



Salvatore Prisco*, Fulvia Abbondante**

(*ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, ** ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, nell'Università Federico II di Napoli, Dipartimento di Giurisprudenza)

Intendersi sulle intese *

SOMMARIO: 1. Premessa: la richiesta di intesa con lo Stato dell'Unione degli Atei, Agnostici e Razionalisti - 2. Le tappe successive di una emblematica vicenda giudiziaria - 3. L'eticizzazione del diritto tra riconoscimento costituzionale dei "valori", sviluppi della tecnologia, circolazione transnazionale dei diritti e ruolo supplente della giurisprudenza - 4. Dalle religioni tradizionali ai "nuovi culti": un breve panorama socio-culturale del fenomeno e dei suoi riflessi giuridici - 5. Le confessioni religiose tra politica e diritto: un approccio problematico al caso italiano - 6. Politica e giurisdizione nelle intese di cui all'art. 8, terzo comma, e in quelle di cui all'art. 116, terzo comma, della Carta costituzionale.

1 - Premessa: la richiesta di intesa con lo Stato dell'Unione degli Atei, Agnostici e Razionalisti

Le valanghe nascono, come si sa, dal precipitare di una massa nevosa o di ghiaccio, all'origine generalmente piccola, lungo un pendio di montagna innevato. Nello scorrere verso valle, la slavina si ingrossa strada facendo con l'accumulo di altra neve, acquista velocità e anche forza distruttiva.

La richiesta di un'associazione ateistico-agnostica di stipulare un'intesa con lo Stato italiano, *ex art. 8, terzo comma, della Carta costituzionale* e il successivo diniego del Governo di accedervi sembravano inizialmente una bizzarria e la relativa *quérelle* motivata da ragioni solo politiche¹; una curiosità, insomma, una notizia di quelle solitamente riferite

* Il lavoro, sottoposto a valutazione, è destinato agli *Studi in onore di Mario Tedeschi*. Nell'ambito di una riflessione comune e dialettica fra i coautori, Fulvia Abbondante ha steso i paragrafi da 1 a 4, mentre Salvatore Prisco quelli rimanenti.

¹ Come ebbe giustamente a osservare **S. BERLINGÒ**, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera quérelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4 del 2014.



dai quotidiani confinandole in una “breve di cronaca”, alle quali magari segue un ironico e colto commento di costume².

Così, del resto, vengono in genere trattate dagli opinionisti, quando si manifestano, anche le istanze di visibilità e di legittimazione culturale - e successivamente giuridica - di aderenti a “nuovi culti”, che devono farsi strada vincendo un riflesso che perlopiù è di chiusura innanzitutto della società e quindi dei pubblici poteri che governano il contesto antropico di riferimento, cui spesso seguono azioni giudiziarie tese a derivare effetti di diritto e vantaggi materiali dall’esercizio di attività collegate alla vita spirituale.

In realtà, essa è stata l’occasione - come appunto accade al formarsi di una valanga, magari dall’iniziale caduta di un sassolino - di un rilancio del dibattito sulla politica ecclesiastica del Paese, originatosi dall’incrociarsi dei commenti alla sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale e in genere alle varie tappe della lunga vicenda giurisprudenziale che è infine sfociata in essa, dopo un lungo periodo di assenza di decisioni di rilievo su tale versante³.

Nella speranza di avere tratto profitto dall’ascolto e dalla meditazione delle davvero molte voci che si sono fin qui manifestate nell’occasione (tenute tutte presenti, al di là dei richiami in nota di talune soltanto di esse, in base a quanto il discorso che veniva svolgendosi via via richiedeva, ma cercando di non sovraccaricare troppo l’apparato bibliografico di riferimento⁴), si proverà, per evitare ripetizioni di posizioni già autorevolmente espresse, a guardare a questa vicenda con uno sguardo che chi scrive queste righe spera riesca trasversale alle discipline e in qualche modo perciò originale.

2 - Le tappe successive di una emblematica vicenda giudiziaria

² Di tale tipo, in proposito, fu ad esempio quello di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Anche gli atei diventano una Chiesa. Stessi diritti delle altre confessioni?*, in *Corriere della Sera*, 29 giugno 2013.

³ Lo ha notato **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 26 del 2016.

⁴ Si possono rinvenire ampî elenchi della dottrina che ha commentato la sentenza in discorso in nota a **G. DI COSIMO**, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza 52/2016*, a cura di M. Parisi, Napoli, 2016, p. 47 ss., e nelle indicazioni bibliografiche premesse al testo della sentenza e leggibili in *GiurCost.org, ad locum*.



Per comodità del lettore, si riassumono innanzitutto - di seguito - i termini essenziali delle tappe giurisprudenziali di cui si è detto.

Il primo passo è stato in realtà quasi una falsa partenza: poiché il rifiuto ad attivare una trattativa era stato comunicato all'organismo istante con una nota sottoscritta dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, mentre la legge n. 400 del 1988 (art. 2, terzo comma, lettera l) dispone che la deliberazione in merito spetti al *plenum* consiliare, un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica da parte dell'Unione Atei Agnostici e Razionalisti (associazione non riconosciuta costituita nel 1991, qui in seguito indicata con l'acronimo dalle sole lettere iniziali) portava all'annullamento dell'atto.

Interveniva a fine del 2003 la deliberazione collegiale dell'Esecutivo, che reiterava (in forma, dunque, stavolta corretta) il rifiuto a trattare, in conformità a un parere dell'Avvocatura generale dello Stato, a tenore del quale un'associazione ateistica e di liberi pensatori non è assimilabile a una confessione religiosa, ai fini dell'applicazione dell'art. 8, terzo comma, della Carta costituzionale.

L'U.U.A.R. spiegava allora ricorso avanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio e chiedeva che tale provvedimento fosse annullato. La sentenza n. 12539 del 2008 della prima sezione di tale autorità giudiziaria declinava però la propria (e invero qualunque altra) giurisdizione, sulla base della valutazione per cui la decisione del Governo sul se aprire o meno un tavolo di intesa sia un atto politico, pertanto insindacabile *ex art. 31 R. D. n. 1054 del 1924*, oggi trasfuso nell'art. 7, primo comma, del D. L.vo n. 104 del 2010, cioè nel codice del processo amministrativo.

Sull'appello della parte soccombente, il Consiglio di Stato (sez. IV, sentenza n. 6083 del 2011) ribaltava il giudizio di prime cure e affermava in rito la giurisdizione del giudice amministrativo in materia e nel merito (in conseguenza coerente di tale opzione interpretativa) la natura di atto non politico, bensì amministrativo, della decisione circa l'avvio delle trattative, che vanno avviate a richiesta e in cui si devono discrezionalmente bilanciare e soppesare l'interesse dell'organismo (*chi scrive usa per il momento volutamente tale termine generico, n. d. r.*) che richiede l'intesa e la ragionevole facoltà governativa di valutare la qualità dei soggetti titolati a richiederla.

Deve insomma essere sempre possibile la sindacabilità, quantomeno della fase del procedimento che riconosce o respinge la qualifica di "confessione religiosa" e pertanto, nella prima eventualità, deve poi derivarne almeno il necessario avvio della trattativa, ferme restando logicamente (a) la libertà del Governo di interrompere successivamente i contatti e perciò di non concludere l'intesa e finanche (b) quella di non



avviare l'iniziativa legislativa al riguardo, pur in presenza di un'intesa raggiunta, nonché (c) la libertà di decisione delle Camere, ovverosia quella di non tradurre in legge l'intesa nel corso di appositi lavori parlamentari.

Rimesse le parti davanti al primo giudice e qui effettivamente riassunta dell'U.U.A.R., la causa conosceva tuttavia una sospensione, perché nel frattempo il Presidente del Consiglio dei ministri, *ex art.* 111, ultimo comma, della Costituzione, aveva adito le sezioni unite civili della Corte di Cassazione, quale giudice della giurisdizione, ivi ribadendo la sua tesi della legittimità del rifiuto anche del semplice avvio della trattativa, quale "atto politico" insindacabile.

In questa sede (con sentenza n. 16305 del 2013), la posizione del Consiglio di Stato riceveva tuttavia autorevole conferma sostanziale: l'interesse dell'organismo che pretende di essere definito "confessione religiosa" è tutelabile in un giudizio amministrativo, cioè la pretesa va vagliata nell'esercizio della discrezionalità tecnica.

Riassunto dunque per una seconda volta il giudizio sempre al Tar Lazio, esso veniva prima dichiarato perento, ma - a seguito di opposizione a tale dichiarazione dell'associazione ricorrente - riprendeva e questo collegio lo ha per parte sua definito con sentenza di reiezione nel merito n. 7068 del 2014.

La vicenda non era tuttavia conclusa.

Con un ricorso immediatamente successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri - sempre deciso a sostenere le assunte prerogative di "mano libera" sul punto, ritenute in tale ottica proprie del Governo - sollevava infatti conflitto di attribuzione per menomazione della propria competenza nei confronti delle stesse sezioni unite civili della Corte di Cassazione, pervenendosi in tal modo alla sentenza n. 52 del 2016 della Corte costituzionale, che l'ha risolto in un senso sembrato nondimeno del tutto insoddisfacente all'U.U.A.R. (anch'essa ovviamente decisa nel sostenere l'opposto punto di vista), tant'è che essa ha preannunciato ricorso alla Corte europea dei diritti umani⁵.

⁵ Insiste opportunamente, da ultimo, sull'assoluta novità di siffatto conflitto, perché per la prima volta la Corte costituzionale annulla un atto regolatore della giurisdizione da parte del supremo giudice competente e per di più su una questione scivolosa come quella che impinge sulla definizione di che cosa sia prima "religione" e poi la sua "confessione" **G. LANEVE**, *Dal rapporto tra conflitti di giurisdizione e conflitti costituzionali alla politicizzazione delle scelte sull'avvio delle trattative per la stipula delle intese: un conflitto tra poteri pieno di significati (alcune riflessioni a margine della sentenza Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Rivista AIC*, 2/2017. Segue nel testo un ampio e pregevole esame dei profili in rito di siffatta specifica fattispecie, cui si rinvia, con riflessi dall'Autore non elusi sul delicatissimo rapporto tra Corte regolatrice della giurisdizione e Corte regolatrice dei conflitti di attribuzione.



3 - L'eticizzazione del diritto tra riconoscimento costituzionale dei "valori", sviluppi della tecnologia, circolazione transnazionale dei diritti e ruolo supplente della giurisprudenza

Va sottolineato preliminarmente, in termini generali, il sovraccarico etico - per dire così - delle pronunzie che si richiedono oggi ai magistrati e in particolare agli organi di giustizia costituzionale, nella neghittosità o, come è più onesto ammettere, nella difficoltà del legislatore rappresentativo di dare regola generale/astratta ai roveli della coscienza individuale e alle pressioni dei gruppi di interesse che si collocano all'intersezione tra filosofia, religione, diritto, scienza e tecnologia.

Questo è l'effetto di una caratteristica strutturale del neocostituzionalismo, che dipende dalla necessità (più che dalla semplice scelta) delle Costituzioni successive al secondo conflitto mondiale di ricostituire - attorno a principi giuridici fondamentali che positivizzassero valori da condividere e implementare - un tessuto di convivenza non più sentito come "naturale" e culturalmente omogeneo, ma appunto opinabile, lacerato dai conflitti in armi, "mondiali" o interni a un singolo Paese.

Il tono eticizzante delle dichiarazioni di principio del neocostituzionalismo e delle ricostruzioni teoriche di esso ispirate all'adesione alla *teoria dei valori* è un fenomeno in realtà largamente analizzato⁶.

Si deve peraltro rilevare che si è in tale modo aperta una via per sottrarre le singole decisioni sui casi a una previa, rigorosa e stringente disciplina del legislatore, percepita invece come generale/astratta anche nel senso di "vaga" e "lontana" dalla varietà dell'esperienza, potendole dunque rimettere al "ragionevole" arbitrato giurisdizionale (in definitiva delle Corti

⁶ Proprio l'ampiezza della discussione in merito ne rende un esame anche solo sintetico impossibile e comunque ultroneo per la portata di una semplice nota informativa. Chi desideri un primo approfondimento su tale profilo può riferirsi *ex plurimis* agli svolgimenti (e alle indicazioni bibliografiche) di cui ai saggi compresi nel volume collettaneo *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2011, a cura di A. Cantaro, e *ivi* specialmente all'*Introduzione*, p. 1 ss., e alla *Nota tematica del seminario*, p. 311 ss., entrambe a firma del curatore. Per un esame delle interrelazioni tra ricostruzione giuridica e teorie etiche dei diritti condotto in una prospettiva dichiaratamente gius-filosofica, di notevole interesse è inoltre lo studio di P. BIASETTI, *Diritto e teorie morali. La prospettiva dei moral rights*, Orthotes, Napoli-Salerno, 2015, che chiarisce in premessa (*ivi*, p. 7) come, specificamente nella letteratura anglosassone, "con diritti morali bisogna intendere semplicemente un tipo particolare di oggetto normativo la cui struttura generale e analoga a quella dei diritti *tout court*, ma il cui campo di applicazione è limitato al contesto della normatività morale" (corsivi testuali).



costituzionali) tra principi costituzionali fondamentali dotati di eguale forza normativa, ma che esprimono contenuti assiologici distinti e spesso opposti: la composizione dei conflitti su beni della vita svolta in forma di contemperamento o bilanciamento tra essi (operazione nella quale organi sottratti alla dialettica parlamentare riescono meglio e comunque più rapidamente) consente di non soggiacere allo scontro tra opposti, o quantomeno diversi, valori egualmente “tirannici”, sul cui esito finale distruttivo ammoniva con sguardo preveggenza Carl Schmitt⁷.

A siffatta caratteristica di fondo degli ordinamenti giuridici occidentali contemporanei e del loro funzionamento effettivo si sommano gli effetti indotti dall’attuale evoluzione della tecnologia, che porta sovente a fare oggetto di istanze tendenti a giuridicizzarli bisogni e desideri che non sarebbero altrimenti con immediatezza e in via di immediata evidenza realizzabili, il che pone ulteriormente problemi sul piano etico-religioso e comporta quello che è stato definito il “traffico transnazionale dei diritti” e degli usi, per di più favorito dall’intensificarsi delle dinamiche migratorie, fenomeno che implica com’è ovvio lo spostamento nello spazio non solo di corpi, ma di più complessive - e complesse - *identità migranti*, definite in larga misura proprio in rapporto alla religione⁸.

Si è al riguardo correttamente osservato che

“assumere [...] la religione come un valore per la società non significa necessariamente attribuire a una qualsiasi credenza religiosa una

⁷ Il riferimento è ovviamente a **C. SCHMITT**, *La tirannia dei valori*, ultima traduzione italiana, a cura di G. Gurisatti, con un saggio di **F. VOLPI**, Adelphi, Milano, 2008.

⁸ Attiene proprio a questo aspetto centrale dell’epocale e più complessiva questione multiculturale l’interessante saggio di **F. SORVILLO**, **L. DOCIMO**, *Fedeli che migrano: il volto interculturale degli esodi contemporanei*, nel volume *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, a cura di S. D’Acunto, A. De Siano, V. Nuzzo, ESI, Napoli, 2017, p. 519 ss. È molto significativo che due volumi recenti - uno dei quali centrale anche per la tematica indagata nel presente lavoro e cioè **N. COLAIANNI**, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell’età dei diritti*, Bari, 2017, che addirittura vi dedica anche l’immagine di copertina, mentre l’altro è **D. DI CESARE**, *Stranieri residenti. Una filosofia della migrazione*, Torino, 2017 - si aprano entrambi col riferimento “ad Ellis Islands, l’isoletta della baia di New York che dal 1892 al 1954 fu la porta d’ingresso negli Stati Uniti per milioni di immigranti, un luogo di concentrazione all’ombra, quasi in fisico ossimoro, della statua della libertà” (così il primo, p. 12); “Ellis Island affiorava, tra le brume, dietro la Statua della Libertà. New York, la terra promessa, era proprio lì, a poche braccia di mare. Ma i passeggeri della terza classe sapevano che il loro viaggio non era finito” (così, il secondo, p. 16). Con specifico riferimento al ruolo della religione in un’epoca multiculturale si veda altresì l’ampia ricerca collettanea *The Meaning of ‘Religion’ in Multicultural Societies Law*, a cura di P. Consorti, M. Lo Giacco, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 39 del 2017.



rilevanza esclusiva e assoluta, ma considerarla come un fattore presente e influente nella società contemporanea con le sue molteplici espressioni che non possono non riversarsi nel mondo del diritto”⁹.

Gli sviluppi che si sono qui appena ricordati, muovendosi in analogia direzione verso un approdo comune, sospingono le differenti giurisprudenze nazionali e sovranazionali (attivate da gruppi di pressione agguerriti, ma minoritarî nelle assemblee rappresentative, in cui perciò soccomberebbero) a instaurare tra loro un dialogo, all’interno di un circuito in cui il ruolo del legislatore o non esiste affatto, o è comunque marginale e di sistemazione solo successiva della disciplina della materia.

Questa dinamica è particolarmente evidente, ad esempio, nell’ambito della giurisprudenza su temi bioetici, che appunto o riempie uno spazio generalmente vuoto di disciplina legislativa antecedente, o lo rinviene percorso da un tipo di regolazione che si mostra - quando presente - “a maglie larghe”, ovvero ancora è caratterizzato da soluzioni normative più stringenti, ma allora a rischio di censurabilità sotto il profilo della legittimità costituzionale, per cui i provvedimenti giudiziari in ogni caso non possono dirsi l’effetto di una mera e pacifica applicazione di opzioni pregresse, assunte nelle sedi rappresentative in forma di leggi.

La questione richiamata all’esordio del lavoro implicava peraltro (con un salto di qualità rispetto a un piano di intervento come quello appena descritto, già di per se stesso problematico e scivoloso), che il giudice comune e quello costituzionale prendessero posizione su che cosa sia una “confessione religiosa” - definizione, com’è noto, tuttora assai controversa¹⁰ - e ancora prima, implicitamente e in ultima analisi, sull’ordine culturale al quale rinvia l’aggettivo, insomma su che cosa sia “religione”.

⁹ **A. FUCCILLO**, in *Diritto Religioni Culture. Il fattore religioso nell’esperienza giuridica*, a cura dello stesso e di R. Santoro, Giappichelli, Torino, 2017, p. 5.

¹⁰ Lo ha notato fra gli altri **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 del 2014, richiamando un’analogia osservazione in termini di **S. FERRARI**, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato, G.B. Varnier, Giappichelli, Torino, 1995, p. 24. Osserva anche **G. LANEVE**, *Dal rapporto*, cit., p. 22, che questo è in ogni caso e appunto il punto “cruciale” della questione e che «la linea di confine tra i gruppi “religiosi” che appartengono alla categoria più ampia delle associazioni e quelli che invece rientrano in quella più ristretta delle confessioni religiose, seppur deve esistere, perché solo le seconde sono destinatarie di un regime giuridico particolare, nel quale la possibilità di contrattare in via bilaterale con lo Stato una disciplina speciale costituisce uno (ma non il solo) degli aspetti caratterizzanti, appare storicamente poco nitida e piena di porosità».



Si è insomma trattato di chiedere a magistrati (anche *sui generis*, come l'organo di giustizia costituzionale) di pronunciarsi addirittura sull'essenza del divino e del numinoso¹¹, di riscontrare l'eventuale esistenza organizzata di adepti di un particolare modo comune di rendere a esso testimonianza e culto, di decidere sulla ammissibilità o meno della pretesa avanzata dalla medesima organizzazione di stipulare un'intesa con lo Stato italiano, *ex art. 8*, terzo comma, Cost., per dare modo alle Camere di recepirne infine i contenuti in un'apposita legge ordinaria rinforzata, ove lo avessero ritenuto opportuno.

Ci si deve perciò domandare innanzitutto se possa farlo senza costi sistemici (più chiaramente: senza mutare la forma di Stato e in ultima analisi la qualità della stessa democrazia) un ordinamento giuridico vincolato a rispettare il canone costituzionale di laicità¹².

Vanno in realtà garantite al tempo stesso sia l'incompetenza di poteri giuridici statali e sovrastatali a definire che cosa sia religione, sia - e per logica conseguenza - il libero e paritario dispiegarsi nella società delle identità plurali che si orientano, al suo interno, in base ad atteggiamenti definiti anche dal fattore religioso.

Qui si ritrova la difficoltà di fondo: se infatti la lunga e non certo esausta tradizione di pensiero che si è appena richiamata suggerisce come risposta più classica e corretta quella che Cesare non possa intervenire a definire quello che spetta a Dio e anzi non debba in primo luogo pronunciarsi sulla Sua medesima esistenza, nemmeno implicitamente, almeno da quando il richiamo al divino non è più funzionale a legittimare il potere umano¹³, è peraltro vero anche che le organizzazioni esponenziali di interessi religiosi (e anche di sistemi filosofici, *ex art. 17 TFUE*)¹⁴

¹¹ Questione che in verità non si pone solo in Italia, giacché la tendenza a coinvolgere istanze giudiziarie nella definizione di che cosa sia "religione" è ovunque sentita. Un'estesa documentazione del panorama comparato in proposito è da ultimo nel *Focus: Defining Religion. The Approach of Supreme, and Constitutional Courts*, ovvero *La definizione di religione. L'approccio delle Corti apicali*, in *Diritto e Religioni*, 1/2017, p. 316 ss.

¹² La religione ha infatti a che fare col problema della ricerca della Verità (con la lettera maiuscola), ma "la democrazia non è il regime della verità. Se c'è la verità, non ci possono essere opinioni, discussioni, compromessi, elezioni, votazioni, maggioranze e minoranze, dissenso e garanzie; tutte cose senza le quali non c'è democrazia possibile, ma solo assolutismo politico": così **G. ZAGREBELSKY**, nella quarta di copertina della traduzione italiana di **P. HÄBERLE**, *Diritto e verità*, Einaudi, Torino, 2000.

¹³ Questo è l'assunto centrale e fondativo anche dello studio di **M. CROCE**, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, ETS, Pisa, 2012, sul quale si veda anche oltre.

¹⁴ In tema, si leggano *ex plurimis* almeno **M.C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, specialmente p. 4 ss.; **F. ALICINO**, *La legislazione sulla base di intese*. I



reclamano allo stato uno spazio di rilievo anche pubblico, nel quale passa appunto ormai “la revanche de Dieu”¹⁵.

È in realtà impossibile in concreto che le istituzioni politiche continuino a mantenere al riguardo un atteggiamento meramente astensionistico, che rinunci a qualificare - *ai fini specifici di governo della convivenza umana e solo a essi* - pratiche che assumono di ispirarsi a precetti religiosi, quantomeno per i comportamenti effettivamente tenuti e per le conseguenze concrete (e dunque non per le mere intenzioni o esprimendosi sulla pregevolezza o meno di dogmi contenuti in testi dottrinali e veicolati da tradizioni sacrali) che da essa derivino¹⁶.

test delle religioni “altre” e degli ateismi, Bari, Cacucci, 2013, 189 ss.; **D. DURISOTTO**, *Unione europea, chiese e organizzazioni filosofiche non confessionali (art. 17 TFUE)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27 del 2016, e da ultimo - con riferimenti alle soluzioni di alcuni ordinamenti stranieri (Belgio, Spagna, Norvegia e soprattutto Germania), equiparatrici alle confessioni o associazioni religiose di quelle di libero pensiero, ai fini di accordi particolari coi pubblici poteri - i rilievi di **G. LANEVE**, *Dal rapporto*, cit., p. 25 s.

¹⁵ La fortunata formula - che prende atto della rinnovata presenza della religione e delle identità culturali da essa ispirate nel discorso pubblico, dopo che ne era stata proclamata l'obsolescenza per dell'avanzamento del progresso scientifico - risale, com'è noto, a **G. KEPPEL**, *La rivincita di Dio. Cristiani, ebrei, musulmani alla riconquista del mondo*, traduzione italiana, Rizzoli, Milano, 1991. Sull'azione dei gruppi di pressione a caratterizzazione religiosa, con riferimento specifico del testo all'ambito vetero-continentale, è fondamentale **G. MACRÌ**, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004, e poi ancora **ID.**, *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 8 del 2013.

¹⁶ Sembra pertanto, sotto questo profilo, non conducente il rilievo di contraddittorietà mosso a **S. FERRARI**, *La nozione giuridica*, cit., da **M. CROCE**, *La libertà religiosa*, cit., p. 98, secondo il quale l'impossibilità di qualificare da parte dei pubblici poteri un fatto dello spirito come ispirato a un sentimento di religiosità comporterebbe di doverne ricondurre l'espressione individuale o collettiva ad altre più ampie e comprensive. La semplice osservazione del rilievo *specifico* - l'“autoqualificazione”, cara all'autore (si veda ad esempio p. 117 ss.) - che gli uomini attribuiscono alla religione sembra a chi scrive impedire l'integrale “dissoluzione del concetto di libertà religiosa” (così sempre l'A., p. 102 ss.) in altre libertà, egualmente protette dalla Costituzione (libertà di coscienza, libertà di manifestazione del pensiero), ma anzi deporre a favore di una rilevanza autonoma della nozione, pur senza negare che nell'*ethos* democratico maturo la libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero siano - dunque con una inversione rispetto al momento storico in cui si è generato il problema - *genus* rispetto a *species*. Deve logicamente e con realismo prendere atto di certi comportamenti dell'*homo religiosus*, singolo o associato con confratelli di fede, per valutarne e qualificarne la desiderabilità o meno da parte dell'ordinamento giuridico non certo già per premiarne l'ortodossia, ovvero per penalizzarne l'eterodossia, per così dire, “interne”, rispetto al sistema della credenza (sul che esso è effettivamente incompetente), ma in relazione alle proprie e differenti esigenze d'ordine della convivenza sociale.



Non viviamo - questo il punto - in un universo irenico: il mondo non è mai stato pacificato altro che in talune trattazioni filosofiche e nei romanzi del filone utopistico e tanto più non lo è oggi, quando la nostra esistenza sociale è esposta a destabilizzazione proprio da parte di soggetti e organizzazioni che talora operano in nome di un modo totalizzante e violento di avvertire e praticare gli obblighi che ritengono essere loro imposti da un'identità religiosa.

4 - Dalle religioni tradizionali ai "nuovi culti": un breve panorama socio-culturale del fenomeno e dei suoi riflessi giuridici

È ricco il novero degli studi antropologici, storici e sociologici intorno alla religione (in disparte devono essere tenuti quelli teologici, per coerenza con l'assunto che il giurista è incompetente a esprimersi rispetto a essi). Un'analisi giuridica positiva non può tuttavia che assumerne i risultati, senza avere cioè la pretesa di discutere metodi e percorsi che a essi hanno condotto.

Convorrà dunque restare ai dati scientifici che in tale ottica possono essere professionalmente padroneggiati dal giurista e perciò alle norme di diritto e alle pronunzie dei giudici per valutare - premesso quanto precede - possibili nozioni di "religione" e quindi di sua "confessione" desunte dai sistemi di pensiero e di ricerca che specificamente la tematizzano e applicabili a fini operativi, per quanto di esse interessa appunto al diritto¹⁷.

¹⁷ Pur nel *caveat* di cui si è detto, un lavoro preparatorio di acquisizione di dati di tale natura e per lui extradisciplinari è dunque indispensabile al giurista, che li incamererà criticamente per una corretta impostazione delle problematiche affrontate nel testo ai suoi specifici fini. Essenzialmente l'esame va rivolto ai classici del pensiero sociologico e antropologico, nessuno dei quali ha trascurato l'analisi delle forme e del senso della religiosità individuale e collettiva. Per un'utile rassegna sintetica si può vedere innanzitutto la risalente, ma ricca, raccolta di interventi pubblicati nel numero di *Concilium* 6/1980, dedicato a *Che cos'è la religione* e ivi specialmente G. BAUM, *Definizioni della religione in sociologia*, p. 58 ss. Si possono poi leggere le molto stimolanti voci *Credenze e culti*, di V. VALERI; *Magia*, di G. LEWIS; *Religione*, di H.G. KIPPENBERG; *Religioni primitive*, di I.M. LEWIS; *Religiosa, organizzazione*, di B.L. WILSON; *Riti*, di G. LEWIS; *Sacro*, di G. FILORAMO; *Secolarizzazione*, di L. SCIOLLA; *Sette religiose*, di J.-F. MEYER, tutte (in ordine alfabetico di successione) pubblicate nei volumi dell'*Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, 1991-1998. Del penultimo Autore, in particolare, possono vedersi anche *Che cos'è la religione. Temi, metodi e problemi*, Einaudi, Torino, 2004, e *Leggi di Dio, doveri degli uomini. Vantaggi e svantaggi dell'obbedienza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., maggio 2007. Intorno all'evoluzione della nozione di "cultura" sul piano antropologico e al rilievo che i processi che la riguardano (nei quali, pur se con autonomia concettuale, si



In realtà, per provare a trovare un filo unificante a fenomeni addensati attorno allo sviluppo evolutivo della dimensione religiosa, si potrebbe rammentare - a proposito della relazione problematica tra diritto pubblico, fedi e Stato - l'illuminante prospettiva del Maestro di Plettenberg già in precedenza e ad altro titolo richiamato, secondo la quale, come è noto, "tutti i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati"¹⁸.

inseriscono appunto quelli relativi alle credenze in ambito religioso) assumono ai fini della coesione sociale, si sono tenuti da chi scrive presenti **B. BERNARDI**, *I sistemi culturali, ne La società contemporanea*, diretta da V. Castronovo, L. Gallino, Utet, Torino, I, 1987, p. 15 ss. (e specialmente p. 23 ss., quanto ai "sistemi di credenze"), e **F. REMOTTI**, *L'evoluzione della cultura, ivi*, p. 39 ss., con i riferimenti *ivi* contenuti. Sulla diffusione contemporanea di fedi e pratiche "eclettiche" e di atteggiamenti individualistici in materia, rispetto a culti tradizionali (cui appartiene emblematicamente il *believing without belonging* di **G. DAVIE**, descritto nel volume da essa dedicato a *Religion in Britain since 1945*, Blackwell, Oxford, 1995. e occasione di un amplissimo dibattito successivo), si possono *ex plurimis* leggere innanzitutto le fondamentali riflessioni del Maestro cui la raccolta in cui il presente lavoro si inserisce e cioè **M. TEDESCHI**, *Nuove religioni e confessioni religiose*, in *Studi in memoria di M. Condorelli*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 1215 ss., e più recentemente **M. GALLIZIOLI**, *La religione fai da te. Il fascino del sacro nel postmoderno*, Cittadella, Assisi, 2004; **S. FERLITO**, *La religione, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005; **L. BERZANO**, *Spiritualità senza Dio?*, Mimesis, Milano-Udine, 2014; **C. GENOVA**, *Oltre il credere. Significati e senso nelle pratiche religiose*, Mimesis, Milano-Udine, 2016. Una recente mappatura sociologica delle tendenze in atto nel nostro Paese è proposta dal volume collettaneo, scritto sotto la direzione di M. Introvigne, P.L. Zoccatelli, *Enciclopedia delle religioni in Italia*, Torino, 2013. Una corretta descrizione critica recente "dall'interno" dello stato del diritto ecclesiastico, nella varietà problematica del suo rapporto con le identità religiose plurali della contemporaneità, è nelle prime pagine del volume di **F. ALICINO**, *La legislazione*, cit., p. 13 ss. Va segnalata anche la provocatoria proposta programmatica di un antropologo (**M. BETTINI**, *Elogio del politeismo. Quello che possiamo imparare oggi dalle religioni antiche*, il Mulino, Bologna, 2014), sorretta da un largo impiego della comparazione diacronica, di "mettere in luce le potenzialità represses del politeismo" (cioè quello antico, n. d. r.), che recava in se stesso "aspetti [...] che, se trasferiti nelle nostre società, potrebbero contribuire a ridurre uno dei molti mali che continuano ad affliggerle: il conflitto religioso" (corsivi testuali). Allo stato del contesto geopolitico osservabile, tuttavia, essa appare più brillante che persuasiva, in termini di realistica percorribilità pratica e soprattutto troppo tributaria di una visione illuministica occidentale delle religioni per essere pacificamente accolta da chi si muove fuori da questo orizzonte. Questo, almeno, osservando la realtà fenomenica al riguardo nell'Occidente di radice liberal-democratica, perché l'allargamento dello sguardo alla prospettiva islamica o alle culture dei Paesi asiatici richiederebbe un discorso ben più ampio e complesso, impossibile da sintetizzare qui.

¹⁸ **C. SCHMITT**, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, traduzione italiana a cura di G. Miglio, P. Schiera, il Mulino, Bologna, 1972, p. 61.



A ben vedere, del resto, lo stesso concetto astronomico e poi politico di “rivoluzione” guarda in realtà indietro, perché anela a un orizzonte di assunto rinnovamento totale che ritrovi - secolarizzandolo - un paradiso perduto, in cui tensioni e contrasti del divenire storico siano placati. Orbene, questa intuizione di fondo sembra reggere anche nell’odierna condizione storica di crisi della macrostatualità e di riscoperta delle “piccole patrie”: come gli Stati consolidati conoscono consenso e legittimazione declinanti, così da un lato anche le fedi religiose “classiche” perdono adepti (ovvero quelli che vi si riconoscono praticano sovente uno scavo intimistico nella coscienza individuale che talora e meno di prima sembra guidata da un clero, dov’esso è previsto, che fornisca direttive salvifiche ai fedeli), dall’altro emergono “nuovi culti” caratterizzati dal “fai da te”, ovverosia da elementi tratti da varie organizzazioni religiose consolidate o aventi origine diversa, variamente combinati tra loro.

La difficoltà di configurare in maniera uniforme fenomeni fra loro estremamente differenziati affiora già osservando l’evoluzione semantica che ha caratterizzato il modo di accostarsi nel tempo a forme di spiritualità non assimilabili a quelle conosciute.

Definito in origine con il termine onnicomprensivo, ma impreciso, di “sette”¹⁹ (in un’accezione evidentemente dispregiativa e quindi fortemente discriminatoria rispetto a modi conosciuti e già consolidati di espressione della fede, tecnicamente idonea a caratterizzare in particolare una scissione, appunto *sectio*, da gruppi di maggiore consistenza)²⁰, il variegato panorama dei culti “alternativi” viene oggi individuato dalla più generica locuzione “nuovi movimenti religiosi”, che categorizza la loro visione complessiva in forma linguisticamente neutra.

Al di là, peraltro, della terminologia adottata per definire l’oggetto (in realtà) plurale osservato, nella percezione comune e all’interno degli ordinamenti statali e sovranazionali si palesa perlopiù un approccio “difensivo” verso forme non tradizionali di manifestazione della religiosità, atteggiamento che è sovente motivato dalla reazione a vicende che hanno

¹⁹ La difficoltà di identificare i tratti differenzianti fra i vari fenomeni da un punto di vista sociologico emerge chiaramente dall’analisi di **G. CAROBENE**, *Scientology tra religione e sanzione*, Napoli, 2012, p. 13 ss.; sulla problematica distinzione fra setta e confessione religiosa si veda *ex plurimis* **S. CECCANTI**, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 201 ss.

²⁰ Sull’uso improprio e in realtà fuorviante del termine in questione si legga **M. TEDESCHI**, *Nuove religioni e confessioni religiose*, cit., p. 1218, che è uno studio sintetico, ma colto e approfondito, di questa problematica.



messo in luce le peculiari metodologie adottate da alcune di queste nuove aggregazioni per il reclutamento e la successiva fidelizzazione degli adepti.

Taluni movimenti utilizzano, infatti, la manipolazione psicologica²¹ anche al fine di ottenere vantaggi economici o di altra natura dall'adesione di nuovi "credenti".

In altri casi, il proselitismo si realizza attraverso forme pervasive di indottrinamento, individuale e collettivo, ispirate all'odio e alla violenza verso gli altri e/o perfino verso se stessi.

In altre ipotesi ancora la ricerca di seguaci è funzionale al sovvertimento dei valori consolidati nelle moderne democrazie occidentali.

Queste forme più radicali di propaganda - ma in generale anche modalità più attenuate di convincimento - assumono naturalmente aspetti inquietanti quando sono rivolte a individui vulnerabili (soprattutto, ma non solo, adolescenti), in cui la relazione è connotata da una sostanziale asimmetria fra i soggetti in gioco. La posizione di dipendenza che caratterizza il minore o l'adulto fragile non permette di predisporre sempre meccanismi protettivi efficaci per fronteggiare l'influenza e la suggestione esercitata dai cosiddetti "guru" o *leaders* carismatici²².

²¹ Tra i tanti che si sono occupati degli aspetti strettamente penalistici si veda **M.C. DEL RE**, *Le nuove sette religiose*, Gremese, Roma, 1997, specialmente p. 163 ss. Un'analisi recente sui metodi manipolativi adottati da movimenti a sfondo non solo religioso, ma anche politico, è quella di **A. STEIN**, *Terror, Love and Brainwashing: Attachment in Cults and Totalitarian Systems*, Routledge, Londra, 2016. Di notevole interesse, nella medesima direzione (e per i profili collegati a valutazioni di sicurezza pubblica), già in precedenza la *Tavola rotonda su Cults, sette, nuovi movimenti religiosi*, con *Interventi* di **M. DEL RE**, **M. DI FIORINO**, **G. FERRARI**, **MICHAEL FUSS**, **C. GATTO TROCCHI**, pubblicata in *Gnosis, online*, 1999 (13).

²² La tematica è stata affrontata prevalentemente con riguardo al condizionamento familiare e scolastico elementare, posto che in tali sedi di formazione di base avviene il primo indottrinamento religioso dei minori, ma l'attenzione può evidentemente essere estesa anche a forme di propaganda che si realizzino al di fuori di detti contesti. Da questo punto di vista, la preoccupazione che siano gli adolescenti a essere i più esposti a forme di manipolazione esterna al nucleo di origine risiede nel particolare stadio della loro vita, che si caratterizza proprio come processo di diversificazione dalla famiglia e perciò può ritenersi più facile bersaglio di movimenti portatori di fedi alternative. Già la risoluzione in data 8 luglio 1992 del Parlamento Europeo invitava gli Stati a un più attento controllo sulle sette e sui nuovi movimenti religiosi, auspicando un programma generale di istruzione che fornisca ai minori "lo studio comparativo sulle religioni, sull'etica e sui diritti personali e sociali". Tali misure sono peraltro spesso praticate in modo volenteroso, ma approssimativo, dalle strutture scolastiche interessate, mentre il problema merita una riflessione matura e una soluzione non spontaneistica. Si rimanda in proposito al ricco e controverso dibattito (che qui può solo venire ricordato) sull'opportunità o meno che insegnamenti "ufficiali" di dottrine religiose entrino nei programmi scolastici e sulla



Il rischio è allora quello che il condizionamento, una volta realizzatosi, divenga irreversibile e, nei casi meno gravi, tenda comunque a influire in maniera definitiva, nei casi in cui siano coinvolti minori, su un corretto sviluppo del soggetto *in fieri*, che verrebbe privato di un aspetto essenziale della sua formazione: l'educazione a una visione critica e aperta della realtà, come presupposto fondamentale per esercitare, in età matura, un'autodeterminazione consapevole rispetto a scelte delicate e personalissime quale appunto quelle relative alla dimensione religiosa²³.

Analoghe considerazioni valgono rispetto al cosiddetto "diritto di uscita" da talune aggregazioni, che o viene ostacolato da comportamenti coercitivi che incidono a tal punto sul soggetto da rendere impraticabile la scelta di abbandonare il movimento, oppure - qualora l'opzione di allontanamento riesca a venire pur faticosamente attuata rispetto a minacce di ritorsioni perpetrate dagli adepti ancora militanti - provocano difficoltà di reinserimento nella realtà quotidiana²⁴.

In definitiva, emerge al riguardo una realtà di difficile lettura, che suggerisce di non adottare, rispetto a tali fenomeni, atteggiamenti

necessità, da molti sottolineata, che circa il ruolo della religione per strutturare identità collettive le strutture formative pubbliche non restino comunque assenti, prevedendo nei programmi di insegnamento la storia delle religioni, intesa come materia a base antropologico-filosofica. L'uso del *web* ha, per altro verso, potenziato possibilità di cooptazione criptata o comunque riservata - come dimostrano i recenti casi di reclutamento e coinvolgimento in attentati effettuati da minorenni in Occidente, in nome dell'ISIS - non solo per la capacità diffusiva della Rete, ma anche per l'assenza di controllo da parte degli adulti, che il mezzo consente. Questa osservazione pone allora un ulteriore problema, evidenzia cioè un ulteriore conflitto fra valori (che anche in questo caso ci si deve limitare qui a segnalare), riattualizzando la vetusta discussione sul bilanciamento da compiere tra il dovere di protezione del minore non ancora adulto da parte dei genitori e la tutela della *privacy* di questo soggetto appunto nei confronti dei genitori o di chi esercita la potestà parentale.

²³ Sul tema generale si veda **G. BALLARINI**, *La capacità autodeterminativa del minore nelle situazioni esistenziali*, Giuffrè, Milano, 2008; più specificamente, per l'ambito religioso, **A. TESTORI CICALA**, *L'autodeterminazione dei minori nelle opzioni religiose e sociali*, in *Dir. fam. e pers.*, 1990, p. 1186 ss.

²⁴ Sul problematico esercizio del "diritto di uscita" di altri soggetti deboli, quali le donne (e con loro i bambini), dalle organizzazioni religiose di più risalente tradizione e in particolare dall'universo islamico, ci si permette di rinviare in generale ai contributi di un volume collettaneo che raccoglie gli atti di un convegno promosso dagli autori del presente lavoro e quindi a *Diritto e pluralismo culturale*, a cura di G. Abbondante, S. Prisco, Edizione scientifica, Napoli 2015, ma più approfonditamente e in precedenza anche a **E. OLIVITO** *Minoranze culturali e identità multiple*, Aracne, Roma, 2006, nonché a un classico della letteratura statunitense sul tema, che è **S. MOLLER OKIN**, *Is Multiculturalism bad for women?*, Princeton University Press, Princeton, 1999.



aprioristici: né favore - in nome di una insindacabilità di principio della scelta di coscienza - né disfavore preconcetti, ma prudenza e attesa di sedimentazione.

5 - Le confessioni religiose tra politica e diritto: un approccio problematico al caso italiano

Assunto il complesso panorama appena riepilogato, va dunque osservato come sia inevitabile che la definizione di una nozione di carattere culturale da parte di un esperto (meglio sarebbe, anzi, di una commissione di esperti) e quindi da un giudice o da una Corte dipenda dall'esperienza personale e dalle convinzioni di chi motiva i relativi provvedimenti: emblematica resta in proposito la vicenda giurisprudenziale non solo italiana in tema di perimetrazione semantico-concettuale della nozione di laicità.

Un autorevole studioso ha rilevato, riguardo agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale italiana, come,

“partita da un atteggiamento valutativo nel merito della religione, che le aveva permesso di cogliere superficialmente una quantità di elementi essenziali attribuibili solo alla dominante religione cattolica, perché in realtà dal suo patrimonio dommatico mutuati, la Corte [costituzionale, n.d.r.] ha gradualmente scartato quelli improbabili (l'universalità, la numerosità, la tradizione, la generale condivisione) concentrandosi infine su due soli elementi: la credenza nella divinità e la coscienza”²⁵.

Il medesimo autore esclude peraltro subito dopo la pregevolezza - a fini qualificativi - del primo carattere presunto necessario in tale setacciamento riduzionistico, posto che né il buddismo, né l'induismo prevedono una forma tradizionale di fede in un Essere superiore, ciò che non ha peraltro impedito ai loro enti esponenziali di contrarre distinte intese (poi tradotte in legge, rispettivamente le nn. 245 e 246 del 2012) con lo Stato italiano.

Quanto al secondo di essi, l'impossibile oggettivazione esterna di un elemento identificativo così intimo e che tale deve restare - cui corrisponde l'attuale diffusione di atteggiamenti fortemente individualistici nel panorama contemporaneo delle pratiche di fede, su cui si è dato prima qualche riferimento bibliografico in nota - rischierebbe peraltro di fare

²⁵ N. COLAIANNI, *Il concetto di religione nella giurisprudenza costituzionale*, ora in *La lotta per la laicità*, cit., p. 85 ss. (specialmente p. 97 ss.), ma già nel *Focus* in precedenza citato, p. 340 ss.



aprire alla richiesta d'intesa qualunque "bizzarra" invenzione²⁶ che all'idea di professione organizzata di una nuova religione si richiamasse: se non costituisce ormai più una novità la vicenda giurisprudenziale (italiana ed europea) di *Scientology*²⁷, si pensi ancora ai *Pastafariani*, che potrebbero mettersi in testa (oltre a uno scolapasta, che del resto alcuni sentenze di giudici stranieri hanno concesso agli adepti di mantenere nelle fotografie sui documenti di identità, al modo in cui il velo può nella stessa circostanza essere indossato da suore cattoliche o da donne islamiche, sempre che non ne travisi e renda irriconoscibile il viso) di rivendicare essi pure l'accesso a strumenti di disciplina bilaterale concordata coi pubblici poteri laici, ovvero a richieste analoghe da parte di adepti di fenomeni di auto-qualificata confessione costruita - e non semplicemente rafforzata quanto alla propaganda - tramite il *web*²⁸.

Il vero è che non basta avere presente, come sostiene taluna dottrina, quale

«unico criterio costituzionalmente ammissibile per giudicare che cosa sia o meno "religione" l'autoqualificazione, sulla base del principio di incompetenza dello Stato in materia religiosa, principio che emerge

²⁶ Così testualmente si espresse al riguardo - opponendosi all'eliminazione del limite introdotto nell'art. 8, secondo comma, in forza del quale gli statuti delle confessioni religiose non cattoliche sono condizionati al rispetto dell'ordinamento - il Presidente Meuccio Ruini: si veda *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1971, I, p. 659 e - anche per la ricostruzione più ampia del dibattito - **B. RANDAZZO**, *Diversi e uguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 68 ss.

²⁷ Si veda per tutti (ma la dottrina, non solo italiana, si è in verità ampiamente esercitata sul caso) l'approfondito studio di G. Carobene in precedenza ricordato.

²⁸ Sull'uso patologico del *web* in proposito si è detto in precedenza. Sul punto che invece si intende sottolineare qui si legga la rassegna di **A. VITULLO**, *Religione e web: simpatia per il diavolo?*, in *Resetonline*, 25 giugno 2013, la quale - a partire da C. Helland (del quale si veda ad esempio **C. HELLAND**, *Online religion as lived religion. Methodological issues in the study of religious participation on the internet*, in *Heidelberg Journal of Religions on the Internet*, 2005, p. 1 ss.) ed elencando quindi altri studiosi che ne hanno ripreso l'analisi - distingue tra *religion online* (quella che appunto sfrutta il *web* per potenziare la diffusione del proprio messaggio, già peraltro formato) e *online religion* (quella che è proprio costruita tramite l'uso della Rete, in ordine alla quale sono ricordati nel testo i casi del *Matrixism* e dello *Jediism*, nati da certe pellicole cinematografiche, oltreché appunto il movimento dei *Pastafariani* ricordato nel testo, originato negli USA nel 2005 dall'iniziativa di un giovane fisico che intendeva protestare in tale modo contro la decisione delle autorità del Kansas di equiparare nei programmi scolastici l'insegnamento del creazionismo e quello dell'evoluzionismo e costruito quindi in sistema complesso con intenti parodistici delle religioni monoteiste "classiche").



chiaramente dai lavori preparatori dell'art. 19 Cost. come il vero "nucleo duro" di quest'ultimo»²⁹

(con tale ultima asserzione peraltro si concorda, come del resto si consente con l'altra per cui quelle bilaterali non sono

"fonti alle quali attingere per individuare norme sulla libertà religiosa. Lì ritroveremo semmai disposizioni sulle libertà confessionali, ed è superfluo rilevare che tanto più si accrescono quelle libertà, tanto più si restringe la libertà religiosa"³⁰).

Ha appunto insegnato al riguardo la giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 195 del 1993) come "Non può bastare che il richiedente³¹ si autoqualifichi come confessione religiosa. *Nulla quaestio* quando sussista un'intesa con lo Stato". Essa può peraltro mancare, giacché - come afferma la stessa pronunzia poche righe prima -

"possono [...] sussistere confessioni religiose che non vogliono ricercare un'intesa con lo Stato, o pur volendola non l'abbiano ottenuta e anche confessioni religiose strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti. Per tutte, anche quindi per queste ultime [...] vale il principio dell'uguale libertà davanti alla legge, [ma, n. d. r.] la natura di confessione potrà risultare anche *da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione*" (corsivi nostri).

Va osservato del resto che, se il requisito minimo dell'autoqualificazione di un'organizzazione come confessione religiosa fosse - oltre che necessario - anche sufficiente, la questione che ha impegnato molti organi giudiziari e tanta dottrina a commento delle varie decisioni nemmeno si sarebbe potuta porre, essendo evidente *per tabulas* l'ammissione di essere un' "associazione non confessionale" con la quale l'U.A.A.R. definisce se stessa nel proprio statuto³².

²⁹ Così testualmente la posizione già rammentata di **M. CROCE**, *La libertà religiosa*, cit., *passim*, ma - con nettezza - specialmente p. 27.

³⁰ Lo assume **S. FERLITO**, *Diritto soggettivo e libertà religiosa. Riflessioni per uno studio storico e concettuale*, ESI, Napoli, 2005, p. 63.

³¹ cioè l'organizzazione che aspira all'intesa; nella specie si trattava della Congregazione dei Testimoni di Geova, che l'intesa l'aveva in quel momento solo richiesta e lamentava la discriminazione operata in suo danno da una legge urbanistica della Regione Abruzzo che, ai fini dell'erogazione di contributi per l'erezione di edifici di culto, prendeva in considerazione solo le confessioni con intesa già perfezionata.

³² Ineludibile e stringente, sul punto, la dimostrazione di **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 11 ss.



Nel caso di specie non risultano pregressi “riconoscimenti pubblici” della natura di confessione religiosa nei confronti di un’organizzazione che statutariamente e con chiarezza (al contrario della sua istanza in termini) si definisce ateistico-agnostica e aconfessionale, né la “comune considerazione” sociale avverte siffatta struttura come religiosamente orientata, richiamati dalla giurisprudenza costituzionale in precedenza citata.

Non mancano - invero e come noto - analisi dottrinali che riconducono a una fede anche l’ateismo, organizzato o no³³. È inoltre ormai acquisito l’impiego della nozione di “religione secolare” per riferirsi in realtà a taluni movimenti *politici* novecenteschi in cui è stata intensa la relazione fideistica dei militanti col capo o col partito, concetto peraltro radicalmente contestato da un Maestro del pensiero giuridico³⁴. Il dibattito colto, che allarga di molto - come si vede - il senso e la portata del lemma “religione”, è tuttavia e appunto un ambito di discussione che non coincide con quello della “comune considerazione”.

Dunque e in sintesi, ai fini del discorso qui condotto, si potrebbe convenire in prima battuta con la conclusione che si riporta di seguito:

«Stabilire la qualificazione di confessione religiosa è una premessa basilare; per fare questo, chi richiede l’avvio della trattativa ha il diritto (sebbene la Cassazione non usi questo termine il senso è questo) a che “il potere di avviare la trattativa sia esercitato in conformità alle regole

³³ Se ne vedano ad esempio echi nella discussione giuridica recente in **N. FIORITA, F. ONIDA**, *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1/2011, p. 22 ss., e in **V. PETRUCCI**, *In che cosa credono gli atei?*, in *Bilateralità pattizia*, cit., p. 97 ss., ma sul punto l’attenzione dei giuristi è risalente: si legga **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat*, cit., p. 1 e note.

³⁴ A parte la discussione in merito contenuta in **A. PIZZORNO**, *Le radici della politica assoluta*, nel volume omonimo, che raccoglie questo e altri saggi, Milano, 1993, p. 43 ss., a partire dall’uso che ne fa J.L. Talmon, la cui opera fondamentale in materia è stata tradotta in italiano da M.L. Izzo Agnetti come **J.L. TALMON**, *La democrazia totalitaria*, il Mulino, Bologna, 1967, più recenti riprese di attenzione sulla nozione, dovuta originariamente e come noto a Eric Voegelin, si leggono in **L. BARBIERI**, *Ritorno a Berkeley. Per un approccio kelseniano al concetto di confessione religiosa*, L. Pellegrini, Cosenza, 2016, e in **N. COLAIANNI**, *Il concetto di religione*, cit., p. 100 ss., che esamina anche, in proposito, le posizioni di Dworkin e Beck. Il Maestro cui si allude nel testo è appunto Hans Kelsen, il cui **H. KELSEN**, *Religione secolare. Una polemica contro l’errata interpretazione della filosofia sociale, della scienza e della politica moderne come “nuove religioni”*, di stesura assai tormentata, è stato pubblicato a Vienna solo nel 2012 e la cui traduzione italiana, a cura di P. Di Lucia e L. Passerini Glazel, Raffaello Cortina, Milano, 2014, è come si vede solo di poco successiva. Sui tormenti dell’Autore nel comporre e poi *non dare alla luce* il saggio, si veda **A. JELLAMO**, *Kelsen e le religioni secolari*, in *Syzetesis*, 2/2015.



che l'ordinamento impone in materia, che attengono in primo luogo all'uso di canoni obiettivi e verificabili per la individuazione delle confessioni religiose legittimate"»³⁵.

Il punto di difficoltà è tuttavia, proprio nel fatto che detta oggettività e verificabilità di canoni è in materia problematica. Come afferma realisticamente una studiosa, a proposito di un profilo ulteriore e da questo dipendente (l'avere una confessione intesa o meno), ma il giudizio si potrebbe generalizzare alla nozione di confessione in se stessa, "la differenza tra confessioni religiose *ordinarie*, da una parte, e quelle *privilegiate*, dall'altra, dipende principalmente da convenzioni sociali e dalla fortuna politica, piuttosto che dalle loro qualità intrinseche"³⁶.

Va osservato in proposito che la convergenza tra istanze di una specifica comunità di fedeli e l'identificabilità come tale della stessa da parte della restante e maggioritaria collettività dei consociati, nel contesto territoriale in cui la confessione opera, nascono - a ben vedere - dalla ragione di fondo per la quale si ricorre allo strumento dell'intesa, vale a dire l'esigenza del reciproco riconoscimento tra comunità umane, in cui ad alcune fra loro è garantita l'autonoma gestione, in dialettica con la prima, dei propri interessi religiosi, come auto-identificati, ma al tempo stesso

³⁵ Così esattamente **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose"*, cit., p. 14; il virgolettato interno alla citazione è tratto da Cass., Sezioni Unite civili, cit.

³⁶ **P.B. HARRIS**, voce *Confessioni religiose [dir. cost.]*, in *Diritto online*, Treccani, Roma, 2017, 1. Sul punto si vedano anche gli svolgimenti di **N. COLAIANNI**, *Confessioni e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990. Il vero è che la richiesta di intesa non appare affatto funzionale in modo necessario alle esigenze della fede individuale o del culto collettivamente esercitato, bensì ad accedere alle risorse materiali funzionali ad alimentare il mercato delle (e sulle) fedi, tramite il meccanismo di finanziamento delle loro organizzazioni esponenziali dell'otto per mille sul reddito annualmente dichiarato. Per un'analisi critica dell'assetto e dei problemi del settore, si legga **F. ALICINO**, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33 del 2013. Come giustamente osserva l'autore (*ivi*, p. 32 s.) "attraverso l'istituto delle intese di cui all'art. 8 (comma 3) Cost. e, più in generale, delle discipline negoziate Stato-confessioni, il meccanismo dell'otto per mille contribuisce [...] all'affermazione di un pluralismo confessionale imperfetto, alimentando una corsa alla bilateralità pattizia, vieppiù stimolata dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118, comma 4, Cost.), in cui le formazioni religiose giocano, fra l'altro, un ruolo di primaria assoluta importanza. Da qui l'impressione che la concreta applicazione della disciplina di cui all'art. 47 della legge n. 222 del 1985 determini non solo (e a volte non tanto) l'estensione delle garanzie costituzionali, ma anche (e a volte soprattutto) l'affermazione di *status* privilegiati, ritagliati sui desiderata di un ristretto numero di confessioni e non altre".



dovendosi mediare tra le diverse sensibilità presenti al riguardo nella società complessivamente considerata³⁷.

Il termine stesso di “intesa” denota una dinamica proiettata ed esplorare la possibilità di un accordo (“tendere a”, o “tendere in”, nel senso di moto verso un luogo od obiettivo comune) tra diversi, il che in concreto comporta che come contenuto di esso - se appunto vi si pervenga - si sia trovato un terreno di incontro non su quanto Stato e confessione religiosa giudicano rispettivamente irrinunciabile dei rispettivi valori *ideali*, ma su quanto di essi può invece venire abbandonato nella ricerca *pratica* della loro stabilizzata relazione, su quello che può rappresentare insomma e infine oggetto di accomodamenti di compromesso.

Così è stato ad esempio ipotizzato, sotto tale ultimo profilo, un possibile accordo intorno all’uso sulla propria persona, da parte di fedeli *sikh*, di un tipo di *kirpan* all’evidenza non idoneo a offendere, o si può auspicare - in relazione all’eventuale stipulazione futura di intese con confessioni islamiche - che si introduca un protocollo di massima circa l’abbigliarsi delle donne a tanto interessate con particolari fogge di velo e comunque con abiti che non coprano il viso e non ostacolino quindi la riconoscibilità in pubblico della persona e consentano immediati controlli per fini di pubblica sicurezza³⁸.

³⁷ Su questa funzione delle intese, si veda **G. RIZZA**, *ad vocem*, in *Enc. Giur. It.*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989, p. 1.

³⁸ Per specifiche documentazioni sui casi e discussioni complessive della problematica si vedano in particolare gli approfonditi scritti di **A. LICASTRO**, *I mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: “guardarsi in faccia” è condizione minima del “vivere insieme”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2014; **ID.**, *Quando è l’abito a fare il lavoratore. La questione del velo islamico, tra libertà di manifestazione della religione ed esigenze dell’impresa*, *ivi*, n. 27 del 2015; **ID.**, *Il dubbio di una “velata” discriminazione: il diritto di indossare l’hijab sul luogo di lavoro privato nei pareri resi dall’Avvocato generale alla Corte di giustizia dell’Unione europea*, *ivi*, n. 29 del 2016; **ID.**, *Il motivo religioso non giustifica il porto fuori dell’abitazione del kirpan da parte del fedele sikh (considerazioni in margine alle sentenze n. 24739 e n. 25163 del 2016 della Cassazione penale)*, *ivi*, n. 1 del 2017; nonché **G. CAVAGGION**, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, *ivi*, n. 28 del 2016. La sentenza Cass. pen., I, n. 24084 del 2017 è nuovamente intervenuta, da ultimo, sul caso di un fedele *sikh* che indossi fuori dalla propria abitazione il pugnale rituale che è elemento essenziale, con altri, dell’abbigliamento obbligatoriamente previsto dalla propria fede. Com’è noto, la Corte ha ritenuto legittima la sanzionabilità del porto del *kirpan* in pubblico, subordinando dunque l’esercizio della libertà religiosa difensivamente allegata alla considerazione dell’assunto prevalente valore della sicurezza e all’esortazione all’omologazione degli immigrati. Tale ultimo punto, nei primi commenti dottrinali, è stato peraltro assai criticato, per l’evidente eccedenza argomentativa della motivazione, laddove si riferisce alla necessità di conformarsi, per gli immigrati, non all’obbedienza verso puntuali normative penali, ma addirittura ai “valori occidentali”: si



Come si vede, si tratta non della ricerca di un (impossibile, lo si ripete) accordo autoritativo su dogmi di fede, ma di quella - per esemplificare - su aspetti simbolici esteriori, ancorché rilevanti per i seguaci di un culto religioso.

Liberi devono in definitiva sempre restare l'esercizio del culto, individuale e collettivo e il proselitismo (come pure quello di professare qualunque altro e diverso atteggiamento in materia: ateismo, agnosticismo, non conformismo, insomma tutto quanto attiene alla ricerca individuale di ciascuno in ordine al proprio rapporto col trascendente), a garanzia "difensiva" dello specifico interesse.

Affinché vi sia anche il positivo concretarsi di una struttura stabile dell'interesse medesimo, che non risponde propriamente all'insindacabile interesse di ciascun individuo di scavare nel proprio intimo su questioni di fede, ma a esigenze di difesa per così dire *corporativa*, di tutela del gruppo come tale, occorre invece e inoltre che si evidenzi un *quid pluris* organizzativo (essendo difficilmente concepibile una confessione "fluida", che sarebbe un ossimoro) e - affinché questa entità organizzata chieda e ottenga inoltre un'intesa (garanzia questa non semplicemente difensiva, bensì anche promozionale) con i poteri pubblici espressi dall'ordinamento che disciplina la generalità dei consociati - occorre ancora che in seno a quest'ultima si sviluppi il riconoscimento dell'utilità e opportunità di essa coi fedeli organizzati di quella³⁹.

vedano ad esempio **R. BIN**, *Il problema non è il kirpan, ma la stampa*; **A. MORELLI**, *Il pugnale dei Sikh e il grande equivoco dei "valori occidentali"*; **G. POGGESCHI**, *Quel pugnale vietato a Mantova e permesso a Montreal*; **G. MACRÌ**, *Cosa minaccia la società pluralista? C'è ben altro oltre il kirpan*, tutti in *LaCostituzione.info*, cui adde **A. RUGGERI**, *La questione del kirpan quale banco di prova del possibile incontro (e non dell'inevitabile scontro) tra le culture, nella cornice del pluralismo costituzionale (a margine di Cass., I sez. pen., n. 24084/2017)*, in *Giurcost.org.*, 2/2017, p. 320 ss.; **A. GUSMAI**, *"Giustificato motivo" e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. n. 24084/2017*, in *Diritto e Religioni*, 1/2017, p. 161 ss.; **A.M. NICO**, *Ordine pubblico e libertà di religione in una società multiculturale (osservazioni a margine di una recente sentenza della Cassazione sul kirpan)*, *ivi*, p. 201 ss. Per il resoconto di taluni espedienti di adattamento pratico, per l'appunto discussi e sperimentati sulla questione (adozione di un pugnale simbolico, in realtà di legno o plastica), si veda in particolare la citata nota di A. Licastro, mentre sulle limitazioni alla libertà religiosa in viste di esigenze della sicurezza pubblica possono leggersi più in generale i saggi contenuti nella sezione specifica del volume *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, a cura di F. Dal Canto, P. Consorti, S. Panizza, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 143 ss.

³⁹ Anche se si è perfino sostenuto che le confessioni religiose o sono dotate di intesa, o semplicemente non sono: **V. TOZZI**, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011.



Tanto precisato, nel quadro del micro-sistema organizzatorio dei rapporti tra Stato e confessioni religiose in Italia, rileva insomma innanzitutto il riconoscimento in astratto dell'uguale libertà delle confessioni⁴⁰, senza che possa poi prescindere dalla considerazione dell'effettivo andamento della regolazione rispetto a quanto risulta formalmente canonizzato dalla Carta costituzionale repubblicana in seguito alle discussioni dell'epoca costituente.

Questo dibattito fu condizionato all'epoca dal diverso peso delle tradizioni in materia e dal regime - dal quale si volle sortire in punto di diritto, ma che lasciava residui vischiosi nel comune sentire sociale - della religione cattolica come unica ufficiale, ovvero di Stato, richiamata in tale senso già in apertura dello Statuto albertino, come forza di legittimazione spirituale della Corona.

Peraltro,

“dall'analisi [...] sembra emergere un ruolo unitario degli accordi bilaterali. Tra questi si distinguono per motivi storici e per completezza di regolamentazione giuridica i concordati, *che forse insieme alle intese sono destinati a divenire uno strumento minore rispetto alla legge comune e di base*⁴¹ [...]. Nel rapporto tra Stato e Confessioni religiose, i

⁴⁰ Si veda persuasivamente, *ex plurimis*, G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, p. 146 ss.

⁴¹ Il corsivo della frase è di chi scrive il presente lavoro ed esprime condivisione di questa prospettiva, del resto confermata dall'esperienza concreta e da autorevoli consensi alla tesi: si vedano, fra i molti e da ultimo, N. COLAIANNI, *Le ombre lucenti della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Bilateralità pattizia*, cit., p. 37 ss. (e già ID., *La decadenza del "metodo della bilateralità"*, in *La lotta per la laicità*, cit., p. 59 ss.), e V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2017, specialmente p. 7 ss. (che notano entrambi la recessività del modello dell'intesa nel sottotesto della sentenza occasione di questo scritto commentata), e recentissimamente anche P. CARETTI, *Costituzione italiana: Art. 8*, Carocci, Roma, 2017, p. 65 ss. Per altro verso, V. TOZZI, *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti*, nel volume omonimo già richiamato, p. 13 ss., e G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Rivista AIC - Osservatorio Costituzionale*, 3/2016, nonché ID., *Il futuro (ancora incerto) della libertà religiosa in Italia: alla ricerca di un nuovo bilanciamento tra interessi collettivi (frazionati) e bisogni (flessibili) delle persone*, destinato agli *Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, ma anticipato in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 28 del 2017, in aggiunta alla osservazione di una crisi di modalità regolatorie dell'interesse discusso in forma pattizia ritengono che problemi come quello oggetto di queste pagine e altri aperti in materia possano trovare sbocco all'interno delle previsioni di una legge *ad hoc*, che da tempo auspicano (e così anche P.B. HARRIS, voce *Confessioni religiose*, cit., p. 8) e che da noi, come noto, è stata infruttuosamente discussa lungo più legislature, ma finora in modo inconcludente, proprio per il saldarsi delle resistenze frapposte dagli interessi



concordati, le intese e la legge comune [...] sembra costituiscano le articolazioni di un medesimo disegno, riconducibile a una visione unitaria e globale del sistema, coerente con quello delineato dalla Costituzione, almeno nella sua configurazione attuale”⁴².

Ragioni storiche hanno condotto insomma la Chiesa cattolica a reclamare la stipula di concordati e la spinta a una abrogazione dello strumento - pur registratasi in passato - sembra dovere fare tuttora i conti, in Italia, col giudizio di irrealismo che motivò l’arenarsi della relativa proposta di legge costituzionale⁴³ e condusse semmai nel 1984 all’adeguamento a principî democratici maturi dei Patti del 1929, il che rende oggi obsoleto l’annoso dibattito precedente sulla recezione (integrale o solo del principio) nella Carta fondamentale della specifica variante che storicamente se ne dava nel 1946-1947.

Siffatta logica ha tuttavia influito sulle relazioni organizzate tra *tutte* le confessioni religiose e lo Stato. Il Concordato con la Chiesa cattolica ha operato insomma come un magnete per l’assetto di dette relazioni con la Repubblica italiana, instillando l’idea che la bilateralità sia il modulo necessario (e nel concreto il contenitore di privilegi *specifici* di ciascuna) per i rapporti con le confessioni e restando invece la libertà di culto individuale e collettivo e di proselitismo - ma anche quella di professare qualunque altro e diverso atteggiamento in materia: ateismo, agnosticismo, non conformismo, insomma tutto quanto attiene alla ricerca individuale di ciascuno, non irregimentabile in schemi disciplinanti preconfezionati, in ordine al proprio rapporto col trascendente e il numinoso - presidiata dal tenore dell’art. 19 della Carta. In questo modo, regimi derogatori modellati sulle differenti specificità hanno finito per porre in secondo piano, nella materia, quello che è e deve invece rimanere il *primum mobile*, il “luogo

“corporativi” delle singole chiese e dei timori securitarî verso forme di religiosità organizzata diversa da quelle tradizionalmente maggioritarie in Occidente. Nel volume collettaneo *Bilateralità pattizia*, cit., lo stesso curatore nota, nell’*Introduzione*, che i profili di criticità della sentenza della Corte costituzionale (fortemente sottolineati nel libro da S. LARICCIA, *Una sentenza pericolosa*, *ivi*, p. 55 ss.) “verrebbero a stemperarsi, se non a risolversi in radice, con l’approvazione di una legge generale e organica di regolazione delle relazioni ecclesiastiche, tramite la quale dare finalmente piena attuazione al disegno costituzionale di politica religiosa e procedere finalmente, una volta per tutte, all’abrogazione della legislazione fascista sui ‘culti ammessi nello Stato’ (l. n. 1159/1929 e R. D. n. 289/ 1930)”: così *ivi*, p. 10.

⁴² S. BORDONALI, *Problemi attuali di dinamica concordataria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., giugno 2010, p. 25.

⁴³ S. BORDONALI, *Problemi attuali*, cit. p. 9 ss.



istituzionale” della libertà, cioè la disposizione che generalmente la riconosce⁴⁴.

Se si è dunque si è provato a ricondurre le manifestazioni delle relazioni tra Stato e qualsivoglia organizzazione religiosa in forma di “confessione” allo schema della regolazione bilaterale, della recezione dei cui contenuti la legge dello Stato si fa (quando essa effettivamente avvenga) garante, è peraltro anche vero che detta modalità regolatoria è stata resa difficoltosa, nella concreta evoluzione osservabile, soprattutto dal manifestarsi di un ampliamento del numero e delle religioni praticate, oltre che dal diffondersi di manifestazioni di fede che dissociano il “credere” dall’ „appartenere” e ciò anche all’interno delle religioni “storiche”.

In questo quadro,

“accanto a elementi di indubbia continuità con quella precedente (1984-1995), la nuova stagione (2007-2012) delle intese - è stato giustamente scritto⁴⁵ - resta nondimeno foriera di novità. A dimostrarlo sono le denominazioni religiose coinvolte, alcune delle quali profondamente differenti (ad esempio, il Buddhismo) rispetto al modello confessionale di matrice giudaico-cristiana imperante nella prima fase di attuazione dell’art. 8 (c. 3) Cost.”.

Si è pertanto da un autore concluso che «il modello italiano sembra basato almeno da un paio di decenni sulla proclamazione di una nozione

⁴⁴ La più recente riflessione sistematica in tema è quella di **P. CAVANA**, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, destinata agli *Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, ma anticipata in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 41 del 2017, che, in particolare, sottolinea giustamente le differenti direzioni delle tradizioni culturali anglosassone ed europea di fronte alla libertà religiosa: la prima più oppositiva e garantistica rispetto all’azione in merito dei poteri pubblici, la seconda orientata a valersi di essi con finalità promozionali del valore in argomento. Sulle ambiguità e difficoltà di trasposizione da noi della nozione di “pluralismo confessionale [...] concetto estraneo alla nostra tradizione culturale, nato in capo alla sociologia anglosassone, proprio al momento della colonizzazione americana, con riferimento alla pluralità di confessioni”, si leggano le preziose considerazioni di **M. TEDESCHI**, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2010 (la citazione a p. 6) Per l’opinione al riguardo di chi scrive si veda immediatamente oltre.

⁴⁵ **F. ALICINO**, *La legislazione*, cit., p. 17. Lo aveva già notato tra gli altri, all’esordio di tale seconda fase, **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato e Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2008, p. 4: “Da molti anni, dapprima con l’entrata in scena di nuovi movimenti religiosi e poi con la diffusione dell’islamismo, sono entrati in crisi la stessa nozione di confessione religiosa, e il sistema di rappresentazione e di tutela degli interessi religiosi collettivi, neutralizzati, in buona misura, nella loro specificità con uno spostamento di prospettiva che indulge a metterne in rilievo il profilo in senso lato culturale”.



inclusiva e pluralista di laicità (come “attenzione” e “pari tutela” dello Stato di fronte al fenomeno religioso)», sebbene

“tutto ciò sia finora avvenuto del tutto a buon mercato, perché tale modello pluralista si applicava [...] a una realtà sociale tutto sommato abbastanza omogenea. L'impressione che si ricava è dunque, da questo punto di vista, che il pluralismo come *valore* non sia stato ancora sufficientemente messo alla prova del pluralismo come *fatto*”⁴⁶.

Occorre, in tale situazione, rimeditare sul valore ordinante - rispetto al caos - di un criterio forse troppo frettolosamente negletto dalle recenti e pur molto autorevoli indagini della dottrina che ha negato rilievo al peso della “tradizione”⁴⁷ per qualificare come tale una confessione religiosa, il che è quanto dire sulla necessità di valorizzare il fattore culturale, come si è venuto incorporando e sedimentando nello sviluppo storico di una società, quella in cui appunto si deve, se del caso - prima attraverso gli organi che la governano e poi mediante le assemblee parlamentari che ne rappresentano gli interessi politici - convenire con gli istanti nell'intavolazione delle trattative, nella conclusione e infine nella recezione

⁴⁶ G. PINO, *Libertà religiosa e società multiculturale*, in *Diritto, tradizioni, tradizioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, a cura di T. Mazzaresse, Giappichelli, Torino, 2013, p. 157 (corsivi nel testo).

⁴⁷ Sul punto, si veda E. DI SALVATORE, *Tradizione come problema costituzionale*, Galaad, Giulianova, 2012. L'Autore, tenendo conto del richiamo esplicito di numerosi testi costituzionali alla nozione (si veda per qualche esemplificazione *ivi*, p. 121 ss.) e interrogandosi sul suo contenuto effettivo, perviene - dopo una dotta analisi - alla conclusione che “Il punto di intersezione tra il piano della storia e quello della dogmatica giuridica si concreta nell'utilizzo di dati concetti attraverso la categoria giuridica della tradizione, in funzione di un dato sistema (di diritto) positivo” (*ivi*, p. 119, corsivo testuale) e cioè che «la questione dell'assunzione dell'elemento storico entro l'ordinamento giuridico vigente impone che la definizione dei concetti - in particolar modo di quelli indeterminati - sia condotta proprio alla luce dei “principi di struttura” [dello Stato, n.d.r., *ivi*, p. 122] che si ricavano tutti, direttamente o indirettamente, da disposizioni di rango costituzionale» (*ivi*, p. 121). I corsivi sono testuali. Sia beninteso chiaro che s'intende, nel caso, richiamare semplicemente il valore selettivo che la Storia, come laboratorio di esperienze, finisce con l'esercitare anche sulle dinamiche religiose e dunque sulle istanze di riconoscimento delle relative organizzazioni: le tradizioni in materia non possono che essere plurali e intrecciarsi, ma le riflessioni richiamate in precedenza sui rischi delle derive settarie (come messe in luce dalla letteratura sociologico-religiosa) impongono tuttavia - secondo la convinzione comune agli Autori del presente lavoro - di diffidare di impulsi contingenti, populistici od emotivi, di cui solo lo scorrere del tempo potrà permettere il vaglio critico, potendo frattanto e pur sempre ogni esigenza basilica di un nuovo culto emergente trovare *medio tempore* soddisfazione (con l'ovvio limite del «buon costume» e come si dice d'altronde nel testo) attraverso quanto disposto dell'art. 19 della Costituzione.



in legge dell'intesa, o meglio (com'è detto testualmente nell'art. 8, terzo comma, Cost.) della disciplina del fenomeno "sulla base" di essa (e cioè nemmeno recependo *tout court* in legge l'accordo eventualmente raggiunto, sebbene proprio questo sia in genere pigramente avvenuto, come si suole fare con un trattato internazionale allegato a un ordine di esecuzione, che però è un atto di natura ben diversa).

Detto in altri termini, se un ordinamento - come il nostro - ispirato alla laicità, ove intesa in modo maturo e complesso, non può ignorare le esigenze spirituali delle persone dei suoi consociati e il valore anche del fattore religioso ai fini del mantenimento e dell'incremento della solidarietà sociale, cioè di un valore costituzionale proprio della sua tavola assiologica, nemmeno tocca a esso la promozione di un sentimento religioso minoritario, la cui libera manifestazione pur deve essere garantita. L'intesa (se venisse chiesta) può conseguire a un'intervenuta stabilizzazione del consenso spontaneo raccolto nel tempo dai suoi fedeli, non può, né deve, essere lo strumento utile a incrementarne le fortune. L'onere di crescere, per così dire, spetta a chi si propone come "nuovo": la diffusione del messaggio non ne va nel frattempo contrastata, ma nemmeno promossa, i pubblici poteri devono rimanere alla finestra, astenendosi da ogni intervento che non sia quello di reprimere eventuali reati e di vagliare specifiche istanze puntuali, ma in condizione di parità tra tutte le organizzazioni di oggetto omogeneo.

6 - Politica e giurisdizione nelle intese di cui all'art. 8, terzo comma, e in quelle di cui all'art. 116, terzo comma, della Carta costituzionale

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

La frase che precede è il passo essenziale (n. 8) della motivazione della sentenza del Consiglio di Stato del 2009 e certo propone un



ragionevole punto di equilibrio tra opposte valutazioni dell'interesse in discussione nella *vexata quaestio*⁴⁸.

Nemmeno tuttavia può seriamente dubitarsi - e infatti il supremo collegio giurisdizionale amministrativo non lo fa - che spetti al Governo (e con esso alla Camere, cui il primo è collegato dalla relazione fiduciaria), apprezzare il contesto politico specifico sottostante alla richiesta di intesa e quello generale.

Contrariamente a quanto asserisce questa decisione, allora, in primo luogo l'atto che decide se avviare o meno un procedimento di intesa (se non quello che ne individua il necessario presupposto nell'esservi "confessione" in un determinato gruppo di fedeli, che è peraltro una sorta di araba fenice concettuale che ha un senso definire solo nell'ambito di un dibattito scientifico a oggi non ancora concluso e non cercandone una perimetrazione normativa esauriente, tant'è che un'ironica dottrina che si è prima rammentata in nota assume che si possa benissimo vivere facendone senza) è politico, oltre che in senso soggettivo - del che non dubita ancora una volta il Consiglio di Stato - anche nel senso oggettivo, che è "riveniente dalla riconducibilità dell'atto alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri" (*ivi*, n. 4), peraltro correttamente intendendo la portata dell'espressione.

Proprio perché lo Stato è laico e non potrebbe facilmente metabolizzare accordi con una confessione religiosa che ad esempio proponesse un modello opposto di statualità, il Governo deve essere lasciato in materia libero di apprezzare contesti storici, loro circostanze e mutamenti, in altri termini di assumere cautele nei confronti di proposte suscettibili di condurre a un tendenziale mutamento appunto della forma di Stato, preservare la quale rientra appunto nella sua non declinabile responsabilità costituzionale, del resto non esercitata in solitudine, ma sotto il controllo fiduciario delle Camere, come si diceva, nonché la vigilanza di alto merito costituzionale del Presidente della Repubblica e infine quella tecnica specifica della Corte costituzionale.

Si è cioè correttamente - ad avviso di chi scrive - osservato che

⁴⁸ Per cui, almeno laddove il Governo ritenga che si sia di fronte a una confessione religiosa o se una valutazione in tale senso sia a esso imposta del giudice, a seguito di contestazione in tale sede del diniego e prevalenza della tesi dell'istante, sarebbe necessitato l'avviamento della trattativa, restando impregiudicata la successiva valutazione politica che impedisse di concludere l'intesa: così **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iusdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, p. 4, e **G. DI COSIMO**, *Carta bianca*, cit., p. 53 s. Si vedano le note immediatamente seguenti per ulteriori riferimenti a tale punto di vista.



“il diniego di avvio delle trattative risulterebbe [...] insindacabile dal giudice amministrativo non già perché atto politico nel senso consolidato del termine, quanto piuttosto perché elemento procedimentale di una specifica funzione costituzionale attribuita congiuntamente a Governo e Parlamento, disciplinata in termini di un’attività negoziale, e destinata a manifestarsi nella forma ultima dell’atto legislativo”⁴⁹.

Appare oltremodo persuasivo, del resto, il passo motivatorio della decisione della Corte costituzionale (5.2), in cui essa ritiene correttamente rivendicata dall’Esecutivo la propria responsabilità di valutare

«la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni e 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 principî 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»⁵⁰.

⁴⁹ F. BERTOLINI, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell’intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum Costituzionale*, online, 12 aprile 2012, in nota alla decisione del Consiglio di Stato richiamata nel testo.

⁵⁰ L’osserva lucidamente (all’interno della sua ricostruzione critica della vicenda già ricordata) un grande Maestro della disciplina ecclesiasticistica: «Il *punctum saliens* è l’altro: rifiuto governativo di conclusione della trattativa “per inconciliabilità di proposte, o per volontà politica”. Esclusa la sua rilevanza in fase di avvio della trattativa, a causa dell’arbitrio governativo cui potrebbe dare, e di fatto ha dato, luogo, la volontà politica ricompare ineludibilmente nella fase conclusiva» (corsivo nel testo): N. COLAIANNI, *Ateismo de combat*, cit., p. 7. Come noto, fin dall’opera monografica in tema in precedenza ricordata e contrariamente alla soluzione adottata dalla Corte costituzionale, l’Autore scinde tuttavia anch’egli, come altri appena sopra ricordati in nota, la fase dell’avvio a richiesta della trattativa, in cui l’eventuale diniego in termini sarebbe giudiziariamente sindacabile (nello scritto appena citato la tesi è chiaramente ripetuta, a p. 2) e quella dell’ulteriore seguito politico, che resta nel libero apprezzamento del Governo (*ivi*, p. 7 ss.): soluzione in effetti ragionevole e buon punto di caduta della *quérelle*, solo che si superi peraltro l’obiezione dell’effetto promozionale del culto che tale prima “vittoria” avrebbe (illusoriamente) per l’organizzazione di cui fossero riconosciuta natura di confessione e ammissibilità a trattare col Governo, effetto che permarrrebbe anche se poi l’intesa venisse negata e conferirebbe *medio tempore* all’organizzazione un vantaggio per così dire attrattivo e legittimante.



L'insistenza sull'opposta tesi di molti commentatori critici verso la sentenza in esame appare motivata dall'ossessione di contenere o azzerare le cosiddette "zone grigie o franche" nel sindacato giurisdizionale⁵¹, il che però è quanto dire abdicare alle invece non pretermittibili esigenze (e responsabilità) della politica, che - dice bene la Consulta - implica valutazioni che, previa deliberazione sulla questione del Consiglio dei Ministri, riportano del resto non alla insindacabilità assoluta, ma comunque a un doveroso controllo, giocato però all'interno del circuito fiduciario e i cui effetti non potrebbero comunque essere (è detto testualmente nella sentenza) "esterni" alla decisione di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Il tema di uno spazio in ipotesi doverosamente sindacabile dal giudice è invece risolto, nella motivazione, richiamandosi o a un *corpus* di principî che non sono quelli che fondano la denegata pretesa all'intesa:

«Nel delicato ambito del pluralismo religioso disegnato dalla Costituzione non sono [...] 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.».

Questo rinvio consente di prendere posizione sulla critica (ricorrente in molti commentatori) secondo la quale non è stato provvido scindere i primi due commi dell'art. 8 dal terzo, in sede esegetica, perché l'ultimo è strumentale alla garanzia dell'eguale libertà delle confessioni, che accedano o no all'intesa.

Sembra invece corretta proprio la ricostruzione della Corte costituzionale, ove si comprenda che certo il terzo comma esprime (anche) una situazione di libertà, ma che la sua funzione specifica è semmai quella di garantirne una *privilegiata e differenziale* (anche se poi nella prassi non si sono dati significativi elementi effettivi di differenziazione dei contenuti

⁵¹ Emblematica di tale preoccupazione, fin dal titolo, la nota di **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose*, cit., cui rispondono con realismo le diverse posizioni di **A. PIN**, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa*, e di **A. POGGI**, *Una sentenza 'preventiva' sulle prossime richieste di intesa da parte di confessioni religiose?*, leggibili, con altre, in *Federalismi.it*, precisamente nel n. 7/2016 le prime due, nel n. 6/2016 la terza. La questione sottaciuta è qui evidentemente quella di una possibile intesa con l'Islam, per i caratteri che esso possiede di religione della *Ummah*, ma anche di mancata secolarizzazione degli ordinamenti statali a esso ispirati e quindi di sicuro veicolo di politiche di penetrazione anche in altri campi di detti Stati. Per l'illustrazione di un progetto di intesa, che gioco forza non riguarda dunque solo l'aspetto religioso, ma anche principi politici, economici e in senso ampio culturali, preparato dall'Autore con Piero Bellini, si legga **M. TEDESCHI**, *Aspetti giuridici dei rapporti tra ordinamento italiano e Islam*, in *Diritto e Storia*, 2/2003, specialmente p. 3 ss.



delle intese stipulate), mentre la libertà religiosa - come situazione soggettiva il cui godimento occorre necessariamente garantire in via generale - è già compiutamente individuata e risolta all'interno dei parametri cui la Consulta fa appello, anche nella sua proiezione collettiva e organizzata.

Un ultimo passo della decisione della Corte non appare infine trascurabile ed è quello in cui essa correla l'insindacabilità giudiziaria della rivendicata (dagli interessati) pretesa all'intesa alla inesistente procedimentalizzazione della fattispecie.

Testualmente:

“Diversa [dalla decisione raggiunta, n.d.r.] potrebbe essere la conclusione [...], 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)” (5.1).

A riprova della fondatezza del ragionamento anche su questo punto, deve infatti citarsi la ben più articolata previsione costituzionale nella quale ritorna l'identico modulo compositivo tra differenti interessi particolari (qui di carattere territoriale) e quello generale della Repubblica.

L'art. 116, terzo comma Cost., in ordine a

“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)”,

dispone infatti che esse

“possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Non è infatti chi non veda come la ben maggiore articolazione delle scansioni procedurali che vengono qui preordinate e susseguono all'intesa da recepire nella legge dello Stato, ma a maggioranza qualificata (e anche qui, peraltro, non con recezione pedissequa, ma - la formula è significativamente identica nelle due situazioni comparate - “sulla base”



dell'accordo intervenuto), apra uno spazio effettivo di possibile verifica giudiziaria della correttezza dell'iter formalmente seguito⁵².

Alla fine, comunque, in qualunque rapporto privato o istituzionale sia prevista un'intesa, per concluderla si deve essere in due⁵³ e non v'è giudice che possa costringere chi rilutta a concludere un accordo della natura qui discussa in forma specifica, quand'anche (e a tutto concedere) si possa essere costretti a esplicitare la motivazione del rifiuto.

Come tra soggetti che si "annusano" in vista di un possibile fidanzamento, anche tra chi si autodefinisce "confessione" e richiede l'intesa e il Governo è forse troppo pretendere che debba scattare l'amore a prima vista, il *coup de foudre*; ma - scontato un breve periodo di frequentazione per conoscersi meglio (e da intraprendere proprio perché l'uno metta a fuoco l'identità dell'altra) - non pare saggio menare troppo a lungo il can per l'aia: al cuore, si sa, non si comanda.

⁵² Sarebbe ultroneo appesantire con troppi riferimenti questo punto. Si vedano per tutti **S. AGOSTA**, *L'infanzia «difficile» (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pesanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in *Federalismi.it*, specialmente p. 331 s.; **R. BIN**, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, p. 9 ss; **L. SALOMONI**, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III Cost. Il caso della regione Lombardia*, in *Scritti in onore di Amgelo Mattioni*, a cura di L. Degrassi, A. Marzanati, F. Pizzolato, Vita e Pensiero, Milano, 2011, p. 595 ss. Sulla storia complessiva della vicenda regionale italiana, fino agli sviluppi più recenti, si può leggere - da ultimo - **S. STAIANO**, *Costituzione italiana: art. 5*, Carocci, Roma, 2017.

⁵³ Come osserva **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 25, e ulteriormente **A. MORRONE**, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 143 ss, e specialmente p. 160 s., che, nell'individuare appunto un'analogia tra i due disposti a confronto, qualifica l'intesa in entrambi prevista come un atto bilaterale negoziale, cui dovrebbero applicarsi le norme di diritto comune stabilite per i contratti, adattandole alla sua natura, in questi casi pubblicistica.