

ATEISMO DE COMBAT E INTESA CON LO STATO **

1. Il problema dell'avvio del procedimento d'intesa – 2. L'impugnabilità dell'atto, anche governativo, di diniego – 3. L'avvio del procedimento come atto amministrativo – 4. L'aggravamento del procedimento – 5. La conclusione del procedimento come atto politico – 6. I limiti di giustiziabilità dell'atto di diniego – 7. La necessità dell'autoqualificazione confessionale – 8. La legittimazione alle intese delle sole confessioni religiose – 9. La causa delle intese - 10. Le prospettive: le comunità atee come fattore di crisi dell'interpretazione «originalista» dell'art. 8 Cost.

1. Il problema dell'avvio del procedimento d'intesa

Il carattere policulturale e multireligioso delle società occidentali è dovuto prevalentemente a cause esogene, quali l'ingresso per effetto dei colossali fenomeni migratori di religioni e culture nate e diffuse in contesti diversi. Ma non mancano da alcuni anni a questa parte cause endogene, che affondano le loro radici nella cultura illuministica e soprattutto evoluzionistica, di chiara matrice europea e nord-americana, e nei processi di secolarizzazione: l'ateismo si va organizzando e così colora anche di suo l'arcobaleno cultural-religioso. Da pensiero sostanzialmente individuale, soggettivamente frammentato e «poco disposto a forme raffrenanti di accorpamento societario»¹, sta conoscendo dimensioni inedite di militanza collettiva². Gli atei non stanno più ciascuno al proprio posto, appagati dalle garanzie costituzionali di libertà (negativa)³, si associano tra di loro e, constatando di non avere un'influenza pubblica commisurata alla loro ormai ragguardevole numerosità, si organizzano per entrare nel discorso pubblico con le loro proposte e i loro ideali⁴ e pretendono riconoscimento pubblico e azioni positive da parte dei pubblici poteri, pari a quello delle confessioni religiose. Un ateismo *de combat*: dalla semplice propaganda a forme più sofisticate di pubblicità per le strade all'influenza sull'attività legislativa e amministrativa alle richieste di riconoscimento giuridico e, in Italia, di intesa con lo stato, prevista dal terzo comma dell'art. 8 Cost.

Questo è il caso della «Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti» (UAAR), che fin dal 1995 ha contribuito all'espansione della platea dei gruppi aspiranti al convenzionamento, sia pure a fini antidiscriminatori e di contrasto alle norme favoritive delle confessioni religiose e, in particolare, della chiesa cattolica (otto per mille, insegnamento nelle scuole, ecc.⁵). Ciò ha riproposto il problema della qualificazione e della

* Ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" [nicola.colaianni@uniba.it]

** Saggio in corso di pubblicazione su «Il diritto ecclesiastico», 2013, n. 1.

¹ P. BELLINI, *Ateismo*, voce del *Digesto italiano*, I, Torino, Utet, 1987, ora con il titolo *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali*, in Id., *Saggi di diritto ecclesiastico italiano*, I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1996, p. 223.

² A questo fenomeno è dedicato il fascicolo speciale di *Micromega*, 2013, n. 5, ove in particolare L. BONDI, *Atlante dell'ateismo in Italia e nel mondo*, pp. 85 ss., e R. CARCANO, *Le buone ragioni dell'ateismo militante*, pp. 116 ss., nonché in precedenza, sugli aspetti giuridici, quello di *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, n.1, ove in particolare G. FILORAMO, *Trasformazioni del religioso e ateismo*, pp. 3 ss., P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, pp. 87 ss., e G. CIMBALO, *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, pp. 113 ss.

³ Non smentite, nonostante la Costituzione, fino a non molto tempo fa: cfr. già C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, Bari, De Donato, 1973, pp. 76 ss., e più di recente A. DI GIOVINE, *Garanzie costituzionali della libertà dei non credenti*, in *Rivista giuridica sarda*, 2001, pp. 599 ss.

⁴ «We must speak up as atheists in order to take responsibility for whatever it is humans are responsible for – including violence in our streets and schools»: così S. JACOBY, *The Blessing of Atheism*, in *The New York Times*, January 5, 2013, per superare il gap tra consistenza degli atei (circa il 20 per cento della popolazione americana, secondo varie stime) e la loro influenza nella sfera pubblica.

⁵ Cfr. il sito ufficiale www.uaar.it, in cui sono riportati gli obiettivi generali dell'UAAR, e ora anche A. ORIOLI, *La vita a ostacoli dell'ateo italiano*, in *Micromega*, cit., pp. 124 ss.

selezione delle confessioni religiose da riconoscere ed eventualmente a loro richiesta da ammettere alle intese. Esso si manifestò già nell'apposita commissione dell'Assemblea costituente come effetto dell'emendamento Pajetta, soppressivo del criterio selettivo insito nel limite «in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico dello Stato». Il presidente Ruini espresse allora la preoccupazione che di conseguenza «oltre alle confessioni – venerate, rispettabilissime, che tutti conosciamo – potrebbero sorgere culti strani, bizzarri (l'America insegna) che non corrispondessero all'ordinamento giuridico italiano»⁶.

Il problema non poteva, tuttavia, che acuirsi dacché le intese con le confessioni religiose hanno assunto un carattere promozionale, quando non privilegiario, con ricadute illegittime anche nella legislazione unilaterale, specie di carattere tributario e urbanistico⁷, dando luogo alla categoria delle «confessioni con intesa», più – anziché egualmente ex art. 8 al. Cost. – libere di quelle senza intesa⁸.

Nondimeno alcun intervento normativo, sia pure secondario, ha affrontato il problema. La legge 400/1988 (art. 2, comma 3, lettera l) sulla disciplina dell'attività di Governo s'è limitata, infatti, a stabilire la sottoposizione alla deliberazione del Consiglio dei ministri «gli atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione», lasciando in piedi il problema di fondo: ammessa la competenza del Governo nella sua collegialità, essa è esclusiva, senza possibilità di interlocuzione da parte dei gruppi sedicenti confessionali?

Così s'è orientata la prassi dall'entrata in vigore della Costituzione⁹: nei primi trent'anni non avviando intese con alcuna confessione, poi, dal 1984, selezionando accuratamente i soggetti istanti. Ma sulla sua legittimità si potevano nutrire forti dubbi non solo di opportunità ma di costituzionalità, proprio a voler tenere in alta considerazione l'alto tasso di politicità dell'intesa: in mancanza di criteri univoci, obiettivi e predeterminati per legge, che disciplinino il potere governativo di instaurare trattative di intesa con le confessioni, la scelta politica lascia spazio all'arbitrio ed è causa, quindi, di una libertà diseguale delle confessioni in contrasto con l'art. 8, co. 1, cost.

Può allora proprio questa politicità giustificare l'inclusione dell'intero procedimento d'intesa nella ristretta categoria degli atti politici, sì da legittimare la concentrazione del potere di selezione esclusivamente nelle mani del Governo? O l'eventuale atto di diniego, espresso o implicito nel silenzio, è atto di governo, soggettivamente «politico», ma nel suo contenuto pur sempre ascrivibile alla funzione amministrativa, al massimo di alta amministrazione, e perciò impugnabile, quando ovviamente se ne verificano i presupposti e cioè produca effetti incisivi sulle posizioni soggettive di terzi tutelate dall'ordinamento?

C'è un punto che rappresenta il crinale apocalittico della questione e consiste nel preliminare (alla trattativa vera e propria) accertamento governativo della legittimazione ad agire del gruppo istante e cioè della sua configurabilità come confessione religiosa. Se pur possa convenirsi sulla politicità dell'accettazione o del rifiuto o della modificazione delle istanze confessionali nel corso della trattativa, nonché in ultima analisi dell'esito positivo o negativo della stessa, appare piuttosto forzato considerare atto politico «la valutazione della natura di confessione religiosa dell'ente istante», che «costituisce contenuto essenziale e sostanziale»¹⁰ dell'atto di avvio del procedimento d'intesa. Ed invero non è dubitabile che il riconoscimento delle confessioni religiose senza intesa in quanto « istituti di culti diversi dalla religione cattolica », ai sensi e con il procedimento di cui all'art. 2 l. 1159/1929 e agli artt. 10 ss. r.d. 289/1930, costituisca un atto amministrativo giudiziariamente sindacabile.

Benché, infatti, al fine di avviare la procedura d'intesa la prassi finora seguita preveda il previo riconoscimento della personalità giuridica della confessione¹¹, la Costituzione non impedisce che l'iniziativa sia presa da un ente non ancora riconosciuto come confessione religiosa. Ed in tal caso non si vede come l'atto di diniego di tale qualificazione - che se adottato dall'amministrazione dell'interno ha, come detto, natura amministrativa ed è impugnabile - muti tale natura se adottato dal Consiglio dei ministri a seguito del necessario e, almeno logicamente, preliminare accertamento nel procedimento d'intesa, trasformandosi in atto

⁶ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, I, Roma, Camera dei Deputati, 1971, p. 659.

⁷ Corte cost. 195/93; 346/2002 sulle sovvenzioni regionali agli edifici di culto.

⁸ Cfr. S. LARICIA, *Leggi sulla base di intese e garanzie di libertà religiosa*, in *Il foro italiano*, 2000, V, c. 276; G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, a cura di S. Domianello, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 35..

⁹ «La competenza ad avviare le trattative spetta al Governo»: così reca il rapporto della Presidenza del Consiglio dei ministri, *L'esercizio della libertà religiosa in Italia*, luglio 2013, in www.Governo.it, p. 18.

¹⁰ Cons. Stato, 29 ottobre 1997, n. 3048/96 (parere): motivo per il quale il primo diniego all'intesa dell'UAAR fu annullato per incompetenza, non essendo stato deliberato dal Consiglio dei ministri come per legge.

¹¹ Come riconosce il rapporto *L'esercizio della libertà religiosa*, cit.

politico inimpugnabile¹². Affidare insindacabilmente al Governo il giudizio sulla confessionalità di un ente si pone chiaramente in contrasto con il diritto di difesa, principio supremo dell'ordinamento costituzionale, oltre che – nella misura in cui necessariamente implica il giudizio su ciò che è religione e su ciò che non lo è¹³ – anche con il principio di distinzione degli ordini, nel quale in sintesi riposa un altro principio supremo, che definisce addirittura un profilo della forma del nostro Stato: la laicità¹⁴.

2. L'impugnabilità dell'atto, anche governativo, di diniego

Che tale principio abbia trovato occasione di riconoscimento proprio nel caso–limite di un'organizzazione ateistica – altro che i «culti strani e bizzarri», di cui si preoccupavano Ruini e gli altri costituenti – è certamente paradossale ma, d'altronde, proprio la sua tenuta in un caso estremo ne prova la fondatezza. Invero, a distanza di anni, occupati da un dilatorio *stop and go*, il diniego all'intesa richiesta dall'UAAR veniva rinnovato dal competente Consiglio sul rilievo che «la professione dell'ateismo (...) non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art. 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose», dovendo intendersi per «confessione religiosa» esclusivamente «un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale»¹⁵.

Senza entrare nel merito di questa definizione, il T.A.R. del Lazio s'arrestava sulla soglia del difetto assoluto di giurisdizione ai sensi dell'art. 31 del r.d. 26 giugno 1924, nr. 1054, dovendo riconoscersi natura di atto politico alla determinazione assunta dal Governo in ordine alla richiesta di avvio di trattative per un'intesa¹⁶. Viceversa il Consiglio di Stato, in adesione all'indirizzo interpretativo restrittivo, disconoscendo tale natura, stabiliva il principio che «quanto meno l'avvio delle trattative può addirittura 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 – come già detto – di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto interessato presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le “confessioni religiose” (ciò che, del resto, è quanto avvenuto proprio nel caso di specie)»¹⁷.

Veniva così confermata l'interpretazione più garantistica, in mancanza di precisi parametri legislativamente previsti, dell'obbligo del governo di iniziare il procedimento d'intesa¹⁸ con tutte le confessioni (almeno di quelle che ne facciano richiesta). Obbligo, questo, al quale non corrisponde – un diritto all'intesa, che nel senso tecnico di diritto soggettivo non può configurarsi. Dietro l'enfaticizzazione in tal senso dei primi commenti¹⁹ si scorge la presupposizione inespressa che solo la tutela dei diritti soggettivi sia piena e che

¹² Il caso non è dissimile, del resto, da quello, per vero remoto, dell'atto adottato dal Consiglio dei ministri – come prevede in generale l'art. 4 cpv. l. 13/1991 – qualora il ministro dell'interno dissenta dal parere contrario del Consiglio di Stato al riconoscimento: non per questo essosi trasforma in atto politico, ma rimane amministrativo.

¹³ Su questo tema, divenuto rilevante anche a livello internazionale per ottenere lo status di rifugiato, v. T. J. GUNN, *The complexity of Religion and the Definition of “religion” in International Law*, in *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 189 ss., che distingue tre aspetti: «Religion as Belief, as Identity and as Way of Life».

¹⁴ Corte cost. 12 aprile 1989, n. 203.

¹⁵ Così la lettera del 5 dicembre 2003 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, recettiva del parere dell'Avvocatura dello Stato, reperibile in www.uaar.it

¹⁶ Tar Lazio – Roma, 31 dicembre 2008, n. 12539.

¹⁷ Cons. Stato 18 novembre 2011, n. 6083. Sui caratteri della discrezionalità tecnica in questo caso cfr. L. FASCIO, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici razionalisti)*, in *Il foro amministrativo – C.d.S.*, 2012, pp. 1222 ss., ed *infra*, par. 4, sui limiti del sindacato giurisdizionale.

¹⁸ Un «dovere di trattativa» risulta da subito teorizzato da P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti accatolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1952, I, pp. 342 ss. Di obbligo governativo di iniziare le trattative, salvo il raggiungimento dell'accordo, parlano dopo le prime intese N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo allo studio dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, p. 195; P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in *Normativa e organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Torino, Giappichelli, 1992, ora in *Id.*, *Saggi*, II, cit., pp. 692 s.; G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Salerno, Edisud, 1993, pp. 108 ss.; G. CASUSCELLI – R. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VIII, Torino, Utet, 1993, pp. 530 ss.; G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato e G.B. Varnier, Torino, Giappichelli, 1995, p. 4.

¹⁹ V. in senso adesivo J. PASQUALI CERIOLO, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in www.statochiese.it, 2012, nonché, sul presunto

quella degli interessi legittimi sia inferiore, perciò da scartare se si vuole effettivamente soddisfare l'interesse sostanziale del gruppo istante per l'intesa. Ma così non è perché l'interesse legittimo non corrisponde – com'è ormai chiaro alla stregua delle azioni e dei poteri del giudice previsti dal nuovo codice del processo amministrativo (d. lgs. 104/2010) – ad una «protezione di serie B»²⁰ e la distinzione tra le due posizioni protette rileva non ai fini dell'intensità della tutela, ormai ugualmente piena ed effettiva in un giusto processo, ma solo ai fini dell'individuazione del giudice competente²¹.

Se, d'altro canto, come sopra s'è detto, la generalizzazione dell'obbligo di avviare trattative è funzionale ad impedire una "immotivata e incontrollata selezione degli interlocutori confessionali"²² (punto 6.2), a frenare cioè l'arbitrio del governo in violazione dell'eguale libertà sancita dall'art. 8 cost., bisogna riconoscere che non esiste un diritto all'eguaglianza se non nella misura di un meta-diritto, cioè di un'aspettativa a non essere discriminati²³: la quale trova protezione, come in generale nei confronti del potere amministrativo in presenza di un provvedimento²⁴, quale interesse legittimo²⁵ allo svolgimento imparziale dell'azione amministrativa, in conformità alle regole poste dall'ordinamento e in funzione della non disparità di trattamento, senza eccessi di potere.

Peraltro, secondo il chiaro *dictum* del Consiglio di Stato, l'interesse legittimo tutelato riguarda solo l'avvio delle trattative, non pure la sua conclusione: questa è una facoltà del governo, non (a differenza dell'avvio) un obbligo. E, d'altro canto, l'interesse legittimo non è incondizionato perché l'obbligo governativo sorge «sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa» ed è quindi condizionato «alla loro preliminare ed ineludibile qualificazione come "confessioni religiose"», che rientra nella discrezionalità tecnica del ministro come del governo, il cui giudizio, siccome basato su criteri tecnici, non riguarda gli interessi in gioco e, quindi, una scelta di opportunità amministrativa. Sotto questo profilo – come su quello dell'avvio della trattativa, in caso di qualificazione positiva - l'atto governativo è suscettibile di arrecare in concreto un pregiudizio ai soggetti istanti e perciò è impugnabile²⁶, non è politico.

3. L'avvio del procedimento come atto amministrativo

Posta dal Governo la questione nei termini astratti dell'atto politico, il giudizio della Cassazione era scontato: la giurisprudenza, invero, con un lavoro – si può ben dire – secolare ha sottoposto a continua erosione la categoria dell'atto politico (art. 31 t.u. Cons. Stato) già prima dell'art. 113 cpv. cost., che vieta l'esclusione della tutela giurisdizionale per «particolari categorie di atti»²⁷. Benchè la categoria non possa

diritto soggettivo, Id., *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in www.statoechiase.it, 2013; G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 163; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, p. 126 s. In dissenso M. CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, *ibid.*, nonché V. TOZZI, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, in www.statoechiase.it, 2012, secondo il quale, anzi, «è da escludere il potere di giudicare la legittimità del diniego in assenza di parametro normativo positivo» (ma ne conseguirebbe così un "non liquet", precluso dall'art. 12 disp. prel. cod. civ.).

²⁰ M. NIGRO, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Il foro italiano*, 1987, V, c. 481; conf. F.G. SCOCA, *Riflessioni sul riparto delle giurisdizioni*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1989, p. 622.

²¹ V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Diritto pubblico*, 2011, p. 87.

²² Cass. 28 giugno 2013, n. 16305, punto 6.2.

²³ V. per tutti L. FERRAJOLI, *Principia juris. Teoria del diritto e della democrazia*, 1. *Teoria del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 791 ss., e, per il profilo più strettamente tecnico, L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 213 ss.

²⁴ «Se vi è provvedimento, non vi è diritto. Vi è diritto se non vi è provvedimento, cioè parvenza, sembianza di provvedimento»: è l'aforisma di M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, II, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1964, p. 232.

²⁵ Come, del resto, dimostra il giudice adito nel caso in esame, per cui cfr. argomentatamente F. CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 1, p.232, che però estende la posizione tutelabile fino al raggiungimento dell'intesa: sul punto v. *infra*, par. 5.

²⁶ Cons. Stato 6 ottobre 2009, n. 6094.

²⁷ V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Diritto pubblico*, 2009, p. 119; M. PERINI, *Atto politico e atto di governo*, voce dell'*Enciclopedia giuridica*, Agg. IV, Roma, Istituto dell'enciclopedia, 2007; Corvaja, *op. cit.*, pp. 234 s.

dirsi scomparsa²⁸, qualsiasi interpretazione elastica, astrattamente giustificata da un eventuale bilanciamento con altri principi costituzionali, è contrastata nel caso dal ricordato (anche dalla Cassazione, punto 4.1) principio supremo di difesa: il diritto di agire e resistere in giudizio, di avere un giudice e un giudizio, desumibile dall'art. 24 Cost.²⁹, oltre che dalla norma sovranazionale e subcostituzionale sul *droit au juge*, contenuta nell'art. 6 CEDU.

Alla stregua di quella giurisprudenza, che ha confinato sostanzialmente la categoria dell'atto politico nella materia delle relazioni internazionali³⁰, il diniego di avvio delle trattative avrebbe potuto rientrarvi solo se l'intesa potesse configurarsi – a simiglianza dei concordati – come un atto di natura internazionale o quanto meno esterna all'ordinamento. La tesi non ha mancato di essere sostenuta in dottrina ad apprezzabili fini di agguagliamento della condizione e delle garanzie delle confessioni non cattoliche a quella cattolica³¹. Ma in realtà non solo non ha referenze normative ma nella prassi parlamentare delle intese ha rinvenuto anche esaurienti controindicazioni³². E la sua mancata presa in considerazione da parte della Cassazione, come prima del Consiglio di Stato (e della stessa Avvocatura dello Stato, che a quella tesi avrebbe potuto disperatamente agganciarsi per sostenere la politicità dell'atto), ne segna la pietra tombale.

Oltretutto, a parte cioè la questione dommatica della sua natura giuridica, l'inquadramento dell'intesa nella categoria dell'atto politico, libero nel fine e perciò sganciato da regole procedimentali, è contraddetto nel caso proprio dalla loro esistenza, sia pur minima. La legge 400/88 cit., infatti, stabilisce la competenza del Consiglio dei ministri con una norma alla cui osservanza la confessione ha interesse legittimo: come riconosciuto dal Consiglio di Stato con il ricordato parere, che lasciava presagire³³ la decisione successiva, in punto di non politicità dell'atto (che infatti, se ritenuta sussistente, avrebbe assorbito l'esame del difetto riscontrato, siccome precluso dal difetto di interesse giuridicamente tutelabile in capo al ricorrente). Ed è noto che «quando il legislatore predetermina canoni di legalità» e, quindi, «l'ambito di estensione del potere discrezionale, anche quello amplissimo che connota un'azione di governo, è circoscritto da vincoli posti da norme giuridiche che ne segnano i confini o ne indirizzano l'esercizio, il rispetto di tali vincoli costituisce un requisito di legittimità e di validità dell'atto, sindacabile nelle sedi appropriate»³⁴.

4. L'aggravamento del procedimento

Non si tratta, quindi, di atto politico (e neppure di alta amministrazione, come si vedrà *infra*) ma di atto di ordinaria amministrazione, connotato da discrezionalità tecnica di grado certamente elevato – «ampia discrezionalità», secondo il Consiglio di Stato – e, quindi, con dovere motivazionale, pur puntuale, a bassa intensità: senza, tuttavia, una conseguente limitazione del sindacato giurisdizionale, dal momento che, in generale, la giurisprudenza dello stesso Consiglio, mutando il precedente orientamento sul mero controllo formale ed estrinseco dell'*iter* logico seguito dall'amministrazione nell'esercizio della discrezionalità tecnica³⁵, ha ammesso un sindacato intrinseco di tipo «forte»³⁶.

Revirement, questo, rafforzato dall'introduzione nel processo amministrativo (art. 67 cod. proc. amm., già anticipato dall'art. 16 l. 205/2000, che aveva modificato l'art. 44, u. co., t.u. C.d.S., e ora) della consulenza tecnica di ufficio, che consente al giudice di sindacare con cognizioni specialistiche, e non solo di comune esperienza, la valutazione tecnica dell'amministrazione. E, per quanto finora eccezionale in giuri-

²⁸ Basta ricordare l'art. 7 del codice del processo amministrativo, nel quale si afferma che «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico». Ma «probabilmente tale disposizione deve intendersi incostituzionale», come ben argomenta R. DICKMANN, *L'atto politico questo sconosciuto*, in www.forumcostituzionale.it, 2012.

²⁹ Corte cost. 22 gennaio 1982, n. 18.

³⁰ punto 4.3 della sentenza, sul quale diffusamente F. ALICINO, *Le intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, di prossima pubblicazione su *Il diritto ecclesiastico*, n. 1/2013; sul tema in generale v. ancora CERULLI IRELLI, *op. cit.*, p. 116; M. PERINI, *op. cit.*

³¹ CASUSCELLI – DOMIANELLO, *op. cit.*, pp. 521 ss., e già prima G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 67 ss., 239 ss.; F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano, 1975, p. 428; S. FERLITO, *Il concordato nel diritto interno*, Napoli, Jovene, 1997, pp. 252 ss.

³² Cfr. sinteticamente N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Agg. V, Milano, 2001, pp. 710 ss.

³³ PERINI, *op. cit.*; CORVAJA, *op. cit.*, p. 232.

³⁴ Corte cost. 5 aprile 2012, n. 81; 19 marzo 1993, n. 103

³⁵ Censurabile, quindi, solo per manifesta arbitrarietà (Cons. Stato, VI, 2° gennaio 1998, n. 106) o patente illogicità (Cons. Stato, IV, 30 novembre 1992, n. 986)

³⁶ Cons. Stato, IV, 9 aprile 1999, n. 601.

sprudenza³⁷, il ricorso a questo strumento appare verosimilmente prevedibile proprio nel caso in cui il diniego di apertura delle trattative venga ad essere motivato con il giudizio tecnico di inqualificabilità dell'organizzazione istante come confessione.

Per il resto, «l'apertura della trattativa è dovuta in relazione alla possibile intesa, disciplinata, nel procedimento, secondo i canoni dell'attività amministrativa» (Cassazione, punto 8). Qui però cominciano i problemi, non disinvoltamente superabili, al punto che, nel caso di totale mancanza di volontà politica di avviare le trattative, non c'è soluzione e si torna al punto di partenza. L'affermazione della Corte lascia intendere, infatti, che, ove il Governo persistesse (nei confronti non solo, ovviamente, dell'UAAR, ma anche delle confessioni che hanno fatto istanza non ancora riscontrata) nell'inerzia, la confessione potrebbe promuovere un giudizio di ottemperanza, in fondo al quale si profila la nomina di un commissario *ad acta*: con conseguenze pratiche imprevedibili e di difficile governabilità sulla prosecuzione delle trattative laddove si manifesti un'inconciliabilità di proposte.

La prospettiva appare surreale, almeno dal punto di vista del Costituente, che nelle intese proposte dall'on. Terracini aveva scorto, per dirla con le parole dell'on. Moro, «una regolamentazione in largo senso concordataria»³⁸ e, quindi, al massimo livello politico, con la partecipazione del Governo, e non a quello dell'amministrazione, sia pure alta, e dei suoi funzionari. Che non sia decisiva in relazione all'obbligatorietà dell'apertura della trattativa (come ritenuto dalla Cassazione al punto 8) è giudizio solo formalmente esatto perché non commisurato anche ai risvolti pratici della patologia del commissario *ad acta*, che in questo caso integrerebbe un organo straordinario del Consiglio dei ministri inadempiente.

L'affidamento non temperato - senza se e senza ma, come ora usa dire - ai canoni dell'attività amministrativa si presenta non agevole anche per un apparente scollamento delle due sentenze in punto di accertamento della qualificazione dell'istante come confessione religiosa, giustiziabile a sua volta in caso di istruttoria negativa. La Cassazione sembra porlo *all'interno* delle trattative («che il potere di avviare le trattative sia esercitato in conformità alle regole che l'ordinamento impone in materia, che attengono in primo luogo all'uso di canoni obiettivi e verificabili per l'individuazione delle confessioni religiose legittimate»: punto 7) laddove il Consiglio di Stato lo aveva posto fuori dalle trattative, da avviare «sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa».

Dalla parte dell'istante le garanzie non cambiano: tale accertamento non potrà che fondarsi su elementi istruttori acquisiti, ad inizio delle trattative (Cassazione) o nell'antecedente procedimento *ad hoc* (Consiglio di Stato), comunque in contraddittorio con istruttoria partecipata, attivabile a seguito della previa comunicazione di provvedimento negativo ai sensi dell'art. 10-*bis* l. 241/90, inserito dalla l. 15/2005. Ed in effetti a tale provvedimento andava assimilato, escluse chiaramente la politicità, l'atto di diniego del Consiglio dei ministri: la cui formale adozione, pertanto, risultava in violazione di legge - prima ancora che per il mancato avvio del procedimento d'intesa - proprio per la mancata previa comunicazione di cui alla norma citata della legge sul procedimento amministrativo.

Se la tutela dell'istante non cambia - non diminuisce con il procedimento apposito né si rafforza all'interno della trattativa - in questo secondo caso si verrebbe ad aggravare il procedimento con la convocazione dell'apposita commissione interministeriale, composta da rappresentanti delle Amministrazioni maggiormente interessate al merito delle proposte, per affrontare preliminarmente la questione della qualificazione confessionale. Ed è verosimile - e a questo punto anche auspicabile al fine di prevenire per quanto possibile un prevedibile contenzioso - che si apra un procedimento consultivo con una richiesta di parere *ad hoc* allo stesso Consiglio di Stato. Un aggravamento, per effetto della sentenza, in qualche contraddizione rispetto al principio di cui all'art. 1 cpv. l. proc. amm., secondo cui «La pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria».

5. La conclusione del procedimento come atto politico

Ma non è questo l'unico, né il più importante, punto di scollamento, o almeno di ambiguità, della sentenza delle Sezioni unite rispetto all'organo di giustizia amministrativa. Questo aveva chiaramente distinto

³⁷ Cfr. R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 128 ss., cui si rinvia per la puntuale storia della giurisprudenza sulla discrezionalità tecnica.

³⁸ Cfr. *La Costituzione della Repubblica*, cit., VI, pp. 158 e 147.

l'obbligo governativo di avvio delle trattative dalla «facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero – come già detto – di non tradurre in legge l'intesa medesima». Viceversa «la Corte di Cassazione non deve e non vuole pronunciarsi sull'esistenza di un diritto alla chiusura della trattativa o all'esercizio dell'azione legislativa: esula dall'ambito decisionale che è qui configurato» (punto 8). Il suo *decisum* riguarda solo la fase di avvio, come si ripete puntigliosamente quasi in ogni punto, fino all'ultimo testè riportato, della motivazione.

Apprezzabile *self-restraint*, che lascia però in sospeso, se proprio non revoca in dubbio, la netta posizione del Consiglio di Stato sul punto più importante della questione, che non riguarda l'avvio delle trattative ma il loro esito: esiste un diritto (*recte*: un interesse legittimo) all'intesa: non all'avvio delle trattative – che come la nebbia può lasciare il tempo che trova, cioè la confessione senza intesa³⁹ - ma alla conclusione positiva di esse? Anche (punto 8) «qualora il Governo, o per inconciliabilità di proposte, o per volontà politica, non concludesse la trattativa o rifiutasse di dare impulso legislativo all'intesa raggiunta?»

Il secondo interrogativo è divenuto, per dir così, anacronistico dacchè un'interpretazione «bipolare», attenta al dato costituzionale e alla sua attuazione, dimostra che, raggiunta e stipulata ufficialmente l'intesa, il potere di iniziativa legislativa per l'approvazione spetta non solo al Governo ma anche al Parlamento⁴⁰: ed infatti le ultime intese sono state approvate a seguito di iniziativa parlamentare⁴¹. Rimane, quindi, solo – ma, certo, non è poco – il problema, studiato dal Mortati⁴², dell'omissione di iniziativa anche da parte del Parlamento.

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 dar, e di fatto ha dato, luogo, la volontà politica ricompare ineludibilmente nella fase conclusiva. Del resto, la tesi dell'atto politico si riferisce proprio a questa fase ed è fondata essenzialmente – prima ancora che sulla mancanza per il Governo di «norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa»⁴³ - sul principio generale della libertà contrattuale, per cui nessuna delle parti può essere costretta ad accettare la proposta dell'altra⁴⁴: neppure il Governo a stipulare un atto bilaterale, quale l'intesa, a semplice richiesta di un gruppo autoqualificantesi come confessione religiosa.

A voler utilizzare l'argomento psicologico, di grande utilità per determinare «cosa *non* è stato voluto»⁴⁵ dal Costituente, si può rilevare che tale interpretazione corrisponde pienamente all'intenzione desumibile dai lavori preparatori, secondo cui appunto «il giudizio e la decisione se si debba o no provvedere con legge non può essere rimesso alla rappresentanza della confessione: spetta logicamente e necessariamente allo Stato; che ha, tuttavia, il dovere di procedere, ove sia richiesto, a trattative con tali rappresentanze»⁴⁶.

Si può certo ritenere – ed in tal senso sembra da interpretare il complessivo ragionamento della Corte suprema⁴⁷ – che il Governo dia conto, attraverso la motivazione, del rifiuto di continuare le trattative e di stipulare l'intesa ma in questa fase la sua libertà «contrattuale» è *in re ipsa* né può ritenersi in contraddizione

³⁹ Che «questa garanzia serva a ben poco se si continua a ritenere libera nel fine l'attività del Governo e del Parlamento» (M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, ETS, 2012, p. 216) è esito, probabilmente, aggirabile: *infra*, par. 6.

⁴⁰ Risoluzione del 28 febbraio 2007 della Giunta per il regolamento della Camera dei deputati, contenente anche i limiti di agibilità dell'iniziativa parlamentare (in dottrina J. PASQUALI CERIOLI, *Il progetto di legge parlamentare di approvazione delle intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica: nuovi orientamenti e interessanti prospettive*, in www.statoechiase.it, 2010; ALICINO, *Le intese con le confessioni religiose*, cit.).

⁴¹ F. PETRANGELI, *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1.

⁴² C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Il foro italiano*, 1970, V, cc. 158 ss. Sul pensiero di Mortati al riguardo delle garanzie dell'ateismo v. S. LARICCIA, *Laicità e confessionarietà dello Stato nel pensiero di Costantino Mortati*, in *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2007, p. 707.

⁴³ Corte cost. 8 luglio 2002, n. 346.

⁴⁴ In tal senso anche i sostenitori della «generalizzazione delle intese»: P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa*, cit., p. 692.

⁴⁵ G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, p. 367, che si richiama a C. PERELMAN, *Logique juridique, nouvelle rhétorique*, Paris, Dalloz, 1976.

⁴⁶ Con tale motivazione, espressa dal presidente Ruini, in «commissione dei settantacinque» furono respinti emendamenti in senso contrario (*La Costituzione*, cit., pp. 659 s.)

⁴⁷ G. DI MUCCIO, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di Cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305*, in www.federalismi.it. Per le conseguenze v. *infra*, par. 6.

con l'obbligatorietà dell'apertura delle trattative giacché queste sono doverosamente, ma meramente, preparatorie della scelta politica, consistente – ed esaurentesi – nella stipulazione di un'intesa-base della legge. E, come si insegna nel tuttora più autorevole saggio in materia, «l'indirizzo politico, come funzione giuridica, si esaurisce nella fase effettuale della traduzione in schemi formali (giuridici) delle scelte politiche operate dalle forze di maggioranza, senza comprendere le fasi preliminari dirette a determinare o, comunque, ad influire sulle forze di maggioranza in relazione alle scelte da compiere»⁴⁸. Gli atti preliminari (nel caso, le trattative) sono doverose, non le scelte finali, che sono politiche.

È con riguardo a quest'aspetto, alla fase conclusiva cioè, che si prospetta la tesi della facoltatività, di contro alla doverosità della fase di avvio, dell'intesa. Sotto questo profilo il netto rifiuto della qualificazione dell'intesa come atto politico, da parte dei supremi organi giudiziari, lascia a desiderare: non s'è tenuto conto della natura dell'intesa come atto (non autonomo, in sé compiuto, ma) preparatorio della legge, che – per quanto si ritenga possibile e doveroso ammantare di garantismo nella fase istruttoria liminare⁴⁹ – partecipa, in sostanza e in definitiva, della discrezionalità politica dell'iter legislativo, cui è preordinata l'attività governativa. Di modo che appare criticabile e non soddisfacente la mancata considerazione che al principio generale di sindacabilità degli atti amministrativi è la stessa Costituzione all'art. 8 a porre direttamente, per quanto implicitamente, nel caso dell'intesa una «specifica limitazione»⁵⁰: ma ciò dipende dal non aver colto le implicazioni della funzione dell'intesa come "base" della legge e, quindi, elemento sub-procedimentale di un procedimento legislativo.

La tesi, sostenuta con grande autorevolezza prima dell'attuazione dell'istituto dell'art. 8, secondo cui le intese «stanno fuori del procedimento legislativo anche se largamente inteso»⁵¹, in quanto questo trova il suo momento iniziale nell'iniziativa, va sottoposta a profonda revisione alla stregua della prassi legislativa che mostra – senza tentennamenti in un arco di tempo ormai trentennale – che, una volta stipulata l'intesa, questa è assunta all'iniziativa legislativa come atto-base vincolante, allegato alla legge di approvazione. Dall'inizio alla fine del procedimento legislativo, dall'iniziativa alla promulgazione, l'intesa non sta fuori ma accanto ad esso, inteso in senso non lato ma proprio stretto.

Nel dovuto conto della circolarità normativa tra modello assiologico costituzionale e pratica effettiva nella legislazione (e nella giurisdizione) bisogna riconoscere che non si tratta di una modalità come un'altra, giuridicamente irrilevante, giacché l'allegazione del testo dell'intesa stipulata al testo legislativo, che lo riproduce adeguando alla tecnica legislativa statale, è l'unico modo che consente il controllo giudiziario della conformità sostanziale dei due testi – uno dei quali, quello dell'intesa, è privo di pubblicità ufficiale pregressa⁵² - e dell'inesistenza, di un eccesso di potere legislativa⁵³ derivante dall'allontanamento della legge dalla sua «base» costituzionalmente vincolante. L'adattamento all'intesa, infatti, comportando una riformulazione delle norme, può dar luogo ad effetti distorsivi, che l'interprete è in grado di correggere utilizzando l'intesa come parametro interposto di costituzionalità.

La rigidità delle classificazioni accademiche non aiuta perché presume una regolarità giuridica che, in contrasto con la pluralità dei livelli normativi e di governo che caratterizza gli ordinamenti nomodinamici contemporanei, pretende di ridurre a sistema atti non del tutto omogenei: tra atto politico e atto di alta amministrazione, allora, *tertium non datur*. In realtà tali definizioni sono frutto di scelte formali della teoria del diritto e della giurisprudenza più o meno plausibili a seconda della loro portata empirica o della loro portata esplica-

⁴⁸ E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 166, secondo il quale si tratta di «circoscrivere l'attività di indirizzo politico alle sue estrinsecazioni ultime, che sono necessariamente formali e puntuali e s'identificano in atti tipici muniti di particolare efficacia giuridica» (p. 164): quale, nel caso, la stipulazione dell'intesa, efficace come base della legge.

⁴⁹ Di esperibilità dei rimedi giudiziari limitatamente ai soli «atti preliminari che conducono alla decisione politica» parla chiaramente G.B. VARNIER, *La prospettiva pattizia*, cit., p. 4; sia pur ipoteticamente nello stesso senso L. BARBIERI, *Sul principio di ragionevolezza. eguaglianza e libertà delle confessioni religiose, ibid.*, p. 87.

⁵⁰ Cfr. F. BERTOLINI, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, che cita adesivamente N. COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica (rapporti tra)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, p. 930, nonché Id., *Confessioni religiose, ibid.*, Agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 377 s., M. RICCA, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 25 ss., e B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 37.

⁵¹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 214; conf. Corvaja, *op. cit.*, p. 237. Esattamente, tra gli autori pronunciatissimi prima delle intese, C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1985, p. 211, coglieva la «procedura integrata» di queste leggi, caratterizzate dalla «premessa, inserzione o aggiunta all'iter legis di atti o procedure speciali, implicanti la partecipazione di organi o soggetti diversi».

⁵² La l. 11 dicembre 1984, n. 839, sulla raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana, non ne fa menzione.

⁵³ Figura argomentata da F. CARNELUTTI, *Sulla validità delle leggi costituzionali e sul procedimento di modificazione dello Statuto della Regione siciliana*, in *Giurisprudenza italiana*, 1949, I, 1, c. 5, e applicata all'intesa da C. MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, I, I fondamenti, Milano, Giuffrè, 1952, p. 143.

tiva. Nella specie esse, prese da sole, spiegano poco dell'intesa, non riescono ad abbracciarne tutta la portata e cercano di comprimerla in argini artificiali e schematici.

Nessun dubbio, certo, che l'obsoleta, e autoritaria di derivazione, categoria dell'atto politico del tutto insindacabile si manifesti inadeguata a comprendere la novità di un istituto come l'intesa, che presenta margini e fasi di giustiziabilità a cominciare da (ma, come subito si vedrà, senza finire con) l'avvio delle trattative. Nondimeno, a voler utilizzare la dicotomia tradizionale, appare impossibile incasellarlo tra gli atti di alta amministrazione, vuoi ad utilizzare l'elencazione contenuta nell'art. 2, co. 3, l. 400/88 cit.⁵⁴ vuoi ad utilizzare la casistica giurisprudenziale e dottrinale⁵⁵.

Se inizialmente, in osservanza dei principi di imparzialità della pubblica amministrazione e di eguale libertà delle confessioni religiose, assume i caratteri e deve perciò seguire i canoni dell'atto amministrativo, lo è, tuttavia, *sui generis*, in quanto non conclusivo ma «base» di un'attività politica discrezionale: avviato doverosamente il procedimento, si constata *in progress* una dissolvenza delle iniziali garanzie in vista della decisione politica della stipulazione. Complessivamente, e in particolare nel risultato finale, risorge la natura di atto politico.

6. I limiti di giustiziabilità dell'atto di diniego

Di qui, dalla natura di atto conclusivamente politico, le proposte di rimedi alla disparità di trattamento, che ne potrebbe conseguire, non giudiziari ma politici, come una mozione di sfiducia parlamentare⁵⁶, o giudiziari, bensì, ma del tipo del conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale⁵⁷. Lo sviluppo dell'istituto nella prassi sembra, tuttavia, accreditare anche i rimedi giurisdizionali ordinari sia pure nei limiti, che si passa ad esaminare.

Invero, il fenomeno della standardizzazione delle intese (accennata anche dalla sentenza in commento con l'annotazione, un po' anodina, che si tratta di «circostanza, pure non priva di riflessi») ha dato luogo ad un *corpus* di norme comuni, ricalcate quasi completamente sul prototipo dell'intesa valdese, con un'eterogeneità dei fini: nate come intese speciali, sono diventate intese comuni, servono non a tutelare le specificità confessionali ma prevalentemente ad estendere la disciplina comune ad altre confessioni⁵⁸. Questa uniformazione, se non fa emergere le identità confessionali, va, tuttavia, nel senso –auspicato dal Governo dell'epoca (Craxi, 1984) al momento della stipulazione dell'intesa valdese - di inserire tutte le regolamentazioni bilaterali in un quadro di principi comuni, destinati poi ad essere trasfusi in una legge comune.

Questa mancando tuttora, e mancando pure «un testo unico delle dette disposizioni conformi, da porre a base della facienda legge sulla libertà religiosa»⁵⁹, le intese comuni potrebbero e dovrebbero assolvere la funzione svolta ordinariamente dalla legge unilaterale e, con il sindacato di ragionevolezza, dalla corte costituzionale: invero, la inapplicabilità del diritto comune, venutosi sostanzialmente così a formare, alle confessioni rimaste senza intesa comporta la violazione del ricordato principio di eguale libertà. Senonchè, com'è noto, chiamata a pronunciarsi sull'estensione della deducibilità dall'imponibile Irpef delle erogazioni

⁵⁴ Non certo distrattamente le competenze del Consiglio dei ministri, di cui all'art. cit., lettere *i*) e *l*), non vengono incluse tra quelle «estrane ai poteri di indirizzo politico», e quindi di alta amministrazione, nelle monografie in argomento: v. per tutti M.P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di governo multilivello*, Napoli, Jovene, 2009, pp. 184 ss.

⁵⁵ Cfr. la tripartizione di Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione*, cit., p. 133: atti di indirizzo politico-amministrativo, atti di amministrazione puntuale che ne prescindono, atti puntuali di direzione politica dell'amministrazione.

⁵⁶ Cfr. P. BARILE, *Intervento*, in *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, Jovene, 1991, p. 1, p. 95; (innovativa, ma fantasiosa sul piano costituzionale, la sostituzione del Parlamento al Governo inerte, ipotizzata da A. CERRI, *Critica del criterio di ragionevolezza come limite alla libertà religiosa*, *ibid.*, p. 182). Di responsabilità politica parlano Colaiani, *Stato e confessioni religiose*, cit., p. 930, e B. RANDAZZO, *op. cit.*, p. 206.

⁵⁷ A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni non ammesse alle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1997, pp. 3924 ss.; dubitativamente B. RANDAZZO, *op. cit.*, p. 84.

⁵⁸ Se non fosse per rimarcare l'identità confessionale, da parte delle confessioni, e accertarne la «affidabilità» (M.C. Folliero, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, in www.statochiese.it, 2010), da parte dello Stato, sarebbe bastata l'adesione, *mutatis mutandis*, all'intesa valdese: G. LONG, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, voce dell'*Enciclopedia giuridica*, XIX, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1993, p. 3.

⁵⁹ Come auspicato da F. FINOCCHIARO, *Il concordato del 1984 e le intese. Le confessioni senza intese*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, a cura di G. Leziroli, Napoli, Jovene, 2004, p. 112. E già dopo le prime intese s'era osservato da E.G. VITALI, *Accordi con le confessioni e principio di uguaglianza*, in *Anuario de derecho Eclesiástico del Estado*, IV, 1988, pp. 75 ss., ora in *Id.*, *Scritti di diritto ecclesiastico e canonico*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 175, che il pluralismo s'andava strutturando in base «anche a parametri o regole "concrete" che vanno consolidandosi».

liberali anche alla confessione, senza intesa, dei Testimoni di Geova, la Corte costituzionale non ha ritenuto di poter ricavare quel modello dalle “distinte disposizioni specifiche” contenute nelle diverse intese, ciascuna con un proprio “contenuto precettivo variamente modulato”: analoghe ma non identiche⁶⁰. In realtà, come già rilevato⁶¹, quelle variazioni riguardano solo le finalità di impiego delle quote destinate alle confessioni e non il meccanismo formale di base rappresentato dalla devoluzione dell'intero otto per mille del monte Irpef in base alle scelte espresse⁶²: altrettanti frammenti di un indirizzo univoco di politica legislativa, in corso di realizzazione nella sua coerente razionalità.

Ma in ogni caso pare corretto dedurre *a contrario* dalla sentenza che laddove il contenuto precettivo sia fisso, e non variabile da intesa a intesa, laddove cioè si sia in presenza del diritto comune (si pensi all'assistenza spirituale nelle strutture segreganti, all'agibilità scolastica per lo studio del fatto religioso, alla efficacia civile della celebrazione religiosa del matrimonio, alla deduzione fiscale delle erogazioni liberali, ecc.), non vi sono ostacoli al controllo di ragionevolezza e non discriminazione, se il Governo non abbia acceduto alla richiesta confessionale di intesa al riguardo.

La correttezza della deduzione è corroborata dal principio CEDU (comb. disp. artt. 9 e 14) di non discriminazione per motivi religiosi, per cui il rifiuto d'intesa su materie analoghe a quelle di intese stipulate con altre confessioni è illegittimo ove non sorretto da adeguata motivazione sulla «*objective and reasonable justification*», che sussiste solo in presenza di un «*legitimate aim*» e di una «*reasonable relationship of proportionality*»⁶³. La vigente legislazione sulla base di intese va, quindi, adeguata, ex art. 117 cost., alle norme CEDU, nel significato ad esse attribuito dalla Corte di Strasburgo⁶⁴, a meno che, trattandosi di norme comunque subcostituzionali, non venga sollevata una questione di costituzionalità: manifestamente infondata, nel caso, alla stregua del principio di eguale libertà sancito dall'art. 8 cost. e risolta implicitamente, per quanto sopra argomentato, dalla sentenza cit. della Corte costituzionale.

Laddove, pertanto, si tratti di norme puntuali, per dir così *self-executing* nel senso che non presentano uno spazio da riempire con le trattative e non lasciano spazio, quindi, alla discrezionalità governativa, si restringe la cosiddetta «zona franca dalla tutela giurisdizionale»⁶⁵ e si riepande il campo di applicazione della norma antidiscriminatoria, contenuta nell'art. 20 cost.⁶⁶ Limitatamente alla mancata estensione di questo diritto comune ad una confessione religiosa riconosciuta, magari già *ex ante*, con motivazione carente o illogica appare ammissibile, non trattandosi più di attività libera nel fine (se non quello incostituzionale di creare una disparità di trattamento con eccesso di potere), il sindacato giurisdizionale. Con ogni conseguenza in caso di giudizio positivo per la confessione: compreso, «in virtù del c.d. effetto conformativo del giudicato», altrimenti di difficile ipotizzabilità nei confronti del Governo⁶⁷, l'ordine di concludere l'intesa, nominando a

⁶⁰ Corte cost. 26 maggio 1996, n. 178.

⁶¹ N. COLAIANNI, *Eguaglianza, non discriminazione, ragionevolezza*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, a cura di R. Botta, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2006, pp. 78 s.

⁶² Sulla disposizione grava una richiesta di referendum abrogativo, sulla cui ammissibilità v. F. ALICINO, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, di prossima pubblicazione su *Diritto e religioni*, n. 2/2013.

⁶³ Corte europea dei diritti umani, *Savez crkava “Riječ životā” and others v. Croatia*, 9 dicembre 2010 (citata dalla Cassazione indistintamente con altre sentenze, pure antidiscriminatorie ma alla stregua di leggi unilaterali: Corte edu, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others v. Austria*, 31 luglio 2008; *Lang v. Austria*, 19 marzo 2009; *Association Le Témoins de Jéhovah v. France*, 30 giugno 2011). Da notare, per la rilevante sovrapposibilità del caso alla situazione italiana, che la giustificazione governativa scartata dalla Corte consisteva nella difficoltà pratica di accordare i privilegi richiesti (insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, assistenza spirituale in carceri e ospedali, efficacia civile dei matrimoni celebrati religiosamente) ad ognuna delle numerose, in Croazia (ben 42) come in Italia, comunità religiose registrate, per cui si chiedeva il margine di apprezzamento (The Government explained that forty-two religious communities had been registered in Croatia and that, in practice, it was not feasible to allow each of them to provide religious education in public schools and nurseries or to have religious marriages they performed officially recognised. For this reason, the State had to enjoy a margin of appreciation as regards the conditions to be fulfilled by religious communities in order to be granted those privileges).

⁶⁴ Corte cost. 24 ottobre 2007, n. 348; conf. 22 luglio 2011, n. 23; 11 novembre 2011, n. 303.

⁶⁵ M. ANIS, *Laicità e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, 2007, p. 21.

⁶⁶ Sull'ordinaria trascuranza dell'art. 20 – infra, par. 9 – anche nella giurisprudenza costituzionale v. G. GUZZETTA, *Non è l'«eguale libertà» a legittimare l'accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 2624 ss.; S. LARICCIA, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, IV, Milano, Giuffrè, 2006, p. 3221.

⁶⁷ G. PALATIello, *Il concetto di atto politico non «giustiziabile»*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 2008, pp. 324 ss.; neppure appare ipotizzabile il risarcimento dei danni (così invece Barbieri, *op. cit.*, p. 89), certamente ammissibile a tutela di interessi legittimi nei confronti delle pubbliche amministrazioni dopo la svolta storica ndi Cass. ss. un. 22 luglio 1999, n. 500, trattandosi di interesse costituzionalmente protetto nell'ambito dei diritti fondamentali e perciò non risarcibile per equivalente monetario ma meritevole, nei limiti indicati, di esecuzione in forma specifica.

tal fine, se necessario, un commissario *ad acta*, che provveda in luogo del Governo renitente nei limiti in cui la materia si presenti normativamente identica – e perciò vincolata in vista della «eguale libertà» - e non sia chiamato, perciò, a scegliere entro una pluralità di soluzioni possibili.

Stipulata in tal modo l'intesa, l'eventuale situazione di stallo successiva, prodotta dalla persistente mancanza di volontà politica del Governo, verrebbe sbloccata dall'esercizio del potere di iniziativa legislativa, riconosciuto, come detto, ad ogni parlamentare.

L'intesa, «base» della legge, si presenta come un atto complesso, che sfugge alle tradizionali categorie amministrative: obbligatorio l'avvio e obbligatoria anche la stipulazione, limitatamente alle norme puntuali senza margine di discrezionalità, che costituiscono il diritto comune delle intese già stipulate, rispetto a cui si configura un interesse legittimo delle confessioni, con tutte le conseguenze previste dal processo amministrativo. Per la stipulazione di norme in cui sussiste una sia pur minimo ma giuridicamente apprezzabile margine di discrezionalità (come nel caso delle deduzioni fiscali, secondo la Corte costituzionale, ma il punto, come detto, è criticabile) prevale il carattere politico, non giustiziabile, del consenso governativo.

Hic Rhodus, hic salta. Questo è l'effettivo banco di prova di ogni tesi sul valore politico-amministrativo dell'intesa.

7. La necessità dell'autoqualificazione confessionale

Il *thema decidendum* ha riguardato, come s'è visto, solo la questione formale della politicità dell'atto di diniego, senza neppure affrontare quella di merito della motivazione di esso: l'inconfigurabilità – nella motivazione molto approssimativa se non apodittica del Governo - dell'UAAR come confessione religiosa.

La Cassazione, comunque, ricorda i criteri di giudizio «non vincolati alla semplice autoqualificazione (cfr. sentenza n. 467 del 1992), che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali»: a parte la stipulazione di un'intesa, nel qual caso la questione neppure si pone⁶⁸, lo statuto, che ne esprima chiaramente i caratteri, eventuali precedenti riconoscimenti pubblici e la comune considerazione⁶⁹.

Tali elementi indicatori non devono necessariamente coesistere, tanto più perchè, laddove la confessione abbia uno statuto «che ne esprima chiaramente i caratteri», è ad esso che bisogna far capo come «indice sicuro»⁷⁰ della religiosità. Al cospetto di questo chiaro rinvio all'atto fondativo rimesso all'autonomia privata dei consociati non è dissimulabile l'accoglimento della tesi dell'autoqualificazione⁷¹. La quale, ovviamente, non vincola l'interprete, quasi si trattasse di una dichiarazione potestativa, non è sufficiente perchè va comprovata da elementi di riscontro fattuali⁷²: quali i riti, la cura dei fedeli, opere letterarie religiose, i contatti con una rete di gruppi simili e così via. Se non sufficiente, l'autoqualificazione è, tuttavia, evidentemente necessaria, non essendo possibile considerare confessione religiosa il gruppo che (se pur non si ritenga, almeno) non si dichiara tale⁷³: e la prova che ciò non ostante l'amministrazione o il giudice intendesse

⁶⁸ Anzi sarebbe l'indicatore esclusivo dell'esistenza di una confessione secondo V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in www.statoecliese.it, 2010, che muove però dalla considerazione, superata come s'è visto, che l'ammissione alla trattativa e poi la stipula dell'intesa costituiscono meri atti di discrezionalità politica del Governo. Comunque, secondo Corte cost. 346/2002, cit., è «un requisito, quello della stipulazione di intesa, che presuppone bensì la qualità di confessione religiosa, ma non si identifica con essa (...)» (ed è ben noto come vi siano confessioni, pur prive di intesa, che hanno però ottenuto diverse forme di riconoscimento: cfr. sentenza n. 195 del 1993 e ordinanza n. 379 del 2001).

⁶⁹ Corte cost. 27 aprile 1993, n. 195; 346/2002, cit.

⁷⁰ Così, a riguardo della Chiesa di Scientology, Cass. 9 febbraio 1995, n. 5838 (cfr. anche Cass. 8 ottobre 1997, n. 9476, e, ai fini tributari, Cass. 22 ottobre 2001, n. 12871).

⁷¹ Colaiani, *Confessioni religiose e intese*, cit., pp. 77 ss.; conf. tra gli altri e con varie sfumature: S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato e G.B. Varnier, Torino, Giappichelli, 1995, pp. 19 ss.; R. BIN, *Libertà «dalla» religione, in I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin e C. Pinelli, Torino, Giappichelli, 1996, 41; L. OLIVIERI, *Nuove religioni, principio di autoreferenziazione e Corte costituzionale*, *ibid.*, p. 195; F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: il caso Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, p. 280; G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di confessione religiosa: il caso di Scientology*, *ibid.*, p. 832; G. DI COSIMO, *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1998, p. 434; C. CARDIA, *Religione (libertà di)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Agg. II, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 934 ss.

⁷² Così, nella scia della giurisprudenza cit., C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, voce del *Dizionario di diritto pubblico*, cit., II, pp. 1244 s.

⁷³ Esemplare il caso dell'ebraismo, che si considera e rappresenta anche come nazione e popolo: tuttavia, testimonia G. FUBINI, *L'intesa*, in *La rassegna mensile di Israel*, 1986, I, p. 34, «la commissione giuridica dell'Unione israelitica fu cosciente dell'opportunità di "accettare la qualifica di confessione religiosa" ai fini dell'intesa».

formare in via istruttoria, esaminando il merito delle credenze e dell'attività del gruppo, costituirebbe una forma di giurisdizionalismo in contrasto con la Costituzione⁷⁴ e il principio supremo di laicità dello Stato.

La motivazione negativa del governo faceva perno sulla mancanza, anzi negazione, nell'UAAR di «un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale». Ma essa – piuttosto superficiale quanto al riferimento al divino, da revocare almeno in dubbio al cospetto di intese stipulate con confessioni che ne prescindono, come il buddhismo e l'induismo⁷⁵ – è prima di tutto metodologicamente errata per non aver seguito i criteri estrinseci indicati dalla Corte costituzionale: cadendo così in un puro soggettivismo o in un'adesione acritica al sentire comune.

Adottando, invece, i detti parametri il giudizio negativo può essere adeguatamente motivato innanzitutto con la mancanza di autoqualificazione dell'UAAR come confessione religiosa. Invero, dallo statuto risulta che l'Unione si qualifica come «organizzazione filosofica non confessionale» - ai sensi, evidentemente, dell'art. 17 TFUE, che utilizza tale definizione – e assume il modello non dell'ente di culto ai sensi della l. 1159/1929⁷⁶ ma dell'associazione di promozione sociale ai sensi della l. 7 dicembre 2000, n. 383: si tratta, quindi, di un fenomeno non confessionale ma associativo, ai sensi non dell'art. 8 ma degli art. 18 (e, per quel che si dirà, 19) cost. Ciò si deduce anche dagli scopi generali perseguiti, che sono tipicamente associativi: «tutelare i diritti degli atei e degli agnostici» in funzione antidiscriminatoria, affermare concretamente il principio di laicità e, «in particolare, pretendere l'abolizione di ogni privilegio accordato, di diritto o di fatto, a qualsiasi religione, in virtù dell'uguaglianza di fronte alla legge di religioni e associazioni filosofiche non confessionali». Tale qualificazione è ormai acquisita anche a livello giurisprudenziale: «scopo dell'associazione, ente esponenziale di interessi collettivi acefali, è la tutela dei non credenti a subire alcun tipo di discriminazione»⁷⁷.

Specificamente nelle tesi pubblicate sul sito ufficiale dell'organizzazione si individuano come obiettivi l'abolizione dell'otto per mille e dell'insegnamento religioso nelle scuole: la finalità antidiscriminatoria è, quindi, perseguita non attraverso l'accesso ai benefici riconosciuti alle confessioni «convenzionate» bensì *ad infringendum aliorum iura*. Questa modalità di attuazione della finalità antidiscriminatoria non può evidentemente essere oggetto d'intesa giacché verrebbe ad incidere l'altrui sfera giuridica, *in peius ed inaudita altera parte*, con violazione dei limiti di competenza soggettivi posti dall'art. 8 comma 3 (e dall'art. 7 cpv.) cost., per cui l'intesa non può incidere su soggetti estranei alla confessione stipulante. Essa può, per ciò stesso, solo escludere gli effetti discriminatori che le intese con altre confessioni eventualmente producano nella sfera giuridica dei propri aderenti: è appena il caso di ricordare le cautele antidiscriminatorie nei confronti proprio dell'insegnamento di religione cattolica, contenute nelle intese finora stipulate (art. 9 dell'intesa valdese, riprodotto anche nelle altre).

Anche il perseguimento di questa finalità non può quindi che affidarsi alle altre iniziative indicate sul sito: l'informazione, i dibattiti, le campagne, le azioni legali, gli eventi, tra i quali le «cerimonie laico-umaniste» (per nascite, vita di coppia, morte), non comunitarie come quelle religiose - si precisa - ma individuali, «lontane da ogni standardizzazione rituale». Si tratta di strumenti ad un tempo di propaganda (come in primo luogo lo «sbattezzo»⁷⁸) e di promozione dello sviluppo dei propri aderenti, che rientrano tipicamente nella forma associativa della libertà di religione, di cui all'art. 19, applicabile com'è noto anche alla libertà negativa⁷⁹.

⁷⁴ Come giustamente osservato da F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, agg. a cura di A. Bettetini e G. Lo Castro, Bologna, Zanichelli, 2012, p. 77.

⁷⁵ Alla data della deliberazione era ben nota almeno l'intesa con i buddhisti, stipulata nel 2000.

⁷⁶ Ancorché l'UAAR abbia fatto domanda in termini il 28 novembre 2005 ma «provocatoriamente», come risulta dal sito ufficiale, invocando non la propria autoqualificazione (come, invece, suppone P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Roma-Bari, Laterza, 2010, p. 78) ma «l'equiparazione dello status delle associazioni filosofiche non confessionali a quello delle confessioni religiose». Per una puntuale analisi dello statuto e della storia dell'UAAR si rinvia a Floris, *Ateismo e Costituzione*, cit., pp. 102 ss.

⁷⁷ Cons. Stato 6 aprile 2010, n. 1911. Sul carattere associativo dell'UAAR v. A. MANTINEO, *Enti ecclesiastici ed enti non profit*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 17 ss. e più di recente, anche per un'attenta rassegna delle opinioni dottrinarie, L. FASCIO, *Le intese con le confessioni religiose*, cit., p. 1210.

⁷⁸ G. CIMBALO, *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, cit., pp. 115 ss. Per conoscere il pensiero della UAAR su una serie di temi cfr., oltre le annate della rivista *L'ateo*, il documentato volume di R. CARCANO e A. ORIOLI, *Uscire dal gregge. Storie di conversioni, battesimi, apostasie e sbattezzi*, Roma, Sosselli, 2008.

⁷⁹ Corte cost. 2 ottobre 1979, n. 117: conclusione da allora pacifica è che «gli atei godano delle stesse garanzie costituzionali che competono ai credenti, sia quando agiscono in forma individuale e sia quando agiscono in forma associata» (N. FIORITA e F. ONIDA, *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, p. 32)

Particolare importanza dirimente assume questa insistita ripulsa del momento culturale e della dimensione comunitaria, ritenuti anche nei lavori preparatori della Costituzione connotanti le confessioni religiose e non le «organizzazioni dirette a dichiarare il pensiero laico od estranee a credenze religiose»⁸⁰. Connotati, quelli, emergenti come essenziali anche da una valutazione comparatistica, dato che proprio a motivo dell'assenza del profilo culturale all'analoga *Union des Athées* francese fu negata l'equiparazione alle confessioni religiose⁸¹, ancorchè sproporzionatamente⁸² rispetto alla materia di cui si trattava (l'autorizzazione agli acquisti a titolo ereditario).

Lo statuto dell'UAAR, pertanto, altro che esprimerne chiaramente i caratteri di confessione religiosa – come richiesto dal criterio della Corte costituzionale – o contenerne pretese di trattamento come tale (che anzi vorrebbe abolito per le confessioni «convenzionate»), all'opposto la qualifica chiaramente come associazione. Anche, peraltro, a non voler fare della mancanza di autoqualificazione confessionale una questione nominalistica e ad estendere il riscontro della natura dell'UAAR alla stregua degli altri due criteri indicati dalla Corte, il risultato non cambia.

L'unico riconoscimento pubblico, nel senso ampio indicato dalla Cassazione, è, a quanto risulta dal sito ufficiale, la convenzione con l'ospedale torinese delle Molinette, e poi con altri ospedali pubblici, sulla «assistenza morale non confessionale» ai degenti. Si tratta di un riconoscimento importante dell'UAAR come *partner* di un servizio alla persona, che connota la civiltà di un Paese, ma, espressamente, non come confessione. D'altro canto, se l'assistenza spirituale ai degenti trova posto anche nel concordato e nelle intese, ciò non significa che essa non trovi fondamento innanzitutto nella legislazione unilaterale: è la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (n. 833/1978, art. 38) che stabilisce che «presso le strutture di ricovero (...) è assicurata l'assistenza religiosa nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza del cittadino», anche di quello ateo, evidentemente⁸³, senza limiti alla scelta dei soggetti con cui convenzionarsi.

L'ultimo criterio indicato dalla Corte, quello sociologico della comune considerazione, è certamente il meno affidabile perché a misura delle sensazioni della maggioranza e capace di ridursi al livello sondaggistico, che penalizza – a meno che, come talvolta avviene, non si presentino come beni di consumo - le religioni di nuova fondazione o di recente ingresso in Italia e in Europa: nondimeno bisogna riconoscere che mancano nel nostro paese – a differenza, come si vedrà, di quanto comincia a vedersi in altri, come l'Inghilterra e gli Stati Uniti - i presupposti di fatto per considerare comunemente le organizzazioni ateistiche come forme particolari di confessioni religiose.

8. La legittimazione alle intese delle sole confessioni religiose

Esclusane allo stato la qualità confessionale, l'UAAR non è legittimata alla stipulazione di un'intesa per il semplice motivo che le associazioni - religiose, agnostiche o atee - non sono legittimate alla stipulazione di intese, riservate alle sole confessioni religiose⁸⁴. Questa conclusione non significa ignorare che – si ritornerà sul punto – tra i fenomeni sociali a finalità religiosa e quelli a finalità ateistica si registra su non pochi o secondari punti una comunanza di esigenze – soddisfatte, certo, in maniera opposta –, che in alcuni stati europei ha dato luogo ad una considerazione comune dei fenomeni e ad una disciplina tendenzialmente uniforme. Significa solo che quelle esigenze non possono trovar realizzazione e disciplina nelle intese, finché l'UAAR non si autoqualifichi come confessione religiosa, sia pure in senso negativo, e come tale venga riconosciuta.

La Costituzione, infatti, mentre non fa distinzione di trattamento tra associazioni religiose e associazioni ateistiche, ricomprese entrambe negli artt. 19 e 20, e distingue rispetto ad esse le confessioni religiose, alle quali sole riserva l'istituto dell'intesa. E, come è stato lucidamente osservato, «non si rivela disdicevole –

⁸⁰ Tale categoria fu proposta con un emendamento dal deputato socialista Labriola (La Costituzione, cit., p. 833) ma fu respinto perché, come argomentato dal comunista Laconi, «quando si parla di confessioni si parla di riti, di culti, e di determinate forme di organizzazione, che sono completamente diverse da quelle alle quali si riferisce l'emendamento dell'on. Labriola» (ivi, p. 843 ss.). Ritorna di recente su tali connotati C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, cit., p. 1244.

⁸¹ Conseil d'Etat 17 juin 1989, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1990, p. 506, ed ivi il commento di F. Finocchiaro, *Un «affaire» piccolo piccolo: l'« Union des Athées» non è un'associazione culturale*.

⁸² Secondo Corte europea dei diritti umani, 6 luglio 1994, *Union des Athées c. France*.

⁸³ Come giustamente rileva P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, cit., p. 107.

⁸⁴ In termini cfr. il provvedimento del Ministero della giustizia e dell'interno della Spagna del 7 giugno 1995 (in *Anuario de Derecho eclesiástico del Estado*, 1996, p. 608), che ha ritenuto la «Iglesia Agnóstica Cristiana Universal de España» una «mera entidad asociativa» non confessionale e, pertanto, non legittimata a stipulare accordi con lo Stato.

risponde piuttosto a ragionevole realismo – che una “più intensa protezione” sia attribuita a un “più intenso sentimento umano”: sempre s’intende che ciò non si risolva in una arbitraria restrizione del patrimonio liberatorio altrui⁸⁵ (il che, in tesi, non può avvenire a motivo dell’uguale libertà ex artt. 19 e 20).

Tale differenza di status, d’altronde, è rispettata e non pregiudicata dalla legislazione unionale. Infatti, l’art. 17 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea ha previsto un «dialogo aperto, trasparente e regolare» anche con le organizzazioni filosofiche e non confessionali: categoria mutuata dall’art. 140 del *Grundgesetz* tedesco⁸⁶, in cui rientrano le organizzazioni umanistiche e ateistiche. Corollario (uno dei tanti) di questa posizione è un, ancorché non espresso, principio di non identificazione in primo luogo con le religioni positive, in particolare quelle cristiane che ne hanno accompagnato la storia, ma contemporaneamente anche con gli ateismi e gli agnosticismi. L’Europa non ha religione ma neppure è atea; è a-teista, nel senso che non si pone il problema di Dio⁸⁷ e perciò dà uguale diritto di cittadinanza alle “narrazioni”, religiose e culturali, così sprigionando gli ateismi, per lungo tempo considerati una degenerazione della spiritualità umana.

Visto che la norma è contenuta in un trattato sul funzionamento dell’Unione europea, non la si può confinare nel limbo dell’ottativo o del *wishful thinking*: c’è un’evidente riconoscimento di pari dignità a credenti e non credenti o agnostici, un’equiparazione dei loro diritti collettivi⁸⁸ in una forma di neo-separatismo dialogante basato sulla *complexio oppositorum* di religioni e ateismi⁸⁹. Ma la protezione dell’Unione, che consegue al riconoscimento di «identità e contributo specifico» di tali organizzazioni, non implica un allineamento dei diritti nazionali, che l’Unione semplicemente «rispetta e non pregiudica». Ancorché siano verosimili effetti riflessi sulle legislazioni nazionali, certo non a breve termine, quelle organizzazioni continuano ad avere attualmente *status* differenti da stato a stato, venendo riconosciute, ad esempio, in Belgio⁹⁰ e non in Italia.

Non v’è dubbio che tale differenza di status sia foriera di trattamenti discriminatori. E il «diritto» all’avvio dell’intesa è stato visto dalla Cassazione, come prima dal Consiglio di Stato, appunto in funzione antidiscriminatoria: «in funzione dell’attuazione dell’eguale libertà religiosa» (punto 6). Ma su questo punto si registra un *qui pro quo*, indotto dal ricordato carattere privilegiario, con ricadute anche nella legislazione unilaterale, della qualifica di «confessione con intesa» e, quindi, dalle externalità negative che essa produce rispetto alle altre confessioni: un caso di scuola in cui la prassi traditrice di un istituto è così forte e costante da trasformarlo in un istituto geneticamente modificato.

Invero, la funzione delle intese, e naturalmente del concordato, non è quella di assicurare l’eguale libertà, ma all’opposto la libertà diseguale, non è antidiscriminatoria ma all’opposto differenziante, non tende al diritto comune ma al diritto speciale: si tratta, infatti, di materie che, riguardando le «specificità delle singole confessioni (...) richiedono deroghe al diritto comune»⁹¹.

9. La causa delle intese

La causa, cioè la giustificazione⁹², delle intese non è, almeno direttamente, quella antidiscriminatoria: che certo può sorgere per effetto delle diverse pattuizioni con l’adozione nelle stesse materie di regole e assetti diversi, talora opposti, a seconda dell’interlocutore confessionale: una forma di neocorporativismo. La

⁸⁵ P. BELLINI, *Il diritto d’essere se stessi. Discorrendo dell’idea di laicità*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 141: il motivo è da ricercare nella «più perentoria vincolatività», derivante dalla soggezione alla divinità, della libertà di coscienza in senso religioso rispetto a quella intesa in senso laico, legata solo ad un «moto di fedeltà verso se stessi» (p. 138).

⁸⁶ «Le associazioni finalizzate alla promozione di un’ideologia filosofica avranno lo stesso status delle comunità religiose». Cfr. S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell’ateismo nell’Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, pp. 79 ss.

⁸⁷ Neppure a semplici fini classificatori: non ha fondamento l’interpretazione (L. BARBIERI, *Stato laico e pluralismo confessionale. Per una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012, pp. 139 ss.) che vede comprese nelle chiese e associazioni religiose solo quelle della tradizione occidentale, fondate sull’elemento della trascendenza.

⁸⁸ F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o «filosofiche» nel Trattato di Lisbona*, in *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, a cura di L. De Gregorio, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 36.

⁸⁹ N. COLAIANNI, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neo-separatismo europeo*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertolino*, I, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 689 ss.

⁹⁰ Cfr. G. CIMBALO, *Appartenenza religiosa e credenze «filosofiche» nella revisione costituzionale del sistema di finanziamento dei culti in Belgio*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1995, pp. 145 ss.

⁹¹ Corte cost. 346/2002, cit. Di *ius singulare* scriveva P.A. d’Avack, *Chiesa cattolica (diritto ecclesiastico)*, voce dell’*Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, p. 960.

⁹² Sulla perdurante funzione della causa e anzi sulla sua estensione dalla teoria del negozio giuridico privato ad ogni atto giuridico cfr. Ferrajoli, *op. cit.*, pp. 264 ss.

loro ragione giuridica, essenziale funzione garantistica di limite al potere altrimenti illimitato di confessioni e stato, è quella di risolvere i problemi che nascono dalla distinzione degli ordini, dal ricondursi cioè delle religioni ad un ordine trascendente quello secolare, per cui i credenti – se è corretto generalizzare un’antica affermazione riferita ai cristiani– «vivono nel mondo, ma non sono del mondo»⁹³. Di qui le costanti pretese confessionali, al cospetto dell’ordinamento statale, di determinare l’ordine della propria soggettività, in particolare l’originarietà del proprio ordinamento, e prima ancora di porre una disciplina esclusiva di determinate materie, di «definire i confini di quest’ultima, secondo una logica che può non corrispondere a quella dell’ordinamento generale»⁹⁴ perché espressiva di valori ritenuti non negoziabili.

Laddove questi problemi non sorgano - vuoi perché i gruppi religiosi neppure rivendichino un ordine proprio, con norme autoprodotte e confliggenti in ipotesi con quelle dello Stato, vuoi perché lo Stato non riconosca a questi gruppi che la soggettività di associazioni interne allo Stato senza dare alcun rilievo alle norme autonome - neppure si pone un problema d’intesa. Se, come nel caso dell’UAAR ma anche di confessioni religiose⁹⁵, si vuole vivere secondo il diritto comune e perseguire anzi l’obiettivo di ridurre anche le confessioni «convenzionate» a questo stato, non si ha bisogno dello strumento dell’intesa. Ricorrere all’intesa in funzione solo e direttamente antidiscriminatoria costituirebbe un atto politicamente viziato da eccesso di potere per la divergenza tra il fine e lo strumento adoperato.

È l’art. 8, co. 1, che funziona da limite al libero o selvaggio dispiegarsi di discipline pattizie che oltrepassino la *ratio diversitatis*: infatti, superato un certo livello di differenziazione – quello giustificato dalla necessità di rimuovere ostacoli di fatto⁹⁶ all’esercizio della piena libertà, negativa e positiva, delle «minoranze» religiose e dei loro aderenti - , le intese creano nei terzi una crisi di astinenza dalle libertà concesse ai loro destinatari, che esige un riequilibrio dei trattamenti pattizi divenuti in effetti privilegiari. I patti in senso lato concordatari sono l’eredità di altri tempi, di lunghi secoli in cui Stato e chiese lottavano per l’egemonia sulle «materie miste», cioè su tutte quelle questioni portatrici di valori ritenuti propri esclusivi da ciascuna delle parti, e prediligevano le pattuizioni, la legge di derivazione bilaterale, piuttosto che le dichiarazioni di diritti, per quanto differenziati possano essere, che toccano tutti i cittadini. Erano i tempi della «costituzione mista», senza sovranità: quella costituzione non scritta, vigente in tutt’Europa prima della rivoluzione francese, ispirata alla moderazione e all’equilibrio tra le componenti sociali e risultante perciò dall’insieme dei patti e degli accordi, che attribuivano a ciascuna di esse diritti e doveri commisurati, limitando gli stessi poteri del re⁹⁷.

Utilizzare le intese in funzione antidiscriminatoria, di un’eguaglianza tra le forze in campo, costituisce una fuorviante sottovalutazione – non solo nella vicenda giudiziaria in esame ma in generale nelle applicazioni operate da dottrina e giurisprudenza⁹⁸ – della portata della principale norma antidiscriminatoria posta a presidio di istituzioni e associazioni religiose, anche reciprocamente: quella contenuta nell’art. 20. Qui si parla in effetti solo di associazioni e istituzioni con fine di religione e di culto, ma, tanto quanto l’art. 19 si applica anche alle concezioni e associazioni ateistiche, a queste si applica anche il consecutivo art. 20⁹⁹, escludendone la sottoposizione a speciali limitazioni legislative relativamente, tra l’altro e in generale, ad «ogni forma di attività».

Se l’art. 8, co. 1, si pone come norma antidiscriminatoria tra confessione e confessione, l’art. 20 si pone come norma antidiscriminatoria tra confessioni religiose e associazioni religiose (comprese quelle ateistiche o agnostiche) per impedire le esternalità negative del trattamento privilegiario ottenuto dalle confessioni, nel loro complesso. La legge unilaterale sulla libertà religiosa avrebbe proprio questa funzione¹⁰⁰.

⁹³ Lettera a Diogneto, Sotto il Monte, Servitium, 1997.

⁹⁴ F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, voce dell’*Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, pp. 52 e 49.

⁹⁵ Quelle, in particolare, «strutturate come semplici comunità di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statute» (Corte cost. 27 aprile 1993, n. 195).

⁹⁶ Per questo collegamento con l’art. 3 cpv. cost. S.

⁹⁷ Sulla «costituzione mista» v. M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, il Mulino, 1999, ed ivi la letteratura citata *passim*, nonché i contributi di Aa. Vv. in *Filosofia politica*, 2005, n. 1.

⁹⁸ Nonostante la sua «funzione “diffusiva” del criterio di parità sostanziale» (S. BERLINGÒ, *Gli enti e il patrimonio della Chiesa, in Concordato e Costituzione. Gli Accordi del 1984 tra Italia e Santa Sede*, Bologna, Il Mulino, 1985, p. 91), come giustamente rileva G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del codice civile*, diretto da E. Gabrielli, III, *Delle persone*, a cura di A. Barba e S. Pagliantini, Torino, UTET, 2013, pp. 342 s.

⁹⁹ F. FINOCCHIARO, *Art. 20*, in *Commentario della Costituzione*, cit., p. 307 (*contra*, senza specifica motivazione, P. CAVANA, *Sullo stato giuridico delle organizzazioni agnostiche nell’ordinamento italiano. La legittimazione all’accesso dell’UAAR*, in *Il diritto di famiglia e dello stato delle persone*, 2005, p. 510).

¹⁰⁰ «Più robusta si delinea la garanzia dell’eguale libertà davanti alla legge di tutte le confessioni religiose, meno pregiudicata risulta la posizione di quelle confessioni cui il Governo neghi la possibilità di concludere un’intesa»: L. D’ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n. 346/2002*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesia-*

La non fruibilità da parte delle organizzazioni non confessionali e atee del regime delle confessioni non impedisce, naturalmente, che il dialogo previsto su scala europea – per vero privo di concrete modalità e perciò finora obliterato¹⁰¹ – avvenga anche su base domestica e raggiunga finanche la dimensione di un accordo¹⁰²: ma si tratterà di eventi che si inscrivono nella ordinaria negoziazione legislativa e privi, quindi, della speciale garanzia apprestata dall'art. 8, co. 3, cost. alle sole confessioni religiose.

L'eguale libertà non è il reagente che trasforma la classe delle organizzazioni con una soggettività religiosa in senso ampio (positivo o negativo) nella notte in cui tutte le vacche sono nere¹⁰³ e, d'altro canto, grazie al combinato disposto degli artt. 19 e 20, oltre che dell'art. 2 cost. – e, in particolare per le associazioni di promozione sociale, dell'art. 27 l. 383/2000 –, tutte quelle organizzazioni sono legittimate a far valere un interesse pubblico, non facente capo rigorosamente all'organizzazione stessa o a suoi aderenti ma afferente agli interessi collettivi relativi alle finalità generali perseguite dall'associazione, come quelli – a seguito di recenti ricorsi proprio dell'UAAR – alla non discriminazione da parte dei pubblici poteri in materia di visite pastorali dei vescovi agli istituti scolastici o di matrimoni cattolici, religiosi o civili¹⁰⁴.

10. Prospettive: le comunità atee come fattore di crisi dell'interpretazione «originalista» dell'art. 8 Cost.

Una vittoria di Pirro, paradossalmente, quella dell'UAAR? Anzi un involontario assist agli avversari, le confessioni religiose, sia pure quelle più «sfortunate», non degnate finora dal Governo dell'avvio di trattative¹⁰⁵, pur avendo richiesto l'intesa?

A situazione sociologica invariata è così: invero, come s'è notato, la stessa UAAR, pur avendo assunto una dimensione collettiva e attiva, *de combat*, e promuovendo cerimonie laico-umaniste di segno apparentemente uguale e contrario ai riti religiosi, come lo sbattezzo, tuttavia ha cura di precisare che esse sono a schema libero, non rituale, e non comunitario. Senonché i riti e soprattutto il senso – nonché, anche se non necessariamente, il luogo – di comunità sono ricorrenti nelle confessioni religiose, poichè, mutuando la definizione di uno dei maggiori teologi del secolo scorso, «la comunità nasce quando i fedeli sono interiormente presenti, quando entrano in contatto reciproco e tutti partecipano dello spazio sacro»¹⁰⁶. Anche sociologicamente, si tratta di una «comunità etica» - frutto di una rete intessuta di «impegni a lungo termine, di inalienabili diritti e di obblighi inevitabili» che offre agli individui la possibilità di «ottenere collettivamente

stica, 2003, pp. 678 ss.; G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in «www.statoe.chiese.it», 2010. Il tema è stato articolatamente affrontato nei contributi raccolti nel volume *Proposte per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di G. Macrì, M. Parisi, V. Tozzi, Giappichelli, Torino, 2010. V. anche il fascicolo speciale di *Coscienza e libertà*, 2012, n. 46. Per un *facsimile* di legge sulla libertà religiosa di credenti, non credenti, agnostici o diversamente credenti si può vedere N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà religiosa costituzionalmente orientato*, in «Il diritto ecclesiastico», 2007, pp. 398 ss.

¹⁰¹ Cfr. i punti critici evidenziati da Margiotta Broglio, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche"*, cit., p. 39, e la decisione del 25 gennaio 2013 (in www.olir.it) del Mediatore europeo, che a seguito di un ricorso presentato proprio dalla Federazione Umanista Europea ([caso 2097/2011/RA](http://caso.2097/2011/RA)) ha invitato la Commissione europea a chiarire le modalità con le quali essa conduce il dialogo con le organizzazioni religiose e non religiose e se necessario a predisporre delle linee guida in merito (v. al riguardo M.C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole, 2, I principi scritti*, Torino, Giappichelli, 2013, pp. 260 s.).

¹⁰² Come auspicato, ma alla stregua dell'inidoneo art. 17 TFUE, da 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 www.statoe.chiese.it, 2011.

¹⁰³ Osserva giustamente C. CARDIA, *Conclusioni. Evoluzione sociale, ateismo, libertà religiosa*, *ivi*, 2011, p. 221, che non è «corretto ammantare di spirito o afflato religioso eventi, azioni, o strutture, che per definizioni non sono religiose, e non vogliono esserlo».

¹⁰⁴ Nel primo caso il ricorso è stato rigettato, il Cons. Stato 1911/2010, cit., avendo ritenuto la visita pastorale avente valore non di atto di culto ma di «testimonianza culturale». Nell'altro caso TAR Campania, 26 ottobre 2011, n. 4978, ha accolto il ricorso dell'UAAR contro il bando del comune di Torre del Greco per un «premio maritaggio a favore di fanciulle bisognose», riservato a cittadini cattolici, coniugati in chiesa di buona condotta morale e civile, certificata dalla Chiesa. La legittimazione a ricorrere dell'UAAR risulta incontestata nella sentenza, la quale dà atto che «correttamente l'associazione ricorrente ritiene, infine, che l'amministrazione comunale avrebbe potuto, invece, legittimamente stanziare le somme in questione per un premio di nuzialità destinato non soltanto ai matrimoni di una determinata confessione religiosa, ma ai matrimoni in generale, dettando condizioni di assegnazione non discriminatorie».

¹⁰⁵ Tale la conclusione del commento alla sentenza della Cassazione di J. Pasquali Cerioli, *Accesso alle intese e pluralismo religioso*, cit.: «Paradossalmente, pertanto, la lunga e sin qui vittoriosa battaglia legale condotta dall'UAAR in materia di accesso alle intese potrebbe essere di giovamento ai gruppi confessionali (minoritari) più che alle associazioni atee».

¹⁰⁶ R. GUARDINI, *Il testamento di Gesù*, Milano, Vita e Pensiero, 1993.

quanto non sono in grado di ottenere individualmente» - o quanto meno «estetica», fatta di «legami senza conseguenze», che non devono «mai ostacolare, nè tantomeno precludere, ulteriori e diverse scelte»¹⁰⁷.

In Italia tanto quanto, come s'è visto, in Francia e in Spagna le associazioni ateistiche non esprimono questa «voglia di comunità», si presentano certamente come fenomeno collettivo ma si muovono nel campo associativo. Basta, tuttavia, gettare lo sguardo fuori continente, oltre Manica e oltre Atlantico, per rendersi conto che la situazione va evolvendo. A Londra quest'anno ha aperto i battenti *The Sunday Assembly*, la prima chiesa ateista (allocata in una chiesa sconosciuta), con un incontro – spettacolo per «disillusioned former believers, nostalgic atheists and anybody searching for a sense of community»¹⁰⁸. L'iniziativa è caduta per vero sotto le critiche sia dei credenti sia degli atei, che vi hanno intravisto una ricerca di pubblicità e hanno contestato l'idea in sé di una chiesa ateista, ma sta di fatto che anche oltre oceano addirittura nel cuore della «Bible Belt», in Louisiana, si sono cominciate a registrare cerimonie tali da essere prese a prima vista per servizi religiosi («80 people drawn by a common conviction. Exhortations to service. Singing and light swaying. An impassioned sermon»), ma erroneamente: «There was just no mention of God»¹⁰⁹.

Emerge da queste iniziative un contrappunto emozionale e comunitario all'ateismo accademico e intellettuale di autori di larga risonanza editoriale come Richard Dawkins and Christopher Hitchens¹¹⁰. Se le tesi di questi ed altri autori si muovono sul piano del pensiero filosofico, suscitando dibattiti intellettuali e iniziative di propaganda – spesso con l'uso secolarizzato di categorie religiose, «reappearing in grotesque and degraded forms»¹¹¹ –, sono piuttosto quelle iniziative comunitarie a dimostrare concretamente che ragione e sentimento non sono contrastanti ma complementari¹¹² e a provocare domande un tempo improponibili perché prive di senso, quali: «Is Atheism a Religion?» o «Should Atheists Pray?»¹¹³.

A differenza di quelli individualisti e/o associati gli ateisti comunitari stanno alimentando un fenomeno nuovo, che dà forme concrete, finora ritenute proprie delle sole tradizioni religiose, all'ateismo e all'agnosticismo: perché, come scrivono i fondatori della *Sunday Assembly*, «even nonbelievers can get together to sing songs, hear great speakers and celebrate the incredible gift of life»¹¹⁴.

Si può parlare addirittura di un «ateismo religioso»? Per Ronald Dworkin nella sua opera postuma¹¹⁵ questa espressione non è un ossimoro. Egli, infatti, distingue nelle religioni abramitiche una parte scientifica (essenzialmente, il creazionismo) ed una parte valoriale e sostiene che «what divides godly and godless religion – the science of godly religion – is not as important as the faith in value that unites them». A livello assoluto la distinzione non è accoglibile nel suo schematismo, che riflette da vicino la situazione americana, giacché la scientificità dei racconti biblici sulla creazione è argomento di propaganda politica della cosiddetta destra religiosa, gremita di «zealous believers» come li chiama Dworkin, ma da tempo non trova sostenitori neppure nella teologia ufficiale¹¹⁶.

Ciò che importa, tuttavia, è che, al cospetto di varie espressioni di ateismo comunitario, un autorevole dibattito filosofico comincia ad interagire con il livello giuridico – istituzionale. D'altro canto, è negli Stati Uniti che oltre cinquant'anni fa la Corte suprema, nello statuire che «neither a State nor the Federal Government can aid those religions based on a belief in the existence of God as against those religions founded on different beliefs», inseriva, sia pure in nota, tra le religioni non teiste anche il «secular humanism»¹¹⁷. E lì

¹⁰⁷ Le definizioni sono di Z. BAUMAN, *Voglia di comunità*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 71 e 64.

¹⁰⁸ Cfr. www.independent.co.uk, 6 January 2013; www.huffingtonpost.co.uk, 29 July 2013.

¹⁰⁹ D. THIER, *In the Bible Belt, Offering Atheists a Spiritual Home*, in «The New York Times», June 23, 2013.

¹¹⁰ C. HITCHENS, *Dio non è grande. Come la religione avvelena ogni cosa*, Torino, Einaudi, 2007; R. DAWKINS, *L'illusione di Dio*, Milano, Arnoldo Mondadori, 2007. Su queste nuove tendenze v. sinteticamente FILORAMO, *op. cit.*, pp. 11 ss.

¹¹¹ J. GRAY, *The atheist delusion*, in *The Guardian*, 15 March 2008. Secondo l'allievo di Isaiah Berlin, «today secular faith is ebbing, and it is the apostles of unbelief who are left stranded on the beach».

¹¹² In America si riscoprono figure esemplari di predicatori che già in passato hanno impersonato questa «combination of passion and rationality»: cfr. S. JACOBY, *The Great Agnostic: Robert Ingersoll and American Freethought*, Yale University press, 2013.

¹¹³ Si tratta di due temi affrontati da autori vari nella celebre rubrica *Room for debate* del *New York Times*, rispettivamente January 22 e June 27, 2013.

¹¹⁴ P. EVANS and S. JONES, *At the Atheist Church, No faith Required*, in *The New York Times*, January 22, 2013.

¹¹⁵ R. DWORKIN, *Religion Without God*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. – London, England, 2013: «the phrase «religious atheism, however surprising, is not an oxymoron» (p. 5). La successiva citazione nel testo è a p. 29.

¹¹⁶ Cfr. ad esempio la Conferenza episcopale tedesca, *Catechismo cattolico degli adulti*, Cinisello Balsamo, Paoline, 1989, p. 108: «La fede nella creazione e la teoria dell'evoluzione non si contrastano allora radicalmente; le affermazioni dell'una e dell'altra offrono risposte a domande diverse; stanno su livelli diversi, ordinate a modi conoscitivi diversi».

¹¹⁷ «Among religions in this country which do not teach what would generally be considered a belief in the existence of God are Buddhism, Taoism, Ethical Culture, Secular Humanism and others»: *Torcaso v. Watkins*, 367 U.S. 488 (1961), fn. 11. Il caso era nato dalla revoca di un impiego pubblico a seguito del rifiuto del Torcaso di dichiarare la propria fede nell'esistenza di Dio, come stabi-

pure e tuttora quell'affermazione non la passa liscia: che la Corte suprema sia «riuscita anche a introdurre una nuova religione, l'umanesimo secolare»¹¹⁸, appare un arbitrio, un'invasione del campo riservato al Congresso, ai sostenitori dell'interpretazione «originalista» del *First Amendment*, secondo la volontà (originale, appunto) dei padri costituenti.

Lo stesso dibattito, con riferimento all'interpretazione «originalista» dell'art. 8 cost. – indubbiamente riferita alle sole confessioni religiose «positive» -, diverrebbe estremamente attuale nel nostro paese nella misura e nell'atto in cui dovessero cominciare ad emergere espressioni comunitarie e rituali di ateismo, che simili a quelle descritte attualmente non si vedono. Nell'ampiamente condivisa, anche da chi scrive, contrarietà ad una «grande riforma» della Costituzione, e men che mai della sua prima parte - e quindi anche del punto richiamato¹¹⁹-, occorrerà allora dar fondo ad un'esplorazione di tutte le risorse che si annidano nel tesoro, anche nascosto, della nostra Costituzione.

to dall'articolo 37 della Declaration of Rights della Costituzione del Maryland.

¹¹⁸ R.H. BORK, *Il giudice sovrano*, a cura di S. Sileoni, Macerata, Liberilibri, 2006, p. 53.

¹¹⁹ Ne aveva auspicato la revisione – in anni in cui il rischio di manipolazioni della Costituzione non si manifestava così intenso come in questi - per garantire egualmente le comunità non religiose o areligiose S. FERRARI, *La nozione*, cit., p. 42.