



### **Marco Canonico**

(associato di Diritto ecclesiastico e canonico nell'Università degli Studi di Perugia, Dipartimento di Giurisprudenza)

## **Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. \***

**SOMMARIO: 1. Le vicende precedenti - 2. La sentenza della Corte costituzionale 10 marzo 2016 n. 52 - 3. Considerazioni a margine della decisione.**

### **1 – Le vicende precedenti**

La sentenza della Corte costituzionale 10 marzo 2016 n. 52, emanata in sede di giudizio per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevato dal Governo nei confronti della Corte di cassazione in relazione alla sentenza 28 giugno 2013 n. 16305 pronunciata dalle sezioni unite civili del Giudice di legittimità, costituisce l'ultimo atto di un'annosa vicenda che ha come protagonista l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), associazione non riconosciuta costituita nel 1991 e iscritta all'albo nazionale delle associazioni di promozione sociale, che si propone di diffondere le concezioni ateistiche, tutelare i diritti delle persone non appartenenti ad alcuna religione, affermare e difendere la laicità dello Stato<sup>1</sup>. Nonostante le difficoltà che la dottrina incontra nel delimitare il concetto di confessione

---

\* Contributo sottoposto a valutazione.

<sup>1</sup> Sulla natura e le finalità dell'UAAR, **D. BILOTTI**, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), luglio 2011, pp. 4-6; **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, pp. 5-6.



religiosa<sup>2</sup> in assenza di una definizione legislativa sul punto<sup>3</sup>, in ragione delle indicate concezioni e finalità, che presuppongono la mancanza

---

<sup>2</sup> **D. PORENA**, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: nota a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in *federalismi.it*, n. 7/2016, 6 aprile 2016, pp. 4-5, osserva al riguardo che “gli spazi di comunicazione tra la fenomenologia giuridica, che appartiene, come tale, alla dimensione del sapere, e la fenomenologia religiosa che, al contrario, attinge in ultima analisi alla dimensione del credere, sembrano piuttosto angusti. Le categorie concettuali e gli “strumenti di lavoro” attraverso i quali operano l’una e l’altra dimensione appaiono infatti, essenzialmente, estranei tra di loro. La teoria giuridica, pur nella vastissima varietà di interpretazioni filosofiche, sembra sempre più poggiare su basi essenzialmente razionalistiche. Al contrario, la fenomenologia religiosa, sul piano teleologico, tende come noto ad orientare lo spirito degli uomini sulla base di verità metafisiche indimostrate”. Ne consegue che “non sembra possibile, in base alle diverse finalità trascendenti, “promuovere” un credo e “bocciarne” un altro quantunque quest’ultimo possa apparire farsesco, comico o, addirittura, “negativo” secondo i significati o i valori condivisi nella coscienza collettiva. D’altronde, poggiando l’opinione religiosa sempre in ogni caso su professioni di fede indimostrate ed indimostrabili (in questo, peraltro, si riassume il concetto di fede), l’attendibilità “storica” di ciascuna divinità religiosa si perde nell’intangibilità propria di qualunque entità metafisica. Peraltro, riconoscere natura confessionale a talune religioni piuttosto che ad altre in base alla “credibilità” della fede annunciata finirebbe per integrare, questo sì, una grave violazione dei più elementari principi di non discriminazione dai quali pure il tessuto costituzionale è ampiamente forgiato. Al contrario, l’opzione che sembra rappresentare la massima aspirazione cui l’ordinamento possa tendere nella delicata operazione di “selezione” di cui sopra sembra esaurirsi, invero, nella mera rilevazione del dato sociologico. Il quando un credo assume natura di confessione religiosa, diventando dunque destinatario di tutto l’apparato di tutele offerte dall’ordinamento, non può in altri termini che ricercarsi in elementi sociali di tipo estrinseco ed empirico. Ovviamente, si tratta pur sempre di accontentarsi di una verità, quella giuridica, che è diversa dalla verità religiosa. Cionondimeno, atteso che il compito dell’ordinamento è pur sempre quello di disciplinare la condotta degli uomini anche sulla base di interessi apprezzati come tali, questo sembra il “massimo” cui l’ordinamento possa tendere”. Anche **E. ROSSI**, *Le “confessioni religiose” possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27/2014, p. 25, sottolinea come in tema di confessioni religiose “si deve dare atto della estrema difficoltà di individuare definizioni accettabili, come l’ampia letteratura ed il diffuso dibattito giuridico – sia sul versante ecclesiasticistico che su quello costituzionalistico – tendono ampiamente a dimostrare. Più dunque che una definizione, credo sia opportuno individuare un set di criteri, da utilizzare ad opera dell’interprete alla stregua di elementi sintomatici, ma rimettendo allo stesso interprete o applicatore del caso specifico la scelta in ordine alla soluzione da adottare in concreto”. Detti criteri sono ravvisati nella plurisoggettività, pur senza un numero minimo predefinito, che deve caratterizzare il gruppo interessato per evitare di conferire rilevanza a concezioni meramente individuali; nella volontà, o almeno consapevolezza, in capo agli appartenenti, di far parte di un movimento religioso; nell’elemento teleologico costituito dal fine di essere formazione sociale in cui si svolge la personalità dei singoli; nella comune concezione del mondo “con riferimento alla dimensione spirituale e alle prospettive di credo sul quale impostare la propria vita”; nella primarietà e originarietà del gruppo; nella connotazione religiosa, che discende dalla professione di una fede o di un credo religioso; nell’autoqualificazione, da intendere non come unico criterio di valutazione ma “come elemento sintomatico della religiosità della confessione: in tal senso si può ritenere che una



anziché la presenza di un essere trascendente<sup>4</sup>, l'UAAR non sembra a rigore qualificabile come confessione religiosa<sup>5</sup>.

---

confessione religiosa si autoqualifichi come tale allorché preveda nel proprio statuto o atto costitutivo il perseguimento di finalità religiose e si definisca quale organizzazione stabilmente finalizzata a tale scopo"; nell'elemento "sociologico, ovvero la percezione che la comunità di appartenenza abbia di quell'organizzazione come confessione religiosa, con riguardo specifico ad una "concezione della vita e della morte" o più in generale ad una dimensione di carattere spirituale o trascendente che accomuna i suoi appartenenti"; nei precedenti riconoscimenti pubblici cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale, "senza che tuttavia essi debbano considerarsi come necessari ed indefettibili", al fine di "consentire anche a gruppi nuovi e in via di formazione di poter aspirare alla considerazione come confessioni religiose" (*ibidem*, pp. 25-29). In argomento cfr., altresì, **G. DI COSIMO**, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Dir. eccl.*, 1998, I, 421-436.

<sup>3</sup> **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, pp. 17-18, evidenzia come in realtà, nonostante manchi una definizione legislativa di confessione religiosa, sia tuttavia presente una definizione di religione, contenuta all'interno del D.lgs. 19 novembre 2007 n. 251, di attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta. Ai fini del riconoscimento dello *status* di rifugiato, all'art. 8, primo comma, lett. *b*, del predetto provvedimento si prevede che, fra i motivi di persecuzione, la nozione di religione "include, in particolare, le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da esso prescritte".

<sup>4</sup> **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose" possono essere atee?*, cit., p. 6, rileva come in realtà lo Stato, stipulando l'intesa con l'Unione Buddhista italiana, abbia in sostanza riconosciuto come confessione religiosa «una fede che non riconosce l'esistenza di un essere soprannaturale (un "dio") ... un "fenomeno religioso" che è (si ritiene) tale sebbene ateo: quello che sarebbe parso un ossimoro è una realtà con la quale dobbiamo confrontarci». Viene tuttavia sottolineato come l'Unione Buddhista sia comunque ascrivibile nel novero delle confessioni religiose «ancorché non presupponga tra il proprio "credo" l'esistenza di un essere trascendente: giacché non vi è dubbio che essa percepisca se stessa come "religiosa" (nell'art. 2 dello statuto si definisce "ente di religione e di culto") e che come tale sia percepita storicamente e culturalmente, oltre ovviamente al fatto che essa si autodefinisce così» (*ibidem*, p. 29). Anche **M. PARISI**, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del Tar Lazio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 36/2014, p. 13, evidenzia che «appare essere non sempre dirimente (in termini relativi) l'esclusivo riferimento all'elemento del "divino" come parametro centrale per l'individuazione di una organizzazione confessionale, dal momento che l'esperienza contemporanea delle Intese ha consentito la conclusione di accordi con i buddisti (legge n. 245 del 2012) e gli induisti (legge n. 246 del 2012), caratterizzantesi come gruppi spirituali non individuanti un essere trascendente al centro della loro personale speculazione religiosa».

<sup>5</sup> In tal senso, **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)), n. 2/2016, p. 5; **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose"*



Eppure, nonostante difetti della necessaria qualifica di confessione religiosa, da tempo l'UAAR ha avanzato richiesta al Governo di avviare trattative finalizzate alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.<sup>6</sup>, che informa al principio di bilateralità la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica, in maniera analoga a quanto garantito a quest'ultima dall'articolo precedente della Carta costituzionale. In virtù delle menzionate disposizioni, in tale ambito è preclusa al legislatore ordinario l'emanazione in via unilaterale di una normativa riguardante la condizione giuridica dei singoli culti. In particolare il costituente, al fine di scongiurare l'imposizione di trattamenti legislativi suscettibili di pregiudicare la specificità e peculiarità di ciascuna

---

*possono essere atee?*, cit., p. 29, il quale esclude che l'UAAR possa essere considerata confessione religiosa «poiché, malgrado la richiesta di intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., non si definisce come tale (bensì come "associazione di promozione sociale") ... è evidente che anziché come un'organizzazione religiosa essa si definisca piuttosto come un'organizzazione anti-religiosa ...»; **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in *federalismi.it*, n. 6/2016, p. 9, considera l'UAAR "un'associazione che nel proprio statuto dichiara di non essere una confessione religiosa e dunque rispetto alla quale la stessa auto-qualificazione ne escluderebbe a priori la possibilità di pretesa di addivenire ad una Intesa, ove si facesse valere il solo requisito dell'auto-qualificazione". Ritiene tuttavia che tale conclusione «andrebbe confrontata con l'art. 17 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che, ai fini del mantenimento di "un dialogo aperto, trasparente e regolare", equipara alle "chiese" le organizzazioni "filosofiche e non confessionali" ...». In maniera analoga, anche **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose" possono essere atee?*, cit.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Accesso alle intese e pluralismo religioso*, cit., pp. 20-22, reputa che i gruppi di ispirazione ateistica non possano aspirare alla stipulazione di intese ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.; **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 *federalismi.it*, n. 7/2016, p. 6, puntualizza che «se, comprensibilmente, l'UAAR si dichiara "l'unica associazione nazionale che rappresenta le ragioni dei cittadini atei e agnostici", sembra invece più intricato sostenere che l'UAAR rappresenti gli atei e gli agnostici, nel senso che ne esprima una dimensione di aggregazione comunitaria, e che dunque l'attribuzione all'UAAR e ai suoi aderenti di particolari trattamenti si tramuti in uno spazio di libertà per gli atei e per gli agnostici tout court; e questo dubbio non deriva solo dalla circostanza che l'ateismo e l'agnosticismo possono avere una declinazione comunitaria meno accentuata dei culti, ma dalla medesima problematica rappresentatività dell'UAAR nei confronti di queste opzioni areligiose».

<sup>6</sup> Maggiori ragguagli sulle istanze dell'UAAR per un negoziato nella prospettiva dell'intesa e relativi sviluppi in **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26/2016, p. 4, nota 11; **M. PARISI**, *Associazionismo ateista*, cit., pp. 5-12; **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., marzo 2012, pp. 1-2.



confessione religiosa, ha stabilito che ogni atto normativo riguardante tale materia debba trovare il proprio fondamento in un previo accordo con il gruppo interessato. Tale accordo, che nel caso delle confessioni acattoliche è tecnicamente definito intesa, viene in tal modo a rappresentare un presupposto di legittimità costituzionale di qualsiasi legge destinata a regolare la condizione giuridica delle confessioni religiose le quali, in difetto dell'intesa e relativa legge di attuazione, continuano a restare soggette all'illiberale normativa di ispirazione fascista costituita dalla cosiddetta legge sui culti ammessi (L. 24 giugno 1929 n. 1159) e relativo regolamento di attuazione (R.D. 28 febbraio 1930 n. 289). In questa prospettiva appare evidente la rilevanza da attribuire alla stipulazione dell'intesa, che per qualsiasi confessione acattolica costituisce il requisito indispensabile per ottenere l'emanazione di una normativa speciale che tenga conto delle specifiche esigenze della collettività religiosa interessata<sup>7</sup> e consenta l'emancipazione dall'anacronistica legislazione comune sopra

---

<sup>7</sup> Parte della dottrina sostiene che, essendo le intese lo strumento per far valere le peculiarità di ciascuna confessione, la mancata stipulazione di tali accordi si risolverebbe in pregiudizio dell'uguale libertà dei gruppi religiosi. In tal senso, **M. PAPPONE**, *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in *Osservatorio costituzionale*, ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), n. 2/2016, p. 7; **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva"*, cit., p. 10; **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *federalismi.it*, n. 7/2016, p. 8; **V. VITA**, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative*, cit., p. 12. Osserva tuttavia **N. COLAIANNI**, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 19/2012, p. 7, che nella prassi "la standardizzazione del contenuto delle intese è andata in effetti nel senso di inserire tutte le regolamentazioni bilaterali in un quadro di principi comuni, che ben potrebbero essere destinati a fare corpo unico in una legge comune. Invero, s'è avuta un'eterogenesi dei fini: nate come intese speciali, sono diventate intese comuni, non servono a tutelare le specificità delle identità confessionali ma solo ad estendere la disciplina comune". D'altra parte, dal momento che non tutte le confessioni riescono a ottenerne la stipula «le intese hanno, quindi, assunto un carattere "premiale" dei soggetti "forti" del pluralismo confessionale, di guisa che l'uguale libertà è appannaggio degli appartenenti alle confessioni con intesa, risolvendosi in una libertà diseguale. L'intesa raggiunta solo con alcune di esse si risolve in una negazione della libertà delle altre e quindi presenta una esternalità negativa, una disutilità per i terzi» (*ibidem*, pp. 7-8). In termini analoghi, **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, pp. 11-12, parla di "intese fotocopia" e sottolinea che "è vero che alcune esigenze specifiche di una confessione religiosa possono essere prese in considerazione dal legislatore statale nell'intesa, purché nei limiti dell'uguale libertà, del principio di uguaglianza e nella pari dignità delle confessioni, come dei rispettivi seguaci (laicità). Ma se le confessioni religiose riconosciute, cioè quelle che hanno ottenuto l'intesa approvata, chiedono tutte le stesse cose, allora lo strumento intesa ha perso la sua funzione specifica e diviene il mezzo di distribuzione di privilegi a pioggia, in favore di soggetti preferiti". Pure **A. LICASTRO**, *La Corte*



menzionata<sup>8</sup>.

Come sopra accennato, è dagli anni novanta che l'UAAR avanza richiesta al Governo italiano per intavolare trattative finalizzate alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Un primo rifiuto frapposto dall'Esecutivo a tale istanza era stato impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e annullato per incompetenza, in quanto contenuto in una nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, a fronte del dettato normativo che richiede in materia la deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 2, terzo comma, lett. l, L. 23 agosto 1988 n. 400).

---

*costituzionale torna protagonista, cit., p. 23, stigmatizza il «modo in cui si è concretamente sviluppata la prassi delle intese (su cui aveva posto l'accento la Cassazione), poco sensibile alle esigenze identitarie delle confessioni e "standardizzata" su contenuti in gran parte omogenei», con la conseguenza che "le intese sembrerebbero ormai rappresentare singoli episodi di una trama normativa già interamente svolta, e al cui completamento mancherebbe solo l'acquisizione del consenso di tutti i (rimanenti) gruppi religiosi interessati».*

<sup>8</sup> La stipulazione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e l'emanazione della relativa legge costituiscono attualmente l'unico modo mediante il quale le confessioni acattoliche possono sottrarsi all'applicazione della legge sui culti ammessi, stante la mancata approvazione, nonostante vari tentativi, di una legge generale sulla libertà religiosa che ne avrebbe dovuto comportare l'abrogazione. In dottrina viene da più parti auspicata l'emanazione di tale legge generale sulla libertà religiosa: **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. 21; **N. COLAIANNI**, *Le intese nella società multireligiosa*, cit., n. 19/2012, p. 13; **A.S. MANCUSO**, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010, p. 42; **M. PARISI**, *Associazionismo ateista*, cit., n. 36/2014, pp. 18-19 e 21-22; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il diritto all'avvio delle trattative*, cit., pp. 16-17; **ID.**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26/2016, pp. 16-17; **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva"*, cit., pp. 10-11; **V. TOZZI**, *Ripartizione delle competenze*, cit., pp. 16-17; **V. VITA**, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative*, cit., pp. 10-11. Non manca tuttavia chi pone in discussione la legittimità e l'opportunità di un intervento unilaterale generale del legislatore in materia religiosa: **A. ALBISETTI**, *Le intese fantasma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2012, pp. 6-8; **L. BUSCEMA**, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), n. 1/2014, pp. 44-46; **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, *ivi*, gennaio 2010, pp. 3-10, e in *Dir. famiglia*, 2010, pp. 1362-1369; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 9<sup>a</sup> ed., Zanichelli, Bologna, 2003, p. 144. In argomento, V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, volume che raccoglie gli Atti del Seminario di studio tenutosi a Napoli e Fisciano il 15-17 ottobre 2009.



Ulteriori istanze dell'associazione interessata conducevano a un nuovo diniego da parte governativa, motivato nel senso che *“la professione dell'ateismo ... non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art. 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose”*, sull'asserito presupposto che la nozione di confessione religiosa faccia esclusivo riferimento a *“un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale”*<sup>9</sup>.

Il provvedimento di diniego veniva impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio, che con sentenza 31 dicembre 2008 n. 12539 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione ai sensi dell'art. 31 R.D. 26 giugno 1924 n. 1054, ravvisando la natura di atto politico, come tale non sindacabile in sede giurisdizionale, nella determinazione del Governo riguardo alla richiesta di trattative per eventuale intesa.

Avverso detta decisione l'UAAR proponeva ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, che con sentenza 18 novembre 2011 n. 6083 escludeva la natura di atto politico per la scelta del Governo sull'avvio o meno di trattative volte all'intesa, sulla base del rilievo che l'art. 8, terzo comma, Cost. ha previsto la necessità dello strumento bilaterale nei rapporti tra Stato e confessioni religiose acattoliche, con conseguente limitazione dei contenuti dell'atto normativo che comporta una restrizione della sovranità legislativa del Parlamento, giudicata *“difficilmente compatibile con la ritenuta afferenza delle relative scelte all'indirizzo politico generale dello Stato”*, costituente requisito oggettivo per la qualifica di un provvedimento come atto politico. Veniva pertanto stabilito l'obbligo dell'Esecutivo di dare avvio alle trattative di fronte alla richiesta in tal senso proveniente da soggetto legittimato, salva la facoltà di non pervenire alla stipula dell'intesa<sup>10</sup>. La

---

<sup>9</sup> Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2003. In realtà la definizione di confessione religiosa adottata nel menzionato provvedimento non risulta del tutto esatta laddove richiede, assieme al requisito della struttura istituzionale, l'esistenza di una organizzazione interna della collettività, che al contrario l'art. 8, secondo comma, Cost. prevede come mera facoltà, e non obbligo, in capo alle confessioni acattoliche. È tuttavia da precisare che in difetto dell'elemento organizzativo il gruppo non sarebbe in grado di esprimere dei soggetti giuridicamente legittimati a rappresentarlo e non avrebbe dunque la capacità di stipulare intese, ragione per cui la nozione in questione, sebbene astrattamente imprecisa, si rivela comunque adeguata alla situazione concreta in cui in definitiva si tratta di stabilire quali soggetti siano idonei a stipulare con lo Stato gli accordi previsti dall'art. 8 Cost.

<sup>10</sup> La decisione del Consiglio di Stato precisa altresì che, oltre alla facoltà da parte statale di non addivenire all'intesa o di non tradurla in legge, residua comunque per il Governo *«la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica ... di escludere motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le*



sentenza impugnata veniva dunque annullata, con rinvio della causa al primo Giudice<sup>11</sup>.

Avverso tale decisione proponeva ricorso il Presidente del Consiglio dinanzi alla Corte di cassazione invocando il difetto di giurisdizione sul rifiuto governativo di avviare trattative finalizzate all'intesa *ex art. 8 Cost.*, in quanto atto politico e dunque insindacabile. Con sentenza 28 giugno 2013 n. 16305 le Sezioni unite civili della Cassazione rigettavano l'impugnazione, qualificando come frutto di discrezionalità tecnica, dunque sindacabile, la determinazione governativa circa il rifiuto di avviare trattative con una confessione religiosa per eventuale intesa, non valendo a farla considerare atto politico né la provenienza di detta determinazione dal Governo, difettando al riguardo il requisito oggettivo costituito dall'insussistenza in capo al soggetto richiedente l'intesa di un interesse protetto giustiziabile, né le previsioni dell'art. 2, terzo comma, lett. *l*, della legge n. 400 del 1988, che rimettono alla deliberazione del Consiglio dei ministri le scelte in materia di rapporti previsti dall'art. 8 Cost. Secondo le Sezioni unite la valutazione relativa alla qualificazione come confessione religiosa del soggetto che avanza richiesta di negoziato costituisce "tutt'al più" esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, soggetta come tale a controllo in sede giurisdizionale. Inoltre per il Giudice di legittimità lo strumento delle intese vale ad assicurare una migliore realizzazione dell'uguale libertà di cui all'art. 8, primo comma, Cost., con la conseguenza che la possibilità per i culti di stipulare tali accordi non può dipendere dalle valutazioni assolutamente discrezionali dell'Esecutivo, le cui scelte finirebbero altrimenti per incidere sulla libertà cui le confessioni religiose hanno diritto<sup>12</sup>.

---

"confessioni religiose" (ciò che, del resto, è quanto avvenuto proprio nel caso di specie)».

<sup>11</sup> In dottrina, sulla menzionata pronuncia del Consiglio di Stato, **F. BERTOLINI**, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 12 aprile 2012, pp. 1-9; **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit., pp. 7-11; **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, pp. 1-12; **L. FASCIO**, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti)*, in *Foro amm. – Cons. Stato*, 2012, n. 5, pp. 1204-1224; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il diritto all'avvio delle trattative*, cit., pp. 1-17; **F. PETRANGELI**, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *Rivista AIC*, ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), n. 1/2012, pp. 5-8; **V. TOZZI**, *Ripartizione delle competenze*, cit., pp. 1-17.

<sup>12</sup> Per considerazioni sulla pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione, **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit., pp. 11-15; **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), n. 4/2013, pp. 1-18; **G. DI MUCCIO**,



A fronte di detta decisione, il Governo ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, che si è pronunciata con la sentenza 10 marzo 2016 n. 52, oggetto di considerazione in questa sede.

Giova peraltro precisare che nel frattempo il T.A.R. del Lazio, prendendo in esame il merito della questione a seguito del rinvio disposto dal Consiglio di Stato, con sentenza 3 luglio 2014 n. 7068 aveva respinto il ricorso dell'UAAR escludendo l'illegittimità della valutazione governativa circa la mancata qualifica di confessione religiosa in capo alla predetta associazione<sup>13</sup>.

## 2 – La sentenza della Corte costituzionale 10 marzo 2016 n. 52

Con la sentenza 10 marzo 2016 n. 52 la Corte costituzionale accoglie il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del suddetto Consiglio, per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione<sup>14</sup>.

---

*Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 20/2013, pp. 1-18; J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso*, cit., pp. 1-22; E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee?*, cit., pp. 14-19.*

<sup>13</sup> Sulla sentenza del T.A.R. del Lazio n. 7068 del 2014, L. BARBIERI, *Una proposta a geometria variabile. Qualche riflessione sulla sentenza del TAR Lazio n. 7068 del 3 luglio 2014 e sul caso U.A.A.R.*, in *Osservatorio AIC*, ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), settembre 2014, pp. 1-38; M. CROCE, *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.–Governo in merito alla richiesta di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.*, in [www.academia.edu](http://www.academia.edu), pp. 3-8; G. DI COSIMO, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), n. 1/2015, pp. 5-12; M. PARISI, *Associazionismo ateista*, cit., pp. 1-22; D. PONTE, *Senza l'elemento della «confessione religiosa» l'Uaar non può chiedere di aprire le trattative*, in *Guida al diritto*, 2014, n. 31, pp. 75-79.

<sup>14</sup> Osservazioni in merito alla pronuncia costituzionale n. 52 del 2016 possono rinvenirsi in G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione oggetto di conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 2016, I, cc. 1951-1957; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 21 marzo 2016, pp. 1-8; 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 [federalismi.it](http://federalismi.it), n. 8/2016, pp. 1-7; N. FIORITA, P. CONSORTI, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza*, in *il Mulino*, ([www.rivistailmulino.it](http://www.rivistailmulino.it)), 19 aprile 2016; S. LARICCIA, *Un passo indietro*, cit., pp. 1-33; S. LEONE, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex*



A prescindere dalle questioni di natura squisitamente processuale riguardanti l'ammissibilità del ricorso e la legittimazione delle parti, interessa in questa sede considerare il merito della decisione. Al riguardo il Giudice delle leggi motiva la propria pronuncia richiamando in primo luogo il significato dell'intesa come "finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso", secondo l'intento del costituente di evitare "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". La Corte specifica tuttavia che in ogni caso, "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. ... e dall'art. 19 Cost". In altri termini, per la Consulta la mancanza di disciplina concordata non pregiudica la libertà dei gruppi religiosi, che resta comunque assicurata. Ciò equivale ad affermare che il terzo comma dell'art. 8 Cost. e lo strumento dell'intesa in esso previsto non sono indispensabili al riconoscimento delle libertà affermate nei commi precedenti della medesima disposizione<sup>15</sup>. E allora – osserva la Corte – "non può affermarsi ... 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, 1° comma".

---

art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte cost. n. 52/2016), in *Forum di Quaderni costituzionali*, ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 1° aprile 2016, pp. 1-5; **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista*, cit., pp. 1-34; **I. NICOTRA**, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *federalismi.it*, n. 8/2016, pp. 1-8; **M. PAPPONE**, *L'apertura delle trattative*, cit., pp. 1-8; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Interpretazione assiologica*, cit., pp. 1-17; **A. PIN**, *L'inevitabile caratura politica*, cit., pp. 1-8; **A. POGGI**, *Una sentenza "preventiva"*, cit., pp. 1-12; **D. PORENA**, *Atti politici*, cit., pp. 1-14; **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese*, cit., pp. 1-10; **C. TOMBA**, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, ([www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)), n. 2/2016, pp. 1-9; **A. TRAVI**, *Avvio della procedura per un'intesa con una confessione acattolica e tutela giurisdizionale*, in *Foro it.*, 2016, I, cc. 1957-1957; **V. VITA**, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative*, cit., pp. 1-11.

<sup>15</sup> Al riguardo la Corte precisa che "non è corretto sostenere che l'art. 8, 3° comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente del – 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 3° 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".



Per quanto concerne poi specificamente la sindacabilità o meno della decisione del Governo di non avviare il negoziato a fronte della richiesta in tal senso avanzata da una confessione, la decisione afferma che *“il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla ratio del 3° comma dell’art. 8 Cost. ... pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell’iniziarla”*, sicché la sindacabilità del diniego di avviare le trattative, con conseguente possibile imposizione al Governo dell’obbligo di intraprenderle, introdurrebbe *“un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità”*.

Si osserva inoltre che *“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”*. Per la Corte il procedimento volto alla stipulazione dell’intesa ha uno scopo unitario e pertanto, non esistendo un obbligo al perfezionamento di esso con la sottoscrizione dell’accordo, parimenti non può sussistere un dovere di avviare il procedimento medesimo. In sostanza, dato che l’avvio del negoziato è funzionalmente collegato all’esito dello stesso, *“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”*.

Oltre alle riportate argomentazioni, la sentenza adduce ancora a sostegno della decisione il rilievo che fa leva sulle valutazioni di natura politica insite nella scelta dell’Esecutivo di avviare o meno il negoziato con una confessione in prospettiva di intesa. Viene in proposito rilevato che

*“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 deriva in una forma di governo parlamentare”*.

In tale prospettiva, viene riconosciuta al Governo ampia discrezionalità *“il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali”*, con l’ulteriore precisazione che *“scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice”*, salva la responsabilità politica di fronte al Parlamento.

Sulla base di tali assunti, contrariamente alle conclusioni cui erano pervenuti il Consiglio di Stato e le Sezioni unite della Corte di cassazione, la Consulta ritiene che

*“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.”*, mentre compete *“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”.*

La sentenza di cui trattasi ha peraltro cura di precisare che l'eventuale diniego del Governo all'avvio del negoziato

*“non può produrre, nell'ordinamento giuridico, effetti ulteriori rispetto a quelli cui è preordinato”, ovvero “non determina ulteriori conseguenze negative... sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente, in virtù dei principi espressi agli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.”. E dunque “un eventuale atto lesivo, adottato in contesti ovviamente distinti rispetto a quello ora in questione, potrà formare 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”<sup>16</sup>.*

### 3 – Considerazioni a margine della decisione

Il contenuto della sentenza della Corte costituzionale suggerisce alcuni spunti di riflessione.

La pronuncia in questione ha di nuovo suscitato l'interesse per un tema, quello della discrezionalità o meno del Governo nella decisione sull'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con una confessione acattolica, sul quale la dottrina risulta divisa fra quanti propendono per la libertà dell'Esecutivo nell'assumere tale determinazione<sup>17</sup> e coloro che, al contrario, ritengono che sussista

---

<sup>16</sup> La Corte al riguardo sottolinea che “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”.

<sup>17</sup> **C. CARDIA**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 1996, p. 224, osserva in proposito che “... l'Intesa ha un indubbio valore politico perché investe la responsabilità dell'Esecutivo sia all'atto della scelta di trattare con una determinata confessione, sia nel corso del negoziato e sino alla sua conclusione”. Nello stesso, **R. DICKMANN**, *La delibera del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 6-8; **S. LEONE**, *L'aspettativa di avviare con lo Stato*, cit., pp. 2-4; **I. NICOTRA**, *Le intese con le confessioni religiose*, cit., pp. 6-7; **M. PAPPONE**, *L'apertura delle trattative*, cit., p. 7; **A. PIN**, *L'inevitabile caratura politica*, cit., pp. 6-7; **M. TEDESCHI**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 96; **V. TOZZI**, *Il progetto costituzionale di politica ecclesiastica*, in **L. MUSSELLI**, **V. TOZZI**, *Manuale di Diritto ecclesiastico. La disciplina del fenomeno religioso*, Laterza, Bari, 2000, pp. 74-76; **ID.**, *Ripartizione*



comunque un obbligo da parte statale di intraprendere il negoziato a fronte di richiesta in tal senso proveniente da soggetto legittimato<sup>18</sup>, obbligo la cui violazione secondo alcuni resterebbe sindacabile pur dopo la decisione della Consulta in quanto il soggetto richiedente le trattative a fronte del diniego governativo sarebbe legittimato a sollevare conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost.<sup>19</sup>.

Di sicuro il metodo della bilateralità, imposto dalla Costituzione per la disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, serve a impedire che il legislatore possa adottare discipline unilaterali per regolare il fenomeno religioso, con possibili effetti discriminatori, come esattamente rilevato in sentenza. In simile prospettiva le intese, al pari del concordato con la Chiesa cattolica, assumono anche la funzione di consentire ai gruppi interessati e che ne abbiano la capacità, in quanto organizzati e in grado di esprimere una legittima rappresentanza, di aspirare a una regolamentazione concertata, idonea a salvaguardare le proprie peculiarità e calibrata sulle specifiche esigenze del singolo culto.

Le disposizioni costituzionali in questione – art. 7, secondo comma, e art. 8, terzo comma – comportano dunque una limitazione a carico del potere legislativo dello Stato, il cui esercizio *in subiecta materia* può legittimamente esplicarsi soltanto rispettando il metodo della bilateralità, con conseguente dovere del Parlamento di conformare il contenuto

---

*delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, cit., pp. 8-9, 13-14; E. VITALI, *La Costituzione italiana e il fenomeno religioso*, in E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Manuale breve di Diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 38.

<sup>18</sup> F. ALICINO, *Le intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. eccl.*, 2013, n. 1-2, pp. 69-71; L. BUSCEMA, *Atti politici*, cit., pp. 31-46; F. CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, 2002, n. 2, pp. 234-237; J. PASQUALI CERIOLO, *Il diritto all'avvio delle trattative*, cit., p. 9; A. POGGI, *Una sentenza "preventiva"*, cit., pp. 8-10; D. PORENA, *Atti politici*, cit., pp. 6-14; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 8; C. TOMBA, *Il principio di laicità*, cit., p. 9; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative*, cit., p. 8.

<sup>19</sup> In tale prospettiva, A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016*, cit., pp. 5-7; A. GUZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giur. cost.*, 1996, n. 6, pp. 3920-3949; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, cit., p. 7. *Contra*, V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative*, cit., p. 10, secondo cui l'ipotesi del conflitto di attribuzione sollevato dalla confessione religiosa "incontra un ostacolo nella legittimazione ad essere parte di un conflitto, attribuita dalla l. 87 del 1953 agli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, essendo la confessione religiosa un soggetto esterno allo Stato-apparato ed essendovi un precedente in tal senso solo nei confronti del comitato promotore del referendum".



dell'eventuale legge che esso intendesse emanare alle previsioni oggetto degli accordi precedentemente intercorsi con le singole confessioni religiose.

Ma il dettato costituzionale, al di là di questo pur penetrante limite, non sembra porre ulteriori doveri e obblighi a carico dello Stato, e perciò, correlativamente, non pare riconoscere altri diritti in capo alle confessioni religiose se non quello che il legislatore ordinario non adotti una disciplina legislativa unilaterale in materia. In altri termini, non si può ipotizzare un diritto delle confessioni all'intesa, cioè alla stipulazione della stessa, il quale dovrebbe reciprocamente comportare un obbligo di addivenire alla pattuizione a carico del Governo. Se infatti l'accordo è, per definizione, il frutto della volontà dei soggetti interessati convergente su determinati contenuti, allorché difetti la volontà di giungere a una pattuizione, anche in capo a uno solo dei potenziali contraenti, l'accordo non può evidentemente perfezionarsi. E il principio vale anche per concordati e intese, in quanto da un lato lo Stato non potrebbe costringere una confessione religiosa ad addivenire a patti, così come una collettività religiosa mai potrebbe pretendere dai pubblici poteri la sottoscrizione di clausole a essi non gradite<sup>20</sup>.

Non può d'altra parte negarsi un interesse delle confessioni religiose alla conclusione di intese con lo Stato, sia per far cessare nei loro confronti l'applicabilità della legge sui culti ammessi sia per ottenere una disciplina concordata calibrata sulle specifiche esigenze del singolo culto. E allora, posto che non sono configurabili un diritto dei gruppi confessionali alla stipulazione dell'intesa e un corrispondente dovere dello Stato in tal senso, si pone il problema di stabilire quale sia il comportamento che il Governo debba adottare di fronte a una richiesta di avvio delle trattative avanzata da soggetto interessato, fermo restando che, non sussistendo obbligo di conclusione dell'accordo, entrambe le parti hanno la facoltà d'interrompere il negoziato e non portarlo a compimento.

Al riguardo, come sopra accennato, parte della dottrina propende per attribuire valenza politica alla scelta dell'Esecutivo di aderire o meno

---

<sup>20</sup> In tal senso **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Un'intesa per gli atei'?*, in *Dir. eccl.*, 2013, n. 1-2, p. 16. Al riguardo anche **P. BELLINI**, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in V. Parlato, G.B. Varnier (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 309, pur sostenendo il dovere del Governo di dare seguito alla richiesta di trattative avanzata dalla confessione acattolica in prospettiva di eventuale intesa, riconosce: "... Non che lo Stato (va da sé) possa essere costretto ad una intesa: come non potrebbe esservi costretta alcuna Confessione. Per sua medesima natura un 'accordo' è cosa cui deve concorrere il 'consenso' di entrambi i paciscenti ...".



alla richiesta avanzata da un culto per avviare un negoziato in vista di eventuale intesa<sup>21</sup>, riconoscendo in tal modo al Governo la facoltà di non dare seguito alcuno alle istanze confessionali volte a intavolare trattative.

In direzione opposta v'è chi sostiene che l'autorità governativa non possa ignorare la richiesta di negoziato avanzata dalla confessione religiosa<sup>22</sup> e che quanto meno il diniego di avviare le trattative debba essere espresso con atto motivato<sup>23</sup>, potendosi dunque considerare legittimo solo in quanto fondato su idonea giustificazione, quale ad esempio la rilevata mancata qualificazione confessionale del gruppo richiedente<sup>24</sup>. E a supporto del preteso obbligo di intraprendere il negoziato viene addotto da più parti come sia ormai superata la stessa categoria degli atti politici<sup>25</sup>, da considerare insindacabili in sede giurisdizionale.

---

<sup>21</sup> Cfr. *supra*, nota n. 17.

<sup>22</sup> Cfr. *supra*, nota n. 18. **P. BELLINI**, *Realtà sociale religiosa*, cit., p. 309, afferma che «se sta al libero apprezzamento di ciascuna Confessione di promuovere un'intesa, o starsene contenta della legge comune - la cosa cambia aspetto quanto alle autorità governative. A queste - in materia - non compete di procedere "more privatorum". Non gli può essere concesso di rifiutarsi a proprio arbitrio (pregiudizialmente) di intavolare negoziati, e di portarli avanti con animo aperto».

<sup>23</sup> **J. PASQUALI CERIOLO**, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale* (artt. 7 e 8), in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2009, pp. 65-66, il quale richiama al riguardo il parere del Consiglio di Stato n. 3048 del 1996.

<sup>24</sup> Al riguardo **M. TEDESCHI**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 96; **J. PASQUALI CERIOLO**, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale*, cit., p. 62; **E. VITALI**, *La Costituzione italiana e il fenomeno religioso*, cit., p. 40, sottolineano come la prassi governativa contempli addirittura l'avvio di trattative solo con confessioni religiose che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

<sup>25</sup> **D. PORENA**, *Atti politici*, cit., pp. 9-14, cui si rinvia anche per i riferimenti dottrinali, sostiene che la categoria degli atti politici insindacabili debba essere quanto meno ripensata alla luce del dettato degli artt. 24 e 113 Cost., con la conseguenza che ogni atto del Governo deve operare nel rispetto delle garanzie costituzionali. Si ritiene infatti che "un 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. Viceversa, la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento è responsabilità che opera sempre, comunque, in relazione ad atti posti in essere all'interno del perimetro della legalità costituzionale. In altri termini, è il merito politico delle scelte operate dal Governo, tra quelle costituzionalmente legittime e possibili, ad essere fonte della possibile responsabilità politica idonea ad incidere sul vincolo fiduciario" (*ibidem*, p. 11). In prospettiva analoga, **A. FERRARA**, *Corte cost. n. 52 del 2016*, cit., p. 2, puntualizza che «dopo l'innovativa e assai garantista sent. n. 81/2012 della medesima Corte, non è più sufficiente che un atto sia qualificabile come politico perché sia sottratto al sindacato giudiziario. Tale decisione ha infatti affermato, ponendo una più avanzata pietra miliare in materia, che "gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto



a livello costituzionale quanto a livello legislativo". *Conseguentemente*, "la circostanza che ... un organo politico ... eserciti un potere politico ... non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato..., ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione" ...». Anche **R. DICKMANN**, *La delibera del Consiglio dei ministri*, cit., pp. 7-8, facendo leva sui contenuti della sentenza n. 81 del 2012 della Corte costituzionale, osserva che «la categoria dell'atto politico non può sussistere in sé in quanto categoria di atti non giustiziabili, ma solo in quanto categoria di atti correlati a funzioni costituzionali tipiche. Esistono cioè atti politici solo in quanto atti costituzionali, cioè espressivi degli ambiti di autonomia propri di organi costituzionali. Pertanto solo con riferimento ad atti di tali organi (se si vuole) si possono categorizzare atti costituzionali politici in contrapposizione ad atti costituzionali non politici, cioè giustiziabili a prescindere dalla provenienza dall'organo costituzionale se idonei a violare situazioni giuridiche soggettive ... Il carattere identificativo dell'atto politico non è tanto la sua provenienza quanto piuttosto la sua non idoneità sul piano causale a incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti dell'ordinamento ... In tal modo si evita efficacemente di ammettere la sussistenza in generale della categoria degli atti politici in quanto atti per natura sottratti alla giurisdizione, che pare discendere dall'attuale formulazione dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del codice del processo amministrativo: infatti per nessun atto il titolo della "politicità" può valere di per sé a risolvere la cornice di legalità anche costituzionale che discende dalla Carta costituzionale vigente, rigida, nella sua connotazione di limite ai pubblici poteri all'insegna del principio di legalità declinato tanto sul piano costituzionale quanto su quello ordinario ... Meglio è dunque far sopravvivere la categoria degli atti politici all'interno di quella degli atti costituzionali, pur essendo questa una categoria a sua volta dotata di confini non certi, allo scopo di sterilizzare le conseguenze anticostituzionali dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del codice del processo amministrativo. Quella dell'atto politico appare una categoria dottrinale che, pur indotta dal vigente codice del processo amministrativo, va ricondotta al quadro costituzionale vigente, che impone la giustiziabilità ex artt. 24 e 113 Cost. di tutti gli atti idonei ad incidere nel patrimonio giuridico dei soggetti dell'ordinamento; il che induce a confermare la personale lettura circa l'incostituzionalità dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, ove interpretato in senso difforme dalle predette norme costituzionali». In senso contrario, **S. LEONE**, *L'aspettativa di avviare con lo Stato*, cit., p. 3, reputa che il diniego del Governo di avviare trattative per l'intesa costituisca atto politico, ma osserva come «la Corte abbia scelto di dimostrarlo senza scomodare l'art. 31 t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato (ora trasfuso nell'art. 7 del Codice del processo amministrativo), ove trovano riparo dalla giurisdizione i provvedimenti "emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico". È probabile che la Corte abbia voluto evitare di pronunciarsi in termini generali e potenzialmente definitivi su una delle categorie giuridiche più sciolose e controverse dell'ordinamento». **L. BUSCEMA**, *Atti politici*, cit., pp. 7-31, pur ammettendo in linea di principio l'esistenza degli atti politici, precisa che "all'interno di un sistema democratico ispirato al principio di effettività della tutela dei diritti e degli interessi, l'esistenza di aree sottratte al sindacato giurisdizionale, pur essendo innegabile, va circoscritta entro limiti rigorosi" (*ibidem*, p. 31). Sul tema degli atti politici cfr., altresì, **G. AMOROSO**, *Le pronunce della Corte di cassazione*, cit., cc. 1949-1959; **F. BILANCIA**, *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, nota a Corte cost. 5 aprile 2012 n. 81, in *Giur. cost.*, 2012, n. 2, pp. 1163-1168, e in *Rivista AIC*, ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)), n. 4/2012, pp. 1-5; **V. CERULLI IRELLI**, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Dir. pubblico*, 2009, n. 1, pp. 101-133; **D. MESSINEO**, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Dir. amm.*,



Si può certamente discutere sull'utilizzabilità o meno della qualifica di atto politico per la determinazione del Governo di non aderire alla richiesta di negoziato e sulla sindacabilità di tale determinazione in sede giurisdizionale; si può parimenti disquisire sulla bontà degli argomenti adottati dal Giudice delle leggi che fanno leva sulla ritenuta unitarietà del procedimento finalizzato alle intese e sulla necessaria bilateralità e dunque sull'indispensabile concorde volontà dei soggetti interessati sin dall'avvio delle trattative. Ma in ogni caso, a prescindere dalle categorie giuridiche che si ritenga opportuno adottare e dalle argomentazioni che si voglia accogliere, resta il fatto che risulterebbe comunque inutile imporre all'Esecutivo di intraprendere contro la sua volontà trattative che esso stesso potrà poi, del tutto legittimamente, interrompere e non portare avanti. Imporre simile obbligo a carico di parte governativa non servirebbe cioè a mutare l'esito inevitabilmente infausto di un negoziato avversato dalla parte pubblica e non varrebbe dunque a mutare in qualche misura le sorti della confessione con la quale il Governo non intende addivenire a intesa, comunque costretta a subire l'avversa contrarietà al riguardo.

Per quanto possa apparire disdicevole e sconveniente, sul piano delle relazioni istituzionali, il comportamento dell'autorità governativa che rifiuti di dare seguito alla richiesta di trattative avanzata da una confessione religiosa, costringere l'Esecutivo a dare inizio a una contrattazione destinata *ab origine* a essere sicuramente interrotta condurrebbe soltanto a una sterile messinscena, che non gioverebbe ad assicurare il soddisfacimento dell'interesse alla stipulazione dell'intesa vantato dal gruppo richiedente, vanificando le lodevoli preoccupazioni di quanti, per cercare di tutelare la legittima aspirazione dei gruppi religiosi alla stipulazione dell'intesa, si sforzano di sostenere la sussistenza di un dovere del Governo a prestare ascolto a ogni richiesta di negoziato in tal senso. Anche infatti a costringere i pubblici poteri a intraprendere il negoziato, in difetto di volontà dei medesimi ad addivenire all'accordo questo non potrà mai perfezionarsi, non potendosi dunque concretizzare il risultato atteso dalla confessione interessata né realizzare l'obiettivo dell'attuazione della piena libertà dei gruppi confessionali, che certa dottrina vorrebbe salvaguardare attraverso il dovere di avvio delle trattative. In definitiva, come ha puntualmente sottolineato la Corte, *"non si comprende a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione"*.

---

2013, n. 4, pp. 717-748; **G. TROPEA**, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, n. 3, pp. 329-414.



Senza contare che per il Governo sedersi al tavolo delle trattative con un dato soggetto, pur senza pervenire poi ad alcun accordo, potrebbe comunque comportare conseguenze, quanto meno nel senso di conferire implicita legittimazione all'interlocutore anche nell'ipotesi in cui il medesimo difettesse della qualifica e della rappresentatività necessarie<sup>26</sup>.

Va peraltro tenuto presente che le considerazioni e statuizioni in punto di discrezionalità o obbligo del Governo di avviare trattative finalizzate all'intesa, scaturite dalla pluriennale vicenda giudiziaria originata dalla domanda avanzata dall'UAAR, sono destinate a restare lettera morta nel caso concreto. Infatti l'ormai accertata mancanza della qualifica di confessione religiosa in capo a detta collettività vale comunque a impedire l'avvio dell'invocato negoziato, stante il difetto delle condizioni soggettive al riguardo richieste dall'art. 8, terzo comma, Cost., a prescindere dalla configurazione giuridica che si voglia attribuire alla determinazione governativa in proposito e da ogni eventuale obbligo a carico dell'Esecutivo. In definitiva, cioè, ogni considerazione sul punto è destinata a rimanere priva di attuazione pratica nella fattispecie che interessa, in quanto esulante per la ragione indicata dal novero dei rapporti tra Stato e confessioni religiose. Si potrebbe dire, insomma, *"tanto clamore per nulla"*.

---

<sup>26</sup> A. PIN, *L'inevitabile caratura politica*, cit., p. 7, rileva che «sul piano religioso, la decisione governativa se iniziare il procedimento negoziale è gravida di significato: infatti, già la sola attivazione del Governo è in grado di innescare importanti processi di identificazione e di cristallizzazione di rapporti tra le componenti della medesima confessione religiosa. In aree religiose in cui le aggregazioni sono parcellizzate, imporre al Governo di procedere al negoziato tende a sospingere il pluralismo fluido e talora conflittuale presente all'interno delle confessioni verso un'unificazione forzata. Il primo soggetto a ottenere un avanzamento nel negoziato finisce per giocare un ruolo tendenzialmente monopolista, assorbendo l'attenzione della comunità religiosa. Il primo successo molto importante di tale soggetto consiste dunque nel riconoscimento che esso ottiene come controparte negoziale, il quale si riverbera sul suo ruolo all'interno della confessione. Se le istituzioni repubblicane fossero giuridicamente tenute a iniziare un procedimento d'intesa, questo avrebbe degli effetti all'interno del medesimo gruppo religioso. La Corte appare avere avuto contezza di questo fenomeno, riconoscendo che un governo potrebbe prudenzialmente non voler "concedere nemmeno quell'implicito effetto di 'legittimazione' in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative". Complessivamente, e forse paradossalmente, negare la giustiziabilità del mancato avvio delle trattative rappresenta anche indirettamente una forma di tutela della libertà religiosa, in quanto evita che l'accelerazione di certi negoziati interferisca con la vita del gruppo religioso. Conclusivamente, giurisdizionalizzare la valutazione se iniziare un negoziato con la confessione è problematico anche per il processo che esso innesca nella comunità religiosa. Esso è in grado di generare una sorta di esponenzialità artificiale e, per converso, di provocare rivalità interne alla confessione. In sostanza, esso perturba l'area confessionale, compromettendo la capacità stessa dei poteri pubblici di valutare se un ente sia davvero esponenziale della comunità religiosa di riferimento».