



### Marco Parisi

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

## Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio \*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. L'UAAR e il lungo percorso giudiziario verso la richiesta d'Intesa: l'approdo della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio - 3. Associazionismo ateistico e confessioni religiose: la difficoltà dell'inserimento in una categoria inflazionata - 4. Conclusioni.

### 1 - Introduzione

I caratteri di spiccata eterogeneità e polimorfismo del fattore religioso nelle società contemporanee sono, in ampia misura, imputabili ai significativi movimenti migratori di fedi e di culture provenienti da contesti profondamente differenti da quello occidentale. Tuttavia, nello stesso tempo, accanto alla inarrestabilità del fenomeno immigratorio, costituente l'esito dei processi di globalizzazione in atto, è andata palesandosi, nel progressivo trasformarsi del panorama religioso, la presenza dell'ateismo come movimento di carattere non solo individuale ma anche aggregativo. Ovvero, i soggetti dediti all'ateismo in modo attivo, sia in Italia che in Europa, stanno sperimentando forme originali di partecipazione collettiva<sup>1</sup>, evidenziando l'intento di spingersi oltre il mero esercizio privato e personale delle garanzie costituzionali di libertà, al fine di conseguire una identificazione sociale dell'associazionismo

---

\* Il contributo, sottoposto a valutazione, è destinato alla pubblicazione nella *Revista Crítica de Derecho Canónico Pluriconfesional*, n. 2/2015.

<sup>1</sup> Cfr. L. BONDI, *Atlante dell'ateismo in Italia e nel mondo*, in *Micromega*, 2013, 5, pp. 85-115. Va rilevato come, diversamente dal passato, l'ateismo non possa più essere rappresentato come una scelta individuale, o come un filone alternativo delle correnti di pensiero di matrice marxista e leninista, o come un atteggiamento ideologico in antitesi rispetto ai simboli e alle divinità afferenti al patrimonio di credenze del cristianesimo. Invece, la varietà e la problematicità della speculazione ateistica contemporanea sono tali da favorire lo sviluppo e la diffusione di figure collettive caratterizzate per differenti livelli di organizzazione e articolazione.



ateistico corrispondente a quella goduta dalle organizzazioni confessionali e, di conseguenza, una pari considerazione pubblica delle loro idee e dei loro convincimenti.

L'obiettivo di fondo è individuabile, da un lato, nella capacità di incidere, anche a mezzo di attente strategie di visibilità e di propaganda<sup>2</sup>, sui processi legislativi e, dall'altro, nel raggiungimento di una soddisfacente legittimazione legale (di intensità variabile e sotto diverse forme), implicante soprattutto l'attivazione di canali di raccordo con le pubbliche istituzioni.

Sotto questo aspetto, basti pensare al contesto italiano, e all'aspirazione alla conclusione di un'Intesa con lo Stato, conformemente alle indicazioni del comma III dell'art. 8 Cost., manifestata dall'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), che, nel panorama nazionale dei movimenti ateistici, si è distinta per la tenacia profusa nella rivendicazione all'accesso alla contrattazione bilaterale. Si è così imposta, nuovamente, la necessità di riflettere in ordine alla individuazione dei soggetti ammissibili all'accordo con i pubblici poteri, tenuto conto delle rilevate tendenze selettive di carattere meramente politico e della natura spiccatamente promozionale che le Intese sono venute assumendo, nella discutibile logica dell'estensione delle stesse disposizioni favoritive godute dalla Chiesa cattolica (a volte anche con danno per il reale soddisfacimento del *quid proprium* delle organizzazioni spirituali)<sup>3</sup>. L'accurata selezione da parte governativa dei soggetti istanti ha rivelato l'elevato livello di politicità dello strumento pattizio, fortemente acuito

---

<sup>2</sup> Si pensi all'utilizzo della richiesta di sbattezzo, alla campagne pubblicitarie di promozione dell'ateismo realizzate nei luoghi pubblici o nei mezzi di trasporto, alle iniziative a difesa della laicità della scuola pubblica, alle istanze per l'istituzione del registro pubblico dei testamenti biologici presso le sedi comunali, alle ripetute denunce di abusi commessi da ecclesiastici e religiosi. Come si vede, si tratterebbe di attività di visibilizzazione aventi perlopiù carattere di protesta e di condanna. Per ulteriori riferimenti **F. ALICINO**, *Le Intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 77-78; **G. CIMBALO**, *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, p. 113 e ss.

<sup>3</sup> Si rileva come le Intese abbiano assunto, con il passare del tempo, un carattere "premiante" dei soggetti "forti" del pluralismo confessionale, facendo sì che l'aspirazione costituzionale all'uguale libertà sia divenuta, nei fatti, appannaggio degli appartenenti alle confessioni dotate di accordo con lo Stato, assumendo i caratteri di una libertà diseguale. Ovvero, le Intese concluse solo con alcune organizzazioni religiose hanno finito con il determinare la conseguenza della negazione della libertà delle altre, presentando, quindi, gli estremi di una disutilità per i terzi soggetti eventualmente interessati. Cfr. **N. COLAIANNI**, *La laicità tra Costituzione e globalizzazione*, in *Questione Giustizia*, 2008, 6, p. 118.



dall'assenza di parametri normativi certi e da un significativa tendenza alla discrezionalità<sup>4</sup>, tale da determinare il conferimento della procedura d'Intesa alla categoria degli atti politici (pur se non dotati, come si vedrà, di assoluta immunità giurisdizionale) rimessi alla responsabilità dell'Esecutivo.

In questo senso, il focus sostanziale delle riflessioni riguarderebbe la valutazione governativa relativamente alla considerazione dei movimenti istanti come organizzazioni confessionali, dato che risulterebbe eccessivo ritenere come insindacabili e non impugnabili gli orientamenti dell'Esecutivo in tema di confessionalità dei gruppi religiosi, nella misura in cui i principi di distinzione degli ordini e di laicità delle pubbliche istituzioni sono chiamati a contenere la naturale tendenza espansiva delle deliberazioni degli organi politici<sup>5</sup>. Ragionando in questi termini, pur

---

<sup>4</sup> L'accoglimento da parte governativa dell'istanza di gruppi religiosi per la stipula dell'Intesa non è regolato da una specifica norma di legge, così come non sussistono specificazioni normative per definire quali requisiti siano richiesti affinché le numerose soggettività a carattere religioso esistenti nel Paese possano aspirare a vedersi riconosciuta tale sospirata qualifica. Mancando una specifica regolamentazione normativa (a eccezione della legge n. 400 del 1988 sulla disciplina dell'attività di Governo, che, al comma III dell'art. 2, si è limitata a stabilire la sottoposizione degli atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri), l'ammissione alla trattativa non segue precise garanzie di legge, e non risponde a un formale atto statale di attribuzione della qualifica di "confessione religiosa" al soggetto religioso istante. Tutto ciò con la conseguenza di una significativa discrezionalità politica per la ricognizione delle organizzazioni confessionali operanti nel territorio nazionale, in una logica di dubbia compatibilità col regime democratico e con lo spirito del progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso. Tale realtà giuridica e di fatto, peraltro, risulta anche essere foriera di discriminazione verso le altre forme di religiosità e, soprattutto, integra una disparità nella fruizione dei diritti individuali e collettivi in materia di religione dei soggetti non definibili come "confessione religiosa" e, pur tuttavia, garantiti dal disegno costituzionale di politica ecclesiastica. Ulteriori riferimenti in **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e Intesa con lo Stato*, in *Aic. Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014, 4, p. 2; **V. TOZZI**, *Le confessioni private di Intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), gennaio 2011, p. 2 e ss.

<sup>5</sup> Del resto, grazie alla coerenza degli obblighi di salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale, di equidistanza e di imparzialità nei confronti dei diversi orientamenti fideistici e ideologici, di distinzione tra l'ordine delle questioni civili e l'ordine delle questioni religiose, imposti dalla giurisprudenza costituzionale all'operato dei pubblici poteri, è possibile individuare il nucleo centrale del concetto di laicità caratterizzante il nostro sistema costituzionale. Per mezzo di tali obbligazioni, lo Stato laico è naturalmente tenuto ad astenersi dal favorire, propagandare o biasimare i valori di una determinata dottrina, a garantire la libertà di coscienza, di pensiero e di religione di tutti gli individui, a rispettare tutte le opzioni religiose e



ritenendo condivisibile l'attribuzione dei caratteri di politicità alle determinazioni governative espresse in sede di negoziazione con i soggetti religiosi, forti dubbi concernono la considerazione come determinazioni politiche tout court delle attività di riscontro della natura confessionale negli interlocutori coinvolti. Ciò in quanto esse, configurandosi come propedeutiche al concreto avvio delle trattative<sup>6</sup>, hanno assunto la fisionomia di attività di importanza non trascurabile e degne di essere attentamente considerate nella prospettiva di una realizzazione del dettato costituzionale fedele all'impianto pluralistico e personalistico della Carta fondamentale.

## 2 - L'UAAR e il lungo percorso giudiziario verso la richiesta d'Intesa: l'approdo della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio

Con la sentenza n. 7068 del 3 luglio 2014, il Tar Lazio ha posto un'ulteriore tessera nel complesso *puzzle* rappresentato dall'annosa battaglia condotta dalla principale associazione ateistica italiana per il conseguimento di un accordo con i pubblici poteri. Un risultato fortemente auspicato dall'UAAR sulla base del suo autoqualificarsi come confessione religiosa, benché il movimento istante abbia assunto statutariamente la veste giuridica di associazione di promozione sociale<sup>7</sup>. In questo senso, il fine

---

areligiose (così come tutti i comportamenti che da tali opzioni discendano, a condizione che questi ultimi siano l'esito di una libera scelta e non vadano a configgere con altre libertà costituzionalmente garantite, ritenute essere preminenti e inderogabili). Cfr. G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1 p. 169 e ss.; S. SICARDI, *Il principio di laicità nella giurisprudenza della Corte costituzionale (e rispetto alle posizioni dei giudici comuni)*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 2, p. 501 e ss.

<sup>6</sup> A conferma di un simile orientamento starebbe la natura di atto amministrativo, soggetto a sindacabilità giurisdizionale, del riconoscimento delle organizzazioni confessionali prive di Intesa, conformemente al procedimento dettagliato dall'art. 2 della legge n. 1159 del 1929 e dagli art. 10 e ss. del Regio Decreto n. 289 del 1930.

<sup>7</sup> Dallo statuto si evince la volontà dell'Unione di qualificarsi come «organizzazione filosofica non confessionale» (con un richiamo abbastanza chiaro all'art. 17 del Trattato di Lisbona che utilizza tale definizione), optando per la formula dell'associazione di promozione sociale, di cui alla legge n. 383 del 2000. In questo senso, si sarebbe di fronte a un organismo associativo di natura non confessionale, inquadrabile nella prospettiva costituzionale degli artt. 18 e 19 della Carta. 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*, cit., luglio 2011, pp. 4-11.



perseguito (occulto e non conclamato) è apparso essere quello di ottenere il riconoscimento come potenziale destinatario del vasto insieme di specifiche prerogative riconosciute alle organizzazioni confessionali in via pattizia<sup>8</sup>. Una strategia deliberata che, da una lettura degli obiettivi generali promossi per scelta statutaria, solo apparentemente si è configurata come contraddittoria rispetto all'intento (sostenuto, da un punto di vista teorico, in chiave antidiscriminatoria e di tutela dei diritti degli atei e degli agnostici) di ottenere "(...) 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"<sup>9</sup>.

In realtà, il problematico caso che ha visto l'UAAR come protagonista si è palesato sin dal 1996, allorquando il movimento ateistico assumeva la decisione di avvalersi dello strumento pattizio a fronte dell'assetto normativo progressivamente impostosi in tema di rapporti tra pubblici poteri e organizzazioni religiose. Vale a dire, in virtù dell'avvenuta constatazione dell'esistenza (allora come oggi) di un complesso articolato di fonti legislative avente le fattezze di un vero e proprio sistema piramidale, tale da favorire soprattutto la Chiesa cattolica<sup>10</sup>. L'osservazione di questa realtà determinava l'UAAR

---

<sup>8</sup> In effetti, i vantaggi che derivano dalla stipula di un'Intesa sono consistenti. A livello patrimoniale: l'attribuzione dell'otto per mille del gettito Irpef e la possibilità di dedurre ai fini fiscali le liberalità fino alla cifra di 1.032,91 euro. Sul piano non patrimoniale: l'accesso al servizio radiotelevisivo pubblico; l'insegnamento religioso su richiesta nelle scuole pubbliche; una serie di agevolazioni per quanto riguarda l'assistenza spirituale nelle carceri e nei luoghi di cura; il riconoscimento degli effetti civili alle varie forme religiosamente qualificate di accesso al matrimonio. Nel suo concreto configurarsi come un regime normativo privilegiato, il sistema pattizio conferisce, quindi, alle confessioni religiose cooptate vantaggi concreti, tali da porle in una posizione di forza rispetto all'associazionismo ateistico.

<sup>9</sup> Il riferimento è all'art. 3, comma I, lett. b), dello Statuto approvato dal VII Congresso nazionale del 2 luglio 2006, e modificato, in ultima istanza, in occasione del X Congresso nazionale del 2-3 novembre 2013.

<sup>10</sup> In Italia, ben può dirsi che il sistema delle relazioni ecclesiastiche si fonda sull'avvenuta creazione di un "diritto speciale" a vantaggio di poche (e ben individuate) confessioni religiose, avente la fisionomia di una piramide dai contorni definiti. Al vertice, forte della sua millenaria tradizione e della tendenza alla identificazione dei suoi principi dottrinali con la morale sociale corrente, sta la Chiesa cattolica, dotata anche di una significativa soggettività di diritto internazionale. A un livello intermedio si collocano quelle organizzazioni confessionali che, grazie all'avvenuto accesso allo strumento pattizio, hanno goduto del conferimento di una serie di benefici e potenzialità operative (anche se al prezzo di una limitata perdita della loro specificità, a causa della uniformizzazione e standardizzazione sul modello dominante). A un terzo livello si



all'adozione di un legittimo disegno di contestazione del sistema pattizio, utilizzando strumentalmente proprio la richiesta d'Intesa al fine di mettere in crisi la logica della coordinazione promossa dalla Costituzione<sup>11</sup>.

Rispetto all'economia della vicenda, nello specifico, i giudici amministrativi laziali si sono espressi negativamente nei confronti del ricorso presentato dall'UAAR contro la delibera del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2003 e la successiva nota della Presidenza del Consiglio del 5 dicembre dello stesso anno, con cui si respingeva, in forma definitiva, la risalente richiesta di avvio delle trattative. Un diniego reso con la motivazione secondo cui la libera professione dell'ateismo, da consentirsi alla pari di quella religiosa e in qualsiasi forma, non sia tale da conseguire una regolazione analoga a quella disposta dall'art. 8 della Carta costituzionale a beneficio delle sole confessioni religiose. Con ciò, a parere del Governo, intendendo per confessione religiosa "(...) un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono

---

rinvengono tutte le organizzazioni confessionali che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica attraverso la già menzionata legislazione fascista sui "culti ammessi nello Stato" (legge n. 1159 del 1929; R.D. n. 289 del 1930), il cui adeguamento ai principi costituzionali di libertà e di democrazia è ancora atteso. Infine, ai piedi della piramide, sono situati i gruppi religiosi aventi la fisionomia esterna di mere associazioni di diritto privato, ed esclusi, di conseguenza, dal godimento di una significativa parte delle facoltà d'azione consentite ai movimenti confessionali occupanti i livelli più alti del sistema gerarchico descritto.

Su questi temi, in dottrina, **M.C. FOLLIERO**, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010, pp. 10-13; **M. VENTURA**, *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in M. Parisi (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Esi, Napoli, 2003, pp. 211-222.

<sup>11</sup> Oltre alla strategia di natura più spiccatamente polemica rispetto al quadro normativo costituzionale disegnato per le organizzazioni confessionali, l'attività dell'organizzazione si è anche contraddistinta per domande di carattere più pratico, finalizzate al soddisfacimento di esigenze connesse alla pratica della non credenza. Possono essere lette in questa prospettiva le istanze per la fruizione di un'assistenza morale non confessionale nelle strutture obbligatorie, o per la disponibilità di spazi idonei alla celebrazione di esequie non religiose, o per la realizzazione di cerimonie matrimoniali di quanti non intendano avvalersi della collaborazione dei ministri di culto. Si tratterebbe, per espressa ammissione della stessa UAAR, e tenuto conto di alcuni orientamenti dottrinali, di richieste non implicanti alcuna forzatura del dato normativo costituzionale, né finalizzate a una interpretazione "fantasiosa" della legislazione vigente, ma tali da inserirsi in un filone esegetico della Corte costituzionale teso a configurare le formazioni sociali a cui i consociati aderiscono come soggetti strumentali alla realizzazione delle esigenze di libertà dei loro aderenti. Cfr. **P. FLORIS**, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, pp. 104-106.





manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale", e la precisazione dell'impossibilità di una estensione di tale concetto a realtà di diverso tipo, come nel caso dell'ateismo.

Prima del recente pronunciamento del Tar Lazio, il confronto tra l'UAAR e il Governo si era arricchito, nel corso degli anni, di significative e diversificate prese di posizione sul tema da parte dei più diversi organi di giustizia amministrativa<sup>12</sup>. A fronte di un primo ricorso dell'associazione ateistica, con la sentenza n. 12539 del 31 dicembre 2009, i giudici amministrativi laziali affermavano il proprio difetto assoluto di giurisdizione sulla base della ritenuta natura di atto politico della determinazione di diniego all'avvio delle trattative assunta dal Governo. Nel successivo giudizio in appello contro tale pronuncia, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6083 del 18 novembre 2011, si esprimeva in favore dell'annullamento con rinvio della contestata decisione, rilevando come la determinazione governativa in tema non potesse essere inclusa nel novero degli atti meramente politici. Soprattutto, è significativo notare come, nel confutare la natura politica della decisione di diniego, i giudici di Palazzo Spada, pur conferendo carattere di discrezionalità agli orientamenti governativi concernenti l'inizio delle trattative (sia relativamente alla sussistenza dei presupposti di base per l'Intesa, che rispetto al riconoscimento della controparte confessionale), abbiano poi negato margini di libertà rispetto all'avvio del confronto con i soggetti istanti già qualificati come confessioni religiose. Ovvero, a fronte di un discreto margine di discrezionalità tecnica (e, per ciò stesso, non illimitata) nell'individuazione dei soggetti ascrivibili alla categoria delle organizzazioni confessionali, di una ampia libertà nella definizione delle materie oggetto delle trattative, nella assunzione della decisione finale di portarle a buon fine, nella presentazione alle Camere dell'eventuale

---

<sup>12</sup> In questo senso, le differenti posizioni giurisprudenziali concernenti la richiesta dell'UAAR di accedere allo strumento dell'Intesa sembrano anche essere la prova del predominio dell'indirizzo politico-amministrativo a sostegno delle evenienze socio-culturali contemporanee rispetto all'uniforme indirizzo politico-costituzionale, maggiormente prevalente in passato. Ovvero, il percorso seguito «dalle istanze giurisprudenziali via via adite, sino alle più recenti pronunzie, evidenzia come il medesimo "fatto", oggetto dell'esame compiuto nei diversi gradi di giudizio, si sia atteggiato in molteplici guise, a riprova della pregnanza assiologica rinvenibile in ogni fattispecie concreta, che, una volta messa a contatto con un contesto ordinamentale, evidenzia una serie diversificata di potenzialità giuridiche». Così **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4/2014, p. 5.



disegno di legge di approvazione dell'accordo raggiunto<sup>13</sup>, per il Consiglio di Stato sussisterebbe, però, un obbligo di inizio del dialogo con i soggetti confessionali riconosciuti come tali. Secondo questa logica, mentre la natura confessionale del soggetto richiedente costituirebbe un elemento necessario per l'avvio delle trattative, con la conseguenza per cui in sua assenza il Governo sarebbe esonerato dal relativo impegno, allo stesso tempo tale carattere sarebbe anche un criterio sufficiente, facendo sì che il riscontro della sua sussistenza sarebbe da solo idoneo a costituire in capo al Governo l'obbligo di aprire il relativo procedimento.

In questo senso, tuttavia, il Consiglio di Stato sembra dimenticare come la decisione sull'apertura delle trattative debba, al contrario, qualificarsi come eminentemente politica, rientrando nel potere discrezionale del Governo, il quale non si troverebbe vincolato a rispondere in modo positivo alla richiesta di avvio della negoziazione, e sarebbe solo eventualmente sanzionabile in sede politica dal Parlamento<sup>14</sup>. In aggiunta a ciò, tenuto conto del fatto che, nella logica del comma III dell'art. 8 della Carta, l'Intesa verrebbe a configurarsi come un elemento

---

<sup>13</sup> Il massimo organo di giustizia amministrativa, a mezzo di osservazioni effettuate in forma incidentale, pone l'accento sull'assoluta libertà del legislatore nell'orientarsi anche per la non conversione in legge dell'accordo concluso in via bilaterale, in virtù della natura strettamente politica delle determinazioni riservate al Parlamento rispetto ai tempi e all'appropriatezza dell'impiego dello strumento legislativo. Cfr. **M. PARISI**, *Atti politici e diniego di Intesa con le organizzazioni confessionali*, in *Studi per la costituzione del Dipartimento Giuridico dell'Università del Molise*, Arti Grafiche la Regione, Campobasso, 2012, p. 640.

<sup>14</sup> Relativamente alle sanzioni applicabili al Governo nelle ipotesi di mancato avvio delle trattative, si è evidenziato come la responsabilità di non aver condotto una negoziazione verrebbe conferita all'esame dei lavori parlamentari, contemplanti eventualmente anche il ricorso alla mozione di sfiducia (o, addirittura, la diretta sostituzione delle Camere all'Esecutivo). Tuttavia, l'effettivo utilizzo di questi rimedi non costituirebbe una garanzia concreta di tutela per i soggetti confessionali interessati, nella misura in cui essi risulterebbero nella disponibilità dei centri di decisione politica, sensibili al potere di condizionamento del gruppo religioso socialmente dominante (ovvero, la Chiesa cattolica). Probabilmente, quindi, l'unico mezzo utile, per rispondere a un rifiuto non giustificato di avvio delle trattative, potrebbe essere rappresentato dal conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 Cost. Ciò in quanto le organizzazioni confessionali, titolari di un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta (art. 8, comma III), potrebbero chiedere alla Consulta di pronunciarsi sull'illegittimità dei comportamenti dilatori del Governo o di un diniego carente di motivazione, sulla base che il principio di leale collaborazione tra Stato e Chiese imporrebbe che il Governo reagisca a una richiesta di accesso all'Intesa in forma esplicita, motivata, previa sufficiente e adeguata presa in considerazione di tutte le motivazioni addotte dagli istanti. Cfr. **A. GUAZZAROTTI**, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni non ammesse alle Intese*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3934 e ss.





precedente e necessario per l'adozione della conseguente legge di approvazione, la quale potrebbe non essere varata dalle Camere nell'esercizio della loro discrezionale valutazione sull'opportunità politica della regolamentazione dei rapporti con le organizzazioni confessionali, risulterebbe eccentrico sul piano formale ritenere che la medesima natura libera dell'atto legislativo non caratterizzi anche la valutazione del Governo sull'apertura delle trattative<sup>15</sup>.

In ogni caso, il punto di vista dei giudici di Palazzo Spada si è configurato tale da proporre un indirizzo interpretativo di tutela per i vari movimenti religiosi interessati all'accordo, definendo i contorni dell'azione governativa rispetto alle fase di avvio del procedimento d'Intesa<sup>16</sup>, e innovando fortemente l'insieme delle prassi in materia, nella misura in cui si sono individuati i caratteri della discrezionalità tecnica (e, quindi, gli estremi tipici dell'atto amministrativo) per le valutazioni di diniego della natura di confessione religiosa nei confronti delle formazioni sociali impegnate nel rivendicarla. Questo esito ha costituito un elemento di grande interesse per le aspettative dell'UAAR, che si è vista, in tal modo, riconoscere la sindacabilità in sede giurisdizionale delle determinazioni governative in materia di conferimento della qualifica di soggetto confessionale.

Successivamente, con l'impugnazione da parte del Governo in Cassazione della pronuncia emessa dal Consiglio di Stato, interveniva la sentenza n. 16305 del 28 giugno 2013, a mezzo della quale veniva confermato l'impianto giustificatorio e l'insieme degli orientamenti promossi dai giudici di Palazzo Spada. Infatti, nel respingere il ricorso governativo, si ribadiva la convinzione secondo cui il rifiuto di avviare le procedure finalizzate alla conclusione di un'Intesa dovesse ritenersi atto di

---

<sup>15</sup> In dottrina **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e Intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 194; **G.B. VARNIER**, *La prospettiva pattizia*, in V. Parlato, G.B. Varnier (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 4-5. Nello stesso ordine d'idee anche **V. TOZZI**, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle Intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., 2012, 18, pp. 12-13, per il quale «(...) se si riconosce che il Governo che avesse avviato la trattativa per l'Intesa non è tenuto a concluderla positivamente, così come il Parlamento non è obbligato ad approvare l'Intesa con la legge consequenziale, (...) perché l'avvio della trattativa dovrebbe, invece, essere un obbligo legale del Governo stesso?».

<sup>16</sup> Rispetto alla latitudine della discrezionalità politica degli Esecutivi si veda **L. FASCIO**, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti)*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2012, p. 1222 e ss.



natura amministrativa, lecitamente contestabile avvalendosi delle guarentigie derivanti dagli artt. 24 e 113 della Costituzione. In maniera più specifica, la Suprema Corte, rilevando la centralità ordinamentale del principio di laicità dello Stato e della garanzia della eguale libertà delle organizzazioni confessionali, ha ritenuto essenziale che, a tutela dei soggetti eventualmente interessati all'Intesa e di un conseguente corretto avvio delle trattative, l'individuazione delle confessioni religiose legittimate avvenga facendo ricorso a canoni obiettivi e verificabili (quali quelli desumibili dalla speculazione dottrinale e dall'attività giurisprudenziale<sup>17</sup>).

Come si vede, la pronuncia della Cassazione, nella misura in cui si è configurata foriera di notevoli conseguenze anche in sede applicativa, non poteva non essere riassunta dinanzi al giudice amministrativo di primo grado, chiamato a esprimersi sulla possibilità che le forme organizzate di ateismo siano fatte destinatarie della medesima disciplina costituzionale prevista per le organizzazioni confessionali. Per risolvere la questione giuridica centrale, caratterizzante l'intera vicenda oggetto della controversia, il Tar Lazio ha iniziato con il richiamare una notazione contenuta nella richiamata sentenza n. 16305 del 2013 della Suprema Corte, nella quale si è fatto riferimento al riconoscimento da parte della Corte di Strasburgo della sussistenza, in capo a ogni organizzazione confessionale, di un interesse giuridicamente qualificato per l'accesso agli status di carattere promozionale, anche su base pattizia, e al conseguente invito alle autorità nazionali a prevedere, rispetto a questo tema, l'adozione di criteri non discriminatori e l'eventuale ricorso al sindacato

---

<sup>17</sup> In questo senso, la Cassazione richiama i criteri di indagine suggeriti dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 195 del 19 aprile 1993, secondo cui, nell'evidenziare l'insufficienza dell'autoqualificazione ai fini dell'oggettivo riconoscimento di una realtà confessionale, gli unici elementi utili di riferimento potrebbero essere offerti da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto in grado di esprimerne chiaramente i caratteri, o dalla comune considerazione. Si rileva come non stupisca «(...) che queste indicazioni giurisprudenziali si siano tradotte, in pratica, nella tendenza a dedurre la nozione essenzialmente dalla prassi amministrativa, e, in particolare dalla prassi in materia di Intesa, nonché dalla casistica giurisprudenziale, la quale, peraltro, (...), per primo criterio identificativo utilizza, a sua volta, in primo luogo, proprio quello del riconoscimento amministrativo. Il risultato è costituito dalle recenti e accurate ricostruzioni che argomentano la necessità di ricavare la nozione del "religioso" in via induttiva (...)», come accaduto in relazione alle vicende che hanno interessato la Chiesa di Scientology. Così **F. BERTOLINI**, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'Intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum costituzionale*, 12 aprile 2012, pp. 3-4.



giurisdizionale<sup>18</sup>. Con ciò facendo, i giudici amministrativi laziali, convenendo con l'indirizzo della Corte di Cassazione, hanno ritenuto, da un lato, che la mancanza di un accordo con lo Stato non costituisca, di per sé, un impedimento alla libera professione di qualsivoglia credo religioso, e, dall'altro, tuttavia, che una corretta attuazione del principio costituzionale dell'eguale libertà delle organizzazioni confessionali possa essere soddisfatta anche a mezzo del ricorso allo strumento convenzionale. Da tale ragionamento, è conseguita la convinzione della necessità di una chiara qualificazione dei soggetti confessionali istanti, sulla base di un accertamento connotato da una parziale discrezionalità e, in ragione di ciò, assoggettato al sindacato di legittimità della giustizia amministrativa, conformemente alle regole e ai limiti elaborati dalla giurisprudenza.

Ciò detto, per il Tar Lazio, nel caso in esame, i motivi di impugnazione vengono ritenuti non ammissibili, tenuto conto del fatto che l'associazione ricorrente avrebbe ricorso allo strumento giurisdizionale per sindacare la valutazione preliminare del Governo rispetto alla natura confessionale del movimento istante, con l'obiettivo di surrogarla con un esame basato su indici e caratteri rilevanti di diverso tipo. In tal modo, quindi, si sarebbe operata una invasione dell'ambito di discrezionalità tecnica naturalmente riservato all'autorità governativa. Nel merito, poi, per i giudici amministrativi laziali, sulla convinzione che l'art. 8 della Carta fondamentale abbia fatto (e, tuttora, continui a fare) riferimento a un contenuto religioso di carattere positivo, così escludendo le posizioni aggregative tese a negare l'esistenza della trascendenza, dovrebbe ritenersi pacifica la non considerazione dell'UAAR nella veste di organizzazione confessionale. A conferma di ciò, starebbe anche il suo definirsi statutariamente come movimento filosofico e non confessionale<sup>19</sup>,

---

<sup>18</sup> La specifica giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, evocata dalla Cassazione, attiene a tre controversie riguardanti il movimento confessionale dei Testimoni di Geova, fortemente ostracizzato, come è ben noto, in diverse realtà nazionali europee. Ovvero, si tratta dei casi *Testimoni di Geova contro Austria* (sentenza n. 40825 del 98 del 31 luglio 2008), *Lang contro Austria* (sentenza n. 28648 del 03 del 19 marzo 2009) e *Testimoni di Geova contro Francia* (sentenza n. 8916 del 05 del 30 giugno 2011), ove i giudici europei hanno eccepito l'arbitrarietà della diversità di trattamento delle confessioni religiose, tutte meritevoli della sottoposizione a criteri e tecniche di gestione delle loro specificità non irragionevolmente discrezionali.

<sup>19</sup> Come già rilevato in precedenza, nel suo autodefinirsi come associazione filosofica e non confessionale l'UAAR sembra riconoscersi nell'art. 17 del Trattato di Lisbona, posto che la norma è tale da cooptare anche le associazioni ateistiche nel processo di dialogo e di consultazione operato dalle autorità comunitarie in favore dei soggetti più rappresentativi dell'associazionismo spirituale e ideale. Non meraviglia che la più importante associazione ateistica nazionale gradisca l'aggancio, ai fini di un



avente la finalità di rappresentare le concezioni atee, agnostiche e razionaliste, alla stessa stregua con cui i movimenti confessionali sono dediti alla divulgazione delle ideologie religiose in senso stretto. Tali elementi contribuirebbero a ritenere infondata la sussistenza del carattere confessionale in capo all'UAAR, che, di conseguenza, non avrebbe titolo a lamentare alcuna discriminazione, nella misura in cui tale organizzazione sarebbe meritevole di una disciplina di segno differente rispetto a quella di cui sarebbero, per la loro specificità, destinatarie le confessioni religiose.

### **3 - Associazionismo ateistico e confessioni religiose: la difficoltà dell'inserimento in una categoria inflazionata**

Il lungo iter giurisprudenziale della richiesta d'Intesa inoltrata dall'UAAR ha messo in evidenza la necessità, nel momento in cui si fa riferimento al fenomeno religioso organizzato in forme istituzionali, di dover preliminarmente intendersi in relazione alla natura delle organizzazioni confessionali come luoghi collettivi intorno ai quali prende forma la condivisione di una determinata ideologia religiosa.

In questo senso, alcuni passaggi della sentenza n. 7068 del 2014 emessa dal Tar Lazio possono ritenersi condivisibili, soprattutto laddove viene evidenziata la riconducibilità delle confessioni religiose a un volontà collettiva, giuridicamente organizzata, per la professione della trascendenza, tale da presentarsi con caratteri di netta alterità rispetto alle

---

riconoscimento formale, a un documento giuridico di natura para-costituzionale, quale appare essere il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in cui religioni e ateismi ottengono una legittimazione non solo sotto il profilo dei diritti dei cittadini, ma anche in relazione ai movimenti associativi a cui entrambi possono dare vita. Così facendo, l'Unione Europea pone, da un lato, sullo stesso piano le Chiese e le associazioni religiose e, dall'altro, le organizzazioni di carattere non confessionale, trasmettendo il messaggio secondo cui l'Europa politica presenterebbe due diversi tipi di radici ideali: la religione (come elemento caratterizzante la storia e la tradizione dei principali Paesi occidentali) e l'ateismo (come portato della memoria storica degli ex Paesi socialisti). Ciò in quanto "(...) l'Europa non ha religione. Ma non è contraria alle religioni. Non è atea ma è a-teista. Non è, cioè, contro i teismi: per il semplice fatto che non si pone il problema di Dio. Ma neppure è positivamente agnostica. È separata dal fenomeno sociale a finalità religiosa. (...). Da tutta la sua storia e dalle fonti del diritto europeo si ricava un, ancorché non espresso, principio di non identificazione con le religioni positive, in particolare quelle cristiane che ne hanno accompagnato la storia, ma contemporaneamente anche con gli ateismi e gli agnosticismi (...)". Così **N. COLAIANNI**, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neo-separatismo europeo*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2011, p. 690.



forme militanti di ateismo, agnosticismo e razionalismo. Sotto questo punto di vista, tuttavia, proprio ricollegandosi al pensiero seguito dai giudici amministrativi laziali nella vicenda in esame, appare essere non sempre dirimente (in termini relativi) l'esclusivo riferimento all'elemento del "divino" come parametro centrale per l'individuazione di una organizzazione confessionale, dal momento che l'esperienza contemporanea delle Intese ha consentito la conclusione di accordi con i buddisti (legge n. 245 del 2012) e gli induisti (legge n. 246 del 2012), caratterizzantesi come gruppi spirituali non individuanti un essere trascendente al centro della loro personale speculazione religiosa<sup>20</sup>. Parallelamente, va anche rilevato come vi siano delle organizzazioni religiose, quali quelle riconducibili all'Islam, che rifuggono (per scelta propria o per difficoltà intrinseca) da una organizzazione contraddistinta dal ricorso a caratteri e a peculiarità strutturali di natura centralistica (come nel caso della Chiesa di Roma), rendendo difficile la misurazione della loro rilevanza sociale<sup>21</sup> in virtù della vigenza di una legislazione (costituzionale e ordinaria) che ha, con tutti i limiti che le sono insiti, nel

---

<sup>20</sup> Soprattutto, la totale mancanza di centralità delle divinità nelle pratiche religiose e nelle dottrine buddiste, di tutte le epoche, ha fatto considerare, da parte di alcuni studiosi contemporanei, il Buddhismo come una religione "senza Dio", ponendo la questione della compatibilità tra la definizione come confessione religiosa e la sua natura dichiaratamente atea. Un problema che non può dirsi essere astratto o accademico *tout court*, dato che è evidente che esso può avere effetti sia sulla categoria delle confessioni religiose, e sulla sua relativa estensione, sia sulla stessa nozione di "religione" (e dei connessi diritti a essa riferiti). Così, nella specifica contingenza della sentenza n. 7068 del 2014, sarebbe stato più opportuno, da parte del Tar Lazio, far riferimento alla espressa scelta statutaria dell'UAAR di escludere i caratteri di confessione religiosa, rilevabili dalla elezione del modello giuridico dell'associazione di promozione sociale in luogo della configurazione esterna come ente culturale (conformemente alle indicazioni della legge n. 1159 del 1929), così da negare fondamento, per tal via, nei fatti, anche dal punto di vista nominalistico, al criterio dell'autoqualificazione confessionale. Su questo punto su veda anche **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27/2014, pp. 7-8.

<sup>21</sup> Ciò con rilevanti conseguenze in termini di facoltà di pieno vissuto delle loro specificità, anche a causa di una sorta di "paura della libertà" che sembra non incoraggiare le pubbliche istituzioni a orientarsi verso una concreta e matura laicità, ispiratrice di una rinnovata politica ecclesiastica, che appare essere tanto più necessaria in seguito alla avvenuta individuazione (almeno in astratto) della non identificazione e dell'equilibrio tra le diverse tensioni ideali come principi di struttura dell'ordinamento costituzionale. In questo senso **A. MANTINEO**, *Associazioni religiose e "nuovi movimenti" religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, pp. 3-4.



modello delle confessioni religiose lo strumento di ricognizione del ruolo pubblico dell'associazionismo spirituale.

Come si vede, la problematicità dell'individuazione nel diritto comune italiano di una qualificazione giuridica per le organizzazioni confessionali e per le associazioni religiose, tale da presentare caratteri di coerenza con i principi fondamentali dettati dalla nostra Carta costituzionale (e che possa risultare rispettosa dell'autonomia costituzionalmente garantita proprio ai soggetti confessionali), sembra essere complicata a causa della presenza nel panorama sociale proprio di movimenti, come quelli ateistici e di libero pensiero, che difficilmente potrebbero avvalersi degli strumenti di cooperazione tra pubblici poteri e confessioni religiose disegnati dal legislatore costituente.

Ciò detto, in virtù dell'assenza in Costituzione di una definizione esplicita su cosa debba intendersi per "confessione religiosa", si può dedurre che, nell'evocarla, i Costituenti abbiano avuto presente un modello ben individuato: la Chiesa cattolica. Vale a dire, un soggetto religioso dotato di un'organizzazione complessa, riconosciuta, strutturata con un apparato normativo, munita di un sistema di poteri ampio, antico e diffuso (i dicasteri vaticani, le diocesi, le parrocchie, i grandi ordini religiosi) e dotata di un significativo radicamento nella società nazionale. Da quel modello, i Padri Costituenti, in funzione di ampliamento dei soggetti ammessi allo speciale regime sino allora riservato solo alla religione dello Stato, hanno creato la categoria delle confessioni religiose, considerando, peraltro, come rientrante in tale ambito anche la stessa Chiesa di Roma<sup>22</sup>. Nella logica di pensiero dell'Assemblea Costituente, le confessioni religiose diverse dalla cattolica, di cui al comma II dell'art. 8, sarebbero quelle organizzazioni religiose presentanti caratteri se non uguali, almeno analoghi, a quelli posseduti dalla Chiesa cattolica. A queste altre confessioni veniva costituzionalmente prospettato, a mezzo del comma III dello stesso art. 8, un sistema di relazioni con lo Stato simile, ma

---

<sup>22</sup> In sede di elaborazione della nuova Carta costituzionale, è stato pacificamente ritenuto conferibile anche alla Chiesa cattolica la definizione di organizzazione confessionale, concependo quest'ultima come la forma apicale dell'associazionismo a fini religiosi nel momento in cui esso si presenta sotto la veste di movimenti caratterizzati per la rilevabilità di strutture articolate, con significativo seguito sociale e con forte inserimento nella realtà storico-culturale italiana. In questo modo, con la confezione dell'art. 8, si sarebbe inteso garantire anche al numero indeterminato di confessioni acattoliche una disciplina giuridica corrispondente, nei suoi aspetti generali e di massima, a quella riconosciuta alla Chiesa cattolica a mezzo del dettato dell'art. 7 (e del sistema concordatario presupposto da tale norma). Cfr. **V. TOZZI**, *Le confessioni prive d'Intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 10.





non uguale, a quello riservato alla Chiesa di Roma dall'art. 7 della Carta: la disciplina convenzionata a mezzo delle Intese. Il riconoscimento della qualifica di "confessione religiosa" da parte dei pubblici poteri ha così presupposto la rilevabilità di elementi (quelli, poi, posti dall'attività interpretativa della Corte di Cassazione e della Consulta) che non sarebbe possibile individuare in tutte le formazioni sociali spiritualmente caratterizzate. Ne deriva che i soggetti che ne sono privi risultano non conformi rispetto al modello immaginato da questo micro-settore della normativa costituzionale e, pertanto, incorrono nell'esclusione da quanto, in termini di libertà e di benefici, le relazioni dirette con lo Stato garantiscono alle sole confessioni religiose.

Con pochi dubbi, l'assetto disegnato dagli artt. 7 e 8 della Carta non è tale da favorire le aspettative di riconoscimento e di legittimazione giuridica avanzate dai gruppi ateistici, in quanto norme riguardanti i soli soggetti collettivi di vertice della religiosità, e pensate in forma specifica a loro appannaggio<sup>23</sup>. Le difficoltà di inserimento dell'ateismo militante e proselitico in schemi giuridici predisposti dal legislatore costituente per le realtà aggregative religiose di "prima grandezza"<sup>24</sup>, tuttavia, non deve condurre a ritenere che la libertà della non credenza vada collocata in un orizzonte giuridico diverso da quello riservato alla libertà religiosa in senso stretto. Infatti, tenendo conto del fatto che l'ateismo e la religione (nelle diverse sfumature e modalità di rappresentazione sociale, a livello individuale e aggregativo, assunte dai due fenomeni, diversi ma interdipendenti) sono parte di una fenomenologia unitaria, deve ritenersi che le facoltà negative implicate dal diritto di libertà religiosa possano essere agevolmente estese anche alle posizioni ideologiche di matrice ateistica, agnostica e indifferentistica, aventi già come naturale strumentario giuridico di tutela e di garanzia l'insieme della guarentigie afferenti alla libertà di manifestazione del pensiero<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Cfr. **N. FIORITA, F. ONIDA**, *Anche gli atei credono*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 1, p. 28.

<sup>24</sup> Pur ritenendo, come nel caso dell'UAAR, che la militanza ateistica attiva possa determinare la costituzione di vere e proprie comunità, deve anche evidenziarsi come le posizioni ideali di negazione della trascendenza, per la loro intrinseca tendenza a rifiutare le codificazioni e gli schematismi gerarchici, non sempre riescono a coagularsi in forme organizzate contraddistinte da un accentuato livello di istituzionalizzazione. Il che dimostrerebbe, ulteriormente, come, sotto molti aspetti, possa essere forzata una estensione alle associazioni ateistiche del regime giuridico previsto per le organizzazioni confessionali. In questo senso **D. LOPRIENO**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 139.

<sup>25</sup> Cfr. **C. CARDIA**, *Conclusioni. Evoluzione sociale, ateismo e libertà religiosa*, in *Quad. dir.*



Il tema della libertà costituzionale dell'ateismo militante e associativo può trovare una adeguata garanzia non solo, e non tanto, negli artt. 2, 3 e 18 e 21 della Carta, ma anche nella dimensione collettiva di partecipazione alla spiritualità presupposta dall'art. 19 Cost. Infatti, tutte le posizioni religiose (e areligiose) a livello comunitario possono trovare una soddisfacente protezione costituzionale nelle garanzie dell'art. 19, nella misura in cui l'ordinamento giuridico nel suo complesso è tenuto a prendere atto delle diversità di "credenza" collettiva rappresentate dalla fede e dalla miscredenza, entrambe meritevoli di tutela ove cospirino al perseguimento dell'obiettivo centrale posto alla base della convivenza giuridicamente ordinata nei suoi presupposti generali dalla Carta costituzionale: il miglioramento e il perfezionamento della personalità umana<sup>26</sup>. In questo senso, il sentimento di comunione e partecipazione che può rinvenirsi alla base dell'associazionismo militante ateistico, nel momento in cui è in grado di proporre una spiritualità autentica fondata su un positivo spirito di solidarietà umana, benché svincolata dal riferimento al soprannaturale, sembra partecipare appieno del disegno costituzionale cospirante per la massima realizzazione spirituale e materiale dei consociati tutti<sup>27</sup>. Il generalizzato riconoscimento dell'esistenza di valori, legati al concetto della dignità della persona umana e aventi una giustificazione razionale che li colloca nella posizione di minimo comune denominatore delle culture religiose e areligiose,

---

*pol. eccl.*, 2011, 1, p. 219.

<sup>26</sup> In questo senso, può ben dirsi che il legislatore costituente, prendendo atto di come l'esperienza dell'Illuminismo abbia determinato il pieno sdoganamento culturale del pluralismo religioso e la legittimazione dell'ateismo e dell'indifferentismo religioso come comportamenti leciti della persona umana, abbia individuato l'obiettivo della promozione umana come metodo di approccio alla religiosità, intesa come comportamento individuale strumentale alla realizzazione di questo fine. Per cui, l'attenzione alle forme associative religiose è da ritenersi giustificata solo nella misura in cui essa è funzionale alla soddisfazione dei bisogni dell'individuo. Si veda **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. Coppola e C. Ventrella (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Cacucci, Bari, 2012, p. 236.

<sup>27</sup> Così deve ritenersi che, al cospetto della legislazione costituzionale e ordinaria, non potrebbe mai essere accettata una distinzione tra i consociati in virtù della loro scelta teistica o ateistica (e, quindi, tra credenti o non credenti), con differenziazioni irragionevoli anche in ordine alle formazioni sociali create per il perseguimento dei loro convincimenti ideali. Ciò in quanto tutti i cittadini devono ritenersi portatori di un proprio intangibile patrimonio di spiritualità (sia religiosa che laica), e titolari della facoltà di seguire i dettami della propria coscienza, senza che lo Stato sostenga l'espandersi provocatorio di un'etica su un'altra. In dottrina **P. BELLINI**, *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1985, p. 91 e ss.



cospirerebbe favorevolmente a una considerazione dell'associazionismo ateistico nel quadro di tutele predisposte dagli artt. 18 e 19 della Carta<sup>28</sup>. Se il fine comune è individuabile nella promozione dell'Uomo e nel benessere complessivo (materiale e spirituale) della convivenza comunitaria, la concreta realizzazione di questo obiettivo può essere interpretata da ciascuna aggregazione ideale in funzione dei propri principi e in ragione delle proprie attitudini, avvalendosi delle facoltà operative predisposte dal progetto costituzionale di libertà democratico, pluralista e laico.

Ne consegue, la non eccentricità di una tutela delle posizioni teistiche e ateistiche nell'alveo della norma cardine posta a tutela della libertà religiosa dal legislatore costituente, laddove la religiosità positiva e negativa, allo stesso tempo, siano ritenute funzionali alla crescita individuale e collettiva, e atte, pur se con modalità diverse, a contribuire al progresso e al benessere dell'organizzazione sociale nel suo complesso<sup>29</sup>.

#### 4 - Conclusioni

Come ben si vede, la vicenda giudiziaria specifica che ha visto l'UAAR come protagonista offre l'occasione per una riflessione in ordine all'attenzione che l'ordinamento giuridico vigente riserva alla dimensione associativa connessa, positivamente o negativamente, alla trascendenza, nella prospettiva ampia delle garanzie di libertà del suo manifestarsi, organizzarsi, e agire, senza limiti o differenziazioni di trattamento indotte dalla specificità delle idealità perseguite.

---

<sup>28</sup> Ciò ben può comprendersi ritenendo che la dignità della persona, di cui la libertà di coscienza è il cuore (*principium conscientiae libertatis*), quale che sia la cultura e la formazione spirituale che ogni individuo porta con sé, vada protetta e tutelata come bene preminente per un ordinamento giuridico-costituzionale realmente liberaldemocratico e pluralista. Cfr. **G. DI COSIMO**, *Coscienza e Costituzione. I limiti del diritto di fronte ai convincimenti interiori della persona*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 80-91.

<sup>29</sup> Ciò in quanto lo Stato democratico contemporaneo ha il compito di tutelare la libertà di coscienza dei singoli e dei gruppi, da cui deriva l'impegno a garantire, tra i suoi obiettivi, il rispetto di tutte le formazioni sociali ideali e anche, ovviamente, dell'associazionismo ateista. Un impegno che non deriva dal fatto che le pubbliche istituzioni possano o meno considerare l'ateismo in sé migliore di qualunque religione, ma dalla convinzione che anche la spiritualità e l'etica di matrice atea siano strumentali, pur nella diversità qualitativa del messaggio offerto ai consociati, al perfezionamento e al miglioramento della personalità umana.



Nella esperienza pratica italiana, si assiste a manifestazioni di una cultura della laicità che chiedono alle istituzioni di misurarsi col fatto che l'Uomo, ogni persona, di qualunque visione del mondo sia portatrice, è, a un tempo, sodale in un determinato contesto politico-sociale (lo Stato, le comunità intermedie), ma anche portatore individuale e collettivo di interessi, bisogni, esigenze e richieste verso i pubblici poteri nei quali riconosce i primi interlocutori obbligati per la soddisfazione delle istanze di libertà avanzate. In questo quadro di riferimento, si constata come le agenzie di pensiero più influenti, espressive di proprie visioni ideali (vale a dire, le religioni socialmente dominanti, sostenute da alcuni partiti politici o gruppi lobbistici di riferimento), cercano di imporre il proprio punto di vista, in nome della pretesa oggettività dei propri valori o del peso sociale della propria organizzazione.

La dialettica politico-sociale fra questi fenomeni impone alle istituzioni democratiche di esprimere una sensibilità in grado di misurarsi con queste divergenti tendenze, senza reprimere ingiustificatamente l'una o l'altra, pena la riduzione della libertà e del complessivo tasso di laicità del sistema democratico contemporaneo. Ragionando in questi termini, i pubblici poteri dovrebbero, in una prospettiva di superamento dei modelli pregressi di ingiustificato favore per specifici orientamenti ideali di parte, operare per l'affermazione di un approccio verso l'associazionismo ideologico genericamente inteso fondato sul rilievo della strumentalità dei fenomeni aggregativi rispetto all'obiettivo primario del perfezionamento e dello sviluppo della persona umana (i cui diritti fondamentali sono oggetto di tutela costituzionale, sia come singolo che nelle formazioni sociali). La concreta affermazione di questo metodo potrebbe aversi a mezzo di una migliore definizione normativa del quadro di riferimento comune, in una logica di pieno rispetto dei principi di laicità e di uguaglianza, da realizzarsi approvando una legge generale sulle libertà religiose, in gestazione ormai da decenni<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> La storia delle proposte di legge in materia di libertà religiosa risale al 13 settembre 1990, quando, per la prima volta, si ebbe l'approvazione in sede governativa del disegno di legge recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, poi trasmesso alle Camere. Da allora, numerosi e infruttuosi sono stati i tentativi di superare, attraverso l'approvazione di una legge di sistema, la penalizzante e discriminatoria disciplina normativa fascista concernente le organizzazioni confessionali acattoliche, tuttora vigente a danno dei soggetti non beneficiari di un'Intesa con lo Stato (e menomante, in termini di libertà, per certi versi e in senso lato, anche le forme organizzate dell'ateismo). Probabilmente, la constatata uniformità delle proposte presentate, dal 1990 a oggi, se, da un lato, è tale da evidenziare l'assenza di un reale contenzioso tra le forze politiche di differente estrazione ideale, dall'altro, potrebbe far



Una normazione di carattere generale, che definisca i diritti basilari di tutti i soggetti (individui e gruppi) in materia religiosa, avendo una funzione di indirizzo e di attuazione delle prescrizioni costituzionali, consentirebbe, come primissimo auspicabile esito, il superamento definitivo della legislazione fascista sui “culti ammessi”, la cui perdurante vigenza costituisce una eccentricità contrastante con la legalità costituzionale inaugurata con la Carta repubblicana del 1948<sup>31</sup>. Quindi, l’auspicato intervento legislativo, soddisfacendo l’esigenza della predisposizione degli strumenti normativi necessari per l’attuazione delle istanze di libertà individuali e collettive connesse alla dimensione della spiritualità, in luogo di valorizzare prioritariamente la contrattazione fra pubblici poteri e autorità religiose (di diverso ordine e grado), potrebbe consentire l’effettivo godimento a tutti di un livello minimo e paritario di diritti in materia religiosa. In questo modo, in una prospettiva di coerenza con il disegno laico e pluralista della Carta, si definirebbe correttamente la relazione intercorrente fra le normazioni unilaterali a tutela delle libertà di pensiero e di religione e le discipline bilateralmente convenute con i soggetti confessionali (tuttora, come si è argomentato, discrezionalmente ammessi all’accordo), evidenziando come l’esercizio autonomo (e non mediato dalla consultazione con i gruppi d’interesse) della funzione legislativa possa essere reale garanzia di una disciplina pienamente informata ai canoni della laicità e dell’eguaglianza<sup>32</sup>. Infine, la scelta di

---

pensare a una difficoltà di coagulazione dei consensi proprio intorno allo strumento della legge organica. Per una ricostruzione dettagliata dell’evoluzione storica dei progetti di legge relativi alle libertà religiose si veda **L. DE GREGORIO**, *Le alterne vicende delle proposte di legge sulla libertà religiosa*, in V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 54-67.

<sup>31</sup> Un’anomalia che rappresenta plasticamente la difficoltà della transizione dal sistema confessionista, avente il suo baricentro normativo nel Concordato del 1929, a quello pluralista disegnato in sede di Assemblea Costituente. Un passaggio tuttora non del tutto compiuto, a causa delle resistenze poste in essere dalla Pubblica Amministrazione (sovente dimentica delle sollecitazioni all’imparzialità poste dall’art. 97 Cost.), da una giurisprudenza ancora restia a sanzionare gli ingiustificati privilegi goduti dalla Chiesa cattolica, e, soprattutto, dal legislatore, restio ad approvare un provvedimento organico di disciplina della libertà religiosa, tale da proporre una regolamentazione di diritto comune pienamente conforme agli indirizzi democratici e pluralisti della Carta. In proposito **G. CASUSCELLI**, *Il pluralismo in materia religiosa nell’attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. Domianello (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 35 e ss.

<sup>32</sup> In proposito **M. PARISI**, *Diritto civile e religioni. Tra legislazione unilaterale dello Stato e normativa bilateralmente convenuta*, in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica*



dettagliare in un testo normativo ordinario il contenuto di alcuni diritti fondamentali già costituzionalmente protetti potrebbe offrire, come nel caso dell'ateismo, parametri più dettagliati per l'attività interpretativa dei giudici e per quella specificativa del legislatore<sup>33</sup>. In tal modo, per un verso, si porrebbe rimedio all'inerzia (a volte consapevole e tutta politica) delle Camere nell'attivarsi per la piena operatività dei diritti di libertà e, per un altro verso, si conterrebbe l'attività pretoria dei giudici, che pure si è meritoriamente distinta per il superamento parziale dei vuoti legislativi e per la funzione di stimolo all'attività di codificazione<sup>34</sup>.

L'adozione in via definitiva, dopo numerosi tentativi infruttuosi, di una disciplina giuridica di sistema delle libertà religiose, nel fornire ai singoli come ai soggetti collettivi un quadro comune di certezze giuridiche in ordine alla fruizione delle libertà di pensiero, di coscienza, di fede e di miscredenza, risulterebbe in sintonia anche con i principi e gli orientamenti maturati in sede internazionale attraverso la Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, la Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo del 1950, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2000, e il più recente Trattato costituzionale europeo del 2007 (che, come già rilevato, a mezzo del dettato dell'art. 17 ben si presterebbe a garantire un riconoscimento alle forme associate a carattere spiritualistico, teoretico e filosofico - anche di matrice ateistica e indifferentistica -, con una conseguenza tutela delle loro istanze di libertà<sup>35</sup>).

---

*delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Campobasso, 2014, p. 107 e ss.

<sup>33</sup> In questo senso, la legge organica in materia di libertà religiose, di cui si auspica il varo, potrebbe anche contribuire alla identificazione dei caratteri costitutivi delle organizzazioni confessionali, così da conferire il procedimento di loro individuazione alla discrezionalità tecnica e non affidarlo, come pure avviene attualmente (e in spregio dei segnalati indirizzi giurisprudenziali di diverso tenore) alla mera selezione politica degli interlocutori graditi dal Governo. In questo ordine d'idee **V. TOZZI**, *Cosa intendo per "disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione"*, in M. Parisi (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, cit., p. 18.

<sup>34</sup> Cfr. **G. ROLLA**, *La libertà religiosa in un contesto multiculturale*, in E. Ceccherini (a cura di), *Pluralismo religioso e libertà di coscienza*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 81-134.

<sup>35</sup> Sebbene ciò, prevalentemente, a mezzo di strumenti di *soft law* che, come si è constatato nell'analisi dell'evoluzione del diritto comunitario, hanno poi costituito un valido supporto concettuale per l'elaborazione (e, talvolta, per la negoziazione) di successivi atti dotati di forza vincolante (ovvero atti di *hard law*). Cfr. **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di Intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pp. 191-192. In tema anche **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Un'Intesa per gli atei?*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 13-14, per il quale la parificazione, sul piano della tutela giuridica, delle credenze religiose e delle convinzioni non religiose organizzate risulterebbe, in sede comunitaria, già al Trattato di Amsterdam del 1997, ove le istituzioni europee sono invitate a prendere in considerazione unitariamente le Chiese e le organizzazioni non





La mancanza di una legge comune in tema di libertà religiosa, in grado di specificare e attuare le guarentigie costituzionali, sembra accentuare la presunta problematicità della disciplina giuridica del fenomeno ateistico, dato che è tale da evidenziare le criticità del sistema delle discipline negoziate e le difficoltà dell'inveramento dell'eguale libertà per i "diversamente credenti". Da quanto detto, non può che trarsi la consapevolezza per cui la legge generale sulle libertà religiose costituisca un esito indifferibile per l'attività di tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento, dato che, per suo mezzo, la condizione giuridica di qualsiasi collettività organizzata per finalità spirituali (pur se già protetta dai principi generali di libertà e di garanzia rispetto a possibili discriminazioni da parte delle autorità legislative e amministrative, di cui agli artt. 18, 19 e 20 della Carta) potrebbe beneficiare di una disciplina giuridica delle sue condizioni di esistenza e operatività, emanata dallo Stato autonomamente, in maniera generale e uguale per tutti.

Con ciò, rimediando, in parte, alla situazione di disuguaglianza e di discriminazione di molti gruppi ideali, non destinatari dei privilegi concessi soltanto (e anche in forma diseguale tra loro) ai soggetti confessionali destinatari della legislazione bilateralmente convenuta. In questo senso, l'esclusione di molti soggetti collettivi, contraddistinti dal carattere del perseguimento degli interessi religiosi (in forma diretta o indiretta, come nel caso dell'ateismo), dalla disciplina fiscale di natura promozionale, solo perché non rientranti nella categoria delle organizzazioni confessionali (e, nello specifico, di quelle beneficiarie di un accordo con lo Stato) sembra integrare una disparità di trattamento costituzionalmente poco giustificabile. Non è eccentrico dubitare della legittimità costituzionale della limitazione all'accesso ai benefici di natura economica (come l'8 per mille Irpef o la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali dei cittadini) a vantaggio delle sole confessioni religiose "intesizzate", tenuto conto del fatto che tale realtà normativa e di fatto dimostrerebbe l'incongruità di una disciplina del fenomeno religioso fondata, prevalentemente, sulla logica della contrattazione diretta con i singoli gruppi organizzati e socialmente più radicati. Invece, l'auspicata legge organica, unilaterale e attuativa delle libertà costituzionali vigenti, potrebbe conseguire il positivo risultato di una regolamentazione

---

confessionali, prevedendo per l'Unione l'impegno a rispettare gli specifici status nazionali dell'associazionismo spirituale e filosofico (comprendendo, in quest'ultimo ambito, anche le forme associative dell'ateismo). Una tendenza che, poi, si sarebbe rafforzata, nell'ottica della non discriminazione per tutte le posizioni ideali, con le direttive 2000/43/CE e 2000/78/CE.



legislativa della materia in forme rispettose dei canoni di eguaglianza, generalità e astrattezza caratterizzanti la forma laica della democrazia repubblicana contemporanea, così come desumibile dallo spirito degli artt. 2, 3, 19 e 20 della Carta<sup>36</sup>.

L'alternativa che si pone, allora, è se mantenere fermo l'aggancio alle ascendenze culturali tradizionali (e più conservatrici) nell'interpretazione, e nell'applicazione concreta, del complessivo progetto costituzionale di libertà, oppure impegnarsi nella ricerca di un linguaggio culturale e giuridico ispirato a un universalismo concreto, in grado di promuovere una considerazione della disciplina della libertà religiosa (e dei molteplici comportamenti, anche areligiosi, a essa connessi) che possa essere realmente in sintonia con la tensione alla promozione umana e al riconoscimento di tutte le identità ideali di cui è permeata, per l'appunto, la Carta fondamentale attualmente vigente<sup>37</sup>.

## ABSTRACT

The attention given by the constituent Assembly to the individual and associated way of enjoying the religious freedom, in the logic of protection of the spiritual interests of the human person, should be such as to promote, as a natural consequence of this basic structure of the Constitution, a balanced system in

---

<sup>36</sup> In questo senso, secondo **F. FRENI**, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello della laicità «all'italiana»*, Jovene, Napoli, 2013, pp. 103-104, si potrebbe immaginare un ampliamento del campo di applicazione dell'art. 20 Cost., tenendo conto di come la finalità di religione o di culto vada considerata anche in senso negativo. Ovvero, facendo rientrare fra i destinatari della norma anche le formazioni ateistiche (oltre ai gruppi di nuova costituzione o ai movimenti dissidenti che si staccano dalla Chiesa "madre"), si consentirebbe a tutti i gruppi etici (e, generalmente, promotori di iniziative in connessione con il progresso spirituale della società) di inserirsi paritariamente nel settore delle iniziative promotrici degli inderogabili canoni della dignità dell'Uomo, della democrazia e della libertà.

<sup>37</sup> **G. CASUSCELLI**, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., novembre 2007, p. 26, invita ad abbandonare "(...) ogni strategia conservatrice che miri a eludere o raggirare il tema centrale delle libertà di religione come diritto di tutti gli individui", in quanto se è realmente sincera l'intenzione di «(...) restare nel quadro della legittimità costituzionale, la concezione "positiva" della laicità non può operare solo nei ristretti confini della regolamentazione pattizia (...) ma deve espandersi nella più ampia sfera del diritto comune. L'assetto pluralistico e il carattere interventista della Repubblica non consentono che la libertà religiosa assurga al rango di diritto promozionale per alcuni, e sia ridotta per altri a mera tolleranza».



relation to the official contacts between the State and the religious denominations. However, there is the fact of public policies excessively benevolent towards some religious denominations, which causes damage to the affirmation of equal freedom for all individuals, regardless of their cultural orientation, religious or non-religious it is. With the visible manifestation of the atheism (in a public and associated way), doctrine and jurisprudence are called to identify the most appropriate forms of legal protection for some specific group experiences, related, in any case, in the broadest sense, to the religious and spiritual dimension of human life.

**KEYWORDS:** Ateismo; libertà religiosa; legislazione bilateralmente convenuta. Atheism; freedom of religion; bilaterally agreed legislation.