



## **Ilia Pasquali Cerioli**

(associato di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Milano,  
Dipartimento "Cesare Beccaria")

### **Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.<sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** 1. La sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale – 2. La portata assiologica (e non meramente procedimentale) del principio di bilateralità pattizia – 3. Valenza assiologica e profili attuativi nell'esercizio della bilateralità pattizia – 4. L'isolamento della dinamica bilaterale dalla promozione di un effettivo pluralismo confessionale – 5. Brevi annotazioni finali- 6. Appendice.

#### **1 – La sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale**

Con la sentenza n. 52 del 2016 la Corte costituzionale ha ritenuto che non spettasse alla Corte di Cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con la quale il Consiglio dei Ministri aveva negato, nella specie, all'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) l'apertura delle trattative per la stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.. I giudici di Palazzo della Consulta hanno così risolto a favore del Governo il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Presidenza del Consiglio avverso la sentenza n. 16305 del 2013 delle Sezioni unite della Cassazione, che, pronunciandosi ex art. 111, ottavo comma, Cost., avevano respinto il ricorso erariale contro la sentenza n. 6083 del 2011 del Consiglio di Stato, favorevole alla sindacabilità, in quanto atto non politico, del succitato diniego.

La pronuncia costituzionale offre il fianco a numerose osservazioni critiche. La complessità del caso - che ha impegnato, si è detto, i massimi organi giurisdizionali del Paese - richiederebbe un'analisi puntuale di ogni tappa del percorso motivazionale. Tuttavia, l'importanza delle questioni affrontate invita a considerazioni generali, che, per schematizzazione espositiva, cercherò di illustrare seguendo la logica argomentativa del provvedimento.

Nel paragrafo 4 della sentenza n. 52 del 2016 il giudice delle leggi individua il *thema decidendum*, consistente:

---

<sup>1</sup> Contributo sottoposto a valutazione



- (i) per il Governo, nell'asserita lesione della sua funzione di indirizzo politico, che il ricorrente ritiene assolutamente libera nel fine invocando gli articoli 7, 8, terzo comma, 92 e 95 Cost., a opera dell'affermata giurisdizione sull'atto di diniego all'avvio delle trattative;
- (ii) per la parte interveniente (l'UAAR), a sostegno della sentenza n. 16305 del 2013 della Suprema Corte, nella sindacabilità di tale diniego, in quanto l'azionabilità della pretesa di apertura delle trattative sarebbe corollario dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, posta dall'art. 8, primo comma, Cost. al fine di impedire che una discrezionalità politica determini arbitrarie discriminazioni a svantaggio di alcuni gruppi istanti;
- (iii) per i giudicanti, accanto ai nodi precedenti, anche nella configurabilità, o meno, di una pretesa giustiziabile alla conclusione delle trattative, profilo rimasto insoluto nella decisione delle Sezioni unite, che non si erano volutamente pronunciate sulla questione.

Circoscritto l'oggetto della controversia, il paragrafo 5 della sentenza, suddiviso in tre sottoparagrafi, illustra le ragioni di fondatezza del ricorso avanzato dal Presidente del Consiglio.

Il punto 5.1 contiene una disamina introduttiva redatta nel solco della giurisprudenza costituzionale pregressa, dalla quale si possono evincere dieci assunti:

- (i) l'art. 8, terzo comma, Cost. estende alle confessioni diverse dalla cattolica un (asserito) "metodo" della bilateralità;
- (ii) le intese sono volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascun gruppo di fede, concedendo particolari vantaggi o imponendo determinate limitazioni oppure attribuendo rilevanza nell'ordinamento ad atti confessionali;
- (iii) la ripetitività di contenuti che si riscontra nei documenti pattizi sottoscritti sin ora, dipendente in ultima analisi dalla mera volontà delle parti contraenti, non intacca la finalità tipica delle fonti bilaterali;
- (iv) siffatta disciplina dei rapporti con le confessioni, speciale e derogatoria, potrebbe essere fonte di discriminazioni se regolata in via unilaterale;
- (v) la presenza di un'intesa non può essere una condizione imposta dai pubblici poteri al fine di consentire alla



- comunità di fede l'esercizio delle libertà di organizzazione e di azione o il godimento delle norme previste in altri settori dell'ordinamento, in quanto tali libertà sono comunque garantite, in modo eguale, dai primi due commi dell'art. 8 Cost e dal successivo art. 19;
- (vi) allo stato attuale del diritto positivo, la mancata stipulazione di un'intesa non è di per sé incompatibile con la garanzia di uguaglianza riconosciuta alle confessioni diverse dalla cattolica;
  - (vii) la Costituzione assicura al massimo grado la libertà religiosa e non impone la previsione di una disciplina generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla quale possano aspirare solo le confessioni munite di accordo, come invece avviene negli ordinamenti presi in considerazione dalla giurisprudenza Cedu richiamata dalle Sezioni unite;
  - (viii) l'ordinamento italiano è caratterizzato dal principio di laicità e dai corollari dell'equidistanza e dell'imparzialità nei confronti di ogni confessione religiosa, sicché l'intesa non è uno strumento di realizzazione dell'uguaglianza, complessivamente tutelata dagli artt. 3, 8, primo e secondo comma, 19 e 20 Cost.;
  - (ix) l'art. 8, terzo comma, Cost. non è indissolubilmente legato ai due commi precedenti né, quindi, al perseguimento dei principi di uguaglianza e pluralismo in materia religiosa; esso ha l'autonomo significato di estendere alle confessioni diverse dalla cattolica il cd. "metodo" bilaterale, che necessita dell'incontro della volontà di entrambe le parti a partire dalla decisione di avviare le trattative;
  - (x) spetta al legislatore, eventualmente, la decisione di introdurre una regolamentazione compiuta del procedimento di stipulazione delle intese, recante parametri oggettivi, dunque vincolanti per il Governo, cui attenersi nella scelta degli interlocutori confessionali.

Il punto 5.2 afferma che ostano ragioni "istituzionali" e "costituzionali" a una pretesa giustiziabile di avvio delle trattative (in quanto) preordinate alla conclusione di un'intesa; supportano l'assunto sette argomentazioni nodali:



- (i) il “metodo” della bilateralità, soprattutto in assenza di una disciplina legislativa procedimentale, pretende una concorde volontà delle parti nell’iniziare le trattative, prima ancora che nel condurle e nel concluderle;
- (ii) il procedimento sotteso all’art. 8, terzo comma, Cost. ha lo scopo unitario di tendere alla stipulazione dell’intesa, ragione per la quale l’apertura del negoziato, altrimenti “illusoria”, è strutturalmente e funzionalmente collegata al suo esito positivo;
- (iii) la mancata giustiziabilità del diniego all’avvio delle trattative consegue all’insussistenza di una pretesa alla loro conclusione positiva, anche per l’assenza di strumenti idonei a garantirla e a imporla al Governo;
- (iv) la realtà “mutevole e imprevedibile” dei rapporti politici “nazionali e internazionali” può indurre l’Esecutivo, nell’esercizio della sua discrezionalità politica, a ritenere non opportuno “concedere” l’avvio delle trattative, da cui potrebbe derivare, a prescindere dalle vicende pattizie successive, anche solo un implicito effetto di “legittimazione” dell’interlocutore;
- (v) l’unico limite a tale discrezionalità politica consiste nel rispetto dei principi costituzionali;
- (vi) l’attività del Governo non soggiace a norme specifiche che lo obblighino a negoziare e a stipulare le intese, in quanto l’*iter* seguito sin ora deriva solo dalla prassi, che non ha prodotto diritto;
- (vii) l’Esecutivo risponde della sua discrezionalità in termini di responsabilità politica dinnanzi al Parlamento, che può doverosamente esercitare, visti i delicati interessi protetti dall’art. 8, terzo comma, Cost., un controllo effettivo, fin dalla fase preliminare all’apertura vera e propria delle trattative, sulle deliberazioni per legge spettanti al Consiglio dei Ministri.

Il punto 5.3 contiene sette precisazioni finali, volte a circoscrivere gli effetti di una così marcata assegnazione al Governo del potere di disporre, a discrezionale uso politico, delle fonti *ex art. 8, terzo comma, Cost.*:

- (i) la decisione di non avviare le trattative non può produrre nell’ordinamento giuridico effetti ulteriori a quelli cui l’atto di diniego è preordinato;



- (ii) tale atto, nella parte in cui nega la natura di confessione religiosa al gruppo istante, non ha efficacia esterna al procedimento sotteso all'art. 8, terzo comma, Cost. e non può pregiudicare ad altri fini i principi protetti dagli articoli 3, 8, 19 e 20 Cost.;
- (iii) ogni diverso atto che pretendesse di fondarsi sulla mancata qualificazione confessionale del gruppo interessato da parte del Governo, assunto in contesti estranei a quello delle iniziative prodromiche all'avvio dei negoziati, può essere oggetto di controllo giurisdizionale;
- (iv) nel "delicato" ambito del pluralismo religioso il sindacato del giudice è posto a garanzia dell'uguaglianza di tutte le confessioni religiose, garantita dagli articoli 3, 8, 19 e 20 Cost.;
- (v) dall'accertamento, "in astratto", dei caratteri confessionali di un gruppo religioso dipende l'applicazione di tutte le correlate norme comuni di settore;
- (vi) l'individuazione, "in concreto", dell'interlocutore confessionale è una scelta nella quale "hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità", che l'art. 8, terzo comma, Cost. e il successivo art. 95 attribuiscono alla responsabilità governativa;
- (vii) la discrezionalità politica del Governo, che comunque soggiace al controllo del Parlamento, è limitata al circoscritto ambito delle negoziazioni bilaterali.

## **2 – La portata assiologica (e non meramente procedimentale) del principio di bilateralità pattizia**

Nel microsistema di norme costituzionali riguardanti il fattore religioso gli articoli 7, secondo comma, e 8, terzo comma, giocano un fondamentale ruolo assiologico in chiave unitaria<sup>2</sup>. È noto che il principio di laicità, distillato da quel sistema (composto dagli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20, senza eccezioni e distinzioni tra commi) ed elevato al vertice dell'ordinamento in quanto "supremo", si caratterizza in Italia per la forte accentuazione "positiva" impressa dalla sentenza n. 203 del

---

<sup>2</sup> Sul punto S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico* in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 7.



1989 (non “indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione”); la formula è bilanciata, a servizio dell’eguaglianza dei singoli e dei gruppi, dalla menzione esplicita al “regime di pluralismo confessionale e culturale” che caratterizza la Repubblica.

L’attitudine interventista della laicità “all’italiana”, rispettosa del dovere generale di rimuovere, *ex art. 3*, secondo comma, Cost., i numerosi ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza, include la tutela e la promozione delle identità confessionali. La Carta individua i presupposti e gli strumenti per sviluppare tale ambizioso progetto. Le confessioni religiose sono formazioni sociali originarie che concorrono allo sviluppo della personalità degli individui in modo direttamente proporzionale al loro diritto alla differenza<sup>3</sup>, secondo un modello di pluralismo religioso aperto (articoli 2 e 8, primo comma, Cost.); questo diritto si affianca alla libertà fondamentale dei gruppi confessionali di auto-organizzarsi in strutture ordinamentali e statutarie indipendenti (articoli 7, primo comma, 8, secondo comma, e 19 Cost.). I padri costituenti hanno esteso il compito di realizzare tali canoni inviolabili, coesenziali alla nostra forma di Stato, anche al principio di bilateralità pattizia (articoli 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost.). La disciplina dei rapporti con le confessioni religiose non costituisce, infatti, una semplice evenienza costituzionale, ma assume il ruolo di un vero e proprio fine-obiettivo, come suggerisce, d’altra parte, il testo vigente (“i loro rapporti sono [e non possono essere] regolati ...”)<sup>4</sup>. La Carta vede dunque nelle fonti bilaterali gli unici strumenti normativi deputati a far riconoscere alle organizzazioni religiose, *in facie Status*, il richiamato diritto alla differenza, e dunque a un’identità libera, sul presupposto indefettibile della loro indipendenza dalla Repubblica.

Questi principi determinano le fuzioni e la natura di tali fonti, che rappresentano un *unicum* nel panorama costituzionale<sup>5</sup>. Il diritto pattizio, infatti, ha lo scopo, formalmente e sostanzialmente necessitato, di sottolineare le specificità confessionali, che solo esso è chiamato a

---

<sup>3</sup> Di “principio di differenziazione”, riferito alla bilateralità pattizia, parla G. CASUSCELLI, *Il diritto ecclesiastico per principi*, in AA. VV., *Nozioni di diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casuscelli, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2015, p. 51.

<sup>4</sup> Nel medesimo senso D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2016, p. 8.

<sup>5</sup> Di funzionalità costituzionale del diritto pattizio parla S. BERLINGÒ, *Fonti*, cit., p. 16.



disciplinare. Tale funzione precipua ne dispone la irrinunciabilità, che, per converso, non è assoluta, ma trova un limite, a sua volta, nel principio di laicità e di distinzione degli ordini, nel senso che tenterò di chiarire in seguito.

I richiamati principi di differenza, identità e indipendenza incidono, poi, anche sulla natura delle fonti (in quanto) bilaterali, siccome espressive del divieto imposto dalla Costituzione al legislatore unilaterale di disciplinare i rapporti con le confessioni. Si tratta di un'affermazione di competenza/incompetenza che prevede due binari paralleli di regolamentazione: la fonte unilaterale produce il diritto comune, applicabile alla generalità delle fattispecie che necessitano di un regime di uguaglianza senza distinzione di religione (articoli 3 e 20 Cost.)<sup>6</sup>; la fonte pattizia esprime il diritto specifico, che regola i rapporti interordinamentali in un regime qualitativo (ma non quantitativo) di differenza, laddove l'uguaglianza (in questo caso, a prescindere dalla religione) comprimerebbe legittime esigenze identitarie. Ambedue le categorie di fonti sono da considerarsi imprescindibili strumenti attuativi del pluralismo: la legge unilaterale in quanto pone norme applicabili a tutti nel rispetto del divieto di discriminazione<sup>7</sup>; la normazione bilaterale in quanto pone diritto secondo il richiamato principio di differenza, che rende legittime le diversità di trattamento. In altre parole, il diritto comune, in chiave pluralistica, ostacola condizioni di privilegio a favore di questo o di quel gruppo di fede; la fonte pattizia, invece, ha il dovere di garantire un *melius* (che è altro da un *plus*)<sup>8</sup> di tutela, imposto dal riconoscimento, sempre in chiave pluralistica, delle identità confessionali. Per simili ragioni, una piena e completa garanzia della libertà religiosa, per le caratteristiche di unicità<sup>9</sup> connaturate al suo esercizio in forma organizzata, esige lo

---

<sup>6</sup> Si vedano **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in **AA. VV.**, *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, t. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 319 ss., ed **E. VITALI**, *Accordi con le confessioni religiose e principio di uguaglianza*, in **AA. VV.**, *Studi in memoria di Mario Petroncelli*, vol. II, Jovene, Napoli, 1989, p. 943 ss. Il tema è stato affrontato nei contributi raccolti nel volume **AA. VV.**, *Proposte per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, Giappichelli, Torino, 2010; di diverso avviso **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), gennaio 2010.

<sup>7</sup> In argomento rinvio a **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in **AA. VV.**, *Proposte*, cit., p. 122 ss..

<sup>8</sup> Su questo aspetto si confrontino le riflessioni di **G. CASUSCELLI**, voce *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Dig. disc. pubbl.*, Vol. XV, Utet, Torino, 1999, p. 440 ss..

<sup>9</sup> Tali caratteristiche escludono, a Costituzione vigente, un'asserita "dissoluzione



svolgersi di siffatta dinamica nomopoietica secondo lo schema di riparto unilateralità/bilateralità.

In questa prospettiva, emerge con evidenza la fragilità teorica di semplificare la portata dell'art. 8, terzo comma, Cost. degradandolo a disposizione meramente estensiva di un supposto "metodo". La bilateralità non è riducibile a un "metodo" di produzione del diritto, ma integra un principio di sistema<sup>10</sup>, la cui valenza assiologica indica percorsi di attuazione dei canoni supremi di laicità e di pluralismo segnati dalla funzione e dalla natura delle fonti pattizie. D'altra parte, a simili considerazioni non ostava la pregressa giurisprudenza costituzionale, che ha più volte<sup>11</sup> visto nelle intese la funzione di soddisfare le esigenze specifiche di ciascuna confessione<sup>12</sup>, non cedendo alla tentazione, foriera di potenziali discriminazioni, di legittimare l'abnorme "diritto comune per via negoziata"<sup>13</sup> costituito dagli accordi siglati sino a oggi.

La sentenza n. 52 del 2016 trae quindi dalle persuasive premesse di alcuni passati orientamenti conclusioni, invece, discutibili. In particolare, il provvedimento coglie nel segno quando sottolinea che l'intesa non è uno strumento di realizzazione dell'uguglianza nelle materie, negli interessi e nei contenuti propri dell'ordine statutale; essa è garantita, anche in assenza di stipulazione, dall'applicabilità a beneficio di ogni soggetto religioso della legislazione generale di settore (*id est* non pattizia), sulla scorta dei corollari dell'equidistanza e dell'imparzialità a supporto del principio di laicità. Tuttavia, per le ragioni espresse sopra, la Corte omette di valutare che dalla sancita incompetenza del diritto unilaterale (e dunque) comune di promuovere

---

del concetto di libertà religiosa" (con queste parole **M. CROCE**, *La Libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, in particolare p. 106 ss.; *contra*, con ampi rimandi di letteratura, **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, p. 19 ss.).

<sup>10</sup> In tale senso **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2016, p. 8.

<sup>11</sup> Si vedano le sentenze n. 508 del 2000, n. 346 del 2002 e, da ultimo, n. 63 del 2016.

<sup>12</sup> In dottrina, oltre ai contributi già citati, segnalo **V. TOZZI**, *Patti e diversità di fini fra Stato e confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1987, p. 174 ss.; **R. BOTTA**, voce *Confessioni religiose. Profili generali*, in *Enc. giur.*, VIII, Treccani, Roma, 1994, p. 6 ss.; **N. COLAIANNI**, *Intese e legge unilaterale: per una "pratica concordanza"*, in **AA. VV.**, *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di A. Ravà, Giuffrè, Milano, 1981, p. 158 ss..

<sup>13</sup> Così **J. PASQUALI CERIOLI**, *Legge generale*, cit., p. 127.





le specificità confessionali (incompetenza che essa stessa ammette) deriva una sua carenza di rappresentazione delle relative identità, che la Costituzione bilancia assegnandone il compito al diritto pattizio<sup>14</sup>.

Il dovere laico e democratico di aprire l'ordinamento alla realizzazione di un effettivo pluralismo religioso e confessionale (articoli 2 e 8, primo comma, Cost.) non è assolvibile solo attraverso la legislazione generale. Essa ha la funzione tipica di ridurre a uguaglianza le disparità, ma non quella di dare risposta alle istanze (quando) legittime di trattamenti differenziati, compito invece, come si è rilevato, delle fonti bilaterali, il ricorso alle quali non può essere considerato, in questo senso, politicamente discrezionale. In caso contrario, infatti, ci troveremmo dinnanzi a un sistema pluralista monco, selettivo, financo giurisdizionalista, e dunque incompiuto<sup>15</sup>, nel quale il Governo sceglie i propri interlocutori sulla base di criteri di preferenza guidati da parametri di opportunità modulabili in relazione a un dato momento storico. Pertanto, diversamente da quanto sostengono i giudici costituzionali, il terzo comma è indissolubilmente legato al primo comma dell'art. 8 Cost., disposizione che guida ogni processo normativo, unilaterale o bilaterale, al rispetto dell'attitudine pluralistica della nostra forma di Stato. Peraltro, una legge attuativa del principio di bilateralità, evocata dalla sentenza per sottolineare la sussistente (ma non criticata)<sup>16</sup> anomia all'origine dell'affermato potere discrezionale del Governo, dovrebbe limitarsi a disciplinare il mero procedimento di negoziazione, non potendo essa stessa introdurre alcun criterio quantitativo o sociologico<sup>17</sup> sul quale selezionare le confessioni istanti, al di là di parametri minimi di ragionevolezza.

---

<sup>14</sup> Con riferimento alla questione in esame **A. FERRARA**, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2016, p. 5.

<sup>15</sup> Sul punto, per tutti, **G. CASUSCELLI**, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in **AA. VV.**, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, il Mulino, Bologna, 2012, p. 35 ss..

<sup>16</sup> Lo rileva anche, suppure aderendo all'orientamento del giudice costituzionale, **A. PIN**, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2016, p. 8; ritiene timido il rimando **A. FERRARA**, *Corte cost. n. 52 del 2016, cit.*, p. 3.

<sup>17</sup> Secondo le indicazioni della Corte costituzionale nelle sentenze n. 440 del 1995 e n. 329 del 1997.



### 3 – Valenza assiologica e profili attuativi nell'esercizio della bilateralità pattizia

La funzione delle intese a servizio del pluralismo ha il fine-dovere di completare il quadro di garanzia della libertà religiosa organizzata, estesa alle specifiche identità confessionali senza che sia ammissibile alcuna forma di discrezionalità anche solo potenzialmente discriminatoria.

L'assunto che la dinamica bilaterale sia inquadrabile in termini di piena libertà negoziale tra le parti non regge dinnanzi alla forza assiologica che il principio di laicità imprime sul sistema di norme costituzionali afferenti il fenomeno religioso. Invero, occorre considerare che l'incontro delle volontà considerato dall'articolo 8, terzo comma, Cost. non verte su diritti del tutto disponibili tra le parti<sup>18</sup>. Da un lato, infatti, è in gioco il dovere della Repubblica di assicurare la rilevanza dei tratti specifici delle confessioni che lo chiedano, nei termini sopra ricordati; dall'altro è in gioco il limite posto dal principio di distinzione degli ordini a quella rilevanza, che non può essere assicurata quando l'oggetto delle trattative attenti ai principi, desumibili dalla Costituzione e dalle leggi, che strutturano il volto della Repubblica, rispetto ai quali essa esercita un potere-dovere, sovrano ed esclusivo, di difesa indefettibile (articoli 1, 7, primo comma, e 8, secondo comma, Cost.). Tale limite, tuttavia, non opera in via preventiva e non può legittimare una cernita "politica" degli interlocutori, essendo invece un concreto ostacolo tecnico-giuridico, non di opportunità, alla prosecuzione e alla conclusione positiva di negoziazioni già avviate.

In caso contrario, infatti, sarebbe tentato un rimando, come purtroppo il lessico utilizzato dalla Corte costituzionale (senz'altro in modo inconsapevole) invita a compiere, alla forma di Stato previgente, nella quale la barriera di ordine pubblico operava *ex ante*, imponendo la conformità dei principi delle minoranze al quadro ideologico-politico della Nazione cattolica.

Simili considerazioni inducono a repingere l'orientamento secondo il quale la bilateralità, ridotta a semplice "metodo", pretenderebbe una volontà, *legibus soluta*, del Governo nell'iniziare le trattative, nel condurle e nel concluderle. È vero infatti che dall'art. 8,

---

<sup>18</sup> Si vedano le riflessioni di 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. 19, nota 51.



terzo comma, Cost. emerge uno scopo unitario mirato alla stipulazione dell'intesa<sup>19</sup> e alla sua recezione in legge; tuttavia, il procedimento che porta, come esito finale, alla sottoscrizione dell'accordo presuppone la sussistenza di alcune posizioni soggettive in capo alle parti. Il Consiglio dei Ministri ha l'*obbligo* di avviare il negoziato<sup>20</sup> (come correttamente rilevato dal Consiglio di Stato, dalle sezioni unite della Suprema Corte e come emerge espressamente dai lavori preparatori in Assemblea costituente)<sup>21</sup>, cui non può corrispondere altro che un diritto a vedere accolto l'impulso degli istanti, una volta ritenuti, sulla scorta di parametri giuridici ricavabili dall'ordinamento, rappresentanti di un gruppo confessionale; le confessioni religiose godono, poi, di un interesse legittimo alla prosecuzione secondo buona fede<sup>22</sup> e alla conclusione positiva delle trattative, ponderabile con l'interesse

---

<sup>19</sup> Così, anche, **I. NICOTRA**, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 8/2016, p. 7.

<sup>20</sup> In questo senso già **P. BARILE**, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 1952, I, p. 342 ss.; più recenti, tra gli altri, **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in **S. BERLINGÒ**, **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, cit., p. 47 ss.; **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo allo studio dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 195 ss.; **G.B. VARNIER**, *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio e relatà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato e G. B. Varnier, Giappichelli, Torino, 1995, p. 4 ss.; **G. ZAGREBELSKY**, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in **AA. VV.**, *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Milano, 1993, p. 530 ss.; più recenti, **G. D'ANGELO**, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 163 ss.; **A. FERRARI**, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2013, p. 126 ss.; **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, p. 15 ss.; **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (a margine della sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 6/2016, p. 8. *Contra* **F. BERTOLINI**, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, aprile 2012, p. 8; **M. CANONICO**, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15/2012, p. 10; **M. PARISI**, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 36/2014, p. 8; **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., n. 18/2012.

<sup>21</sup> Riportati da **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva"*, cit., p. 7 ss..

<sup>22</sup> Sul punto **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit., p. 19.



pubblico, eventualmente contrapposto, a non sviluppare il dialogo e a non siglare l'intesa se vi ostano motivate ragioni a difesa di valori e di principi non negoziabili per la Repubblica.

Ora, si concorda con il giudice costituzionale quando sottolinea che non sono configurabili una "pretesa" né un obbligo alla stipulazione. Il rilievo tuttavia non implica che la posizione confessionale, pur non qualificabile come diritto, debba restare sprovvista di qualsivoglia tutela giuridica; una garanzia, invece, sussiste nei termini in cui, appunto, è giustiziabile un interesse legittimo, a presidio del quale l'ordinamento prevede strumenti idonei. Il ricorso a un commissario *ad acta* non sembra infatti un'ipotesi abnorme se si escludono elementi politici – come nella tesi qui sostenuta – in capo alla discrezionalità governativa<sup>23</sup>.

Tuttavia, il passaggio più debole, a mio avviso, della sentenza n. 52 del 2016 si rinviene nell'accostamento, del quale si fatica a rinvenire un ancoraggio normativo, tra la dinamica pattizia con le confessioni diverse dalla cattolica e la realtà "mutevole e imprevedibile" dei rapporti politici "nazionali e internazionali". Di talché eventuali tensioni in quelle sfere avrebbero addirittura l'effetto di suggerire al Governo di astenersi da alcun contatto con soggetti ritenuti "politicamente" sconvenienti, i quali, altrimenti, potrebbero giovare, anche solo implicitamente, di un effetto legittimante. Una prudenza che inviterebbe a dedurre fatti politici in una sorta di condizione sospensiva della neutralità dinnanzi alle religioni, in nome di una ragion di Stato paradossalmente opposta alla forma democratica e laica della Repubblica.

Di rimando, è sufficiente osservare, con la stessa sentenza (e con la precedente n. 81 del 2012), che la discrezionalità politica trova, in ogni caso, un limite nel rispetto dei principi costituzionali<sup>24</sup>; tra di essi spiccano la laicità, il pluralismo e la bilateralità pattizia, che dei primi costituisce corollario a supporto dell'eguale libertà di tutte le minoranze confessionali di poter accedere alle fonti promozionali, sancite in

---

<sup>23</sup> Si veda **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2014, pp. 10 e 11, seppure con riferimento a contenuti "comuni" rispetto a intese già sottoscritte (tuttavia, ne risulterebbe così legittimata la "torsione funzionale", che lo stesso Autore ha più volte criticato - **N. COLAIANNI**, voce *Intese*, in *Enc. dir.*, Agg., V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 710); *contra* **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose" possono essere atee?*, cit., n. 27/2014, p. 16 (nota 29).

<sup>24</sup> Accenna al rilievo **V. VITA**, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale* ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), fasc. 2/2016 (26 maggio 2016), p. 9.



Costituzione, della loro identità specifica. A garanzia di tali principi non è sufficiente richiamare una responsabilità politica dell'Esecutivo dinnanzi al Parlamento, di cui la sentenza, per altro, smentendo una prassi consolidata di cogestione dell'indirizzo politico in materia ecclesiastica<sup>25</sup>, non si premura di fornire alcuna indicazione operativa (per esempio, la previsione di un obbligo di motivazione da trasmettere in ogni fase del negoziato agli organi parlamentari di controllo). Il ruolo di vertice ricoperto dal principio supremo di laicità, come articolato, nella specie, dal corollario della bilateralità pattizia, pretende, all'opposto, un intervento applicativo, ed eventualmente sanzionatorio, conseguente alla giustiziabilità dei diritti e degli interessi legittimi azionabili<sup>26</sup>.

#### **4 – L'isolamento della dinamica bilaterale dalla promozione di un effettivo pluralismo confessionale**

La Corte si adopera nell'assegnare il carattere di "politicalità", insindacabile dal giudice, alla sola dinamica bilaterale, sottolineando le doverose guarentigie che, in altre sedi, necessariamente accompagnano l'esercizio della libertà religiosa associata. Simile conclusione si dimostra, tuttavia, aporetica per almeno due ragioni.

La prima emerge dalla prerogativa attribuita all'Esecutivo di negare la natura confessionale di un gruppo senza che da tale esclusione derivi alcuna portata "esterna" al procedimento sotteso all'art. 8, terzo comma, Cost.. Invero, malgrado la sentenza (purtroppo) non lo specifichi, l'eventuale atto di diniego, come si diceva sopra, dovrebbe essere assistito da una delibera motivata e resa pubblica, sia al fine di valutarne la compatibilità con i principi costituzionali (cui soggiacciono, come ricordato, anche gli "atti politici")<sup>27</sup> sia al fine di

---

<sup>25</sup> In argomento **G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO**, *Intese*, cit., p. 47 ss.

<sup>26</sup> Si confronti anche **C. TOMBA**, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di uguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei poteri pubblici? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, cit., fasc. 2/2016 (26 maggio 2016), p. 9.

<sup>27</sup> Come ricorda **D. PORENA**, *Atti politici*, cit., p. 11, "[u]n atto governativo privo di rispondenza ai dettami della Carta non può, in altri termini, essere sanato dal Parlamento. Postulare dunque l'astratta insindacabilità giuridica di un atto a fronte del mero controllo politico sempre operabile dal Parlamento equivarrebbe a conferire al Parlamento il potere, se del caso, di tollerare e consentire al Governo l'adozione di atti in concreto contrastanti con la stessa Costituzione. [...] In altri termini, è il *merito politico* delle scelte operate dal Governo, tra quelle costituzionalmente legittime e



consentire al Parlamento di adottare le misure con le quali far valere un'eventuale responsabilità politica del Governo<sup>28</sup>.

Ora, non si comprende con quali motivazioni il Consiglio dei Ministri possa piegare la questione al (solo) scopo di esercitare la scelta (affermata) politica di avviare o meno le trattative. Come dimostra la prassi, infatti, l'accertamento della natura confessionale di una comunità religiosa non può prescindere da valutazioni tecnico-giuridiche, salvo che si voglia conferire al Governo il potere di negare la qualifica senza alcun correlato dovere argomentativo. In tal caso, tuttavia, non ci troveremmo dinnanzi all'esercizio di una discrezionalità, ancorché politica, ma di un arbitrio, contrario al principio supremo di agire e resistere in giudizio<sup>29</sup>.

Sul punto pesa un recentissimo apprezzamento della Grande Camera della Corte di Strasburgo<sup>30</sup>. La Cedu considera legittimo, ai sensi degli articoli 9 e 14 della Convenzione, un certo margine di apprezzamento degli Stati nella scelta degli strumenti positivi di relazione con le organizzazioni religiose; tuttavia, gli ordinamenti (come quello italiano) in cui sia presente un regime "speciale" (*rectius*, "specifico") in favore di alcuni gruppi devono prevedere che i criteri di accesso a tale sistema "privilegiario" rispettino i doveri di neutralità e di imparzialità a carico delle autorità pubbliche, anche attraverso un apparato di regole mirate ad assicurare parità di *chance* per ogni comunità di fede; sono poi da escludere, in ogni caso, effetti applicativi discriminatori.

In questa prospettiva, la fonte internazionale impedisce agli Stati di invocare spazi di discrezionalità nella definizione di confessione tali da privare di protezione giuridica un gruppo non tradizionale o minoritario. Si mostra, dunque, evidente il contrasto tra l'orientamento del giudice delle leggi e la giurisprudenza europea, che merita una

---

possibili, ad essere fonte della possibile responsabilità politica idonea ad incidere sul vincolo fiduciario". L'argomentazione mi sembra ineccepibile. **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.*; cit., p. 14, sottolinea che il potere esecutivo, anche nelle sue "istanze apicali", è "strettamente obbligato" all'osservanza del "principio (o canone) di legalità costituzionale dell'eguale libertà delle Confessioni".

<sup>28</sup> Nei termini indicati dalla sentenza n. 18 del 1982 della Corte costituzionale. Su questo profilo rimando alla compiuta ricostruzione di **S. LARICCIA**, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20/2016, p. 20 ss..

<sup>29</sup> Come osserva **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, cit., p. 3.

<sup>30</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande Camera, *affaire İzzettin Doğan e al. c. Turchia*, sentenza 26 aprile 2016 (che riprende e sviluppa alcune considerazioni già svolte nell'*affaire Savez Crkava e al. c. Croazia* del 9 dicembre 2010).



riflessione attenta in ottica (ormai doverosa) di tutela orizzontale e integrata dei diritti fondamentali, senza ricorrere al dato formale della matrice sub-costituzionale delle norme convenzionali<sup>31</sup>.

La seconda ragione spicca per la forza con la quale gli stessi giudici della Consulta invitano la magistratura a esercitare, seppure *aliunde*, un penetrante controllo affinché siano scongiurate “ulteriori conseguenze negative” al gruppo, contrarie ai principi espressi dagli articoli 3, 8, 19 e 20 Cost.. Invero, non potrebbe essere negato il senso di un certo smarrimento “istituzionale” in presenza di una pronuncia, precedente o successiva, che affermasse la confessionalità di un’organizzazione religiosa all’opposto contraddetta, in sede governativa, per ragioni politiche di (in)opportunità all’apertura di un negoziato *ex art.* 8, terzo comma, Cost.. A questo punto, allora, meglio avrebbe fatto il giudice delle leggi a sollevare, *tout court*, l’Esecutivo dall’affrontare il nodo e a imporgli di illustrare unicamente le ragioni di convenienza frutto di una tale delicatezza della “realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e internazionali” da respingere, a prescindere dalla natura dell’organizzazione istante, una richiesta di avvio delle trattative.

Le aporie descritte evidenziano la debolezza di fondo dell’impianto motivazionale della sentenza, i cui accenti persuasivi, al di là dell’acume dei suoi redattori, non reggono l’esame di un vaglio approfondito in chiave assiologica. Se ne trae un giudizio di forzato e per certi versi apodittico isolamento della materia bilaterale dalle traiettorie garantistiche di un effettivo pluralismo confessionale, malgrado il principio supremo di laicità lo menzioni espressamente come “regime” che, insieme alla garanzia della libertà religiosa (anche associata), dà il volto alla nostra forma di Stato.

## 5 – Brevi annotazioni finali

La decisione in commento giunge in un momento storico nel quale la disciplina del “fattore religioso”, per le note e sanguinose vicende di rilevanza mondiale, risente dei timori sollecitati da una certa retorica sulla sicurezza<sup>32</sup>. La Corte sembra così aver implicitamente raccolto

---

<sup>31</sup> Con riferimento alla questione *de qua*, A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 9 ss..

<sup>32</sup> Aiuta a leggere, in questo contesto, la sentenza S. LARICCIA, *Un passo indietro*, cit., p. 11 ss..



nella sua “politica istituzionale”<sup>33</sup> alcune istanze di conservazione prudenziale dello *statu quo*, che legittimano il Governo a selezionare con cura gli interlocutori cui “concedere” l’accesso a quel modello relazionale opaco e selettivo<sup>34</sup> nel quale si è trasformato in Italia il sistema dei rapporti con le confessioni diverse dalla cattolica.

Mi riferisco, in particolare, ai due principali motivi che spingono le organizzazioni religiose a reclamare un’intesa: l’esclusione dalla legislazione giurisdizionalista posta dalla legge n. 1159 del 1929 e dal regio decreto n. 289 del 1930 e l’ammissione ai canali di finanziamento statale, diretto e indiretto<sup>35</sup>. I gruppi di fede esclusi per scelta politica dal diritto pattizio continueranno, infatti, a sottostare al regime deteriore sui c.d. “culti ammessi”, senza poter beneficiare delle menzionate risorse pubbliche per sostenere le attività istituzionali e le campagne mediatiche di pubblicità religiosa<sup>36</sup>, a danno, in tale ultimo caso, della (eguale) libertà di propaganda, garantita a “tutti” dall’art. 19 Cost.. I termini della discrezionalità affermata dalla sentenza forniscono al potere esecutivo un efficace strumento di controllo di simili dinamiche e legittimano un sistema di garanzia “a più velocità”, modulabile secondo criteri di opportunità legati al contesto socio – politico di riferimento.

Gli effetti della pronuncia sono amplificati dalla perdurante mancanza di una legge sulla libertà religiosa<sup>37</sup>, che il giudice delle leggi

---

<sup>33</sup> In argomento rinvio ad **A. ALBISETTI**, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 2014, e ai contributi raccolti nel volume **AA. VV.**, *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, ESI, Napoli, 2006.

<sup>34</sup> In questo senso **G. CASUSCELLI**, *Le fonti del diritto ecclesiastico*, in **AA. VV.**, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 16.

<sup>35</sup> Le distorsioni del sistema sono state evidenziate dalla Corte dei Conti nella relazione “*Destinazione e gestione dell’8 per mille: le misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate*”, approvata con delibera n. 16/2014/G del 23 ottobre 2014 e pubblicata il 19 novembre 2014. A commento si veda **G. CASUSCELLI**, *L’otto per mille nella relazione della Corte dei Conti: spunti per una riforma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39/2015. Ha tratto un bilancio della forma di finanziamento **G. TREMONTI**, *L’otto per mille trent’anni dopo. Intervento all’incontro dell’Associazione Amici dei Quaderni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2015/2, p. 231 ss.

<sup>36</sup> Come ricorda **M. TOSCANO**, *L’ordinamento radiotelevisivo e la comunicazione religiosa*, in **AA. VV.**, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 442, “le religioni tradizionali e i nuovi movimenti (religiosi e non) utilizzano sempre più spesso i media a un duplice fine: da una parte, per fare proselitismo attraverso la diffusione del proprio credo e delle proprie convinzioni; dall’altra, per raccogliere risorse presso il pubblico”.

<sup>37</sup> Analizzata nel dettaglio da **L. DE GREGORIO**, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche dell’Università cattolica del Sacro Cuore – sede di Piacenza, Piacenza, 2012





sembra oggi giustificare, malgrado gli appelli di varie generazioni di studiosi. Desta infatti perplessità, accertato che nel nostro ordinamento “non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso”, il ricordato passaggio che esclude “la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa”. Al contrario, essa si dimostra urgente e necessaria, anche nell’ottica di una politica del diritto<sup>38</sup>, quale sembra quella suggerita dalla Corte costituzionale, volta a contenere una certa “rincorsa” dei gruppi confessionali verso lo strumento pattizio per finalità estranee a suoi scopi specifici<sup>39</sup>.

Non si dubita che la Carta offra significative garanzie comuni, immediatamente prescrittive; è altrettanto indubbio, però, che il ricordato dovere interventista di rimuovere gli ostacoli all’effettivo godimento della libertà e dell’uguaglianza (anche religiose) dovrebbe condurre il legislatore a porre norme di attuazione in grado di eliminare le innegabili disparità di trattamento, dirette o indirette, ancora oggi rinvenibili a danno dei gruppi minoritari. Dunque, pur dinnanzi alla (criticabile) conclusione di insindacabilità della scelta di avviare le trattative, sarebbe stato almeno auspicabile un forte richiamo al Parlamento perché introducesse “una compiuta regolamentazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell’interlocutore”, la cui eventuale illegittimità, visti tali vincoli, sarebbe censurabile in sede giurisdizionale. Il “periodo”, invece, è stato formulato come ipotetico, purtroppo da leggersi, con amara “sintassi politica”, in termini di “impossibilità nel presente”.

---

(con aggiornamento del giugno 2014 in [www.olir.it](http://www.olir.it)).

<sup>38</sup> Oggi sono ancora più attuali, dunque, le conclusioni già formulate in **J. PASQUALI CERIOLI**, *L’approvazione delle intese ex art. 8, terzo comma, Cost. nella XVI legislatura : luci e ombre di una “nuova stagione”*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2013/2, p. 406 ss..

<sup>39</sup> Sul punto **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, in particolare p. 11 ss.; **A. FERRARI**, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, in particolare p. 22 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il diritto all’avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 16; **A. POGGI**, *Una sentenza “preventiva”*, cit., p. 11.



## 6 – Appendice

### Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 2016, n. 52

(*omissis*)

#### **Ritenuto in fatto**

1.– Con ricorso depositato in data 22 settembre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione, proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011, n. 6083.

Esponde il ricorrente che l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (d'ora in avanti "UAAR"), associazione non riconosciuta, costituita con atto notarile nel 1991, aveva proposto ricorso avanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2003, la quale, recependo il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa.

Con sentenza 31 dicembre 2008, n. 12539, il TAR Lazio, sezione prima, dichiarava inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso proposto dall'UAAR avverso la deliberazione del Consiglio dei ministri, ritenendo che la determinazione impugnata abbia natura di atto politico "non giustiziabile" (ai sensi dell'art. 31 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato", ora art. 7, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, denominato "Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo").

Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con sentenza n. 6083 del 2011, riformando la decisione di primo grado, affermava, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo, ritenendo che la scelta relativa all'avvio delle trattative non abbia natura politica, ma presenti i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi: da un lato, quello dell'associazione istante ad addivenire all'intesa, dall'altro, l'interesse pubblico alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative. Secondo il Consiglio di Stato, l'accertamento circa la riconduzione dell'organizzazione richiedente alla categoria delle "confessioni religiose" non sarebbe insindacabile, e quanto meno l'avvio delle trattative sarebbe obbligatorio qualora si pervenisse ad un giudizio di



qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salva restando la facoltà del Governo di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero di non tradurre in legge l'intesa medesima. Le parti venivano quindi rimesse avanti al primo giudice.

Avverso tale decisione, il Presidente del Consiglio dei ministri proponeva ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione, alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. debba qualificarsi "atto politico", come tale insindacabile.

Le sezioni unite della Corte di cassazione, con la ricordata sentenza n. 16305 del 2013 – che ha dato origine al presente conflitto – respingevano il ricorso, affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisca esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale.

Ponendo in relazione il primo comma dell'art. 8 Cost., che garantisce l'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge, con il successivo terzo comma, che assegna all'intesa la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse da quella cattolica, la Corte di cassazione riteneva che la stipulazione dell'intesa sia volta anche alla migliore realizzazione dei valori di eguaglianza tra confessioni religiose. Per tale ragione, assumeva che l'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non possa essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo, pena – appunto – il sacrificio dell'eguale libertà tra confessioni religiose. Pur non ritenendolo un argomento decisivo, la Corte di cassazione osservava, tra l'altro, che le intese "si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative «per adesione», innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati". Ne conseguirebbe che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che una qualsiasi associazione lo richieda, e a prescindere dalle evenienze che si possano verificare nel prosieguo dell'iter legislativo.

Successivamente a tale pronuncia, il TAR Lazio, sezione prima, con sentenza 3 luglio 2014, n. 7068, respingeva nel merito il ricorso dell'UAAR, escludendo che la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione ricorrente sia "manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il significato che, nell'accezione comune, ha la religione".

Cionondimeno, il Presidente del Consiglio dei ministri, non condividendo i principi affermati dalle sezioni unite della Corte di cassazione e ritenendo che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipulazione dell'intesa sia un atto politico, espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa e, come tale, sottratto al sindacato giurisdizionale, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione.



In ordine all'ammissibilità del conflitto, il ricorrente sostiene che sarebbe pacifica la legittimazione soggettiva del Presidente del Consiglio dei ministri a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ai sensi dell'art. 92, primo comma, Cost. Nel caso di specie, poiché il rifiuto all'avvio delle trattative sarebbe stato opposto dal Consiglio dei ministri, al quale – ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera l), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) – sono riservate le determinazioni sulle intese, ne conseguirebbe la qualificazione di potere dello Stato in capo al Consiglio dei ministri e al suo Presidente.

In ordine alla legittimazione passiva, le sezioni unite della Corte di cassazione sarebbero competenti a dichiarare la definitiva volontà del potere giudiziario, in considerazione dell'efficacia vincolante per tutti i giudici comuni, anche in altri processi, delle decisioni da essa assunte in ordine alla giurisdizione a seguito di ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost.

Quanto al profilo oggettivo, il ricorrente osserva come la Corte di cassazione, con la sentenza n. 16305 del 2013, avrebbe illegittimamente esercitato il suo potere giurisdizionale, menomando la funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa (artt. 7, 8, terzo comma, 92 e 95 Cost.), funzione "assolutamente libera nel fine" e quindi "insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni".

Nel merito, il ricorrente osserva come non possa essere condivisa la conclusione delle sezioni unite in ordine alla doverosità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.

Tale ultima disposizione, infatti, costituirebbe norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato all'approvazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e pertanto parteciperebbero della stessa natura, di atto politico libero, delle successive fasi dell'iter legis. La dottrina avrebbe, altresì, chiarito che le intese, in quanto dirette all'approvazione di una legge, coinvolgerebbero la responsabilità politica del Governo, ma non la responsabilità dell'amministrazione.

In sostanza – sostiene il ricorrente – poiché l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in materia religiosa rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa. Ancora, si osserva che se il Governo può recedere dalle trattative o comunque è libero, pur dopo aver stipulato l'intesa, di non esercitare l'iniziativa legislativa per il recepimento dell'intesa con legge, ciò significa che il preteso "diritto" all'apertura delle trattative è, in realtà, un "interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica".



Tale conclusione troverebbe conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2002, ove si afferma che il Governo non è vincolato a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo di negoziare e stipulare l'intesa. È menzionata anche la sentenza di questa Corte n. 81 del 2012, che avrebbe riconosciuto l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica.

Infine, il ricorrente afferma che il rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa sarebbe espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Governo. "[A] norma", pertanto, sarebbe la sentenza del giudice amministrativo che annullasse il diniego di avvio delle trattative, imponendo al Governo di riesaminare la questione o di concludere l'intesa con un determinato soggetto. Conseguentemente, è chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 40 del 2015.

3.- È intervenuta in giudizio, in data 14 aprile 2015, l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

L'UAAR premette di essere legittimata ad intervenire, poiché l'esito del giudizio costituzionale potrebbe compromettere definitivamente l'azione proposta innanzi al giudice amministrativo. L'interveniente – parte del giudizio definito con la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione – è ora ricorrente di fronte al Consiglio di Stato, presso il quale ha appellato la sentenza del TAR Lazio n. 7068 del 2014.

L'interveniente, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità del ricorso, poiché diretto a far valere un mero *error in iudicando* da parte del giudice ordinario. La Corte di cassazione avrebbe, infatti, risolto una questione di giurisdizione, e tale competenza sarebbe fatta espressamente salva dall'art. 37, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo il quale "[r]estano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione". Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe quindi volto a trasformare il conflitto tra poteri in un mezzo di gravame atipico avverso le pronunce giudiziarie (viene ricordato quanto deciso da questa Corte, in un caso asseritamente analogo, con sentenza n. 81 del 2012).

Nel merito, a sostegno dell'infondatezza del ricorso, l'UAAR osserva che i parametri costituzionali indicati dal ricorrente (artt. 7, 8, 92 e 95 Cost.) non fonderebbero alcuna competenza costituzionale del Governo attinente alla decisione di stipulare l'intesa: l'art. 7 Cost. riguarderebbe i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica; l'art. 8 Cost. non assegnerebbe al Governo la prerogativa di stipulare l'intesa, in quanto è solo la legge ordinaria – in particolare l'art. 2, comma 3, lettera l), della legge n. 400 del 1988 – ad attribuire tale competenza



al Consiglio dei ministri (è ricordato, peraltro, che, in precedenza, essa spettava al Ministro dell'interno); l'art. 92 Cost. regolerebbe solo il procedimento di formazione del Governo; l'art. 95 Cost., infine, sancirebbe il principio di responsabilità del Presidente e del Consiglio dei ministri, responsabilità che è anche di tipo giuridico.

L'UAAR ritiene, piuttosto, che "il problema della impugnabilità degli atti relativi alle trattative per l'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. vada riguardato muovendo dalla verifica della sussistenza – naturalmente in chiave di mera prospettiva – di una situazione giuridica soggettiva in capo alla confessione istante". L'art. 8, terzo comma, Cost. non avrebbe soltanto il significato di negare allo Stato la possibilità di introdurre una disciplina unilaterale, ma avrebbe anche la funzione di dare riconoscimento alla pretesa di una confessione di minoranza di concludere con lo Stato un'intesa, o almeno di avviare le trattative, allo scopo di conseguire una condizione di "eguale libertà" con le altre confessioni di analoga natura. Ricordando che il principio di laicità dello Stato ha, quali corollari, l'equidistanza e l'imparzialità verso tutte le confessioni, l'UAAR assume che da ciò derivi, logicamente, che gli organi statali sono tenuti a prendere in considerazione le richieste di intesa provenienti da soggetti legittimati, e a non discriminare le confessioni nell'accesso ai benefici connessi con la stipulazione di un'intesa.

La qualificazione della pretesa di una confessione religiosa di negoziare un'intesa con lo Stato in termini di posizione soggettiva protetta sarebbe inoltre confermata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, in più occasioni, avrebbe riconosciuto come interesse tutelato dagli artt. 9, 11 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti "CEDU"), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, l'aspirazione della confessione religiosa a concludere accordi con lo Stato per accedere ad uno status più favorevole, ed avrebbe chiarito come la garanzia di un'equa opportunità nell'accesso al regime privilegiato da parte di confessioni di minoranza rappresenti una condizione necessaria per la legittimità convenzionale di regimi paraconcordatari analoghi a quello italiano.

Una volta riconosciuto che la confessione religiosa è titolare della pretesa di addivenire all'intesa, tale pretesa deve essere inderogabilmente assicurata in sede giurisdizionale ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost., e degli artt. 6 e 13 della CEDU.

La difesa dell'UAAR aggiunge che appare dubbia la stessa sussistenza, nell'attuale ordinamento costituzionale, di atti dell'esecutivo del tutto immuni da ogni sindacato giurisdizionale, mentre, invece, possono esservi spazi di discrezionalità riservati al potere politico e come tali non sindacabili (viene ricordata, sul punto, la sentenza di questa Corte n. 81 del 2012). Seguendo questa impostazione, la questione dovrebbe consistere nel verificare se le censure svolte nel ricorso dell'UAAR innanzi al giudice amministrativo avessero denunciato la violazione di norme giuridiche ovvero avessero



preteso di sindacare una discrezionalità politica. Ma tale valutazione, riguardando un problema di mera interpretazione di parametri di legittimità, non dovrebbe essere sindacabile in un conflitto tra poteri.

In ogni caso, di fronte al giudice amministrativo sarebbero stati dedotti solo profili di legittimità, tra i quali – per quanto qui in particolare rileva – la valutazione preliminare compiuta dal Consiglio dei ministri in ordine all'idoneità dell'UAAR ad essere qualificata come "confessione religiosa" ai sensi dell'art. 8 Cost., valutazione che sarebbe priva di qualsiasi politicità, trattandosi di un giudizio che sia l'amministrazione, sia i giudici, sono chiamati ad operare ai più diversi fini.

Né, infine, gli atti impugnati dall'UAAR in sede giurisdizionale potrebbero essere qualificati "atti politici" ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2010, difettando sia il requisito soggettivo, poiché la competenza ad assumere la decisione non è attribuita al Governo dalla Costituzione, ma dalla legge ordinaria; sia il requisito oggettivo, in quanto la determinazione del Consiglio dei ministri non avrebbe attinenza con la direzione suprema e generale dello Stato, ma con la sola "cura concreta dell'interesse religioso delle minoranze confessionali, tramite la conclusione di negozi di diritto pubblico".

Contesta, infine, la difesa dell'UAAR che la decisione di non avviare le trattative partecipi della natura di atto politico proprio della legge di approvazione dell'intesa: l'intesa rimane esterna al procedimento legislativo, in quanto precede la relativa iniziativa, e in quanto sopravvive al procedimento legislativo e alla stessa legislatura. Per questa ragione la giurisdizione comune dovrebbe arrestarsi a partire dall'iniziativa legislativa, ma non prima.

Né sarebbe convincente osservare che il Governo può comunque astenersi dall'esercitare l'iniziativa legislativa, poiché quest'ultima non è "riservata" a tale organo, come dimostrano alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare, avviati sulla base di intese.

4.– In data 12 maggio 2015 la difesa dell'UAAR ha depositato ulteriore memoria, ove ribadisce le conclusioni già formulate.

In particolare, essa contesta l'argomento – addotto dal ricorrente – secondo cui vi sarebbe la necessità di preservare la libertà della "politica ecclesiastica" del Governo: tale nozione sembrerebbe fondarsi sull'idea che il Governo sia libero di favorire questo o quel culto secondo contingenti ed insindacabili ragioni di opportunità politica, mentre – come già argomentato nella prima memoria – il sistema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose si fonda sull'imperativo di laicità dello Stato, da cui deriva la necessaria equidistanza e imparzialità dello stesso verso tutte le religioni. Né basterebbe che dei criteri di selezione degli interlocutori il Governo risponda sul piano della responsabilità politica, poiché qui vengono in gioco i diritti delle minoranze confessionali, "rispetto alle quali i meccanismi della rappresentanza e della responsabilità politica, connotati dalla logica maggioritaria, non costituiscono, per definizione, uno strumento di tutela effettivo".



In secondo luogo, la difesa dell'UAAR insiste nell'escludere che l'intesa con le confessioni religiose, atto presupposto del procedimento legislativo che segue, assorba da quest'ultimo una dimensione politica che non le spetta. Afferma di non condividere l'argomento secondo cui, se il Governo è libero di non concludere l'intesa e di non esercitare l'iniziativa legislativa, non potrebbe neppure esservi una pretesa giustiziabile in capo alla confessione istante ad ottenere l'avvio delle trattative. I due piani – a suo avviso – andrebbero tenuti distinti: non sarebbe, cioè, corretto estendere il trattamento tipico della legge (e dell'iniziativa legislativa) ad un atto che si colloca a monte dell'iniziativa legislativa stessa e che rimane imputabile all'esecutivo.

5.– Nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 31 dicembre 2015, la difesa dell'UAAR ha ancora depositato memoria, insistendo per il rigetto del conflitto.

Dopo aver ribadito l'eccezione di inammissibilità del conflitto, in quanto volto a lamentare un error in iudicando delle sezioni unite della Corte di cassazione, l'interveniente sottolinea che l'UAAR ha contestato di fronte al giudice amministrativo la mancata qualificazione della richiedente come confessione religiosa, e che tale potere del Governo non può essere ricondotto all'esercizio di una funzione di indirizzo politico.

La difesa dell'UAAR ricorda come l'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2010, interpretato alla luce dell'art. 113 Cost., sottragga al controllo giurisdizionale non atti, ma "i soli profili specificamente politici contenuti in atti che rimangono comunque impugnabili". Una contraria lettura di tale disposizione sarebbe lesiva degli artt. 24 e 113 Cost., oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU. La tesi che sostiene l'insindacabilità degli atti politici si porrebbe dunque in frontale contrasto con le acquisizioni del diritto costituzionale europeo e del particolare contributo dato ad esso dalla Costituzione italiana e dalla stessa Corte costituzionale (è ricordata, sul punto, la sentenza di questa Corte n. 238 del 2014).

L'interveniente aggiunge che una valutazione politica sull'intesa spetterebbe semmai alle Camere, in sede di approvazione della legge ex art. 8, comma terzo, Cost., e non al Governo.

Infine, oltre a ribadire che l'intesa sta fuori dal procedimento legislativo e non può partecipare della natura "politica" della legge, la difesa dell'UAAR conclude osservando che, in linea generale, lo stesso esercizio della funzione legislativa, come non esclude la permanenza di situazioni soggettive, così non esclude l'azionabilità di una loro tutela giurisdizionale.

6.– In data 5 gennaio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso e svolgendo osservazioni in ordine alle argomentazioni dell'interveniente UAAR.

Il ricorrente osserva, anzitutto, che non vi sarebbero problemi di ammissibilità del conflitto, in quanto il ricorso – pur rivolto avverso una pronuncia giudiziaria – è preordinato a contestare la sussistenza in radice del potere giurisdizionale. Il Governo, inoltre, prima di ricorrere alla Corte costituzionale, ha esaurito i rimedi giurisdizionali comuni.





Nel merito, esso ribadisce che il rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. rientrerebbe nel novero degli atti politici, in quanto espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico, assegnata al Governo ai sensi degli artt. 7, secondo comma, 8, terzo comma, 94, primo comma, e 95, primo comma, Cost. Inoltre, poiché le trattative per la stipulazione delle intese non sono normativamente disciplinate, non vi sarebbe un parametro o vincolo legislativo idoneo a circoscrivere e/o limitare le valutazioni in materia dell'esecutivo. Tale assunto sarebbe confermato da quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 346 del 2002.

In secondo luogo, il ricorrente osserva che, posto che la legge di approvazione delle intese dovrebbe avere "identità di contenuti" con queste ultime, il procedimento finalizzato alla stipulazione dell'intesa non potrebbe che partecipare della natura di "atto politico libero" propria della legge.

D'altro canto – osserva il ricorrente – la legge sulle intese è annoverata, non a caso, nella categoria delle cosiddette leggi rinforzate, e ciò ulteriormente confermerebbe che il sub-procedimento di intesa (nel quale sono incluse anche le trattative) costituisce parte integrante dell'iter formativo della legge, alla cui approvazione esso è preordinato. Tale conclusione sarebbe ulteriormente rafforzata dalla circostanza che le intese possono dare vita a normative "differenziate", per le quali si impongono "valutazioni di opportunità politica".

In terzo luogo, argomenta la difesa del ricorrente come dall'art. 8 Cost. non possa dedursi un "diritto" delle confessioni religiose all'avvio delle trattative, né un corrispondente diritto potrebbe venire ricavato dalla CEDU, le cui disposizioni avrebbero "il rango di legge ordinaria" e dovrebbero perciò recedere davanti alle previsioni costituzionali (le sole, in base alle quali risolvere il conflitto).

Infine, sarebbe irrilevante, ai fini della risoluzione del conflitto, una questione di legittimità costituzionale – asseritamente prospettata dall'interveniente – vertente sull'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 104 del 2010, posto che l'insindacabilità della decisione del Governo discenderebbe dalle più volte ricordate disposizioni costituzionali, di cui il citato art. 7 sarebbe mera attuazione.

### **Considerato in diritto**

1.– Il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato è proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, contro la Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011, n. 6083.



Nel ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione, il Presidente del Consiglio aveva lamentato il difetto assoluto di giurisdizione e la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in relazione alla delibera attraverso la quale il Consiglio dei ministri, in data 27 novembre 2003, decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (d'ora in avanti "UAAR"), ritenendo che la professione di ateismo, affermata dall'associazione in questione, non consenta la sua assimilazione ad una confessione religiosa.

La Corte di cassazione, rigettando il ricorso, affermava che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Ponendo in relazione il primo comma dell'art. 8 Cost., che garantisce l'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge, con il successivo terzo comma, che assegna all'intesa la regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni diverse da quella cattolica, la Corte di cassazione riteneva che la stipulazione dell'intesa sia volta anche alla migliore realizzazione dei valori di eguaglianza tra confessioni religiose. Per tale ragione, assumeva che l'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non possa essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo, pena – appunto – il sacrificio dell'eguale libertà tra confessioni religiose. Pur non ritenendolo un argomento decisivo, la Corte di cassazione osservava, tra l'altro, che le intese "si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative "per adesione", innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati". Ne conseguirebbe che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che un'associazione lo richieda, e a prescindere dalle evenienze che si possano verificare nel prosieguo dell'iter legislativo.

Il ricorrente, nell'articolare le proprie censure nei confronti della pronuncia del giudice di legittimità, sostiene che essa avrebbe menomato la funzione d'indirizzo politico, che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa (artt. 7, 8, terzo comma, 92 e 95 Cost.), funzione "assolutamente libera nel fine" e quindi "insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni".

Rileva, in particolare, come non possa in alcun modo sostenersi la tesi della doverosità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. Tale ultima disposizione, infatti, costituirebbe norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato all'approvazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e pertanto parteciperebbero della stessa natura, di atto politico libero, delle successive fasi dell'iter legis. Le intese, in quanto dirette all'approvazione di una legge, coinvolgerebbero la



responsabilità politica del Governo, ma non la responsabilità dell'amministrazione.

In sostanza – sostiene il ricorrente – poiché l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in materia religiosa rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa, omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa. Ancora, si osserva che se il Governo può recedere dalle trattative o comunque è libero, pur dopo aver stipulato l'intesa, di non esercitare l'iniziativa legislativa per il recepimento dell'intesa con legge, ciò significa che il preteso "diritto" all'apertura delle trattative è, in realtà, un "interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica".

Conseguentemente, è chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento, spiegato nel presente giudizio, dall'UAAR, parte resistente nel giudizio in cui è stata resa l'impugnata sentenza della Corte di cassazione.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione non è, di norma, ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. Tale regola, tuttavia, non opera quando la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente, senza che gli sia data la possibilità di far valere le proprie ragioni (da ultimo, sentenze n. 144 del 2015, n. 222 e n. 221 del 2014, pronunciate in conflitti fra poteri dello Stato, e sentenze n. 107 del 2015, n. 279 del 2008, n. 195 del 2007 e n. 386 del 2005, rese in conflitti tra enti). Tale è la situazione dell'UAAR nel giudizio in esame, poiché l'accoglimento del ricorso impedirebbe all'interveniente di giovare di una pronuncia giudiziaria, al fine di ottenere l'apertura delle trattative preordinate alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

3.- Va confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto – già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria deliberazione, con l'ordinanza n. 40 del 2015 – sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi.

3.1.- Con riguardo al profilo soggettivo, deve essere ribadita la legittimazione a proporre il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sia in proprio, sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio dei ministri è l'organo competente a dichiarare la volontà del Governo: il potere esecutivo, infatti, non è un "potere diffuso", ma



si concentra nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo affermata dall'art. 95, primo comma, Cost. (sentenza n. 69 del 2009 e ordinanze n. 221 del 2004 e n. 123 del 1979). E le determinazioni concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 Cost. sono espressamente assegnate al Consiglio dei ministri dall'art. 2, comma 3, lettera l), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), ovvero proprio dalla legge che dà attuazione all'art. 95 Cost., definendo l'organizzazione e le attribuzioni del Governo.

Nel conflitto in esame, va riconosciuta la legittimazione attiva anche del Presidente del Consiglio dei ministri in proprio, poiché nel procedimento di stipulazione delle intese – e in particolare nella fase iniziale di cui qui si discute, quando cioè si tratta di individuare l'interlocutore e avviare le trattative – la Presidenza del Consiglio assume autonomo rilievo, come è stabilito nell'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), in cui si afferma che il Presidente del Consiglio si avvale della Presidenza del Consiglio nei rapporti tra il Governo e le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e come è confermato dalla prassi.

Non sussistono dubbi nemmeno sulla legittimazione della Corte di cassazione ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, a fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, che tale legittimazione riconosce ai singoli organi giurisdizionali in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (ex multis, con specifico riferimento alla legittimazione della Corte di cassazione, sentenze n. 29 e n. 24 del 2014, n. 320 del 2013 e n. 333 del 2011).

3.2.- L'ammissibilità del conflitto deve essere confermata anche sotto il profilo oggettivo, in quanto il ricorso, per quanto promosso avverso una decisione giudiziaria, non lamenta un error in iudicando (sentenza n. 81 del 2012), ma prospetta un conflitto "per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali" (art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953). Infatti, il ricorrente non chiede a questa Corte di riesaminare la decisione con la quale la Corte di cassazione ha risolto un conflitto di giurisdizione attraverso l'interpretazione di fonti primarie. Se questa fosse la richiesta, ne conseguirebbe l'inammissibilità del conflitto, non potendo quest'ultimo istituto trasformarsi in un improprio mezzo d'impugnazione di decisioni giudiziarie (sentenza n. 259 del 2009 e ordinanza n. 117 del 2006). Il ricorrente contesta, invece, l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei propri confronti (sentenze n. 88 del 2012, n. 195 del 2007 e n. 276 del 2003) e, dunque, lamenta il superamento, per mezzo della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, dei limiti che tale potere incontra nell'ordinamento, a garanzia delle attribuzioni costituzionali del Governo.



Né rileva che oggetto del ricorso per conflitto sia una sentenza resa in un giudizio volto a dirimere una questione di giurisdizione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., come eccepito dalla parte interveniente, ad avviso della quale le questioni di giurisdizione non potrebbero mai essere oggetto di un conflitto costituzionale. È ben vero che, nel disciplinare l'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, l'art. 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 precisa che "[r]estano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione"; ma la disposizione da ultimo citata è appunto preordinata soltanto ad assicurare la persistenza, nell'ordinamento, della competenza della Corte di cassazione a dirimere i conflitti di giurisdizione, non, invece, ad escludere che la Corte costituzionale possa essere chiamata a decidere un conflitto tra poteri, quando il vizio denunciato sia comunque destinato a ripercuotersi sulla corretta delimitazione di attribuzioni costituzionali. Del resto, regolamento di giurisdizione e ricorso per conflitto tra poteri sono due rimedi distinti, operanti su piani diversi. Da un lato, non si può escludere che essi siano attivati entrambi, di fronte ad una pronuncia giudiziaria alla quale siano contemporaneamente imputabili l'erronea applicazione delle norme sulla giurisdizione e l'invasività in sfere d'attribuzione costituzionale (sentenze n. 259 del 2009 e n. 150 del 1981); dall'altro, ben può accadere che oggetto del ricorso, come in questo caso, sia proprio una pronuncia della Corte di cassazione, resa in sede di regolamento di giurisdizione ex art. 111, ultimo comma, Cost.

Non è, pertanto, fondata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, prospettata dalla parte interveniente.

4.- Il ricorrente chiede che questa Corte, decidendo il conflitto, stabilisca che non spetta alla Corte di cassazione affermare la sindacabilità da parte dei giudici comuni del diniego, opposto dal Consiglio dei ministri, alla richiesta del soggetto interveniente di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Le opposte tesi che questa Corte è chiamata a valutare possono così riassumersi: da una parte, si ritiene che il diniego di avvio delle trattative, opposto dal Governo alla richiesta di un'associazione, non potrebbe essere oggetto di sindacato in sede giudiziaria, a pena della lesione della sfera di attribuzioni costituzionali dello stesso Governo, definite dagli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost.; dall'altra, si ritiene invece che tale sindacabilità dovrebbe essere affermata, poiché l'azionabilità della pretesa giuridica all'avvio delle trattative stesse sarebbe corollario dell'eguale libertà di cui godono, ai sensi dell'art. 8, primo comma, Cost., tutte le confessioni religiose, e servirebbe a impedire che un'assoluta discrezionalità governativa in materia dia luogo ad arbitrarie discriminazioni.

Quanto all'esistenza di una situazione giuridica soggettiva, in ipotesi tutelata dall'ordinamento, consistente nella pretesa alla conclusione delle trattative o, addirittura, alla presentazione del disegno di legge sulla base dell'intesa stipulata, il ricorrente la contesta in radice; mentre l'interveniente ritiene che – con riferimento al procedimento per la stipulazione dell'intesa – la



giurisdizione del giudice comune dovrebbe arrestarsi a partire dal momento in cui l'iniziativa legislativa sulla base dell'intesa sia esercitata, ma non prima: non escludendo, così, la configurabilità della pretesa soggettiva ora in questione, e di un sindacato del giudice su di essa. La sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, dalla quale origina il conflitto, afferma di non doversi pronunciare, nella risoluzione del regolamento di giurisdizione, sull'esistenza di un "diritto alla chiusura della trattativa", o all'esercizio dell'iniziativa legislativa successiva all'eventuale stipulazione dell'intesa.

Questa Corte ritiene, invece, che, per la soluzione del conflitto, pur delimitato nei termini anzidetti, non siano secondarie considerazioni in ordine all'effettiva configurabilità di una pretesa giustiziabile alla conclusione delle trattative, mentre restano estranee all'oggetto del conflitto valutazioni sugli adempimenti governativi successivi alla conclusione dell'intesa stessa, e sulle caratteristiche del procedimento che, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., conduce all'approvazione della legge destinata, sulla base dell'intesa, a regolare i rapporti tra lo Stato e la confessione non cattolica.

5.- Il ricorso è fondato, nei sensi di seguito precisati.

5.1.- La soluzione del presente conflitto non può prescindere da considerazioni attinenti alla natura e al significato che, nel nostro ordinamento costituzionale, assume l'intesa per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Il significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del "metodo della bilateralità", in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti.

Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge "sulla base di intese".

È essenziale sottolineare, nel solco della giurisprudenza di questa Corte, che, nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle



norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

Allo stato attuale del diritto positivo, non risultano perciò corretti alcuni assunti dai quali muovono sia la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione che ha dato origine al presente conflitto, sia il soggetto interveniente. Non può affermarsi, infatti, che la mancata stipulazione di un'intesa sia, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost.

Nel nostro ordinamento non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa.

Con riferimento agli ordinamenti che, invece, subordinano l'accesso alla disciplina prevista per le associazioni religiose ad un riconoscimento pubblico, o a quelli ove si riscontra, comunque, un più dettagliato assetto normativo in tema di associazioni e confessioni religiose, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze 12 marzo 2009, *Gütl contro Austria* e *Löffelmann contro Austria*; sentenza 19 marzo 2009, *Lang contro Austria*; sentenza 9 dicembre 2010, *Savez crkava "Riječ života" e altri contro Croazia*; sentenza 25 settembre 2012 *Jehovas Zeugen in Österreich contro Austria*) ha potuto identificare casi nei quali un'applicazione discriminatoria della normativa comporta una violazione degli artt. 9 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Nel nostro ordinamento, invece, caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa (sentenze n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997), non è in sé stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost..



Per queste ragioni, non è corretto sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei – e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative.

Diversa potrebbe essere la conclusione, anche in ordine alla questione posta dal presente conflitto, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012).

5.2.– La decisione del presente conflitto richiede preliminarmente di stabilire se nel nostro ordinamento sia configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative – preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. – con conseguente sindacabilità, da parte dei giudici comuni, del diniego eventualmente opposto dal Governo, a fronte di una richiesta avanzata da un'associazione che allegghi il proprio carattere religioso.

Ritiene questa Corte che ragioni istituzionali e costituzionali ostino alla configurabilità di una siffatta pretesa.

Vi osta, innanzitutto, il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla ratio del terzo comma dell'art. 8 Cost., che – tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale – pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla. L'affermazione di una sindacabilità in sede giudiziaria del diniego di avvio delle trattative – con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto "diritto", e del correlativo obbligo del Governo, all'avvio di quelle – inserirebbe, invece, un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità, ricavabile dalla norma costituzionale in esame.

In secondo luogo, un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse.

La sentenza impugnata afferma di non doversi pronunciare su tale ultimo aspetto; mentre l'interveniente – asserendo che la giurisdizione del giudice comune dovrebbe arrestarsi solo a partire dal momento in cui l'iniziativa legislativa sulla base dell'intesa, ormai conclusa, sia esercitata – sembra per vero intendere che una siffatta pretesa, sotto il controllo del giudice comune, sarebbe configurabile. Il ricorrente, per parte sua, sottolinea di poter recedere, in qualunque momento, dalle trattative, ricavandone che il preteso "diritto" all'apertura di esse sarebbe, in realtà, un "interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica".





Orbene – essendo caratteristica del procedimento il suo scopo unitario, in tal caso la stipulazione dell'intesa, ed essendo l'apertura del negoziato strutturalmente e funzionalmente collegata a tale atto finale – risulta contraddittorio negare l'azionabilità di un "diritto" all'intesa, quale risultato finale delle trattative, e al contempo affermare la giustiziabilità del diniego all'avvio delle stesse: giacché non si comprende a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione.

Di converso, e conseguentemente, è proprio la non configurabilità di una pretesa alla conclusione positiva del negoziato e quindi alla stipulazione dell'intesa, a svuotare di significato l'affermazione di una pretesa soltanto al suo avvio. Non si vedrebbe, del resto, in quali forme giudiziali e con quali strumenti tale stipulazione potrebbe essere garantita all'associazione richiedente e imposta al Governo.

La non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative, inoltre, si fonda su ulteriori argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale.

Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare.

Vi è qui, in particolare, la necessità di ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative.

A fronte di tale estrema varietà di situazioni, che per definizione non si presta a tipizzazioni, al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di "legittimazione" in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative. Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice.

Questa Corte ha già affermato che, in una situazione normativa in cui la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate, ma anche al consenso del Governo, quest'ultimo "non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa" (sentenza n. 346 del 2002). Ciò dev'essere in questa sede confermato, considerando altresì che lo schema procedurale, unicamente ricavabile dalla prassi fin qui seguita nella stipulazione d'intese, non può dare origine a vincoli giustiziabili.

Negando l'avvio alle trattative, il Governo non sfuggirebbe, tuttavia, ad ogni imputazione di responsabilità. L'art. 2, comma 3, lettera l), della legge n. 400 del 1988 sottopone alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri "gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione". E poiché tra questi atti è sicuramente ricompresa la deliberazione di diniego di avvio delle



trattative, è giocoforza riconoscere che anche di tale decisione il Governo risponde di fronte al Parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.

In definitiva, un insieme complesso di ragioni, apprezzabili su piani diversi, inducono a giudicare non fondata la tesi esposta nella sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione e negli scritti difensivi dell'interveniente. Tutte queste ragioni, invece, convergono nel far ritenere che, alla luce di un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi protetti dagli artt. 8 e 95 Cost., non sia configurabile – in capo ad una associazione che ne faccia richiesta, allegando la propria natura di confessione religiosa – una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost.

Dal disconoscimento dell'esistenza di tale pretesa, discende l'accoglimento del ricorso per conflitto, nei termini che verranno di seguito precisati.

5.3.– Spetta, dunque, al Consiglio dei ministri valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci rapporti. Di tale decisione – e, in particolare, per quel che in questa sede interessa, della decisione di non avviare le trattative – il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria. Non spettava perciò alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità di tale decisione ad opera dei giudici comuni.

Va, tuttavia, precisato che – così come la valutazione riservata al Governo è strettamente riferita e confinata all'oggetto di cui si controverte nel presente conflitto, cioè alla decisione se avviare le trattative in parola – allo stesso modo l'atto di diniego di cui si ragiona non può produrre, nell'ordinamento giuridico, effetti ulteriori rispetto a quelli cui è preordinato.

Tale atto – nella misura e per la parte in cui si fonda sul presupposto che l'interlocutore non sia una confessione religiosa, come avvenuto nel caso da cui origina il presente conflitto – non determina ulteriori conseguenze negative, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente, in virtù dei principi espressi agli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.

Le confessioni religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono destinatarie di una serie complessa di regole, in vari settori. E la giurisprudenza di questa Corte afferma che, in assenza di una legge che definisca la nozione di "confessione religiosa", e non essendo sufficiente l'auto-qualificazione, "la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione", dai criteri che,



nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (sentenza n. 195 del 1993; in termini analoghi, sentenza n. 467 del 1992).

In questo contesto, l'atto governativo di diniego all'avvio delle trattative, nella parte in cui nega la qualifica di "confessione religiosa" all'associazione richiedente, non può avere efficacia esterna al procedimento di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., e non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione stessa.

Un eventuale atto lesivo, adottato in contesti ovviamente distinti rispetto a quello ora in questione, potrà essere oggetto di controllo giudiziario, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo.

Nel delicato ambito del pluralismo religioso disegnato dalla Costituzione, non sono infatti configurabili "zone franche" dal sindacato del giudice, che è posto a presidio dell'uguaglianza di tutte le confessioni garantita dagli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.

In definitiva, un conto è l'individuazione, in astratto, dei caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni. Un altro conto è la valutazione del Governo circa l'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost., nel cui ambito ricade anche l'individuazione, in concreto, dell'interlocutore. Quest'ultima è scelta nella quale hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo.

In quest'ambito circoscritto, e solo in esso, appartiene dunque al Consiglio dei ministri discrezionalità politica, sotto il sempre possibile controllo del Parlamento, cui non può sovrapporsi il sindacato del giudice.

Va, pertanto, annullata l'impugnata sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Corte di cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri ha negato all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione e, per l'effetto, annulla la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016

(*omissis*)