

Rivista N°: 1/2015
DATA PUBBLICAZIONE: 20/01/2015

AUTORE: Giovanni Di Cosimo*

GLI ATEI COME I CREDENTI? I GIUDICI ALLE PRESE CON UN'ATIPICA RICHIESTA DI INTESA FRA STATO E CONFESIONI RELIGIOSE

1. Atto amministrativo – 2. Orientamenti – 3. Intese e libertà – 4. Eguale libertà religiosa – 5. Il Governo verifica – 6. Il Tar rema contro – 7. Cos'è una confessione religiosa – 8. Autoqualificazione – 9. Credenze religiose e non religiose – 10. Azione politica – 11. Atto politico.

1. Atto amministrativo

Un'associazione di atei e agnostici chiede di regolare i propri rapporti con lo Stato utilizzando lo strumento dell'intesa previsto per le confessioni religiose dal terzo comma dell'art. 8 della Costituzione. Il Governo però nega l'avvio delle trattative. Ne nasce una complessa vicenda giudiziaria che comprende tre pronunce della giustizia amministrativa e una della Corte di cassazione¹.

La vicenda ruota attorno alla qualificazione del rifiuto governativo di avviare le trattative. Inizialmente il Tribunale amministrativo considera che la decisione governativa costituisca un atto politico e dichiara inammissibile per difetto assoluto di giurisdizione il ricorso dell'Unione degli atei e agnostici razionalisti (Uaar). Ma il Consiglio di Stato è di parere oppo-

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata — giovanni.dicosimo@unimc.it

¹ La richiesta di avviare le trattative viene respinta una prima volta nel 1996 con una nota del sottosegretario alla Presidenza del consiglio. Cinque anni dopo, a seguito del ricorso straordinario proposto dall'associazione, il Capo dello Stato annulla la nota, tenuto conto del parere del Consiglio di Stato (n. 3048 del 29 ottobre 1997) secondo cui la competenza spetta al Consiglio dei ministri. Nel 2003 arriva un secondo diniego contro il quale l'associazione ricorre al Tar Lazio che si dichiara incompetente a decidere (sez. I, sent. 12539/2008). Successivamente il Consiglio di Stato annulla con rinvio la sentenza di primo grado (sent. 6083/2011). Il passo successivo è della Presidenza del Consiglio che impugna la pronuncia del Consiglio di Stato chiedendo che sia giudicato inammissibile l'originario ricorso dell'associazione, ma la Cassazione rigetta (Sez. unite civili, sent. 16305/2013). Infine, giunge la seconda decisione del Tar Lazio che respinge nel merito il ricorso dell'associazione (sent. 7068/2014). Peraltro, non è ancora stata detta l'ultima parola perché l'associazione preannuncia un nuovo ricorso.

sto perché manca il requisito oggettivo, ossia la «riconducibilità dell'atto alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri»(il requisito soggettivo consiste nella provenienza dell'atto da un organo di vertice della pubblica amministrazione).

Sul punto torna la Cassazione che si appoggia alla giurisprudenza costituzionale sui limiti di carattere costituzionale e legislativo della discrezionalità politica: «quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio ai fondamentali principi dello Stato di diritto. Nella misura in cui 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» (Corte cost.le, sent. 81/2012). La Cassazione richiama inoltre le previsioni costituzionali relative al diritto di difesa e al principio per cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale, e conclude che il diniego governativo costituisce un atto ricorribile davanti al giudice. La conclusione si inserisce in un consolidato filone giurisprudenziale tendente a restringere l'area degli atti politici.

Nella medesima prospettiva la disposizione del codice del processo amministrativo secondo cui «non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico», non va interpretata nel senso che sottrae al controllo giurisdizionale un'intera categoria di atti pubblici, perché una simile interpretazione contrasta con il principio di legalità sostanziale e impedisce alle persone danneggiate dall'azione illegale dei pubblici poteri di accedere alla tutela giurisdizionale, ma nel senso che al giudice è precluso censurare valutazioni di carattere politico (Messineo 2013, 746).

2. Orientamenti

Nella vicenda Uaar si fronteggiano due orientamenti. Da un lato, quello secondo cui il Governo «è libero di assumere le più ampie determinazioni nella materia dei rapporti con le confessioni religiose, salva la responsabilità politica nei confronti del Parlamento e, in ultima analisi, del corpo elettorale, con la conseguenza che la confessione religiosa che aspiri alla stipula dell'intesa è titolare non già di una situazione soggettiva qualificata, e dunque una pretesa "giustiziabile" alla conclusione dell'intesa, sibbene di un'aspirazione di mero fatto» (Tar del 2008). Dall'altra, quello secondo cui la volontà di una confessione di stipulare l'intesa non può essere «rimessa alla assoluta discrezionalità del potere politico, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà» di cui parla il primo comma dell'art. 8 della Costituzione (Cassazione). La maggiore coerenza con i principi fondanti lo stato di diritto, fra i quali la tutela nei confronti degli atti di esercizio del potere pubblico, rende preferibile la seconda lettura.

Va aggiunto che il primo consegna il tema dei rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose alla esclusiva volontà della maggioranza politica. Si potrebbe obiettare che il contrapposto orientamento della Cassazione porta il giudice ad interferire con il rapporto fiduciario fra Parlamento e Governo e non tiene conto che la scelta dei soggetti da ammettere

all'intesa è necessariamente il frutto di valutazioni di opportunità politica (Pagano 2013). Però l'obiezione trascura come nella procedura di intesa vi siano in ballo anche i diritti di libertà delle minoranze religiose che non possono essere lasciati in completa balia della volontà della maggioranza politica (Guazzarotti 2001), pena un regresso a un sistema ineffettivo di tutela delle libertà. Trascura altresì che il controllo di legittimità si svolge sulla base di parametri costituzionali e legislativi, e che l'Esecutivo ha pur sempre la possibilità di ricorrere al rimedio del conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale (Corvaja 2012, 88).

3. Intese e libertà

I giudici si dividono anche sul punto delle potenziali ricadute della procedura di intesa sul piano delle libertà e dei diritti che i giudici amministrativi escludono e la Cassazione invece ravvisa. La più recente decisione del Tar, quella del 2014, sottolinea come la mancata stipula dell'intesa non incida né sulla libertà di associazione dei componenti il gruppo richiedente l'intesa, né sulle libertà religiosa e di manifestazione del pensiero «che nulla hanno a che fare con le ripetute intese». A sua volta il Consiglio di Stato invita non fare confusione fra art. 8 e art. 19 della Costituzione. A questo fine richiama la sent. 59/1958 della Corte costituzionale che distingue «fra la libertà di esercizio dei culti acattolici come pura manifestazione di fede religiosa, e la organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato».

In realtà quella pronuncia costituzionale non esamina il tema degli effetti del mancato avvio delle trattative sulla tutela della libertà religiosa. Fermo restando che le due disposizioni costituzionali disciplinano aspetti distinti, occorre capire se decisioni prese nell'ambito del procedimento previsto dal terzo comma dell'art. 8 della Costituzione possano determinare conseguenze sulla tutela della libertà riconosciuta dall'art. 19. Un'eventualità che non può essere esclusa a priori, considerato che il sistema delle intese è caratterizzato dal riconoscimento di una serie di misure premiali che possono agevolare il godimento della libertà religiosa degli appartenenti alle confessioni firmatarie (una per tutte: l'ammissione al riparto dei fondi dell'otto per mille). Del resto, una successiva pronuncia costituzionale lo dice chiaramente: «l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario» dell'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, «sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici» previsti dalla legislazione (sent. 346/2002).

Va aggiunto che i più recenti orientamenti della giurisprudenza della Corte Edu tendono a sindacare le politiche promozionali che gli Stati adottano per selezionare i gruppi religiosi, adottando come parametro di giudizio il divieto di discriminazione dell'art. 14 in combinato con l'art. 9 che tutela la libertà di pensiero, di coscienza di religione (Guazzarotti 2012, 388). La giurisprudenza della Corte di Strasburgo sull'art. 9 tutela anche gli atei e valorizza i collegamenti fra i principi di pluralismo, laicità e democrazia (Casuscelli 2011).

4. Eguale libertà religiosa

Negato dai giudici amministrativi, il legame fra intese e libertà è riconosciuto dalla Cassazione che muove dal presupposto che la materia religiosa sia da sempre fra quelle per cui più avvertita è l'esigenza di tutela giurisdizionale. L'argomento ruota attorno al significato del procedimento dell'art. 8 della Costituzione che la Suprema Corte considera funzionale alla «difesa delle confessioni religiose dalla lesione discriminatoria che si potrebbe consumare con una immotivata e incontrollata selezione degli interlocutori confessionali». Il rischio di discriminazioni di cui parla appare chiaro se si pensa che la selezione dà accesso a un pacchetto di privilegi.

La Corte considera le intese uno strumento per assicurare l'eguale libertà religiosa e i principi di laicità e pluralismo. Come è stato osservato, il principio di eguaglianza in materia religiosa e il principio di laicità spiegano l'obbligo per il Governo di trattare con le confessioni religiose che lo richiedano (Zagrebelsky 1993, 108) ed, eventualmente, di stipulare l'intesa laddove non vi siano impedimenti di ordine costituzionale (Corvaja, 2002, 231).

Se riprendiamo la chiave di lettura delle minoranze religiose, il procedimento dell'art. 8 appare funzionale alla tutela dei loro diritti contro il potere della maggioranza politica verosimilmente sensibile agli interessi dei gruppi religiosi maggioritari. In questa prospettiva il procedimento consente di tutelare le minoranze religiose sia a valle, nel senso che una legge che unilateralmente disciplinasse i rapporti con una certa confessione religiosa sarebbe in-costituzionale, sia a monte, nel senso che sottrae i diritti delle minoranze al potere discrezionale di un organo come il Governo che è espressione della maggioranza parlamentare.

Il Consiglio di Stato ritiene invece che il procedimento dell'art. 8 serva a «perseguire il risultato del miglior coordinamento tra l'ordinamento statale e quello delle confessioni interessate (essendo di comune esperienza che quest'ultimo potrebbe essere incentrato anche su principi pregiudiziali e comunque estranei a quelli propri dell'ordinamento statale)». Questa lettura, per la quale il procedimento avrebbe lo scopo di difendere lo Stato da accordi con gruppi *borderline*, è poco convincente perché il procedimento riguarda solo i rapporti con le confessioni i cui statuti «non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano» (art. 8 secondo comma Cost.).

5. Il Governo verifica

La Cassazione parla di «pretesa all'apertura della trattativa e all'implicito riconoscimento della qualità di confessione religiosa». Il riferimento all'implicito riconoscimento può suscitare perplessità, che difatti emergono fra le righe della seconda pronuncia del Tar. Si potrebbe pensare che l'espressione alluda all'automatica acquisizione della qualità di confessione religiosa per effetto dell'avvio della trattativa; qualità che verrebbe rimossa a seguito di una successiva verifica negativa. Ma questa interpretazione presenta lo svantaggio di complicare inutilmente il procedimento.

Più ragionevole è allora ritenere che il riconoscimento della qualifica segua alla verifica, e non il contrario. La stessa Cassazione parla di un «accertamento preliminare relativo

alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa». Le trattative non si aprono neppure laddove all'esito dell'accertamento il Governo giunga alla conclusione che il soggetto che chiede di stipulare l'intesa non è una confessione religiosa. Dunque, l'espressione "implicito riconoscimento" è ingannevole: in realtà il riconoscimento della qualità di confessione religiosa è esplicito nella misura in cui segue ad una verifica preliminare all'apertura delle trattative.

Ciò porta a distinguere tre momenti: 1) richiesta di un soggetto interessato alla stipula di un'intesa con lo Stato, nel nostro caso l'Uaar; 2) verifica da parte del Governo che il soggetto sia effettivamente una confessione religiosa; 3) in caso positivo apertura della trattativa, in caso negativo interruzione del procedimento dato che il terzo comma dell'art 8 della Costituzione fa riferimento alle confessioni religiose. In ciascuno di questi passaggi resta la possibilità per il soggetto richiedente di invocare la tutela giurisdizionale.

6. Il Tar rema contro

La valutazione del Governo in merito alla natura del soggetto che vuole stipulare l'intesa è espressione di discrezionalità tecnica; il Governo è tenuto ad avviare le trattative se dalla valutazione risulta che il soggetto è una confessione religiosa; in questo caso un eventuale rifiuto sarebbe illegittimo. Questo orientamento affermato dalla Cassazione viene formalmente rispettato dal Tar che nel 2014 assoggetta al controllo di legittimità il diniego governativo. Tuttavia, il giudice amministrativo mette in campo due argomenti che sembrano minarne le fondamenta.

In primo luogo, ritiene che il diniego governativo costituisca un «atto avente contenuto oggettivamente politico», lasciando intendere che vi sia una differenza fra atto politico, non ricorribile davanti al giudice, e atto dal contenuto oggettivamente politico, invece ricorribile. La distinzione pare piuttosto artificiosa (non fosse altro perché la prima categoria comprende in sé i caratteri di oggettiva politicità tipici della seconda) e, soprattutto, assume il significato di una presa di distanza dall'orientamento della Cassazione, pur formalmente rispettato. Il riferimento all'oggettiva politicità dell'atto segna piuttosto una linea di continuità con la prima decisione del Tar, quella del 2008.

In secondo luogo, qualifica il diniego governativo come una «decisione di segno negativo, priva di effetti modificativi della realtà giuridica e fattuale». In questo modo supera l'accusa di difetto di forma eccepito dall'Uaar relativamente al mancato utilizzo del decreto del Presidente della Repubblica, ma dimentica che anche le decisioni con le quali i pubblici poteri rigettano un'istanza sono potenzialmente lesive di diritti e dunque debbono essere sottoposte a controllo di legittimità.

L'autorizzazione con decreto presidenziale alla presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere consente un limitato controllo sugli atti governativi, volto a verificare che non sussistano vizi talmente gravi che ne sconsiglino l'esame parlamentare (Paladin 1986, 215). Nel nostro caso manca il presupposto fattuale per la presentazione del disegno di legge dato che il Governo non accetta neppure di iniziare le trattative. Il Tar pensa che il Presidente della Repubblica non possa interloquire in merito a tale rifiuto perché rientra nella

competenza del Governo, mentre potrebbe eventualmente farlo dopo che l'intesa sia stata stipulata. Eppure il controllo presidenziale potrebbe risultare opportuno anche prima della stipula dell'intesa, relativamente all'atto governativo di rifiuto delle trattative, qualora il rifiuto sia palesemente arbitrario e discriminatorio. Senza che qui interessi approfondire il punto, va rilevato come l'intera argomentazione del Tribunale amministrativo presupponga ciò che la Cassazione ha negato: il valore politico dell'atto.

7. Cos'è una confessione religiosa?

Il Tribunale amministrativo giunge alla conclusione che il Governo non abbia esorbitato dalla discrezionalità tecnica perché ha correttamente ripreso il parere dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui per confessione religiosa «si intende generalmente un fatto di fede rivolto al divino vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto nella società tramite una propria particolare struttura istituzionale». Questa conclusione si basa sull'implicito presupposto che esista una definizione condivisa di cosa sia una confessione religiosa. Invece il concetto è non poco controverso in ragione della forte eterogeneità del fenomeno religioso in larga parte conseguenza della comparsa dei cosiddetti "nuovi movimenti religiosi" i quali si discostano dall'esperienza ebraico-cristiana. Ad aumentare l'incertezza è poi la mancanza di una definizione legislativa, la cui necessità si scontra con l'ontologica impossibilità di fissare stabili connotati delle confessioni religiose, e, più in generale, di definire cosa siano i gruppi religiosi, le associazioni religiose, la religione stessa (Consorti 2014a, 102). Per la verità un recente decreto legislativo attuativo di una direttiva comunitaria contempla un'ampia definizione di religione, comprensiva delle convinzioni «non teiste e ateiste», che però è dettata per uno scopo specifico, il riconoscimento dello status di rifugiati (d. lgs. 251/2007 art. 8 che considera la religione uno dei motivi di persecuzione che giustificano il riconoscimento).

La definizione proposta dall'Avvocatura non coglie la complessità del fenomeno perché si incentra sulla fede nel trascendente e nel divino che non sono elementi sempre presenti nell'universo delle religioni. Quel che più conta, esistono ormai soggetti estranei a quella fede che nondimeno sono stati riconosciuti come confessioni religiose e hanno stipulato un'intesa con lo Stato. Una legge del 2012 regola i rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana nonostante che questa non assuma l'esistenza di un essere trascendente. La linea governativa rispetto ai soggetti che non professano una fede nel divino appare dunque incoerente: nel caso dei Buddhisti non è stata invocata quella definizione restrittiva che sta alla base del rifiuto di trattare con l'Uaar.

A sua volta la Corte di Cassazione ha riconosciuto la natura di confessione religiosa a un'organizzazione che non asserisce l'esistenza di un essere supremo (sez. VI pen., 1329/1997). Questa pronuncia sul caso Scientology è stata criticata perché collega alla volontà del costituente la mancanza di una definizione legale di confessione religiosa, quando invece la Costituzione delinea un *proprium* della religione che la rende inassimilabile a forme diverse di pensiero, come quello ateistico, ragion per cui una confessione religiosa è qualcosa di diverso da una confessione "non-religiosa" o "a-religiosa" (Rossi 2014).

Ai fini del nostro discorso interessa un punto meno controverso della pronuncia, dove si sostiene che una definizione di confessione religiosa «non può essere fondata – senza violare norme di diritto costituzionale – esclusivamente sulle concezioni religiose ebraiche, cristiane e musulmane, che finirebbero per escludere le religioni politeiste, quelle sciamaniche o animiste e quelle che, come il Taoismo o il Buddhismo nelle sue varie articolazioni, non promettono al credente la vita eterna col corredo di percorsi di salvezza privilegiati dal rapporto o addirittura dalla particolare grazia di un Dio unico». Il passaggio è rilevante perché evidenzia un aspetto di metodo: dati gli incerti confini del fenomeno religioso, la verifica della natura di confessione religiosa effettuata a partire da una definizione restrittiva escluderà inevitabilmente soggetti che potrebbero essere ricompresi nel novero delle confessioni religiose sulla base di un concetto più comprensivo. È proprio quel che accade nella vicenda Uaar dove il Tar fa propria una definizione basata sul riferimento al divino che determina l'esito del giudizio di legittimità sull'atto di rifiuto governativo.

8. Autoqualificazione

Un metodo alternativo per accertare la natura del soggetto istante si basa su alcuni indici rivelatori della natura di confessione religiosa. Il Tar fa riferimento a due indici suggeriti dalla sent. 195/1993 della Corte costituzionale: 'comune considerazione' e previsioni dello statuto. In entrambi i casi, però, li collega ad una definizione restrittiva restando pertanto dentro l'orizzonte metodologico criticato dalla Cassazione nella sentenza Scientology. Nel primo caso cita la comune considerazione a riprova del fatto che l'Uaar non corrisponde alla definizione; ovvero ritiene che l'associazione non abbia natura di confessione religiosa perché il comune significato di religione è quello – riferito al divino – suggerito dalla definizione. Nel secondo caso, considera che il mancato riferimento dello statuto alla natura di confessione religiosa costituisca una conferma della conclusione discendente dalla definizione restrittiva.

Con il metodo alternativo muta la prospettiva perché gli indici vengono riferiti all'autoqualificazione del soggetto istante piuttosto che a una determinata definizione. Il giudice può rigettare l'autoqualificazione quando gli indici diano esito negativo (tutti o la maggior parte). La scelta di concentrare l'analisi sull'autoqualificazione consente di rispettare la libertà di coscienza delle persone che appartengono al gruppo che invoca l'intesa (Di Cosimo 1998).

Nel nostro caso l'applicazione di questo metodo va incontro alla difficoltà che lo statuto non qualifica l'Uaar come confessione religiosa ma come associazione di promozione sociale. Lo stesso soggetto richiedente l'intesa non si qualifica come una confessione religiosa e dunque non ci sono gli estremi per applicare il metodo. Ciò chiude il discorso che, per altri versi, sembra riaprirsi dal momento che lo statuto definisce altresì l'Uaar un'organizzazione filosofica non confessionale', che «si propone di rappresentare le concezioni del mondo ra-

zionaliste, atee o agnostiche, come le organizzazioni filosofiche confessionali rappresentano le concezioni del mondo di carattere religioso»². Il giudice amministrativo ha però gioco facile nel rilevare che in questo modo l'Uaarsi colloca al di fuori delle confessioni religiose. Alla posizione del Tar si potrebbe opporre che la previsione dello statuto va interpretata nel senso che assimila l'Uaar alle confessioni religiose sulla base della comune appartenenza alle 'organizzazioni filosofiche'. Ma, a sua volta, tale interpretazione va incontro all'obiezione che il concetto di 'organizzazioni filosofiche' non può essere considerato fungibile a quello di 'confessioni religiose' ai fini del terzo comma dell'art. 8 della Costituzione.

9. Credenze religiose e non religiose

A favore dell'applicazione del metodo alternativo si potrebbe invocare la circostanza che nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, che costituisce il primo passo della vicenda poi approdata nelle aule dei tribunali, l'Uaar si definisca una confessione religiosa (Croce 2014), e che faccia la medesima cosa nel ricorso al giudice amministrativo, come riferisce il Tar nella sentenza del 2014. Esistono dunque due tipi di documenti nei quali l'associazione fa affermazioni contraddittorie in merito alla propria natura. Sarebbe tuttavia inappropriato far prevalere l'affermazione contenuta nei ricorsi per la ragione che uno degli scopi tipici dello statuto è proprio quello di qualificare la natura delle associazioni (senza dire che l'affermazione dei ricorsi è sospetta essendo formulata in vista dell'ottenimento in via giudiziaria del risultato di avviare le trattative per l'intesa). Ad ogni modo, anche ammettendo che l'indicazione dei ricorsi prevalga su quella dello statuto, l'utilizzo degli indici suggeriti dalla Corte costituzionale nella sent. 195/1993 porterebbe comunque a negare la qualità di confessione religiosa dell'Uaar. Infatti l'associazione: a) ha uno statuto che non delinea i caratteri di una confessione religiosa; b) non gode di una comune considerazione in tal senso; c) a quel che risulta non ha conseguito precedenti riconoscimenti pubblici sul punto.

Se poi volessimo aggiungere altri test il risultato non cambierebbe: l'associazione non ha un'organizzazione istituzionale intesa nel senso di un apparato gerarchico-sacerdotale; non ha un libro sacro; non propone una concezione legata alla trascendenza e alla divinità; non prevede riti (il sito dell'associazione a proposito dello "sbattezzo" precisa che «l'Uaar non organizza controriti»).

Insomma, l'idea che la libertà negativa di religione possa dar luogo a confessioni in modo speculare a quella positiva non trova conferme se messa alla prova dei criteri elaborati dalla giurisprudenza italiana. Mentre la libertà individuale degli atei e agnostici è stata riconosciuta in via interpretativa dalla Corte costituzionale (a partire dalla sent. 117/1979 secondo cui «il nostro ordinamento costituzionale esclude ogni differenziazione di tutela della libera esplicazione sia della fede religiosa sia dell'ateismo»), stenta ad affermarsi l'orientamento

²La frase riportata nel testo non si trova più nello statuto ma è ora contenuta in un documento dell'associazione, la "Dichiarazione sulla natura dell'Uaar", compreso nelle tesi modificate dal congresso del novembre 2013 (<http://www.uaar.it/uaar/dichiarazioni>).

favorevole alla parificazione a livello collettivo, fra credenze religiose e non religiose organizzate, che è invece riconosciuta sul piano del diritto europeo e internazionale (Margiotta Broglio 2013, 13), e da alcuni stati europei (Coglievina 2011, 74 ss.). Non si è ancora imposta quella linea di interpretazione evolutiva che garantirebbe l'eguaglianza tra credenti e non credenti ricomprendendo l'ateismo nella categoria delle confessioni religiose (Croce 2012 b). Una linea che estende agli atei, tanto singoli quanto associati, le garanzie costituzionali di cui godono i credenti (Fiorita, Onida 2011). A conclusione di questo punto va per completezza aggiunto che la via più lineare per ottenere tale risultato passa per l'estensione legislativa alle organizzazioni ateistiche di misure promozionali come la partecipazione al riparto dell'otto per mille, la cui concessione verrebbe così slegata dallo strumento dell'intesa (Florin 2011, 111).

10. Azione politica

In questi anni, perdurando la mancanza di una legge generale, le crescenti richieste di libertà in materia religiosa si sono scaricate sulle intese (Consorti 2014b, 113 ss.). Alla luce di tale dato di sfondo, occorre domandarsi perché un'associazione che nello statuto non si definisce confessione religiosa chieda di stipulare un'intesa con lo Stato riservata alle confessioni religiose. Nel sito dell'associazione si legge che la richiesta viene avanzata «al fine di porre fine alle discriminazioni nei confronti di atei e agnostici». Ciò indica che l'obiettivo non è tanto regolare i rapporti reciproci con lo Stato, quanto, attraverso la ricerca di tale regolazione, contestare le misure di favore per le confessioni in regime di intesa con lo Stato (Alicino 2013a, 234). L'esistenza di norme promozionali in favore delle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa spiega la strategia dell'associazione. L'Uaar vuol evidenziare le discriminazioni derivanti dal concreto assetto del sistema delle intese, vuol far esplodere le contraddizioni che comporta. Ma l'invocazione dell'intesa solo in funzione antidiscriminatoria si presta all'obiezione di costituire un atto politico viziato per divergenza fra il fine e lo strumento adoperato (Colaianni 2014, 15).

A questo rilievo si potrebbe replicare che la richiesta di stipulare l'intesa va ricondotta all'attività dell'associazione di diffusione di idee e principi miranti a scardinare le credenze sull'esistenza del divino e della dimensione ultraterrena. La parità di trattamento conseguibile per mezzo dell'intesa sarebbe funzionale a tale attività simmetrica al proselitismo delle chiese. Resta il fatto, però, che la richiesta appare più legata al fine politico di contestare il sistema delle intese piuttosto che al fine culturale di diffondere idee e principi (senza dire che la seconda ipotesi è contraddittoria perché presuppone l'utilizzo di strumenti che si vorrebbero abolire).

11. Atto politico

Mentre l'avvio delle trattative costituisce una decisione amministrativa, l'approvazione della legge sulla base dell'intesa costituisce una scelta politica (il punto è sottolineato tanto

dal Consiglio di Stato quanto dalla Cassazione). L'apertura delle trattative ricade sotto una decisione amministrativa, l'eventuale recepimento in legge è il risultato di una decisione politica.

Tuttavia, una volta affermata la copertura giurisdizionale della fase davanti al Governo, occorre domandarsi se quella davanti al Parlamento sia assolutamente discrezionale. Anche in questa fase, infatti, sussiste un'esigenza di tutela dei gruppi religiosi, tanto che si è ipotizzato lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale (Guazzarotti 1996). Altrimenti dovremmo concludere che i rapporti dello Stato con le minoranze religiose siano rimessi alla discrezionale volontà della maggioranza parlamentare con il rischio di discriminazioni che ciò comporta. La vicenda dei Testimoni di Geova è emblematica: nonostante che l'intesa sia stata firmata il 4 aprile 2007, non è ancora intervenuta la legge, approvata invece per altre confessioni, come l'Unione Buddhista Italiana, che hanno firmato col Governo lo stesso giorno.

L'esigenza di tutela dei gruppi religiosi spiega la necessità di una maggiore coerenza fra le due fasi del procedimento disciplinato dal terzo comma dell'art. 8 della Costituzione, quella governativa e quella parlamentare. Si potrebbe pensare che in forza della natura politica della decisione parlamentare, tale elemento di politicità dovrebbe caratterizzare anche la fase governativa (Canonico 2012). Ma più plausibilmente vale il contrario: le esigenze di tutela che giustificano il regime della prima fase, sussistono anche in quella parlamentare, sia pure in forma diversa. Insomma, la tesi della tutela giurisdizionale della fase davanti al Governo spinge a riconsiderare almeno in parte la tesi dell'assoluta politicità della fase davanti al Parlamento.

Bibliografia

- ALICINO F., (2013a) *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Bari
- ALICINO F., (2013b), *Le intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 49 ss.
- ANGELETTI S., (2004), *L'intesa tra lo Stato italiano e l'Unione Buddhista Italiana*, in *olir.it*
- BARBIERI L., (2014), *Una proposta a geometria variabile. Qualche riflessione sulla sentenza del TAR Lazio n.7068 del 3 luglio 2014 e sul caso U.A.A.R.*, in *Osservatorio AIC*, n. 3
- BERTOLINI F., (2012), *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum di quaderni costituzionali*.
- BERLINGÒ S., (2014), *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *statoechiese.it*, n. 4
- BILANCIA F., (2012), *Ancora sull'«atto politico» e sulla sua pretesa insindacabilità giurisdizionale. Una categoria tradizionale al tramonto?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1163 ss.
- BILOTTI D., (2011), *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato dell'International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *statoechiese.it*

- CANONICO M., (2012), *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in *statoechiese.it*, n. 15
- CARDIA C., (2011), *Evoluzione sociale, ateismo, libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 213 ss.
- CASUSCELLI G., (2011), *Convenzione europea, giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?*, in *statoechiese.it*
- CERULLI IRELLI V., (2009), *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Diritto pubblico*, 101 ss.
- COGLIEVINA S., (2011), *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 51 ss.
- COLAIANNI N., (2004), *L'intesa con i Buddhisti*, in *olir.it*
- COLAIANNI N., (2014), *Ateismo e combate intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4
- CONSORTI P., (2014a), *Diritto e religione*, Roma-Bari
- CONSORTI P., (2014b), *1984-2014: le stagioni delle intese e la «terza età» dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 91 ss.
- CORVAJA F., (2002), *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quaderni costituzionali*, 227 ss.
- CORVAJA F., (2012), *Il sindacato giurisdizionale sugli atti politici*, in *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, a cura di P. Bonetti, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti, Torino
- CROCE M., (2012a), *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa
- CROCE M., (2012b), *I non credenti*, in *Forum di Quaderni costituzionali*.
- CROCE M. (2014), *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.-Governo in merito alla richiesta di un'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.*, in corso di pubblicazione in *neldiritto.it*
- DI COSIMO G., (1998), *Alla ricerca delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 421 ss.
- DI COSIMO G., (2000), *Coscienza e Costituzione*, Milano
- DI MUCCIO G., (2013), *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di cassazione, sez. unite civ., sentenza 28 giugno 2013, n. 16305*, in *Federalismi.it*, n. 20
- FASCIO L., (2012), *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'Uaar (Unione degli atei e degli agnostici razionalisti)*, in *Foro amministrativo – Consiglio di Stato*, n. 5, 1204 ss.
- FIORITA N., ONIDA F., (2011), *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 15 ss.
- FLORIS P., (2011), *Ateismo e Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 87 ss.
- GUAZZAROTTI A., (1996), *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3920 ss.

- GUAZZAROTTI A., (2001), *Giudici e minoranze religiose*, Milano
- GUAZZAROTTI A., (2012), *Art. 9 in Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, a cura di Bartole S., De Sena P., Zagrebelsky V., Padova
- MANCUSO A.S., (2010), *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *statoechiese.it*
- MARGIOTTA BROGLIO F., (2013), *Un'intesa per gli atei?*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 1-2, 11 ss.
- MESSINEO D., (2013), *Atti politici, stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 717 ss.
- PAGANO F.F., (2013), *Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 864 ss.
- PALADIN L., (1986), *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV
- PARISI M., (2014), *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in *statoechiese.it*, n. 36
- PASQUALI CERIOLI J., (2012), *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 *statoechiese.it*, n. 12
- PASQUALI CERIOLI J., (2013), *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in *statoechiese.it*, n. 23
- PETRANGELI P., (2012), *L'approvazione delle nuove intese con le confessioni religiose: un percorso accidentato forse prossimo a conclusione*, in *Rivista AIC*, n. 1
- ROSSI E., (2014), *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *statoechiese.it*, n. 27
- TROPEA G., (2012), *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto amministrativo*, n. 3, 329 ss.
- ZAGREBELSKY G., (1993), *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di Tozzi V., Salerno.