CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2019 FASC. III

(ESTRATTO)

ALESSANDRO MORELLI

L'AUTONOMIA DELLE CONFESSIONI RELIGIOSE TRA LEGISLAZIONE E GIURISDIZIONE

4 NOVEMBRE 2019

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alessandro Morelli

L'autonomia delle confessioni religiose tra legislazione e giurisdizione*

ABSTRACT: ***The paper examines the autonomy of religious confessions and, in particular, focuses on the nature of these social formations and the limits to their statutory autonomy. The purpose of the work is to define the boundaries of the legislator and those of the judge in the regulation of this matter and in the resolution of conflicts that may arise regarding the exercise of religious freedom in a collective form.***

SOMMARIO: 1. La rilevanza dell'autonomia confessionale per lo studio dei rapporti tra legislazione e giurisdizione: premesse. – 2. Il distacco tra il disegno dei Costituenti in materia di rapporti tra Stato e confessioni religiose e l'attuale realtà ordinamentale. – 3. L'assenza di un obbligo giuridico all'avvio delle trattative utili al raggiungimento dell'intesa *ex* art. 8, terzo comma, Cost. e l'esclusione della qualifica di confessione religiosa da parte del Governo: il caso dell'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR). – 4. L'identificazione delle confessioni religiose e il limite dell'«ordinamento giuridico italiano» all'autonomia confessionale. – 5. Legislazione e giurisdizione in rapporto all'autonomia confessionale: un bilancio.

1. *La rilevanza dell'autonomia confessionale per lo studio dei rapporti tra legislazione e giurisdizione: premesse*

Sono almeno tre le ragioni per le quali il tema dell'autonomia confessionale appare interessante per lo studio dei rapporti tra legislazione e giurisdizione nel riconoscimento e nella garanzia dei diritti fondamentali e non soltanto della libertà di religione esercitata in forma collettiva.

La prima consiste nel fatto che l'art. 8 Cost. pone alcune questioni di formidabile portata, che a ben vedere non riguardano esclusivamente la libertà di religione, ma appaiono paradigmatiche in quanto coinvolgenti anche la tutela di altri diritti, nonché il modo di definire i rapporti tra lo Stato e le formazioni sociali intermedie (comprese quelle non religiose). Il primo comma di tale articolo, nel prevedere che «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge», esplicita, infatti, quello che – secondo la ricostruzione di un'autorevole dottrina[1] – è il fine ideale della democrazia pluralista: coniugare la libertà e l'eguaglianza, valori che, prima dell'avvento degli Stati costituzionali del secondo dopoguerra, erano stati intesi, nel pensiero filosofico-politico occidentale, come inconciliabili nell'organizzazione delle forme istituzionali.

Non è certo possibile trovare in astratto – per così dire, *in vitro* – il punto di equilibrio tra intervento legislativo e giurisdizionale tale da assicurare la massima libertà possibile a condizioni paritarie. Con particolare riguardo alla materia della libertà religiosa, se, infatti, la dottrina maggioritaria ritiene necessaria l'adozione di una legge comune (e diversi progetti orientati in tal senso sono stati elaborati e presentati alle Camere[2]), che, superando la disciplina sui culti ammessi del 1929, assicuri a tutte le

---

* *Contributo pubblicato ai sensi dell'art. 3, comma 13, del regolamento della Rivista. Testo riveduto e aggiornato della relazione tenuta al Convegno su* Ripensare o "rinnovare" le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee, *Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Giurisprudenza, 24-25 maggio 2019.*

[1] Cfr., in tal senso, R. DWORKIN, *Sovereign Virtue. Theory and Practice of Equality*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), London 2000, trad. *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza*, Feltrinelli, Milano 2002, 139; G. SILVESTRI, *Dal potere ai princìpi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009, 43 ss. e 85 ss.; nonché A. RUGGERI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e le tecniche decisorie idonee ad assicurarne la efficacia ed effettività*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, marzo 2018, spec. 23 ss.; ID., *Le modifiche tacite della Costituzione, settant'anni dopo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2018, 17 ss., il quale, a proposito dei principi di libertà ed eguaglianza riconosciuti dagli artt. 2 e 3 Cost., parla di «*coppia assiologica fondamentale*».

[2] Tra i progetti proposti negli ultimi anni, in materia, si ricordano: il disegno di legge recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi», presentato al Senato il 23 settembre 2014 (S. 1631); la proposta di legge recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi», presentata alla Camera il 6 marzo 2015 (C. 2939); il disegno di legge recante «Disposizioni in materia di predicazioni religiose di

confessioni pari diritti, è anche vero che la stessa disciplina legislativa non può contenere previsioni eccessivamente specifiche e invasive nei confronti dell'autonomia confessionale. Lo strumento legislativo appare strutturalmente inadeguato, come subito si dirà, anche a fornire una definizione precisa di «confessione religiosa», potendone dare al massimo una generale, che presuppone necessariamente l'esistenza di requisiti e criteri *consuetudinariamente* accolti, oggetto di ricognizione da parte della giurisprudenza[3].

La seconda ragione della rilevanza dell'autonomia confessionale per l'analisi dei rapporti tra legislazione e giurisdizione consiste nel fatto che lo studio di questa tematica consente di trarre alcune conclusioni di carattere generale sui limiti che il legislatore incontra nel disciplinare forme di autonomia che, come nel caso di specie, risultino funzionali all'effettivo esercizio di diritti fondamentali. L'autonomia confessionale trova espresso riconoscimento, com'è noto, nel secondo comma dell'art. 8, a norma del quale «le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale[4], i contenuti degli statuti delle confessioni non possono essere fissati con legge e, inoltre, il richiamo al limite costituito dall'«ordinamento giuridico italiano», presente in tale disposizione, va riferito esclusivamente ai principi fondamentali desumibili dall'ordinamento costituzionale, cui si legano le leggi direttamente e immediatamente attuative degli stessi[5].

La terza e ultima ragione attiene al rapporto tra autonomia confessionale e principio di «bilateralità pattizia», che, nel caso delle confessioni diverse da quella cattolica, è previsto dal terzo comma dell'art. 8 Cost., a norma del quale i rapporti tra le stesse confessioni e lo Stato «sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» e per la Chiesa cattolica è legittimato dal rinvio ai Patti lateranensi (art. 7, secondo comma, Cost.). Com'è stato scritto, l'autonomia delle confessioni religiose costituisce, nel contempo, «il presupposto logico e la base giuridica» del principio di bilateralità nei rapporti con lo Stato[6]. Proprio in quanto dotate di autonomia (innanzitutto

---

Culti non oggetto di intese ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione e conformità ai principi costituzionali», presentato al Senato il 29 luglio 2015 (S. 2064); la proposta di legge recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi», presentata alla Camera il 20 settembre 2017 (C. 4650); la proposta di legge recante «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi», presentata alla Camera il 28 settembre 2017 (C. 4667); il disegno di legge recante «Disposizioni in materia di confessioni religiose acattoliche minoritarie e delega al Governo in materia di statuti», presentato al Senato il 28 marzo 2018 (S. 186). Si veda, inoltre, la proposta di legge recante «Norme in materia di libertà di coscienza e di religione», a cura di Astrid e presentata al Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid su «Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo», Roma, 6 aprile 2017, consultabile in *Astrid*. Su quest'ultima proposta si rinvia, tra gli altri, a S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, nella Rassegna *Astrid*, 6/2017; R. ZACCARIA, *La legge sulla libertà religiosa: vicende politico-istituzionali*, *ivi*, 7/2017; A. FERRARI, *Le ragioni di una proposta legislativa in materia di libertà di coscienza e di religione*, *ibid.*; R. MAZZOLA, *Libertà religiosa: proposte in tema di libertà religiosa individuale*, *ibid.*; P. FLORIS, *Libertà religiosa: proposte in tema di libertà religiosa collettiva*, *ibid.*; S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa: proposte in tema matrimoniale e di stipulazione delle intese*, *ibid.*; nonché a G. MACRÌ, *Osservazioni sulla proposta di legge "*Norme in materia di libertà di coscienza e di religione*" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione ASTRID*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 10/2018.

In senso critico sulle proposte di una legge generale sulla libertà di religione cfr., tuttavia, M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, gennaio 2010, 1 ss. Più in generale, in tema, cfr. anche P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 41/2017.

[3] Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra* iurisdictio *e* gubernaculum, *ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, 7/2016, spec. 5 ss.

[4] Cfr., tra le altre, Corte cost., sentt. nn. 43/1988 e 259/1990.

[5] Cfr. soprattutto Corte cost., sentt. nn. 48/1979, 234/1984 e 43/1988.

[6] Così C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, coordinatori: M. Catenacci-A. Celotto, E. Chiti, A. Gioia, G. Napolitano e L. Savini, vol. II, Giuffrè, Milano 2006, 1246.

statutaria), le confessioni religiose possono stipulare intese con lo Stato[7]. Da tale punto di vista, ancora una volta, lo studio di tali formazioni sociali consente di mettere in luce taluni aspetti rilevanti del ruolo che legislatore e giudice possono e devono svolgere nel conseguimento di una condizione *effettiva* di eguale libertà degli stessi soggetti di autonomia.

2. *Il distacco tra il disegno dei Costituenti in materia di rapporti tra Stato e confessioni religiose e l'attuale realtà ordinamentale*

Il dato da cui appare opportuno prendere le mosse è il notevole distacco che, riguardo alla disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, si riscontra tra il disegno dei Costituenti e l'odierna realtà ordinamentale.

L'art. 8, primo comma, Cost. afferma il principio di eguale libertà per *tutte le confessioni religiose* (compresa, dunque, quella cattolica); il secondo comma si riferisce invece soltanto alle confessioni diverse da quella cattolica, che ricevono un trattamento differenziato rispetto a quest'ultima. Se, com'è stato detto, tutte le confessioni devono godere di eguale libertà, questa, tuttavia, non può tradursi in un'assoluta parità di trattamento[8]. Eventuali disparità devono però essere contenute entro il limite della «eguale libertà». L'affermazione secondo cui le confessioni «sono egualmente libere davanti alla legge» fissa, infatti, un principio di libertà e non di eguaglianza in senso formale. Poiché appare evidente che le confessioni religiose non sono *di fatto* tutte eguali, la stessa eguaglianza va interpretata quale modo di esercizio della libertà. Insomma – conclude tale dottrina – «"davanti alla legge" nessuna confessione religiosa può essere più – o meno – libera di un'altra»[9].

A questo modello, che probabilmente avevano in mente i Costituenti, ha fatto riferimento di recente la Corte costituzionale, in una sua discussa pronuncia[10], nella quale si è affermato che, nel

---

[7] Sull'intesa *ex* art. 8, terzo comma, Cost. come «archetipo» delle diverse intese oggi presenti nel diritto ecclesiastico cfr. N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Giuffrè, Milano 2001, 698 ss.

[8] Cfr., in tal senso, P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari 2014, 85.

[9] *Op. et loc. ult. cit.*

[10] Cfr. Corte cost., sent. n. 52/2016, su cui, tra gli altri, cfr. R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 21 marzo 2016; S. LEONE, *Negoziare un'intesa non è una pretesa giustiziabile*, in *Quad. cost.*, 2/2016, 362 ss.; A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (In margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in Federalismi.it, 6/2016, 2 ss.; A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, ivi, 7/2016, 2 ss.; D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, ivi, 7/2016, 2 ss.; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra* iurisdictio *e* gubernaculum, *ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, cit., 2 ss.; A. FERRARA, *Corte cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in Federalismi.it, 8/2016, 2 ss.; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, ivi, 8/2016, 2 ss.; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 26/2016, 1 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese* ex *art. 8, terzo comma, Cost.*, *ibid.*, 1 ss.; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2 luglio 2016, 1 ss.; C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n. 63 e n. 52 del 2016*, in Osservatorio AIC, 2/2016, 1 ss.; V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, ibid., 1 ss.; 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*, ivi, 3/2016, 1 ss.; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, ivi, 1/2017, 123 ss.; S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di*

nostro ordinamento, non è compito dell'intesa consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni, che trova invece tutela negli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, 19 e 20 Cost.; sicché non sarebbe corretto affermare che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia una disposizione procedurale meramente servente dei primi due commi, e quindi funzionale «alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti». Il terzo comma, invece, avrebbe «l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative»[11].

Tale asserto, che in astratto appare corretto, non sembra però tenere conto del fatto che la libertà di religione, esercitata in forma collettiva anche grazie al riconoscimento dell'autonomia confessionale, ha sia una connotazione *negativa* che una *positiva*, esigendo riconoscimenti e prestazioni che soltanto il legislatore e i pubblici poteri possono concretamente assicurare. Inoltre, la prospettiva fatta propria dal Giudice costituzionale non considera che anche, e soprattutto, per la mancanza di una legge comune sulla libertà religiosa, le intese hanno finito con il costituire un «diritto comune delle confessioni», dal quale rimangono escluse diverse confessioni che non sono riuscite ad ottenere un'intesa e che difficilmente potranno ottenerla, almeno a condizioni soddisfacenti. Pertanto, *di fatto*, l'intesa, strumento originariamente previsto per assicurare a tutte le confessioni religiose la garanzia del metodo bilaterale nella definizione dei rapporti intercorrenti tra le stesse e lo Stato, ha finito con il costituire uno strumento essenziale per la garanzia dell'*effettiva* eguale libertà (anche positiva) delle confessioni religiose.

3. *L'assenza di un obbligo giuridico all'avvio delle trattative utili al raggiungimento dell'intesa* ex *art. 8, terzo comma, Cost. e l'esclusione della qualifica di confessione religiosa da parte del Governo: il caso dell'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR)*

Nel caso deciso con la sent. n. 52/2016, a conclusione di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la Corte costituzionale ha dichiarato che non spettava alla Corte di cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri aveva negato all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione e ha conseguentemente annullato la sentenza della Corte di cassazione contenente la suddetta decisione.

La vicenda aveva avuto inizio nel 2003, quando l'UAAR, associazione non riconosciuta, aveva proposto ricorso avanti al TAR Lazio, chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri che, recependo il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, aveva disposto di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa; e ciò in base al presupposto che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa, intesa quale «un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone, che lo rendono manifesto nella società tramite una propria particolare struttura istituzionale»[12].

Successivamente, con sentenza n. 12359/2008, il TAR Lazio aveva dichiarato inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso proposto dall'UAAR contro la deliberazione del Consiglio dei ministri, ritenendo che la determinazione impugnata avesse natura di atto politico che, com'è noto, non è impugnabile[13].

---

competenza ed esigenze di sicurezza, in questa *Rivista*, Studi, 2017/I, 54 ss.; G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula delle intese* ex *art. 8, comma 3, Cost: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto fra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 1 ss.; F. PACINI, *Corte costituzionale e negoziazione legislativa. Considerazioni a margine del "caso UAAR"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2018, 1 ss.

[11] Così Corte cost., sent. n. 52/2016, punto 5.1 del *Cons. in dir*.

[12] Cfr. nota della Presidenza del Consiglio del 5 dicembre 2003.

[13] … secondo quanto dispone l'art. 7, primo comma, ultimo periodo, del decreto legislativo n. 104/2010 (*Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo*).

Il Consiglio di Stato, sulla base dell'appello proposto dall'UAAR, aveva poi ribaltato la decisione[14], riconoscendo la giurisdizione del giudice amministrativo. Alla base di questa pronuncia vi era l'affermazione per cui non doveva intendersi l'avvio (o il mancato avvio) delle trattative come un atto propriamente politico, bensì «di valutazione tecnica». Un atto con il quale l'Amministrazione motiverebbe la ponderazione degli interessi in gioco: da un lato, quello dell'associazione a giungere all'intesa e, dall'altro, quello pubblico alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative funzionali all'eventuale stipulazione dell'intesa stessa. Secondo il Consiglio di Stato, inoltre, la valutazione governativa sarebbe sindacabile e, in ogni caso, l'avvio delle trattative sarebbe obbligatorio qualora si ritenga che l'associazione richiedente è da intendersi una confessione religiosa in senso proprio, salva restando la facoltà per il Governo di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative, così come quella del Parlamento di non tradurre in legge l'intesa stessa.

Contro la sentenza del Consiglio di Stato il Presidente del Consiglio dei ministri ha successivamente proposto ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., alle Sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa *ex* art. 8, terzo comma, Cost. dovesse qualificarsi come un «atto politico» insindacabile.

Le Sezioni unite, con la sent. 16305/2013, hanno respinto il ricorso, affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Ciò in quanto, a detta della Cassazione, il terzo comma dell'art. 8 sarebbe strumentale al primo comma del medesimo articolo e, dunque, alla realizzazione dell'eguaglianza tra confessioni religiose.

Dopo tale pronuncia, il TAR Lazio ha respinto nel merito il ricorso dell'UAAR[15], ritenendo legittimo il diniego della trattativa opposto dal Governo, sulla base del presupposto che l'associazione richiedente non rientrerebbe, anche secondo l'autoqualificazione contenuta nel suo statuto, nella categoria delle confessioni religiose. Nonostante tale pronuncia, il Presidente del Consiglio dei ministri ha egualmente sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione, insistendo sulla tesi dell'insindacabilità del rifiuto di avviare le trattative in quanto atto politico.

Nella sent. n. 52/2016, la Corte è giunta all'esito del giudizio sulla base di due assunti[16]: il primo, come si è visto, è che l'intesa *ex* art. 8, terzo comma, Cost. non è uno strumento di realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo, ma solo un mezzo utile a garantire il principio di bilateralità[17];

Sulla nozione di «atto politico» cfr., tra gli scritti più recenti, G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 3/2012, 329 ss.; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 1 ss.; P. ZICCHITTU, *Una "nuova stagione" per l'atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11/2018, 1 ss.

[14] Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 6083/2011.

[15] Cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 7068/2014.

[16] Cfr. A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose?*, cit., 4 ss.

[17] Tale indirizzo ha trovato conferma nella successiva sent. n. 63/2016, con cui la Corte ha dichiarato la parziale incostituzionalità di una legge regionale della Lombardia che, in merito all'edilizia di culto, distingueva la condizione delle confessioni acattoliche che avessero stipulato intese con lo Stato da quella delle altre confessioni, per le quali si richiedeva, ai fini dell'accesso all'edilizia di culto, una serie di requisiti, alcuni dei quali piuttosto gravosi (punto 5.2 del *Cons. in dir.*). Nell'occasione, l'organo di giustizia costituzionale ha ribadito, a proposito del libero esercizio del culto, che esso è «un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. […] [A]ltro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla "concorde volontà" del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire *condicio sine qua* non per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di "esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa" (sentenza n. 52 del 2016)». Per tale motivo, tra l'altro, il legislatore non può operare

il secondo, conseguenziale al primo, è che *non vi sarebbe alcuna pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative per l'intesa*. In tal senso, la Corte ha affermato che tale pretesa «non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva» delle trattative stesse[18].

4. *L'identificazione delle confessioni religiose e il limite dell'«ordinamento giuridico italiano» all'autonomia confessionale*

Il ragionamento della Corte offre spunti interessanti per sviluppare qualche prima considerazione sui ruoli spettanti al legislatore e al giudice nella regolamentazione della materia dell'autonomia confessionale, a cominciare dal profilo attinente alla stessa identificazione delle confessioni religiose.

Com'è stato sostenuto, innanzitutto, l'accertamento inerente alla qualità soggettiva della formazione sociale non può competere in via esclusiva ed insindacabile al Governo ma, «in ultima istanza», al giudice. Diversamente, «*sarebbe come ammettere che ad un atto politico insindacabile competa far luogo all'interpretazione autentica di un disposto costituzionale* (e di un disposto – si faccia caso – qui espressivo di un principio fondamentale)»[19]. È vero che la Corte, nella medesima pronuncia, ha precisato che l'atto governativo di diniego all'avvio delle trattative, nella parte in cui esclude la qualifica di confessione religiosa per l'associazione richiedente, non ha alcuna efficacia esterna al procedimento *ex* art. 8,terzo comma, Cost. e «non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione stessa», sicché un eventuale atto lesivo, adottato in altri contesti, potrebbe comunque essere oggetto di controllo giudiziario nelle forme consentite[20]. Il Giudice costituzionale esclude che si diano «zone franche» dal sindacato giurisdizionale nella tutela del pluralismo religioso e dell'eguaglianza di tutte le confessioni religiose[21], distinguendo tra l'individuazione, in astratto, dei caratteri che farebbero di una formazione sociale una confessione (in quanto tale destinataria di tutte le norme previste dal diritto comune per tali associazioni) e la valutazione del Governo riguardo all'avvio delle trattative funzionali al raggiungimento dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., nel cui ambito sarebbe inclusa anche l'«individuazione, in concreto, dell'interlocutore». Una scelta, quest'ultima, nella quale avrebbero «peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo»[22]. Al riguardo, peraltro, si è notato che l'insindacabilità dell'atto comporterebbe l'irrilevanza della motivazione dello stesso al di fuori del procedimento *ex* art. 8, terzo comma, Cost., sicché la Corte avrebbe anche potuto affermare che il rifiuto del Governo si reggeva da sé, non necessitando di alcuna motivazione;

---

discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o meno regolato i propri rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (punto 4.1 del *Cons. in dir.*). Su tale pronuncia cfr., tra gli altri, S. CANTISANI, *Luci e ombre nella sentenza Corte costituzionale n. 63 del 2016 (e nella connessa sentenza n. 52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, cit., 54 ss.; M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3 maggio 2016; A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, 3/2016, 599 ss.; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, cit., 1 ss.; S. MAGNANI, *L'esercizio pubblico del culto. Le preoccupazioni della Corte costituzionale nel suo ruolo di custode "tutelatrice" dei diritti fondamentali*, cit., 123 ss.; G. MONACO, *Confessioni religiose: uguaglianza e governo del territorio (brevi osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 63/2016)*, cit., 1 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese* ex *art. 8, terzo comma, Cost.*, cit., 1 ss.; A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 marzo 2017, 1 ss.

[18] Corte cost., sent. n. 52/2016, punto 5.1 del *Cons. in dir.*

[19] A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra* iurisdictio *e* gubernaculum, *ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, cit., 4.

[20] Corte cost., sent. n. 52/2016, punto 5.3 del *Cons. in dir.*

[21] In senso difforme, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 2, sostiene che, con la suddetta pronuncia, la Corte avrebbe creato una nuova «zona franca».

[22] Corte cost., sent. n. 52/2016, punto 5.3 del *Cons. in dir.*

quest'ultima, nel caso di specie, non era stata certo imposta dalla legge sul procedimento amministrativo, ma era stata fornita «per giustificare politicamente, nei confronti dell'opinione pubblica e dei propri interlocutori istituzionali, la scelta operata»[23]. Se ciò è vero dal punto di vista strettamente formale, la scelta di dare una motivazione non dovuta ha certamente alimentato l'impressione che si volesse attrarre nella sfera politica la decisione su quali associazioni possano considerarsi confessioni religiose[24].

Il problema è che il giudizio della Corte, nel caso di specie, ha scontato l'insufficienza della normativa costituzionale in relazione alle istanze avanzate, a fronte della mancanza di un'adeguata disciplina legislativa in materia di autonomia confessionale. Da un lato, sarebbe stato arduo dedurre dalle scarne previsioni contenute nell'art. 8 Cost. un obbligo giuridico all'avvio delle trattative (un vincolo che, pur collidendo con il paradigma della bilateralità, appare supportato dalla patologica assenza di una disciplina di carattere generale che assicuri a tutte le confessioni le condizioni essenziali di esercizio, in forma collettiva, della libertà religiosa); dall'altro lato, anche a voler svolgere, sulla base di parametri oggettivi, un sindacato sulla natura dell'associazione richiedente (che, peraltro, nel proprio statuto si autodefiniva «un'organizzazione filosofica *non confessionale*, democratica e apartitica»[25]), si sarebbero incontrate notevoli difficoltà e difficilmente sarebbe stato possibile giungere a un esito diverso, favorevole all'associazione richiedente.

Al momento manca, com'è noto, una definizione legislativa di «confessione religiosa» e, peraltro, quando si è provato a formularne qualcuna, si sono prodotti enunciati molto ampi, per la cui applicazione si sono introdotti rinvii a elementi la cui individuazione non può che spettare all'autorità giudiziaria[26]. A ben vedere, è inevitabile che sia così: una formula legislativa eccessivamente dettagliata e precisa non consentirebbe di tenere conto del carattere multiforme del fenomeno religioso[27].

D'altro canto, una definizione legislativa non sarebbe inutile, potendo orientare e limitare l'identificazione operata sul piano giurisprudenziale, dove, come si è notato, allorché si sia affrontato il problema della natura confessionale di una formazione sociale, sono state impiegate espressioni

---

[23] Così S. LEONE, *Negoziare un'intesa non è una pretesa giustiziabile*, cit., 364.

[24] Cfr., in tal senso, A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose?*, cit., 11.

[25] Cfr. art. 1, terzo comma, dello Statuto dell'UAAR (il corsivo è aggiunto). Sul punto cfr. D. BILOTTI, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della* International Humanist and Ethical Union, *come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, luglio 2011, 1 ss.; E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, *ivi*, 27/2014, 1 ss.

[26] Si guardi, ad esempio, la definizione contenuta nell'art. 19 della già citata proposta di legge recante «Norme in materia di libertà di coscienza e di religione», a cura di Astrid, a norma del quale «1. Agli effetti della presente legge, sono considerate confessioni religiose le formazioni sociali con fine costitutivo e prevalente di religione o di culto, dotate di struttura organizzativa propria e autonoma, anche di tipo federativo, e che rappresentano una specifica comunità di fedeli in tutto il territorio nazionale. 2. Per l'identificazione della natura religiosa della confessione valgono i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini e le correlative attività di religione o di culto. 3. Agli effetti della presente legge, si considerano comunque attività diverse da quelle di religione o di culto le attività di assistenza e beneficenza, di promozione sociale e volontariato, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro».

[27] Sulla difficoltà di ricondurre a un'unica categoria una «realtà dai molteplici aspetti» come quella del confessionismo religioso cfr. già F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Principi fondamentali, Art. 1-12*, Zanichelli-Soc. ed. del Foro it., Bologna-Roma 1975, 385 ss. Sul punto, cfr. anche N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Giuffré, Milano 2000, 364 s., il quale, nel sottolineare l'appartenenza delle confessioni religiose alla categoria delle formazioni sociali alle quali fa riferimento l'art. 2 Cost., afferma che le confessioni stesse, «come tutte le altre formazioni sociali, si compongono di un elemento materiale (una plurisoggettività organizzata) e di uno ideale, riguardabile sotto il profilo teleologico (scopo della formazione, che nel caso è religioso) e psicologico (coscienza, se non proprio volontarietà, dell'aderente di perseguire quello scopo); con l'avvertenza, essa pure comune a tutte le formazioni sociali, che lo scopo deve trascendere l'interesse dei singoli aderenti e non coincidere con quello generale dello Stato e, anzi, nel caso delle confessioni religiose, deve appartenere ad un altro "ordine" (arg. *ex* art. 7 comma 1 cost.)» (365).

linguistiche «fluide e modellabili»[28]. Si è così fatto uso di un criterio «giuridico», in base al quale la natura della confessione potrebbe stabilirsi «secondo i criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini di religione e di culto»[29]; di uno «sociologico», secondo cui la natura di confessione risulterebbe anche «dalla comune considerazione»[30]; si è inoltre fatto riferimento ai «precedenti riconoscimenti pubblici»[31], che, come precisato dalla Corte di cassazione[32], sono desumibili dai provvedimenti emanati da qualsiasi autorità pubblica[33]; si è tenuto conto, infine, delle autoqualificazioni presenti negli statuti delle associazioni, anche se tale criterio non è stato considerato di per sé sufficiente[34].

Allo stato, l'individuazione delle confessioni religiose è, dunque, appannaggio pressoché esclusivo dell'autorità giudiziaria, la quale, com'è stato detto, è chiamata a operare una ricognizione delle norme consuetudinarie di riconoscimento della natura del gruppo sociale[35].

Se certo una previsione legislativa di riferimento potrebbe produrre il benefico effetto di porre un confine estremo alla discrezionalità dei giudici, il ruolo di questi ultimi appare comunque necessario e insostituibile in tale ambito, sia per la natura del fenomeno da accertare sia per la maggiore adeguatezza allo scopo degli strumenti giurisdizionali.

I problemi legati all'incertezza nell'identificazione delle confessioni religiose e al ruolo del Governo in tale ambito appaiono aggravati dalla circostanza che dal procedimento *ex* art. 8, terzo comma, Cost. si pretende troppo e lo si fa perché non sono stati definiti e resi disponibili a tutte le confessioni religiose quei «livelli essenziali» delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra cui dunque anche la libertà religiosa, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi della lett. *m*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. Soltanto dopo aver assicurato tali livelli, potrebbe darsi luogo a ulteriori differenziazioni, attraverso lo strumento dell'intesa; ma in mancanza di tale precondizione, l'intesa diventa lo strumento di accesso al paniere di diritti e prestazioni che tutte le confessioni dovrebbero avere secondo Costituzione.

Peraltro – detto per inciso –, ferme restando le previsioni contenute nell'art. 8 Cost., l'impostazione della questione relativa alla tutela e alla promozione del pluralismo in campo religioso che fa leva sulla mera natura confessionale del gruppo non è la sola immaginabile, se si pensa all'ampiezza della garanzia prevista, a un diverso livello, dall'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il quale, dopo aver affermato, al primo paragrafo, che «l'Unione rispetta e non pregiudica lo *status* di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale», precisa, al secondo, che l'Unione stessa «rispetta ugualmente lo *status* di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali». Il medesimo articolo, inoltre, stabilisce, al terzo paragrafo, che, «riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni»[36].

---

[28] Così F. ALICINO, *Art. 8*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA e G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, *Principi fondamentali e Parte I - Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, Il Mulino, Bologna 2018, 61.

[29] Cfr. Corte cost., sent. n. 467/1992, punto 7 del *Cons. in dir*.

[30] Cfr. Corte cost., sent. 195/1993, punto 5 del *Cons. in dir.*

[31] Ancora Corte cost. sent. n. 195/1993, punto 5 del *Cons. in dir.*

[32] Cfr. Cass., sez. VI pen., sent. n. 1329/1997.

[33] Cfr., sul punto, ora F. ALICINO, *Art. 8*, cit., 61, il quale nota però che tale indirizzo rischia di «allargare eccessivamente i margini di discrezionalità di questo tipo di autorità, e in particolare di quelle afferenti al Governo».

[34] Cfr. Corte cost., sentt. nn. 467/1992 e 195/1993, nonché ancora Cass., sez. VI pen., sent. n. 1329/1997.

[35] Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 5 s., nt. 18.

[36] Per un quadro delle diverse letture dell'art. 17 TFUE, si rinvia a D. BILOTTI, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della* International Humanist and Ethical Union, *come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, cit., spec. 6 ss. D'altro canto, sulla sussistenza di una serie di «indici normativi decisamente orientati verso la *salvaguardia dei tratti caratteristici dei diritti ecclesiastici nazionali*» cfr. A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, II ed., Giuffrè, Milano 2017, 254 ss.

Passando, poi, ad analizzare, nello specifico, l'ambito di esercizio dell'autonomia organizzativa e statutaria delle confessioni, si può notare, anche qui, come il legislatore veda limitata la propria azione da confini ben definiti e stringenti.

Con particolare riguardo al limite previsto dall'art. 8, secondo comma, Cost., in base al quale il diritto di organizzarsi secondo propri statuti può essere esercitato dalle confessioni religiose a condizione che gli statuti non contrastino con «l'ordinamento giuridico italiano», sono state proposte diverse ricostruzioni, alcune delle quali hanno fatto riferimento al limite dei riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume, previsto dall'art. 1 della legge n. 1159/1929 sui culti ammessi[37]. Si è, tuttavia, notato che risulta assente dalle previsioni costituzionali in materia il riferimento all'ordine pubblico e che il limite del buon costume è espressamente riferito dall'art. 19 Cost. alla sola libertà individuale di religione e, oltretutto, a una specifica manifestazione della stessa, quella del culto[38]. Inoltre, si è rilevato che il limite dell'ordinamento giuridico non può tradursi nell'insieme di tutte le norme giuridiche vigenti nell'ordinamento stesso, poiché tale interpretazione vanificherebbe del tutto il riconoscimento costituzionale dell'autonomia statutaria delle confessioni religiose[39]. In merito, la Corte costituzionale ha chiarito che l'espressione «ordinamento giuridico italiano», contenuta nel terzo comma dell'art. 8, si può intendere riferita «solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative»[40]. Il Giudice delle leggi ha precisato, altresì, che lo Stato non può stabilire con legge i contenuti degli statuti, essendo preclusa ogni possibilità di una sua ingerenza «nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose»[41].

Con la traduzione del limite dell'ordinamento giuridico italiano nell'insieme dei suoi principi fondamentali, l'ambito d'intervento del legislatore nella sfera dell'autonomia organizzativa e statutaria delle confessioni religiose viene notevolmente ridotto, dovendosi limitare lo stesso legislatore alla sola produzione delle norme direttamente e immediatamente attuative dei principi fondamentali. Di contro, il rispetto da parte del legislatore dei suddetti limiti è sottoposto ancora una volta al sindacato della giurisdizione costituzionale, che anche da questo punto di vista vede allargarsi il proprio campo d'azione.

5. *Legislazione e giurisdizione in rapporto all'autonomia confessionale: un bilancio*

Se si prova a fare un bilancio dell'esperienza repubblicana relativa al rapporto tra legislazione e giurisdizione nel riconoscimento e nella garanzia dell'autonomia confessionale, si può concludere che, al pari di quanto è accaduto in molti altri settori, la seconda ha assunto un ruolo notevolmente più importante della prima. Sia la definizione dei criteri utili all'identificazione delle confessioni religiose sia l'individuazione dei limiti all'esercizio dell'autonomia organizzativa delle stesse confessioni sono state operate dalla giurisdizione (costituzionale e comune). Il legislatore, di contro, non ha ancora provveduto ad adottare una disciplina generale sulla libertà religiosa, idonea ad assicurare quei «livelli essenziali» delle prestazioni che garantirebbero parità di trattamento a tutte le formazioni sociali di carattere religioso.

---

[37] Su tali ricostruzioni cfr. ora P. CARETTI, *Costituzione italiana. Art. 8*, Carocci, Roma 2017, 63 s.

[38] *Ivi*, 63.

[39] Cfr., in tal senso, P. CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., 97.

[40] Così Corte cost., sent. n. 43/1988, punto 2 del *Cons. in dir.* Con tale pronuncia si è dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 9 del r.d. n. 1279/1931 (*Norme sulle comunità israelitiche e sulla Unione delle comunità medesime*), che prevedeva i requisiti per l'eleggibilità dei componenti dei consigli delle Comunità israelitiche, poiché in contrasto con l'art. 8, secondo comma, Cost.

[41] Cfr. ancora Corte cost., sent. n. 43/1988, punto 2 del *Cons. in dir.* Il Giudice costituzionale ha ribadito tale assunto nella successiva sent. n. 259/1990, con la quale ha annullato le norme del r.d. n. 1731/1930 (*Norme sulle comunità israelitiche e sulla Unione delle comunità medesime*) che attribuivano la personalità giuridica di diritto pubblico alle Comunità israelitiche, in quanto contrastanti con il principio costituzionale dell'autonomia delle confessioni religiose e con il principio di laicità dello Stato.

D'altro canto, l'intervento del legislatore è necessario quanto quello del giudice, non essendo fungibile da parte di quest'ultimo. La giurisdizione assicura, infatti, la garanzia di libertà lese e la rimozione di disparità di trattamento in una prospettiva inevitabilmente episodica, occasionale, data la natura stessa e le modalità di esercizio tipiche di tale funzione. Anche se le pronunce demolitorie della Corte costituzionale hanno un'efficacia generale, esse originano da un caso specifico e non possono certo produrre una disciplina organica, in grado di garantire a tutti il godimento dei diritti in condizioni paritarie[42]. Obiettivo che può essere raggiunto soltanto da una normativa che tenga conto, in modo equilibrato, di tutti gli interessi in campo, alla quale faccia seguito un'attuazione coerente, supportata da un attento controllo giurisdizionale.

Proprio a causa della perdurante latitanza del legislatore, il quadro dei rapporti tra Stato e confessioni religiose presenta notevoli carenze. L'applicazione dello strumento dell'intesa *ex* art. 8, terzo comma, Cost., essendo stato impiegato soprattutto per sopperire alle discriminazioni determinate da una disciplina ormai inadeguata, non ha valorizzato, infatti, le differenze tra confessioni, ma, al contrario, ha agevolato un processo di omologazione della disciplina delle stesse[43]. E ciò benché il sistema delle intese, che ha preso avvio subito dopo il Concordato del 1984, abbia comunque prodotto effetti positivi, avendo segnato la riduzione della distanza tra le tutele assicurate dagli artt. 7 e 8 Cost.[44]. Tale sistema, d'altro canto, se ha determinato un'omologazione tra le confessioni che hanno raggiunto l'intesa, conserva importanti disparità di trattamento rispetto alle confessioni escluse, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni della vecchia legge sui culti ammessi del 1929, comunque largamente insufficienti, fatta eccezione per quelle incostituzionali[45].

A ciò deve aggiungersi che alcuni degli interventi legislativi più recenti, anziché ridurre le disparità di trattamento, hanno introdotto ulteriori discriminazioni di dubbia costituzionalità. Si pensi a tutti i casi in cui il legislatore ha continuato a distinguere, per varie finalità, le confessioni munite d'intesa rispetto a quelle che ne sono prive, ad esempio nell'ambito delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, in quello del trattamento dei dati sensibili relativi alle convinzioni e alle appartenenze religiose o ancora in materia fiscale[46].

---

[42] Sul punto, sia consentito rinviare al mio *I diritti senza legge*, in in questa *Rivista*, Studi, 2015/I, 10 ss.

[43] Cfr., in tal senso, per tutti R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e società civile*, Giappichelli, Torino 1998, 92.

[44] Cfr., in tal senso, P. CARETTI, *Costituzione italiana. Art. 8*, cit., 61.

[45] Si vedano, in particolare, le previsioni contenute nell'art. 1 della legge n. 1159/1929, secondo cui «sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume»; nell'art. 2 della stessa legge, a norme del quale, per la trasformazione in enti morali degli istituti di culti diversi da quello cattolico, occorre un decreto del Presidente della Repubblica, da adottarsi su proposta del Ministro dell'Interno, sentiti il Consiglio di Stato e il Consiglio dei ministri; nonché nell'art. 3, secondo cui le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione cattolica devono essere sottoposte ad approvazione governativa (quest'ultima previsione è stata fatta salva dalla sent. n. 59/1958 della Corte costituzionale limitatamente alle ipotesi in cui si riconoscano effetti giuridici agli atti dei ministri di culti diversi da quello cattolico).

[46] Così, ad esempio, l'art. 10, nono comma, del decreto legislativo n. 460/1997 (*Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*) riconosce come organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) solo gli «enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi, intese» che esercitano una delle attività indicate alla lett. *a*) del primo comma del medesimo articolo.

Nell'ambito della disciplina del trattamento dei dati personali idonei a rivelare le convinzioni religiose, nonché l'adesione ad associazioni o organizzazioni a carattere religioso (c.d. dati sensibili), l'art. 22 del decreto legislativo n. 675/1996 subordinava il trattamento stesso al consenso scritto dell'interessato e all'autorizzazione del Garante per la protezione dei dati personali, prevedendo che tali garanzie non si applicassero ai dati inerenti agli appartenenti alle confessioni religiose munite di accordi o intese con lo Stato ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost. e a quelli «relativi ai soggetti che con riferimento a finalità di natura esclusivamente religiosa hanno contatti regolari con le medesime confessioni, che siano trattati dai relativi organi o enti civilmente riconosciuti, sempreché i dati non siano comunicati o diffusi fuori dalle medesime confessioni», attribuendo a queste ultime il compito di determinare idonee garanzie in merito ai trattamenti stessi (art. 22, comma 1-*bis*, introdotto dall'art. 5 del decreto legislativo n. 135/1999). Successivamente il legislatore è intervenuto per eliminare la disparità di trattamento delle confessioni prive di intesa: v. ora art. 26, terzo comma, del decreto legislativo n. 196/2003, che esenta dalle previsioni contenute nel primo comma tutte le confessioni religiose, indipendentemente dal fatto che abbiano stipulato o meno intese con lo Stato, e i soggetti che, con riferimento a finalità di natura esclusivamente religiosa, abbiano contatti regolari con le medesime.

La differenziazione discriminatoria, se non palesemente punitiva, nei confronti delle confessioni diverse da quella cattolica, e ancor più avverso quelle prive di intesa, appare oggi ispirata dalla tendenza a vivere la religione non già come un elemento privato e nemmeno come una dimensione sociale nell'ambito della quale salvaguardare il pluralismo, funzionalmente alla tutela della libertà di religione (secondo il paradigma accolto dalla Corte costituzionale sin dalla nota sent. n. 203 del 1989[47]), ma come un «elemento fondante l'identità collettiva»[48]. Si tratta di una tendenza animata da un sentire poco sensibile al valore delle diversità e incline, piuttosto, a una semplificazione riduzionistica della complessità sociale, in linea con l'orientamento populista di alcune diffuse visioni dei rapporti tra autorità e libertà[49]. In tale prospettiva, è messa in discussione la stessa legittimazione degli organi giurisdizionali e, in genere, delle istituzioni di garanzia a intervenire sulle determinazioni degli organi d'indirizzo politico, i soli ritenuti in grado di dare espressione all'identità collettiva dominante.

Non è dato sapere se il modello della democrazia pluralista resisterà, e in che modo, all'attuale temperie culturale, ma è certo che uno dei campi fondamentali nei quali si misurerà la sua capacità di continuare a fornire risposte soddisfacenti alle istanze sociali è quello dei fenomeni religiosi. La conservazione del pluralismo in tale ambito è, al tempo stesso, una delle finalità principali delle istituzioni liberaldemocratiche e una delle condizioni necessarie per la loro sopravvivenza, oggi minacciata da forze politico-sociali promotrici di modelli organizzativi d'ispirazione identitaria che lasciano ben poco spazio al riconoscimento di un'effettiva libertà religiosa.

In ambito di legislazione fiscale, si pensi, infine, alla destinazione dell'otto per mille del gettito IRPEF: l'art. 47, secondo comma, della legge 222/1985 prevede che una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito sia, in parte, destinata «a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica»; l'art. 46 della stessa legge dispone inoltre una detrazione fiscale per chi eroga somme in denaro a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero. Questo sistema è stato esteso anche ad altre confessioni che abbiano stipulato intese, ma non a quelle che ne sono prive: cfr., sul punto, P. CARETTI, *Costituzione italiana. Art. 8*, cit., 72 ss.

[47] Dopo la quale si vedano, tra le altre, le sentt. nn. 440/1995, 329/1997, 508/2000, 63/2016 e 67/2017. Si tratta, com'è noto, di una «concezione positiva o *ouverte* di laicità che, lungi dall'ignorare il fattore religioso, consente sia forme di accordo o di collaborazione istituzionale tra lo Stato e una pluralità di chiese, sia di forme di intervento finanziario dello Stato a favore delle confessioni»: così B. RANDAZZO, *Art. 8*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, UTET, Torino 2006,197. Gli interventi promozionali, tuttavia, non dovrebbero produrre, come si è detto, situazioni d'ingiustificata disparità di trattamento tra le confessioni.

[48] Cfr., in tal senso, ancora P. CARETTI, *Costituzione italiana. Art. 8*, cit., 108.

[49] In tema, sia consentito rinviare alle osservazioni già svolte nei miei *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in questa *Rivista*, Studi, 2018/I, 97 ss. e *Il principio personalista nell'era dei populismi*, *ivi*, 2019/I, 359 ss.