



Emanuele Rossi

(ordinario di Diritto costituzionale nella Scuola Superiore Sant'Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento, Istituto di Diritto, Politica, Sviluppo)

Le "confessioni religiose" possono essere atee?

Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove¹

1 - Il tema del rapporto tra Costituzione e fenomeno religioso può essere analizzato e sviluppato in almeno due direzioni fondamentali: la Costituzione e la libertà religiosa da un lato; la Costituzione e le confessioni religiose dall'altro. In questa sede mi limiterò a ragionare sulle difficoltà di definire cosa sia una "confessione religiosa", ribadendo peraltro preliminarmente quanto questo apparentemente limitato tema - relativo alla dimensione collettiva della libertà religiosa - sia strettamente connesso al profilo della libertà individuale.

Al "tema religioso", in generale, la Costituzione dedica numerose disposizioni: quelle contenute negli art. 7, 8, 19, 20 in modo esplicito; indirettamente molte altre (ad esempio art. 2, 3, 17, 18, 21, 54). Ricordiamo brevemente quelle "esplicite": è sancito il principio di eguaglianza di tutti di fronte alla legge "senza distinzione di religione" (art. 3); si stabilisce il principio generale che "tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge" (art. 8 comma 1); si prevede poi che "le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze" (art. 8 commi 2 e 3); si stabilisce che "tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume" (art. 19); l'art. 20 afferma che "il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività"; si attribuisce inoltre alla competenza legislativa statale la competenza esclusiva relativa ai "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose" (art. 117 comma 2, lett c)). A ciò va aggiunto,

¹ Contributo sottoposto a valutazione.



ovviamente, l'art. 7, il quale - pur non parlando espressamente di religione o di confessione religiosa - detta misure specifiche relativamente alla Chiesa cattolica.

Come può facilmente notarsi, la Costituzione dedica dunque ampio riconoscimento alla duplice dimensione della libertà religiosa, quella *individuale* e quella *collettiva*: sebbene anche tale distinzione risulti non del tutto definita nei suoi contorni - stante la stretta connessione tra le due dimensioni (in generale, e con riguardo alla sfera religiosa in particolare) -, tuttavia è abbastanza evidente che alcune delle suddette disposizioni riguardano la libertà del singolo di professare la propria fede ed altre attengono invece alla dimensione organizzativa del fenomeno religioso². Con specifico riguardo a questa seconda dimensione, non può essere sottaciuta una possibile, intrinseca, contraddizione, del dato costituzionale. Da un lato, infatti, l'art. 8 sancisce il principio della "eguale libertà" delle confessioni religiose, indipendentemente dunque - come meglio si dirà - dall'esistenza di una intesa sottoscritta: ma, al contempo, per le confessioni senza intesa si applicherà la normativa contenuta nella legge n. 1159 del 1929. Ora, proprio l'applicabilità di quest'ultima ha fatto parlare di "evidenti effetti di sfavore e discriminazione" nei confronti di tali confessioni³: considerazione che deve ritenersi scontata, perché se non fosse così non vi sarebbe alcun interesse da parte delle confessioni religiose a ricercare l'intesa. Dunque è la stessa disposizione costituzionale che potrebbe indurre ad un'implicita contraddizione: da un lato sancendo l'eguale libertà, dall'altro prevedendo un regime differenziato che non può non consistere in un trattamento ugualmente differenziato. Per risolvere questo occorrerebbe che la legge da applicare alle confessioni senza intesa non incidesse sulla "eguale libertà": compito in verità assai arduo, e che in ogni caso certamente non assolve la "legge sui culti ammessi" del 1929.

Preliminare comunque ad ogni valutazione sui possibili contenuti della normativa da applicare alle confessioni religiose (sia tale normativa di natura pattizia ovvero di valenza generale) è la necessità di definire la nozione di "confessione religiosa", ovvero di quell'entità organizzativa mediante la quale si struttura e si organizza l'insieme delle persone che condividono una medesima fede (vedremo che con riguardo a

² Sul rapporto tra dimensione individuale e dimensione collettiva della tutela costituzionale della libertà religiosa alla luce del principio di eguaglianza vedi, già, F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 146 ss.

³ F. RIMOLI, *I diritti fondamentali in materia religiosa*, in R. NANIA, P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, II, p. 656.



quest'ultima espressione dovremmo tornare, oltre che sulla definizione in generale).

L'espressione in esame, va detto in premessa, compare all'interno di un testo normativo proprio con la Costituzione: in precedenza la normativa utilizzava altri termini, quali "culto"⁴, che troviamo ancora oggi presente nella vigente legge sui culti ammessi⁵, ovvero "religione"; mentre nel dibattito in Assemblea costituente il termine che fino ad un certo punto si pensava di utilizzare era quello di "Chiese". L'espressione approvata nella versione finale dell'art. 8, che deve la sua origine all'epoca della riforma protestante⁶, impone di segnare i confini tra ciò che è "confessione" rispetto a ciò che non è: problema tutt'altro che semplice e tuttavia necessario, giacché - come si è visto - la Costituzione riconosce uno specifico statuto di favore per le "confessioni religiose", fino a collocarle, se non proprio in una posizione di parità con lo Stato, in una condizione di suoi interlocutori privilegiati, a tal punto che la disciplina legislativa statale ad esse relativa deve essere definita mediante una previa necessaria intesa⁷.

Per cercare di risolvere la questione relativa al problema definitorio il dibattito giuridico si è affannato da ormai molti anni, senza peraltro giungere ad una soluzione definitiva e soddisfacente⁸: quanto affermato quasi vent'anni fa da Silvio Ferrari

⁴ Così, ad esempio, lo Statuto albertino appellava quella cattolica come "religione", mentre denominava le altre come "culti" (art. 1: "La Religione Cattolica, Apostolica e Romana è la sola Religione dello Stato. Gli altri culti ora esistenti sono tollerati conformemente alle leggi").

⁵ La legge 24 giugno 1929 n. 1159, infatti, ritenuta tutt'ora applicabile alle confessioni religiose prive di intesa, stabilisce all'art. 1 che "Sono ammessi nel Regno culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume". La equiparabilità tra il termine "culti" e quello di "confessioni religiose" è data per implicita dalla Corte costituzionale: cfr., ad esempio, sentenza n. 327 del 2002.

⁶ **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 26.

⁷ In ordine alla configurabilità delle confessioni religiose come minoranze (religiose), nel senso a tale ultimo termine attribuito dal diritto internazionale vedi **A. GUAZZAROTTI**, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 75 ss.

⁸ Per una ricostruzione del dibattito in materia vedi **L. BARBIERI**, *Sul concetto di confessione religiosa*, ESI, Napoli, 1991; **S. CECCANTI**, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, il Mulino, Bologna, 2001, p. 202 ss.; **D. LOPRIENO**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009, spec. p. 91 ss. Merita segnalare che il problema non è soltanto dell'ordinamento giuridico italiano, e che anzi una risposta univoca al problema manca in tutto il mondo occidentale: cfr. **F. MARGIOTTA**



“Cosa sia una confessione religiosa è una domanda che molti, da molto tempo e in molti luoghi si sono posti: e questa semplice constatazione (...) induce a pensare che le risposte fino ad ora fornite non siano state soddisfacenti”⁹)

potrebbe tranquillamente essere ripetuto anche oggi, ed anzi il tempo da allora trascorso sembra aver portato più nebbia che luce. Malgrado questo, non sono certo mancati gli sforzi per arrivare ad una soluzione coerente con il dato costituzionale.

Da una parte si è provato ad adottare un metodo che potremmo definire di tipo deduttivo, individuando alcuni criteri logico-giuridici mediante i quali definire astrattamente cosa sia una *confessione* (ed insieme, quando essa sia *religiosa*) e facendone successivamente applicazione alle forme organizzative (religiose) esistenti, per stabilire ad esempio a quali tra esse si possano ritenere applicabili le disposizioni costituzionali richiamate e quali invece debbano ritenersi escluse da tale nozione. Un diverso metodo, che potremmo dire di tipo induttivo, parte invece dall’analisi di quelle che, all’interno dell’ordinamento italiano, sono considerate *sicuramente* confessioni religiose per cercare di individuare, dall’esame dei loro tratti caratteristici, gli elementi comuni capaci di indurre ad una definizione.

Entrambe le strade hanno, ovviamente, molti limiti: ma dovendone scegliere una, e comunque verificata – alla luce dell’esperienza e della riflessione giuridica di più di sessant’anni di vigenza della Costituzione – la difficoltà di adottare la prima strada indicata, si proverà in questa sede a seguire l’altra.

2 - Allo stato attuale sono numerose le confessioni religiose che, ai sensi dell’art. 8 Cost., hanno stipulato con lo Stato un’intesa, successivamente recepita con legge. Ricordiamole brevemente¹⁰.

BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell’Unione europea*, in **F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA**, *Religioni e sistemi giuridici*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 99 ss.

⁹ **S. FERRARI**, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in (a cura di V. Parlato, G.B. Varnier), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 24.

¹⁰ Per una recente ricostruzione delle varie “stagioni” ed un’analisi dei diversi aspetti – sia sul piano procedurale che su quello di merito – affrontati nel corso di trent’anni di storia sul punto vedi, ora, **P. CONSORTI**, *1984 – 2014: le stagioni delle intese e la “terza età” dell’art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*,



Le prime leggi approvate “sulla base di intesa” sono quelle che hanno riguardato i Valdesi (nel 1984, legge poi novellata nel 1993 e nel 2009), le Assemblee di Dio in Italia (nel 1988) che raccolgono una parte rilevante dei Pentecostali¹¹, l’Unione delle Chiese avventiste del 7° giorno (legge del 1988, novellata nel 1996 e ancora nel 2009), l’Unione delle Comunità ebraiche (legge del 1989, anch’essa novellata nel 1996), l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (legge del 1995, novellata nel 2012), la Chiesa evangelica Luterana in Italia (legge del 1995). Questo primo gruppo di leggi è relativo dunque a confessioni appartenenti al mondo cristiano protestante e a quello ebraico: per tutte l’appartenenza alla sfera religiosa è del tutto evidente e pacifica¹², se non altro in considerazione del fatto che esse si pongono in stretta correlazione con la religione cattolica alla quale la Costituzione, come si è detto, attribuisce uno specifico e particolare riconoscimento¹³.

A questo primo gruppo di intese ha fatto seguito una intensa seconda stagione, concentrata nell’anno 2012, in cui sono state approvate ben cinque nuove intese: quella con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale (legge n. 126 del 2012), con la Chiesa apostolica in Italia (legge n. 128 del 2012), con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (Mormoni: legge n. 127 del 2012), con l’Unione Buddhista italiana (legge n. 245 del 2012) e infine con l’Unione Induista Italiana (legge n. 246 del 2012)¹⁴. Tralasciando l’aspetto del numero di

2014/1, p. 91 ss.

¹¹ La presenza in Italia dei Pentecostali è stimata sulle 200.000 unità, di cui circa 120.000 appartengono alle Chiese cristiane evangeliche Assemblee di Dio in Italia: cfr. **M.E. GANDOLFI, L. GRASELLI, F. ROSSI**, *Le altre fedi in Italia*, in *Il Regno – La Chiesa in Italia, Annale 2012-2013*, Bologna, 2014, p. 195.

¹² Quanto detto vale con riguardo all’appartenenza alla sfera religiosa, mentre con riguardo alla configurabilità come confessioni religiose va ricordato che per gli ebrei si tratta di una formazione sociale che non si ritiene confessione religiosa, e che si è autorappresentata come tale al solo scopo di stipulare l’intesa: così **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000, p. 371.

¹³ Già **C. MORTATI**, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9^a ed., Cedam, Padova, 1976, p. 1177, affermava che la distinzione tra comuni associazioni di culto e confessioni “consiste nel conferire ad alcune associazioni di culto una posizione costituzionale in qualche modo arieggiante quella assegnata alla chiesa cattolica”.

¹⁴ Per una prima valutazione critica sul contenuto di tali intese vedi **A. GUAZZAROTTI**, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della formazione simbolica*, in www.forumcostituzionale.it, 20 maggio 2007. Per un quadro delle fedi organizzate presenti in Italia e sulle loro consistenza numerica vedi **M.E. GANDOLFI, L. GRASELLI, F. ROSSI**, *Le altre fedi in Italia*, cit., p. 191 ss., da cui emerge come particolarmente rilevante il dato relativo alla presenza dell’Islam, fede in cui si riconoscono circa un milione di



fedeli coinvolti da questa nuova stagione di intese (assai maggiore rispetto alla precedente stagione), le nuove intese pongono alcuni interrogativi proprio in relazione alla nozione di “confessione religiosa”: seguendo infatti il metodo che abbiamo detto di voler utilizzare, partiamo dal presupposto che quelle che hanno sottoscritto intese poi recepite per legge debbano considerarsi sicuramente “confessioni religiose”, e che pertanto tale nozione si debba ricostruire partendo anche da tale presupposto. Ed al riguardo si osserva che una di queste confessioni appartiene al *genus* delle Chiese cristiane, mentre altre due rientrano comunque nell’ambito della tradizione cristiana; al contrario, le ultime due costituiscono un forte elemento di novità, ed in specie la seconda, perché per la prima volta lo Stato riconosce come “confessione religiosa” una fede che non riconosce l’esistenza di un essere soprannaturale (un “dio”). Pur considerando infatti l’estrema varietà delle correnti interne al fenomeno in oggetto, se si legge il sito ufficiale dell’Unione buddhista può trarsi un’indicazione sintetica delle credenze comuni al movimento complessivamente considerato:

“dall’incontro di quello che potremmo definire il nucleo fondamentale dell’esperienza spirituale del Buddha con le diverse espressioni socio-culturali dei paesi in cui si è diffuso, è nato un fenomeno religioso ricco e complesso in cui sono presenti, accanto a una visione escatologica di liberazione dallo stato di insoddisfazione e sofferenza in cui gli esseri vivono, una serie di riti, cerimonie, feste, culti, che caratterizzano la vita quotidiana”.

Dunque un “fenomeno religioso” che è (si ritiene) tale sebbene ateo: quello che sarebbe parso un ossimoro è una realtà con la quale dobbiamo confrontarci.

L’elenco appena proposto indica dunque le confessioni religiose con cui lo Stato ha stipulato un’intesa recepita con legge, e che alla luce di quanto detto dobbiamo considerare *sicuramente* (perlomeno, *sul piano giuridico*), come confessioni religiose.

In una posizione leggermente diversa stanno invece quelle realtà che hanno avviato la trattativa e magari l’hanno anche conclusa, senza tuttavia che la legge di recepimento sia stata approvata. Tale è il caso della Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova, riconosciuta come ente morale dal 1986, e con cui il Governo italiano raggiunse l’intesa ben

persone residenti in Italia e articolate in sette diverse organizzazioni, nessuna delle quali al momento ha stipulato un’intesa con lo Stato.



quattordici anni fa (nel 2000¹⁵, intesa poi rinnovata nel 2007), ma la cui legge di recepimento non è mai stata approvata dal Parlamento: sebbene infatti il disegno di legge relativo all'intesa del 2007 sia giunto all'approvazione da parte del Senato (dalla Commissione Affari costituzionali in sede deliberante¹⁶) nel corso della XVI legislatura, alla Camera esso è stato palesemente "insabbiato" dalla Commissione omologa. In relazione dunque a tale organizzazione si può dire che essa non è - per quanto qui interessa - pienamente assimilabile alle altre indicate (in quanto, appunto, la legge relativa non è stata approvata), ma che tuttavia si pone in una posizione intermedia, sia per il riconoscimento come personalità giuridica sia - soprattutto - in forza dell'intesa comunque raggiunta (per ben due volte) con il Governo italiano.

Tralasciando comunque il problema relativo a quest'ultima organizzazione, possiamo dunque interrogarci su quale sia il tratto comune delle intese recepite con legge, in relazione all'interrogativo che ci siamo posti. La risposta potrebbe essere abbastanza semplice se si esclude il caso indicato dell'Unione buddhista. In generale si tratta infatti di formazioni sociali il cui tratto "religioso" - perlomeno come tradizionalmente e comunemente considerato - non è in discussione; esse appartengono - o comunque si richiamano - a quelle che sono ritenute le religioni storiche universalmente riconosciute (cristianesimo, ebraismo, induismo), mentre la loro consistenza come "confessione" (e di conseguenza la possibilità di essere considerate distinte rispetto ad altre formazioni) è data dalla particolarità di alcuni aspetti della loro fede che sono valutati ed apprezzati come distintivi rispetto alle altre (si pensi ad esempio alla differenza tra l'Unione Cristiana Evangelica Battista e la Chiesa evangelica Luterana). Il dato più interessante è indubbiamente offerto da ciò che si è detto relativamente alla Unione Buddhista Italiana, in ordine alla compatibilità tra la definizione come confessione religiosa e la sua natura dichiaratamente atea. Il problema, come è ovvio, non è

¹⁵ Su di essa, e sulla coeva intesa con l'Unione Buddhista Italiana vedi **S. CECCANTI**, *Le nuove intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, in *Quaderni cost.*, 2000, II, p. 399 ss.

¹⁶ Profilo che presenta dubbi di compatibilità con l'art. 72 ultimo comma Cost., che impone di adottare la procedura normale di approvazione per i disegni di legge "in materia costituzionale": e la legge di cui al comma 3 dell'art. 8 Cost. sembrerebbe doversi di necessità ricondurre a tale tipologia di leggi. A tale rilievo ne sono stati aggiunti altri espressi sulla base delle previsioni dei regolamenti parlamentari: cfr. **J. PASQUALI CERIOI**, *L'approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova "stagione"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, p. 401 ss.



astratto o meramente accademico (come poi vedremo meglio), perché è evidente che esso può avere effetti sia sulla categoria e sulla relativa estensione, sia sulla stessa nozione di “religione” (e dei connessi diritti ad essa riferiti).

Una celebre e costantemente richiamata sentenza della Corte di cassazione, resa su una vicenda relativa a Scientology¹⁷, ha ritenuto doveroso riconoscere la natura di confessione religiosa anche ad un’organizzazione che, pur non ponendo a proprio fondamento la credenza dell’esistenza di un essere supremo o non essendo portatrice di un’autonoma concezione del mondo, tuttavia aspiri ugualmente alla detta qualifica: in modo in verità assai assertivo, nella motivazione di tale pronuncia si legge che “la mancanza di una definizione legale della religione o della confessione religiosa indica a chiarissime lettere la volontà del legislatore costituente di non precludere (...) tale esercizio ad alcuno, per diverse o strane che siano le sue credenze religiose e le loro ascendenze culturali. La mancanza nell’ordinamento di una definizione del concetto di religione non è infatti casuale, ma è ispirata alla complessità e alla polivalenza della nozione di essa e alla conseguente necessità di non limitare con una definizione precostituita e perciò stesso restrittiva l’ampia libertà religiosa assicurata – nei limiti predetti – con la normativa costituzionale in esame. Finalità che il legislatore costituzionale ha coerentemente perseguito non usando mai il sostantivo “religione” e usando in sua vece il sostantivo “confessione” accompagnato dall’aggettivo “religiosa”, espressione questa che, identificando sul piano filologico un gruppo connotato da una comune professione di fede, accentua da una parte il riferimento alla persona, cui la normativa costituzionale assicura tutela, e ai suoi soggettivi convincimenti in materia, e dall’altra il distacco laicale dalle dottrine, dalle rivelazioni o dalle tradizioni caratterizzanti sul piano oggettivo una religione esistente o una sopravveniente”.

Tra i motivi posti a fondamento della propria decisione sul punto, la stessa pronuncia richiama una convenzione statale stipulata nei confronti proprio dell’Unione Buddhista Italiana¹⁸, la quale avrebbe

¹⁷ Cass., sez. VI penale, 8 ottobre 1997, n. 1329. Successivamente, sempre in relazione a Scientology, vedi Cass. civ., sez. trib., 17 giugno 2008, n. 16345, in *Dir. eccles.*, 2008, p. 807 ss.

¹⁸ Da segnalare al riguardo che la decisione della Cassazione è precedente la stipula dell’intesa (e della relativa legge di recepimento) con l’Unione Buddhista, e che quindi il riferimento alla convenzione è utilizzato per dimostrare il “riconoscimento” statutale di tale confessione.



“riconosciuto la qualità di confessione religiosa a quella buddhista, che certamente non presuppone l'esistenza di un Essere Supremo e non propone quindi rapporti diretti dell'uomo con Lui”.

Le argomentazioni della sentenza della Corte di cassazione, la cui motivazione offre una sorta di compendio della storia del pensiero occidentale da Platone a San Tommaso fino a Arturo Schopenhauer, mirano a dimostrare che, avendo la Costituzione riconosciuto il diritto di ciascuno alla libertà religiosa, debba escludersi la possibilità di definire – in Costituzione, ma a maggior ragione dovrebbe dirsi ad opera della legge, ovviamente – cosa possa e debba intendersi per confessione religiosa: detto in altri termini, e per richiamare il nostro punto di partenza, riconoscere la libertà religiosa come libertà individuale implica (implicherebbe) l'impossibilità per l'ordinamento di identificare (e delimitare) a chi possa applicarsi la tutela religiosa collettiva. Tale conclusione sembra confermata dall'altra parte dell'affermazione contenuta nella medesima pronuncia, invero poco chiara, ma dalla quale si dovrebbe dedurre che la scelta del costituente di utilizzare l'espressione “confessione” anziché “religione” deve interpretarsi come maggiore attenzione alla persona e distacco da riferimenti alle religioni sacre.

Ovviamente ogni posizione può essere sostenuta, ma a me pare che l'argomentazione giuridica proposta dalla Corte di cassazione abbia un incerto e contestabile fondamento logico. Come cercherò di dire meglio in seguito, se il costituente ha riconosciuto, con dovizia di previsioni, la dimensione religiosa come parte non secondaria dei diritti della persona, distinguendola dalla libertà di pensiero, di manifestazione del pensiero, di coscienza ed altro ancora, ciò significa – deve significare – che la “religione” ha un proprio ambito specifico, non assimilabile ad un generico sistema di pensiero: e, di conseguenza, che nel disegno costituente la confessione “religiosa” deve essere considerata altra cosa rispetto ad una confessione “non-religiosa” o “a-religiosa”, come anche ad una “confessione” ideologica, filosofica, etica, ecc.

3 - Il problema di identificare i criteri sulla cui base individuare cosa sia una confessione religiosa si pone in misura ancor più consistente se si passa dal piano delle confessioni “riconosciute” dallo Stato (mediante l'approvazione della legge che recepisce l'intesa, o magari anche con la sola sottoscrizione di quest'ultima) a quelle che tali non sono, o perché “non ancora” in regime di intesa ovvero perché, più semplicemente, non interessate a tale forma di regolazione giuridica. Si ricordi, al riguardo, che



in forza della stessa formulazione dell'art. 8 Cost. l'intesa deve intendersi come facoltativa (sia per lo stato che per la confessione religiosa)¹⁹; inoltre, la confessione religiosa è precedente, tanto è vero che soltanto in presenza di essa lo stato può stipulare intesa. Concetti espressi con particolare chiarezza dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 346 del 2002, ove si legge che

«nemmeno si potrebbe ritenere che – data l'assenza, nell'ordinamento, di criteri legali precisi che definiscano le “confessioni religiose” – il riferimento all'esistenza dell'intesa possa valere come elemento oggettivo di qualificazione delle organizzazioni richiedenti, atto a distinguere le confessioni religiose da diversi fenomeni di organizzazione sociale che pretendessero tuttavia di accedere ai benefici».

Ancorché infatti, prosegue la motivazione, un problema di qualificazione si ponga sia in sede di applicazione dell'art. 8, terzo comma, che in sede di applicazione, amministrativa o giurisprudenziale, di ogni altra norma che abbia come destinatarie le confessioni religiose,

“ciò non significa che si possa confondere tale problema qualificatorio – che può essere, in concreto, di più o meno difficile soluzione – con un requisito, quello della stipulazione di intese, che *presuppone bensì la qualità di confessione religiosa, ma non si identifica con essa*”

(corsivo aggiunto).

In sostanza, dunque, le confessioni religiose godono della “eguale libertà” che la Costituzione attribuisce loro *a prescindere* dall'intesa, e pertanto esse devono essere considerate come preesistenti rispetto al “riconoscimento” statale: di conseguenza, autonomamente rispetto alla legge di recepimento dell'intesa deve essere operata anche la loro configurazione ed identificazione²⁰. Come ancora affermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 195 del 1993)

¹⁹ Che la stipulazione dell'intesa debba configurarsi, *ex art. 8 comma secondo* della Costituzione, alla stregua di una facoltà e non di un obbligo è stato da subito chiarito dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 59 del 1958: coerentemente, come rileva **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali*, cit., p. 83, (e in precedenza **G. PEYROT**, *Confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, III, Utet, Torino, 1989, p. 357), il fatto di non prendere iniziative di sorta per la stipulazione di intese non fa comunque decadere le confessioni religiose dalla prerogativa di potenziali titolari del diritto di chiederla successivamente.

²⁰ Malgrado tuttavia la necessaria distinzione tra il secondo e il terzo comma dell'art. 8 Cost. e la conseguente autonomia della libertà sancita dalla prima disposizione richiamata rispetto al principio pattizio sancito dal secondo, si è osservato come le intese hanno costituito “l'unico strumento giuridico con cui le confessioni religiose possono



“possono quindi sussistere confessioni religiose che non vogliono ricercare un'intesa con lo Stato, o pur volendola non l'abbiano ottenuta, ed anche confessioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti. Per tutte, anche quindi per queste ultime - ed è ipotesi certo più rara rispetto a quella della sola mancanza d'intesa - vale il principio dell'uguale libertà davanti alla legge”.

Alla luce di tali riferimenti, il problema qualificatorio si pone in modo evidente, perché al riconoscimento della natura di “confessione religiosa” si collega la tutela costituzionale dell'uguale libertà: al contempo, esso rivela la sua complessità, che - in assenza di una norma legislativa generale (la cui stessa ammissibilità è discussa, come meglio si dirà) - richiede una soluzione in via interpretativa. Per l'assenza di una norma legislativa qualificatoria basti ricordare come il già citato art. 1 della legge n. 1159 del 1929 non contenga alcuna definizione, limitandosi a dichiarare l'ammissibilità di “culti”, senza tuttavia specificare cosa con detto termine possa o debba intendersi. Dunque, come detto, tutto è rimesso all'interpretazione: il che se da un lato garantisce flessibilità in ordine all'adeguamento della tutela costituzionale all'evoluzione del contesto sociale, dall'altro rischia di produrre disparità di trattamento anche gravi, originate dalle diverse *Weltanschauung* dei giudici, e in generali degli operatori, chiamati a darvi contenuto caso per caso²¹.

4 - Una recente vicenda, sviluppatasi in ambito prima amministrativo e poi giurisdizionale, ha confermato le difficoltà appena indicate, anche con riguardo al riferimento alla fede in un essere trascendente come elemento imprescindibile per l'individuazione di una confessione *religiosa*: si ricordi al riguardo come autorevole dottrina tentò di definire quest'ultima come “comunità stabile avente una propria ed originale concezione del mondo, basata sull'esistenza di un Essere trascendente in rapporto con gli uomini”²². Ma anche tale concezione è stata sottoposta a dura prova: e non

sottrarsi al rispetto delle regole risalenti alla legislazione del 1929”: così P. CONSORTI, 1984-2014, cit.

²¹ Giustamente rileva B. RANDAZZO, *Commento all'art. 8*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Torino, 2006, p. 199, che l'attribuzione ai giudici dell'onere di decidere cosa sia religioso presenta certamente una maggiore elasticità, “ma sconta il rischio di veder affermate di volta in volta concezioni più o meno aperte di religione a seconda del personale convincimento di ciascun giudice”, come dimostra la giurisprudenza sul caso Scientology.

²² F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di B. Branca, Zanichelli, Bologna - Roma, 1975, p. 389.



soltanto con riguardo alla richiamata legge che recepisce l'intesa con l'Unione Buddhista Italiana ed alla citata decisione della Corte di cassazione sul caso Scientology, ma anche in riferimento ad una vicenda che ha riguardato un'associazione facente esplicita professione di ateismo.

Un'organizzazione chiamata "Unione degli atei e agnostici razionalisti", avente la veste giuridica di associazione (per la precisione, di associazione di promozione sociale, in quanto tale iscritta al relativo registro nazionale), ha infatti più volte avanzato la richiesta di avviare le trattative per stipulare l'intesa di cui all'art. 8 Cost.²³, sulla base di una auto-qualificazione quale confessione religiosa, ed al fine evidente di essere riconosciuta come potenziale destinataria dell'otto per mille dell'IRPEF.

A fronte di un rifiuto inizialmente opposto dal Governo, e comunicato all'associazione mediante una Nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, l'organizzazione presentò un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica per ottenere l'annullamento di detta Nota e – conseguentemente – per essere ammessa al tavolo delle trattative. Nell'ambito di tale procedimento, il Consiglio di Stato, sollecitato in via consultiva, affermò (parere n. 3048 del 29 ottobre 1997) che l'eventuale diniego governativo all'avvio delle trattative dovesse essere deliberato dal Consiglio dei Ministri *ex art. 2, comma 3, lettera l)* della legge n. 400 del 1988. Dopo di che la Nota in questione fu annullata con d.P.R. 1 febbraio 2001: annullamento cui ovviamente non seguì l'avvio della trattativa, bensì "una lunga fase contrassegnata da scambi di note, periodi di stasi, diffide e istanze di accesso" (come riferisce la sentenza del Consiglio di Stato di cui subito si dirà), e conclusasi con un diniego alla trattativa formalizzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 5 dicembre 2003, previa delibera del Consiglio dei ministri, motivato sul rilievo che

"la professione dell'ateismo, certamente da ammettersi al pari di quella religiosa quanto al libero esercizio in qualsiasi forma (...), non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art. 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose",

²³ Cfr. **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*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2011. Secondo **P. CONSORTI**, *1984-2014*, cit., l'istanza avanzata dall'UAAR ha (paradossalmente) "salvato le religioni", potendo produrre l'effetto di aprire spazi politici di confronto tra lo Stato e le confessioni religiose.



dovendo intendersi per “confessione religiosa” esclusivamente “un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale”, con esclusione di ogni estensibilità a situazioni diverse.

Avverso l’atto di diniego l’UAAR presentò ricorso al Tar del Lazio, il quale (con decisione della sede di Roma, Sez. I, 31 dicembre 2008, n. 12539) dichiarò il proprio difetto assoluto di giurisdizione sulla base della ritenuta natura di atto politico della determinazione assunta dal Governo. Giudicando in appello avverso tale sentenza, il Consiglio di Stato, sez. IV, con sentenza 18 novembre 2011, n. 6083²⁴, ha annullato con rinvio la sentenza del TAR del Lazio, ritenendo al contrario che l’atto di diniego non potesse considerarsi alla stregua di un atto meramente politico. Non interessa in questa sede soffermarsi sugli aspetti che, secondo il ragionamento seguito dal Consiglio di Stato, hanno indotto tale organo giudicante a negare la natura politica dell’atto in questione: piuttosto, può essere utile soffermarsi su alcuni passaggi della motivazione che interessano la questione qui esaminata. In essi si afferma che le scelte relative all’avvio di trattative finalizzate all’eventuale stipula di intese sono connotate da un’ampia discrezionalità, sia “con riferimento all’an dell’intesa, sia – prima ancora – alla stessa individuazione dell’interlocutore in quanto confessione religiosa”, oltre che con riguardo ai contenuti delle intese stesse: essendo

«la capacità di ogni confessione, che lo richieda, di stipulare un’intesa [...] corollario immediato dal principio di eguale libertà di cui al primo comma dell’art. 8, [...] non può ritenersi espressione di potere non sindacabile il riconoscimento dell’attitudine di un culto a stipulare accordi con lo Stato. Di conseguenza, quanto meno l’avvio delle trattative può addirittura considerarsi obbligatorio *sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa*, salva restando da un lato la facoltà di non stipulare l’intesa all’esito delle trattative ovvero (...) di non tradurre in legge l’intesa medesima, e dall’altro lato la possibilità, nell’esercizio della discrezionalità tecnica [...], di escludere *motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che gli consentirebbero di rientrare fra le “confessioni religiose”* (ciò che, del resto, è quanto avvenuto proprio nel caso di specie)»

²⁴ In *Foro it.*, 2012, III, p. 632, commentata da F. FASCIO, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell’amministrazione. Il caso dell’Uaar*, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2012, p. 1204 ss.



(corsi aggiunti). Dunque, secondo il Consiglio di Stato, il Governo ha discrezionalità nel riconoscere se un gruppo possa essere qualificato come confessione religiosa, come pure può decidere quali contenuti immettere nell'intesa ed anche se portarla a conclusione (ovvero ancora se presentare al Parlamento il disegno di legge di recepimento dell'intesa eventualmente raggiunta): ma non ha invece margini di discrezionalità (ma soltanto un obbligo) nell'avviare trattative con quella che esso stesso ha qualificato alla stregua di una confessione religiosa.

Prima di esaminare il ragionamento sviluppato dalla decisione, occorre dar conto dell'ulteriore sviluppo della richiamata vicenda giurisprudenziale, con l'intervento della Corte di cassazione adita in sede di ricorso proposto dalla Presidenza del consiglio dei ministri avverso la sentenza del Consiglio di Stato.

Nella sentenza delle Sezioni Unite civili del 28 giugno 2013 n. 13605²⁵, il Supremo collegio ha respinto il ricorso del Governo, confermando il punto di diritto come definito dal Consiglio di Stato: vale a dire che l'atto con cui il Governo si rifiuta di procedere ad una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ai sensi dell'art. 8 Cost. *non ha natura politica* bensì *amministrativa*, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Il ragionamento svolto dalla Cassazione per giungere a tale conclusione può essere così sintetizzato: il principio di laicità dello Stato implica che sia assicurata l'eguale libertà delle confessioni religiose; per questo, stabilire la qualificazione di confessione religiosa è una premessa basilare; per fare questo, chi richiede l'avvio delle trattative ha il diritto (sebbene la Cassazione non usi questo termine il senso è questo²⁶) a che

“il potere di avviare la trattativa sia esercitato in conformità alle regole che l'ordinamento impone in materia, che attengono in primo luogo all'uso di canoni obbiettivi e verificabili per la individuazione delle confessioni religiose legittimate”. Pertanto, “l'attitudine di un culto a stipulare intese con lo Stato non può essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8, comma 1”.

²⁵ In *Foro it.*, 2013, I, p. 2432, con osservazioni di **G. SIGISMONDI**; commentata anche da **G. DI MUCCIO**, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 13605*, in www.federalismi.it, 9 ottobre 2013.

²⁶ Ed in effetti così lo considera **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. 26/2013.



Questo mi pare essere il nucleo forte della motivazione della sentenza, che quindi – almeno per la parte di motivazione che si è indicata – non offre criteri utili per la individuazione della nozione di confessione religiosa (opportunamente, stante il ricorso proposto), ma si limita ad affrontare aspetti di tipo procedurale, che tuttavia hanno conseguenze rilevanti sul punto di definire a chi spetti stabilire cosa sia una confessione religiosa, e quali siano in concreto i soggetti cui tale definizione sia attribuibile.

Proviamo infatti a ragionare sulle possibili conseguenze della pronuncia. A seguito di essa, la questione ritorna al Tar, affinché decida sull'atto con il quale è stato rifiutato l'avvio delle trattative da parte del Governo con l'UAAR: nell'ipotesi in cui il giudice di primo grado annulli l'atto, la questione tornerebbe al Governo²⁷. Il quale, a quel punto, dovrà esercitare non più il proprio potere politico bensì il proprio potere amministrativo, mediante un atto espressione di discrezionalità tecnica. Il quale atto, come è evidente, potrà avere un contenuto di riconoscimento del soggetto istante ad aprire una trattativa oppure – al contrario – un contenuto di negazione della qualifica di confessione religiosa²⁸. Ammesso

²⁷ Il Tar sarebbe obbligato ad applicare il principio elaborato dal Consiglio di Stato e confermato dalla Cassazione: dovrebbe pertanto ritenere sussistente la propria giurisdizione. Il che richiede al giudice amministrativo di esaminare l'atto nel merito, valutando se il rifiuto ad intavolare la trattativa sia coerente con la natura di atto amministrativo discrezionale (e non di atto politico) di tale rifiuto. Soltanto ritenendo che tale coerenza non vi sia, dovrebbe annullare l'atto e rimettere quindi la questione all'esame del Consiglio dei ministri.

²⁸ Coerentemente con tale conclusione la Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza *Savez Crkav a drugi vs. Croazia* del 9 dicembre 2010, ha stabilito che rientra nel margine di apprezzamento nazionale il potere di stabilire i requisiti di accesso al diritto pattizio, purché in forza di "criteri generali" e in assenza di accertamenti "scorretti e diseguali". Diversamente, mi pare, una successiva decisione della medesima Corte ha ritenuto che il rifiuto da parte delle autorità governative di registrare come confessione un'associazione religiosa è contraria agli art. 9 e 13 Cedu in quanto costituisce una violazione della libertà associativa commessa per motivi religiosi: cfr. Corte europea diritti dell'uomo, 27 gennaio 2011, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, p. 719 ss. Sul ruolo della Corte EDU in materia vedi, prima di tali decisioni, A. **GUZZAROTTI**, *Giudici e minoranze religiose*, cit., p. 54 ss., il quale sottolinea il ruolo di "apripista" del giudice di Strasburgo rispetto a questioni che possono risultare "bloccate" a livello nazionale. Merita inoltre segnalare, al riguardo di quanto detto nel testo, che anche quella dottrina che pure mostra piena adesione alla sentenza della Cassazione in ordine ai principi da essa elaborati, nega poi che all'UAAR sia attribuibile la veste giuridica di confessione religiosa, mancando un'articolazione ordinamentale del gruppo richiedente che abbia connotati di primarietà ed originarietà: onde, sotto questo profilo, "non paiono darsi associazioni di non credenti a guisa di ordinamenti indipendenti" (così



pure che il Governo decida nel primo senso – ovvero che non abbia interesse a dimostrare il contrario – si intavolerà la trattativa: che tuttavia il Governo stesso, come esplicitamente affermato anche dal Consiglio di Stato, non ha alcun obbligo di portare a termine²⁹. Ed anche qualora la stessa sia conclusa, ed il Governo presenti alla Camere il disegno di legge di recepimento, il Parlamento avrebbe piena libertà politica di approvarlo o meno³⁰: si ricordi, al riguardo e come detto, che le intese stipulate nel 2000 e nel 2007 con la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova non sono state ad oggi mai recepite con legge.

C'è al riguardo chi ha sostenuto che sancire l'obbligo delle trattative dà luogo ad una sorta di aporia,

“non comprendendosi quale debba essere il valore dell'intesa governativa che il Governo si sia trovato obbligato a stipulare, a fronte di un indirizzo politico-parlamentare rivolto ad escludere in partenza l'emanazione della legge di regolazione dei corrispondenti rapporti”³¹.

J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese*, cit., p. 21).

²⁹ In senso contrario ancora J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese*, cit., p. 16, per il quale invece “i gruppi istanti godono di un interesse qualificato all'esito favorevole del negoziato”. Anche ammesso – e non concesso – che così sia, quale sarebbe il rimedio nell'ipotesi di rifiuto del Governo ad un esito favorevole (e poi, favorevole a chi)? Un'intimazione ad adempiere da parte del giudice amministrativo rivolta al Governo? La possibilità di nominare, in sede di giudizio di ottemperanza, un commissario *ad acta* per la conclusione della trattativa? Mi pare, sinceramente, che con tali affermazioni non si considerino adeguatamente le responsabilità proprie degli organi politici, oltretutto in un ambito di attività di carattere negoziale (anche per F. BERTOLINI, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in www.forumcostituzionale.it, 12 aprile 2012, p. 7, si tratterebbe di un'ipotesi paradossale).

³⁰ Nella dottrina costituzionalistica, le leggi di recepimento delle intese *ex art. 8 comma 3* vengono ricomprese secondo alcuni tra le leggi meramente formali (L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 195, dato che – rispetto alle intese intervenute – “il Parlamento non può modificarne i testi, introducendo riserve o sopprimendo determinate parti, salvo che delibere siffatte siano consentite dalla lettera e dalla logica dei relativi accordi”); mentre secondo altri la loro collocazione più propria è tra le leggi “atipiche” (così A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Zanichelli, Bologna – Roma, 1977, p. 482; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 139). In tale ultimo senso anche F. RIMOLI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 656 ss., che ne sottolinea altresì il carattere di “atto recettivo dei contenuti espressi nell'intesa su istanza della confessione di volta in volta considerata”, tale da dover considerare illegittima ogni modificazione unilaterale.

³¹ F. BERTOLINI, *Principio pattizio*, cit., p. 8.



Si può ribattere a tale conclusione che un interesse la confessione potrebbe averlo comunque, perché - anche a prescindere dall'esito finale (la legge di recepimento) - il solo inizio della trattativa sarebbe tale da consentire a quel soggetto di essere riconosciuto come confessione religiosa, in relazione alla sussistenza di quei "precedenti riconoscimenti pubblici" cui, come dirò, fa riferimento anche la giurisprudenza costituzionale³². Ma proprio questo pone un problema di fondo: pare infatti evidente che a fronte di una richiesta proveniente da parte di un soggetto che si auto-qualifica come confessione il Governo non ha (non può avere) l'obbligo di avviare la trattativa, in quanto - alla luce di ciò che si è appena detto - il solo fatto dell'inizio della trattativa è in grado di produrre effetti nell'ordinamento, utilizzabili alla stregua di elementi sintomatici per valutare la sussistenza di confessione religiosa del soggetto istante. Ed allora occorre ritenere che il Governo possa opporre un rifiuto, negando la natura di confessione religiosa al soggetto richiedente: il senso della decisione della Cassazione (e di quella del Consiglio di Stato prima) è dunque che tale decisione deve essere conseguenza non di una valutazione politica, come tale insindacabile in sede giurisdizionale, quanto invece di una scelta discrezionale³³. Una scelta discrezionale, occorre precisare, che deve avere ad oggetto non la volontà di avviare o meno la trattativa, quanto la (sola) qualificazione del soggetto istante quale confessione religiosa: come afferma il Consiglio di Stato, infatti,

«quanto meno l'avvio delle trattative può addirittura considerarsi obbligatorio sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salva restando da un lato la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero (...) di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le "confessioni religiose"».

Se dunque tale è il quadro, si deve concludere che il Governo, a fronte di una richiesta che richieda l'avvio delle trattative *ex art. 8 Cost.*

³² Per F. BERTOLINI, *Principio pattizio*, cit., pp. 4-5, la decisione del Governo di avviare la trattativa sarebbe configurabile "come il primo e rilevante elemento sintomatico della natura confessionale dell'organizzazione" richiedente.

³³ Deve infatti respingersi l'idea che il Governo sia obbligato ad instaurare trattative con chiunque, autoqualificandosi come confessione religiosa, ne faccia richiesta: in tal caso, infatti, non si tratterebbe più di una scelta *discrezionale*.



comma 3, ha un'unica valutazione da compiere: se ritiene che quel soggetto si configuri come confessione religiosa ha l'obbligo di avviare la trattativa (che può anche non concludersi, o comunque non essere recepita con legge); viceversa, se ritiene, sulla base di una scelta discrezionale, che quel soggetto sia altro, dovrà evitare di procedere oltre³⁴. Se così è, risulta contraddittoria la successiva affermazione contenuta nella sentenza del Consiglio di Stato, ove si precisa che la decisione del Governo, frutto di una sua scelta discrezionale, presenta

«i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi: segnatamente, 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 (...) sotteso alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative ed alla loro preliminare ed ineludibile qualificazione come "confessioni religiose"».

Mi pare al riguardo che non si debba parlare di ponderazione di interessi contrapposti, uno dei quali è costituito dall'interesse pubblico ad una corretta identificazione delle confessioni: quest'ultimo, infatti, è l'unico interesse che occorre considerare, mentre l'altro, nella logica dell'"obbligo" di avviare la trattativa fatta propria dal Consiglio di Stato, non rileva in questa fase. Delle due l'una, in sostanza: o in presenza di una confessione religiosa che sia reputata tale deve comunque procedersi all'avvio della trattativa (come sembra doversi dedurre dalle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione), ed allora l'interesse di questa non va considerato (deve essere considerata sufficiente la presentazione della richiesta); o al contrario la valutazione governativa

³⁴ Non vi è bisogno di ricordare, al riguardo, come ciò sia diretta conseguenza del principio di eguaglianza interpretato alla luce del canone di ragionevolezza: onde sarebbe contrario a detto principio trattare nello stesso modo (con l'avvio della trattativa) situazioni diverse (vale a dire una confessione religiosa rispetto ad un'altra tipologia di formazione sociale). In senso parzialmente diverso **G. DI MUCCIO**, *Atti politici*, cit., per il quale dalla pronuncia della Corte di cassazione (e da quella precedente del Consiglio di Stato) "sembra discenderne un dovere per il Governo, da una parte, di tendere il più possibile all'intesa, di essere fermo nel rifiutarla - previa una valutazione certamente caratterizzata da amplissima libertà - solo quando fondate e argomentate esigenze di tutela dell'ordinamento nazionale rendano inaccettabili alcuni contenuti proposti o richiesti dalle confessioni religiose e di motivare la propria; nonché, dall'altra parte, un dovere per il Governo di motivare l'eventuale mancata presentazione al Parlamento dei disegni di legge conseguenti alle intese stipulate".



deve considerare anche l'interesse dell'associazione istante e misurarne il grado di serietà, ed allora non si può più parlare di un obbligo. In altri termini ancora: se a fronte di una richiesta il Governo valuta che chi la presenta sia una confessione religiosa, esso non dovrebbe preoccuparsi di valutare altro, e impegnarsi all'avvio della trattativa, punto e basta (salvo, come detto, non portarla a termine o non presentarla in Parlamento per il suo recepimento con legge).

Ma torniamo alle potenziali conseguenze della decisione della Corte di Cassazione: essendo l'atto con cui il Governo rifiuta l'avvio delle trattative un atto amministrativo e non politico, esso deve essere considerato ricorribile e sindacabile di fronte al giudice. Quindi, in definitiva, il senso della pronuncia della Suprema Corte è che deve essere il giudice a decidere, a valle della decisione del Consiglio dei ministri, cosa sia o meno confessione religiosa: questa mi pare il punto essenziale della vicenda giuridica descritta. Se così è, occorre precisare il senso di affermazioni che plaudono senza riserve alla decisione della Cassazione ritenendo che con essa sia stato sancito il principio di "autolimitazione della sovranità temporale dinnanzi all'ordine religioso"³⁵: per quanto detto, tale autolimitazione è riferibile alla scelta di avviare o meno la trattativa, non alla scelta (forse politicamente e costituzionalmente più rilevante) di identificare un'organizzazione quale confessione religiosa, che rimane pienamente nella potestà statale.

Con un'ulteriore precisazione al riguardo: l'atto governativo con il quale si qualifica un soggetto come confessione religiosa è lo stesso atto con cui si determina l'avvio della procedura di intesa; e dunque se tale avvio non si realizza neppure si qualifica quel soggetto come confessione. A meno di non voler ritenere, come è stato fatto, che - considerando che la discrezionalità del Governo può arrivare solo dopo -, l'unica via per uscire da tale impasse sia la mera auto-qualificazione³⁶: soluzione che, come cercherò di dire, risulta inaccettabile per altre ragioni.

5 - Accantonando per il momento tali profili, occorre tornare al punto da cui siamo partiti esaminando la vicenda dell'UAAR. La quale potrebbe dimostrare, almeno ad una prima impressione, che il presupposto della

³⁵ Così J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese*, cit., p. 11.

³⁶ Da F. PACINI, *Vino nuovo in otri vecchi? Normativa e prassi in materia di confessioni religiose alla prova del "caso UAAR"*; tesi di diploma della Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, giugno 2013.



comune credenza da parte dei componenti l'organizzazione circa l'esistenza di un Essere trascendente come elemento *sine qua non* per qualificare un gruppo come religioso debba ritenersi sbagliato, potendosi al contrario qualificare come "confessione religiosa" anche un'organizzazione che fonda l'appartenenza ad essa su un'aperta confessione di ateismo.

Il punto mi pare decisivo, e su di esso occorre soffermarsi. In gioco stanno da un lato la nozione di "religioso" e dall'altro la competenza a definirla. Parte consistente della dottrina giuridica sostiene, al riguardo, una posizione conseguente ad un ragionamento di tipo logico-deduttivo: siccome lo Stato non può definire cosa è "religioso", pena la violazione della libertà religiosa sancita dalla Costituzione, né tale definizione è possibile trarre *aliunde*, non resta che affidarsi all'autoqualificazione ovvero dell'autoreferenzialità³⁷, in forza di esse "è religioso ciò che così si definisce da sé"³⁸, ed al contempo non può dirsi religioso chi rifiuta tale connotazione. A sostegno della premessa maggiore di tale sillogismo non soltanto si afferma³⁹ l'impossibilità per il diritto di discernere tra le varie manifestazioni del pensiero e della coscienza ciò che è o non è religioso, trattandosi "di adesioni interiori ai fenomeni sociali, considerabili dal soggetto, e solo da lui, come religiose o meno", ma si sostiene altresì che nel nostro sistema tale possibilità sarebbe comunque incostituzionale, giacché il problema di definire che cos'è religione "è indecidibile senza ferire i principi costituzionali"⁴⁰.

Siamo arrivati al cuore del problema, che rivela non soltanto la sua complessità e delicatezza, ma altresì la stretta inerenza ai principi del costituzionalismo. E di fronte a tale problema, la conclusione cui giunge buona parte della dottrina e che abbiamo appena richiamato si rivela insoddisfacente, oltre che da evitare in relazione alle conseguenze che essa produrrebbe in merito alla sostanziale svalutazione della stessa nozione e,

³⁷ Nel primo senso, tra gli ultimi, P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Bari, 2010, p. 76 ss.; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, p. 103 ss.; sul criterio dell'autoreferenzialità vedi, per tutti, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 82 ss. Sulla possibile duplicità di applicazioni di quest'ultimo concetto vedi S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa*, cit., p. 25.

³⁸ G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 151-152.

³⁹ Da M. CROCE, *La libertà religiosa*, cit., p. 101.

⁴⁰ Ancora M. CROCE *La libertà religiosa*, cit., che richiama sul punto R. BIN, *Libertà dalla religione*, in R. Bin, C. Pinelli (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1996, p. 41.



quindi, della garanzia costituzionale. Certamente il ricorso al metodo storico nell'interpretazione dei principi costituzionali non è decisivo, giacché - come insegna la stessa Corte costituzionale - i concetti costituzionali

«non si possono ritenere “cristallizzati” con riferimento all'epoca in cui la Costituzione entrò in vigore, perché sono dotati della duttilità propria dei principi costituzionali e, quindi, vanno interpretati tenendo conto non soltanto delle trasformazioni dell'ordinamento, ma anche dell'evoluzione della società e dei costumi».

Ma la stessa giurisprudenza costituzionale ricorda che

“detta interpretazione, però, non può spingersi fino al punto d'incidere sul nucleo della norma, modificandola in modo tale da includere in essa fenomeni e problematiche non considerati in alcun modo quando fu emanata”

(sentenza n. 138 del 2010). Alla luce di ciò, ritenere che l'art. 8 Cost. intenda garantire l'eguale libertà di ogni formazione sociale che si definisca tale con riguardo alla dimensione “religiosa” mi pare oltrepassare quel limite indicato dalla Corte, oltre che stravolgere lo spirito dei padri costituenti, la cui attenzione era rivolta alla necessità di affrancare dalla condizione di discriminazione le minoranze ebraiche e protestanti⁴¹.

Più in generale, sembra doversi dire che la Costituzione, distinguendo la libertà religiosa da quella di coscienza e di manifestazione del pensiero, ha evidentemente teso a rilevare e sottolineare la identità propria di tale dimensione della libertà rispetto all'altra; abbiamo ricordato all'inizio quanto numerose siano le disposizioni che il costituente ha voluto dedicare al “fenomeno religioso”: ritenere che questo non debba avere un'autonoma consistenza, ed al contempo essere riferito a chiunque lo rivendichi, mi pare arbitrario e contrario allo spirito stesso della Carta costituzionale⁴², la quale ha teso ad affermare una forma di Stato democratico - costituzionale che si caratterizza, come è stato detto, “per la tutela *contestuale* sia della laicità che della libertà religiosa”⁴³.

⁴¹ P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 75.

⁴² Volendo, si dovrebbe anche ricordare, come già rilevavano N. BOBBIO, F. PIERANDREI, *Introduzione alla Costituzione*, Laterza, Bari, 1972, p. 72, che “la libertà di pensiero è storicamente una conseguenza della libertà religiosa”.

⁴³ A. SPADARO, *Libertà di coscienza e laicità nello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 195.



Tutto ciò risulta non contraddetto ma anzi confermato dai documenti internazionali più direttamente coinvolgenti quello italiano, ed in particolare la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Leggiamo le due disposizioni maggiormente interessanti in questa sede, che per la prima parte sono identiche. L'articolo 9 della Cedu e l'art. 10 della Carta di Nizza⁴⁴ sanciscono il diritto di ogni persona "alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione", precisando che

"tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o privato, mediante il culto, le pratiche e l'osservanza dei riti".

Secondo una lettura di esse recentemente proposta, tali disposizioni non soltanto avrebbero dato pieno riconoscimento, nel nostro ordinamento, alla libertà di coscienza, ma - oltre a questo - avrebbero sostanzialmente derubricato la libertà religiosa ad "un richiamo storico al primo ambito (la libertà di pensiero, n.d.r.), ormai non più distinguibile dagli altri per le mutazioni avvenute nelle forme di Stato, in cui la libertà di pensiero e di coscienza si affermò": percorso che induce tale dottrina a parlare "dissoluzione del concetto di libertà religiosa"⁴⁵. A me pare che, alla luce delle disposizioni normative appena richiamate, sia vero (e corretto) il contrario: e cioè che la distinzione operata dalle due Carte tra la libertà di coscienza, quella di pensiero e quella religiosa impone di considerare distintamente i tre ambiti e quindi, per ciò che qui interessa, di tenere separata e distinta la libertà religiosa da quella di coscienza (che poi per entrambe valga la medesima garanzia è - ovviamente - elemento che non contraddice la distinzione logica tra i due ambiti); a maggior ragione considerando che il secondo comma, con il riferimento alla libertà di "cambiare religione o credo", alla "libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo", nonché con il riferimento al culto, alle pratiche (religiose) e all'osservanza dei riti, inducono a ritenere che il *focus* della disposizione sia - anziché di annullare la libertà religiosa nel più ampio contenitore della libertà di coscienza - di sottolinearne la specificità e l'esigenza di tutela.

⁴⁴ Per un inquadramento di tale previsione nel contesto del rapporto tra Unione europea e diritti connessi alla sfera religiosa vedi **M. VENTURA**, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001.

⁴⁵ **M. CROCE**, *La libertà religiosa*, cit., p. 106.



Se, dunque, la libertà religiosa ha una propria autonomia concettuale e logica, tale da distinguerla rispetto alla libertà di coscienza e di pensiero, la tesi dell'autoqualificazione rivela la sua inadeguatezza ed insufficienza: come peraltro affermato in termini assai chiari dalla Corte costituzionale. Nella sentenza n. 467 del 1992 essa definì infatti "irragionevoli" gli esiti "di una incontrollabile autoqualificazione (meramente potestativa) delle associazioni"; nella sentenza n. 195 del 1993 affermò che "non può bastare che il richiedente si autoqualifichi come confessione religiosa"; nella sentenza n. 346 del 2002, infine, si legge che per definire una confessione religiosa "possono valere i diversi criteri, non vincolati alla semplice autoqualificazione, che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali". La posizione mi pare chiara e tale da costituire un punto fermo: l'autoqualificazione, da sola, non può essere considerata sufficiente⁴⁶, 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 ...).

7 - Il problema è tuttavia costituito dal passaggio dalla *pars destruens* a quella *construens*: se l'autoqualificazione non è sufficiente, quali altri elementi possono essere individuati per definire cosa debba intendersi per confessione religiosa?

In una pronuncia spesso richiamata la Corte costituzionale fece un riferimento al tema, peraltro all'interno di un *obiter dictum* in cui essa affermò che, in mancanza di intesa, "la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione" (sentenza n. 195 del 1993). Con riguardo ai criteri così individuati, va in primo luogo rilevato che ciascuno di essi, isolatamente considerato, lascia ampi margini di insoddisfazione. Circa il primo, il riferimento alla qualifica di confessione religiosa contenuto nello statuto

⁴⁶ Così anche, fra gli altri, P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 187, per il quale "il criterio dell'autoqualificazione non può non generare perplessità soprattutto nell'attuale momento storico, caratterizzato dalla presenza di "nuove patologie confessionali".



sembra in verità poco più dell'autoqualificazione: è vero che si tratterebbe di un'autoqualificazione "statutaria" e quindi non rimessa a delibere o decisioni contingenti, e tuttavia anche lo statuto costituisce un atto interno all'organizzazione, e di conseguenza la decisione finale rimarrebbe comunque rimessa all'autodeterminazione. Per quanto riguarda invece il riferimento "ai precedenti riconoscimenti pubblici", esso rischia di produrre l'effetto perverso che la Corte ha voluto evitare, ovvero di ritenere "confessione" solo quella che ha già ottenuto l'intesa: anche su questo punto si potrebbe puntualizzare (giacché i "riconoscimenti pubblici" non devono intendersi con riguardo esclusivo alle intese e neppure forse al riconoscimento della personalità giuridica⁴⁷, quanto anche al semplice avvio della trattativa con il Governo, come detto sopra); anche con tale precisazione, tuttavia, il criterio isolatamente considerato risulta insoddisfacente, perché sembra guardare più al passato che al potenziale futuro di una organizzazione.

L'ulteriore possibile indizio indicato dalla Corte, quello relativo alla "comune considerazione", richiama un criterio in passato anche autorevolmente sostenuto⁴⁸, e definito di tipo sociologico, in quanto basato sulla comune considerazione di cui un "gruppo" o una "comunità" è destinataria nel contesto sociale. Si tratta di un criterio sottoposto anche recentemente a rilevanti critiche, specie in considerazione dell'affermarsi di nuovi fenomeni religiosi che - nel momento in cui sorgono e si sviluppano - possono risultare sconosciuti all'opinione pubblica e di conseguenza non "socialmente percepiti"⁴⁹. Obiezione che tuttavia mi pare non insuperabile, considerando che un gruppo che non sia qualificato confessione religiosa, pur avendo (e comunque rivendicando) caratteristiche identitarie di tipo "religioso", non per questo deve essere considerato irrilevante ai fini della esistenza ed anche della tutela costituzionale: esso potrà essere riconosciuto e garantito come "formazione sociale" (in quanto tale quindi protetto dall'art. 2 Cost.), mentre la sua natura di confessione religiosa potrebbe essere acquisita successivamente, in relazione all'acquisizione di quella "percezione sociale" di cui si è detto. Al di là di questo, il criterio presenta tuttavia gli evidenti limiti propri di una nozione che non si basa su oggettivi fondamenti giuridici e la cui applicazione in concreto è rimessa alla

⁴⁷ Secondo quanto indica **P. CONSORTI**, *Diritto e religione*, cit., p. 76.

⁴⁸ Cfr., ad esempio, **D. BARILLARO**, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 120.

⁴⁹ **B. RANDAZZO**, *Commento all'art. 8*, cit., p. 199.



discrezionalità del valutatore del momento: pur con tali *caveat*, esso può contribuire – insieme ad altri criteri – a delineare una definizione generale da applicare ai casi concreti.

In generale, tuttavia, si deve dare atto della estrema difficoltà di individuare definizioni accettabili, come l'ampia letteratura ed il diffuso dibattito giuridico – sia sul versante ecclesiasticistico che su quello costituzionalistico – tendono ampiamente a dimostrare. Più dunque che una definizione, credo sia opportuno individuare un set di criteri⁵⁰, da utilizzare ad opera dell'interprete alla stregua di elementi sintomatici, ma rimettendo allo stesso interprete o applicatore del caso specifico la scelta in ordine alla soluzione da adottare in concreto. Alla luce delle cose sin qui dette, e dei risultati cui giunge la dottrina sul punto, mi pare che tali criteri possano consistere nei seguenti elementi.

Alcuni devono conseguire alla qualifica della confessione religiosa quale formazione sociale (come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 1984): sebbene anche in relazione a tale configurazione siano tutt'altro che certi gli elementi distintivi, tuttavia alcuni possono essere considerati generalmente accolti. Il primo tra questi è certamente l'elemento materiale, costituito dalla plurisoggettività: per esservi formazione sociale, e quindi confessione religiosa, occorre che più persone ne facciano parte e la costituiscano. Quanto al numero minimo di essi, si ritiene che esso “non è, di per sé, rilevante”⁵¹, come affermato anche dalla Corte costituzionale⁵² (si pensi ad esempio che è pacifico ritenere formazione sociale la famiglia, la quale può essere composta anche da due sole persone): il che è certamente vero anche relativamente alla formazione sociale / confessione religiosa, la cui particolarità è tale da non tollerare – attenendo essa all'espressione di un diritto fondamentale come quello religioso – limitazioni in ragione dell'esiguità del numero degli aderenti. E tuttavia anche questo aspetto deve essere considerato dall'interprete nella sua valutazione complessiva, in quanto il numero di aderenti può essere considerato come garanzia di durata e di stabilità della stessa confessione⁵³. Così pure, occorre ritenere necessario un elemento di

⁵⁰ Analogamente **B. RANDAZZO**, *Commento all'art. 8*, cit., p. 201, ritiene che “i tre criteri indicati dalla Corte sono da leggersi in concorrenza e non in alternativa”.

⁵¹ **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose*, cit., p. 365.

⁵² Corte cost. n. 440 del 1995.

⁵³ **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose*, cit., p. 365. Da segnalare, con riguardo al numero, la vicenda relativa all'individuazione di una consistenza numerica minima ai fini dell'approvazione dei ministri di culto delle confessioni senza intesa, cui è riferito un parere del Consiglio di Stato del 2012 (Cons. Stato, sez. I, 2 febbraio 2012, n. 561), il quale



tipo psicologico, consistente nella volontà degli appartenenti di far parte della confessione, o perlomeno nella consapevolezza di essi di farne parte: elemento che può apparire scontato, ma che rivela la sua consistenza ove si pensi alla presenza di organizzazioni che raccolgono fedeli di diverse confessioni (si citano al riguardo i gruppi ecumenici o religiosi, ad esempio), ove evidentemente non è possibile considerare le stesse organizzazioni quali confessioni, proprio per la consapevolezza dei loro aderenti di non costituire una specifica e distinta confessione. L'altro elemento proprio di ogni formazione sociale deriva direttamente dalla formulazione dell'art. 2 Cost.: sono tali quelle "ove si svolge la personalità umana". A tale riguardo il dibattito si è mosso tra due alternative: se cioè la *ratio* della disposizione sia di promuovere e favorire le formazioni sociali in quanto tali, ovvero se tale *favor* sia attribuibile a quelle soltanto tra esse che abbiano un'effettiva capacità e possibilità di favorire lo sviluppo della personalità umana. Detto in altri termini, si tratta di valutare se l'espressione "nelle quali si svolge la sua personalità" abbia un valore (meramente) descrittivo (tale cioè da connotare l'universo fenomeno del pluralismo sociale), così da ritenere la norma alla stregua di un giudizio complessivo sul fondamento pluralista della forma di stato, o se invece essa funga da elemento di delimitazione della categoria, facendovi rientrare quelle collettività, e soltanto quelle, in grado di favorire lo svolgimento della personalità individuale, al contempo escludendo quelle rivolte a scopi diversi o addirittura in contrasto con dette finalità. Come ho cercato di dimostrare in altre occasioni, a me pare preferibile la seconda opzione: da cui deriva che elemento costitutivo delle formazioni sociali (perlomeno di quelle tutelate dalla Costituzione) sia il fine espresso dall'art. 2, che quindi assurge al ruolo di elemento teleologico generale⁵⁴.

Agli elementi sin qui indicati, e che si riferiscono in generale a tutte

ha espresso l'avviso che per definire tale consistenza occorre riferirsi al 'modulo base' di 500 persone, distribuito nella varie fasce d'età, individuando tale riferimento nella consistenza minima con cui la Chiesa cattolica procede alla nomina di un parroco (*sic*). Per opportune considerazioni critiche su tale parere vedi **P. CONSORTI**, *L'approvazione dei ministri di culto delle confessioni religiose senza intesa è subordinata alla loro "consistenza numerica"?*, in corso di pubblicazione.

⁵⁴ **E. ROSSI**, *Commento all'art. 2*, in *Commentario alla Costituzione* a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 50 ss. In tal senso, mi pare, anche Corte cost. n. 138 del 2010, per la quale "per formazione sociale deve intendersi ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico".



le formazioni sociali come garantite dalla Costituzione, devono aggiungersi gli altri elementi che identificano le confessioni religiose rispetto alle altre formazioni sociali (dalla famiglia alle associazioni, dalle minoranze linguistiche ai sindacati, e così via). Ed a questo riguardo occorre considerare disgiuntamente i due termini della denominazione: l'essere "confessione" rispetto alla qualificazione "religiosa" (anche se – come subito si dirà – essi possono apparire difficilmente distinguibili). Provando tuttavia a ragionare per tappe, si può dire che "confessione" ha significato diverso da "associazione", giacché se le due nozioni si ritenessero del tutto sovrapponibili si finirebbe per

«emarginare» l'art. 8 nel sistema costituzionale di regolamentazione del fenomeno religioso, il quale risulterebbe, pertanto, ispirato ad un fondamentale criterio di eguale tutela di tutte le formazioni religiose – siano esse confessioni o associazioni –, nel più ampio quadro di tutela del fenomeno associativo disegnato dagli art. 2 e 18 della Costituzione»⁵⁵.

Detto questo, tuttavia, resta da individuare quando si sia in presenza di una "confessione" e quando di una "associazione": problema tutt'altro che semplice, e che richiede di rispondere ad un altro interrogativo preliminare, ovvero se sia possibile disgiungere il sostantivo dall'aggettivo; in altri termini, se sia configurabile una "confessione" che non sia al contempo "religiosa"⁵⁶. A me pare, almeno in linea teorica, che ciò sia possibile. Il termine "confessione" dovrebbe richiamare (ancorché nelle voci dei vari dizionari della lingua italiana esso sia considerato sinonimo di "culto", "religione", e simili) 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 (quali elementi entrambi necessari) un'organizzazione che abbia le caratteristiche da un lato di "ente esponenziale dei soggetti accomunati dal relativo credo o concezione di vita"⁵⁷, e insieme di primarietà e originarietà, senza le quali «non è dato ritenere che esso presenti la necessaria "indipendenza" in un ordine proprio», in quanto

⁵⁵ R. BOTTA, *Confessioni religiose. I) Profili generali*, in *Enc. giuridica Treccani*, VIII, Roma, 1988, p. 2.

⁵⁶ Secondo B. RANDAZZO, *Commento*, cit., p. 198, l'aggettivo ("religiosa") "è la chiave di ogni tentativo definitorio di confessione religiosa".

⁵⁷ Così F. BERTOLINI, *Principio pattizio*, cit., p. 5.



“solo a fronte di tale riconosciuta indipendenza è giustificabile la peculiare autolimitazione di sovranità che la Repubblica si è data in Costituzione, assegnando in via esclusiva al diritto pattizio il compito di regolare i rapporti con la Chiesa cattolica e con le confessioni diverse”⁵⁸.

Per quanto riguarda invece la connotazione di religiosa da attribuire alla confessione, la individuazione del suo contenuto coinvolge i problemi sopra indicati, ma va risolta alla luce dell'interpretazione che occorre dare all'insieme delle altre disposizioni costituzionali che si riferiscono alla libertà religiosa ed in generale al fenomeno religioso: si può dire pertanto che è “religiosa” 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 religiosa⁵⁹. Con il che si potrebbe ritenere questa conclusione come tautologica: al contrario, a me pare che essa sia coerente con un'interpretazione sistematica della Costituzione, e con l'attenzione da quest'ultima dedicata alla specificità della dimensione religiosa propria della persona.

Tra i criteri che devono essere utilizzati al fine di rilevare la natura *religiosa* della confessione può e deve trovare considerazione anche l'autoqualificazione che, lungi dall'essere utilizzabile - secondo il punto di vista che qui si propone - come unico criterio identificatorio, può invece essere utilmente considerata come elemento sintomatico della religiosità della confessione: in tal senso si può ritenere che una confessione religiosa si autoqualifichi come tale allorché preveda nel proprio statuto o atto costitutivo il perseguimento di finalità religiose e si definisca quale organizzazione stabilmente finalizzata a tale scopo⁶⁰.

⁵⁸ J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese*, cit., p. 21, ed *ivi* precedenti riferimenti in dottrina.

⁵⁹ Deve ricordarsi che, ai sensi del d. lgs. n. 251 del 2007, relativamente allo status di rifugiato, per “religione” devono intendersi “le convinzioni teiste, non teiste a 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”. Considerazioni illuminanti sul punto sono contenute in S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa*, cit., p. 30 ss., per il quale sebbene non sia possibile definire cosa sia religione, è tuttavia possibile (e necessario) ragionare in termini di vicinanza o lontananza dal modello di religione risultante dall'ordinamento giuridico italiano (con un'ampia zona grigia intermedia).

⁶⁰ Ricordiamo al riguardo che autorevole dottrina ha ritenuto le confessioni religiose quali “epifanie istituzionali di un progetto ideologico teso alla concreta attuazione di una



Al contempo deve essere considerato e valorizzato quello che si è definito l'elemento sociologico, ovvero la percezione che la comunità di appartenenza abbia di quell'organizzazione come confessione religiosa, con riguardo specifico ad una "concezione della vita e della morte" o più in generale ad una dimensione di carattere spirituale o trascendente che accomuna i suoi appartenenti. A tale ultimo scopo possono risultare elementi valutabili anche i "precedenti riconoscimenti pubblici" cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale, senza che tuttavia essi debbano considerarsi come necessari ed indefettibili: e ciò al fine di evitare le contraddizioni indicate, oltre che per consentire anche a gruppi nuovi e in via di formazione di poter aspirare alla considerazione come confessioni religiose.

Applicando questo sistema di criteri ad alcuni dei "casi" che si sono presentati e abbiamo sin qui indicato, credo si possa dire che l'Unione Buddhista Italiana rientra senz'altro in tale definizione, ancorché non presupponga tra il proprio "credo" l'esistenza di un essere trascendente: giacché non vi è dubbio che essa percepisca se stessa come "religiosa" (nell'art. 2 dello statuto si definisce "ente di religione e di culto") e che come tale sia percepita storicamente e culturalmente, oltre ovviamente al fatto che essa si autodefinisce così.

Al contrario l'UAAR non può essere considerata tale, in primo luogo poiché, malgrado la richiesta di intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., non si definisce come tale (bensì come "associazione di promozione sociale") e in quanto espressamente dichiara che i propri scopi sono la tutela dei

"diritti civili degli atei e degli agnostici", "l'abolizione di ogni privilegio accordato, di diritto o di fatto, a qualsiasi religione, in virtù dell'uguaglianza di fronte alla legge di religioni e associazioni filosofiche non confessionali", nonché "la valorizzazione sociale e culturale delle concezioni del mondo razionali e non religiose, con particolare riguardo alle filosofie atee e agnostiche"

(corsivi aggiunti). Ove è evidente che anziché come un'organizzazione religiosa essa si definisca piuttosto come un'organizzazione *anti-religiosa*⁶¹:

originale concezione totale del mondo, con il supporto di un proprio e specifico patrimonio dottrinale e ideologico": così F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1990, p. 54 ss. Altri, invece (N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, cit., p. 368), accentuano la peculiarità della "comunanza di fede, quale risultante da un documento dottrinale e magari sintetizzato in un "credo" o in un "simbolo".

⁶¹ In senso contrario P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 78. Parla apertamente di



la cui piena cittadinanza nell'ordinamento deve essere riconosciuta in forza della libertà di coscienza e di espressione del pensiero, oltre che in ragione del principio pluralistico sancito dall'art. 2 Cost.⁶²; senza che tuttavia da ciò debba farsi discendere, per il principio di non-contraddizione, l'assunzione di quella qualifica che essa stessa apertamente rinnega e contrasta⁶³. A tale aspetti si aggiunga che - anche ammettendo che gli appartenenti a detta organizzazione condividano una medesima concezione del sacro -, è tuttavia da escludere che in essa

«il sacro sia ontologicamente (e non occasionalmente) “vissuto” nella dimensione comunitaria e svolto per il tramite di riunioni, pratiche o riti, e che vi siano soggetti anche solo in qualche modo “abilitati alle funzioni di guida”»⁶⁴.

Tutto ciò, alla fine, converge nella considerazione che la realtà sociale ha di tale forma aggregativa: la quale, anche in ragione delle considerazioni sin qui svolte, non è comunemente percepita come “religiosa”.

8 - A questo punto, residua un ulteriore problema, legato

un “non-sense giuridico” C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 178. Anche secondo N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, cit., p. 368, devono essere escluse dal novero delle confessioni religiose le associazioni di soggetti che dichiarino di seguire una teosofia o una ecosofia ovvero di essere atei o agnostici.

⁶² Come pure deve essere riconosciuto il diritto di ogni persona che si riconosca in quel sistema di pensiero ad essere considerato dall'ordinamento *cives optimo iure*, come affermava A.C. JEMOLO, *Problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 143, il quale tuttavia al contempo rilevava che invece “resta da vedere se, ove diano vita a gruppi, od abbiano una propria stampa, questi gruppi e questa stampa possano rivendicare ad ogni effetto un trattamento legale pari a quello che il diritto positivo faccia eventualmente ai gruppi od alla stampa religiosi”.

⁶³ Per tale ultima ragione sembra dubbio ritenere applicabile nel caso di specie la garanzia dell'art. 19 Cost. (come, conseguentemente, quella di cui all'art. 20 Cost.): non convince la tesi di chi ritiene che una lettura della disposizione in questione limitata al solo atteggiamento “positivo” rispetto all'atto di fede “sarebbe in palese contrasto con il principio di laicità, oltre che con quello, ad esso intimamente collegato, di eguaglianza”, in quanto “non basterebbe, a garantire l'ateismo in modo paritario, la sola disposizione dell'art. 21 Cost.” (così F. RIMOLI, *I diritti fondamentali*, cit., p. 646). Al riguardo sia consentito esprimere un dubbio: se ogni diritto significa necessità di garantire allo stesso modo il suo contrario, in cosa consisterebbe, alla fine, la garanzia stessa? Forse si potrebbe ottenere - nel caso di specie - il medesimo risultato sostanziale mediante la garanzia fornita dall'art. 21, senza scomodare la garanzia della libertà religiosa per garantire chi ideologicamente ritiene quella libertà priva di contenuto.

⁶⁴ J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese*, cit., p. 21.



all'individuazione di chi abbia il potere (o la responsabilità) di qualificare una formazione sociale come "confessione religiosa", allo scopo di ritenere applicabili ad essa le garanzie costituzionali previste per tale formazione. Sul piano della dottrina giuridica alcuni autori deducono dal principio di laicità l'impossibilità per lo Stato di definire "per suo conto i parametri della religiosità", ritenendo quindi l'ineliminabile incapacità di esso di elaborare "un criterio civile in grado di individuare cosa sia confessione religiosa"⁶⁵. Altri sono andati più in là, ritenendo

«che non solo è impossibile per il diritto discernere fra le varie manifestazioni del pensiero e della coscienza ciò che è o non è religioso, trattandosi in buona sostanza di "adesioni interiori" ai fenomeni sociali, considerabili dal soggetto, e solo da lui, come religiose o meno, ma che nel nostro sistema tale possibilità sarebbe comunque incostituzionale»⁶⁶.

Rileviamo in primo luogo la differenza tra le due posizioni: secondo la prima allo Stato sarebbe preclusa la possibilità di definire in astratto, ed una volta per tutte, i criteri in base ai quali definire l'ambito del "religioso", perché ciò confliggerebbe con il principio di laicità inteso, evidentemente, come principio di neutralità e quindi come divieto per lo Stato di intromettersi nella definizione di cosa sia "autenticamente" religioso e cosa no; secondo l'altra impostazione, invece, tale preclusione sembrerebbe investire il "diritto" in ogni sua esplicazione; non soltanto dunque nella definizione di criteri generali ma anche in ogni possibile ambito applicativo.

Personalmente non ritengo accettabile né la prima né – tantomeno – la seconda posizione.

Partiamo da quanto si legge nella sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione:

"stabilire la qualificazione di confessione religiosa è una premessa basilare per la salvaguardia dei valori di cui si discute" (di laicità, n.d.r.); "se dalla nozione convenzionale di religione discendono conseguenze giuridiche è inevitabile e doveroso che gli organi deputati se ne facciano carico, restando altrimenti affidato al loro arbitrio il riconoscimento di diritti e facoltà connesse alla qualificazione"⁶⁷.

⁶⁵ P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., p. 76.

⁶⁶ M. CROCE, *La libertà religiosa*, cit., p. 101.

⁶⁷ Cass., sentenza n. 16305 del 2013, cit. Analogamente B. RANDAZZO, *Diversi ed*



Affermazione che mi pare del tutto condivisibile e direi quasi evidente: come è evidente che a fronte di una controversia giuridica relativa alla denunciata violazione di un diritto religioso il giudice adito debba preventivamente definire se trattasi o meno di un diritto siffatto, non potendo astenersi dall'intervenire sulla considerazione che non gli è possibile definire "i parametri della religiosità" ovvero che gli è precluso "discernere fra le varie manifestazioni del pensiero e della coscienza ciò che è o non è religioso". Ribadisco quanto detto sopra: se la Costituzione tutela in modo specifico il diritto alla libertà religiosa e impone una disciplina specifica per le confessioni religiose, la necessità di individuare cosa siano l'una e l'altra cosa non può essere disconosciuto in capo allo Stato e perciò al "diritto"⁶⁸. E dunque non è certo incostituzionale che lo Stato *definisca* dei criteri finalizzati all'opera di *individuazione* in concreto⁶⁹; al contrario, sarebbe incostituzionale se lo Stato si astenesse dal farlo. Analogamente deve dirsi per l'individuazione di quali siano (o non siano) confessioni religiose:

"la diversità di tutela di cui godono le confessioni rispetto alle associazioni implica una imprescindibile valutazione (sia pure ispirata a un doveroso e rigoroso *self restraint*) da parte dello Stato della disciplina applicabile alla formazione sociale religiosa che reclama di essere riconosciuta come confessione"⁷⁰:

ove, come già detto, viene in considerazione il necessario rispetto dell'art. 3 Cost. interpretato alla luce del canone di ragionevolezza (che impone, come a tutti noto, di trattare in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse).

Se dunque non è in questione l'*an*, tuttavia si pone un problema sul *quomodo*: che può essere articolato su due piani distinti, ovvero il tipo di atto giuridico cui sia opportuno attribuire tale compito ed il tipo di

eguali, cit., p. 23, per la quale "in presenza di un diritto speciale riservato ai gruppi religiosi la questione definitoria è tanto delicata quanto irrinunciabile".

⁶⁸ In termini analoghi, mi pare, S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa*, cit., p. 27, il quale da un lato ritiene "che lo Stato non ha alcuna competenza (né, peraltro, interesse) per definire in linea generale ed astratta cos'è la religione: ma da ciò non discende che esso sia ugualmente incompetente ad elaborare una nozione convenzionale di religione al solo fine di ricollegare ad essa conseguenze giuridiche".

⁶⁹ Alla luce di tale ricostruzione, mi pare doversi contrastare la tesi autorevolmente espressa per cui "è coerente con l'impianto costituzionale pluralistico adottare il metodo induttivo per individuare, invece che definire, la confessione religiosa" (N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, cit., p. 365).

⁷⁰ Così R. BOTTA, *Confessioni religiose*, cit., p. 3.



intervento che sia possibile realizzare.

Limitandoci al problema dell'individuazione della confessione religiosa (e tralasciando pertanto il più generale tema di cosa debba intendersi per "religione"), non vi è dubbio che - alla luce di quanto si è detto con riguardo alla vicenda che ha interessato l'UAAR - sia possibile ed anzi inevitabile un intervento del Governo (in sede di decisione se avviare le trattative per la stipula di un'intesa), con successiva valutazione da parte della magistratura eventualmente adita: non mi pare che su questo vi sia possibilità di discutere, e ciò sarebbe sufficiente a confutare la posizione di chi sostiene l'impossibilità per il diritto "di discernere fra le varie manifestazioni del pensiero e della coscienza ciò che è o non è religioso". Piuttosto il problema può essere altro, ovvero se sia ammissibile una legge del Parlamento che definisca i criteri generali in base ai quali poter individuare cosa sia - o non sia - confessione religiosa. A me pare che tale legge sia non solo costituzionalmente possibile ma fors'anche doverosa: se infatti "l'attitudine di un culto a stipulare intese con lo Stato non può essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere dell'esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8, comma 1" (come ancora affermato dalla Corte di cassazione), occorre che quell'attitudine sia definita sulla base di criteri preventivamente e in via generale definiti dal legislatore, e dei quali l'esecutivo faccia applicazione nel caso concreto⁷¹. Ma, si potrebbe dire, siccome non tutte le confessioni religiose possono avere interesse, come si è visto, alla stipula di un'intesa, e perciò esistono - possono esistere - confessioni religiose che siano o aspirino ad essere riconosciute tali pur senza intesa, la legge in esame dovrebbe offrire criteri non soltanto in relazione all'eventualità di una richiesta di avvio delle trattative cui il Governo sia chiamato a rispondere, ma più in generale per ogni circostanza in cui sia necessario applicare provvedimenti di qualsiasi natura a confessioni religiose. Non mi pare che questo costituisca una difficoltà, bensì un'attenzione da avere presente nella formulazione del contenuto del provvedimento legislativo.

Assodato questo punto, si tratta di considerare l'altro, ovvero quali possano essere i contenuti di una legge in materia. Per quanto ho cercato di dire, ritengo che la strada da seguire dovrebbe essere quella di una

⁷¹ In tal senso anche F. BERTOLINI, *Principio pattizio*, cit., p. 8, per il quale la legge dovrebbe sviluppare "la disciplina costituzionale con una regolazione consapevolmente indirizzata nel senso di circoscrivere in modo puntuale la discrezionalità dell'amministrazione".



disciplina contenente un insieme di criteri, da utilizzare come elementi sintomatici per consentire, mediante una valutazione caso per caso, di individuare l'esistenza o meno di una confessione religiosa⁷². Il coinvolgimento nell'individuazione in concreto di tutti i poteri pubblici (da quello legislativo a quello amministrativo fino a quello giurisdizionale) dovrebbe essere sufficiente garanzia di oggettività e di non-discriminazione, e per queste ragioni dovrebbe essere la via migliore per risolvere il problema che l'art. 8 della Costituzione impone all'ordinamento di affrontare⁷³.

9 - La complessa vicenda che si è cercato di ricostruire, anche alla luce degli interventi amministrativi e giurisdizionali più recenti, induce ad indicare un problema più generale che sembra emergere, e che qui provo soltanto ad indicare.

Le difficoltà, da parte dell'ordinamento, di definire cosa sia (o non sia) "religioso" non può essere ascritta (soltanto) alle incapacità del diritto e perciò dei giuristi: ben più a monte, esse sono conseguenza dei fenomeni sociali e culturali del nostro tempo. Limitandoci al nostro Paese, e per fare soltanto un esempio, è evidente come il superamento di un tessuto sociale cattolico consolidato e condiviso, sul quale si innestavano alcune minoranze consapevoli del loro stato di minoranza e desiderose soltanto di non essere (eccessivamente) discriminate offriva un panorama abbastanza semplice da leggere e quindi anche da regolare. La crescita di movimenti religiosi ulteriori, frutto anche di fenomeni immigratori numericamente consistenti e culturalmente diversificati, insieme alla crescente consapevolezza sul piano culturale e nella tutela dei diritti di una piena libertà religiosa indipendentemente dall'appartenenza a questa o quella confessione, ed insieme ancora alla crescente consapevolezza della libertà religiosa "negativa" (ovvero del diritto di non professare

⁷² Per G. DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Dir. eccles.*, 1998, pp. 431-432, occorre adottare un metodo extravalutativo che parta dalla autoqualificazione e consenta al giudice di sottoporre tale autoqualificazione "alla verifica di alcuni test formulati avendo presenti e caratteri che si solito contraddistinguono le confessioni religiose".

⁷³ Come autorevolmente affermato da C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1177, gli elementi sufficienti a conferire ad un ente di culto il carattere di 'confessione' sono da ricercare "in un complesso di requisiti apprezzabili solo da un punto di vista politico, e che vengono considerati tali da giustificare delle deroghe al principio di separazione (cui dovrebbe ispirarsi il comportamento dello stato di fronte agli enti di culto) nel senso di conferire efficacia civile ad atti di alcuni di questi".



alcuna fede religiosa) ed alla connessa rivendicazione di garanzia per quanti ne siano interessati, hanno reso assai più articolato e complesso il quadro che ora si trova di fronte al giurista. A ciò si aggiungano altri elementi riscontrabili su scala planetaria (ma nei quali anche il nostro Paese è, in certa misura almeno, coinvolto), quali la progressiva perdita dei connotati nel religioso della società attuale⁷⁴, cui fa peraltro riscontro il risveglio religioso quale risposta al senso di smarrimento determinato dal fenomeno della globalizzazione⁷⁵; il sorgere di nuovi movimenti spirituali, spesso caratterizzati non da una concezione originale quanto piuttosto da “un approfondimento o un’estremizzazione, per addizione o sottrazione, di caratteri di religioni già conosciute o da una commistione degli stessi”⁷⁶; una spinta a distinguere non soltanto in termini terminologici il “sacro” dal “religioso”, ed altri ancora: in un quadro complessivo che, come detto, qui non si vuole né si può approfondire, ma che nondimeno induce a ritenere – anche limitandosi a questo livello di considerazione – come il tema affrontato sia un epifenomeno di una situazione assai complessa e delicata, che involge e coinvolge le strutture stesse delle società contemporanee⁷⁷, per le quali l’esigenza di garantire pienamente i diritti dell’uomo (e, tra questi, quello alla libertà religiosa nelle sue varie dimensioni) impone un atteggiamento che sia garanzia delle diverse e sempre più complesse manifestazioni del fenomeno religioso, nella ricerca di un equilibrio difficile da individuare ed ancor più da realizzare.

⁷⁴ M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali*, Giappichelli, Torino, 1999, p. 305 ss.

⁷⁵ B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali*, cit., p. 101.

⁷⁶ N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, cit., p. 369.

⁷⁷ Ma che induce a ripensare, su un diverso piano, lo stesso atteggiamento della Chiesa cattolica di fronte a questo rinnovato quadro complessivo, fino ad interrogare sull’esigenza di una sua profonda riforma: vedi sul punto, da ultimo, la lucida analisi di S. DIANICH, *La Chiesa cattolica verso la sua riforma*, Queriniana, Brescia, 2014. Un atteggiamento che è ora bene espresso e indicato da Papa Francesco nella sua Esortazione apostolica *Evangelii Gaudium*.