospettiva di negazione dei diritti, quanto piuttosto come un "filtro" inevitabile per il godimento degli stessi. Cfr. **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 *Federalismi.it*, Rivista telematica, n. 6/2016, p. 10.

<sup>14</sup> Non si può negare che l'art. 8, primo comma, costituisca tuttora la regola fondamentale del diritto ecclesiastico italiano, che presiede e coordina l'intera legislazione, sia costituzionale che ordinaria, in materia di religione, collocandosi al vertice della costruzione gerarchica del microsistema delle norme relative al fenomeno religioso: in dottrina **G. CASUSCELLI**, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 146-150.

<sup>15</sup> Contraddittoriamente rispetto a quanto sostenuto dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione, la Consulta sembra ritenere che i beni costituzionali del pluralismo religioso, dell'uguale libertà dei gruppi confessionali e della laicità dello Stato siano destinati a convivere, a mezzo di idonee tecniche di bilanciamento, con le esigenze istituzionali del Governo.



politica generale del Governo<sup>16</sup>.

Tuttavia, sulla base di questo modo di ragionare, appare destituita di fondamento la convinzione della Corte costituzionale secondo cui, pur in assenza di un accordo bilaterale, i diritti e le libertà delle organizzazioni confessionali ricevirebbero un'uguale forma di tutela e di garanzia. In realtà, è ben noto come ciò non corrisponda al vero, in quanto il mancato accesso alla bilateralità pattizia presenterebbe gli estremi di un trattamento discriminatorio, nella misura in cui si impedisce ad alcuni movimenti spirituali di godere di quello strumento attuativo del pluralismo confessionale che è la fonte negoziata, prevista dalla Carta, per disciplinare (a specifico servizio della libertà religiosa organizzata) i loro rapporti con lo Stato e per evidenziare i loro tratti identitari, necessitanti - in alcuni casi - di un intervento positivo da parte dei pubblici poteri<sup>17</sup>. In assenza di una legge organica sulla libertà religiosa<sup>18</sup>, l'attuazione concreta del terzo comma

---

<sup>16</sup> Con il riferimento alla prerogative di politica generale dell'Esecutivo, iscritte nel dettato dell'art. 95 Cost., si pone una condizione limitativa al concreto funzionamento della bilateralità pattizia e si legittima l'acquisizione di un ampio potere discrezionale governativo in due ambiti di significativo rilievo costituzionale: l'eventuale collocazione di un gruppo spiritualmente qualificato nel novero delle confessioni religiose; l'individuazione dei soggetti religiosi meritevoli di accedere alla legislazione bilateralmente convenuta. Ora, in questa prospettiva, per il Giudice delle Leggi, il Governo potrà negare o consentire l'avvio delle trattative, facendo leva sulle esigenze istituzionali fissate dall'art. 95 della Carta, beneficianti di immunità giurisdizionale. Cfr. **F. ALICINO**, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, Rivista telematica, n. 2/2016, pp. 14-15.

<sup>17</sup> Sembra davvero difficile negare, aprioristicamente, l'esistenza di un collegamento tra il terzo e il primo comma dell'art. 8 della Carta, che è tale da rendere costituzionalmente illegittime le eventuali preclusioni (preventive e pregiudiziali) per determinati gruppi confessionali a fruire delle proiezioni in ambito civilistico delle loro specifiche caratteristiche identitarie o a beneficiare dell'intervento promozionale pubblico garantito, invece ad altri movimenti religiosi a sostegno delle loro libertà spirituali. Infatti, deve ritenersi che la peculiare "(...) rilevanza offerta dalla Costituzione al principio di bilateralità nella disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni non può che essere funzionale a una migliore tutela della libertà religiosa, ossia a un suo potenziamento che serva ad accogliere, nell'ordine di vigenza del sistema giuridico statale, quelle specificità indotte da peculiari esigenze dei singoli gruppi cui fa riferimento la Corte costituzionale (assicurando, quindi, in definitiva, positivo svolgimento alla loro autonomia confessionale garantita dall'art. 8, secondo comma, Cost.)". Così **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, pp. 21-22 (corsivi testuali).

<sup>18</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla richiesta di buona parte della dottrina di estrazione laica, che propone l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose, fonte di diritto comune, in grado di tradurre in atto i principi della Costituzione, applicandoli alle esigenze e ai bisogni posti dalla società contemporanea, conservando la flessibilità necessaria per gli



dell'art. 8 avrebbe, per davvero, la funzione strumentale di favorire la realizzazione della dimensione comunitaria e istituzionale del credo, laddove la mera tutela della libertà religiosa individuale mortificherebbe l'aspettativa di una garanzia completa di tale diritto fondamentale.

Ciò detto, la tesi dell'insindacabilità delle posizioni assunte dal Governo nelle relazioni con le singole confessioni religiose appare insostenibile sotto diversi profili. Se la tutela dell'eguale libertà dei soggetti confessionali, apprestata dall'ordinamento giuridico, deve configurarsi come effettiva, allo stesso modo effettiva dovrebbe essere - come si è già accennato - la garanzia che le specifiche e peculiari caratteristiche che connotano ogni singola confessione trovino soddisfazione e rilevanza all'interno del sistema normativo. Al diritto all'eguale libertà e al diritto alla differenza deve essere riconosciuto lo stesso valore costituzionale: se l'ordinamento richiede che seria e reale debba essere la protezione offerta agli interessi religiosamente qualificati riconducibili al regime comune delle confessioni, si deve assicurare analoga tutela all'esigenza di positivo riconoscimento delle differenziate espressioni del fenomeno religioso in forma comunitaria.

Ovvero, deve ritenersi essere giuridicamente e costituzionalmente

---

adattamenti che possano essere richiesti dai mutamenti sociali. L'obiettivo principale di tale auspicabile intervento legislativo dovrebbe essere il coordinamento della tutela generale delle libertà religiose individuali e collettive, come prevista dal progetto costituzionale di politica ecclesiastica, senza incidere direttamente sulla legislazione contrattata fra confessioni e Stato, se non nel senso di indicare le linee del sistema, in modo da evidenziare gli aspetti di privilegio fissati nella legislazione contrattata. Il confronto, a livello politico-parlamentare e dottrinale, potrebbe incidere sull'interpretazione delle norme contrattate dalle confessioni con lo Stato, al fine di meglio regolare l'ambito della libertà loro garantita, limitandolo nella prospettiva dell'adattamento delle loro specifiche strutture al diritto comune. In merito cfr. **V. TOZZI**, *La libertà religiosa in Italia e nella prospettiva europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 35 del 2014, p. 19 ss. Si rinvia, per il quadro complessivo dei contributi ospitati, a V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, Giappichelli, 2010.

Su questo tema interviene anche **S. PRISCO**, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 170-171, che, pur auspicando il varo della legge organica in materia di libertà religiosa, ormai attesa da diverse legislature, non si sottrae dall'evidenziare che le " (...) resistenze all'approvazione di un testo in materia sono venute tanto dalla Chiesa cattolica, restia ad abbandonare l'assetto privilegiato che il sistema attuale dei rapporti tra ordinamento giuridico e organizzazioni di fede continua ad assicurarle, quanto da forze politiche che oppongono alla penetrazione specialmente islamica nel nostro Paese (giacché a questo fenomeno siamo in effetti e da tempo di fronte) la necessità, da loro sottolineata con molto vigore e talora con clamore, di ribadire e difendere l'identità religiosa nazionale, come tradizionalmente ricevuta".



rilevante l'interesse di ogni confessione religiosa - ove ne avanzi formale richiesta - all'apertura delle trattative con il Governo, nonché l'interesse al regolare e onesto svolgimento del conseguente negoziato. Il rilievo di rango costituzionale dell'interesse di ciascun soggetto religioso allo svolgimento di corrette e leali trattative con l'Esecutivo non sembra suscitare perplessità, ove si consideri che l'intesa - come si è argomentato - è il presupposto necessario di una legge in forza della quale i suoi peculiari connotati possono acquisire rilevanza nell'ambito del sistema normativo<sup>19</sup>. Da quest'angolo prospettico, è possibile anche apprezzare la natura costituzionale degli interessi sottostanti alle trattative e alla definizione dell'accordo, nella misura in cui si ritiene - ribadendo quanto già evidenziato in precedenza - che l'intesa si presenti come uno strumento di garanzia del pluralismo religioso, conformemente alla sua previsione nella Carta costituzionale.

Il rilievo costituzionale di tali interessi va riconosciuto in capo a tutti i soggetti confessionali, in una logica di continuità e di sinergia funzionale tra il primo e il terzo comma dell'art. 8 Cost. Contraddittoriamente rispetto agli orientamenti della Consulta, sarebbe l'equilibrio tra il principio generale dell'eguale libertà e quello di ispirazione pluralistica della legislazione speciale negoziata destinato a contenere l'espansività delle rivendicazioni governative, opportunamente limitata anche dalla contestuale centralità ordinamentale della laicità dei pubblici poteri<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Per **P. FLORIS**, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, pp. 5-6, le intese sono destinate a soddisfare esigenze peculiari di soggetti anch'essi peculiari, le confessioni religiose, perché afferenti a una dimensione, valoriale e progettuale, che - come ha avuto modo di sostenere la stessa Corte - non è quella dello Stato e del suo ordinamento giuridico. Da qui, pertanto, la necessità della via bilaterale degli accordi, allorché le garanzie generali aperte a tutte le confessioni risultino insufficienti a tutelare le peculiari esigenze di uno specifico movimento spirituale. Contestualmente, nel considerare positivamente la funzione di specificazione del *quid proprium* dei gruppi confessionali assolta dalle intese, si apprezza anche la connessione di esse con il principio di cui al primo comma dell'art. 8 Cost., nella misura in cui gli accordi bilaterali concorrerebbero a garantire, sul piano dell'effettività, la libertà eguale di e tra tutte le confessioni.

<sup>20</sup> Infatti, colta nella dimensione della Carta costituzionale vigente, la laicità che connota lo Stato liberal-democratico contemporaneo è tale da determinare l'autonomia dei pubblici poteri rispetto al potere spirituale e alle esperienze religiose di qualsiasi tipo, vincolando il Governo (e tutte le istituzioni statali) al riconoscimento dell'eguaglianza di tutte le persone e di tutte le confessioni religiose, senza che vengano concessi particolari privilegi o *status* ad alcune di esse. L'eguale libertà religiosa individua la sua ragion d'essere nella consapevolezza di essere tutti uguali nel proprio modo differente di essere, come chiaramente affermato anche dall'art. 3 Cost. da cui emerge il divieto di fondare sulla religione una diseguaglianza tra le persone e le formazioni sociali alle quali esse



Proprio in conformità alla considerazione della sussistenza di una pretesa costituzionale all'attivazione della fase negoziale e dell'esigenza di una sua adeguata protezione, non sarebbe verosimile ritenere operante una piena libertà d'azione del Governo anche nel corso delle trattative. In ragione del rilievo costituzionale della pretesa vantata dalla singola confessione, a fronte della richiesta avanzata dalla relativa rappresentanza, l'Esecutivo, lungi dal poter vantare una totale assenza di vincoli giuridici, è invece tenuto ad avviare le trattative e a condurle secondo il principio di leale cooperazione, in modo da consentire che le peculiari caratteristiche dell'organizzazione confessionale possano, in una linea di piena valorizzazione del principio pluralista, trovare soddisfazione a mezzo della legislazione ordinaria. Al Governo, in forza della centralità ordinamentale del principio di laicità, non potrebbe essere permesso di apprezzare diversamente l'interesse religioso in quanto tale, né di servirsene ai propri fini, ma la sua azione sarebbe perimetrata dalla vigenza del divieto di discriminare le diverse esperienze di fede, come potrebbe accadere ove le pubbliche autorità assumano posizioni differenziate in relazione alla diversa identità dei loro interlocutori. Ciò starebbe a significare che il pregresso assenso alle richieste di alcuni gruppi religiosi vincolerebbe l'Esecutivo ad acconsentire ad analoghe istanze avanzate da altri movimenti spirituali, in una logica di predeterminazione dell'ambito riservato alla discrezionale valutazione governativa<sup>21</sup>. Naturalmente, il Governo non dovrebbe acriticamente rispondere positivamente a tutte le rivendicazioni sollevate, ma sarebbe chiamato a svolgere la funzione di accertamento della compatibilità delle richieste avanzate con i valori costituzionali e della loro assoluta inidoneità a discriminare gli adepti di altre correnti spirituali e, ovviamente, i non credenti.

Sulla base di queste argomentazioni, in disaccordo con gli orientamenti proposti dalla Corte nella sentenza n. 52 del 2016, sembra più verosimile ritenere che le associazioni esponenziali di gruppi sociali con

---

partecipano. Così, l'apparente ossimorica espressione di "eguaglianza nelle differenze", oltre a consentire l'instaurarsi di un rapporto di eguale libertà tra i diversi attori sociali (senza, però, che le differenze vengano escluse, ma, al contrario, nell'obiettivo di onorarle e di esaltarle), presupposta dal principio di laicità, cospira per un naturale *self-restraint* dell'eccessivo espandersi dell'interventismo governativo. Cfr. **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 37-41.

<sup>21</sup> Sarebbe davvero difficile per l'Esecutivo respingere, in modo legittimo, delle domande che si caratterizzano per l'inserirsi nel quadro delimitato dei benefici già attribuiti ad alcune confessioni religiose, costituenti lo spazio predeterminato di rapporto tra il Governo e i gruppi spirituali. Cfr. **F. CORVAJA**, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, 2002, 2, pp. 232-233.



finalità religiose (anche negative), benché già garantite anche dagli articoli 19 e 20 della Carta<sup>22</sup> e dalla vigenza di tutte le norme di diritto comune poste a presidio della libertà dell'associazionismo spirituale, dovrebbero poter senz'altro fare valere, in concreto, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, la loro legittima pretesa all'accesso all'accordo con lo Stato. Ciò ove si voglia davvero rendere concreto ed effettivo il dettato complessivo dell'art. 8, che - come si è già argomentato - è (ed è destinata a restare, se correttamente interpretata e applicata) una norma centrale del progetto costituzionale di realizzazione degli interessi religiosi dei singoli e dei gruppi.

---

<sup>22</sup> In dottrina ne è persuaso anche N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2016, il quale, nell'evidenziare la capacità degli artt. 19 e 20 nell'operare come norme di garanzia generale della libertà di tutte le esperienze religiose, puntualizza che se "(...) l'art. 8, comma 1, si pone come norma antidiscriminatoria tra confessione e confessione, l'art. 20 si pone come norma antidiscriminatoria tra confessioni religiose e associazioni religiose (comprese quelle atee o agnostiche) per impedire le esternalità negative del trattamento privilegiario ottenuto dalle confessioni, nel loro complesso".