



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI SCIENZE GIURIDICHE

(SCUOLA DI GIURISPRUDENZA)

**DOTTORATO DI RICERCA IN SCIENZE GIURIDICHE
XXXI CICLO**

TESI DI DOTTORATO

**Libertà religiosa e dimensione collettiva della
libertà di non credere.
Nuove tensioni e prospettive**

Coordinatore

Ch.mo Prof. Geminello Preterossi

Tutor

Ch.mo Prof. Giuseppe D'Angelo

Dottoranda

Dott.ssa Mariangela Galiano

Anno Accademico 2017/2018

LIBERTÀ RELIGIOSA E DIMENSIONE COLLETTIVA DELLA LIBERTÀ DI NON CREDERE. NUOVE TENSIONI E PROSPETTIVE

INDICE

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

LE NUOVE PROIEZIONI GIURIDICHE DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA NEL CONTESTO MULTIRELIGIOSO E MULTI CULTURALE

1.1 La libertà religiosa tra teoria e prassi.....	pag.2
1.2 Libertà religiosa e trasformazioni del contesto sociale e giuridico.....	pag.7
1.3 La libertà religiosa nell'età dei "nuovi" diritti.....	pag.9
1.4 Libertà religiosa e libertà di coscienza.....	pag.13
1.5 Libertà religiosa e laicità.....	pag.21

CAPITOLO II

LA LIBERTÀ RELIGIOSA COME LIBERTÀ DI NON CREDERE. LA DIMENSIONE COLLETTIVA DELL'ATEISMO

2.1 Il ruolo centrale e costruttivo della libertà religiosa nell'assetto costituzionale.....	pag.28
2.2 L'interpretazione dell'art. 19 Costituzione.....	pag.32
2.3 Dimensione individuale e dimensione collettiva della libertà religiosa.....	pag.36
2.4 La tutela della libertà religiosa e la tipicità del diritto ecclesiastico italiano.....	pag.40
2.5 Libertà religiosa "negativa".....	pag.43
2.6 La dimensione collettiva dell'ateismo.....	pag.52
2.7 Il diritto sovranazionale europeo: legalità convenzionale e legalità eurocomunitaria.....	pag.62
2.8 Credenza di fede e convinzione personale nell'art. 9 della Convenzione EDU.....	pag.67
2.9 Chiese e organizzazioni filosofiche e non confessionali nell'art. 17 TFUE.....	pag.72
2.10 Il «Dialogo aperto, trasparente e regolare».....	pag.80

CAPITOLO III
LIBERTÀ RELIGIOSA ED EGUALE TUTELA DELLE OPZIONI DI FEDE. L'IMPATTO
DISTORSIVO DELLA BILATERALITÀ PATTIZIA

3.1	Le ragioni dell'interesse per la bilateralità pattizia e i suoi sviluppi.....	pag.85
3.2	Il principio della bilateralità pattizia e i suoi strumenti.....	pag.86
3.3	La giustificazione costituzionale e il suo incerto significato.....	pag.91
3.4	Bilateralità pattizia e confessioni diverse dalla cattolica. Il sistema delle intese.....	pag.95
3.4.1	Aspetti procedurali.....	pag.98
3.4.2	L'omologazione dei contenuti e gli effetti sostanziali della bilateralità.....	pag.102
3.4.3	Il tema dell'accesso alle trattative e i problemi di qualificazione giuridica.....	pag.105
3.5	Gli esiti della bilateralità pattizia. La costruzione di un sistema diseguale di tutela della libertà religiosa.....	pag.114
3.6	La crisi della bilateralità pattizia	pag.118
3.7	La necessità di un recupero costituzionalmente compatibile.....	pag.120
3.8	Le difficoltà dell'ordinamento in assenza di una definizione di "confessione religiosa"	pag.123

CAPITOLO IV
LE NUOVE TENSIONI. IL CASO UAAR TRA ESECUTIVO E GIUDIZIARIO

4.1	Premessa.....	pag.139
4.2	L'Unione degli atei agnostici razionalisti italiani (UAAR) e le sue attività.....	pag.142
4.3	La richiesta di accesso all'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.....	pag.149
4.4	Il diniego del Governo e la decisione del TAR lazio.....	pag.151
4.5	La posizione del Consiglio di Stato.....	pag.154
4.6	...e quella della Corte di Cassazione.....	pag.159
4.7	Il nuovo intervento del TAR Lazio.....	pag.165

CAPITOLO V
LA POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

5.1	Le ragioni del Governo italiano sul conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato.....	pag.171
5.2	La decisione della Corte Costituzionale.....	pag.174
5.3	La funzione del principio pattizio nell'ottica del giudice delle leggi.....	pag.177
5.4	La potestà decisionale del Governo come "filtro" all'accesso alle trattative.....	pag.180
5.5	Le valutazioni della dottrina.....	pag.182
5.6	La sentenza della Corte Costituzionale in vista di una legge sulla libertà religiosa.....	pag.185

5.7 Spunti di collegamento tra le sentenze n. 52 e 63 del 2016 della Corte Costituzionale...pag.188

CAPITOLO VI

SPUNTI RICOSTRUTTIVI E DI PROSPETTIVA

6.1 Un duplice versante.....	pag.194
6.2 Il prosieguo giudiziario del caso UAAR e le sue incerte prospettive.....	pag.194
6.3 Il caso UAAR nell'alveo dell'art. 9 della Convenzione EDU.....	pag.196
6.4 I precedenti giurisprudenziali della Corte EDU.....	pag.199
6.5 Il contesto eurounitario. L'art. 17 TFUE.....	pag.208
6.6 Il versante interno. L'ateismo organizzato e la mancanza di una legge generale.....	pag.213
6.7 L'attuazione della Costituzione attraverso la legge generale: attualità di una idea ricorrente.....	pag.214
6.8 Proposte recenti.....	pag.221
6.9 La ripresa del dibattito. La proposta della Commissione di studio Astrid.....	pag.225
6.10 Le considerazioni delle organizzazioni filosofiche e non confessionali.....	pag.227
6.11 Il permanere delle divergenze sulla fondatezza e sulla reale efficacia di intervento legislativo generale	pag.231
6.12 Il possibile contributo in termini di maggiore tutela dell'ateismo organizzato.....	pag.236
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	pag.239
BIBLIOGRAFIA.....	pag.240

INTRODUZIONE

«Il dibattito sulla libertà religiosa, pur sostanziandosi in una notevole molteplicità di studi e di convegni, ha avuto esiti spesse volte deludenti. Ai numerosi interventi, corrispondono, infatti, risultati modesti, sia sul piano teorico che pratico (...) dimostrando quanto difficile sia, ancor oggi, l'attuazione della libertà religiosa (...). Nonostante si vada incontro a un più accentuato pluralismo religioso, il nostro ordinamento dimostra di non avere i mezzi per farvi fronte a causa della tardiva attuazione degli impegni costituzionali e per le carenze stesse della legislazione ordinaria»¹.

Con queste parole, Mario Tedeschi introduceva le difficoltà, teoriche e pratiche, della libertà religiosa agli inizi di questo secolo.

Esse sono, in tutta evidenza, ancora attuali, dal momento che si richiamano a fenomeni divenuti nel corso degli anni particolarmente significativi.

Si può in effetti dire che l'insoddisfazione, non solo degli operatori giuridici e degli esperti di settore, per l'attuale approccio al tema della libertà religiosa sia cresciuta di pari passo con il sempre più incisivo modificarsi della nostra società in senso multireligioso e multiculturale.

Questa tesi di dottorato prende spunto proprio dalle difficoltà odierne della libertà religiosa, per come rese più evidenti dall'emersione di nuove istanze di tutela ad essa correlate, e si sofferma su un particolare aspetto problematico, quello della libertà di non credere e della sua proiezione collettiva.

E' un tema che si è riproposto all'attenzione del dibattito scientifico per effetto della richiesta avanzata dall'Unione Atei Agnostici Razionalisti Italiani volta all'ammissione alle trattative per la stipula dell'intesa ex art. 8, comma 3., Cost. e, soprattutto, della vicenda giudiziaria che è conseguita al diniego governativo.

¹ M. TEDESCHI, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in *La Libertà religiosa*, a cura di Mario Tedeschi, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2002, pp. 9-11.

La tesi è precipuamente dedicata all'analisi approfondita di questa vicenda e delle più significative pronunce della giurisprudenza che è intervenuta al riguardo ovvero, in particolare, della giustamente nota Corte Cost. n. 52/2016 ma si propone, quale ulteriore obiettivo, di collocarla in un più ampio contesto di nessi e interrelazioni giuridiche di sistema.

Si spiega così l'articolazione complessiva del lavoro, che si compone di sei capitoli.

Il primo vuole assumere una funzione introduttiva generale, dal momento che è dedicato ad una generale ricostruzione delle nuove proiezioni giuridiche della libertà religiosa nell'odierno contesto multireligioso e multiculturale.

Seguono, da un lato, un'analisi generale del rapporto tra tutela costituzionale della libertà religiosa e libertà di non credere, nella sua proiezione collettiva (capitolo II) e, dall'altro lato, (capitolo III).

I capitoli IV e V vogliono costituire la parte centrale del lavoro. Essi sono dedicati alle più recenti tensioni della libertà di non credere, nella sua dimensione collettiva.

Il riferimento è quindi proprio alla vicenda giudiziaria che ha visto coinvolta l'UAAR, a seguito del diniego governativo frapposto alla sua richiesta di ammissione alle trattative per la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, comma 3, Cost. In particolare, l'attenzione del capitolo VI è doverosamente rivolta alla già ricordata sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016 ed al dibattito che ne è conseguito.

L'ultimo capitolo, il VI, prova a tirare le fila del discorso e a delineare – in via del tutto provvisoria – alcune prospettive, non solo relative alla specifica vicenda dell'UAAR (e cioè al suo prosieguo innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo) ma di ordine più generale.

In effetti, non è azzardato ritenere che la vicenda oggetto di analisi assuma una portata di principio e testimoni tutte le difficoltà che il nostro ordinamento giuridico incontra nel difficile contemperamento tra le esigenze della libertà e quelle dell'autorità.

CAPITOLO I
LE NUOVE PROIEZIONI GIURIDICHE DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA NEL
CONTESTO MULTIRELIGIOSO E MULTI CULTURALE

1.1 LA LIBERTÀ RELIGIOSA TRA TEORIA E PRASSI

La libertà religiosa viene oggi declinata attraverso nuove formule giuridiche ricche di molteplici e a volte contrastanti contenuti¹, e definita dalla dottrina come il «frutto complessivo della civiltà connaturato al diritto alla coscienza che eleva la cultura delle persone»,² il cui effetto è destinato a ripercuotersi non soltanto sullo Stato, ma anche su tutti i cittadini, anche se non aderenti ad un qualche credo religioso³.

Tale libertà ha saputo rinnovarsi con il passare del tempo e arricchirsi di tematiche sempre più ampie, slegate dall'originario significato positivo (ormai limitato ad una

¹ Sulla ricostruzione progressiva del diritto alla libertà religiosa si vedano: F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano, 1911; ID, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, ed. Il Mulino, Bologna, 1992; G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Cacucci, Milano, 1957, P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico*, I, Giuffrè, Milano 1978; A. VITALE, *Regolamentazione della libertà religiosa*, in *Ius Ecclesiae*, n. 2 del 1997; S. LARICCIA, *Libertà religiosa: una nuova attuazione dell'art. 8, comma 3, Cost.*, in *Foro Italiano*, n.10/2000; G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, Luigi Pellegrini ed., Cosenza, 2001; M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi scritti principi non scritti regole. Quaderno 1. I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007; A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia un percorso incompiuto*; Carocci ed., Roma, 2012; M. MADONNA, *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post unitaria*, in *Nuovi studi di diritto ecclesiastico e canonico*, collana diretta da A. G. CHIZZONITI, La Libellula, Trecase, 2012; V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012; G. D'ANGELO, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015;

² Cfr. C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascese e crisi dei diritti umani*, in www.statoechiese.it, n.22/2016, pag.8.

³ Tale libertà però nel corso degli anni non è stata declinata sempre allo stesso modo, ma anzi si è modificata anch'essa con il passare del tempo e con l'evoluzione storico-sociale. In particolare, con l'unità d'Italia si è assistito ad una sua interpretazione limitata alla sola forma individuale, che poi è stata a sua volta compressa dallo Stato fascista e riammesso con l'avvento dei Patti Lateranensi e la Legge sui culti ammessi. Oggi invece, per via di tutta una serie di fenomeni, (quali ad esempio l'ondata di flussi migratori, l'integrazione multi-etnica ed il multiculturalismo), non si può più prescindere da una libertà religiosa che sia esercitata anche a livello collettivo, anche grazie al superamento della concezione, ormai superata di certo, della perfetta sovrapposizione tra la religione e la coscienza, che limitava le scelte religiose e di fede ad un intimo convincimento interiore, non condivisibile con gli altri o con la collettività. Per un approfondimento sul tema della libertà di coscienza nel diritto canonico si rimanda a P. LO IACONO, *Ulteriori considerazioni in tema di impegno politico, libertà di coscienza e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico. Analizzando la documentazione relativa alle vicende di un parroco*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, vol. 37, n. 3/2008. Dello Stesso autore, per un approfondimento sempre sul tema della libertà religiosa: *La tutela della libertà religiosa dei prigionieri di guerra*, in M. TEDESCHI (a cura di) *La libertà religiosa*, tomo I, Rubbettino, Soveria Manelli, 2002.

veste pietrificata) dalle quali discende una tensione evolutiva innegabile, portatrice di una ventata fresca di atipiche declinazioni⁴.

Di contro vi è il rischio di limitare tale libertà alla mera sfera teorica e di principio, slegandola dai casi concreti ai quali invece è strettamente connessa, per i quali, è impellente fornire concrete soluzioni⁵.

In effetti, la problematicità di fondo alla quale si va incontro è quella derivante dalla difficile interpretazione del concetto di libertà religiosa stessa, la quale ad una prima e rapida lettura appare essere portatrice di una serie di concetti secolari dall'univoco significato, ma che invece nasconde una difficile declinazione, derivante dalle variabili delle quali essa si compone, tutt'altro che chiare e coerenti⁶.

Si tratta dunque di un concetto solo apparentemente semplice, invece ricco di molteplici connessioni e foriero di svariate combinazioni di situazioni eterogenee tra di loro⁷.

Tale considerazione tiene ovviamente anche conto sia del fatto che negli ultimi anni sta crescendo in modo esponenziale il numero delle persone che non credono⁸ o che si professano apertamente atee, sia del fatto che al contempo si sta verificando un rinnovamento epocale dello scenario culturale globalmente diffuso⁹.

⁴ Si ricorda infatti come il fascismo abbia lasciato in eredità alla Repubblica un assetto di rapporti tra Stato e confessioni religiose profondamente diverso rispetto all'epoca liberale, nonché abbia fatto emergere l'urgenza di una rilettura della libertà religiosa non più incentrata sullo stato, quanto sugli individui e un superamento del rigido confessionismo presente in nome della rivalorizzazione dell'idea di laicità. In tal senso A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia un percorso incompiuto*, Carocci, Roma, 2012, pag. 41.

⁵ Cfr. M. TEDESCHI, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in M. TEDESCHI (a cura di) *La libertà religiosa*, tomo I, Rubbettino, Soveria Manelli, 2002, pag.12.

⁶ Si veda: M. RICCA, *Dike meticcias. Rotte di diritto interculturale*, Rubbettino, Soveria Manelli, 2008.

⁷ Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 13.

⁸ Cfr. G. CIMBALO, *Contributo allo studio dell'Islam in Europa*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertano*, Giappichelli, Torino, 2011, pag. 67.

⁹ Nonostante la considerazione, condivisa da parte della dottrina, per la quale in Occidente sia stato lo stesso Stato contemporaneo a restituire importanza agli ordinamenti delle chiese nella vita individuale e nelle relazioni tra gli uomini, non soltanto in termini di fedeltà a un credo. Così P. RESCIGNO, *Pluralità di ordinamenti ed espansione della giuridicità*, in *Fine del diritto?* (a cura di) P. ROSSI, Il Mulino, Bologna, 2009, pag. 83.

Ci si trova infatti improvvisamente a dover fare i conti con una mescolanza di culture, fedi ed etnie, coattivamente chiamate ad integrarsi su un territorio divenuto d'un tratto multietnico¹⁰ e multiculturale¹¹, in un contesto storico, e ciò non è da meno, caratterizzato da una crisi economico-finanziaria che ha colpito il panorama globale¹².

Tra gli elementi più significativi di questo nuovo scenario culturale e sociale un posto di rilievo è occupato dalla dimensione statale, chiamata a rispondere alla crisi della tradizionale sovranità¹³ dello Stato.

Risposta che però si rivela inadeguata per via dell'incapacità dello Stato di individuare e perseguire efficacemente gli interessi delle collettività più ristrette attraverso un'azione concreta dei propri enti esponenziali, ormai sempre più insofferenti verso le imposizioni da parte del potere centrale¹⁴.

¹⁰ Si veda sul tema M. D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Pellegrini Ed., Cosenza, 2018, pag. 9, per la quale "il modello interculturale si pone come nuovo paradigma di *governance* delle diversità al fine di prevenire eventuali discriminazioni nel bilanciamento dei diritti fondamentali in concorrenza".

¹¹ Cfr. N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag.14; S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiose, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

¹² Sull'argomento si vedano: M. C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002; S. HOLMES-C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, (trad. italiana di E. CAGLIERI), Il Mulino, Bologna, 2000.

¹³ Per autorevole dottrina infatti assieme alla sovranità dello Stato oggi ad essere entrata in crisi è anche la concezione moderna del diritto, costruito sui criteri di unità e coerenza dell'ordinamento giuridico. Sull'argomento: N. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2002; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 1997; R. RUFFINI, *Istituzioni, società, Stato: Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1991. In buona sostanza dunque lo Stato, inevitabilmente influenzato da una serie di fattori di recente emersione (quali ad esempio il progresso tecnologico, lo sviluppo dei flussi informativi o la globalizzazione in generale) appare sempre meno idoneo a farsi carico in mood efficace delle problematiche e delle istanze di protezione dell'attuale società contemporanea, le quali non sono più limitabili all'interno dei confini nazionali, perché influenzate da eventi e circostanze che si producono all'esterno dello Stato. In tal senso si veda G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 5. Per approfondimenti sul tema si rimanda anche a ID, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Nazionali, Napoli, 2003; M. C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

¹⁴ È però necessario precisare come ad influenzare la coesione e ad incidere negativamente sull'omogeneità sociale e culturale dello Stato abbiano pesato i recenti fenomeni migratori, portatori di una serie di conflittualità perlopiù legate all'insorgere di conflitti di interessi tra i vari gruppi presenti sullo stesso territorio. Cfr. N. FIORITA, *Il riconoscimento della giurisdizione religiosa nella società multiculturale*, in F. ALICINO, *Il costituzionalismo di fronte all'islam. Giurisdizioni*

In un quadro così descritto, anche la politica contribuisce al processo d'integrazione in corso, mediando fra le divergenze della popolazione, con lo scopo di bilanciare le specificità culturali delle singole comunità con la tutela universale dei diritti umani¹⁵, che rappresenta la costante dei vari ordinamenti giuridici nazionali¹⁶.

Tale operazione è ovviamente connessa con un'eguale distribuzione di diritti e libertà nei confronti di tutti i cittadini, non solo dei fedeli¹⁷, in linea con la progressiva erosione in atto dei modelli ecclesiastici classici di collaborazione tra Stato e Confessioni¹⁸ e della idea concordata di laicità¹⁹.

Diversamente in passato, nonostante non mancassero all'interno delle varie dimensioni territoriali nazionali una molteplicità di strumenti volti alla tutela dei diritti fondamentali, esisteva, in modo particolare per i paesi occidentali, un sistema generale di cooperazione e gestione della libertà religiosa, che la rendeva univoca ed omogenea, seppure rapportata ai variegati soggetti coinvolti²⁰.

alternative nelle società multiculturali, Bordeaux, Roma, 2016, secondo i quali, i recenti cambiamenti emersi a seguito dell'incremento dei flussi migratori operano in una duplice direzione: da una parte facendo appunto emergere conflitti inediti, e dall'altra, modificando le sembianze di problematicità più risalenti, tanto da spingere il legislatore a fornire risposte nuove ed efficienti in risposta ai cambiamenti in atto.

¹⁵ Per approfondimenti sul tema si rimanda a M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipato: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2003. Diversamente, non mancano dottrine che invece individuano, sulla scorta della Costituzione, la presenza di concezioni diverse da quella del pluralismo, sia di tipo organicistico-istituzionale, sia di tipo ideologico-conflittuale, da applicare a seconda dell'influenza esercitata sulla società civile. In tal senso cfr. C. CARDIA, *Pluralismo (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983, p. 990.

¹⁶ In tal senso A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione Europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it.*, 1° giugno 2016, pag. 25.

¹⁷ Cfr. U. LIVINI, *L'enigma culturale, Stati, etnie, religioni*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 56.

¹⁸ Cfr. F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pag. 1.

¹⁹ In tal senso si rimanda a: N. COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e chiese nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2016, pag. 122. Per un'analisi approfondita del principio cfr. M. TEDESCHI, *Il principio di laicità nello stato democratico*, Soveria Manelli, Rubbettino, 1996.

²⁰ In passato infatti lo Stato era caratterizzato da un certo grado di coesione sociale, quantomeno in termini di "reciproco riconoscimento, da parte dei membri, dei rispettivi valori in modo da dare vita ad un sentimento di unità del corpo sociale". Così A. VITALE, *Diritto pubblico e forme del potere. Il valore della Costituzione*, in A. VITALE, G. D'ANGELO, *Diritto pubblico multilivello*, Ed. Arcoiris, Salerno, 2014, pag. 63.

Oggi tale sistema è andato in frantumi, o quanto meno divenuto inadatto a rispondere alle nuove esigenze culturali e religiose²¹, anche a causa dei fenomeni di nuova generazione²², per effetto dei quali si assiste da una parte all'emersione di recenti bisogni sociali (indotti dalla recente crisi economica, finanziaria e di sicurezza²³) e dall'altra alle rinnovate rivendicazioni di autonomia territoriale, da collegarsi all'incremento dei nuovi fenomeni di territorializzazione dei diritti e delle libertà costituzionali²⁴.

Tali problematiche hanno dunque contribuito all'innalzamento di una barriera d'incomprensioni che, affiancata all'inadeguatezza dei pubblici poteri, diviene caratteristica di quella che la dottrina definisce "l'età della diversità"²⁵, con la quale anche l'Italia ha dovuto fare i conti²⁶, seppur con i suoi limiti²⁷.

²¹ Si noti infatti come le religioni tradizionali relegassero la coscienza esclusivamente alla tutela dei valori cristiani, e solo indirettamente ed in parte residuale alla sfera dell'inconscio. I nuovi movimenti religiosi invece basano gran parte delle loro dottrine invece proprio sulle tecniche di liberazione dai condizionamenti esterni (tra i quali quelli derivanti dalle vecchie tradizioni) per lo sviluppo di una volontà cosciente. Su questo tema si veda F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 1998, pag. 279 ss.

²² Per maggiori approfondimenti si rimanda, tra gli altri, a M. HARDT-A. NEGRI, *Empire. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano, 2002; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina, 2002; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari, 2000.

²³ Cfr. F. DAL CANTO - P. CONSORTI - S. PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economia e di rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016; G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, su www.statoechiесе.it, novembre 2010.

²⁴ In tal senso G. D'ANGELO, *L'utile "fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche". Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, su www.statoechiесе.it, n.10/2019, pag. 14.

²⁵ Così F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pag. 15.

²⁶ In tal senso si rimanda a G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post confessionismo*, su www.statoechiесе.it, Aprile 2007, pag. 11.

²⁷ Sull'argomento si vedano: M. D'ARIENZO, *Diritti culturali e libertà religiosa (Le sfide del multiculturalismo e la libertà religiosa)*, in *Diritto e religioni*, n. 2 anno 2014; G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012.

In questa prospettiva così confusa, che ne è dunque della libertà religiosa? E' lecito parlare ancora di tutela delle diversità e d'integrazione, soprattutto religiosa, se il Paese sembra andare in tutt'altra direzione?

1.2 LIBERTÀ RELIGIOSA E TRASFORMAZIONI DEL CONTESTO SOCIALE E GIURIDICO

Tutto quanto sin qui sostenuto è valido, e forse addirittura amplificato, per quanto attiene il fenomeno religioso, oggetto, soprattutto negli ultimi anni, di un rinnovato interesse da parte dell'ordinamento italiano, il quale è chiamato a rispondere, seppur con tardività, alle nuove esigenze non più soltanto culturali ma anche religiose della popolazione²⁸.

Ad incidere su tale fenomeno anche il passaggio dalla religione di Stato (proclamata durante il regime fascista) ad una liberalizzazione dei culti²⁹, divenuta oggi innegabile, sebbene i problemi di regolamentazione non manchino e nonostante l'inadeguatezza³⁰ che molti intravedono negli interventi degli organi giurisdizionali rivolti alla composizione dei conflitti emergenti e delle disarmonie presenti in questo particolare momento storico³¹.

²⁸ Interessante dottrina rileva come nell'odierna situazione socio-politica generale, tema centrale d'interesse sia il rapporto tra società civile e società religiosa, tanto da arrivare a parlare di una "risurrezione della questione religiosa". Così V. E. PACE, *Politica internazionale e religione: mito e realtà della secolarizzazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2004, pag. 304.

²⁹ L'Italia infatti nell'ultimo ventennio è passata dall'essere a maggioranza cattolica a divenire multireligiosa e caratterizzata da una diversità religiosa articolata ed inedita. In tal senso E. PACE, *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci, Roma, 2013, pag. 9.

³⁰ Secondo la dottrina infatti, i cambiamenti storico-politici appena menzionati, hanno contribuito a rendere palese l'inefficacia dei modelli in uso, a cogliere le nuove contraddizioni e a definire i diversi collegamenti tra laicità e pluralismo confessionale. In tal senso G. D'ANGELO, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015, pagg. 7-8.

³¹ In tal senso J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 11.

In virtù di tali cambiamenti sociali e politici, culturali e religiosi, non regge più quello che era il sistema di relazioni tra Stato e confessioni, divenuto d'un tratto inidoneo ed insufficiente a garantire un'eguale libertà a tutti i soggetti in campo³².

Necessaria è però la precisazione che il processo di formazione del diritto italiano *in primis*, ma anche di quello europeo successivamente ³³, non preclude la sovrapposizione dei due ordini, quello civile e quello religioso, potendosi anche parlare di una loro “collateralità”,³⁴ giustificata dal fatto che oggi le confessioni religiose, da intendersi quali formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, debbano essere intese quale collante sociale in grado di garantire il pieno sviluppo umano³⁵.

Dunque ad essere cambiata non è tanto la possibilità di far convivere due ordinamenti apparentemente opposti, quanto piuttosto è mutato l'originario significato di formule, (come ad esempio quella di libertà religiosa, confessioni o laicità), che fino ad ora apparivano immutabili e certe nel loro significato, ma che invece adesso, per via del rinnovato clima culturale e sociale, sono andate in crisi e hanno cominciato ad accogliere ulteriori e più significati, in passato del tutto ignorati³⁶.

³² Ad essersi evoluto, come si avrà modo di vedere in dettaglio nei capitoli successivi, è anche il concetto stesso di “confessione religiosa”, che ha subito forti spinte verso l'apertura al riconoscimento anche di soggetti collettivi non inquadrabili nelle categorie tradizionali a seguito delle spinte migratorie e della connessa mescolanza di culture e religioni. Per approfondimenti sul tema si rimanda a: G. D'ANGELO, *Religione, libertà religiosa e diritto ecclesiastico nello scenario attuale: la questione migratoria*, in M. D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2017.

³³ Cfr. M. C. IVALDI, *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione Europea tra riconoscimento giurisprudenziale e codificazione normativa*, Ed. Nuova Cultura, Roma, 2012, pag. 145.

³⁴ Così F. ALICINO, *Religione e costituzionalismo occidentale. Osmosi e reciproche influenze*, su www.statoechiese.it, 29 ottobre 2012, pag.13.

³⁵ Così come sancito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 239/1984, per effetto della quale le confessioni religiose vengono intese quali formazioni sociali ai sensi dell'art. 2 Cost. e pertanto godono di libertà di giurisdizione, così come confermato dall'Accordo di revisione del Concordato lateranense (reso esecutivo con legge n. 121 del 1985: art. 2, comma 1) e dalle intese stipulate con i gruppi acattolici (v. l'art. 2, comma 2, della legge n. 449 del 1984, relativa ai valdesi, l'art. 2, comma 2, della legge n. 516 del 1988, relativa agli avventisti, l'art. 2, comma 2, della legge n. 517 del 1988, relativa ai pentecostali, l'art. 2 della legge n. 116 del 1995, relativa ai battisti, l'art. 3, comma 2, della legge n. 520 del 1995, relativa ai luterani).

³⁶ In un quadro così descritto i modelli classici di rapporto tra Stato e chiese vengono compendati in un sistema di valori e di idee che si rifanno agli elementi essenziali di un fenomeno giuridico laico, applicabile alle diverse declinazioni statali, all'interno delle quali si avvia una collaborazione “selettiva” tra lo Stato e le confessioni, che può variare da un minimo (si pensi ad i paesi separatisti),

Si noti in ogni caso come tale fenomeno sia sopraggiunto nonostante la costruzione, almeno per quanto attiene al caso italiano, di un sistema costituzionale ben bilanciato o comunque improntato a chiarire, sin dalla prima lettura, l'inquadramento normativo del rapporto tra Stato e confessioni.

Com'è noto infatti tale disciplina, che si avrà modo di analizzare in dettaglio nei capitoli successivi, si basa su due dispositivi principali: quello del Concordato e quello delle Intese.

Nel primo caso, ai sensi dell'art. 7, comma 2, Cost., trattasi di un contenitore giuridico, seppur ancora influenzato dalla dottrina maggioritaria del previgente regime fascista, regolatore del rapporto con la Chiesa cattolica.

Nel secondo invece, rivolto alla regolamentazione delle confessioni "di minoranza" ex art.8 comma 3 della Cost., si utilizza lo strumento delle intese per far valere, sebbene in modo standardizzato, le specifiche peculiarità delle confessioni religiose, riconoscendole dinnanzi ai pubblici poteri statali³⁷.

Ebbene, nonostante la positivizzazione di tale chiaro (seppur criticato) sistema normativo, non sono mancate e non mancano tutta una serie di problematicità inerenti all'inquadramento del fenomeno religioso, al quale neppure l'interprete più attento riesce a fornire appagante risposta.

1.3 LA LIBERTÀ RELIGIOSA NELL'ETÀ DEI "NUOVI" DIRITTI

Se è innegabile confermare l'assunto di Norberto Bobbio per il quale il secondo dopoguerra ha segnato l'inizio dell'"età dei diritti"³⁸, altrettanto lo è affermare che a partire dall'ultimo trentennio sono emersi una serie di nuovi diritti ai quali lo Stato è

ad un massimo, come avviene negli ordinamenti concordatari. In tal senso S. FERRARI, *Islam e Europa. I simboli religiosi nei diritti del vecchio continente*, Carocci, Roma, 2005, pag. 30.

³⁷ Cfr. C. MIRABELLI, *Osservazioni intermedie sulle intese tra Stato e confessioni religiose in forma pattizia*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose problemi e prospettive*, C. MIRABELLI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1978, pag. 217.

³⁸ Così N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990.

chiamato a garantire adeguata tutela³⁹, anche attraverso un'azione consapevole della nuova geografia religiosa⁴⁰.

Orbene oggi, anche in quei Paesi nei quali l'idea della tutela dei diritti era declinata solamente nella prospettiva individuale⁴¹, si sta assistendo all'apertura verso i fenomeni collettivi, collegata ai rispettivi diritti e libertà, in passato del tutto ignorati.

Primo effetto di tale fenomeno è stata l'apertura del catalogo costituzionale dei diritti fondamentali a causa dell'influenza di tendenze sovranazionali, in particolar modo europeiste. Pensiamo ad esempio al principio personalistico contenuto all'interno dell'articolo 2 della Costituzione, divenuto catalogo aperto di svariati e nuovi diritti⁴², prima sconosciuti, contraddistinti da valori fondamentali individuati nelle libertà e nell'autonomia dell'individuo.

A tal riguardo, secondo parte della dottrina⁴³, oggi si sta assistendo alla diffusione di una duplice tendenza legata al fenomeno appena descritto: da una parte all'implementazione dei diritti individuali in risposta ad una precisa concezione culturale, dall'altra alla negazione di ogni forma di limitazione dei diritti soggettivi.

Entrambi i fenomeni hanno però un tratto comune: contribuiscono ad aumentare il numero delle situazioni meritevoli di tutela, e per l'effetto anche la quantità di

³⁹ Per approfondimenti sul tema si rimanda a G. D'ANGELO, *La libertà religiosa tra Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e ordinamento italiano. Note problematiche nell'ottica dei "nuovi diritti"*, in *Diritto e religioni*. Vol. 2, anno 2016, pag.129-156.

⁴⁰ Cfr. B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, pag. 68.

⁴¹ Sul tema dei diritti individuali, per maggiori approfondimenti si rimanda a P. LO IACONO, *La giurisdizione statale fra tutela dei diritti individuali e rispetto dell'autonomia confessionale: a proposito di un provvedimento di espulsione dai Testimoni di Geova*, in *Diritto di famiglia e della persona*, vol. 35, n.3/2006.

⁴² Basti pensare ad esempio alla sentenza della Corte Costituzionale n.137 del 2010, secondo la quale sarebbe compreso nel novero dell'art.2 Cost. anche la tutela sulle unioni omosessuali, da intendersi come vere e proprie formazioni sociali, al pari delle famiglie tradizionali. Cfr. F. MODUGNO, *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994, pag.5.

⁴³ Cfr. M. CARTABIA, *I "nuovi" diritti*, su www.olir.it, Febbraio 2011, pag.14. Sul tema dei "nuovi diritti" si cfr. anche M. LUCIANI, *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, il quale si sofferma sull'identificazione di diritti «nuovi» da parte del giudice costituzionale, senza rintracciarne un (valido) fondamento testuale. In tal senso anche A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, 4a ed. int. riv. e agg., Giappichelli, Torino, 2005.

controversie discusse innanzi le varie Corti (interne e straniere) seppure col rischio di sovrapposizione delle decisioni in merito.

Rischio che ovviamente, per via dell'attuale stratificazione giurisprudenziale, si è ben consapevoli di poter correre e che appare sopportabile di fronte ad una tutela quanto più ampia possibile.

Dalla ricostruzione appena fornita non può che emergere il fatto che tali nuovi diritti corrispondano ad altrettante situazioni giuridiche soggettive, le quali sono spesso sfinite di specifica tutela, perché non ancora inquadrata (e riconosciuta) nel sistema ordinamentale.

Tutto ciò però avviene contemporaneamente alla diffusione di un cospicuo numero di "diversamente credenti"⁴⁴ che, ormai presenti in seduta stabile sul nostro territorio, pretendono di essere riconosciuti al pari degli appartenenti alle confessioni religiose ammesse a stipulare accordi con lo Stato.

Bisogna inoltre tener presente che l'impatto delle nuove libertà religiose, nonché delle culture ateistiche⁴⁵, comportano una spinta che va oltre la normazione dei singoli diritti⁴⁶, e che produce nella pratica l'emersione di una tensione evolutiva volta ad aprire norme e mentalità alle nuove forme di religiosità ormai diffuse e presenti capillarmente in ogni dove, ma di fatto ancora discriminate.

Tale discriminazione è resa ancor più evidente per via del mutamento in atto nella società attuale, per effetto del quale si sta passando da un sistema religiosamente orientato in maniera omogenea, ad uno invece multiconfessionale e multiculturale⁴⁷, che designa uno stato di fatto caratterizzato da una molteplicità di culture differenti⁴⁸

⁴⁴ Così F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pag. 19, per intendere il cospicuo numero di fedeli a religioni "altre" rispetto ad i tradizionali modelli di espressione collettiva afferenti il ceppo giudaico-cristiano.

⁴⁵ Cfr. C. CARDIA, *Religione, ateismo, analisi giuridica*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena 30 Novembre-2 Dicembre 1973)*, Giuffrè, Milano, 1973, pagg. 1180 ss.

⁴⁶ Per un'analisi delle diverse posizioni della dottrina e della giurisprudenza in materia si rinvia a P. LILLO, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, Torino, 2006, pagg. 90 ss.

⁴⁷ Per approfondimenti sul tema si veda: M. D'ARIENZO, *Confessioni religiose e comunità*, in M. TEDESCHI (a cura di) *Comunità e soggettività*, Pellegrini ed., Cosenza, 2006, pagg. 279 ss.

⁴⁸ Secondo C. CARDIA, voce *Pluralismo* (dir. eccl.), in *Enc. Dir.*, XXXIII, Milano, 1983: "La varietà di gruppi, la differenza delle differenti culture e dei diversi universi in senso e progetti di vita di cui

presenti sul medesimo territorio e una «politica del diritto che considera le culture e le religioni come un valore in sé e promuove la loro preservazione attraverso la tutela delle minoranze»⁴⁹.

Inoltre, la difficile dialettica comunità/Stato è resa ulteriormente complessa anche a causa delle incertezze che aleggiano attorno a questioni come quelle della regolazione e dell'autonomia che connota i fenomeni propri della nostra cultura giuridica e rende ardua la convivenza tra i diritti delle minoranze e quello invece superiore dello Stato⁵⁰.

A fare le spese di un sistema così mal organizzato sono dunque i soggetti di diritto, portatori d'interessi che chiedono di essere riconosciuti.

Mentre però è sempre più semplice tutelare un soggetto appartenente all'ordinamento generale, e come tale titolare di diritti e libertà pacificamente e costituzionalmente riconosciuti, lo è di meno qualora esso decida di differenziarsi, professando ad esempio un credo diverso da quello della comunità statale, o non credendo affatto, discostandosi così dall'idea dell'omogeneità culturale della maggioranza.

Problema al quale lo Stato risponde innalzando le proprie garanzie⁵¹ (ad esempio attraverso l'abolizione del carattere confessionista o con l'affermazione del principio supremo di laicità), a favore del rafforzamento dei diritti della personalità, ivi compreso

sono portatori viene considerato un fattore di positiva attivazione del confronto e della dialettica democratica, elementi cioè di crescita e di arricchimento dell'intera società”.

⁴⁹ Così M. D'ARIENZO, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Pellegrini Ed., Cosenza, 2018, pag. 7.

⁵⁰ Sul punto si veda: M. RICCA, *Soggettività giuridica e comunità culturali (metafore e metamorfosi per un diritto interculturale)*, in M. TEDESCHI (a cura di) *Comunità e soggettività*, Pellegrini ed., Cosenza, 2006, pag. 218, il quale per spiegare il rapporto tra minoranze e Stato, fa ricorso alla metafora del casolare di campagna distante chilometri da altri siti abitati o plessi urbani, rappresentativo delle comunità extra statali, e pertanto immaginato come isolato e solitario, e dell'appartamento di città strutturato in più piani, identificativo delle realtà statali. Entrambe le possibilità possono ben essere definite “case”, seppure con modalità e strutture assai differenti.

⁵¹ Contemporaneamente a quella che la dottrina inquadra come una recente crisi della sovranità statale, generata anche a causa “dell'influenza crescente che istituzioni e diritto comunitario esercitano sugli ordinamenti europei sulla base delle interconnessioni funzionali e strutturali che tengono insieme il sistema dell'Unione”. Così M. C. FOLLIERO, *Questa libertà religiosa, questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in M. TEDESCHI (a cura di) *La libertà religiosa*, Atti del Convegno tenutosi a Napoli il 30-31 ottobre 2001, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, Tomo I, pag. 145 ss.

il diritto all'eguale libertà religiosa sia nella sua accezione positiva, che in quella negativa (intesa come libertà di non credere) che si ritrovano ad essere estese anche ad i non credenti, purché portatori di interessi filosofici e non confessionali⁵².

Ed ecco in definitiva, proprio in risposta alle molteplici criticità appena viste, appare riaccendersi il dibattito sulla necessità di una negoziazione bilaterale e soprattutto riaffiorare l'esigenza di una legge generale sulla libertà religiosa⁵³, la quale, nonostante i tentativi succedutisi nel corso delle varie legislature, non è mai venuta alla luce per una serie di problematicità⁵⁴, prima fra tutte quelle legate alle manifestate difficoltà per il riconoscimento di religioni diverse da quelle tradizionali, nei confronti delle quali esiste ancora diffidenza e chiusura.

1.4 LIBERTÀ RELIGIOSA E LIBERTÀ DI COSCIENZA

Tornando al sistema italiano, è da precisare che la disciplina costituzionale regolatrice dei rapporti tra lo Stato e le chiese è in primo luogo caratterizzata dalla forte impronta del principio di uguaglianza⁵⁵ che, se applicato in tale ambito e letto in combinato disposto con l'art. 2 della Costituzione⁵⁶ e con gli altri principi

⁵² In linea con le dichiarazioni contenute all'interno dell'art.17 del Trattato di Lisbona, che si avrà modo di analizzare in dettaglio nei capitoli successivi.

⁵³ Sulla questione di una legge generale sulla libertà religiosa, affrontata nell'ultimo capitolo del lavoro, si vedano: G. B. VARNIER, *La ricerca di una legge generale sulla libertà religiosa tra silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, n. 1-2, 2007; M.C. FOLLIERO, *La forma attuale della laicità e la (legge generale) libertà religiosa possibile*, in *il Diritto Ecclesiastico*, n. 1-2, 2007; L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase, Libellule, 2012; R. ZACCARIA, *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, su www.statoechiese.it, n.12/2017.

⁵⁴ Per approfondimenti sul tema si rimanda a: G. D'ANGELO, *La qualificazione giuridica del fatto religioso organizzato e la categoria «confessione religiosa». Il tema del riconoscimento nella prospettiva di una legge generale*, in G. D'ANGELO (a cura di) *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Giappichelli, Torino, 2018, pag.289-303.

⁵⁵ Tanto è vero che secondo F. ONIDA, *Il problema dei valori nello Stato laico*, in *Diritto ecclesiastico*, n.1/1995, pag. 679, non può esistere nel nostro ordinamento un'etica laica "al di là del principio di uguaglianza".

⁵⁶ Si segnalano in dottrina due correnti contrapposte in merito all'inquadramento dell'art. 2 della Costituzione. La prima sostiene che tale articolo non rappresenti una clausola riassuntiva e tassativa dei diritti fondamentali presenti all'interno del catalogo costituzionale, bensì che essa sia norma di apertura nei confronti dei diritti umani, compresi ad esempio quello alla vita, alla coscienza o alla

fondamentali, deve essere inteso quale uguale trattamento delle confessioni religiose ad organizzarsi e ad operare egualmente sul piano comunitario⁵⁷.

Tale assunto mal si coniuga con le disposizioni che invece garantiscono il godimento di taluni diritti al possesso di determinati *status* (quali ad esempio la cittadinanza italiana⁵⁸) o addirittura diviene insostenibile nel momento in cui si limita l'accesso ad un sistema di tutele (perlopiù fiscali) soltanto ad una cerchia ristretta di fedeli, facendo per effetto dipendere l'esercizio effettivo di diritti costituzionalmente garantiti con l'appartenenza ad un credo religioso "di favore"⁵⁹.

Proprio per questo motivo bisognerebbe guardare all'uguaglianza come ad una formula di accoglimento delle diversità, che può dirsi completamente realizzata solo se comprensiva della dimensione negativa della libertà religiosa, unica in grado di annoverare anche le forme di aconfessionalità o ateismo⁶⁰.

Orbene, se davvero così fosse nella pratica, ognuno dovrebbe essere libero di esprimere le proprie convinzioni (seppure non confessionali) senza correre il rischio di subire discriminazioni o trattamenti di sfavore.

riservatezza. In tal senso si veda: C. MIRABELLI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di libertà religiosa: sintesi per una lettura d'insieme*, in AA. VV. *D'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, (a cura di) A. NARDINI- G. DI NUCCI, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2001, pag. 51, o anche A. BARBERA, *Art. 2 in Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975 pag.50, il quale riconosce nell'art. 2 Cost. "ora la funzione di tutela di tutti i diritti naturali che non sono riusciti a tradursi nel testo costituzionale, ora la funzione di tutela di quei valori di libertà che stanno emergendo a livello della Costituzione materiale". In senso opposto la seconda teoria, sostenitrice dell'idea dell'art. 2 quale catalogo chiuso di diritti: P. F. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972, pagg. 26 e 160.

⁵⁷ In tal senso: sentenza Corte Costituzionale n.346 del 16 Luglio 2002. Cfr. A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, pag.118.

⁵⁸ Si pensi ad esempio al diritto di voto, garantito esclusivamente ai cittadini italiani, anche se residenti all'estero.

⁵⁹ Cfr. S. LARICIA, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006, pag. 3225.

⁶⁰ Si badi che condividere principi come quelli appena esposti non significa negare aprioristicamente la legittimità di strumenti di favore esclusivi di una o più confessione, i quali rimangono del tutto leciti e spesso testimoni di un preciso impegno costituzionale ispirato alla tutela del ceppo cristiano carico della tradizione storica e sociale italiana. Su tale argomento si veda: P. BELLINI, *Il diritto di essere sè stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 172.

È questa dunque la più autentica libertà di coscienza: la consapevolezza di essere «tutti uguali proprio perché, ed in quanto, tutti differenti»⁶¹, anche in considerazione del fatto che parlare di libertà religiosa presuppone allargare l'analisi anche alla libertà di coscienza dell'individuo⁶², intesa quale momento logicamente anteriore, riguardante la sfera più intima dell'uomo e pertanto più ampia rispetto alla prima e slegata dall'esercizio di una fede religiosa⁶³.

A tal proposito, uno dei primi problemi con il quale l'interprete ha dovuto scontrarsi è stata l'assenza di qualsiasi riferimento alla "coscienza" all'interno dell'art.19 Cost.⁶⁴, seppure, come appena detto, sia innegabile che discutere di coscienza ricomprenda uno spettro assai più esteso rispetto quello della libertà religiosa, sebbene nel linguaggio comune le due locuzioni siano assimilate in un unico senso.

Solo a seguito della frattura tra la dimensione pubblica e quella privata operata dallo stato moderno⁶⁵ si è iniziato di fatto a scindere i due significati, riconducendo alla coscienza l'ambito della sfera privata individuale e sganciandola dall'esercizio di un culto. Quest'ultima infatti, se calata nell'attuale contesto storico sociale (caratterizzato da una serie indefinibile di relazioni sociali che limitano lo sviluppo della personalità umana) diviene formula di confronto dialettico tra l'individuo e la dimensione pubblica.

⁶¹ Così G. ALPA – M. ANDENAS, *Fondamenti del diritto europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, pag. 18.

⁶² Si veda: S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁶³ A tal proposito, la Corte costituzionale ha affermato che la libertà di coscienza, riferita alla professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa, è ricompresa nella garanzia dell'art. 19 della Costituzione e va anch'essa annoverata fra i diritti inviolabili dell'uomo. In tal senso si vedano le sentenze n. 14 del 1973, n. 117 del 1979, n. 239 del 1984.

⁶⁴ In realtà, almeno nell'interpretazione originaria dei costituenti, non vi era distinzione tra il concetto di "coscienza" e di "coscienza religiosa" (emersa solo in tempi recenti per la diffusione di correnti laiche) che venivano ricondotte nell'alveolo dell'art. 21 Cost. e non nell'art. 19. Per altra parte della dottrina invece, l'assenza di un articolo dedicato unicamente alla coscienza è invece frutto di semplice dimenticanza, in virtù del fatto che nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo stilata nel medesimo periodo ci sia invece un esplicito riferimento ad essa. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale in materia nei primi anni di vigenza della Costituzione, cfr. C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, De Donato Ed., Bari 1973; S. CECCANTI, *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna 2001.

⁶⁵ Cfr. M. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Bologna, 1924, ed. del 1992, pagg. 153 ss.

Dunque, coscienza come «entità intrinsecamente e perennemente in formazione»⁶⁶, comprensiva di molteplici manifestazioni ed in grado di ricomprendere anche le esternazioni di non religiosità laiche quali l'ateismo⁶⁷, che dovrebbe trovare, a prescindere dal dettato costituzionale, una prima garanzia attraverso l'applicazione del principio di laicità, sebbene però nella pratica ciò non sia così semplice da realizzare⁶⁸.

Ma d'altronde, sebbene la libertà di coscienza non trovi esplicito riferimento in Costituzione, ma nasca attraverso l'interpretazione sistematica degli art. 2, 3 e 19 Cost.⁶⁹, non per questo deve essere intesa in maniera più affievolita⁷⁰, tanto è vero che la Corte Costituzionale condanna qualunque «pressione morale continuativa orientata

⁶⁶ Così M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento ed., Palermo 2013, pag.141.

⁶⁷ Così M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2013, pagg. 18, 139.

⁶⁸ Già la dottrina italiana sul finire degli anni ottanta riteneva che soltanto uno Stato laico e pluralista potesse salvaguardare al meglio le uguaglianze religiose e le esigenze umane. In tal senso è pertanto necessario che lo Stato indirizzi la sua attività nel rispetto della persona umana, soprattutto per la salvaguardia degli ideali che trovano fondamento nella spiritualità e nella dignità dell'uomo. In tal senso V. PARLATO, *Legislazione statale in materia religiosa e normazione pattizia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1983 n. I, pag. 586.

⁶⁹ Come dichiarato dalla Corte Costituzionale in sentenza n. 334 del 1996, la quale afferma che “Gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione garantiscono come diritto la libertà di coscienza in relazione all'esperienza religiosa. Tale diritto, sotto il profilo giuridico-costituzionale, rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2. Esso spetta ugualmente tanto ai credenti quanto ai non credenti, siano essi atei o agnostici (sentenza n.117 del 1979) e comporta la conseguenza, valida nei confronti degli uni e degli altri, che in nessun caso il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere l'oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato. La libertà di professione religiosa, riconosciuta in ogni sua forma senza altro limite che non sia quello del buon costume, non significa infatti soltanto <libertà da ogni coercizione che imponga il compimento di atti di culto propri di questa o quella confessione da parte di persone che non siano della confessione alla quale l'atto di culto, per così dire, appartiene>: essa esclude, in generale, ogni imposizione da parte dell'ordinamento giuridico statale <perfino quando l'atto di culto appartenga alla confessione professata da colui al quale esso sia imposto, perché non è dato allo Stato di interferire, come che sia, in un "ordine" che non è il suo, se non ai fini e nei casi espressamente previsti dalla Costituzione> (sentenza n. 85 del 1963). Sulle critiche a tale sentenza, tacciata di essere “rivolta a neutralizzare l'influenza del fattore religioso nella vita pubblica” si veda: S. MANGIAMELI, *Il giuramento decisorio fra riduzione assiologia e ideologizzazione dell'ordinamento* (nota a sent. 334/1996), in *Giur. Cost.*, 1996, pag. 2928 segg.

⁷⁰ Cfr. G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?* In www.statochiese.it, Novembre 2007, pag. 15.

ad ottenere o il mutamento dei contenuti della coscienza ovvero un comportamento esteriore contrastante con essa»⁷¹.

Si badi però al fatto che i riconoscimenti più incisivi in materia di libertà di coscienza non sono solamente attribuibili al diritto interno, quanto piuttosto a quello sovranazionale⁷².

⁷¹ Sentenza Corte Costituzionale n. 467/1991, con la quale si afferma che la disciplina dell'obiezione di coscienza richieda una "delicata opera del legislatore diretta a bilanciarsi con contrastanti doveri o beni di rilievo costituzionale e a graduarne la possibilità di realizzazione, in modo da non arrecare pregiudizio al buon funzionamento delle strutture organizzative e dei servizi di interesse generale". Sul tema si veda la ricostruzione di P. VERONESI, *Il corpo e la Costituzione. Concretezza dei "casi" e astrattezza delle norme*, Giuffrè, Milano, 2007, pag. 144.

⁷² In merito alle interferenze tra il diritto interno e quello convenzionale, almeno per quanto riguarda la situazione italiana, è bene che uno dei problemi principali che ci si è posti dall'entrata in vigore della Convenzione ad oggi è stato quello relativo alla qualificazione del rapporto esistente tra le norme convenzionali (e la loro possibile ingerenza sul diritto italiano) rispetto alla competenza della Corte Costituzionale. Tale convivenza è stata chiarita con due sentenze gemelle del 2007 n. 348 e 349 della stessa Corte Costituzionale, con le quali si è sancito il ruolo così detto "interposto" delle disposizioni CEDU (e delle relative interpretazioni ad opera delle sentenze della Corte di Strasburgo), comportando, in caso di conflitto tra una norma interna ed un'altra convenzionale, l'obbligo per il giudice italiano di sollevare una questione di legittimità costituzionale in relazione al disposto dell'art. 117, comma 1, per l'asserita incompatibilità tra le due disposizioni. Secondo i giudici della Consulta infatti: "pur rivestendo grande rilevanza, in quanto tutelano e valorizzano i diritti e le libertà fondamentali delle persone, sono pur sempre norme internazionali pattizie, che vincolano lo Stato, ma non producono effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da affermare la competenza dei giudici nazionali a darvi applicazione nelle controversie ad essi sottoposte, non applicando nello stesso tempo le norme interne in eventuale contrasto (...). Il giudice comune non ha, dunque, il potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU, poiché l'asserita incompatibilità tra le due si presenta come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art.117, comma 1 Cost., di esclusiva competenza del giudice delle leggi". Alla luce di tali considerazioni è allora possibile affermare che l'attuale sistema delle fonti risulta essere composto da tre diversi livelli di protezione dei diritti fondamentali: Costituzione, Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ai quali corrispondono altrettanti organi giurisdizionali, rispettivamente: Corte Costituzionale, Corte Edu e Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Per quanto riguarda invece il rapporto tra la Convenzione e la Carta dell'Unione Europea, si può anzitutto dire che la seconda ha indubbiamente una portata più ampia della prima, in quanto ricomprende anche fonti ulteriori rispetto alla CEDU, ed in secondo luogo che anche gli effetti delle pronunce delle due corti siano differenti: da una parte l'efficacia diretta delle norme dell'Unione, per le quali sussiste l'obbligo in capo ai giudici italiani di disapplicazione delle norme interne in caso di conflitto, e dall'altra il rinvio alla Corte Costituzionale in caso di contrasto con le fonti convenzionali. Infine, solo per quanto riguarda il livello di protezione dei diritti dell'uomo le due Corti si pongono sul medesimo piano. Infatti, grazie all'applicazione del così detto "principio dell'equivalenza", nel caso in cui lo Stato non disponga di alcun potere discrezionale in merito alla scelta della norma sovranazionale da applicare, allora si presume che esso rispetti i principi fondamentali della Convenzione, a condizione che il diritto dell'Unione Europea offra al cittadino una protezione equivalente a quella garantita dalla Cedu, da intendersi non nel senso di corrispondenza perfetta, quanto in quello di compatibilità dei livelli di tutela sostanziale e procedurale. Resto in tema, non va infine dimenticato di sottolineare

Esempio emblematico l'art. 9⁷³ della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e del cittadino⁷⁴ e l'annessa giurisprudenza convenzionale, per la quale la

quale sia l'effetto che il diritto interno subisce, proprio a casa della sempre più marcata importanza che la giurisprudenza convenzionale ha acquisito anche nell'influenzare (o quasi) i giudizi nazionali, implicitamente chiamati a conformarsi ad essa. La dottrina ha individuato e differenziato quelli che sono gli effetti tra le parti, da intendersi quale derivanti dell'obbligo in capo allo Stato di conformarsi alla sentenza di accertamento ai sensi dell'art. 46,1 CEDU e di eliminare al contempo qualsiasi effetto o conseguenza contraria della decisione interna, dagli effetti erga omnes, consistenti nella rimozione dell'atto della condotta dalla quale la violazione è derivata, fermo il generico vincolo del rispetto dei diritti e un generale livello di tutela. Ciò inevitabilmente influenza anche il rapporto tra il singolo ed i gruppi di appartenenza, sebbene l'approccio della Corte rimanga formalistico e tenda ad affrontare il problema soltanto incidentalmente, comportando così il fatto che nella pratica la giurisprudenza convenzionale si limiti a fornire degli incipit più che ad apporre direttive. Ne consegue che la posizione dei gruppi appare meglio definita nei confronti dei singoli aderenti che rispetto agli Stati, in quanto solo nei confronti dei primi la Corte individua situazioni giuridiche sostanziali, creando così un vuoto di tutela, almeno dal punto di vista convenzionale. Su questi temi si rimanda a: R. MAZZOLA, *Introduzione. La dottrina e i giudici di Strasburgo. Dialogo, comparazione e comprensione, in Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, (a cura di) Id., il Mulino, Bologna, 2012, pag. 9; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, nel volume collettaneo a cura di N. ZANON, *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti dialoghi, dissonanze*, ESI, Napoli, 2006.

⁷³ Art. 9 CEDU: "1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti". Sull'analisi dell'art. 9 della CEDU e sulla giurisprudenza in materia di libertà religiosa e di coscienza, esaminato in dettaglio nei capitoli successivo, si vedano: S. LARICIA, *sub Art. 9*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (a cura di) S. BARTOLE-B. CONFORTI- G. RAIMONDI, Cedam, Padova, 2001, pagg. 319 ss.; B. RANDAZZO, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in AA. VV., *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti, dialoghi, dissonanze*, (a cura di) N. ZANON, Esi, Napoli, 2006, pp. 295 ss.; G. F. FERRARI, *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?* in AA. VV., *Corti nazionali e Corti europee*, (a cura di) G. F. FERRARI, Napoli, 2006, pag. VII ss.; M. GIORGIANI, *Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel dialogo fra le Corti europee e nazionali: il problema dell'interpretazione dei diritti umani*, su www.diritticomparati.it, 17 Giugno 2014;

⁷⁴ La Corte di Strasburgo è stata istituita nel 1959, anno nel quale non era ancora chiaro il preciso procedimento per la salvaguardia dei diritti convenzionali, essendo previsto allora un sistema di controllo variabile, a secondo della diversa partecipazione degli Stati aderenti. Punto di svolta si è avuto solo nel 1998 con la riforma del Protocollo n. 11 con il quale sono stati eliminati gli organi fino ad allora deputati al controllo giudiziale: la Commissione e la Corte Europea dei diritti dell'uomo dell'epoca, dando vita ad un organo del tutto nuovo, anch'esso denominato Corte Europea dei diritti dell'uomo, con la funzione di controllo della corretta esecuzione delle sentenze (art.46 CEDU). Essa è composta da quarantasei giudici, in numero pari a quello delle Alte Parti contraenti, così come disciplinato dall'art. 20, eletti dall'Assemblea parlamentare, a maggioranza di voti espressi, su una lista di tre candidati presentata dagli Stati aderenti. Ognuno di essi deve godere della più alta considerazione morale e possedere i requisiti richiesti per l'esercizio delle funzioni che saranno

libertà di pensiero, di coscienza e di religione costituiscono le basi ineludibili per la costruzione di ogni società democratica.

Orbene, proprio il fatto di ricomprendere queste tre libertà tutte insieme in un'unica cornice regolamentare differenzia tale articolo dalla formulazione del nostro art. 19 Cost., sia dal punto di vista negativo (per la mancata considerazione espressa del diritto

chiamate a svolgere. I giudici, durante tutto il periodo del loro mandato, non possono esercitare alcuna attività incompatibile con le esigenze d'indipendenza, imparzialità o disponibilità richieste dalla loro attività. Il mandato dura nove anni, fino ad un massimo di 70 anni di età, non rinnovabile. Per quanto attiene invece la trattazione dei ricorsi, quattro sono le diverse forme attraverso le quali la Corte può decidere:

- Quale giudice unico, così come disciplinato dall'art. 26 della CEDU;
- Attraverso la pronuncia di Comitati formati da tre giudici;
- Per mezzo di Camere formate da sette giudici;
- Ed infine tramite la Grande Camera, composta da 17 giudici, chiamata a pronunciarsi o qualora il ricorso presenti gravi problemi interpretativi rispetto la disciplina concordataria (e dei suoi protocolli), oppure qualora la pronuncia possa dar seguito a contrasti giurisprudenziali. Ancora la Grande Camera è chiamata a pronunciarsi in caso di rinvio ex art. 43, ovvero su richiesta di parte, in casi eccezionali di particolare rilevanza, sempre che sia chiamata a farlo a seguito di giudizio di ammissibilità da parte del Collegio formato dai cinque giudici. La Corte è in ogni caso chiamata a pronunciarsi su questioni attinenti unicamente le materie della Convenzione e dei suoi protocolli, e non sul diritto interno degli Stati. Si badi però al fatto che tali decisioni hanno carattere puramente sussidiario, dal momento che l'obbligo principale del rispetto e della tutela della Convenzione ricade in capo ai singoli Stati, che dovrebbero autonomamente garantirne piena applicazione. Infine, per quanto riguarda l'efficacia delle sentenze, questa anzitutto comporta l'obbligo in capo allo Stato soccombente di rimuovere le conseguenze della violazione accertata, oppure ripristinare la situazione quo ante, e laddove questo non sia possibile, pagare un equo indennizzo, il cui importo è stabilito dalla Corte stessa. In merito all'Italia, si è reso necessario, per garantire l'esecuzione delle pronunce di condanna, affiancare al Comitato dei Ministri la stessa Corte, sebbene quest'ultima non perda occasione di ricordare come in primis sia compito degli Stati rimuovere gli ostacoli per una soddisfacente e piena applicazione della Convenzione. La Corte inoltre, nel pronunciare sentenze di accertamento delle violazioni, lascia libero lo Stato soccombente circa le modalità di conformazione dell'obbligo scaturente a suo carico ai sensi dell'art. 46 CEDU, comportando così, almeno per quanto riguarda l'Italia, un obbligo per il Presidente del Consiglio di promuovere gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte EDU. Sul punto si rimanda a: D. TEGA, *La Cedu e l'ordinamento italiano*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, (a cura di) M. CARTABIA, Il Mulino, Bologna, 2007; B. RANDAZZO, *Il giudizio dinanzi alla corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, su www.rivistaaic.it, n.4 del 2011; A. BULTRINI, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Aggiornamento, I, Torino, UTET, 2000; M. DE SALVIA, *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova 1992; S. BARTOLE – B. CONFORTI – G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001; G. DE VERGOTTINI, *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Il Mulino, Bologna, 2010; I. LOIODICE, *Il principio di laicità nella Costituzione italiana ed in quella europea. Evoluzioni e paradossi*, in A. LOIODICE-I. LOIODICE-F. VARI, *La nuova generazione dei problemi costituzionali*, Edizioni Art, Roma, 2006.

⁷⁴ Cfr. M. PEDRAZZI, *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, ESI, Napoli, 2008, pag. 657.

alla propaganda e per l'assenza di considerazione autonoma dell'esercizio del culto), ma soprattutto per il suo carattere soggettivo, per il quale sembra più riferito alla sola dimensione soggettiva dell'individuo che a quella collettiva (cosa che invece è ben espressa nella Costituzione italiana e in quella di molti Paesi firmatari)⁷⁵, nonostante il fatto che la libertà religiosa, nel momento applicativo dinnanzi la Corte EDU, abbia spesso trovato il limite del margine di apprezzamento⁷⁶.

⁷⁵ Così G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 138.

⁷⁶ In merito poi alle questioni attinenti la libertà religiosa, e dunque l'art. 9 della Convenzione, la Corte ha ribadito il riconoscimento in capo agli Stati di un ampio margine di apprezzamento, sempre garantendo una proporzionalità delle misure oggetto di censura, da valutare nei casi in concreto, con l'effetto di comportare una convergenza dei diritti ecclesiastici nazionali verso un nucleo di fondo omogeneo. Secondo tale criterio, è permesso dalla Corte EDU assumere su materie circoscritte un atteggiamento deferente rispetto alle decisioni degli Stati che incidano su diritti eventualmente garantiti dalla Convenzione, in virtù della scelta operata dai giudici convenzionali di creare le basi per "una giurisprudenza che non intende creare eccessive tensioni nei confronti delle legislazioni nazionali". In particolare, per la dottrina maggioritaria, il margine di apprezzamento si basa sul principio di sussidiarietà, dal momento che con esso si concede agli Stati una decisione non vincolata in tema di diritti e libertà interne, purché sempre nei limiti degli *standards* universali elaborati all'interno della CEDU e dei suoi Protocolli. In virtù di tale strumento, è pertanto concesso alla Corte di disattendere una valutazione circa la violazione lamentata, al fine di lasciare allo Stato un margine di discrezionalità che gli permetta di perseguire i propri obiettivi politico-legislativi, anche attraverso la scelta dei mezzi con i quali realizzare tale azione. Si tenga però anche conto del fatto che non sono mancate critiche su tale possibilità riservata ai Paesi aderenti, dal momento che per alcuni la sua utilizzazione comporterebbe una riduzione eccessiva del potere della giurisdizione convenzionale, ridotta a mera certificatrice delle scelte nazionali. Ciò sarebbe escluso qualora si facesse una lettura del margine di apprezzamento inteso non come potere illimitato e vincolato esclusivamente alle scelte discrezionali dei singoli Stati, quanto piuttosto legato a criteri rigidi ed oggettivi, che ne garantirebbero un'applicazione più restrittiva. In effetti, quello che è certo, è il fatto che la portata del margine di apprezzamento sia maggiore sul diritto interno (che risulta rafforzato) rispetto al diritto sovranazionale, in virtù del fatto che nel momento accertativo di una violazione da parte della Corte EDU, si è già superata la fase di valutazione circa l'applicabilità del margine di apprezzamento, giustificando tale scelta con il recupero dei valori fondamentali non adeguatamente tutelati dal diritto interno. Per approfondimenti sul tema si rimanda a: P. TANZARELLA, *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di) *Diritti di azione*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 149; F. DONATI- P. MILAZZO, *La dottrina del margine d'apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA- A. SPADARO- L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003; R. MAZZOLA, *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 179; J. MARTINEZ TORRON, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, maggio-agosto 1993, pag. 335; S. MANCINI, *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo centro-maggioritario delle Corti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.5/2009, pag. 479.

Si è notato altresì che, mentre le corti straniere ed i documenti internazionali fanno un uso spesso promiscuo delle espressioni “libertà religiosa” e “libertà di coscienza” (che trovano applicazione pratica quasi fossero sinonimi), la scelta del costituente italiano si è invece rivolta alla sola positivizzazione della libertà religiosa nell’art. 19⁷⁷ il quale, nonostante il carattere rigido della Costituzione, è riuscito a ricomprendere nella sua tutela tutta una serie di eterogenee libertà, quali ad esempio quella di assistenza, di insegnamento o di obiezione di coscienza⁷⁸.

1.5 LIBERTÀ E LAICITÀ

In virtù di quanto sin qui detto e al di là di ogni mutazione storico-politica-religiosa in atto, quello che emerge è l’arretramento dell’ordinamento secolare, il quale appare disposto a rinunciare al potere di regolamentazione unilaterale per lasciare spazio, non senza limiti ed eccezioni, a quella che è la disciplina dettata dall’ordinamento confessionale⁷⁹.

I motivi di tale apertura, ovviamente, non possono che dipendere da una serie di principi e valori costituzionali, primo tra tutti il principio di laicità, che vengono rivalutati e riletti alla luce delle dinamiche recenti⁸⁰.

⁷⁷ Che si avrà modo di esaminare in dettaglio *infra*.

⁷⁸ Come è emerso dalle sentenze della Corte Costituzionale n.195/1972; n.173/1981, n. 164/1985, così come ha osservato G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, su www.statoechiese.it, marzo 2008, pag. 12.

⁷⁹ G. D’ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 81.

⁸⁰ Per maggiori approfondimenti sul tema della laicità si rimanda, tra gli altri, a: G. DALLA TORRE, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell’esperienza giuridica contemporanea. Atti del Colloquio nazionale Libera università Maria Ss. Assunta*, Giappichelli, Torino, 1993; A. PIN, *Il percorso della laicità “all’italiana”. Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006; S. MANGIAMELI, *La “laicità” dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e “pluralismo confessionale e culturale (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in *Diritto e società*, 1997; F. PATRONO, *Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità*, in *olir.it*, giugno 2005; M.L. LANZILLO, *Oltre la laicità: l’“impazienza della libertà”*, in *Ragion pratica*, 2007, n. 28; A.

Proprio in riferimento alla laicità è necessaria più di una precisazione, dal momento che oggi si è andati ben oltre alla sua interpretazione letterale, attribuendo ad essa non soltanto un valore dichiarativo, quanto piuttosto interpretativo nei confronti dell'intero fenomeno religioso, la cui idea si pone in armonia con l'esercizio della libertà religiosa, differentemente dalle sue applicazioni che nella prassi possono divenire fonte di conflitti ed accesi dibattiti⁸¹.

Volendo partire da quella che è stata l'interpretazione della Corte Costituzionale, è innegabile il fatto che la laicità⁸² sia diventata con il passare del tempo un «principio sintetico in grado di riassumere i cardini del modello italiano di libertà religiosa in un regime di pluralismo culturale e confessionale»⁸³ seppur calato in un contesto nazionale basato sul sistema bilaterale⁸⁴.

È però la stessa Corte, nel corso della sua evoluzione giurisprudenziale, a farne un principio dinamico ed in continua evoluzione, in grado di ricomprendere molteplici tutele: dalla protezione della coscienza individuale,⁸⁵ all'obbligo dei poteri statali di

BARBERA, *Il cammino della laicità*, in forumcostituzionale.it, 2007; N. COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017.

⁸¹ Per autorevole dottrina “il principio di laicità, al pari di altri principi giuridici, in virtù del fatto che sottintende complesse variabili storico-filosofiche, che s'intrecciano con quelle legate a considerazioni più strettamente normative, si presenta con dei contenuti concettuali i cui contorni sono difficilmente delineabili con assoluta precisione e sicurezza: e ciò non vuol dire che dobbiamo negare questo aspetto problematico di tutta la faccenda; o, peggio, travestirlo sotto categorie inadeguate” Così F. ALICINO, *Esercizi di laicità. Ovvero definire (giuridicamente) lo Stato laico*, su www.statoechiese.it, Gennaio 2008, pag. 40.

⁸² Sempre da intendere nell'ottica del pluralismo e non soltanto limitata alla dimensione individuale ma anche e soprattutto istituzionale a dimostrazione della volontà statale di riconoscere la presenza di ordinamenti giuridici da esso indipendenti. Sul tema tra gli altri si vedano: S. SICARDI, *Dalla laicità al sistema delle fonti* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005 n. 1; G. CASUSCELLI, *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa; una nuova prova per le intese*, in AA.VV. *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000.

⁸³ Così A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2012 pagg. 122,123.

⁸⁴ N. COLAIANNI, *Intese e legge unilaterale: per una “pratica concordanza”*, in AA. VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, (a cura di) A. RAVÀ, Giuffrè, Milano, 1981, p. 158 ss..

⁸⁵ Garantita indipendentemente dal credo religioso esercitato, così come emerge dalla lettura combinate delle sentenze della Corte Costituzionale n. 440/1995 (relativa all'art. 724 c.p. e responsabile della parziale abrogazione della contravvenzione di bestemmia volta alla bonifica del diritto penale dai rischi di incostituzionalità) e la sentenza n. 329/1997 sul tema del vilipendio della religione dello Stato ex art. 402 c.p. e sempre improntata alla tutela del sentimento religioso quale espressione di libertà religiosa. Sulla sent. 440/95 si veda: N. COLAIANNI, *La bestemmia e il diritto*

proibire ogni intervento ritenuto lesivo nei confronti del fattore religioso⁸⁶, al dovere di imparzialità⁸⁷ o ancora alla tensione verso un'uguaglianza ragionevole⁸⁸ intesa come garanzia di eguale libertà.

Nonostante però tutte queste attribuzioni la Consulta, sebbene le occasioni per farlo non siano mancate, non si è mai spinta (se non i limitati e circoscritti casi) fino a dichiarare l'illegittimità dei trattamenti differenziati nei confronti delle confessioni religiose, che pertanto vengono giudicate sulla base della presenza dell'intesa⁸⁹.

Non per questo non ci sono stati interventi incisivi di palese discriminazione nei confronti di un qualche gruppo religioso nei quali la Corte sia intervenuta, seppur mai tali da costringerla a confrontarsi direttamente con gli artt. 7,2 ed 8,3 della Costituzione⁹⁰.

penale laico, in Foro.it, 1996. Sulla sentenza successiva: A. G. CHIZZONITI, *Il vento delle sentenze della Corte Costituzionale e le foglie secche della tutela penale della religione*, su olir.it, Maggio 2005.

⁸⁶ Si guardi ad esempio alla sentenza n. 508/2000 sempre in merito al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 402 c.p. attinente la tutela penale del sentimento religioso.

⁸⁷ Esempio potrebbe essere la sentenza della Corte Cost. n. 259/1990 inerente il giudizio di legittimità costituzionale di alcune delle norme del Regio Decreto del 30 Ottobre 1930 n.1731, ritenute poi incostituzionali perché lesive della personalità di diritto pubblico delle comunità israelitiche nonché contrastanti con il principio costituzionale dell'autonomia delle confessioni religiose, che rende illegittima ogni interferenza dello Stato nell'autonomia degli enti costituiti per fini religiosi.

⁸⁸ Emblematica la sentenza n. 346/2002, con la quale la Corte Costituzionale dichiara l'illegittimità dell'art. 1 della Legge Regione Lombardia 9 Maggio 1992 n.20 (limitativa della distribuzione di contributi pubblici alle sole confessioni religiose dotate di intesa con lo Stato ex art. 8,3 Cost), e destinata ad "incidere positivamente proprio sull'esercizio in concreto del diritto fondamentale e inviolabile della libertà religiosa ed in particolare sul diritto di professare la propria fede religiosa in forma associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto". Sul tema si veda: N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, su www.statochiese.it, Marzo 2014, pag. 2.

⁸⁹ Si pensi ad esempio alla sentenza n. 85/1985 con la quale la Corte aveva rifiutato di estendere ad altre istituzioni religiose "diverse" le agevolazioni fiscali sugli immobili appartenenti ai benefici ecclesiastici della Chiesa Cattolica, giustificando tale posizione come "frutto di una scelta del legislatore". Caso analogo in sentenza 178/1996, con la quale la Consulta dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata a proposito dell'art. 10, comma 1, del D.P.R 22 Dicembre 1986 n. 917 nella parte relativa alla deducibilità ai fini IRPEF delle sole offerte destinate alle confessioni dotate di intesa ex art. 8,3 Cost.

⁹⁰ La Corte Costituzionale infatti si è sempre mostrata piuttosto prudente in materia, tendendo ad interpretare l'art. 7 quale riflesso della legittima supremazia della Chiesa cattolica e, leggendolo nel combinato disposto con l'art.8, quali "norme esplicite che non stabiliscono ma ne differenziano invece la situazione giuridica di eguale libertà". Così in sentenza n. 125/1957.

Dunque alla luce del quadro costituzionale italiano così ricostruito e di fatto ritenuto eccezionale in materia di laicità, anche rispetto gli altri paesi europei, si può dire che la religiosità e la laicità occupano un posto di rilievo, derivante dalla consapevolezza del ruolo sociale occupato dalla religione che, fondendosi con altri principi e valori fondamentali (quali l'eguaglianza, la solidarietà, la non discriminazione) caratterizzano una laicità che la dottrina definisce «fattiva, collaborativa, operativa, attenta ai valori in gioco, nel rispetto di ogni fede religiosa»⁹¹ e che ben si riflette sull'esercizio dei diritti, all'interno di un sistema nel quale si scontrano categorie eterogenee che non per forza trovano una precisa qualificazione giuridica⁹².

Occorre però considerare che il conferimento da parte dello Stato di diritti e risorse economiche a gruppi confessionali limitati in proporzione alla rilevanza da questi esercitata, costituisca una differenziazione di trattamento che potrebbe lasciare spazio al campo delle discriminazioni e delle diseguaglianze, tanto da spingere il giudice costituzionale ad affermare che le istituzioni pubbliche devono assicurare il rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa e nei confronti di tutte le religioni, per garantire quel pluralismo confessionale e culturale, che non può altrimenti essere applicato se una confessione religiosa è privilegiata su tutte le altre⁹³.

Per tale motivo oggi la laicità non deve essere solo intesa quale garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e

⁹¹ Così A. FUCCILLO, *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, II ed., Giappichelli, Torino, 2018, pag. 2.

⁹² In tal senso A.G. CHIZZONITI, *La bilateralità alla prova. Enti, organizzazioni religiose e rapporti economici con lo Stato*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, per il quale sono i gruppi religiosi (e non) a farsi carico dinnanzi lo Stato delle esigenze di specializzazione normativa per il soddisfacimento dei propri interessi.

⁹³ In tal senso si rimanda alla Nota alla sentenza 235/1997 di A. GUAZZAROTTI, *L'esonazione dall'INVIM decennale in favore degli Istituti per il sostentamento del clero: un privilegio in cerca di giustificazione*, in *Giur. cost.*, 1997, 2242 ss.; N. COLAIANNI, *L'esonazione dall'i.n.v.i.m. decennale: un segno di contraddizione nel trattamento tributario degli enti ecclesiastici*, in *Foro it.*, 1985, I, 1918 ss.

culturale⁹⁴, né soltanto come mera «equidistanza da tutte le religioni e non ingerenza negli affari interni alle confessioni»⁹⁵.

Queste infatti le posizioni della Corte Costituzionale, almeno fino al 1997⁹⁶, per le quali lo Stato e le Chiese avevano scopi distinti, con la comune idea di non identificazione delle strutture organizzative statali con una specifica religione⁹⁷.

Oggi tali posizioni sono state superate, a partire dalla storica sentenza n. 508 del 2005⁹⁸, per effetto della quale è permesso allo Stato di riservare trattamenti giuridici di favore e differenziati alle Chiese maggiormente rappresentative di quella che è l'identità storica e culturale del Paese, senza che sia necessaria una violazione al principio generale di neutralità.

Ciò però non fa altro che calcare ulteriormente la spinta per rientrare nella cerchia ristretta di soggetti ammessi a stipulare intese, sicché risulta evidente il fatto che gli interessi legati al fenomeno religioso⁹⁹ (e teoricamente riconducibili a forme

⁹⁴ Sentenza Corte Costituzionale n.203/1989, punto 4 *Considerato in diritto*. Tale sentenza, in merito al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 9, punto 2, della legge 25 marzo 1985, n. 121 (Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede), e dell'art. 5, lettera b), numero 2, del Protocollo addizionale, è considerata come la "madre" del principio supremo di laicità. Per maggiori approfondimenti sulla decisione e sull'evoluzione della giurisprudenza si confrontino: N. COLAIANNI, *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato (Il ruolo della Corte Costituzionale e della dottrina)*, in *Politica del diritto*, marzo 2009, n. 1; F. ONIDA, *Il principio di laicità*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, (a cura di) R. BOTTA, ESI, Napoli, 2006; O. GIACCHI, *Posizione della Chiesa cattolica e sistema concordatario*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973; S. DOMIANELLO, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; S. PRISCO, *Laicità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (a cura di) S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV.

⁹⁵ Sentenza Corte Costituzionale n. 329/1997, punto 2 *Considerato in diritto*.

⁹⁶ Nelle sentenze 203/89; 334/96; 329/97.

⁹⁷ In questo senso si veda A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico, ordinamento giuridico e interessi religiosi*, VIII ed., Giuffrè, Milano 1996, pag. 48 ss.

⁹⁸ La quale sdoppia l'obbligo di «... di equidistanza e imparzialità» della legge nei confronti delle diverse esperienze religiose». Permane inalterato nella legislazione unilaterale. Non sarebbe contemplato in presenza della «... possibilità di regolare bilateralmente e quindi in modo differenziato, nella loro specificità, i rapporti dello Stato con la Chiesa cattolica tramite lo strumento concordatario (art. 7 della Costituzione) e con le confessioni religiose diverse da quella cattolica tramite intese (art. 8)». Così M. C. FOLLIERO, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, su www.statoe-chiese.it, marzo 2007, pag.9 .

⁹⁹ Rimandando a riguardo: G. D'ANGELO, *Enti ecclesiastici-confessionali e religiosi tra "fine di religione e di culto" ed "attività di interesse generale". A proposito di un rapporto in continua tensione*, in M. L. TACELLI-V. TURCHI (a cura di), *Studi in onore di Piero Pellegrino*, Esi, Napoli, 2009, pagg. 453 ss.

rappresentative del “fine religioso o di culto”) non siano affatto più omogenei¹⁰⁰, ma riflettano una difficoltà nella determinazioni di formule normative convincenti in un contesto come quello attuale caratterizzato da continue istanze di protezione da parte dei soggetti istituzionali ed in continua evoluzione.

Tanto rilevato, la questione di fondo alla quale si cercherà di dare una risposta anche attraverso questo studio, rimane quella del carattere, per natura trasversale, delle istanze religiosamente motivate, le quali difficilmente sono inquadrabili in schemi o formule giuridiche aprioristicamente determinabili¹⁰¹, ma la cui realizzazione resta il banco di prova più grande al quale il nostro Paese è chiamato ad affacciarsi.

¹⁰⁰ In tal senso A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 1, per il quale risulta evidente come “gli interessi riconducibili al fenomeno religioso non siano affatto omogenei, ma chiamano in causa aspetti diversi dell’ordinamento, e il trattamento delle diverse specie può rispondere a logiche completamente diverse”.

¹⁰¹ Cfr. G. D’ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 86, il quale in tal senso sottolinea la difficoltà di distinguere in modo netto ciò che attiene ad un mero profilo di libertà religiosa da ciò che diversamente implica l’innalzamento qualitativo di tale libertà a livello di interazione pubblico-privato.

CAP II
LA LIBERTÀ RELIGIOSA COME LIBERTÀ DI NON CREDERE.
LA DIMENSIONE COLLETTIVA

2.1 IL RUOLO CENTRALE E COSTRUTTIVO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA NELL'ASSETTO COSTITUZIONALE

Nella rappresentazione ordinamentale ottocentesca lo Stato era visto come il principale garante dei diritti dei cittadini, al cui interno i diritti e le libertà null'altro erano se non l'espressione dell'autolimitazione dello stesso¹.

Tale posizione è stata da tempo superata, tanto è vero che già a partire dal XX secolo si è cominciato ad attribuire rilevanza ai diritti del singolo rispetto alla sovranità statale, tanto da dotarli di una posizione di garanzia autonoma.

Suddetti diritti divengono però effettivi solo grazie al tramite dell'impianto costituzionale venuto alla luce nel 1948, il quale, seppur contraddistinto da un carattere compromissorio² per una serie di scelte di fondo (tra cui il richiamo espresso ai Patti Lateranensi³) rappresenta in ogni caso il passaggio dall'archiviazione del vecchio sistema di rapporti tra lo Stato e Chiesa (di chiara impronta fascista) all'accoglimento di un nuovo modello, basato sul principio di eguaglianza e di pluralismo religioso⁴.

¹ Cfr. G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, traduzione ita. di G. VITAGLIANO, S.E.L., Milano, 1912, pag. 176, per il quale il problema dei diritti pubblici subiettivi è la premessa di ogni costruzione di diritto pubblico, dal momento che in ogni ordinamento i diritti soggettivi si ridono alla garanzia di essere trattati in maniera conforme al dettato della legge, in un sistema dove il diritto è solamente quello posto dallo Stato.

² In tal senso si veda A. VITALE, *Principio della bilateralità e Chiesa cattolica*, in M. C. FOLLIERO-A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Quaderno 2, *I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 108, il quale sostiene che “la Costituzione del 1948 sia una Costituzione di compromesso tra le parti politiche che la elaborarono. In questo senso, essa contiene elementi diversi non riconducibili ad unità ma solo reciprocamente integrabili; è perciò caratterizzata anche da tendenziale incoerenza, frammentazione e questo è il suo punto di forza, che le consente di prevenire e governare i conflitti sociali sottraendoli alle occasionali maggioranze politiche. Cercare di ricondurre il settore dei rapporti tra potere politico e potere religioso ad un disegno costituzionale unitario ed armonioso [...] può risultare fuorviante”.

³ Sulle ricadute dell'espresso richiamo ai Patti Lateranensi nell'art. 7 Cost. sul sistema delle fonti del diritto si rinvia a G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 112.

⁴ Tanto è vero che dalla lettura combinata degli articoli costituzionali 2, 3, 8 e 19 si è dedotto un generale principio di libertà e di uguaglianza valido per tutti i cittadini in materia religiosa, il quale, secondo la dottrina rappresenta la base per la costruzione dello Stato laico sociale. In tal senso C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico Tradizione europea legislazione italiana*. Giappichelli, Torino, 2015.

Non è un caso che già Mortati⁵ evidenziava come il micro-sistema costituzionale creatosi attorno al combinato disposto degli artt. 2 e 3 valesse a tutelare tutti i diritti di libertà, ben compreso quello di religione⁶.

Il testo costituzionale italiano inoltre, essendo stato concepito come una Costituzione lunga, non si limita a disciplinare gli elementi propriamente statali, ma si apre altresì alla regolamentazione sistematica di materie ulteriori, tra le quali occupa un posto di rilievo il fenomeno religioso⁷.

Quest'ultimo è trattato non soltanto per il semplice fatto di aver positivizzato all'interno dell'ordinamento costituzionale l'art. 19⁸, quanto piuttosto per l'aver articolato un complesso sistema di principi, dalla cui lettura combinata si ricava una garanzia particolare per i fedeli nonché una garanzia generale per tutti i cittadini, indipendentemente dal credo professato.

La Costituzione repubblicana, infatti, riserva alla tutela e regolamentazione del fenomeno religioso, più disposizioni che costituiscono il c.d. "microsistema" delle norme costituzionali che tutelano il fenomeno religioso in via diretta o indiretta⁹.

La garanzia della libertà religiosa, dunque, viene inserita nel «quadro di una disciplina costituzionale assiologicamente unitaria: si tratta dell'articolato di norme che la Corte costituzionale ha ricostruito con l'esame sistematico della Carta giungendo a

⁵ Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in A.A. V.v. *Studi in onore di S. Pugliatti*, Giuffrè, Milano, 1978, pag.1578.

⁶ Come notava già S. DOMIANIELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁷ Cfr. P. LILLO, *Pluralismo religioso e libertà confessionali*, su www.statoechiese.it, 12 dicembre 2016, pag.2.

⁸ In tal senso cfr. S. FERRARI, *Prefazione a F. RUFFINI, La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo* Il Mulino, Bologna, 1992, pag 30 ss. e I. BOLGIANI, *La tutela delle esigenze religiose*, in www.statoechiesa.it, n.3/2013, pag. 3.

⁹ Per approfondimenti sul tema si rimanda a G. CASUSCELLI, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2015, per il quale il sistema delle fonti del diritto ecclesiastico si presenta come una struttura articolata e complessa sul piano della produzione e su quello dell'attuazione coattiva ad opera del giudice. Tale sistema può ritenersi costituito dall'insieme di beni e valori da ricondurre al microsistema delle norme costituzionali che presiedono alle esperienze individuali e collettive a opera di fede, la cui disciplina specifica è rimessa agli strumenti pattizi nel rispetto della sovranità dello Stato e dell'indipendenza delle confessioni religiose.

distillare, con formula ricca, il principio supremo di laicità dello Stato e, di seguito, i suoi corollari»¹⁰.

Ne deriva dunque che le norme poste a tutela della libertà religiosa vanno lette nella logica democratica, laica e pluralista dell'ordinamento e ne diventano necessaria espressione.

In tale ottica non è pertanto possibile che ci siano dei principi, come ad esempio quello dell'uguaglianza, della pari libertà tra le confessioni religiose o della libertà di fede, che siano svincolati o incoerenti con il supremo principio di laicità, dal quale deriva a carico di tutte le norme un vincolo di necessaria conformità ad esso, anche nel caso di disposizioni presistenti alla sua formulazione espressa.

Tale assunto è giustificato dal fatto che la laicità, almeno secondo confermata giurisprudenza, è da intendere come principio supremo, sottratto alla disponibilità del legislatore, anche costituzionale¹¹.

In questa ottica, si ritiene che una piena valorizzazione delle norme costituzionali dedicate al fenomeno religioso non possa prescindere dal collegamento di queste con il valore fondante della persona umana¹², al fine della realizzazione delle singole identità soggettive presenti nell'ordinamento attuale¹³, seppure in considerazione del

¹⁰ J. PASQUALI CERIOLO, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, su www.statoecliesie.it, gennaio 2010, pag. 2, per il quale « I principi e le regole contenuti (in via specifica, diretta o indiretta) nelle disposizioni costituzionali che toccano le libertà di religione trovano ragione d'essere all'interno di tale "micro-sistema", che ne condiziona il piano della vigenza sostanziale in relazione a qualsivoglia criterio interpretativo utilizzato (letterale, storico, teleologico, etc.).»

¹¹ J. PASQUALI CERIOLO, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, su www.statoecliesie.it, gennaio 2010, pag. 12, il quale ritiene che sotto il profilo della tutela della libertà religiosa individuale, l'identità dello Stato laico, democratico e pluralista è caratterizzata, in primo luogo, dal riconoscimento a ogni individuo della libertà di possedere una propria, se del caso anche unica, inclinazione religiosa, positiva o negativa, senza che sia ammissibile alcuna discriminazione.

¹² Cft. V. TOZZI, *Le prospettive della dottrina e dello studio della disciplina giuridica del regime giuridico civile della religione*, in www.statoecliesie.it, Dicembre 2011, pag. 5, per il quale la libertà religiosa è annoverabile tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione. Da ciò non sarebbe pertanto un caso la collocazione dell'art. 19 nell'alveolo della legalità costituzionale.

¹³ Cfr. G. D'ANGELO, *Dignità della persona e tendenza religiosa tra pubblico e privato: verso un nuovo equilibrio?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2013, pag. 183 ss.

fatto che gli interessi riconducibili al fenomeno religioso siano tra loro eterogenei e non enucleabili in una categoria uniforme.

Proprio tale eterogeneità sarebbe, secondo la dottrina¹⁴, alla base non soltanto del fallimento della categoria e degli strumenti tradizionali¹⁵ (ormai ritenuti inadeguati alle esigenze moderne), quanto anche della ricerca di nuove formule normative in grado di tradurre in azioni concrete la tanto agognata libertà religiosa¹⁶.

Quest'ultima si trova infatti ad attraversare una fase di grave crisi, anche a causa dell'inattività delle comunità internazionali che, seppur dotate di convenzioni sovranazionali per la tutela dei diritti fondamentali, non forniscono poi nella pratica strumenti adeguati in risposta alle concrete esigenze dei cittadini, ma si limitano piuttosto a tollerare i comportamenti largamente diffusi, anche a discapito della tutela del singolo¹⁷.

Ad ampliare tale fenomeno, la parallela crisi dello Stato¹⁸ e la conseguente sfiducia dei cittadini avverso gli organi politici ed istituzionali¹⁹, che hanno portato alla riapertura della discussione in merito a quel sia oggi il ruolo pubblico²⁰ delle

¹⁴ Cfr. M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo, 2012, pag. 121 ss.

¹⁵ Anche le confessioni religiose tradizionali stanno attraversando un periodo di riflessione, dovuto alla perdita di numerosi fedeli, nonché ad una contestuale fase di riscoperta dei propri valori originari, per cercare di rispondere alle esigenze dell'uomo contemporaneo, più rivolto verso una tutela sempre maggiore dei diritti fondamentali. In tal senso G. BARBERINI (a cura di), *Chiese e diritti umani. Documenti relativi ai diritti della persona e delle comunità*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991.

¹⁶ Cfr. R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002.

¹⁷ In tal senso si vedano: G. DALLA TORRE, *Libertà religiosa e secolarismo*, su www.statoechiese.it, n. 10/2018, pag. 7; F. D'AGOSTINO, *La libertà religiosa come valore teologico*, in F. D'AGOSTINO-P.A. AMODIO (a cura di), *Le libertà di religione e di culto. Contenuto e limiti*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 27 s.

¹⁸ Sul tema si vedano tra qui altri: S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002; R. RUFFILLI, *Istituzioni, società, Stato: Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1991; M. FIORAVANTI, *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Bari, 2002.

¹⁹ In tal senso si veda S. FERRARI, *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo*, Il Mulino, Bologna, 2008.

²⁰ Cfr. G. FILORAMO, *Disgregazione sociale e capacità delle religioni di attenuare i conflitti*, in S. Berlingò (a cura di), *Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, Giappichelli, Torino, 1998, pag. 166, per il quale: "È proprio nella sfera del sociale, del pubblico, del collettivo, dalla quale i processi secolarizzanti parevano averle definitivamente escluse, che le religioni paiono destinate a conservare un loro ruolo significativo; e questo, sia per la loro capacità simbolica, nell'epoca della fluidità dei

religioni²¹, sempre più spesso chiamate²² ad incidere sui processi decisionali che tradizionalmente spettavano al potere politico, reo di aver perso l'esclusività sul dominio pubblico²³.

2.2 L'INTERPRETAZIONE DELL'ART. 19 COSTITUZIONE

Punto di partenza per l'analisi dell'approccio costituzionale al fenomeno religioso è senza dubbio l'art. 19, con la sua «solenne enunciazione della libertà religiosa e delle sue garanzie statutarie»²⁴.

L'ancoraggio delle esigenze di tutela in esso contenute al valore della persona umana giustifica ed impone la tutela della coscienza quale bene costituzionalmente rilevante, espressione di uno dei diritti fondamentali della persona in quanto la sua protezione si ricava dalla tutela delle libertà fondamentali e dei diritti inviolabili riconosciuti all'uomo come singolo, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, così come sostenuto dalla Corte Costituzionale²⁵ e pertanto irrinunciabile ed inviolabile.

non luoghi, di ridefinire e di ridisegnare confini, di marcare spazi, di circoscrivere luoghi; sia, per converso, per la loro dinamicità e per la loro esperienza missionaria di "religioni senza frontiera", per la loro capacità di integrazione".

²¹ Sul tema si vedano: G. D'ANGELO, *Condizione della donna e ruolo pubblico delle religioni: spunti problematici a partire dal n. 9/2009 di Daimon*, in *Jura Gentium*, n.1 anno 2013; N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni: eguaglianza e differenze nella Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012; C. CALTAGIRONE, *Religioni e ragioni pubbliche. I nodi etici della traduzione*, Studium, Roma, 2016; V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. COPPOLA - C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica e fattore religioso. Stato attuale e prospettive, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C.*, Cacucci Editore, Bari, 2012, pag. 225.

²² A causa di tre fenomeni principali: secolarizzazione, globalizzazione e immigrazione. Per approfondimenti sul tema si veda M. C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia*, su www.statoechiese.it, giugno 2010.

²³ Cfr. M. C. FOLLIERO-A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Quaderno 2, *I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 20.

²⁴ M.C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, pag. 27.

²⁵ Sentenza Corte cost., 4 maggio 1995, n. 149 e sentenza n.409/1989.

Allo stesso tempo la lettura coordinata dell'art. 19 e dell'art. 3 comma 2 della Cost. promuove e favorisce una declinazione positiva e promozionale della libertà religiosa, con l'effetto per cui legittima, sostanzia e rafforza la pretesa dei cittadini fedeli a comportarsi secondo coscienza ovvero in adempimento alle prescrizioni derivanti dal proprio credo religioso ed in deroga alle norme civili²⁶.

Ne deriva dunque che la libertà religiosa, al pari delle altre libertà, non può essere limitata o esclusa se non dalla Costituzione²⁷, in quanto essa è da inquadrare come diritto fondamentale²⁸, da leggere in combinato disposto con le altre disposizioni costituzionali²⁹, anche per via del suo carattere trasversale che gli permette di essere collegata a tutta una serie di disposizioni e principi, non necessariamente attinenti al fenomeno religioso³⁰.

²⁶ Non manca inoltre dottrina che ricollega all'articolo 19 uno scopo ulteriore: quello di rappresentare una piattaforma concettuale per affrontare le sfide poste dall'attuale esperienza giuridica multiculturale. In tal senso si veda Così M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento ed., 2012, pag. 300.

²⁷ Così come confermato implicitamente dalla Corte Costituzionale, secondo la quale attraverso l'art. 19 si vieta che "il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere l'oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato", ponendo a quest'ultimo "il divieto di ricorrere ad obbligazioni di ordine religioso per rafforzare l'efficacia dei propri precetti". Dunque, la libertà religiosa esclude, in generale, ogni imposizione da parte dell'ordinamento giuridico statale "perfino quando l'atto di culto appartenga alla confessione professata da colui al quale esso sia imposto, perché non è dato allo Stato di interferire, come che sia, in un 'ordine' che non è il suo, se non ai fini e nei casi espressamente previsti dalla Costituzione" (Sentenza n. 85 del 1963).

²⁸ Si veda sentenza Corte Costituzionale n. 346 del 2002, anticipata già dalla sentenza n. 14 del 1973.

²⁹ Ad esempio, la dottrina ha più volte sottolineato il forte legame esistente tra l'art. 19 Cost. e l'art. 20. Quest'ultimo infatti, se letto in combinato disposto con gli altri articoli della così detta Costituzione finanziaria, nonché con gli artt. 15 e 16 della Legge n.222/1985 e l'art. 7, comma 3 del Concordato, diviene il mezzo per delimitare il campo d'azione degli enti religiosi, i quali sono legittimati non soltanto a compiere le "attività proprie" ma anche "diverse", "sebbene soggette nel rispetto della struttura e della finalità degli enti, alle leggi dello stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime". Per questi motivi l'art. 20 appare come connotato di due scopi diversi: il primo di legittimazione della Legge 222/1985 in materia di enti, il secondo di divieto categorico di discriminazioni nei confronti degli enti religiosi. Sul punto cfr. Cfr. I. VECCHIO CAIRONE, *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative*, Edisud, Salerno, 1990, pag. 58.

³⁰ Si pensi ad esempio al fatto che la libertà religiosa deve essere letta in corrispondenza all'indipendenza delle confessioni religiose (la cui autonomia organizzativa si esplica attraverso il combinato disposto degli artt. 7,2 ed 8,3 dalla cui lettura si ricava il principio di bilateralità) ed è visto, come si avrà modo di approfondire nei capitoli successivi, come lo strumento di legittimazione e tutela anche per i non credenti. Sul punto cfr. S. TROILO, *La libertà religiosa nell'andamento costituzionale italiano*, in *Annales de derecho*, Universidad de Murcia, n.26/2008, pag. 361. Ancora

Tale ultima considerazione è ancor più valida se si tiene conto del fatto che non è possibile classificare gli interessi religiosi come una categoria univoca, dal momento che gli stessi presentano vari e differenti livelli di strutturazione³¹.

In merito alla composizione dell'articolo, esso ricomprende diversi diritti soggettivi che ne garantiscono l'applicabilità.

Primo fra tutti il diritto di "professare la propria fede religiosa" in qualsiasi forma, individuale e associata, intesa sia nel suo senso dinamico³² (attraverso l'estrinsecazione di comportamenti esterni), sia in quello statico (nel senso di adesione ad un determinato credo), sia ancora nella possibilità di mutare il proprio orientamento confessionale³³.

la dottrina collega l'art. 19 con l'art. 17 Cost. per via del quale si esclude la possibilità di introdurre controllo preventivo sulle riunioni (anche quelle con carattere religioso) svolte in un luogo privato o aperto al pubblico, limitando invece quelle effettuate in luoghi pubblici con una forma di controllo da parte della sicurezza pubblica, che può pertanto vietarle per motivi di sicurezza o incolumità pubblica. Attraverso il combinato disposto con l'art. 17 Cost. si esclude pertanto ogni controllo preventivo sulle riunioni, anche a scopo religioso, svolte sia in luogo privato che in luogo aperto al pubblico, mentre si dispone per le sole riunioni in luogo pubblico una forma attenuata di controllo quale è il preavviso all'autorità di pubblica sicurezza, che può vietarle unicamente per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Sul punto si rimanda a G. LEVI, *Abuso del diritto e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 40, il quale, riflettendo sul rapporto tra l'art. 17 e l'art. 19, sottolinea come l'art. 17 della Costituzione disponga che "le riunioni a carattere religioso non si sottraggono alla disciplina generale di tutte le riunioni per quanto riguarda la libertà delle riunioni stesse e i limiti ai quali essa, nel superiore interesse della convivenza sociale, è sottoposta".

³¹ I principi contenuti nell'art. 19 infatti hanno propagato i loro effetti anche sulla tutela degli interessi religiosi, soprattutto a livello locale, prevedendo nel suo comma 4 effetti significativi su rapporti tra autorità civili e religiose, contribuendo allo sviluppo del fattore religioso anche nella dimensione orizzontale e comunitaria. Per approfondimenti sul tema si rimanda a G. D'ANGELO, *Il privato sociale a connotazione religiosa e le declinazioni della sussidiarietà. Approdi normativi e questioni irrisolte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2017, da pag. 593 ss.; ID, *L'istanza unitaria nel doporiforma costituzionale: il caso della sussidiarietà*, in (a cura di) A. IACOVINO - L. LEMMO - F. MARINO e con prefazione di G. ACOCELLA *Il servizio sociale rinnovato. Quale cambio di scena?* Salerno, Edisud, 2008, da pag. 59 ss.; A.A. V.V. *Autonomie, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra i pubblici poteri e i gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale* (a cura di) M. PARISI, Ed. scientifiche italiane, Napoli, 2003.

³² La Libertà religiosa "dinamica" va intesa pragmaticamente nel senso che essa non coincide né con una pura rappresentazione mentale, né con i meri comportamenti, ma sorge dal combinarsi dinamico di entrambi gli aspetti. Così M. RICCA, *Pantheon, agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo, 2012, pag. 128.

³³ A tal proposito in Italia non è mai stato messo in dubbio il diritto a cambiare credo religioso, dal momento che il centro di imputazione di tutte le libertà sono l'individuo e le formazioni sociali alle quali questo prende parte ex art. 2 Cost., nel quale "è chiaramente scolpito il primato dell'individuo sul-e formazioni sociali nelle quali si può estrinsecare la personalità di ciascuno". Così A. ORSI BATTAGLINI, *L'«astratta e infeconda idea». Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 1988, pag. 569. Cosa non altrettanto ovvia

Per quanto riguarda invece il secondo diritto espressamente previsto, quello cioè di “propaganda della fede”, si registra un’evoluzione nella sua interpretazione³⁴, inizialmente limitata alla propaganda legata al solo culto cattolico e poi estesa alle religioni di minoranza, che invece oggi vengono ammesse e riconosciute³⁵.

L’art. 19 ricomprende poi nelle azioni legittime quelle di “esercizio del culto” connaturate con l’esercizio di una determinata fede³⁶.

A tal riguardo si precisa che in passato, almeno per quanto attiene all’Italia, tale libertà non aveva suscitato particolari problemi per via del fatto che l’unica (o quasi) confessione diffusa fosse la cattolica, le cui pratiche non urtavano la sensibilità comune. Oggi invece, per effetto della diffusione dei fenomeni migratori³⁷ (che hanno contribuito alla propagazione di culture religiose ed etnie diverse, ognuna con i propri

e scontata per le religioni diverse dalla cattolica, come quella islamica che ancora prevede il reato di apostasia. Per far fronte a comportamenti illeciti compiuti in maggior parte da gruppi religiosi discutibili o sette anche l’Unione Europea si è mossa per respingerne la diffusione. Su tale tema di veda M. INTROVIGNE, *Rapporti parlamentari e governativi delle “sette” in Europa occidentale* 1999, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, anno 1990, II parte, pag.397.

³⁴ Tale tipo di attività si riferisce al concetto di proselitismo, per indicare la tendenza a cercare nuovi adepti ad un partito, una dottrina o una religione ai quali trasmettere una determinata convinzione. Libertà di proselitismo dunque come libertà di persuasione, lecita fino a quando utilizzata con mezzi idonei senza strumentalizzazione per fini diversi. Per approfondimenti su tema si rimanda a G. BARBERINI, *La libertà religiosa nell’Europa centro-orientale, Diritti umani e libertà religiosa*, (a cura di) V. POSSENTI, Rubettino, Soveria Mannelli 2010; G. CIMBALO, *Tutela individuale e collettiva della libertà di coscienza e modelli di relazione tra Stato e confessioni religiose nei paesi dell’Est Europa*, in *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell’Est Europa* (a cura di) F. BOTTI - G. CIMBALO, Bononia University Press, Bologna, 2008.

³⁵ Che F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, Vol.II, 1977.

³⁶ Si ritiene che per “culto” debbano intendersi le attività rituali (come la preghiera o le celebrazioni) attraverso le quali si instaura il rapporto tra l’individuo o il gruppo e l’essere divino, che non deve essere necessariamente riconducibile alla religione di maggioranza. Da tale precisazione deriva la considerazione che l’art. 19 non autorizzi limitazioni delle attività rituali di tipo preventivo, assunte in base ad un determinato credo religioso, ma solo quei comportamenti che concretamente sono lesivi del buon costume. In tal senso M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento ed., 2012, pag. 148.

³⁷ Per un approfondimento sul tema si veda: G. D’ANGELO, *Religione, libertà religiosa e diritto ecclesiastico nello scenario attuale: la questione migratoria*, in M. D’ARIENZO (a cura di), *Il diritto come “scienza di mezzo”. Studi in onore di Mario Tedeschi*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2017; ID, «Migrazioni e migranti», *diritti fondamentali, valore della Costituzione: il fattore religioso*, in *Iura and legal systems*, n.3 anno 2016.

usi e costumi³⁸, non sempre allineati con i nostri) tale diritto ha trovato estensione e applicazioni svariate e più ampie, nonostante sia rimasto il limite del buon costume³⁹.

In definitiva, non è possibile relegare la definizione e l'interpretazione di quello che è il fenomeno religioso, nonché la relativa tutela, in un elenco chiuso e ristretto di norme, in quanto la sua vera natura si coglie attraverso la combinazione di più principi e regole contenute nell'intera carta costituzionale, che ci permette di leggerlo sotto altrettanti diversi punti di vista, che rende pertanto l'art. 19 come un catalogo aperto ed in continua evoluzione.

2.3 DIMENSIONE INDIVIDUALE E DIMENSIONE COLLETTIVA DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA

Orbene, l'articolato scenario costruito attorno all'art. 19 Cost. si arricchisce di ulteriori profili di complessità per via dei cambiamenti storico sociali sopra accennati.

In particolare, la crisi dello Stato da un lato e la sempre più crescente pretesa delle religioni di colmare il vuoto lasciato libero dall'altro ha determinato una rinnovata attenzione per la dimensione collettiva del fenomeno religioso⁴⁰.

Dunque, questo già complesso panorama, caratterizzato dalla crisi dello Stato e dalla pretesa di sintesi politica, non fa altro che far emergere una rinnovata attenzione per la dimensione collettiva del fenomeno religioso, in passato ignorata, dalla quale deriva

³⁸ Cfr. M. C. FOLLIERO - A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole Quaderno 2*, Giappichelli, Torino 2013, pag.57.

³⁹ Limite riferibile esclusivamente ai comportamenti rituali e non alle convinzioni ideologiche, di cui si possono fare molti esempi, tra i quali si ricorda la vasta casistica giurisprudenziale in merito alla normale tollerabilità del suono delle campane che, se eccessivamente usate, può comportare la violazione dell'art.844 cod.civ., con il conseguente obbligo risarcitorio del danno nei confronti di chi aveva disturbato. Cassazione, II sez. civile, n.2166/2006, su www.olir.it/ricerca.

⁴⁰ Normalmente infatti, seppure la libertà religiosa conserva un valore strettamente personale, viene tuttavia nella prassi esercitata attraverso la partecipazione ad un gruppo che riunisce tutti coloro che intendano fare lo stesso tipo di esperienza, anche attraverso la manifestazione esterna della loro specifica identità. In tal senso cfr. M. C. FOLLIERO-A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole, Quaderno 2, I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 29.

una «tensione dialettica interna e costitutiva della libertà religiosa» all'interno della quale si contrappongono il momento individuale e quello comunitario⁴¹.

Il fatto è che però non sempre vi è piena coincidenza tra i bisogni e gli interessi portati avanti individualmente rispetto quelli fatti valere dalla collettività, seppur legati al medesimo messaggio religioso.

Motivo per cui ne consegue che il riconoscimento di una speciale autonomia nei confronti degli interessi comunitari potrebbe essere spiegato con la strumentalità degli stessi rispetto quegli dei singoli, purchè accompagnato da una valutazione circa la tutela della persona e dei suoi principi fondamentali da una parte, e da un'analisi dell'autonomia dei gruppi confessionali dall'altra, che in ogni caso devono trovarsi in posizione di equilibrio⁴².

A rilevare non è però soltanto l'esplicito richiamo in forma collettiva dei diritti di cui all'art. 19, quanto piuttosto il nuovo riconoscimento dell'autonomia organizzativa dei gruppi, dal quale deriva la legittima aspirazione che il gruppo «costituisca punto di riferimento per la determinazione dei comportamenti dei soggetti che vi aderiscono sono tenuti a porre in essere, a testimonianza della loro appartenenza»⁴³.

Preliminare a tali considerazioni è il fatto che strettamente connessa alla libertà religiosa (e questo è un dato innegabile) vi sia la possibilità per qualsiasi individuo di

⁴¹ Così G. D'ANGELO, *Ordinamenti*, cit. pag. 76.

⁴² Cfr. S. BERLINGÒ, *Spazio pubblico e coscienza individuale: l'espansione del penalmente rilevante nel diritto canonico e nel diritto ecclesiastico*, in www.statoechiase.it, febbraio 2014, pag. 1, il quale rileva (richiamando autorevole dottrina, tra cui G. CASUSCELLI, *Enti ecclesiastici*, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. GABRIELLI, Delle persone – Vol. III: Leggi collegate, a cura di A. BARBA, S. PAGLIANTINI, Utet, Torino, 2013, p. 333; F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità "all'italiana"*, Jovene, Napoli, 2013; A. MADERA, *Il principio di autonomia confessionale: baluardo di una effettiva libertà di esercizio della religione in chiave collettiva o minaccia alla libertà individuale di autodeterminazione?*, in *Anuario de Derecho Eclesiástico del Estado*, 2014) il confronto instauratosi, anche a livello giurisprudenziale, di qua e di là dell'Atlantico, fra l'indirizzo radicalmente attestato a difesa della libertà di coscienza individuale, pure all'interno dei gruppi religiosi, e quello inteso a graduarne la rilevanza ponderandolo con il rispetto dell'autonomia dei gruppi medesimi".

⁴³ Così G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 80.

esercitare la propria fede religiosa attraverso la partecipazione ad associazioni, l'esercizio di riti e per il mezzo di strutture organizzate con carattere religioso.

In sintesi, il riconoscimento della dimensione collettiva del fatto religioso si traduce in un diritto all'identità a base comunitaria quale formazione sociale dove il singolo svolge la propria personalità.

Le modalità di esercizio del diritto ai sensi dell'art. 19 della Costituzione infatti sono del tutto libere e possono riguardare non soltanto il fedele come singolo, quanto anche il gruppo di appartenenza o la stessa confessione⁴⁴, parlando in tale ultima ipotesi di dimensione collettiva e istituzionale della libertà religiosa, da collegare al principio pluralista e di uguaglianza⁴⁵.

Nell'ambito dell'assetto costituzionale è possibile rinvenire una diversa graduazione della dimensione collettiva dell'esperienza religiosa dal momento i gruppi religiosi hanno a disposizione un diverso ventaglio di situazioni pratiche verificabili⁴⁶.

Il riconoscimento e la tutela della dimensione collettivo-istituzionale del fatto religioso porta con sé una serie di problemi connessi principalmente a due fattori: il primo legato alla volontà di svolgere (oltre a quelle tipicamente religiose) anche attività diverse da quelle direttamente attinenti il fine religioso o di culto (ad esempio di carattere commerciale, sociali o sanitarie); il secondo costituito dall'inquadramento delle modalità attraverso le quali tali attività vengono svolte, che non devono in ogni

⁴⁴ Cfr. J. P. SCHOUPE, *La dimension institutionnelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme*, Préface E. Decaux, Editions A. Pedone, Paris, 2015. pag. 1064, il quale individua nell'insegnamento, nei riti e nelle pratiche religiose, i segni esteriori dell'appartenenza ad un credo religioso.

⁴⁵ Cfr. R. MAZZOLA, *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 106, per il quale, in Italia come nel resto dei paesi europei, la coesistenza di diverse convinzioni religiose costituiscono tanto sotto il profilo individuale, che collettivo, fattori essenziali ed indispensabili in una società pluralista giuridicamente e politicamente conformata allo Stato di diritto.

⁴⁶ Cfr. A. VITALE, *La forma di Stato democratico*, Aracne, Roma, 2008, pag. 62 ss, per il quale tra gli interessi pubblici ci dovrebbe essere *in primis* la tutela della collettività, sebbene non sia possibile preliminarmente definire cosa esattamente è "pubblico" rispetto cosa è privato.

caso andare a discapito di altri diritti e libertà fondamentali⁴⁷ oppure essere svolte in maniera eccessivamente aggressiva, cosa che invece la prassi ha evidenziato⁴⁸.

Orbene, in risposta a tali criticità la dottrina⁴⁹ risponde da una parte restringendo la libertà delle azioni collettive attraverso l'imposizione di un fine lecito⁵⁰, dall'altro tenendo conto del fatto che le attività dei gruppi non presentano un carattere esclusivamente religioso⁵¹, potendo questi svolgere anche attività a "doppia valenza"⁵².

Orbene nonostante le difficoltà, le collettività religiose continuano dunque a svolgere la propria opera nel sostrato sociale, tenuto anche conto dell'incertezza di una loro qualificazione giuridica⁵³, e tenendo ben presente il fatto che le modalità e le intenzioni svolte dalla collettività sono riconducibili esclusivamente alla volontà degli associati (e non imposti dallo Stato o dalle esperienze confessionali ufficiali), in un'ottica di autorealizzazione.

In definitiva, quello che deve accadere, anche al fine dell'equiparazione delle due dimensioni della libertà religiosa (individuale e collettiva), è il raggiungimento di una

⁴⁷ Cfr. G. FILORAMO, *I nuovi movimenti religiosi*, Laterza, Bari, 1986, pag. 15.

⁴⁸ Tali attività, molto spesso hanno fatto anche emergere una sorta di paura sociale diffusasi in seguito alla così detta "emergenza migratoria" e al moltiplicarsi degli attentati terroristici spesso con matrice religiosa, proprio perché svolte in maniera poco coerente con le politiche di integrazione e solidarietà sociale promosse a livello globale. Per approfondimenti su questi temi si rimanda a: F. PALAZZO, *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Questione giustizia*, 2006, pag. 677; A. RUGGIERI, *Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il "dialogo" tra Corti europee e Corti Nazionali*, in *Federalismi.it*, 1 Ottobre 2014, pag. 18.

⁴⁹ Cfr. M. C. FOLLIERO-A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole*, Quaderno 2, *I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 29 ss.

⁵⁰ Che si presuppone essere tale nelle associazioni con fine religioso o di culto.

⁵¹ Si pensi ad esempio ad i servizi di assistenza sanitaria o all'istruzione che possono si essere regolamentati dallo Stato, ma anche essere gestiti da un gruppo religioso, anche dietro compenso.

⁵² Il gruppo cioè oltre alle attività tipicamente religiose, può svolgerne delle altre, sempre espressive del proprio agire, che pur tuttavia rimangono sottoposte al controllo e al regime sanzionatorio dello Stato. Esempio potrebbe essere quello della Chiesa di Scientology, la cui attività si esercita anche attraverso lo svolgimento di attività spirituali a pagamento, basate sull'idea che è possibile vendere gli strumenti religiosi volti ad ottenere la salvezza delle anime. Per approfondimenti sul tema si veda: G. D'ANGELO, *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza* in *Il Diritto Ecclesiastico*, anno CXIV, fascicolo n. 2 – 2003, Giuffrè, Milano 2003.

⁵³ Sul problema della qualificazione di "confessione religiosa" e sulla vigenza della Legge sui culti ammessi si veda *infra* capitolo 4.

libertà di organizzazione e gestione che sia il riflesso, sul piano comunitario, della stessa libertà di culto garantita al singolo, che riesca ad assicurare⁵⁴.

2.4 LA TUTELA DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA E LA TIPICITÀ DEL DIRITTO ECCLESIASTICO ITALIANO

Il quadro costituzionale dedicato alla disciplina del fatto religioso fa emergere dunque la capacità della carta costituzionale di «assorbire nel proprio alveo regolamentativo le trasformazioni apparentemente più dirompenti» grazie alla presenza di disposizioni, quale l'art. 20 Cost., che ponendosi come «riferimento-ponte di ordine costituzionale⁵⁵» che mette in comunicazione l'interesse religioso e il principio di cui all'art. 118, rafforzano «l'idea della doverosità costituzionale della cooperazione/collaborazione tra lo Stato e la Chiesa»⁵⁶.

Cooperazione e collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese richiamano immediatamente alla mente un principio di laicità, non quale rogorosa separazione tra Stato e Chiesa, quanto piuttosto quale «obbligo di neutralità, distinzione e autonomia dello Stato rispetto alle fedi», nonché come «rispetto dei diritti di libertà e di cittadinanza dei cittadini»⁵⁷.

La declinazione della laicità come principio supremo dell'ordinamento fonda le proprie radici nell'interpretazione datane dalla Corte costituzionale ed il cui nucleo

⁵⁴ Sentenza Corte Costituzionale n. 346/2002.

⁵⁵ In tal senso M.C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico*, cit. pag. 147.

⁵⁶ Cfr. G. D'ANGELO, *Ordinamenti*, cit. pag. 82.

⁵⁷ Così M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico*, cit. pag. 129. In generale sul concetto di laicità si veda: F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1996, 5 ed.; G. LOMBARDI, *Persecuzioni laicità libertà religiosa. Dall'Editto di Milano alla 'Dignitatis humanae'*, Edizioni Studium, Roma, 1991; P. CATALANO-P. SINISCALCO, *Diritto e religione da Roma a Costantinopoli a Mosca*, Rendiconti dell'XI Seminario "Da Roma alla Terza Roma", (a cura di) M.P. BACCARI, Herder editrice, Roma, 1994; AA. VV., *Lessico della laicità*, (a cura di) G. DALLA TORRE, Edizioni Studium, Roma, 2007; A. BARBERA, Il cammino della laicità, in www.forumcostituzionale.it, marzo 2011.

essenziale è costituito dalla salvaguardia della libertà religiosa, in regime di pluralismo giuridico e culturale⁵⁸.

Tale declinazione dunque appare maggiormente convincente nell'ambito di un sistema giuridico caratterizzato da un principio di cooperazione tra Stato e Chiese, e in un modello che non esclude il riconoscimento né il sostegno statale delle comunità religiose e che allo stesso tempo sviluppa il dialogo e la collaborazione delle istituzioni pubbliche con le confessioni⁵⁹.

Tuttavia, limitarsi a definire lo Stato italiano come “laico” appare minimale e riduttivo considerato che il concetto di laicità nulla è se non un contenitore vuoto da dover riempire di altri elementi che riescano a coglierne la reale essenza⁶⁰.

Occorre pertanto ampliare la visione a nuove e più ampie definizioni di laicità, che vadano oltre alle classificazioni classiche⁶¹, non più applicabili all'attuale sistema sociale e politico, caratterizzato dalle mutazioni di contesto già trattate⁶².

⁵⁸ Cfr. S. DOMIANELLO, *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁵⁹ In tal senso S. FERRARI, *Stato e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2008.

⁶⁰ Cfr. S. PRISCO, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2009, pag. 170 ss.

⁶¹ Si pensi ad esempio alla *laicità sociale* di Cardia, nella quale l'elemento principale è il carattere sociale, nonché il valore storico delle singole realtà confessionali, anche rispetto a quella che era la tipicità dello Stato nella vecchia visione separatista. Visione che ben si coniuga con le posizioni tese verso un'interpretazione sempre più autonoma dell'art. 8 Cost., in virtù del quale proprio per dell'eguale libertà di tutte le confessione dinanzi alla legge, si esclude un favoritismo dello Stato per alcune a discapito di altre; oppure ancora alla *laicità cooperativa* descritta dalla Folliero, nata dall'effetto dell'impostazione cooperativa del principio di laicità sulle dinamiche dei rapporti tra Stato e Chiese, ormai inscindibili dal principio di bilateralità. Su questi temi si vedano: Cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2015; M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 1., Giappichelli, Torino 2007.

⁶² A partire infatti dalla fine del XX secolo gli equilibri tra Stato e Chiesa cominciano a mutare, divenendo più instabili e comportando un rinnovato interesse dell'opinione pubblica per il fattore religioso ed il principio di laicità, dal quale discesero differenti risposte: sul piano esterno, perché la Chiesa cominciò ad impegnarsi per il riconoscimento dei diritti fondamentali quali ad esempio la libertà religiosa ed il principio di laicità, da intendere come *laicità buona e sana* (fondata sulla pretesa di riconoscimento pubblico delle religioni e delle indicazioni etiche provenienti dal magistero della Chiesa); nonché sul piano interno dello Stato, attraverso la ritrovata equilavenza tra diritti naturali e diritti fondamentali, attraverso il riconoscimento di una *laicità cooperativa*. In tal senso M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico*, cit. pag. 115-116.

In Italia ad esempio ci ha provato la nostra Corte Costituzionale, riuscendo a trovare un fondamento giuridico positivo al valore della laicità e a conferirgli ruoli e significati determinati in rapporto ad altre fonti e principi di sistema dell'ordinamento.

Tutto ciò però sempre sempre con la consapevolezza che sia impossibile *ex ante* catalogare il tale principio in una descrizione statica ed immutabile «applicabile al di qua e al di là del meridiano zero»⁶³.

Al prescindere però dal significato di laicità che si preferisce condividere, in ogni caso restano indubbi i legami tra principio di laicità con quello di libertà religiosa⁶⁴, i cui riflessi, al di là delle conferme della dottrina, emergono nella giurisprudenza costituzionale sin dalla celebre sentenza 203/1989⁶⁵.

Tali principi sono da intendere come legati da un rapporto di proporzionalità diretta, nel quale all'attenuazione del primo corrisponde un indebolimento del secondo e viceversa⁶⁶.

In realtà, così come emerge dal quadro appena descritto, la laicità italiana appare assolvere principalmente a due grandi compiti: confermare la diversità dell'Italia, rispetto agli altri paesi europei, in merito al fenomeno religioso, e conservare gli assetti regolamentativi esistenti, salvaguardandone gli esiti futuri, in un'ottica nella quale lo Stato sostiene senza discriminazioni tutte le esperienze fideistiche e le loro estrinsecazioni in ambito collettivo⁶⁷.

⁶³ Così M. C. FOLLIERO, *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, su www.statoechiesa.it, marzo 2007, pag. 4.

⁶⁴ Sul tema della libertà religiosa quale risvolto della neutralità dello Stato e del principio di non identificazione si rimanda a N. FIORITA – D. LOPRIENO, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009, pag. 157 ss.

⁶⁵ Attraverso la quale la Corte Costituzionale identificò la laicità quale «uno dei profili della forma di stato delineata in Costituzione». Per approfondimenti sulla giurisprudenza costituzionale in merito al fenomeno religioso si rimanda a S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte Costituzionale in materia ecclesiastica*, Vol. II, Giuffrè, Milano, 1991.

⁶⁶ Cfr. E. VITALI, *A proposito delle connessioni tra principio supremo di laicità e diritto di libertà religiosa*, nel volume collettaneo a sua cura *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, Edizioni CUEM. Milano, 2005, pag. 2.

⁶⁷ In tal senso M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti principi scritti regole*. Quaderno 1, *I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 135 e 139, per la quale la diversità italiana rispetto gli altri Paesi Europei emerge anche nella considerazione che il nostro Stato riserva alla laicità ed al suo rapporto rispetto le concrete istanze avanzate dai cittadini. Il Nostro infatti è un Paese nel quale diritto e politica “guardano alla religione e all’interesse religioso non come a

In virtù di tale assunto dunque, lo Stato non può che dichiararsi incompetente in materia religiosa, in ragione della sua dichiarata neutralità, che non gli permetterebbe di offrire servizi pubblici in tale ambito, ma soltanto di limitarsi a garantire la cooperazione con le confessioni religiose⁶⁸.

Il punto però è un altro. Se infatti lo Stato conferisce diritti, riconosce le identità religiose e da ciò fa discendere la distribuzione delle risorse pubbliche (legandole in modo proporzionale alla rilevanza sociale che le confessioni esercitano) allora non può più parlarsi di una mera laicità, quanto piuttosto bisogna riferirsi all'*aconfessionalità*, per inquadrare il fenomeno di «equidistanza da tutte le religioni e non ingerenza negli affari interni delle Chiese⁶⁹», tale da permettere allo Stato «di riservare trattamenti giuridici differenziati alle Chiese più rappresentative dell'identità storica e culturale del Paese»⁷⁰.

2.5 LIBERTÀ “RELIGIOSA NEGATIVA”

Dunque, alla luce di quanto sin qui detto e premesso che la nostra società si è più volte dimostrata chiusa verso l'idea dell'accettazione del “diverso” rispetto ad i suoi caratteri tradizionali, si è notato come negli ultimi tempi si siano moltiplicati gli scontri e le tensioni sociali, che hanno portato a non pochi episodi di razzismo religioso ed a discriminazioni diffuse, spesso fomentate dall'odio e dal rifiuto all'inclusione verso

qualcosa che divide, bensì come un potente collante sociale e un fattore di ricomposizione e integrazione sociologica e giuridica”.

⁶⁸ Cfr. A. BETTETINI, *Sulla relazione fra religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna*, in *Il diritto ecclesiastico*, n.3/2003, pag. 912.

⁶⁹ La Corte Costituzionale più volte nelle sue pronunce utilizza (riferendosi al principio di laicità) il termine “equidistanza” per intendere come l'applicazione di tale diritto dovrebbe garantire una neutralità dello Stato. Ad esempio, nella sentenza n. 329/1997 parla di “equidistanza ed imparzialità del legislatore rispetto tutte le confessioni religiose; nella sentenza n. 327/2002 l'imparzialità viene rapportata a tutte le confessioni; nella n. 168/2005 invece il riferimento è alle religioni *tout court*. In fine in sentenza n. 508/2000 i termini vengono invertiti, collegando l'equidistanza e imparzialità al riflesso del principio di laicità.

⁷⁰ Così M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti principi scritti regole*. Quaderno 1, *I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007, pag. 159.

chi non esercita una religione tradizionale o verso chi fa parte di nuovi movimenti religiosi⁷¹.

A tal proposito si è registrato un aumento di fenomeni quali l'ateismo o l'agnosticismo, che accomunano quegli individui che, pur non esercitando alcun credo religioso, pretendono però dallo Stato le medesime garanzie di tutela attribuite ai credenti, tanto da far parlare di emersione di libertà "negative"⁷².

Esisterebbero pertanto due tipologie di libertà: quelle positive, in riferimento alla volontà di agire secondo la propria coscienza (non per forza religiosa) e la propria visione del mondo, e in opposto, libertà negative, invece legate al diritto ad essere immuni da costrizioni a tenere comportamenti di valenza religiosa.

Già la Corte Costituzionale aveva inteso la libertà di adesione (tutelata al pari di un diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 della Costituzione) sia nel suo aspetto positivo, che in quello negativo, quale evoluzione della libertà di coscienza, riferita tanto alla professione di fede religiosa, quanto alla libertà di opinione in materia religiosa, ai sensi dall'art. 19 Cost⁷³.

Anche la Cassazione⁷⁴, chiamata a pronunciarsi sull'assenza di una definizione precisa di confessione religiosa, aveva inoltre inteso tale scelta come dipesa dalla volontà del costituente di non precludere a nessuno l'esercizio della libertà religiosa

⁷¹ Sul tema dell'inclusione e del rapporto tra fedi si rimanda a F. BOLGIANI - F. MARGIOTTA BROGLIO - R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, il Mulino, Bologna, 2006.

⁷² Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994, pag. 215.

⁷³ Sull'aspetto negativo della libertà religiosa, impositivo del rispetto della libertà di adesione si confrontino in particolare: Corte costituzionale, sentenza 13-30 luglio 1984, n. 239 e Corte costituzionale, sentenza 22 gennaio-16 febbraio 1982, n. 40.

⁷⁴ Sentenza n. 5838/1995, con la quale la suprema Corte di Cassazione statuisce che per definire la "religione" non bisogna guardare solo al complesso di dottrine incentrate sulla presenza di un essere trascendentale o rivolte alla salvezza delle anime, quanto piuttosto bisogna individuare (al fine della qualificazione di confessione religiosa) agli "indici di confessionalità", o al fatto che il gruppo sia titolare di una tradizione secolare ed antropologica ampiamente dimostrabile. Sul tema si veda A. FUCCILLO, *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, II ed., Giappichelli, Torino, 2018, pag. 8-9. La Corte di Cassazione ha poi sottolineato, in altre pronunce (Cass., sez. trib., n. 12871 del 2001 e Cass., sez. II pen., n. 5838 del 1995) che lo svolgimento, anche sin dalle origini, di un'eventuale attività di tipo commerciale, pure rilevante, non basta a negare la natura di confessione religiosa, purché i proventi siano destinati agli scopi istituzionali di religione del gruppo, e non a fini di lucro degli aderenti.

«per diverse e strane che siano le credenze religiose e le loro ascendenze culturali», non qualificando la religione esclusivamente come la fede nei confronti di un essere superiore e trascendente, ma anche ricomprendendo in essa le più svariate e complesse dottrine ormai diffuse sul tutto il territorio.

A tal riguardo, negli ultimi anni nonostante ci sia stata una riscoperta dell'appartenenza religiosa, si è diffuso parallelamente anche un progressivo allontanamento dalla religione da parte della maggioranza dei consociati, che ormai pubblicamente ammettono di esercitare una serie di “diritti atipici” (quali potrebbe essere l'ateismo ad esempio) che, seppure esercitati in maniera organizzata, non riescono a trovare una soddisfacente tutela giuridica⁷⁵, ma che anzi sono accomunati dal fallimento di ogni tentativo di creare criteri di riconoscimento, dal momento che tale possibilità risulta spesso inconciliabile con l'affermazione della libertà religiosa⁷⁶.

Il problema dunque, emerso anche dalla lettura della nostra Carta costituzionale, è l'assenza di qualsiasi menzione esplicita non solo dell'ateismo e della non credenza individuale⁷⁷, ma anche della libertà di coscienza, che invece, non a caso, viene

⁷⁵ Anche nell'esperienza italiana, intorno agli anni 50 del secolo scorso, si utilizzava la terminologia costituzionale per sostenere che il legislatore tutelasse tutte le manifestazioni religiose ma non quelle ateistiche, le quali dovevano essere considerate in posizione di subordine, anche perché eticamente non nobili. Tale impostazione era infatti il riflesso di una più generale ispirazione confessionista dell'ordinamento, provata ad esempio dai privilegi concordatari del 1929. Per una ricostruzione del tema si veda: C. CARDIA, *Conclusioni. Evoluzione sociale, ateismo, libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2011, pag. 313 ss; ID, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, De Donato, Bari, 1973.

⁷⁶ In tal senso M. CROCE, *Libertà religiosa e laicità dello stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali*, su www.academia.edu, 2013, pag. 124; ID, *I non credenti*, in *Forum di diritto costituzionale*, 15 Novembre 2012, pag. 1, per il quale: “La problematica della tutela giuridica dei non credenti sconta ancora, nel nostro universo giuridico e culturale, un deficit di analisi che probabilmente è dovuto a vischiosità concettuali sorte a partire dall'involuzione confessionista e totalitaria dello Stato posta in essere dal Fascismo negli anni '20, e sedimentatesi per mezzo della vigenza del sistema concordatario, che ha impregnato di categorie organicistiche l'insegnamento giuridico attinente alla problematica religiosa”.

⁷⁷ Analizzando i lavori preparatori alla Costituzione si nota che in Assemblea costituente il termine “convinzioni” compariva nella proposta di art. 14, che poi diverrà 19, poi eliminata di Giuseppe Dossetti, per la quale: “Ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale ed associata, della propria fede, alla propaganda di essa, al libero esercizio privato e pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante

espressa nelle dichiarazioni dei diritti più recenti, in particolare nella Carta dei diritti dell'Unione europea, come si avrà modo di analizzare in dettaglio *infra*.

Inoltre, nel nostro ordinamento sebbene sia la libertà religiosa individuale a dover trovare massima tutela⁷⁸, è l'aspetto collettivo che invece necessita di un maggior riguardo, soprattutto nei casi in cui la sua espressione organizzata non sia ancora perfettamente tracciabile, tanto da parlare di passaggio obbligato dalla mera tolleranza a una tutela costituzionale comprensiva anche di posizioni eterodosse, secondo quelle che sono le regole interne alle singole confessioni⁷⁹.

Dottrina condivisa inoltre⁸⁰ ritiene che fenomeni quali la laicizzazione ed il consumismo siano stati responsabili della diffusione di culture ateistiche spesso ritenute aggressive, nate in risposta ad un cristianesimo eccessivamente rigido e tradizionale non in grado di adeguarsi alla modernità⁸¹ o semplicemente non più rilevante per gli uomini moderni, proiettati verso nuove esigenze, legate ad esempio a profili di bioetica, di fine vita o allo sviluppo di nuove tecniche riproduttive⁸².

Il *focus* sul quale bisogna concentrare l'attenzione è però un altro. Bisogna capire se è possibile, a livello giuridico s'intende, ricomprendere l'ateismo all'interno di quella che è la libertà religiosa garantita a livello costituzionale a tutti i cittadini, al fine di far

principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume" Aa.Vv. 1970, I Sottocommissione, seduta del 18 dicembre 1946.

⁷⁸ Anche dopo l'approvazione della Costituzione infatti, un'ampia corrente della dottrina sosteneva che la tutela dell'ateismo rientrasse nell'ambito della libertà religiosa solo fino a quando l'ateismo si manifestava a livello individuale. Diversamente, se esercitato in forma collettiva, esso doveva avvalersi della libertà di manifestazione del pensiero e di associazione, non di altre garanzie tipiche della libertà religiosa collettiva. Sul dibattito dottrinale in merito alla tutela giuridica dell'ateismo si cfr. A. C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1975.

⁷⁹ Così F. FINOCCHIARO, *Art.19*, in *Commentario della Costituzione*, V. BRANCA (a cura di), Zanichelli, Roma-Bologna, vol. II, 1977, pag. 247.

⁸⁰ Cfr. G. CIMBALO, *L'appartenenza religiosa tra apostasia, divieto di proselitismo e ricerca d'identità*, su www.statoechiese.it, settembre 2011, pag. 20.

⁸¹ Cfr. S. LARICCIA, *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Carocci, Roma, 2011.

⁸² Tali nuovi interessi sarebbero alla base anche della scelta delle religioni tradizionali di aprirsi al dialogo con i non credenti e di misurarsi quindi con le loro scelte etiche ed esistenziali. Sulle nuove aperture della chiesa cattolica sui temi suddetti si vedano: L. LO SAPIO, *Bioetica cattolica e bioetica laica nell'era di papa Francesco. Che cosa è cambiato? Con un saggio di G. Fornero*, UTET, Torino, 2017, pag. 133; G. CIMBALO, *Appunti sulla vita, sui valori e sulla morte*, in *Antipodi*, n. 1 (prima serie), 2004, pag. 41.

rientrare la sua tutela nell'art.19 al pari di una libertà positiva, dal momento che in Costituzione manca un qualunque richiamo al fenomeno ateistico.

Dall'analisi dei lavori preparatori all'art. 19 Cost.⁸³ e dalle posizioni giurisprudenziali dell'epoca è facile cogliere come tale possibilità fosse del tutto esclusa⁸⁴. Prova ne è anche il respingimento in sede costituente della proposta avanzata dall'On. Labriola per l'inserimento di una tutela specifica per il pensiero non religioso, nonché il fatto che almeno fino agli anni 80 la tutela dell'ateismo fosse ricompresa non all'interno dell'art. 19, ma in quello dell'art. 21⁸⁵, come espressione della libertà di pensiero, non di religione⁸⁶.

Oggi dette posizioni possono considerarsi superate e sostituite da correnti più "aperte" che hanno contribuito al passaggio da una mera "tolleranza" ad un accoglimento di tutte quelle posizioni eterodosse e diffuse, anche se qualificate

⁸³ È bene ricordare che la formulazione vigente dell'art. 19 è il risultato del lavoro sul testo licenziato inizialmente dalla Prima Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, su proposta dell'on. Giuseppe Dossetti, che recitava: «ogni uomo ha diritto alla libera professione delle proprie idee e convinzioni, alla libera e piena esplicazione della propria vita religiosa interiore ed esteriore, alla libera manifestazione, individuale e associata, della propria fede, alla propaganda di essa, al libero esercizio, privato pubblico, del proprio culto, purché non si tratti di religione o di culto implicante principi o riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume» (Seduta della I Sottocommissione del 18 dicembre 1946, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, Camera dei Deputati, 1970, vol. VI, pp. 802 ss.). Il testo originario venne sfolto delle parti ritenute pleonastiche dal Comitato di coordinamento della «Commissione dei 75» e venne poi depurato, in Assemblea, del richiamo ai "principi" ed all' "ordine pubblico" (Seduta del 12 aprile 1947, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., vol. I, pp. 817 ss. e 825 ss.: v. anche infra, par. 12). Per un'analisi più approfondita dei lavori preparatori dell'art. 19 Cost. si rimanda a F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977.

⁸⁴ Esempio per tutti la sentenza del Tribunale di Ferrara del 31 Agosto 1948 (poi ribaltata dalla sentenza del 13 aprile 1950 della Corte di Appello di Bologna) che pronunciatisi in una causa di separazione, affidava i figli alla madre anziché al padre in quanto questo si dichiarava ateo e per questo veniva giudicato inadatto ad offrire una "garanzia di perfetto educatore".

⁸⁵ Tra i maggiori esponenti della dottrina per la quale la libertà di ateismo andasse ricondotta nella tutela dell'art. 21 Cost. si vedano: P. A. D'AVACK, *Trattato di Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1978; A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959.

⁸⁶ Uno dei primi a collegare la credenza e la non credenza all'interno delle garanzie dell'art. 19 della Costituzione fu Carlo Cardia, il quale sosteneva che "l'ateismo e la religione rappresentassero sul terreno filosofico e sociale un'unità dialettica indissolubile". Cfr. C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1957, pag. 9.

diversamente dalle confessioni tradizionali, quali possono essere ad esempio quelle agnostiche⁸⁷.

Si è dunque preferito superare l'interpretazione costituzionale restrittiva volta ad escludere tassativamente qualsiasi possibilità di propagandare qualcosa non inquadrabile all'interno del paradigma di "fede religiosa", per accogliere invece una lettura più estensiva in grado di ricomprendere nel concetto generale di libertà religiosa anche forme negative⁸⁸.

In questa direzione anche la dottrina maggioritaria⁸⁹ per la quale, al di là dell'iscrizione (non sempre condivisa) dell'ateismo all'interno del paradigma della libertà religiosa⁹⁰, la soluzione preferibile consisterebbe nel sostenere che i soggetti atei vantino pari diritti dei credenti⁹¹, essendo scomparsi i compartimenti stagni tra atei

⁸⁷ A ricondurre la tutela dell'ateismo all'interno del diritto di libertà religiosa furono per la prima volta Catalano e Fedele, i quali sostenevano che il diritto di culto andasse considerato come una delle possibili specificazioni – non l'unica - della libertà religiosa e che in esso andasse ricompresa la facoltà di non esercitare alcuna fede o di mutare convinzione religiosa, senza far scaturire ciò alcuna conseguenza dal punto di vista giuridico. Cfr. G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, Cacucci, Milano, 1957; P. FEDELE, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963.

⁸⁸ Sulla ricostruzione della libertà religiosa nel nostro ordinamento si vedano: C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nelle scuole, nell'informazione. Dall'Unità ai giorni nostri*, De Donato, Bari, 1973; P. CAVANA, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in E. CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Atti del Convegno Nazionale ADEC (Trento, 22-23 ottobre 2013), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 195 ss.;

⁸⁹ Parte della dottrina sostiene che l'ateismo dei giorni nostri non è più descrivibile come un'opzione fondamentalmente personale che coinvolge in misura limitata la prassi individuale e nemmeno più inquadrabile come una variante del pensiero marxista, quanto piuttosto esso rappresenta un pensiero complesso caratterizzato da un forte attivismo, anche dal punto di vista giudiziario. Cfr. N. FIORITA, F. ONIDA, *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1, aprile 2011.

⁹⁰ Cfr. E. ALLORIO, *Ateismo ed educazione dei figli*, in *Giurisprudenza italiana*, 1949, I, per il quale bisogna condannare il fenomeno ateistico qualora questo assuma determinate forme (aggressive, grette o militanti). Nello stesso senso anche Origone, secondo cui l'"ateismo attivo" doveva considerarsi implicitamente vietato in quanto tendente a privare i credenti del bene fede religiosa. Cfr. A. ORIGONE, *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952.

⁹¹ Non manca dottrina minoritaria che invece legherebbe l'aspetto negativo della libertà religiosa all'art. 20 della Costituzione, facendo rientrare fra i destinatari della norma anche le formazioni ateistiche (oltre ai gruppi di nuova costituzione o ai movimenti dissidenti che si staccano dalla Chiesa "madre"). In tal modo si consentirebbe a tutti i gruppi etici (e, generalmente, promotori di iniziative in connessione con il progresso spirituale della società) di inserirsi paritariamente nel settore delle iniziative promotrici degli inderogabili canoni della dignità dell'uomo, della democrazia e della libertà. In tal senso si veda F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello della laicità «all'italiana»*, Jovene, Napoli, 2013, pag. 103. In senso opposto C.

e credenti, in quanto sostituiti da un'infinità di sfumature che rendono inutile qualunque tentativo di classificazione⁹², tenuto conto anche del fatto che sembra potersi riconoscere come principio generale dell'ordinamento il fatto che il profilo negativo di ogni libertà si accompagna logicamente al riconoscimento della stessa⁹³.

Si badi però al fatto che sostenere una tale posizione non significa per converso qualificare l'ateismo come un "culto"⁹⁴, perché una tale visione sarebbe inconcepibile con la stessa natura della corrispondente opinione, che fa leva sull'assenza di una divinità trascendente e basata sulla lotta per l'instaurazione di una morale assolutamente umana all'interno dell'universo materiale⁹⁵.

Soprattutto si è notato come negli ultimi anni l'ateismo si sia discostato dalla sua connotazione di fondo inizialmente individuale, per tramutarsi in un fenomeno collettivo, basato sull'utilizzo di strumenti giurisdizionali⁹⁶, il cui obiettivo da

MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in *Dizion. dir. pubbl.*, vol. IV, pag. 1244, per il quale invece non sembrerebbe possibile in Italia estendere all'ateismo alcune garanzie tipiche del diritto di libertà religiosa, né tanto meno i benefici economici da queste derivanti come avviene in altri Paesi europei, come ad esempio il Belgio, dove le organizzazioni ateistiche godono di un sostegno finanziario e addirittura si ammette una presenza istituzionale nelle scuole pubbliche.

⁹² Cfr. G. MINOIS, *Storia dell'ateismo*, Editori Riuniti, Roma, 2000, pag. 576.

⁹³ In tal senso R. BIN, *Libertà dalla religione*, in R. BIN - C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.

⁹⁴ Sebbene fino ad un secolo fa tale assunto non fosse così scontato. Si ricorda infatti che la dottrina risalente era orientata verso la riconduzione dell'ateismo ad una fede. In tal senso F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano, 1992, il quale, riferendosi ai riti espressivi delle credenze non solo positive ma anche negative, lamentava l'assenza di tutela da parte del diritto comune in tale ambito. In senso contrario P. BAYLE, *Pensieri sulla cometa*, Laterza, Bari, 1979, pag. 307.

⁹⁵ Sul tema dell'inquadramento del fenomeno ateistico si rimanda, per ulteriori approfondimenti, all'interessante ricostruzione del pensiero di Sébastien Castellion ad opera di Maria D'Arienzo. Per il noto teologo francese infatti l'ateismo non può essere identificato come espressione dell'autonomia della conoscenza, in quanto consiste nel rifiuto della spiritualità dell'uomo. Pertanto, chi è ateo è contrario non soltanto alla legge divina, quanto piuttosto anche alla legge che regola l'ordine naturale umano. In conseguenza di tale considerazione l'autorità civile, chiamata a giudicare secondo la legge naturale, può pronunciare giudizio nei confronti di chi nega Dio e la legge naturale, poiché non invade la sfera spirituale interna del cittadino, dal momento che l'ateo non crede in nessuna religione. Cfr. M. D'ARIENZO, *La libertà di coscienza nel pensiero di Sébastien Castellion*, Giappichelli, Torino, 2008, pag. LXI.

⁹⁶ Il ricorso alla tutela giudiziaria da parte degli atei non è una novità, dal momento che esso è sempre stato il mezzo dei non credenti per garantire le loro attività di testimonianza e di propaganda avverso il rifiuto della religione e per manifestare l'insofferenza nei confronti di una presenza importante della Chiesa cattolica all'interno delle istituzioni pubbliche. Si pensi ad esempio alle azioni giuridiche, intraprese a partire dalla fine degli anni 70 dello scorso secolo, contro l'obbligo dell'insegnamento

perseguire non è più soltanto un riconoscimento del diritto a non essere discriminati, quanto piuttosto una parificazione dal punto di vista di tutele ed agevolazioni con le confessioni religiose⁹⁷.

Orbene, restando in ambito tutto italiano, la libertà religiosa così come delineata dall'art. 19 della Costituzione rappresenta una delle innumerevoli sfaccettature della più ampia legalità costituzionale e si esprime sia a livello individuale, quanto a livello collettivo.

Proprio quest'ultimo aspetto appare essere per molteplici motivi quello maggiormente interessante da approfondire, anche in considerazione del fatto che la libertà religiosa individuale sia da sempre stata ben accettata ed intesa quale garanzia della coscienza e come lecita volontà di adesione ad uno o più messaggi morali o religiosi e mai messa in dubbio.

In merito alla fattispecie collettiva non sono invece mancate contestazioni, perplessità e critiche, generate da un'ideologia (ormai superata)⁹⁸ per la quale l'ordinamento laico dovrebbe tutelare l'individuo come singolo, non nel suo aspetto associativo.

della religione cattolica nelle scuole o contro i finanziamenti alle scuole private confessionali, che portarono alle storiche sentenze della Corte Costituzionale n.203/1989 e n.13/1991, con le quali viene inquadrata la laicità quale principio supremo del nostro ordinamento. Sul tema, tra gli altri, si vedano A.C. JEMOLO, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961; S. LARICIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967; A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, 4a ed.; S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999.

⁹⁷ Come ha notato N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà religione costituzionalmente orientato*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 2007, pag. 88 ss.

⁹⁸ In tal senso F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico. La libertà religiosa come diritto politico subiettivo*, Bocca, Torino, 1924. In passato infatti era l'individuo ad essere protagonista esclusivo delle proprie vicende di coscienza. Oggi invece l'Italia riconosce che il fenomeno religioso è parte integrante di una dimensione sociale collettiva, che deve essere riconosciuta e tutelata dai pubblici poteri. In questo senso invece: S. TROILO, *La libertà religiosa nell'andamento costituzionale italiano*, in *Annales de derecho*, Universidad de Murcia, n.26/2008, pag. 338.

Ma tale posizione si è scontrata inevitabilmente con le nuove esigenze dei cittadini che, cominciando ad organizzarsi in gruppi e associazioni, hanno iniziato a pretendere il riconoscimento di tutta una serie di libertà collegate a questi fenomeni comunitari⁹⁹.

Oggi la libertà collettiva, nel rappresentarsi quale elemento di sviluppo del più embrionale profilo individuale, ha implicitamente riconosciuto una sorta di autonomia organizzativa dei gruppi, al fine della determinazione dei comportamenti che i soggetti che vi aderiscono sono tenuti a porre in essere, a testimonianza della loro appartenenza.

Considerazione quest'ultima comune un po' a tutte le libertà che si prestano ad essere esercitate in forma associata e che producono, nel momento del loro riconoscimento, l'automatica individuazione di tutta una serie di diritti (a tutela di religione, di lingua, di autodeterminazione, d'identità culturale) che normalmente sono esercitati singolarmente dagli individui, ma che fanno anche capo ai gruppi organizzati, che ne pretendono l'attribuzione.

Anche nel caso degli atei si è altresì notato come anche la partecipazione attiva non sia più ridotta solo ad una scelta individuale o ad un atteggiamento ideologico, ma si espliciti attraverso lo sviluppo di una forma originale di partecipazione comunitaria¹⁰⁰, rivolta non soltanto ad un riconoscimento meramente formale, quanto piuttosto orientata verso l'ottenimento della personalità giuridica¹⁰¹ per l'accesso ad una serie di benefici (per lo più di carattere fiscale) altrimenti preclusi¹⁰².

⁹⁹ Cfr. M. RICCA, *Pantheon, agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo, 2012, pag.102, per il quale: "L'individuo, assunto come categoria astratta (...) è a sua volta un sistema stellare dotato di originalità. Un'originalità nutrita dalla sua potenziale pluri appartenenza a differenti circuiti dell'esperienza, animati da molteplicità di soggetti capaci di generare diversi universi di senso".

¹⁰⁰ Cfr. L. BONDI, *Atlante dell'ateismo in Italia e nel mondo*, in *Micromega*, 2013, 5, pag. 85.

¹⁰¹ L'ideologia di fondo dei gruppi atei è infatti rivolta verso il raggiungimento di una soddisfacente legittimazione legale, che passi attraverso la costruzione di solidi legami con le istituzioni pubbliche. Sul tema Cfr. P. LO IACONO, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2000; F. ALICINO, *Le Intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pag. 78.

¹⁰² Cfr. M. PARISI, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, su www.statoechiese.it, novembre 2014, pag. 21, per il quale: "Non è eccentrico dubitare della legittimità costituzionale della limitazione all'accesso ai benefici di natura economica (come l'8 per mille Irpef o la deducibilità fiscale delle erogazioni liberali dei cittadini) a vantaggio delle sole confessioni religiose "intesizzate", tenuto conto del fatto che tale realtà normativa e di fatto dimostrerebbe l'incongruità di una disciplina del fenomeno religioso

Tale ricerca è comune a tutti i diversi gruppi ateistici emersi negli ultimi anni, i quali, seppur eterogenei per natura, condividono la volontà di affermare il principio di laicità dello Stato e la diffusione di una visione razionalista della realtà¹⁰³.

In un quadro così descritto e articolato deve essere pertanto lo Stato a saperne bilanciare diritti e libertà¹⁰⁴, riconoscendo la dimensione personalistica del singolo ed allo stesso tempo evitando che l'adesione ad una coscienza collettiva influenzi aprioristicamente i membri della stessa su cosa è giusto e cosa non lo è, lasciando a chiunque un margine di discrezionalità in capo al singolo.

Tanto premesso, l'appartenenza ad un gruppo non deve essere condizione necessaria né sufficiente per l'esercizio dei diritti inviolabili (in quanto il destinatario finale di tutela è pur sempre la persona umana, indipendentemente dalla sua affiliazione in una comunità organizzata), ma neppure deve essere motivo di una ingiustificata discriminazione.

2.6 LA DIMENSIONE COLLETTIVA DELL'ATEISMO

Forse oggi uno dei pochi punti condivisi sullo scivoloso campo delle libertà religiose intese nel senso negativo, è la considerazione che quando si parla di non credenza o ateismo ci si trova a doversi confrontare con un tema denso di molteplici sfaccettature e particolarità, perché legato alle libertà personali dell'individuo al pari del fenomeno religioso.

fondata, prevalentemente, sulla logica della contrattazione diretta con i singoli gruppi organizzati e socialmente più radicati”.

¹⁰³ Cfr. N. FIORITA, F. ONIDA, *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1, aprile 2011, pag. 52, per i quali: “sembra del tutto convincente 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”.

¹⁰⁴ Lo Stato italiano infatti non può più negare l'esistenza di un pluralismo religioso, il quale è passato dall'essere un fenomeno marginale a divenire, seppure con tardività, elemento caratterizzante della nostra società per effetto dell'applicazione dei principi di laicità e democrazia. Cfr. V. TOZZI, *Appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in (a cura di) G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto e religione L'evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2012, pag. 14.

In tale ambito la maggiore difficoltà consiste nel capire se l'ateismo è tutelato in quanto tale, cioè come espressione della dimensione negativa della libertà religiosa¹⁰⁵, oppure in quanto “credenza” alla stessa stregua di una fede religiosa e dunque nella prospettiva positiva della medesima libertà¹⁰⁶.

In passato vari furono i tentativi, rimasti infruttuosi, di equiparare, sebbene forzatamente, l'ateismo ad una vera e propria religione, al fine di garantirgli un margine minimo di tutela, nonostante la consapevolezza del fatto che queste forme di esercizio della libertà religiosa fossero prive di tutela all'interno del diritto comune, e che costituissero una «disparità di trattamento non indifferente e non giustificabile, in confronto dell'esercizio delle altre forme di libertà religiosa»¹⁰⁷.

Oggi invece tale interpretazione diviene assai più complessa e non sempre condivisa¹⁰⁸, anche in virtù dell'esclusione *ex ante* nei confronti dei gruppi aconfessionali all'accesso al sistema di *favor* delle intese ex art. 8, comma 3, Cost., che rimane appannaggio delle sole confessioni religiose¹⁰⁹.

Per queste ragioni una definizione puntuale del fenomeno suddetto è ancora controversa e senza dubbio riflette quelle che sono le difficoltà che il nostro ordinamento risente nella qualificazione di confessione religiosa, ad oggi non ancora positivizzata e lasciata alla discrezionalità, seppur tecnica, dell'Esecutivo.

Per quanto riguarda poi la diffusione di tale corrente nel nostro Paese¹¹⁰, autorevole dottrina ha avuto modo di segnalare come esso in passato assumesse esclusivamente la forma di opzione individuale e razionale al non credere.

¹⁰⁵ In tal senso P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2011/1.

¹⁰⁶ In quest'altro senso F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano, 1992.

¹⁰⁷ Così F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, il Mulino, Bologna, 1992 (ristampa dell'edizione del 1924).

¹⁰⁸ Sul tema si veda C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino. Bologna, 1996, pag. 176, per il quale può di certo esistere un'associazione ateista, tutelata ai sensi dell'art.18 della Costituzione, ma non si potrà mai parlare di una confessione religiosa di tipo ateistico.

¹⁰⁹ In tal senso si veda C. MIRABELLI, *Confessioni religiose*, in *Dizionario dir. pubbl. cit.* vol. IV, pag. 1244, per il quale “nelle organizzazioni basate su convinzioni non religiose, ideologiche, filosofiche ed ateistiche, manca non soltanto il fine religioso, ma anche tutti gli elementi che caratterizzano le confessioni religiose”, e da ciò ne è esclusa una equiparazione.

¹¹⁰ Sulla diffusione dell'ateismo e sugli annessi problemi di regolamentazione si vedano: G. FILORAMO, *Trasformazioni del religioso e ateismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* n.1/2011; E. ROSSI, *Le “confessioni religiose” possono essere atee? Alcune considerazioni su un*

Sulla scia di tali considerazioni, la posizione volta alla tutela individuale dell'ateo (con contestuale esclusione della dimensione associativa dello stesso) è rimasta quella maggioritaria per quasi tutti gli anni settanta, o almeno fino alla sentenza n.117/1979, con la quale la giurisprudenza costituzionale¹¹¹ ha chiarito come anche la libertà di coscienza dei non credenti dovesse rientrare nella più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art.19 Cost., aprendo per l'effetto le porte ad un esercizio comunitario della stessa¹¹².

Solo con il corso del tempo l'ateismo ha assunto una valenza collettiva, in quanto inizialmente la sola forma consentita era quella della testimonianza del singolo rivolta alla propaganda di principi morali e sociali, in linea con i valori fondamentali come uguaglianza, fratellanza e solidarietà,¹¹³ ma limitata al foro interno.

Per tale motivo, non mancano posizioni dottrinali che escludono a priori un'idea collettiva di ateismo¹¹⁴, in quanto suddetto fenomeno sarebbe per natura inadatto ad essere condiviso con il prossimo, tenuto conto anche delle difficoltà di inquadramento

tema antico alla luce di vicende nuove, su www.statoechiase.it, n.27/2014; N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, su www.statoechiase.it, n.4/2013; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Ets, Pisa, 2012, pag.103;

¹¹¹ Per un'analisi approfondita delle posizioni della Corte Costituzionale dopo gli Accordi del 1984 in merito al fenomeno religioso si veda: A. ALBISETTI, *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, Giuffrè, Milano, 2009, pag. 225 ss.

¹¹² In realtà in dottrina vi era contrasto anche sul riconoscimento della libertà religiosa in senso collettivo anche nei confronti dei credenti. Due le posizioni principali, quella a favore (in tal senso cfr. P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte gen., 2° ed., Giuffrè, Milano, 1978) e quella volta ad escluderla (in quest'altro si cfr. L. MUSSELLI, *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994).

¹¹³ In tal senso G. CIMBALO, *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2011, pag. 113, il quale sostiene che l'ateismo rappresenti un'opzione di "non credere", il quale assume di volta in volta l'approccio razionale al fenomeno religioso, che porta all'individuazione di un percorso cognitivo al termine del quale c'è il rifiuto della religione, di una qualunque idea di una o più divinità, dall'assunzione di comportamenti finalizzati all'evidente negazione della divinità.

¹¹⁴ A tal proposito si ricorda come la riconduzione dell'ateismo all'individualismo si debba a quella dottrina (ormai superata) che tra le prime interpretazioni dell'art. 19 della Costituzione intravide un senso negativo di libertà religiosa, con la quale si faceva anche discernere dall'art. 21 Cost. il diritto a non credere, del quale la libertà religiosa rappresentava una semplice specificazione. In tal senso cfr. A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959.

di tutta una serie di situazioni di mezzo, diffusesi nella prassi, talmente eterogenee da rendere in ogni caso inutile qualunque tentativo di classificazione.

Nella stragrande maggioranza dei casi però, e per effetto della manifestazione delle correlate attività in forma associata, il fenomeno ateistico ha assunto sempre più una dimensione collettiva¹¹⁵ che riesce a proliferare ed attrarre adepti, anche (e soprattutto) attraverso l'uso di nuovi strumenti tecnologici ed informatici, i quali consentono una più rapida circolazione delle idee e delle informazioni e rendono più agevole l'aggregazione, attraverso la costruzione di una rete laica.

Per autorevole dottrina¹¹⁶ inoltre, ulteriore elemento che ha contribuito a far accrescere in modo esponenziale tali fenomeni è stata la contestuale diffusione di un malcontento generale nei confronti delle chiese tradizionali¹¹⁷ e di quella cattolica in particolare, oscurata negli ultimi anni da una serie di profondi scandali (come quelli legati a fenomeni di pedofilia o corruzione ad esempio) che hanno portato numerosi fedeli ad allontanarsi e a mettersi alla ricerca di nuove risposte, intese un po' come "surrogato del sacro", perché convinti che solo la religione laica¹¹⁸ potesse rappresentare una risposta definitiva ed efficace alle religioni rivelate, nonché fattore decisivo per il progresso umano.

¹¹⁵ In dottrina si parla per la prima volta della dimensione collettiva e associativa dell'ateismo con l'intervento di F. FINOCCHIARO, *Un <<affaire >> piccolo, piccolo: <<l'union des athees>> non è un'associazione culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/1990.

¹¹⁶ Cfr. C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa, nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, De Donato editore, Bari, 1973, p.92, per il quale "l'ateismo odierno diventa coscienza critica della religione e coscienza positiva e costruttiva dell'uomo; la negazione del carattere trascendente assume un carattere quasi incidentale e costituisce un punto di partenza per una rinnovata edificazione di valori".

¹¹⁷ Sull'evoluzione della diffusione della Chiesa tradizionale nello Stato moderno cfr. V. POLONIO, *Chiesa, chiese, movimenti religiosi*, Ed. Laterza, Bari, 2001; A. G. CHIZZONITI, *Chiesa Cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, Vita e pensiero, Milano, 2014.

¹¹⁸ Intesa come scienza basata sull'applicazione del metodo scientifico universale. F. FERRAROTTI, *Una teologia per atei: la religione perenne*, Laterza, Bari, 1984, p. 196, per il quale il concetto di ateismo va inteso come il tentativo dell'uomo di collocarsi al centro della realtà, di trovare cioè il senso della vita in sé stesso e non in un essere trascendente. Per critiche a questo tipo di approccio, si veda D. GRASSO, *Una "teologia per atei insufficiente"* in *La civiltà cattolica*, anno 134, vol. IV, 1983, p. 152.

L'ateismo¹¹⁹, che si coniuga perfettamente con questa ideologia legata all'idea della compiutezza e dell'autonomia delle spiegazioni scientifiche, contribuisce pertanto, attraverso le sue attività, a quel processo che mira alla costruzione di un sistema nel quale l'uomo non ha più bisogno di ricorrere a principi esplicativi trascendenti, ma ricorre solo alla scienza laica per il soddisfacimento delle proprie esigenze e per tracciare i valori guida delle condotte umane¹²⁰, non più inscindibilmente connesse ad una qualche fede religiosa.

Alla luce dunque di quanto sino a qui detto, è ormai diffusa la consapevolezza di trovarsi in un periodo storico caratterizzato da una svolta epocale per la sfera religiosa, all'interno del quale sono in atto trasformazioni decisive che coinvolgono il fenomeno religioso¹²¹ e che, come si ha avuto modo di anticipare, producono per effetto la diffusione di tutta una serie di nuove forme di espressione, *in primis* legate alle correnti atee, le quali però nella pratica non sempre riescono a trovare una precisa collocazione né una tutela giuridica adeguata che tenga conto delle loro peculiari esigenze.

Ebbene, seppure non manchino i casi di riconoscimento anche di organizzazioni svincolate da caratteri religiosi, la mancanza di riferimenti espressi in Costituzione a favore dei non credenti ha creato non pochi problemi interpretativi.

In tal senso, una delle principali difficoltà che si è dovuta affrontare, al fine di garantire una piena tutela giuridica rivolta agli atei, è stata quella legata proprio al confronto con il dettato costituzionale, spurio di tale previsione, tanto da spingere parte della dottrina, (sebbene ormai superata) a ritenere inapplicabile nel caso specifico la tutela giuridica di cui all'art. 19, ritenendo che lo stesso non potesse estendersi sino a

¹¹⁹ E l'UAAR in particolare, il quale professa che sia ancora possibile fermare il declino dell'Italia per costruire una società sana, nella quale tutti i cittadini possono essere sé stessi, convivendo pacificamente nel rispetto delle scelte individuali di ciascuno. Da www.uaar.it

¹²⁰ Sul tema cfr. D. DWORKIN, *Religione senza Dio*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 51 ss.

¹²¹ Cfr. G. FILORAMO, *Trasformazioni del religioso e ateismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* n.1/2011, per il quale non è chiaro se tale processo sia iniziato con la caduta del muro di Berlino, con il crollo del comunismo o con la fine della guerra fredda. Quello che è certo è che negli ultimi due o tre decenni la globalizzazione abbia profondamente cambiato il fenomeno religioso, che oggi ha completamente abbandonato i tratti secolari novecenteschi per assumere una nuova veste post-secolare.

ricomprendere nel suo alveolo anche le forme negative della libertà religiosa, intese quale libertà di non credere¹²².

In virtù di tale orientamento, protrattosi sino agli anni 60, si è ritenuto che l'ateismo, sebbene afferisse seppur indirettamente al campo della religione, non professandosi con l'esercizio di alcun tipo di fede, non potesse rientrare nel *nomen iuris* della libertà religiosa¹²³ e che pertanto fosse escluso dalla tutela dell'art. 19 Cost., piuttosto rientrerebbe nell'alveolo dell'art.21 Cost., come estensione della libertà individuale di manifestazione del pensiero, garantita a tutti i cittadini indipendentemente dal credo religioso professato¹²⁴.

Nonostante però l'esclusione dell'ateismo dalle garanzie dell'art. 19 sia stata abbondantemente superata, la discussione su tali problematiche non è mai stata definitivamente chiusa, per il fatto che si ritiene riduttiva, al fine dell'inquadramento della tutela degli atei, la scelta tra due sole norme costituzionali venendo in rilievo ulteriori principi e concetti, afferenti al principio personalistico e tutto le sue implicazioni giuridiche.

La Corte Costituzionale dal canto suo ha tentato di fare un po' di chiarezza in merito all'individuazione dei riferimenti normativi a tutela dell'ateismo, già a partire dalla sentenza n. 58/1960 inerente al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 449 c.p.p. in relazione all'art. 21 Cost., sollevata in occasione del rifiuto a prestare giuramento manifestato dal testimone chiamato a deporre, in ragione del suo ateismo¹²⁵.

¹²² Sostenitori della dottrina per la quale l'art. 19 Cost. escluderebbe una tutela giuridica anche a favore degli atei: Cfr. A. RAVA, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959, p.43; P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1978, pag. 446.

¹²³ Cfr. P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1/2011, pag. 91.

¹²⁴ Cfr. AA. VV., *Percorsi di eguaglianza*, F. RESCIGNO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2016, p. 307.

¹²⁵ Nel caso di specie, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 449 c.p.p. viene sollevata in relazione all'art. 21 della Costituzione e non all'art.19, poiché la dichiarazione contenuta nel giuramento può ledere, per quanto attiene all'ateo, la libertà di coscienza (art. 21 della Costituzione), ma non la libertà religiosa (art. 19 della Costituzione) poiché questa presuppone una libera scelta tra diverse dottrine religiose fondate su dogmi, mentre quella concerne esclusivamente una scelta di carattere razionale. Sentenza Corte Costituzionale n. 58/1960, *ritenuto in fatto*.

Ad avviso della Corte, il contenuto della formula del giuramento¹²⁶ non lederebbe per l'ateo la libertà di manifestazione del pensiero proclamata dall'art. 21¹²⁷ dal momento che l'invocazione alla divinità avrebbe efficacia soltanto nei confronti di chi crede, perché consapevole della responsabilità assunta con il giuramento nei confronti di Dio, e non per l'ateo, vista la sua negazione verso qualsiasi forma di divino.

La Corte inoltre non manca di sottolineare come la formula oggetto di discussione, anche perché forgiata in un periodo storico caratterizzato da una quasi totalità della popolazione composta da soggetti credenti, non faccia in realtà riferimento ad una specifica religione, ma si adatti a tutte le religioni, tenuto anche conto del fatto che «la situazione del non credere è fuori dalla previsione dell'art. 449 c.p.p., in quanto la libertà religiosa, pur costituendo l'aspetto principale della libertà di coscienza, non esaurisce le manifestazioni della libertà di pensiero», tanto è vero che «l'ateismo comincia dove finisce la vita religiosa»¹²⁸.

La questione di costituzionalità viene riproposta tre anni più tardi per «stabilire se il rifiuto di prestare giuramento con qualsiasi formula e in qualsiasi modo, in obbedienza a un precetto religioso, trovi giustificazione in una norma della Costituzione», ma questa volta sotto il diverso profilo della formula prevista per il giuramento dell'art. 251, c. p. c., ritenuta in contrasto con gli articoli 8 e 21 della Costituzione.

¹²⁶ Si precisa infatti che l'allora giuramento decisorio era preceduto da un ammonimento dell'autorità (al quale doveva seguire la pronuncia della locuzione "lo giuro") sull'importanza morale dell'atto che si stava per compiere e del vincolo religioso che si contraeva con Dio nel momento della lettura del giuramento. Tale formula recitava: "*Consapevole della responsabilità che col giuramento assumete davanti a Dio e agli uomini, giurate di dire la verità, nient'altro che la verità*". Sul giuramento decisorio si veda AA. VV., *Idee per una scuola laica*, F. FRABBONI, (a cura di), Armando Editore, Roma, 2007, p. 61.

¹²⁷ Che invece, nell'idea dei ricorrenti, non potrebbe trovare accoglimento con la presenza di una riserva mentale del soggetto chiamato a giurare, al quale verrebbe imposto un atto interiore forzato.

¹²⁸ Ritiene pertanto la Corte che "Il giuramento non impone all'ateo una confessione religiosa. Le parole "consapevole della responsabilità che col giuramento assumete davanti a Dio" nei confronti di chi faccia professione di ateismo vanno intese nel senso di un richiamo alla responsabilità che il credente, e soltanto lui, assume col giuramento davanti a Dio. Il vincolo, nei riguardi dell'ateo, di dire la verità è perciò rafforzato esclusivamente dalla consapevole responsabilità che assume con l'atto del giuramento davanti agli uomini, responsabilità puramente morale, e dalla minaccia di una sanzione penale; ma non dal senso della Divinità che per lui è irrilevante". Sentenza Corte Costituzionale, *considerato in diritto*.

Il giudice delle leggi con sentenza n. 85/1963, ritiene infondata la questione per due ordini di motivi. In primo luogo, non ritiene sussistere la violazione degli articoli 8 e 21 Cost. in quanto il giuramento secondo una certa formula non violerebbe l'eguale libertà delle confessioni religiose davanti alla legge, avendo esso come destinatario tutti i cittadini indipendentemente dal credo professato. Inoltre, non sussisterebbe neppure un contrasto con l'art.19 Cost., dal momento che l'art. 251 c.p.c. non contrasterebbe con la libertà di professione religiosa, intesa come «libertà da ogni coercizione che imponga il compimento di atti di culto propri di questa o quella confessione da persone che non siano della confessione alla quale l'atto di culto, per così dire, appartiene. E lo stesso è da dire perfino quando l'atto di culto appartenga alla confessione professata da colui al quale esso sia imposto: perché non è dato allo Stato di interferire, come che sia, in un “ordine” che non è il suo, se non ai fini e nei casi espressamente previsti dalla Costituzione»¹²⁹.

In definitiva il giuramento dell'art. 251 c.p.c. non deve essere inteso come obbligo di adottare un atto di culto, ma quale semplice richiamo a generali valori religiosi, tenendo presente che la libertà religiosa «non può essere intesa in guisa da contrastare e soverchiare l'ordinamento giuridico dello Stato, tutte le volte in cui questo imponga ai cittadini obblighi che, senza violare la libertà religiosa, si assumano vietati dalla fede religiosa dei destinatari della norma»¹³⁰.

Viene così confermata, seppur indirettamente, una tutela per i non credenti più vicina alla libertà di libera manifestazione del pensiero, che di religione.

Il momento di svolta arriva sul finire degli anni 70 con sentenza n.117/1979¹³¹, quando la Corte abbandona le posizioni sino a qui adottate, per arrivare ad ammettere

¹²⁹ Sentenza Corte Costituzionale n. 85/1963, punto 2 *Considerato in diritto*.

¹³⁰ Sentenza Corte Costituzionale n. 85/1963, punto 2 *Considerato in diritto*.

¹³¹ La sentenza n.117/1979 riguardava la pronuncia sul giudizio di legittimità costituzionale (per contrasto con gli articoli 2, 3 primo comma, 19 e 21 primo comma) con l'art. 366 del codice penale, che prevedeva come reato contro l'amministrazione della giustizia, fra l'altro, il rifiuto del teste di prestare giuramento “davanti a Dio”, ed il richiamato art. 251, primo comma, c.p.c., che venne in quest'occasione corretto attraverso l'aggiunta dell'inciso “se credente”. Sulla sentenza si veda P. FLORIS, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in Foro.it, 1981; P. BELLINI, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralista*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973.

che in realtà la libertà di coscienza dei non credenti non rientra nel profilo della libertà di pensiero ex art. 21 Cost., quanto piuttosto «*nella più ampia libertà in materia religiosa assicurata dall'art. 19*», attraverso la circoscrizione della portata dell'ammonizione religiosa ai soli fedeli e della parificazione della libertà di coscienza dei non credenti a quella dei credenti.

La sentenza in particolare fa riferimento a quella che è la libertà di coscienza, riferendola alla «*professione sia di fede religiosa sia di opinione in materia religiosa*» e valorizza le correlazioni logiche tra tutte le diverse credenze diffuse¹³², comprese quelle atee ed agnostiche, che vertono sul generale tema della religione e che devono trovare un'eguale tutela da discriminazioni ed abusi¹³³.

Infine, rileva altresì che «*il nostro ordinamento costituzionale esclude ogni differenziazione di tutela della libera esplicazione della fede religiosa, sia dell'ateismo, non assumendo rilievo le caratteristiche proprie di quest'ultimo sul piano teorico*». ¹³⁴

Si abbandona dunque definitivamente qualsiasi riferimento all'art. 21 Cost. per avvicinarsi alla dimensione, intesa però in senso negativo, dell'art. 19 Cost.¹³⁵

Tali posizioni vengono ulteriormente confermate qualche anno più tardi anche in sentenza n. 234/1984,¹³⁶ con la quale la Corte precisa altresì come il foro interiore del credente debba rimanere estraneo a qualsiasi voglia valutazione da parte del giudice, e che pertanto ogni volontà di non esteriorizzazione del proprio credo religioso non possa mai coincidere con un'imposizione di pratiche esteriori. La dottrina sul punto rimane divisa, sebbene non manchi chi ritiene valido concepire il diritto di manifestare il

¹³² Cfr. F. ALICINO, *La legislazione sulla base di Intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci editore, Bari, 2013, p. 201.

¹³³ Per diffusa dottrina la sentenza n. 117/1979 rappresenta un punto di svolta per quanto riguarda la tutela dell'ateismo come posizione individuale all'interno della collocazione costituzionale.

¹³⁴ Corte costituzionale sentenza n. 117/1979. Sul tema P. BELLINI, *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1985, n.1, p. 85.

¹³⁵ Che si estende sino a comprendere una tutela anche nei confronti di chi non compie alcuna scelta. Così F. FINOCCHIARO, *Art. 19*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna- Roma, 1977, p.247.

¹³⁶ Promossa nel giudizio di legittimità costituzionale, conclusosi con una pronuncia di manifesta inammissibilità, per il contrasto costituzionale con gli articoli 3, 8 e 19 degli articoli 366 codice penale, 142 e 449 del codice di procedura penale e 251 del codice di procedura civile.

proprio pensiero in materia religiosa e la garanzia contenuta nell'art. 19 come una specificazione di quella contemplata nel successivo art. 21 Cost., e per effetto ricomprendere l'ateismo e le convinzioni negative di ogni trascendenza o divinità garantite dall'art. 19 (anziché dal solo art. 21 Cost.)¹³⁷.

Definito dunque quale sia il punto di partenza e le problematiche nell'inquadramento della tutela costituzionale per gli atei, si passa ora nei capitoli che seguono ad esaminare come tale riconosciuta libertà religiosa, seppure nel senso negativo, divenga lo strumento per l'UAAR con cui assicurarsi un riconoscimento pubblico per l'ottenimento di azioni positive da parte dei pubblici poteri, al pari di quelle concesse alle confessioni religiose.

Si deve riconoscere dunque che il bilanciamento tra libertà costituzionali¹³⁸ in materia religiosa rappresenta ancora oggi uno dei *topos* principali dell'esperienza giuridica contemporanea, la quale non può rimanere indifferente dinanzi alle molteplici e nuove sfaccettature della libertà religiosa nonché alla rapida diffusione di correnti laiche.

È proprio del nostro periodo storico infatti, l'emersione di un nuovo tipo di libertà religiosa, lontana dall'idea di un fenomeno esclusivamente privato, ma più vicino alle esigenze della nuova collettività sociale, meno legata alla sfera individuale ed invece più rivolta verso un apprezzamento pubblico e collettivo, emerso anche per effetto della diffusione di una serie di nuovi movimenti religiosi prima sconosciuti o comunque non ammessi, portatori di una serie di interessi (quale potrebbe essere ad esempio l'esercizio del culto) da esercitare in maniera comunitaria.

Con la crescita esponenziale dell'immigrazione, quale effetto principale della globalizzazione che ha coinvolto l'intera Europa Occidentale negli ultimi decenni, sono emerse invece una serie di problematiche legate all'esercizio del culto ed alla

¹³⁷ A favore di questa posizione si veda S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa*, su www.statoechiese.it, giugno 2016.

¹³⁸ Sul tema si rimanda tra gli altri: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, Cedam, 2003; P. RIMOLI, *I diritti fondamentali in materia religiosa*, in R. NANIA – P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2001; G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?* Su www.statoechiese.it, novembre 2007.

forzata convivenza con confessioni eterodosse, sino ad allora sconosciute¹³⁹, tali da rendere impossibile la riproposizione del sistema vigente fino a qualche anno prima, anche a causa dell'evoluzione del concetto di libertà religiosa, per effetto del quale sono emerse una serie di nuove esigenze¹⁴⁰.

Proprio a garanzia di queste ultime sono stati messi in campo da parte dell'ordinamento una serie di strumenti tesi a combattere fenomeni di discriminazione indiretta e accomodamento ragionevole, orientati dal principio di eguaglianza e volti a garantire l'aspetto positivo della libertà religiosa, dal momento che, anche nel rinnovato clima multietnico e multireligioso, sono gli ambiti del diritto positivo ad essere maggiormente scossi, tanto sotto il profilo della produzione normativa, quanto in merito al momento interpretativo, con la consapevolezza però che se inizialmente la tutela per i soggetti non credenti si limitasse alla sola sfera individuale, oggi invece essa si estende inevitabilmente a quella collettiva per via della volontà di riunirsi, organizzarsi ed essere parificati con le confessioni religiose.

2.7 IL DIRITTO SOVRANAZIONALE EUROPEO: LEGALITÀ CONVENZIONALE E LEGALITÀ EUROCOMUNITARIA

Alla luce di quanto sin qui detto, appare chiaro il fatto che, sebbene si riconosca in via di principio il diritto di esercitare le proprie convinzioni ateistiche anche in forma collettiva e organizzata, non esista però una parificazione di trattamento tra credenti e non credenti, tenuto anche conto del fatto che, sebbene l'art. 19 ricomprenda una serie di attività, come la professione o l'esercizio del culto ad esempio, non fornisca al contempo la chiave semantica per individuare la sua possibile relazione con l'ateismo.

¹³⁹ Cfr. G. CIMBALO, *Problemi e modelli di libertà religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea*, in www.statochiese.it, Novembre 2008, pag. 7.

¹⁴⁰ Vedi ad esempio la volontà dell'UAAR di essere riconosciuto quale ente di culto al fine della stipula di intesa con lo Stato ex art.8, comma 3, della Costituzione.

Tali criticità trovano spazio anche a livello sovranazionale, dove non ci si esprime chiaramente sulla possibile tutela positiva della libertà di non credere, anche in virtù del fatto che, come più volte autorevole dottrina ha osservato, l'Europa non ha una religione propria ma allo stesso tempo non è contraria ad essa¹⁴¹.

Appare pertanto utile un rapido sguardo a quelle che sono le norme europee e convenzionali che trattano tali fenomeni, anche per comprendere la base per l'interpretazione del nostro diritto interno e la guida per le sue evoluzioni¹⁴², pur consapevoli delle difficoltà interpretative esistenti, ma consci che proprio tale sistema multilivello abbia contribuito al passaggio da una discriminazione dell'ateismo ad una libertà di culti¹⁴³, nell'ottica di un processo di integrazione sociale, politica e culturale, sempre più orientato verso un modello unico europeo¹⁴⁴.

A tal proposito la dottrina ha intravisto in alcune delle norme dei trattati dell'Unione Europa le basi giuridiche per il riconoscimento di diritti fondamentali strettamente legati all'esercizio della libertà religione, che risultano pertanto indispensabili per una lettura complessiva del fenomeno religioso nel suo complesso inteso¹⁴⁵.

In primis il riferimento necessario è all'art. 10 della Carta di Nizza (oggi trasfuso nell'art. 6 del TUE) a tutela della libertà di pensiero, coscienza e religione, un'apertura verso il riconoscimento delle garanzie a favore dei non credenti, dal momento che

¹⁴¹ Cfr. S. BERLINGÒ, *La condizione delle Chiese in Europa*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Esi, Napoli, 2005, pag. 35, il quale precisa che “la condizione ascritta alle Chiese negli ordinamenti di ciascun Paese non può essere negletta e va senz'altro rispettata”, in quanto essa concorrere all'elaborazione del “patrimonio costituzionale comune” dell'Europa e quindi di un modello o, se si preferisce, di un insieme di criteri e principi ispiratori dell'atteggiamento e della politica dell'Unione, in quanto tale, nei suoi rapporti con le realtà organizzate delle credenze in materia fideistica.

¹⁴² In tal senso M. CROCE, *I non credenti*, su *Forum di quaderni costituzionali*, 2012.

¹⁴³ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO - C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna 2000, pag.137-139.

¹⁴⁴ In tal senso A. BURATTI, *Diritti fondamentali e vita democratica nella sfera pubblica europea*, in *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, (a cura di) R. NANIA, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 146.

¹⁴⁵ In tal senso: S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n.1/2011; M. CROCE, *I non credenti*, su *Forumcostituzionali.it*, 15 Novembre 2012.

evitando intenzionalmente di definire i concetti di “religione” e “credenza”, si lascerebbe spazio anche per le convinzioni di natura non confessionale.

Ulteriore riferimento alle credenze lo troviamo nell’art. 21 della Carta di Nizza e nel diritto antidiscriminatorio dell’Unione, in cui «l’interpretazione estensiva del concetto di religione e credenza si collega al principio in base al quale il godimento dei diritti fondamentali deve essere indipendente dalla convinzione personale professata, religiosa o meno che sia»¹⁴⁶.

Ma la disposizione che sembra maggiormente foriera di una portata innovatrice è quella contenuta nell’art. 17 TFUE: per la prima volta, probabilmente, in un documento giuridico, religioni e ateismi ricevono un riconoscimento non solo come diritti individuali, ma anche con riferimento alle organizzazioni cui possono dar luogo attraverso l’esercizio collettivo.

L’Unione così facendo mette sullo stesso piano chiese e comunità o associazioni religiose, da un lato, e organizzazioni filosofiche e non confessionali, dall’altro¹⁴⁷.

Tale norma infatti, riconoscendo e tutelando le organizzazioni filosofiche e non confessionali, permette di trovare una strada alternativa al riconoscimento della manifestazione della libertà religiosa negativa, o quanto meno di ricercare garanzie anche per chi non crede, facendo emergere in maniera sempre più evidente quanto sia ancora necessaria una parificazione in tal senso¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Così S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell’ateismo nell’Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, pag. 51.

¹⁴⁷ In tal senso N. COLAIANNI. *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neoseparatismo europeo*, www.statoechiese.it, giugno 2011.

¹⁴⁸ Tale articolo, nella sua formulazione, prevede che: “1. L’Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del nazionale. 2. L’Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l’identità ed il contributo specifico, l’Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese ed organizzazioni”. La norma attribuisce dunque rilevanza allo status di cui i soggetti richiamati godono all’interno del diritto nazionale, ma soprattutto, attraverso il richiamo alla pratica del dialogo aperto, trasparente e regolare, prevede un comportamento istituzionale di riconoscimento del loro ruolo pubblico da parte dell’Unione Europea. Sull’interpretazione di suddetta norma la dottrina è stata più che prolissa, arrivando ad affermare che la disposizione in esame vada in realtà ben oltre il suo esplicito dettato, comportando importanti conseguenze sul più generale ruolo delle confessioni stabilite, in particolar modo facendo emergere tre principali obiettivi di cui si fa carico l’art. 17:

È infatti proprio con questo articolo che per viene positivizzato in un «documento giuridico di natura para-costituzionale¹⁴⁹» la possibilità di riconoscere la libertà di adesione a fedi religiose o ad ateismi non soltanto dal punto di vista individuale, come esercizio di libertà del singolo cittadino, quanto piuttosto anche dalla prospettiva collettiva, proprio attraverso il riferimento alle organizzazioni filosofiche e non confessionali¹⁵⁰.

Si crea così un possibile piano paritario tra chiese, associazioni ed organizzazioni (seppur sprovviste dell'elemento confessionale), che possono in maniera egualitaria trovare un riconoscimento attraverso la creazione di un dialogo aperto, trasparente e

a) Riconoscere la dimensione istituzionale della libertà religiosa, alla quale andrebbe così conferito uno status proprio, differente rispetto le altre associazioni o organizzazioni civili;

b) Garantire alle chiese la possibilità di intervenire attivamente in quei progetti di legge europei (con particolare riferimento ai regolamenti) nelle materie di propria competenza;

c) Permettere l'esenzione a favore delle chiese da quelle leggi e normative europee in contrasto con la dottrina morale cattolica. Dalla lettura combinata di questi tre punti il risultato finale appare ben chiaro, ed è da intendersi quale il tentativo di porre "il diritto statale al riparo da ingerenze del diritto comunitario su materie concernenti la condizione giuridica del patrimonio ecclesiastico", nonché "quello degli enti religiosi attualmente inseriti nella rete dei servizi ex pubblici esternalizzati a privati. Per la dottrina inoltre, l'art. 17 rappresenterebbe inoltre la chiara volontà degli Stati firmatari di "assicurare la massima salvaguardia e l'assoluta intangibilità delle specificità nazionali in materia di regimi giuridici dei culti". In tal senso cfr. M. C. FOLLIERO, "Post-democrazia e principio di cooperazione", in www.statoechiese.it, Settembre 2010; M. C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013. Sulla genesi dell'art. 17 Lisbona si rimanda, tra gli altri a: N. COLAIANNI, *Religione e ateismi: una complexio oppositorum sulla base del neo separatismo europeo*, su www.statoechiese.it. Giugno 2011; A. AGASSO, *Libertà religiosa e dialogo costante tra Europa e Chiesa*, in www.vaticaninsider.it, Torino, Gennaio 2012; F. MARGIOTTA BROGLIO – M. ORLANDI, *Art.17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, in *Trattati dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2014; A. LICASTRO, *Unione Europea e "status" delle confessioni religiose. Tra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2001; M. LUGATO, *L'Unione Europea e le chiese: l'art.17 TFUE nella prospettiva del principio di attribuzione, del rispetto delle identità nazionali e delle libertà religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2014.

¹⁴⁹ Così N. COLAIANNI, *Religioni e ateismi*, cit. pag. 2.

¹⁵⁰ Non bisogna infatti dimenticare che oggi le Chiese, attraverso particolari forme di manifestazione, sono riuscite a occupare nuovamente un ruolo pubblico, mettendo a frutto le proprie vocazioni e godendo altresì delle trasformazioni in atto negli ultimi anni. In tal senso G. D'ANGELO, *Condizione della donna e ruolo pubblico delle religioni. spunti problematici a partire dal n. 9/2009 di daimon*, su *Jura Gentium*, 2013, pag. 9.

regolare, sebbene lasciando un margine di discrezionalità agli Stati nella scelta dell'introduzione di eventuali trattamenti di favore¹⁵¹.

A tal proposito, si è infatti intravista, proprio nell'art.17 del Trattato di Lisbona, una previsione per l'esercizio collettivo dell'ateismo organizzato, che una volta parificato alle altre confessioni, potrebbe divenire destinatario di speciali regimi giuridici e di favore, oggi esclusi.

Creare dunque uno spazio pubblico europeo trasversale attraverso l'applicazione di strutture di collegamento con i non credenti: è questa la vera sfida dell'Europa, trovatasi improvvisamente a fare i conti con il pluralismo sociale e culturale.

Ma sebbene questo sia l'obiettivo, non tutti gli Stati si avvicinano al fenomeno dell'ateismo in maniera uguale ed armonica, ed è forse anche questo una delle cause di maggior difficoltà nella creazione di una disciplina in grado di garantire un sistema comune di garanzie condivise.

In particolare, sono stati individuati dalla dottrina tre diversi orientamenti relativi all'ateismo, corrispondenti ad altrettanti modelli e diffusi in tutta Europa.

Nel primo, tipico dei Paesi quali la Danimarca, il Lussemburgo o l'Irlanda, esiste un'ampia tutela della libertà religiosa che non contiene riferimento alcuno né all'ateismo né alle convinzioni di tipo religioso, e che per l'effetto ricomprende anche la "libertà di non credere" al fianco di quella religiosa e di pensiero. In questi Stati la libertà di coscienza è dunque generica e da questa si estrapola in via interpretativa anche una garanzia per l'individuo ateo e non credente.

Nel secondo orientamento invece si fa riferimento alla "libertà di credenza" (sul modello della CEDU¹⁵²), ad una formula cioè più ampia rispetto a quella della libertà

¹⁵¹ Cfr. M. C. FOLLIERO, *La libertà religiosa istituzionale delle Chiese nel trattato di Lisbona*, in M. C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, pag. 259. In senso diverso sull'interpretazione dell'art.17 TFUE si veda: A. LICASTRO, *Unione Europea e "status" delle confessioni religiose. Fra tutele dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità nazionali*, Giuffrè, Milano, 2014; M. VENTURA, *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione Europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 anno 2014.

¹⁵² La rilevanza pubblica riconosciuta a livello giuridico europeo, non soltanto del fenomeno dell'ateismo, quanto anche della tutela più generica attribuita alle confessioni religiose, è desumibile infatti *in primis* dalla CEDU, ma anche e soprattutto dal quadro normativo composto dalle norme dei

religiosa, che si estende fino a ricomprendere gli ateismi. Esempi di tali posizioni sono le Costituzioni della Finlandia, dei Paesi Bassi o della Slovenia.

Infine, sebbene in casi più isolati, non mancano Costituzioni che espressamente sanciscono la libertà di professare l'ateismo e che predispongono tutele specifiche verso le non credenze. Si tratta di Paesi quali la Polonia, la Bulgaria, la Repubblica Ceca, la Spagna, la Germania, o comunque nella stragrande maggioranza dei casi di Stati dell'Europa dell'Est¹⁵³, influenzati per molti anni da regimi comunisti per natura propensi verso l'ateismo.

2.8 CREDENZE DI FEDE E CONVINZIONE PERSONALE NELL'ART. 9 DELLA CONVENZIONE EDU

Un importante passo avanti per il riconoscimento di una più ampia libertà religiosa è sicuramente stato fatto a livello convenzionale con l'adesione dell'Italia alla CEDU¹⁵⁴, che riconosce nel suo art. 9 la piena libertà di pensiero, coscienza e

tratti europei in materia, nonché dai valori fondanti l'Unione, così come descritti nell'art. 2 del TUE. Tracciato pertanto il quadro generale, sono poi i singoli Stati a riempirlo di contenuti e valori, in riflesso del proprio carattere ordinamentale. Per approfondimenti sul tema si vedano: G. REPETTO, *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Jovene, Napoli, 2011; S. GAMBINO, *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quad. cost.*, 2012, n.3.

¹⁵³ Per approfondimenti sul tema si veda G. CIMBALO, *L'appartenenza religiosa tra apostasia, divieto di proselitismo e ricerca d'identità*, in www.statoechiese.it, settembre 2011, pag. 26, il quale sottolinea come tutte le Costituzioni adottate dai Paesi dell'Est Europa dopo il 1992 tutelano, sia pure in modo diverso, la libertà religiosa, e in alcuni casi fanno riferimento, come avviene in Bulgaria, a una speciale tutela riservata alla religione "tradizionale".

¹⁵⁴ Legge 4 agosto 1955, n. 848. Tra le varie organizzazioni di carattere internazionale costituite dopo la fine della seconda guerra mondiale per rafforzare i vincoli tra gli Stati dell'Europa occidentale, spicca innanzitutto il Consiglio d'Europa, istituito con il Trattato di Londra il 5 Maggio del 1949. Esso ha sede a Strasburgo e persegue il fine della promozione della democrazia, dei diritti umani e dell'identità culturale europea. Sotto la sua supervisione è stata firmato a Roma la Convenzione europea per la salvaguardia dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), con la cui sottoscrizione i Paesi contraenti si sono impegnati al rispetto di alcuni diritti e libertà fondamentali così come positivizzati all'interno della Convenzione. La CEDU ha lo stesso valore dei Trattati di diritto internazionale, così come stabilito dall'art. 6 del Trattato sull'Unione Europea. Inoltre, con l'adesione gli Stati aderenti hanno accettato di assoggettarsi ad i controlli, ai rapporti e alle raccomandazioni del Comitato dei Ministri nonché all'assemblea Parlamentare, ma cosa più importante, di sottostare alle decisioni ed alle sanzioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo (corte EDU), con sede a

religione¹⁵⁵, e tutela qualsiasi convinzione personale (anche se priva di carattere religioso¹⁵⁶) stabilendo che tutte le credenze, anche non religiose, dotate di un certo

Strasburgo, quale organo giurisdizionale avente il compito di garantire il rispetto e l'efficacia della Convenzione.

Essa è competente a giudicare «tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli» (art. 32 della CEDU) e può essere adita una volta esauriti i rimedi interni previsti dal diritto nazionale, in omaggio ai principi di sovranità dello Stato, di dominio riservato e di sussidiarietà. Il sistema di garanzia della CEDU consente all'individuo di ricorrere alla Corte attraverso il mezzo del ricorso individuale (non alternativo a quello statale), ove il cittadino assuma di essere stato vittima di violazione dei diritti convenzionalmente tutelati (art.34), sebbene dopo aver esperito tutti i gradi di giustizia nazionali. La Corte, una volta accertata la fondatezza della pretesa, promulga una sentenza vincolante nei confronti dello Stato responsabile della violazione (art.46, paragrafo 1). Si precisa che tale sentenza non ha efficacia *erga omnes*, ma è applicabile al singolo caso. Inoltre, sebbene l'art. 46,1 CEDU limiti alle altre parti contranti l'obbligo di conformarsi alle decisioni adottate dalla Corte, tali sentenze hanno in ogni caso un'efficacia persuasiva anche nei confronti degli organi degli altri Paesi aderenti. Per maggiori approfondimenti si confrontino: R. LUZZATTO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la riparazione delle violazioni della Convenzione*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1975; V. ZAGREBELSKI, *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodursi della violazione*, in *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sentenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003; R. BIN - G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO – P. VERONESI, *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Giappichelli, Torino, 2007; S. P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle Corti europee*, Cedam, Padova, 2007; G. CASUSCELLI, *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?*, su www.statoeche.it, settembre 2011; M. DE SALVIA, *L'obbligo di conformarsi alle decisioni della Corte europea e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa*, in A. BALSAMO – R. KOSTORIS (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Giappichelli, Torino, 2008; G. CHIARA, *Revisione, violazione delle regole del giusto processo e pronunce CEDU: impercorribile la via dell'incostituzionalità*, in *Dir. pen. proc.*, 2008.

¹⁵⁵ Va notato dunque che la disposizione generale sulla libertà religiosa trova la sua base normativa nell'art. 9 della Convenzione Europea per la protezione delle libertà fondamentali, per cui, per espressa previsione della stessa Carta di Nizza, (in particolare per effetto dell'art. 52.3), il significato e la portata dei diritti garantiti in tale norma sono uguali a quelli conferiti in sede della Convenzione, anche se non si preclude che il diritto dell'Unione possa concedere una protezione più estesa. In tal senso M.C. FOLLIERO, *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 449.

¹⁵⁶ Per maggiori approfondimenti sul tema, si rimanda inter alios a: M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Ed. ETS, Pisa, 2018; G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017; S. LARICCIA, *Art.9. Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in S. BARTOLE - B. CONFORTI - G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001; B. CONFORTI, *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002; M. LUGLI - I. PISTOLESI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla libertà religiosa*, CUEM, Milano, 2003; M. PARISI, *La tutela giurisdizionale del fenomeno religioso in Europa*, in G. MACRÌ - M. PARISI - V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2006;

grado di serietà e coerenza, nel definire la visione della vita di un individuo, rientrano nell'ambito di applicazione di tale disposizione¹⁵⁷.

L'art. 9 della Convenzione¹⁵⁸ riprende la formulazione dell'art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e, secondo orientamento maggioritario, sembra accogliere una «rappresentazione a forma progressiva nella quale la libertà di coscienza procede da quella di pensiero e precede quella di religione»¹⁵⁹ con la quale si impone allo Stato l'obbligo di astensione da ogni forma di condizionamento nei confronti di qualsiasi tipo di orientamento individuale ideologico, filosofico o confessionale, e al contempo si introduce un obbligo di controllo atto ad evitare qualsiasi tipo di costrizione al diritto di autodeterminazione posta in essere da privati.

Libertà di coscienza dunque assorbente la libertà religiosa, così come confermato anche dalla giurisprudenza della EDU che nel corso degli anni si è distaccata sempre più dall'idea opposta che era diffusa in passato, per la quale invece la libertà di coscienza (così come quella di culto) altro non era che un mero aspetto settoriale della più ampia libertà religiosa¹⁶⁰.

J. MARTÍNEZ TORRÓN, *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1993; MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO – C. MIRABELLI – F. ONIDA (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1977; F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1967.

¹⁵⁷ Si vedano a riguardo la sentenza CEDU, 25 febbraio 1982, *Campbell-Cosans c. Regno Unito*, ric. nn. 7511/76 e 7743/76.

¹⁵⁸ Art. 9 CEDU Libertà di pensiero, di coscienza e di religione: 1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti. 2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui.

¹⁵⁹ Così M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Ed. ETS, Pisa, 2018, pag. 157, per il quale la libertà di coscienza così come disciplinata dall'art. 9 non può essere identificata precisamente con quello che è il diritto di determinazione del singolo della propria fede religiosa, ma si pone come libertà più ampia e complessa assorbente anche la stessa libertà religiosa.

¹⁶⁰ A conferma di tale posizione si vedano le sentenze: *Zokkinakis c. Grecia* ric. 14307/88, sentenza 25 Maggio 1993, *Otto-Preminger Institut c. Austria* ric. 13470/87, sentenza 20 settembre 1995,

Alla premessa generale segue l'elencazione di quelli che sono i diritti tutelati (libertà di cambiare religione, di manifestare il proprio credo ecc.), che vengono parificati e divengono destinatari dello stesso livello di protezione, sul presupposto che la scelta di credenza (non per forza religiosa) maturata interiormente dall'individuo aspiri a tradursi in una condotta esterna meritevole di eguale tutela da parte dell'ordinamento¹⁶¹.

Credenza che la giurisprudenza convenzionale ha interpretato in senso estensivo, tale da ricomprendere anche le convinzioni religiose e non che, sebbene non menzionate esplicitamente, sono sempre riconducibili all'art. 9, purché dotate di un certo grado di serietà e coerenza¹⁶².

Necessario inoltre è specificare, sebbene dal tenore letterale delle norma non sia ricavabile, come l'elencazione dei diritti di esercizio di tali libertà non sia un elenco chiuso e tassativo¹⁶³, che altrimenti vorrebbe dire limitazione dell'esercizio della manifestazione personali a pochi ed isolati casi che non corrispondo alle infinite possibilità verificabili nella pratica, quanto piuttosto esso rappresenta un catalogo aperto a tutte le possibili applicazioni delle libertà di pensiero, coscienza e religiosa.

Ciò di converso non significa, come la Corte EDU ha avuto modo di precisare¹⁶⁴, aprire l'interpretazione delle applicazioni ricomprese nell'art. 9 ad ogni forma di manifestazione del credo o religiosa, ma in ogni caso limitarle ad espressioni che la stessa giurisprudenza pare far coincidere con la nozione di "pratica"¹⁶⁵.

Metropolitan Church of Bessarabia e altri c. Moldova ric. 45701/99, sentenza 13 dicembre 2001, *Kuznetsov C. Russia* ric. 184/02 sentenza 11 gennaio 2007.

¹⁶¹ Quello che già F. MARGIOTTA BROGLIO, *La protezione internazionale della libertà religiosa nella convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1967, enunciava a proposito della libertà religiosa.

¹⁶² *Caso Campbell – Cosans c. Regno Unito*, sentenza 25 febbraio 1982, ric. 7511/76 e 7743/76.

¹⁶³ In tal senso F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO – C. MIRABELLI – F. ONIDA (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1977, pag. 166.

¹⁶⁴ Si veda il caso *Larissis e altri c. Grecia* ricc. 23372/94, 26378/94 sentenza 24 febbraio 1998 ed il caso *Jacobski c. Polonia* ricorso 18429/06 sentenza 7 dicembre 2010.

¹⁶⁵ Si veda il caso *Kalac c. Turchia*, ricorso n. 20704792 sentenza 1 Luglio 1997.

Orbene, tornando all'analisi letterale della norma, appare evidente come le due parti di cui questa si compone, corrispondano ad altrettante finalità, distinte ma non separate¹⁶⁶.

Una prima, dove appunto vi è l'individuazione delle libertà oggetto di tutela come appena detto, nonché una seconda, invece riguardante i limiti opponibili alla manifestazione della propria religione o del proprio credo e non anche alla libertà di coscienza, che invece non appare suscettibile di limitazioni.

È proprio sulla seconda parte della disposizione che si evidenzia un "riconoscimento in negativo" delle prerogative destinate agli Stati firmatari, i quali, solamente a determinate condizioni, saranno legittimati ad intervenire in tali ambiti¹⁶⁷.

A riprova di tale scelta il fatto che per dar vita all'art. 9 siano stati usati due termini precisi: *religion* e *belief*, proprio per evitare qualsiasi discriminazione e ricomprendere ogni tipo di credenza, anche in modo più ampio rispetto quella che è la considerazione del diritto interno¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Così G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 137.

¹⁶⁷ Quali possono dirsi: *in primis* il rispetto del principio di legalità in base al quale la restrizione dovrà pertanto essere prevista espressamente dalla legge e non desunta interpretativamente, ma soprattutto debbano essere ritenute necessarie al mantenimento dell'ordine democratico, della sicurezza pubblica, della salute e della protezione dei diritti e delle libertà dei cittadini. In tal senso: G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 138.

¹⁶⁸ Nonostante dunque un pieno riconoscimento della Convenzione e dei valori da questa enunciati, non è chiara però quale sia la sua precisa collocazione all'interno della nostra gerarchia delle fonti, sebbene per la dottrina non sia da mettere in dubbio la sua ambivalente forza. Essa infatti è titolare di una forza passiva, da intendersi quale strumento di parificazione delle sue disposizioni con la legge meramente formale, che ne ha permesso l'accoglimento nel diritto interno, e perciò insuscettibile di abrogazione da parte di disposizioni di leggi ordinarie successive. Altresì alla CEDU spetta la titolarità di una forza attiva, da riferirsi alla "capacità delle fonti di innovare il mondo del diritto" non in grado di far chiedere una diretta disapplicazione da parte del giudice interno in caso di contrasto con il diritto interno, quanto piuttosto una verifica da parte della Corte Costituzionale ai sensi del citato art. 117,1 Cost. In tal senso si rimanda a: G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 117 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *La tutela della libertà religiosa nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, su www.statoechiase.it, gennaio 2011; E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: Cedu, Carta dei Diritti Fondamentali e Costituzione Italiana tra Corte Costituzionale, Corte di Giustizia e Corte di Strasburgo* (<http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/>), novembre 2010; B. RANDAZZO, *Le pronunce*

Attraverso inoltre il ricorso alla clausola della necessaria protezione dei diritti e della libertà altrui, contenuta nel secondo comma dell'art. 9, si assicura «una diffusa ed effettiva tutela dei valori del pluralismo democratico anche all'interno delle istituzioni pubbliche e sociali»¹⁶⁹, che rende necessaria, quale suo presupposto, la garanzia delle minoranze e dei diversi.

2.9 CHIESE E ORGANIZZAZIONI FILOSOFICHE E NON CONFENSIONALI NELL'ART. 17 TFUE. LA QUESTIONE PRELIMINARE DELLA INCOMPETENZA EUROUNITARIA SUI DIRITTI ECCLESIASTICI NAZIONALI

Alla luce dunque di ogni dovuta premessa, è necessario, al fine dell'inquadramento giuridico dei nuovi gruppi associativi emergenti (composti non soltanto dalle associazioni laiche ed ateiste che legittimamente ne occupano una frazione), ampliare l'analisi alla categoria generale delle organizzazioni filosofiche, religiose e non confessionali, che ne rappresenta il *genus*¹⁷⁰.

della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano, nel volume collettaneo a cura di N. ZANON, *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti dialoghi, dissonanze*, ESI, Napoli, 2006.

¹⁶⁹ Così R. MAZZOLA, *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale*, in F. BOLGIANI - F. MARGIOTTA BROGLIO - R. MAZZOLA (a cura di) *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, il Mulino, Bologna, 2006.

¹⁷⁰ Per un'analisi più approfondita sulle organizzazioni filosofiche, religiose e non confessionali, si rimanda, tra gli altri, a: M. VENTURA, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in G. CIMBALO - J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Giappichelli, Torino, 2005; V. TOZZI, *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. di Studi sullo Stato*. Dossier. Il Trattato di Lisbona, 2010; F. BASSANINI - G. TIBERI, *Introduzione alla seconda edizione. Le nuove istituzioni europee*, in *Quaderni ASTRID, Commento al Trattati di Lisbona*, (a cura di), F. BASSANINI - G. TIBERI, il Mulino, Bologna, 2012; M. PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, su www.statoechiese.it, n. 27/2013; P. ANNICCHINO, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del mediatore europeo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2013; R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e*

Oggi tutt'altro che semplice è l'identificazione di una regolamentazione unica in grado di qualificare quella che è la condizione giuridica delle organizzazioni filosofiche¹⁷¹, nonostante il fatto che ormai da anni esse occupano un ruolo pubblico all'interno del panorama nazionale e internazionale, che ormai ne riconosce l'esistenza, non senza problemi¹⁷².

Tale difficoltà, come nota la dottrina, trova la sua principale ragion d'essere in quella che è la "natura ibrida" dell'Unione Europea, caratterizzata da un modello politico incerto ed alle volte contraddittorio¹⁷³, all'interno del quale la progressiva e parallela evoluzione giurisprudenziale Corte di Lussemburgo, non sempre uniforme, non ha contribuito a fare chiarezza, soprattutto per quanto attiene il fenomeno religioso¹⁷⁴.

problemi emergenti, su www.statoechiese.it, n. 3 del 2014; N. COLAIANNI, *L'Europa di chi non crede*, su www.statoechiese.it n. 2 del 2019.

¹⁷¹ Un passo avanti per il riconoscimento di detti soggetti è sicuramente stato fatto con la recente sentenza dell'aprile 2018 *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung* (Corte di Giustizia (Grande Sezione), causa C-68/17), nella quale i giudici europei chiamati a pronunciarsi su un'organizzazione di tendenza, sottolineando anzitutto il tenore letterale della disposizione dell'art. 17, osservano come esso esprima sì la neutralità dell'Unione nei confronti delle organizzazioni, da parte degli Stati membri, dei loro rapporti con le Chiese e le associazioni e comunità religiose, senza però esimersi dal controllo giurisdizionale che, nel caso di specie, dipendeva dal rispetto a i criteri enunciati all'art. 4, paragrafo 2, della direttiva 2000/78. Per maggiori approfondimenti sul caso si rinvia a L. CAPPUCCIO, *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3, p. 710, e a P. FLORIS, *Organizzazioni di tendenza religiosa a Direttiva europea, diritti nazionali e Corte di giustizia UE*, su www.statoechiese.it, n.12/2019, la quale esamina i contenuti dell'art. 17 del Trattato di Lisbona affrontati nella sentenza della Corte di Giustizia *Vera Egenberger contro Evangelisches Werk*, per la quale, al fine dell'applicazione degli articoli 21 e 47 della Carta, bisogna procedere a un eventuale bilanciamento dei diversi interessi in gioco, quali il rispetto dello status delle chiese sancito dall'art.17 TFUE nonché gli interessi dell'Unione espressi nella Direttiva 2000/78. Nel caso di specie infatti, nato a seguito della richiesta di risarcimento della ricorrente a causa di una discriminazione per motivi religiosi, la Corte tedesca, al fine della pronuncia, operava un rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo, ritenendo indispensabile, al fine della risoluzione della controversia, l'interpretazione della Direttiva 2000/78 nonché dell'art. 17 TFUE.

¹⁷² In tal senso si rimanda a C. MIRABELLI - N. COLAIANNI - D. GARCIA-PARDO, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e coordinazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2/2009; A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, 2a ed., Giuffrè, Milano, 2017; V. TURCHI, *Convivenza delle diversità, pluralismo religioso e universalità dei diritti. Modelli di approccio. Indicazioni metodologiche*, su www.statoechiese.it, n. 16 del 2017.

¹⁷³ Così S. SPINELLI, *L'Europa imbalsamata mentre lo Stato precipita*, in *Il Regno*, 2012, pag.635, il quale infatti afferma che: "L'Europa è un ibrido. In parte la sua natura è già federale", in parte "è ancora legata alla lega delle Nazioni sovrane". Nello stesso senso: Cfr. G. DALLA TORRE, *Europa. Quale laicità?*, San Paolo, Cinisello Balsamo (Mi), 2003.

¹⁷⁴ Sebbene infatti i punti di contatto non manchino, il panorama europeo appare frastagliato, anche a causa dell'effetto del crollo dell'ideale di laicità intesa nella visione assoluta a seguito della

Tale confusione è resa ancora più evidente dalla presenza di un diritto nazionale spesso incoerente nelle sue stesse pronunce¹⁷⁵ e non sempre in linea con il diritto sovranazionale, caratterizzato da una pluralità di soggetti diversificati¹⁷⁶, che non può contare su una considerazione condivisa del fenomeno religioso tra i diversi Paesi europei¹⁷⁷.

ridefinizione dei nuovi confini comunitari e dell'indebolimento della dimensione universale e secolare della Chiesa Cattolica. Per approfondimenti sul tema si rimanda a: F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. Di studi sullo Stato. Dossier. Il Trattato di Lisbona*, 2010; L. MATTEO – J. PASQUALI CERIOLI – I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza (esercitazioni di diritto ecclesiastico)*, Giappichelli, Torino, 2012; G. CIMBALO, *Verso un "Diritto ecclesiastico" della Comunità europea*, in *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, (a cura di) L.S. ROSSI -G. DI FEDERICO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008; I.C. IBAN, *Conclusioni*, in S. FERRARI - I.C. IBAN (a cura di), *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1997, pagg. 200 ss.

¹⁷⁵ Esempio perfetto è la vicenda giudiziaria dell'UAAR esaminato *infra*, all'interno della quale il diritto nazionale è più che spaccato tra le diverse Corti.

¹⁷⁶ Il compito della giustizia sovranazionale è dunque quello (non facile) di cercare un equilibrio tra le varie identità culturali, politiche e religiose delle diverse realtà nazionali, per orientarle verso profili di uniformità. Equilibrio però che, almeno nella stragrande maggioranza dei Paesi dell'Europa occidentale, deve essere bilanciato tra la tutela delle varie libertà (di religione in particolare) e anche attraverso il rispetto di tutta una serie di ulteriori Patti internazionali a cui gli Stati hanno deciso di aderire. Si pensi ad esempio alla Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948, al Patto sui diritti civili e politici del 1966, ma soprattutto alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (così detta Carta di Nizza) del 2000. In tal senso: A. SCHUSTER, *Patrimonio culturale comune, dimensione religiosa e costituzionalismo europeo*, in *Il processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea. Saggi sul valore e prescrittività dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, (a cura di) R. TONIATTI- F. PALERMO, Università degli Studi di Trento, Trento, 2004, pag. 237; F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011; U. VILLANI, *I diritti umani nei Patti internazionali*, in A.A. V.V., *I diritti umani a 40 anni dalla loro applicazione*, Cedam, Padova, 1991, pagg. 264 e ss.; M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, n. 4/1999, pag. 601. Per maggiori approfondimenti sul cosiddetto "circolo virtuoso" da intendersi quale l'insieme dei valori espressi dalla CEDU, dalla Carta Europea dei diritti fondamentali e dai principi costituzionali dei vari Stati, si rimanda a: L. VIOLINI, *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e case law nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti*, in www.federalismi.it, 11 gennaio 2012.

¹⁷⁷ Per quanto riguarda infatti i rapporti che i Paesi dell'Unione Europea hanno con le rispettive Chiese, si può precisare che il panorama sia più che variegato. Volendo tracciare un'ipotetica linea di demarcazione, si potrebbe pensare a tre modelli differenti, all'interno dei quali ricomprendere schematicamente le diverse realtà statali. Il primo, caratteristico di Paesi come l'Italia, la Spagna e la Germania, basato su una legislazione pattizia che vede protagonista il Concordato e le intese. Il secondo, tipico dei Paesi del Nord Europa, caratterizzati da una religione di stato, ed infine il terzo modello, quello separatista, proprio di Stati come la Francia, l'Irlanda, il Belgio ed i Paesi Bassi. Tale schematizzazione, che viene presa in considerazione al fine di semplificazione, non è di certo inidonea a ricomprendere le diverse e peculiari realtà che nella pratica contraddistinguono le società moderne. La classificazione appena descritta riprende, per certi versi, quella ad opera di Francesco Ruffini, che aveva suddiviso i modelli in tre gruppi, a seconda del diverso rapporto tra lo Stato e le

A tale fenomeno si aggiunga inoltre quello dell'indebolimento delle fonti normative interne, ormai non più in grado di far valere le proprie ragioni e di imporsi oltre i confini nazionali¹⁷⁸, anche a causa del processo che la dottrina definisce di "entropizzazione" delle fonti, per intendere quel progressivo indebolimento delle tradizionali categorie classiche della cultura giuridica che accomuna un po' tutti i Paesi dell'Europa occidentale¹⁷⁹.

Tuttavia tale fenomeno è concomitante allo sviluppo del principio, emerso con chiarezza dalla giurisprudenza italiana, per il quale in assenza di connessione e di un legame del diritto comunitario con il diritto interno, non si può usare il diritto sovranazionale per disapplicare una norma nazionale contrastante¹⁸⁰.

Queste tensioni e criticità si riflettono anche nelle modalità di regolazione e classificazione del fenomeno religioso e delle confessioni religiose¹⁸¹, le quali rivendicano sempre più una piena agibilità nello spazio pubblico¹⁸² al fine

confessioni religiose dei diversi Paesi: subordinazione, separazione e coordinazione. Per maggiori approfondimenti si rimanda a: S. BERLINGO', *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa. Diritto, diritti e convivenza*, nel *Il Regno doc.*, n.3/2002, pag. 41; U. DRAETTA, *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non solo più teorico*, in *L'Unione europea alla ricerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, (a cura di) U. DRAETTA-A. SANTINI, Giuffrè, Milano, 2008; M. PARISI, *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?* Su www.olir.it, Marzo 2002.

¹⁷⁸ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in www.rivistaaic.it n3/2011, pag. 10.

¹⁷⁹ Cfr. R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in www.statoechiese.it n. 3, 2014, pag. 17.

¹⁸⁰ Sentenza Corte Costituzionale n. 80/2011, e sentenze precedenti numeri 348 e 349 del 2007, n. 311, 317 e 329 del 2009. È però possibile che il giudice nazionale interpreti il diritto interno sulla base dei Trattati e delle Convenzioni internazionali. Sul punto A. GUAZZAROTTI, *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in *Rivista Aic*, n.3/2011, pag. 10.

¹⁸¹ Sul tema Cfr. G. CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in S. CANESTRARI (a cura di) *Laicità e diritto*, Bononia University Press, Bologna, 2007; O. POLLICINO, *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, I, Vol.14; C. ZANGHÌ, *Evoluzione e innovazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008; M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa*, in *Politica del diritto*, n.4/1999.

¹⁸² In tal senso G.B. VARNIER, *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in R. COPPOLA-C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci Editore, Bari, 2012.

dell'occupazione, nell'ottica della sussidiarietà, di un ruolo politico e sociale che vada al di là della dimensione individuale dell'appartenenza religiosa¹⁸³.

Un dato però rimane fermo: non esiste una diretta competenza dell'Unione Europea in materia di libertà religiosa¹⁸⁴.

E' possibile infatti che quest'ultima venga trattata, solo indirettamente¹⁸⁵, in quanto collegata ad altri temi la cui competenza rientra invece fra quella dell'UE¹⁸⁶, e perché ritenuta necessaria alla creazione di una rete di relazioni ed influenze particolarmente complesse nel diritto europeo¹⁸⁷.

Non per questo l'Unione ha però rinunciato a disciplinare la materia religiosa o a tentare una regolamentazione (seppur indiretta) della stessa, anche attraverso le norme dei Trattati, come ad esempio l'art. 6 (ex F) del Trattato sull'Unione Europea¹⁸⁸, o ancora all'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il quale riconosce la libertà di pensiero, coscienza e religione¹⁸⁹.

¹⁸³ In tal senso: F. BOTTI, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, su www.statoechiase.it, Gennaio 2011, pag. 3.

¹⁸⁴ Come infatti ha sottolineato la dottrina, non esiste un modello comune del modo in cui l'Unione Europea si rapporta al fenomeno religioso e che segni il passaggio del diritto ecclesiastico degli Stati ad un profilo di diritto comunitario capace di regolare la fattispecie. Così G. B. VARNIER, *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'Unione Europea*, su www.statoechiase.it, Giugno 2008, pag. 8.

¹⁸⁵ L'Unione è sprovvista della competenza a pronunciarsi circa la politica ecclesiastica. Le istituzioni religiose infatti vengono considerate quali soggetti privati aventi rilievo limitatamente all'interno dei singoli ordinamenti, rappresentando le relazioni ecclesiastiche "tipiche *national questions* prive di reale interesse comunitario". Così C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag. 29.

¹⁸⁶ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fattore religioso dell'Unione Europea, continuità e nuovo problemi*, in A.A. V.V. *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000, pag. 1259; S. FERRARI, *Tra geo-diritti e teo-diritti. Riflessioni sulle religioni come centri transnazionali di identità*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007, p. 13.

¹⁸⁷ Così R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, su www.statoechiase.it, Gennaio 2014, pag. 5.

¹⁸⁸ Il quale recita: "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni".

¹⁸⁹ Stabilendo che: "Ogni individuo ha diritto al riconoscimento di tali libertà. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il

Complessivamente pertanto, dalla combinata lettura di tutte le disposizioni in materia, si desume come non manchino all'Europa gli strumenti necessari per garantire un'adeguata tutela delle libertà¹⁹⁰, sebbene a scarseggiare siano poi le applicazioni pratiche¹⁹¹.

Come ha osservato attenta dottrina «L'Europa non ha religione. Ma non è contraria alle religioni. Non è atea ma è a-teista» in quanto dalle fonti del diritto europeo si ricava 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 agnosticismi¹⁹².

Sicuramente un passo avanti non trascurabile è stato fatto con la positivizzazione dell'art. 17 TFUE, che pertanto merita di essere analizzato, in quanto non soltanto permette alle istituzioni di Bruxelles di prendere “i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni”¹⁹³, ma soprattutto risulta indispensabile e propedeutico per lo studio che si sta svolgendo, al fine comprendere quale sia oggi il posto occupato dai gruppi filosofici e non confessionali, per desumerne poi la rispettiva tutela adottata all'interno degli Stati.

È possibile affermare che con l'art. 17 del Trattato di Lisbona si sia introdotto un nuovo modello di regolamentazione del fenomeno religioso¹⁹⁴, con il fine di mantenere

proprio credo individualmente e collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti”.

¹⁹⁰ Cfr. A. SCHUSTER, *Patrimonio culturale comune, dimensione religiosa e costituzionalismo europeo*, in *Il processo di Costituzionalizzazione dell'Unione Europea. Saggi sul valore e prescrittibilità dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, (a cura di) R. TONIATI – F. PALERMO, Università degli studi di Trento, 2004, pag. 237;

¹⁹¹ Cfr. V. TOZZI, *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, in *Quaderni degli Annali*, Esi, Napoli, n.2 del 2005, pag. 10 ss.

¹⁹² In tal senso N. COLAIANNI, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neoseparatismo europeo*, su www.statoechiense.it, Giugno 2011, pag. 3, per il quale L'Europa, proprio perché rispetta le diversità culturali e religiose dei suoi popoli, non ha una sua religione ufficiale né privilegia una religione maggioritaria o tradizionale. Anzi neppure è garante, almeno direttamente, della coesistenza di fedi religiose tra di loro e con le convinzioni filosofiche. Ne è separata, come detto, e, tuttavia, non le ignora, tanto da mantenere con esse, come con le organizzazioni non confessionali, un dialogo regolare.

¹⁹³ D. DURISOTTO, *Unione Europea, chiese ed organizzazioni filosofiche non confessionali*, in www.statoechiense.it, n. 23/2016, pag.11.

¹⁹⁴ Per approfondimenti sull'art. 17 TFUE si rimanda tra gli altri a N. COLAIANNI, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neoseparatismo europeo*, su www.statoechiense.it, Giugno

le diverse caratteristiche delle realtà nazionali in materia religiosa, creando così una “zona franca”, potenzialmente sottratta al potere d’intervento delle istituzioni comunitarie¹⁹⁵.

L’adozione di detta disposizione risponderebbe dunque all’esigenza politica di definire l’astensione dell’Unione Europea dall’intervenire sui diritti ecclesiastici nazionali, attraverso la valorizzazione delle peculiarità dei singoli *status* nazionali delle Chiese e delle organizzazioni spirituali, per tentare un’armonizzazione a livello europeo e fungere da deterrente normativo alle possibili tensioni comunitarie¹⁹⁶.

Astensione che però per via del continuo intrecciarsi del processo di integrazione europea con lo sviluppo degli interessi religiosi nazionali non è sempre rispettata¹⁹⁷, ma che anzi spesso è sostituita da eventuali ingerenze comunitarie che limitano gli interventi riconducibili alla sovranità esclusiva degli Stati in nome di un interesse generale¹⁹⁸.

2011, per il quale con tale disposizione, per la prima volta si positivizza in un documento giuridico di natura para-costituzionale, come quel Trattato, un riconoscimento per religioni e ateismi, non solo come diritti del cittadino (quello era già contenuto nella carta di Nizza e nella convenzione europea dei diritti umani, cui l’Unione aderisce con il trattato di Lisbona) ma anche con riferimento alle organizzazioni cui possono dar luogo. L’Unione mette sullo stesso piano chiese e comunità o associazioni religiose, da un lato, e organizzazioni filosofiche e non confessionali, dall’altro. Ciò fa sotto un duplice profilo: *self-restraint*, con il divieto di pregiudizio dello status da esse goduto negli ordinamenti nazionali, e dialogo aperto, trasparente e regolare con le une e le altre.

¹⁹⁵ Tale disposizione rappresenta la costituzionalizzazione della pregressa Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam, di cui viene replicata pedissequamente anche la confezione terminologica. Per approfondimenti sul tema si rimanda a M. PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, su www.statoechiese.it, settembre 2013, pag. 15.

¹⁹⁶ In tal senso F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione Europea*, il Mulino, Bologna, 2012, pag. 34.

¹⁹⁷ D'altronde, la stessa terminologia utilizzata dal legislatore comunitario per la confezione del par. 1 dell’art. 17 TFUE, con il ricorso al verbo “rispettare” (da intendersi come “trattare con riguardo”) e “non pregiudicare” (da interpretarsi come “non danneggiare”), non sembrano implicare necessariamente una incompetenza assoluta dell’Unione in quest’ambito. Così M. PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, su www.statoechiese.it, n.27/2013, pag. 18.

¹⁹⁸ Sul punto cfr. M. VENTURA, *Religione e integrazione europea*, in G.E. RUSCONI (a cura di), *Lo Stato secolarizzato nell’età post-secolare*, il Mulino, Bologna, 2008, pag. 333, per il quale il processo di integrazione europea “Inevitabilmente risucchia la religione nel proprio mondo: le impone di giocare con le sue regole”.

Tale norma inoltre, seppur rivolta al raggiungimento dell'agognato dialogo aperto¹⁹⁹, trasparente e regolare, non risolve però il problema dell'individuazione di quali confessioni, associazioni o organizzazioni siano legittimate ad interfacciarsi con la Commissione europea, e quali invece ne vengano escluse²⁰⁰, tant'è che i dubbi restano e comportano inevitabilmente una ricaduta in termini di praticità, in quanto ogni soggetto, pur di ottenere il riconoscimento, finisce poi con il cercare una conformazione ai gruppi (specie se confessionali) di maggioranza.

Motivo quest'ultimo anche del rafforzamento di quelle che sono le attività dei gruppi lobbistici, volti sempre più al convincimento delle istituzioni europee e alla diffusione di quei valori alla base dell'intero sistema europeo nonché alla trasmissione dei valori etici religiosi comuni²⁰¹, in un'ottica di responsabilità in capo ai gruppi organizzati²⁰².

Pertanto, in virtù di quanto appena detto, ci si limita ad anticipare in questa sede che attraverso l'art. 17 del Trattato di Lisbona si prefigura una «plurizzazione dei processi dialettici tra cittadini ed istituzioni comunitarie»²⁰³ e si introduce altresì quasi contemporaneamente una rinnovata importanza del ruolo pubblico delle organizzazioni confessionali²⁰⁴, le quali potranno avvalersi di risorse e facoltà propri dell'Unione Europea, attraverso canali di accesso privilegiati²⁰⁵.

¹⁹⁹ Dal quale in ogni caso discende la creazione di un efficace strumento per l'istituzionalizzazione dei momenti di confronto tra le formazioni sociali religiose e gli organismi comunitari, attraverso cui "Le Chiese, pur soffrendo di un deficit democratico (si tratta di enti i cui rappresentanti non sono eletti dai propri fedeli), entrano a far parte del processo legislativo europeo". Così M.C. FOLLIERO, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, su www.statoechiese.it, settembre 2010, pag. 5.

²⁰⁰ Cfr. C. CARDIA, *Multiculturalismo e libertà religiosa, in Oltre i confini. Religione e Società nell'Europa contemporanea*, Cacucci-Editore, Bari, 2010, p. 137

²⁰¹ Per approfondimenti sul tema si rimanda a G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁰² In tal senso C. MIRABELLI- N. COLAIANNI - D. GARCIA-PARDO, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e coordinazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2 (2009), p. 302.

²⁰³ Così M. PARISI, *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, su www.statoechiese.it, n.27/2013, pag. 5.

²⁰⁴ In tal senso G.B. VARNIER, *Identità spirituale e diritti nell'Europa cristiana*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005, pagg. 123-132.

²⁰⁵ Cfr. sul punto J. CASANOVA, *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, il Mulino, Bologna, 2000, pag. 379.

2.10 IL «DIALOGO APERTO, TRASPARENTE E REGOLARE»

L'art. 17, imponendo all'Unione di mantenere un «*dialogo aperto, trasparente e regolare*» con le chiese e le organizzazioni, non si limita a riconoscere il loro *status* così come previsto dal diritto degli Stati membri, ma va oltre, confermando un preciso limite alle competenze delle istituzioni europee, e rafforzando una forma di relazione inedita tra queste ultime²⁰⁶ e le collettività religiose e non confessionali, in modo diverso dallo schermo tipico bilaterale, caratteristico di molte realtà europee²⁰⁷.

Il riferimento ad un dialogo con i suddetti caratteri può assumere un duplice significato: da una parte serve a confermare il fatto che l'Unione non segua una «linea dell'agnosticismo e dell'indifferentismo ma quella dell'incontro e del dialogo con le religioni»²⁰⁸, dall'altra crea un collegamento con il principio di sussidiarietà, quale vero fondamento dell'Unione Europea, così come confermato nella carta di Nizza²⁰⁹.

La prospettiva di un dialogo con i soggetti religiosi e non confessionali pur non apparendo nuova²¹⁰ porta con sé una certa originalità nella misura in cui propone

²⁰⁶ Sull'importanza della norma eurounitaria nella prospettiva della democrazia partecipativa e del dialogo sociale e civile con i gruppi e confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea, per tutti, M. d'Arienzo, *Pluralismo religioso e dialogo interculturale. L'inclusione giuridica delle diversità*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2018, part. pp. 47 ss.

²⁰⁷ In tal senso I. C. IBÀN, *I Concordati nell'Unione europea: reliquia del passato o strumento valido per il XXI sec.?*, in *Europa, diritto, religione*, il Mulino, Bologna, 2010, pag. 251, nonché F. MARGIOTTA BROGLIO – C. MIRABELLI – F. ONIDA (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1977, pag. 38, per i quali, sebbene l'art. 17 di Lisbona delinei un sistema di rapporti tra molteplici attori ed istituzioni europee, non configura una disciplina di carattere pattizio.

²⁰⁸ Così C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, in *Cittadinanza Europea*, n. 1 del 2010, pag. 26.

²⁰⁹ In tal senso D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, ESI, Napoli, 2016, pag. 90.

²¹⁰ Infatti le prime esperienze di dialogo con le confessioni furono avviate già a partire dagli anni novanta con il Trattato di Maastricht, attraverso la sperimentazione di nuovi modelli di integrazione e confronto. Per approfondimenti si rimanda a: A. PIERUCCI, *La posizione degli Stati dell'Unione europea nel dibattito sulle "chiese" nella revisione del Trattato di Maastricht*, in *Iglesias confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, (a cura di) A. CASTRO JOVÉR, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1999; C. NARDI SPILLER-G. SAVIO, *Dalla Comunità economica europea verso l'Unione europea: problemi e prospettive per il futuro*, Cedam, Padova, 2003; R. ADAM-A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 2a ed., Giappichelli, Torino, 2010.

una equiparazione dei soggetti ai quali tale norma fa espresso riferimento²¹¹. Più incisivamente, si può pensare che il riconoscimento del dialogo possa aprire la strada alla partecipazione di queste organizzazioni al processo, normalmente unilaterale, di formazione degli atti dell'Unione²¹².

Peraltro, non mancano difficoltà interpretative di rilievo, sia per quanto riguarda l'inquadramento del tipo di dialogo da mettere in atto, sia in merito alle difficoltà nell'individuazione dei soggetti verso i quali tale dialogo è rivolto²¹³.

Le linee guida si limitano a prevedere che «il dialogo può riguardare ogni argomento rilevante nell'ambito dell'agenda dell'Unione Europea», lasciando aperta la possibilità che sia la Commissione a decidere di proporre temi preminenti sui quali dialogare con i vari interlocutori nell'arco di un certo periodo, senza tuttavia impedire ad entrambe le parti di discutere, in qualsiasi momento, dei temi di maggiore attualità²¹⁴.

I possibili criteri di individuazione dei soggetti ammessi (ad esempio, il fatto che le organizzazioni siano riconosciute o registrate come tali a livello nazionale e che siano chiamate al rispetto dei valori europei²¹⁵) non risolvono il problema, dal momento che, sarebbe poi naturale domandarsi come individuare i metodi di valutazione ed accertamento dei requisiti richiesti, non essendo agibile né la prova

²¹¹ Sul punto confronta: F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO – C. MIRABELLI – F. ONIDA (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1977, pag. 161; L. BARBIERI, *Sul concetto di confessione religiosa nel diritto dell'Unione Europea*, in *Diritto e religione*, n.2 anno 2008.

²¹² In tal senso M. VENTURA, *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione Europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 anno 2014, pag. 302.

²¹³ Per approfondimenti sul tema si rimanda a P. ANNICCHINO, *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2013, pag. 756 ss.

²¹⁴ Le linee guida specificano infatti che: “L'argomento e il formato di un'iniziativa specifica vengono scelti congiuntamente dalla Commissione e dal rispettivo interlocutore, in uno spirito costruttivo di comprensione reciproca. Il fatto che la Commissione scelga di non sponsorizzare una determinata iniziativa o che un interlocutore preferisca non partecipare a una determinata iniziativa proposta dalla Commissione non implica per nessuna delle due parti una violazione dei rispettivi obblighi o che esse non vogliano intavolare un discorso”. Per il testo completo si veda: eur-lex.europa.eu

²¹⁵ In tal senso D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, ESI, Napoli, 2016, pag. 232.

della condivisione dei valori europei (non essendo chiari a quale tipo di valori il criterio faccia riferimento) né altrettanto lo sarebbe l'accertamento del riconoscimento nazionale, inevitabilmente discrezionale e variabile di paese in paese.

Rimettere la scelta in capo alle istituzioni nazionali²¹⁶, recherebbe con sé il rischio di una notevole variabilità fra sistemi²¹⁷ e da questo punto di vista risulterebbe più corretto affidare all'Unione la possibilità di decidere in modo autonomo come qualificare legittimi i vari interlocutori richiedenti²¹⁸. In ogni caso, le linee guida lasciano emergere una forte prudenza dell'Unione ad intervenire nelle materie escluse dalla propria competenza.

L'UE infatti sembrerebbe più propensa, in casi come questi, a rinviare la valutazione in capo agli Stati membri per non violare le disposizioni dei primi due commi dell'art. 17, contribuendo così a confermare la competenza degli Stati in ordine allo *status* di cui godono le organizzazioni religiose, filosofiche o non confessionali all'interno dei diritti nazionali.

Da quanto detto dunque, l'Unione s'impegna a dialogare con questi ultimi soggetti in una serie di attività, senza però specificarne il contenuto e senza che vi sia il vincolo a carico delle istituzioni europee sulle posizioni esposte dai partecipanti.

Appare infine lecito, anche al fine del nostro studio, chiedersi allora se è legittimo ricomprendere all'interno dei soggetti chiamati a dialogare con l'Unione anche gli atei²¹⁹, nonostante il concetto di ateismo possa sembrare antitetico rispetto a quello di religione.

²¹⁶ In tal senso S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n.1/2011, pag. 53

²¹⁷ Cfr. R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in www.statoechiese.it n. 3, 2014, pag. 8.

²¹⁸ In quest'altro senso: M. TOSCANO, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea?*, su www.statoechiese.it, n. 5 del 2014, pag. 28.

²¹⁹ Da ricomprendere all'interno delle organizzazioni filosofiche e non confessionali.

Parte della dottrina ritiene entrambi, ateismo e religione, risposte diverse alla medesima domanda²²⁰, e da questo se ne deduce una quasi equiparazione.

Altri invece escludono tale possibilità, sostenendo che lo stesso concetto di “confessione” postuli un minimo di riti, simboli esigenze non conciliabili con una credenza ateistica²²¹.

Orbene, applicando tali criticità all’art.17 TFUE si ricava che è impossibile propendere per una o per l’altra soluzione, dal momento che la stessa norma appare confermare l’atteggiamento di non ingerenza dell’Unione nei confronti dei diritti nazionali, tanto da rendere impossibile una scelta aprioristica, ma condizionata alle singole specificità nazionali.

La risposta e le concezioni dei vari Paesi su tale tema è infatti tutt’altro che omogenea.

Per alcuni, la tutela dell’ateismo può essere ricompresa e per questo assimilata alla libertà di espressione, di propaganda o d’insegnamento²²², e per questo legittima, per altri invece tali valutazione vanno calate nel contesto sociale e rapportate alle esigenze pratiche, che non sempre portano alla medesima soluzione²²³.

Per tali motivi dunque non si può escludere a priori una tutela per gli atei, che pertanto sarebbe ammessa, arrivando ad intendere l’art. 17 TFUE quale trampolino di lancio per il loro riconoscimento, dal quale la dottrina ricava una contestuale equiparazione ateismo/religione²²⁴.

²²⁰ In tal senso C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa nell’ordinamento giuridico, nella scuola, nell’informazione, dall’Unità ai giorni nostri*, De Donato, Bari, 1973, pag. 83.

²²¹ In quest’altro senso A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 123

²²² In tal senso: C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2a ed., il Mulino, Bologna, 1999, pag. 177.

²²³ In quest’altro senso: A.C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1962, pag. 123.

²²⁴ Cfr. C. CARDIA, *Conclusioni. Evoluzione sociale, ateismo, libertà religiosa*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, pag. 217.

CAPITOLO III
L'IMPATTO DELLA BILATERALITA'

3.1 LE RAGIONI DELL'INTERESSE PER LA BILATERALITÀ E I SUOI SVILUPPI

Al fine di comprendere le dinamiche relazionali tra lo Stato e le Chiese e di individuare il posto occupato oggi dai non credenti e il tipo di tutela riservato loro dall'ordinamento giuridico risulta necessario un rimando, seppur sintetico a quello che è il principio regolatore per eccellenza del fenomeno religioso in Italia: quello della bilateralità¹.

Esso ha lo scopo innanzitutto di disciplinare quelle materie, così dette *miste*, che non appartengono all'ordine esclusivo dello Stato (o a quello delle confessioni religiose), ma che rappresentano elementi di comune interesse anche per la Chiesa Cattolica², per

¹ Sul principio di bilateralità si vedano tra gli altri: G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA. VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988; G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in V. TOZZI (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno, 1993; V. ONIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004; R. ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, in R. COPPOLA - C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci Editore, Bari, 2012; V. PACILLO, *Le "zone depresse" del principio di bilateralità nei rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica*, in *Quaderni del Circolo Rosselli, Fede e istituzioni. A trent'anni dall'Intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa valdese*, (a cura di) F. CADEDDU, Pacini, Pisa, 2015.

² Il tema dei rapporti che legano lo Stato italiano e la Chiesa Cattolica rappresentano indubbiamente un argomento vastissimo, che in questa sede ci si limita a richiamare al fine di comprenderne gli effetti su tutto il sistema ordinamentale e l'incidenza che esso esercita, seppure indirettamente, sulle confessioni di minoranza. A tal proposito è necessario sottolineare come la Chiesa, per poter regolamentare le così dette materie miste necessita inevitabilmente di stipulare accordi con lo Stato, che gli consentano di occupare una posizione equiparabile agli altri ordinamenti statuali. Tale regolamentazione si esplica attraverso l'utilizzo di più di uno strumento, dal cui insieme ne deriva l'attuazione della bilateralità, in tutti i livelli del processo normativo. Primo tra tutti, sebbene non l'unico è il Concordato, consistente in un accordo equiparato ad un trattato di diritto internazionale, il cui riconoscimento viene consacrato nel secondo comma dell'art. 7 della Costituzione, che richiama espressamente i Patti Lateranensi del 1929, presupponendo che i due soggetti in contrattazione si pongano sul medesimo piano. Un secondo livello di attuazione della bilateralità è invece costituito dalle intese para-concordatarie, le quali possono essere stipulate tra "le competenti autorità dello Stato" e la "Conferenza Episcopale Italiana" (organismo permanente costituito da tutti i vescovi italiani) per dare attuazione alla disciplina di situazioni ed istituti già delineati in termini generali nell'Accordo. Ancora, un ulteriore mezzo si rinviene nelle Leggi regionali, attraverso le quali è possibile prevedere la possibilità di stipulare intese tra gli organi della Regione e la Conferenza Episcopale Regionale, operando in chiave "complementare" rispetto al testo concordatario. Per approfondimenti su questo tema si rimanda, tra gli altri, a si rimanda, tra gli altri, a: A.C. JEMOLO, *La*

evitare che la commistione di regolazione possa determinare la normazione di discipline differenti e contrastanti, nonché per garantire un'efficacia reciproca ai provvedimenti delle due parti³.

Tale principio non è ascritto formalmente in Costituzione, ma nasce dal combinato disposto dell'art. 7, comma 2 (che regola i rapporti tra Stato e confessione cattolica attraverso la costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi) e l'art.8, comma 3 per la disciplina dei rapporti con le altre confessioni minoritarie, attraverso la stipula di intese con lo Stato⁴.

3.2 IL PRINCIPIO DELLA BILATERALITÀ PATTIZIA E I SUOI STRUMENTI

Il primo strumento del principio pattizio è senza dubbio quello concordatario⁵, equiparato, per via dei suoi caratteri, ad i trattati di diritto internazionale. Esso trova il

classifica dei rapporti fra Stato e Chiesa, in *Pagine sparse di diritto e storiografia scelte e ordinate da L. Scavo Lombardo*, Giuffrè, Milano, 1957; O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, premesse di E. CORECCO-O. GIACCHI, *Vita e Pensiero*, Milano, 1980; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966; G. SPADOLINI, *Il Cardinale Gasparri e la Questione Romana*, Le Monnier, Firenze, 1973; R. PERTICI, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2009; G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3a ed., A.V.E., Roma, 2007. In fine merita di essere ricordata la possibilità, nel caso in cui si tratti di materie specifiche e d'importanza limitata, di ricorrere allo scambio di note diplomatiche tra un organismo della Curia romana, la Segreteria di Stato e l'Ambasciata italiana presso la Santa Sede.

³ Cfr. G. DALLA TORRE, *Il paradigma della continuità come chiave di lettura dei rapporti tra Stato e Chiesa in Italia*, su www.statoechiese.it, febbraio 2012, pag. 4 e 5, per il quale seppure i rapporti tra lo Stato e la Chiesa Cattolica rappresentino dovunque una "questione nazionale", nel caso italiano tale profilo assume caratteri differenti rispetto qualunque altro Paese, non soltanto perché l'identità italiana è stata profondamente modellata sul cristianesimo, quanto piuttosto per il fatto che vi sia sul nostro territorio una forte influenza della Chiesa per la presenza della Santa Sede e dello Stato Vaticano.

⁴ Sul tema si rimanda a: G. D'ANGELO, *Bilateralità e autonomia: il diritto delle confessioni diverse dalla cattolica di <<organizzarsi secondo i propri statuti>>*, in AA. VV. *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, (a cura di) A. FUCILLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, pag. 134.

⁵ Sull'ampio dibattito dottrinale in merito al rapporto tra i Patti Lateranensi ed il nuovo Accordo di Villa Madama si rimanda a: P. LILLO, *Concordato, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa*

suo fondamento nell'assunzione d'impegno da parte dello Stato, ma non si ferma al solo livello costituzionale, estendendosi anche a tutti gli altri livelli del processo normativo⁶, prevedendo oltre lo strumento del concordato anche quello delle intese para-concordatarie⁷ e delle leggi regionali⁸.

Il sistema così strutturato è stato confermato dall'Accordo di Villa Madama⁹, attraverso il quale viene rappresentato un ordinamento nel quale la struttura

Cattolica, Giffrè, Milano, 1990; S. FERRARI, *La qualificazione costituzionale delle norme concordate tra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Giur. It.*, 1994; I. VECCHIO CAIRONE, *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1994; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il negoziato per la riforma del Concordato nelle discussioni parlamentari*, in AA. VV. *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra l'Italia e la Santa Sede*, (a cura di) S. FERRARI, Il Mulino, Bologna, 1985.

⁶ Sul principio di bilateralità si veda M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, p. 105 ss.

⁷ Sulle intese paraconcordatarie si veda: A. RUGGIERI, *Intese "concordatarie" ed intese "paraconcordatarie" nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1988; N. COLAIANNI, *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in AA. VV., *Il Nuovo Accordo tra l'Italia e la Santa Sede*, (a cura di) R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987; G. FELICIANI, *La Conferenza episcopale italiana come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 2004; A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in www.statoeChiese.it, Maggio 2010; P. CONSORTI, *L'Accordo tra lo Stato e la Chiesa cattolica nella problematica delle fonti: le intese paraconcordatarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, pag. 1140, per il quale in questa fattispecie le occasioni di concludere accordi con lo Stato si muovono in un vero e proprio "terreno normativo".

⁸ A tal proposito è bene precisare che il principio di bilateralità si applica anche nei casi in cui i rapporti con le confessioni religiose incidano su materie di competenza regionale, purché lo Stato non abbia sviluppato rapporti con le chiese in tali settori. Dunque, le Regioni possono disciplinare unilateralmente detti ambiti, anche nel caso in cui questi riguardino gli interessi locali delle comunità religiose. Per approfondimenti in materia si cfr. G. D'ANGELO, *L'utile "fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche"*. *Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, su www.statoeChiese.it, n.10 del 2019; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in federalismi.it, Rivista di diritto pubblico, comparato, europeo, numero speciale 7/2018; N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2012; G. CASUSCELLI, *Autonomie locali e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1974.

⁹ Accordi stipulati nel 1984 tra la Santa Sede e la Repubblica italiana apportativi di modifiche al Concordato lateranense, in virtù del "processo di trasformazione politica e sociale verificatosi in Italia negli ultimi decenni e degli sviluppi promossi nella chiesa dal Concilio Vaticano II" *Archivio vaticano* su www.vaticana.va.

concordataria moltiplica i livelli di attuazione della bilateralità attraverso la previsione di questi ulteriori strumenti di azione¹⁰.

Il secondo strumento invece, quello delle intese, analizzato nel dettaglio in seguito, ha lo scopo di regolamentare le confessioni acattoliche, che vengono infatti riconosciute solo a seguito di un procedimento indirizzato all'emanazione di una legge di approvazione dell'intesa.

In un sistema così articolato tutt'altro che facile è inquadrare la funzione e lo scopo ultimo del principio di bilateralità e dei suoi postulati.

Posizione diffusa, partendo dalla considerazione che un disegno puntuale e ed armonico dei principi di libertà e del pluralismo non sia più realizzabile da parte della Costituzione, intravede nella positivizzazione degli articoli 7, comma 2 e 8, comma 3, la volontà di dar vita ad un sistema chiuso ed impermeabile rispetto gli altri valori e principi enunciati nella carta costituzionale, nonché una sorta di “auto-rottura della Costituzione”, sebbene solo apparente¹¹.

Diversa invece l'idea di chi ritiene invece che la bilateralità funga da strumento di armonizzazione del dettato costituzionale, attraverso la previsione di concordati ed intese, viste come «articolarzioni di un medesimo disegno, riconducibile a una visione unitaria e globale del sistema, coerente con quello delineato dalla Costituzione, almeno nella sua configurazione attuale».¹²

Rilevante ancora è la considerazione, condivisa da parte della dottrina, di inquadrare il principio pattizio come regolatore del rapporto tra potere politico e religioso, da ricondurre alla particolare apertura in senso pluralistico dell'ordinamento

¹⁰ Cfr. C. CARDIA, *Ruolo e prospettiva della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiese*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, (a cura di) V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1990, pag.183.

¹¹ Così FOLLIERO M.C. – VITALE A., *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, pag. 109, i quali sostengono che la Costituzione del 1948 sia una “Costituzione di compromesso” fra le parti politiche, la quale conterebbe elementi diversi tra loro, non riconducibili ad unità ma solo reciprocamente integrabili, e dalla cui differenziazione deriverebbe la capacità di prevenire e generare i conflitti sociali, sottraendoli alle occasionali maggioranze politiche.

¹² Così S. BORDONALI, *Problemi attuali di dinamica concordataria*, su www.statoechiese.it, Giugno 2010, pag. 25.

repubblicano¹³, dal quale deriverebbe per il religislatore sia un limite negativo (non potendo più disciplinare unilateralmente i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose), sia un limite di carattere positivo, per via dell'obbligo di attivarsi per dare attuazione al dettato costituzionale inerente al fenomeno religioso¹⁴.

Ancora diversa la posizione di chi invece¹⁵ sostiene che con esso si realizzi quanto prospettato da Dossetti durante i lavori dell'assemblea costituente, cioè la risposta all'esigenza di disciplinare le materie di comune interesse, per realizzare la vera separazione tra Chiesa e Stato, la vera indipendenza reciproca, la vera laicità, la vera libertà di coscienza¹⁶.

Dunque, sulla base di queste premesse, si nota come la Costituzione regoli da una parte la specifica sovranità della Chiesa Cattolica nel proprio ordine, dall'altra riservi uno spazio all'autonomia delle confessioni¹⁷, le quali possono partecipare attivamente alla negoziazione legislativa, sebbene con limiti e prospettive diverse rispetto ad altri soggetti¹⁸.

È attraverso l'uso dello strumento bilaterale infatti che il legislatore, dovendo disciplinare materie su cui una specifica confessione (o la Chiesa Cattolica) rivendica

¹³ Cfr. S. BERLINGO', *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VI, Utet, Torino, 1991, pag. 91 e 455, per il quale la bilateralità rappresenta un'apertura in senso pluralistico dell'ordinamento repubblicano, nonché l'espressione di una accentuata disponibilità a "relativizzare o a rendere più flessibile ogni pretesa assoluta ed esclusiva di esercizio della sovranità".

¹⁴ In tal senso A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* su www.statoechiese.it, Luglio 2016, pag. 22.

¹⁵ Cfr. G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, 2a ed., p. 1 ss.

¹⁶ Su www.osservatorioromano.va, 10 febbraio 2018, nel quale si specifica anche che: "In definitiva la storia ha attestato la bontà delle scelte operate nel 1929 e confermate nel 1948, attraverso strumenti giuridici di diversa valenza: il Trattato, rivolto al passato, diretto a risolvere una volta per tutte la questione della indipendenza della Santa Sede nell'esercizio della sua missione spirituale nel mondo; il Concordato, guardante al futuro, cioè a una comunità umana che vive nel tempo e nel tempo cresce e si trasforma, ponendo sempre nuove urgenze e necessità anche sul terreno della missione cui la Chiesa è chiamata".

¹⁷ Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma Cost.*, su www.statoechiese.it, n. 26 del 2016, pag. 2 ss.

¹⁸ Cfr. P. LILLO, *Pluralismo religioso e libertà confessionali*, su www.statoechiese.it, 12 dicembre 2016, pag.7.

una determinata competenza, non può provvedere unilateralmente, ma deve adottare una disciplina speciale¹⁹.

Non per questo la bilateralità deve essere intesa come un privilegio riservato solo ad una ristretta cerchia di eletti, ma deve essere piuttosto visto quale mezzo di raccordo tra i diversi interessi in contrapposizione che armonizzandosi ed adattandosi dinamicamente alle mutevoli condizioni e situazioni della realtà contribuisce alla creazione di un sistema nel quale sono garantite le esigenze di tutti e sono rispettate le varie espressioni del sentimento religioso²⁰.

A tal proposito però vi è da precisare che la scelta dello Stato di aprirsi alla legislazione pattizia non deve essere intesa quale volontà di limitazione del suo potere autoritativo, quanto in realtà frutto della semplice consapevolezza di non riuscire più a gestire le sue competenze in materia spirituale. Pertanto, legittimare la bilateralità per non rimanere soggetto passivo innanzi ai cambiamenti storico-politici²¹, questo dovrebbe essere l'obiettivo dell'ordinamento.

Ma il risultato ottenuto non è del tutto coerente con il fine prospettato per il fatto che la nostra Costituzione, sebbene assicuri eguale libertà in condizione di parità a tutte le confessioni²², nella pratica poi non garantisce un'eguaglianza anche sotto il profilo del trattamento giuridico, tanto da far parlare di bilateralità come la causa della diffusione di un «pluralismo confessionale a gradi differenziati»²³, ripartito tra fasce di decrescente importanza²⁴.

¹⁹ Fermo restando in ogni caso sempre lecito il ricorso al procedimento di revisione costituzionale delle norme in merito al regime pattizio.

²⁰ Cfr. P. LILLO, *Concordato, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa Cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990, pag.31 ss.

²¹ In tal senso si veda G. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in D. FERRARI, *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, Claudiana srl, Torino 2017, pag.139.

²² introducendo in questo modo un regime di "pluralismo confessionale" così come notato da G. CASUSCELLI, *Il diritto ecclesiastico italiano "per principi"*, in Id. (a cura di), *Nozione di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2015, pag. 57.

²³ Così F. ALICINO, *La bilateralità pattizia stato- confessioni dopo la sentenza n.52/2016 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, anno 2016, pag. 16.

²⁴ Al quale ha contribuito di certo, almeno sotto il punto di vista della tutela del singolo, la vittoria giudiziaria dell'Esecutivo nel così detto "caso UAAR", del quale si discuterà approfonditamente

Questo sia per via delle disparità rispetto alla Chiesa Cattolica, sia per le differenze adottate tra le stesse confessioni minoritarie²⁵.

D'altronde, spesso è la nostra stessa Costituzione a creare degli spazi grigi in cui facilmente si può annidare il rischio di discriminazioni e di trattamenti diseguali, soprattutto in ambito confessionale²⁶.

Per tutti questi motivi, il principio di bilateralità dovrebbe essere inteso non come portatore di un diritto a ricevere un trattamento giuridico paritario (di fatto inesistente), quanto piuttosto come riconoscimento di un diritto alla propria identità, implicante la possibilità di adozione di regimi giuridici differenti che tengano conto anche delle differenti caratteristiche dei soggetti richiedenti riconoscimento.

3.3 LA GIUSTIFICAZIONE COSTITUZIONALE E IL SUO INCERTO SIGNIFICATO

Le discordanze della dottrina non sono però limitate alla mera valutazione circa la permanenza del principio pattizio nel nostro ordinamento, ma si estendono anche su quella che è il difficile inquadramento dell'intero articolo 8 – utile al nostro studio – nel sistema costituzionale, anche a causa delle perplessità, sollevate da molti, in merito alla disparità creata tra confessione cattolica (occupante un posto di rilievo per via del richiamo ai Patti Lateranensi) e le altre confessioni religiose²⁷.

infra, grazie al quale amplia discrezionalità è stata concessa al Governo anche in merito di scelta dei soggetti legittimati a sedersi al tavolo delle trattative con lo Stato ex art.8,3 Cost.

²⁵ Cfr. S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Libellula, Tricase, 2013, pag. 101.

²⁶ Molto spesso infatti si trascura il fatto che le intese accordano vantaggi (in maggior parte di natura patrimoniale) che nella pratica limitano l'uguaglianza con le altre confessioni religiose non dotate di tale strumento. Un esempio per tutti è l'accesso al finanziamento pubblico del meccanismo di riparto dell'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, divenuta per molti, motivo d'interesse al ricorso al terzo comma dell'art. 8 Cost. Per maggiori approfondimenti sull'otto per mille si rimanda a C. ELEFANTE, *L'«otto per mille» tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018.

²⁷ In tal senso si rimanda a G. LONG, *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, pag. 63, il quale sostiene che siano insufficienti le garanzie poste a tutela della libertà religiosa, che guardano più al rapporto tra Stato e confessioni che ad un'enunciazione astratta di libertà religiosa. Per un'analisi approfondita in merito

Per la parte maggioritaria della dottrina, la Costituzione nel positivizzare l'art. 8 ha voluto attribuire un valore risarcitorio alle confessioni minoritarie, quale bilanciamento del trattamento diseguale concesso a queste durante il periodo fascista²⁸.

Tale carattere è facilmente deducibile leggendo le discussioni sollevatesi su questo tema in sede costituente sul primo comma²⁹, che portarono all'approvazione della formulazione dell'articolo, destinato ad essere uno dei pilastri centrali del diritto ecclesiastico italiano, quale frutto della scelta di due opzioni: la prima, emendamento Laconi, per il quale: «tutte le confessioni sono eguali davanti alla legge»; la seconda, poi preferita (emendamento Cappi-Gronchi), che invece recitava: «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge».

A sostenere questa ultima enunciazione, la considerazione che essa avrebbe evitato contraddizioni con il precedente art. 7, nonché scongiurato il pericolo di provocare un giudizio nel merito sul contenuto delle singole confessioni religiose³⁰.

Riguardo invece gli attuali secondo e terzo comma dell'art. 8, questi vennero alla luce quando la commissione che si occupava della libertà religiosa, prima della presentazione in Assemblea del proprio lavoro, sottopose il progetto all'esame della commissione Plenaria, nella cui sede fu introdotto l'emendamento Terracini, la cui formulazione originaria, poi successivamente modificata più volte, prevedeva che: «Le altre Chiese sono regolate dalle proprie norme, che lo Stato riconosce in quanto non contengano disposizioni contrarie alla legge. I rapporti fra lo Stato e le altre Chiese sono regolati per via legislativa, d'intesa con le loro rappresentanze legittime».

La *ratio* era quella di emanare una sorta di norma generale per riconoscere le confessioni religiose di minoranza, sulla falsariga dell'art.7³¹, con l'obiettivo di «avvicinare attraverso l'istituto delle intese, quanto più possibile, la condizione

all'interpretazione del dettato costituzionale si veda: M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982.

²⁸ In tal senso C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 249.

²⁹ Per il testo completo in merito ai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente si rimanda a: Camera dei Deputati (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Segretariato Generale, Roma, 1970.

³⁰ Dibattito in Assemblea Costituente del 12 Aprile 1947.

³¹ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 200, VIII ed., pag. 127.

giuridica dei culti acattolici a quella della chiesa di Roma attraverso un'applicazione estensiva dello strumento bilaterale»³².

Obiiettivo però soltanto parzialmente raggiunto³³ per via delle differenze (forse) insuperabili tra Chiesa e confessioni³⁴.

Ma, sebbene la *ratio* iniziale non abbia trovato una totale esecuzione, è pur vero che è proprio grazie all'azione dell'intesa quale strumento previsto dal terzo comma dell'art.8, che si riesce a garantire una regolamentazione giuridica a gruppi confessionali, la cui unica alternativa sarebbe quella di far ricorso alla ormai obsoleta Legge n.1159/29 ed al relativo regolamento di attuazione³⁵.

Conseguenza di tale assunto sarebbe pertanto l'esclusione della legislazione speciale in assenza d'intesa, tale da obbligare la confessione religiosa a piegarsi entro gli stringenti limiti imposti dalla Legge sui culti ammessi³⁶, sebbene la decisione di intraprendere il percorso d'intesa resti soggetto al libero apprezzamento di chiunque ritenga di avere i requisiti e gli interessi per avanzarlo³⁷.

Per questi motivi nell'ordinamento italiano vigente, così come caratterizzato dal principio di laicità, l'eguale libertà dovrebbe fungere da garanzia a tutela delle peculiarità dei diversi gruppi religiosi, ognuno dei quali portatore di specifiche

³² Così A. GUAZZAROTTI, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2002, pag. 214.

³³ Si ricordi infatti che mentre la Chiesa cattolica è "indipendente e sovrana", le altre confessioni religiose, sebbene ugualmente libere, hanno diritto di "organizzarsi secondo i propri statuti", tenendo però sempre conto di alcuni limiti imprescindibili, primo fra tutti l'ordine pubblico.

³⁴ Cfr. D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009, pag.91.

³⁵ R. D. 28 Febbraio 1930 n.289.

³⁶ Cfr. M. CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?* In www.statoechiese.it n.15/2012.

³⁷ Cfr. P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in V. PARLATO – G. B. VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1996, pag.309.

caratteristiche ed esigenze³⁸ per raggiungere l’“eguaglianza nelle differenze³⁹”, per indicare quella situazione dove le disuguaglianze non vengono eliminate o appiattite, bensì rafforzate, diventando oggetto di tutela⁴⁰.

A rafforzare tale posizione, non manca dottrina che lega indissolubilmente l’interpretazione dell’art. 8 al principio di uguaglianza sostanziale espresso nel secondo comma dell’art. 3 della Costituzione⁴¹, dal quale deriverebbe l’obbligo di applicare un trattamento differenziato per le diverse religioni, in virtù del fatto che l’art. 3 Cost. dovrebbe essere inteso come diretto non soltanto alle persone fisiche, quanto piuttosto anche a quelle giuridiche⁴².

Infine, merita ricordare il fatto che anche la formulazione del secondo comma dell’art. 8 non è rimasto esente da critiche, perché ritenuto da molti non innovativo e ripetitivo sia rispetto quanto già detto sul fenomeno religioso sia rispetto alla tutela già esplicitata nel primo comma⁴³, nonostante la scelta non causale della locuzione “hanno diritto” anziché “debbono” sia stata interpretata da molti quale segno della volontà di

³⁸ Stesso principio che emerge nell’uguaglianza sostanziale positivizzata nell’art. 3, comma 2, Cost., che collegato all’art. 8 Cost., sancisce l’uguaglianza di fatto tra i gruppi confessionali, affidando allo Stato il compito di creare le condizioni adeguate per una giusta realizzazione. Per tale motivo si ritiene che l’ambito di applicazione dell’art. 3 si estenda anche ai soggetti collettivi, per cui “un’illegittima disparità di trattamento tra le varie associazioni inevitabilmente si ripercuoterebbe sulla sfera giuridica degli iscritti” comportando “una violazione dell’uguaglianza del cittadino”. In tal senso sentenze Corte Costituzionale n. 25/1966 e n.173/1981.

³⁹ Cfr. F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013, pag.37.

⁴⁰ Per un punto di vista non soltanto giuridico si rimanda a: G. PRETEROSSO, *Le ragioni dei laici*, Laterza, Roma – Bari, 2005.

⁴¹ Il dispositivo del terzo comma dell’art. 8 è da intendersi come strettamente funzionale al principio di uguaglianza, ragionevolmente valutato, in quanto “entrambi s’impegnano a costruire differenziazioni normative capaci di rispondere alle effettive diversità di esigenze spirituali tra una confessione e l’altra”. Così F. ONIDA, *Prospettive di fine millennio per la legislazione ecclesiastica italiana*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, (a cura di) V. Tozzi, Edisud, Salerno, 1993, pag. 259. Nello stesso senso cfr. anche P. BARILE, *I diritti dell’uomo e le libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, pag. 74.

⁴² In senso opposto F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958, pag. 87, secondo il quale l’applicabilità dell’azione ex art.3 Cost. sarebbe limitata alle sole persone fisiche. Ciò di fatto non comporterebbe una violazione dei principi costituzionali, sia perché ciò non si ripercuoterebbe sul patrimonio diretto delle persone fisiche, sia perché, sebbene discriminate, le formazioni sociali potrebbero ugualmente concorrere allo sviluppo della personalità dell’uomo, dunque alla loro funzione primaria senza limitazione alcuna.

⁴³ Cfr. M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Ed. Torri del vento, Palermo 2012, pag. 293.

lasciare ampio spazio all'autonomia statutaria, anche al fine di realizzare l'eguale libertà⁴⁴.

In realtà però, il richiamo agli statuti delle confessioni, tutt'altro che causale, risulta essere sintomatico della predisposizione dell'autorità pubblica «a ragionare per grandezze sufficientemente definite e riconoscibili sotto il profilo della loro connotazione ordinamentale unitaria»⁴⁵ e della volontà di disciplinare il diritto di organizzarsi a seconda delle diverse modalità statutarie⁴⁶.

3.4 BILATERALITÀ PATTIZIA E CONFESIONI DIVERSE DALLA CATTOLICA

Da quanto sin qui detto è facile comprendere come oggi il sistema delle relazioni tra lo Stato ed i gruppi religiosi preveda dunque un sistema a più “livelli”, il cui vertice è occupato dalla Chiesa Cattolica, affiancata dalle confessioni religiose intesizzate ex art. 8, comma 3 Costituzione.

Segue un livello intermedio, appannaggio dei gruppi religiosi riconosciuti attraverso la cd. “legge dei culti ammessi” del 1929⁴⁷, ed infine un ultimo posto occupato da

⁴⁴ In tal senso A. G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e pensiero, Milano, 2000, pag. 153 ss.

⁴⁵ Cfr. G. D'ANGELO, *Bilateralità e autonomia: il diritto delle confessioni diverse dalla cattolica di <<organizzarsi secondo i propri statuti>>* in Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica, (a cura di) A. FUCCILLO, Edizioni scientifica, Napoli, 2017, pag. 125, per il quale il secondo comma dell'art. 8 Cost. autorizza a guardare allo statuto “come ad un elemento in grado di orientare l'opera di qualificazione/selezione che compete ai pubblici poteri allorquando si tratta di riconoscere rilevanza giuridica nel proprio ordine ai fenomeni religiosamente connotati.

⁴⁶ A rafforzare tale assunto il limite, presente nel secondo comma dell'art. 8, a carico della libertà delle confessioni di organizzarsi e di compiere le proprie attività rispettando la necessaria compatibilità con «l'ordinamento giuridico italiano», espressione secondo dottrina dell'esclusiva sovranità dello Stato nelle materie riservate al proprio ordine. La *ratio* di tale disposizione è il tentativo di evitare qualunque potenziale pregiudizio all'interesse pubblico o agli interessi individuali dagli obblighi imposti ai fedeli o dalle modalità d'azione esercitate negli ambiti intersecantisi con quelli dello Stato. In tal senso C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, pag. 1177; G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2003, pag. 97.

⁴⁷ Legge n. 1159 del 1929. Per approfondimenti sul tema si rimanda a: S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *D. disc. pubbl.*, VI, 1991; B. RANDAZZO, *Diversi ed uguali. Le confessioni religiose*

quelle religiose che si autodefiniscono tali “all’insaputa dello Stato” e che agiscono nella pratica come associazioni non riconosciute, visto il mancato riconoscimento per quei gruppi religiosi portatori di richiesta di Intesa⁴⁸.

Esempi di tal genere si rinvengono nei casi delle confessioni islamiche italiane (da sempre impegnate in processi di riconoscimento ad opera dello Stato italiano) o degli atei, entrambi mai ammessi neppure al tavolo delle trattative, ma anche ad esempio nella vicenda dei testimoni di Geova, i quali non sono nuovi a confronti con gli organi statali a causa dell’esistenza della loro “intesa fantasma”⁴⁹, firmata nel 2000 (poi rinnovata nel 2007) ma mai trasfusa in legge.

Questi ultimi infatti, sebbene abbiano sottoscritto ben due intese con lo Stato⁵⁰, non hanno mai ricevuto l’approvazione parlamentare necessaria, nonostante non siano mancati nel corso degli anni vari riconoscimenti pubblici⁵¹.

In realtà la questione dei Testimoni di Geova non è l’unico caso nel quale, a monte di un eventuale e successivo accordo con lo Stato, vi sia una preliminare verifica (che spesso diviene il motivo principale del mancato raggiungimento di un accordo) circa la compatibilità dell’ideologia professata dai fedeli del gruppo che chiede il riconoscimento rispetto i valori cardine del nostro ordinamento⁵², potendo infatti annoverare nell’elenco molteplici esempi di esclusione di soggetti non ritenuti idonei a concludere intesa con lo Stato, perché privi di caratteri minimi delle confessioni o dei

davanti alla legge, Giuffrè, Milano, 2009; J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁴⁸ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia* in www.statoechiese.it, Giugno 2010, p.12.

⁴⁹ In virtù delle quali tale confessione si pone in una posizione intermedia tra quelle intesizzate e le confessioni dotate di personalità giuridica, ma prive di intesa. Per maggiori approfondimenti sul tema cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religioni*, cit. p. 229.

⁵⁰ La prima nel marzo del 2000 e la seconda nel 2007, quale sostanziale riproposizione di quella antecedente.

⁵¹ Primo fra tutti quello a seguito del celebre parere del Consiglio di Stato n. 1390 del 30 luglio 1986.

⁵² In particolare nel caso dei Testimoni di Geova tale compatibilità risultò assente a causa dell’eccessivo controllo autoritario esercitato dalla confessione nei confronti dei propri affiliati, riscontrato a seguito di un’inchiesta parlamentare nel 2000, dalla quale risultò che il suddetto controllo rappresentasse una forte limitazione alla formazione della libertà e dell’autodeterminazione dei fedeli, i quali risultavano “meri esecutori di direttive e non consapevoli obiettori di coscienza”. Per maggiori approfondimenti cfr. C. MAIONI “*Intese: il caso dei Testimoni di Geova*” in www.statoechiese.it, n.30, 2017, p. 8.

valori basilari comuni alle religioni presenti sul territorio italiano⁵³ e ritenuti necessari al riconoscimento confessionale⁵⁴.

Valori che l'esperienza ha dimostrato essere diametralmente opposti a quelli che ad esempio accomunano le fedi di matrice islamica⁵⁵, diffuse sul territorio nazionale⁵⁶ e caratterizzate dalla diversificazione dei paesi di provenienza delle varie comunità, conflittualità interne, velocità di insediamento, oltre che da una diffusa condizione di irregolarità⁵⁷.

⁵³ Cfr. P. PICCOZZA - G. RIVETTI, *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007, p.77.

⁵⁴ Dunque rimane da chiederci allora quale sia l'elemento comune delle intese recepite con legge. Autorevole dottrina sostiene che tale dato distintivo risieda nel fatto che (escludendo il caso rappresentato dall'Unione Buddhista) in generale si tratti sempre di formazioni sociali il cui carattere "religioso" non viene messo in discussione, perché derivante da "religioni storiche universalmente riconosciute", le cui caratteristiche sono date dalla particolarità di alcuni aspetti della loro fede e sono valutati come distintivi rispetto a quelle di altri culti. In tal senso Cfr. E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in www.statoechiese.it, Settembre 2014.

⁵⁵ Fedi islamiche che, sebbene la presenza di un'intensa attività lobbistica, non sono mai riuscite ad addivenire ad una intesa con lo Stato italiano, nonostante non siano mancati nel corso degli anni, e delle legislature, tentativi di avvicinamento al mondo islamico. Si ricorda in particolare la creazione, nel 2005 ad opera dell'allora Ministro dell'Interno Pisanu, della *Consulta per l'Islam italiano*, confermata nell'anno successivo dal Ministro Amato (che inoltre aveva provveduto a nominare un *Comitato scientifico* per la realizzazione della *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*), nel 2010 del *Comitato per l'Islam Italiano*, istituito dal Ministro Maroni, e della *Conferenza permanente "religioni, cultura, integrazione"* voluta dal governo tecnico di Mario Monti. Eredità che hanno portato al più recente *Patto nazionale per l'Islam italiano* (frutto del lavoro del *Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano*, organo consultivo istituito nel mese di gennaio del 2016 dal ministro Alfano), con il quale il Governo italiano si è impegnato ad avviare un percorso di integrazione e collaborazione tra le varie associazioni islamiche presenti sul territorio nazionale. Per maggiori approfondimenti sul tema si veda C. SBAILLO', *Islam in Italia: una questione politica, non di libertà religiosa. La via degli accordi interstatuali*, in www.forumcostituzionale.it, Luglio 2017; C. CARDIA - G. DALLA TORRE, *Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2014; N. FIORITA, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*, FUP, Firenze, 2006; T. RAMADAN, *L'Islam in occidente*, Rizzoli, Milano, 2006; B. PAREK, *L'Islam: una minaccia per la democrazia?*, in *Europa laica e puzzle religioso*, (a cura di) K. MICHALSKI-N. ZU FÜRSTENBERG, Marsilio, Venezia, 2005; S. ALLIEVI, *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, in *LiMes*, 2004, n. 3; M. CAMDESSUS-J. DANIEL-U. ECO-A. RICCARDI, *Islam e Occidente. Riflessioni per la convivenza*, Roma - Bari, Laterza, 2002; M. TEDESCHI (a cura di), *La presenza islamica nell'ordinamento giuridico italiano*, Jovene, Napoli, 1996; S. FERRARI, *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, il Mulino, Bologna, 1996.

⁵⁶ Caratterizzate da elementi frammentari e poco omogenei, oltre che per l'assenza di soggetti dotati di personalità giuridica ai sensi della Legge n.1159/1929.

⁵⁷ Sul tema si veda G. MACRÌ, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam Italiano (un breve commento)* in www.statoechiese.it, Marzo 2007, pp. 11-12; N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, il Mulino, Bologna, 2007.

3.4.1 IL SISTEMA DELLE INTESE. ASPETTI PROCEDURALI

Alla luce di quanto sin qui detto ed ai fini dell'indagine che si andrà a svolgere nei capitoli a seguire, relativamente alla questione UAAR, appare indispensabile soffermarsi ed approfondire il tema delle intese ex art. 8, comma 3, della Costituzione, più che al Concordato, in quanto questione imprescindibile per una più ampia comprensione della vicenda trattata.

La Costituzione, nel disciplinare le confessioni religiose all'art. 8, conferisce ad esse una «specifica collocazione nel contesto della fenomenologia religiosa e prefigura implicitamente, per esse, un livello di tutela diversificato»⁵⁸, al fine di «riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose, ovvero per concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni, ovvero a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti della confessione religiosa»⁵⁹.

La funzione primaria dell'intesa dunque è quella di modificare la condizione giuridica della confessione religiosa nell'ambito ordinamentale per far concorrere quest'ultima ad un negoziato diretto a definire un regime pattizio compito⁶⁰.

Tale strumento nasce dunque dalla possibilità concessa alle confessioni diverse da quella cattolica, per questo definite “di minoranza”⁶¹, di regolamentare i propri rapporti con lo Stato italiano attraverso la stipula di peculiari accordi che prendono il nome di intese⁶².

⁵⁸ Così G. D'ANGELO, *La qualificazione giuridica del fatto religioso organizzato e la categoria «confessione religiosa». il tema del riconoscimento nella prospettiva di una legge generale*, in *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, (a cura di) G. D'ANGELO, Tomo I, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 291.

⁵⁹ In senso conforme, v., ex multis, le sentenze Corte costituzionale, 19 giugno 1997, n. 235 e Corte cost., 18 novembre 1958, n. 59.

⁶⁰ Così C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1999, pag. 224.

⁶¹ Considerati, sempre secondo Cardia, quali soggetti dotati di capacità contrattuale nei confronti del Governo. Cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 215.

⁶² Per la dottrina la *ratio* dell'intesa è quella di soddisfare le esigenze delle religioni, le cui specificità identitarie rischiano di rimanere schiacciate sotto il peso di una disciplina unilaterale che non ne colga le singole peculiarità. Per approfondimenti sul tema dell'intesa ex art. 8, comma 3, Costituzione si vedano tra gli altri: N. COLAIANNI, *Intese e legge unilaterale: per una “pratica concordanza”*, in AA.

Se questo però è ormai pacifico, senz'altro meno è l'individuazione di quale sia la loro natura giuridica, tutt'oggi oggetto di accesi dibattiti.

Per parte maggioritaria della dottrina tali accordi sarebbero da classificare quali *contratti di diritto pubblico interno*, per i quali i due contraenti sarebbero da una parte lo Stato e dall'altra le confessioni religiose portatrici di interessi⁶³.

Tale posizione trova le sue basi proprio nell'art. 8 Cost., sia in virtù dell'espresso riferimento all'eguale libertà attribuita a tutte le confessioni, sia per il carattere vincolante derivante da tale positivizzazione⁶⁴, il cui effetto principale sarebbe quello di precludere allo stato una modifica unilaterale sul contenuto dell'intesa raggiunta e di imporre al Governo un obbligo di presentare al Parlamento un disegno di Legge che sia rappresentativo degli accordi raggiunti in fase di negoziazione delle trattative.

Non mancano ovviamente orientamenti diametralmente opposti⁶⁵, che invece identificano le intese quali *convenzioni di diritto esterno*⁶⁶.

VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, (a cura di) A. RAVÀ, Giuffrè, Milano, 1981; G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, (a cura di) C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990; G. LONG, *Le confessioni religiose «diverse dalla cattolica»*, Il Mulino, Bologna, 1991; V. TOZZI, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, su www.statoechiase.it, n. 18/2012.

⁶³ In tal senso: P. A. D'AVACK, *Intese (Diritto ecclesiastico: profili generali)*, in *Enc. Giur.*, XVII, Milano, 1989; C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1999; C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975; S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1986; G. QUADRI, *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti tra lo stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, Giuffrè, Milano, 1968; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art.8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990;

⁶⁴ Così C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n.63 e n.52/2016*, in *Osservatorio costituzionale*, fascicolo n. 2, anno 2016, pag. 7.

⁶⁵ Primo fra tutti quello di Francesco Finocchiaro, come facilmente si evince dal *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 2003, pag.55 e dal suo *Sub. Art. 8 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Zanichelli, Bologna- Roma, 1975.

⁶⁶ In tal senso: G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974; P. LILLO, *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio": contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1992; P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, nel *Il diritto ecclesiastico*, I, 1978.

Orbene, indipendentemente dalla teoria condivisa, quello che è indubbio è il fatto che, nonostante l'assenza di criteri legali predeterminati a definire le confessioni religiose, la stipula di un'intesa con lo Stato possa essere fatta valere quale esclusivo elemento oggettivo in grado di qualificare le organizzazioni richiedenti⁶⁷, nonostante la sua funzione sia anche quella di "filtro" di accesso ad un regime speciale.

In ogni caso è pur vero che intraprendere il procedimento di stipula presuppone la qualifica di confessione religiosa, ma non per questo si identifica con essa.

Dunque, al fine di fare chiarezza e di individuare una qualche base per l'accesso al sistema delle intese, da una parte si può legittimamente far ricorso a quei criteri introdotti dalla giurisprudenza costituzionale, non legati alla semplice autoqualificazione⁶⁸, ma che nella pratica fungono da strumento di discernimento tra le confessioni religiose ed altre organizzazioni sociali⁶⁹, dall'altra non si può prescindere del necessario carattere di organizzazione, che quindi non può mancare.

Per quanto riguarda poi la procedura per la stipula di un'intesa nulla dice la Costituzione né una legge dello Stato, ma il procedimento, ormai desunto dalla prassi, prevede l'invio delle richieste alla Presidenza del Consiglio, la quale le trasmette per un'istruttoria, alla Direzione Generale Affari dei Culti (istituita presso il Ministero dell'Interno), presso il quale è istituita una commissione formata da docenti universitari e dal Direttore della Direzione Generale, al seguito della cui approvazione si darà inizio al procedimento vero e proprio⁷⁰.

A tal proposito l'art. 8, comma 3, Cost. può essere visto come una riserva di legge rinforzata, in quanto essa rinvia ad una determinata procedura costituzionalizzata: l'approvazione di una legge *ad hoc* a seguito della contrattazione.

È dunque da precisare come lo strumento in grado di attuare la negoziazione tra lo Stato e la confessione di minoranza non sia l'intesa in sé, bensì sempre la legge

⁶⁷ Sentenza Corte Costituzionale n. 346/2002.

⁶⁸ Sentenza Corte Costituzionale n. 467/1992.

⁶⁹ Sebbene si registrino ipotesi di confessioni che, pur non avendo concluso un'intesa con lo Stato, godono però di diversi tipi di riconoscimento. Si guardi in tal senso alla sentenza Corte Costituzionale n. 195/1993 e all'ordinanza n. 379/2001.

⁷⁰ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, p. 127.

all'interno della quale essa viene trasfusa per essere poi assorbita all'interno del nostro ordinamento, consentendo così ai gruppi religiosi di partecipare attivamente alla produzione di norme in grado di trasfondere nel sistema ordinamentale una determinata ideologia confessionale, che altrimenti, attraverso il solo uso del diritto comune, si vedrebbe privata delle sue peculiari caratteristiche⁷¹.

Da notare però è il fatto che per molti anni tale strumento sia rimasto di fatto inutilizzato⁷² e che con la stipula della prima intesa, quella con la Tavola Valdese, si sia tracciato un modello separatista che ha finito con essere lo schema d'ispirazione per le intese successive⁷³, tanto da far parlare di "intesa fotocopia"⁷⁴, proprio per l'assenza del carattere di originalità all'interno degli accordi successivi, ritenuti pertanto dalla dottrina inidonei a rappresentare le peculiarità ed i tratti caratteristici delle diverse confessioni⁷⁵.

Tale definizione viene coniata in quanto gli elementi sostanziali di dette intese⁷⁶, indeboliti sotto il peso di una prassi governativa e parlamentare, nonché connotati da una "standardizzazione del contenuto"⁷⁷, sono stati costruiti sulla falsariga

⁷¹ Così come confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 346/2002, per la quale "le intese di cui all'art. 8 sono lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolamentazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per quegli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune. Non sono e non possono essere invece, una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della libertà di organizzazione e di azione, loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8, né per usufruire di norme di favore riguardanti le confessioni religiose".

⁷² Dal momento che la stipula della prima intesa (tra lo Stato e la Tavola Valdese) si ha solo a partire dalla prima metà degli anni ottanta, attraverso la legge di approvazione n. 449 del 1984.

⁷³ In tal senso A. ALBISETTI, *La disciplina del matrimonio nell'Intesa tra la Repubblica italiana e la Tavola valdese*, in *Nuove leggi civili*, 1984, p. 1218. Si veda anche sul punto E. TONEATTI, *Le confessioni religiose acattoliche. L'Intesa tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Stato civ. it.*, 1985.

⁷⁴ Sul tema della standardizzazione delle intese stipulate con lo Stato si rimanda a: L. GRAZIANO, *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8.3 della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/2.

⁷⁵ In tal senso R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2000, p. 270 ss.

⁷⁶ La cui prima stagione ha avuto due tempi: il primo tra il 1984 ed il 1989 ed il secondo nel 1995.

⁷⁷ Cfr. F. ALICINO, *La legislazione sulla base di Intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci editore, Bari, 2013, p. 42.

dell'accordo con la Chiesa Cattolica e presentano pertanto tratti di forte omogeneità, in particolar modo per quanto attiene alla materia dei finanziamenti statali⁷⁸.

Dunque, almeno da questo punto di vista, l'intesa è passata da mezzo per rimarcare le diverse identità delle chiese a «strumento esclusivo per l'accesso a misure di favore fiscale o a risorse economico-finanziarie di natura pubblica»⁷⁹.

Ciò nonostante dopo la prima stagione di intese, conclusasi nel 1995, abbiamo assistito ad un lungo periodo di stallo, non essendosi concluso alcun altro accordo sino al 2012⁸⁰.

Seppure in realtà le intese stipulate nel 2012 risalgono al 2007, anno in cui l'allora governo Prodi aveva sottoscritto accordi non soltanto con le tre confessioni riconosciute cinque anni più tardi, ma anche con l'Unione Buddhista italiana⁸¹, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova (ancora oggi rimasta "intesa fantasma" perché priva di una legge di approvazione) e l'Unione dei Induista italiana⁸².

3.4.2 L'OMOLOGAZIONE DEI CONTENUTI E GLI EFFETTI SOSTANZIALI DELLA BILATERALITÀ

L'art. 8 terzo comma stabilisce dunque che i rapporti con le confessioni religiose vadano regolati sulla base di intese per il tramite della legge, comportando così l'esclusione dello Stato sulla loro diretta regolamentazione.

⁷⁸Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in www.forumcostituzionale.it, 20 Maggio 2007.

⁷⁹ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta italiana* in *Diritto e religioni*, 2009, n.1, p. 429.

⁸⁰ Anno di emanazione delle Leggi n. 126, 127 e 128, riguardanti la stipulazione di intese con la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni e la Chiesa apostolica in Italia.

⁸¹ Trasmessa nella Legge n.245/2012.

⁸² Recepita nella Legge n.246/2012. Inoltre, sempre in data 4 Aprile 2007 erano state modificate le pattuizioni già precedentemente riconosciute dal legislatore con la Tavola Valdese (ai fini dell'attribuzione delle quote dell'otto per mille del gettito Irpef relativamente alle scelte non espresse dai contribuenti) e l'Unione italiana delle Chiese Cristiane avventiste del settimo giorno (per quanto riguarda invece il riconoscimento delle lauree in teologia rilasciate dall'Istituto Avventista di cultura biblica). In questo senso si veda M. CANONICO "Nuove leggi per vecchie intese" in www.statoechiese.it, Ottobre 2015 pag.1.

Tale sistema ha però innescato il pericolo per le confessioni che hanno interesse a stipulare intese, insito nella prassi, di voler ricalcare le caratteristiche dell'art. 7 Cost., con la conseguenza per l'ordinamento italiano di favorire un sistema nel quale si offra una maggiore possibilità di addivenire alla stipula di intesa a quei gruppi che più si avvicinano alle convinzioni o alle pratiche della religione cattolica, spingendo verso una sorta di "laicità attenuata"⁸³.

Non è un caso infatti il fatto che durante i lavori preparatori per la stesura del secondo e terzo comma dell'art. 8 della Costituzione la sottocommissione che si occupò della libertà religiosa, ancor prima di presentare il proprio lavoro all'assemblea, lo sottopose all'analisi della commissione plenaria. In questa versione (mai approvata) era presente un emendamento di Umberto Terracini per il quale risultava necessario l'inserimento del comma: «*Le altre chiese sono regolate dalle proprie norme, che lo Stato riconosce in quanto non contengono disposizioni contrarie alla legge. I rapporti tra lo Stato e le altre chiese sono regolate per via legislativa, d'intesa con le loro rappresentanze legittime*»⁸⁴.

Ciò a conferma di come l'obiettivo iniziale del costituente non fosse tanto il far emergere i tratti peculiari dei vari gruppi confessionali⁸⁵, quanto piuttosto il forgiare una condizione giuridica dei gruppi acattolici quanto più simile a quella prevista per la chiesa cattolica, attraverso l'estensione del principio pattizio⁸⁶.

Fenomeno questo non soltanto italiano, ma comune a gran parte dei paesi europei⁸⁷, accumulati, secondo dottrina⁸⁸, dall'attitudine alla collaborazione solamente con quei

⁸³ Cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e pensiero, Milano, 2006, p. 96.

⁸⁴ Seduta del 23 gennaio 1947 della commissione per la Costituzione, in *La Costituzione della Repubblica italiana*, art. VI, p. 158.

⁸⁵ Cfr. D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 92.

⁸⁶ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2, anno 2002, p. 214.

⁸⁷ A sostenere che l'assenza di una risposta definitiva alla ricerca del significato univoco di confessione religiosa non sia soltanto un problema comune all'ordinamento giuridico italiano, ma a tutti i paesi occidentali è F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO – C. MIRABELLI – F. ONIDA (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 99 ss.

⁸⁸ Cfr. A. FERRARI, *La collaborazione tra Stati e confessioni religiose nell'Unione Europea*, in *Vita e pensiero*, n.5, 2000, p. 438.

gruppi religiosi caratterizzati da valori comuni fondamentali nella società civile, seppur orientati verso una “sostanziale parità di condizione”⁸⁹, che andrebbe ricercata tra tutte le confessioni, compresa quella cattolica.

Inoltre non va dimenticato il fatto che, come già ricordato, l’intesa è il semplice presupposto affinché tale accordo venga formalizzato, alla quale però deve necessariamente seguire l’ulteriore procedimento politico di approvazione della legge⁹⁰.

Si noti come questo successivo passaggio sia stato inserito a garanzia della sovranità statale e del suo controllo su tali procedimenti⁹¹.

Dunque l’intesa per avere efficacia nello Stato deve obbligatoriamente essere trasfusa in legge e dunque sottoposta all’esame del Parlamento, che senza dubbio svolge un compito marginale rispetto a quello del Governo e che pertanto si limita ad applicare un generico potere di lasciapassare⁹², tanto da definire la legge da questi autorizzata come “di approvazione”, al pari di quella di bilancio⁹³, non emendabile per via del fatto che il disegno di legge è vincolato al testo dell’intesa raggiunta⁹⁴.

⁸⁹ Cfr. G. D’ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell’art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012.

⁹⁰ Diversamente invece per quanto attiene l’adattamento alle norme di derivazione concordataria, per le quali una volta che si sono concluse positivamente le trattative con la confessione religiosa, il Governo ha il dovere ad iniziativa vincolata di presentare l’accordo concordatario alle Camere, perché questo sia trasfuso in legge. In questo caso però il Parlamento è chiamato a svolgere due diversi atti (essendo il Concordato equiparato ad un trattato internazionale): l’autorizzazione al Presidente della Repubblica ad operare la ratifica del trattato e l’ordine di esecuzione dell’accordo.

⁹¹ Cfr. V. COCOZZA, *La garanzia delle “intese” nell’art. 8, comma 3 Costituzione*, su www.statoechiese.it, marzo 2017, pag.9.

⁹² Cfr. A. CERRI, *Critica del criterio di ragionevolezza come limite alla libertà religiosa. Limite dell’ordinamento giuridico come norma di rinvio ai valori costituzionali. Iniziativa parlamentare in tema di disciplina dei culti acattolici*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli, 1991, per il quale, costituisce un eccesso interpretativo sostenere che esista un obbligo del Governo a presentare il disegno di legge di approvazione.

⁹³ Si segnala dottrina minoritaria che invece identifica tale legge non come di “approvazione”, quanto piuttosto “di esecuzione” un po’ sulla falsa riga dei trattati internazionali. In tal senso si vedano Per questa tesi, cfr. G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, 245- 246; F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di) B. BRANCA, Zanichelli, Bologna – Roma, 1975.

⁹⁴ Cfr. M. FIORAVANTI, *Stato di diritto e Stato amministrativo nell’opera giuridica di Santi Romano*, in A. MAZZACANE (a cura di), *Giuristi dello Stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Liguori, Napoli, 1986, pag. 328 ss.

Inoltre quella descritta dall'art. 8 rappresenta una riserva di legge rinforzata, perché caratterizzata da aggravamenti procedurali che non consentono modifica, abrogazione o deroga se non mediante leggi ordinarie successive che abbiano eseguito il medesimo procedimento bilaterale.

Risulta pertanto evidente come Parlamento e Governo non siano parificati in tale procedimento, sia per via dei vincoli imposti da questo tipo di legge, sia per l'ulteriore discrezionalità del Governo, come si avrà modo di vedere nei capitoli successivi, in merito alla scelta di diniego alla fase delle trattative per gruppi richiedenti non qualificati come confessione religiosa.

Problema che si potrebbe facilmente risolvere applicando quanto detto dalla Corte Costituzionale solo in maniera ipotetica, cioè auspicando una richiesta al Parlamento d'introduzione di «una compita regolamentazione del procedimento di stipula delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore»⁹⁵.

In fine, sempre a riguardo tali differenziazioni tra poteri, negli ultimi anni la prassi ha dimostrato come si sia accresciuto il predominio dell'esecutivo su quello legislativo anche in materie esterne a quelle costituzionali, come ad esempio la finanza pubblica o i rapporti con l'Unione Europea⁹⁶.

Tale fenomeno secondo molti andrebbe arginato perché destinato a portare limitazioni sul terreno dei diritti e delle libertà e ad una diminuzione della tutela a favore delle minoranze, in particolar modo di quelle religiose.

3.4.3 IL TEMA DELL'ACCESSO ALLE TRATTATIVE E I PROBLEMI DI QUALIFICAZIONE GIURIDICA

⁹⁵ Punto 5.1 del *Considerato in diritto* della sentenza della Corte Costituzionale n.52/2016. Per approfondimenti sul tema si veda A. FERRARA, *Corte Cost. n.52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese stato-confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in www.federalismi.it, n.8/16, pag. 5.

⁹⁶ Cfr. G. DI COSIMO, *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi 20 anni*, Franco Angeli, Milano, 2014, pag. 1 ss.

Che sia necessario, al fine della stipula di un'intesa con lo Stato, il passaggio attraverso una fase di trattativa governativa è stabilito dall'art. 2, n.3, lettera i)⁹⁷ della Legge 23 agosto 1988 n. 400, in tema di disciplina dell'attività di Governo, nonché dal disposto dell'art. 2⁹⁸ del D.Lgs. n. 303 del 1999 sulle finalità e funzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ma sebbene lo strumento delle intese abbia di fatto trovato una propria collocazione all'interno della Costituzione, ad oggi non mancano problemi circa il coordinamento con l'intero sistema ordinamentale.

Problemi che riguardano principalmente tre questioni: l'individuazione dei soggetti che possono accedervi, lo specifico procedimento da utilizzare ed infine l'individuazione di quella che è la natura dell'intesa, non essendo ben chiaro se si tratti di diritto interno o esterno allo Stato.

Inoltre è evidente come, a parte quelli costituzionali, non vi siano dei veri e propri limiti oggettivi circa il contenuto che un'intesa può avere in virtù della regolamentazione dei rapporti tra le differenti confessioni.

Non per questo però il riconoscimento del carattere speciale dell'intesa comporta la netta separazione tra le competenze di fonte unilaterale (diritto comune) e quelle di fonte bilaterale (diritto speciale)⁹⁹.

Per quanto attiene alla prima delle questioni su menzionate, da quanto sin qui emerso, è ormai chiaro che non esistono specifici criteri discernitivi in grado di poter stabilire quali siano i soggetti legittimati a stipulare un'intesa con lo Stato, o quanto

⁹⁷ Il quale espressamente prevede che gli atti concernenti i rapporti previsti dall'art 8 della Costituzione siano sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri.

⁹⁸ In forza del quale il Presidente si avvale della Presidenza in particolare per l'esercizio in forma organica ed integrata della funzione che riguarda i rapporti del Governo con le confessioni religiose, ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione.

⁹⁹ Cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose ed intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Carucci editore, Bari, 1990, p.149 ss.

meno ad accedere alla fase delle trattative, mancando, come già detto, anche una definizione giuridica precisa di confessione religiosa¹⁰⁰.

È però senza dubbio vero il fatto che il gruppo interessato ad addivenire a tali accordi debba vantare un rilevante numero di fedeli e proseliti¹⁰¹, sia organizzato¹⁰² ed abbia assunto un preciso assetto istituzionale¹⁰³.

Per quanto riguarda invece le incertezze legate al procedimento, quello che è certo è che la stipula di un'intesa avviene tra il rappresentante della confessione e quello del Governo, nella persona del Ministero competente o del Presidente del Consiglio dei Ministri.

A tal proposito, come si è già ricordato, solamente la prima delle Intese stipulate con lo Stato italiano¹⁰⁴ ha visto l'applicazione del modello bilaterale perdurare per tutta la fase delle trattative, in quanto già a partire dalla seconda intesa in poi si è preferito

¹⁰⁰ A tal proposito la Corte Costituzionale, in sentenza n.346 del 2002, ha precisato che: «nemmeno si potrebbe ritenere che – data l'assenza, nell'ordinamento, di criteri legali precisi che definiscano le “confessioni religiose” – il riferimento all'esistenza dell'intesa possa valere come elemento oggettivo di qualificazione delle organizzazioni richiedenti, atto a distinguere le confessioni religiose da diversi fenomeni di organizzazione sociale che pretendessero tuttavia di accedere ai benefici (...) ciò non significa che si possa confondere tale problema qualificatorio – che può essere, in concreto, di più o meno difficile soluzione – con un requisito, quello della stipulazione di intese, che presuppone bensì la qualità di confessione religiosa, ma non si identifica con essa».

¹⁰¹ Nella pronuncia n. 195 del 1993 la Corte Costituzionale affermò che, in mancanza di stipula di intesa, “la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione”. Sul tema della qualificazione delle confessioni religiose si rimanda a: D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990; P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, 2a ed., Giappichelli, Torino, 2005; B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008.

¹⁰² Tali criteri servono innanzitutto a garantire che si rivolgano al Governo soltanto quei gruppi organizzati e stabili sul territorio, elementi che se mancanti non potrebbero garantire una continuità e una organizzazione duratura. Per la dottrina, una confessione religiosa è una comunità unita intorno alla cristallizzazione, allo sviluppo e all'espressione di fede. Essa si distingue dalle altre formazioni sociali in virtù della sua identità collettiva, ancorata in un atteggiamento verso una dimensione trascendente. In tal senso N. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, in *Enc. Dir.*, Agg., IV, Milano, 2000, pag. 377.

¹⁰³ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, pag. 126.

¹⁰⁴ Quella sottoscritta dalla Tavola Valdese e poi trasfusa nella Legge n. 449 del 1984. Per approfondimenti sul tema si rimanda a: G. LAVENA, *Il rapporto intesa – legge secondo l'art. 8 Cost.: dai modelli teorici alla legge emanata sulla base dell'intesa con la Tavola valdese*, in *Studi parmensi*, 1984.

seguire la nuova procedura introdotta con il d. P.C. 28 marzo 1985 (ora riversata negli artt. 26-35 del d.d.l. governativo sulla libertà religiosa) per la quale le trattative devono essere condotte dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri su progetti che siano stati predisposti da un'unica commissione di studio, ma costituita esclusivamente attraverso un sistema di nomine governative.

Dalle premesse sin qui sviluppate ne consegue che, per quanto riguarda la stipulazione di intesa con la Tavola Valdese, sia stata seguita una procedura paraconcordataria attraverso la quale due delegazioni si sono contrapposte ai fini del raggiungimento di un accordo successivamente sottoscritto dal Governo, il quale poi ha presentato il relativo disegno di legge al Parlamento per l'approvazione, seppure privato del classico potere di poter emendare.

Per quanto riguarda invece le intese successive, si noti come per esse sia stata seguita una procedura amministrativa, all'interno della quale la bilateralità è stata limitata in virtù della formazione di una sola commissione, di nomina governativa.

In ogni caso, sebbene sia l'intesa a rappresentare la fonte primaria della regolamentazione dei rapporti tra Stato e confessioni, la sua concretizzazione spetta sempre alla legge, ed è lo stesso art. 8,3 Cost. a ricordarcelo¹⁰⁵, il quale però nulla dice sul fatto che detta legge sia necessariamente tenuta a ripetere pedissequamente tutti i contenuti dell'intesa¹⁰⁶, tanto da poter lasciare uno spazio, secondo dottrina, a qualche intervento, seppur ristretto, in capo al Parlamento¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Nella parte dell'articolo 8 in cui si specifica che i rapporti tra le confessioni religiose e lo Stato italiano sono regolati "per legge sulla base di Intese".

¹⁰⁶ L'argomento è stato ampiamente affrontato dalla dottrina. Secondo N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 180, bisogna ammettere la sussistenza di un potere parlamentare di emendamento, che, se esercitato oltre tale limite, si trasformerebbe nella richiesta di una nuova trattativa. Diversamente, secondo C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, 3a ed., Il mulino, Bologna, 1992, pag. 157, ritiene che: "eventuali modifiche, o la mancata accettazione di alcune parti del disegno di legge, impedirebbero l'approvazione del testo nel suo complesso, e costituirebbero indirizzo politico al Governo perché riapra il negoziato con la rappresentanza della confessione al fine di concordare le opportune varianti da sottoporre ulteriormente alla valutazione del potere legislativo".

¹⁰⁷ In tal senso: F. FINOCCHIARO, *Diritto Ecclesiastico*, cit. p. 141. Dunque Il carattere di naturale obbligatorietà che l'avvenuta stipula dell'intesa assume, rispetto all'atto di iniziativa legislativa, è stata interpretata da parte della dottrina come argomento a riscontro della "necessaria conformità" tra la fonte esterna e la conseguente sua fonte di traduzione nell'ordinamento nazionale. In senso diverso,

Tale possibilità non è però mai stata messa in pratica, in quanto la legge destinata ad accogliere gli accordi bilaterali con le confessioni acattoliche ha sempre avuto un ruolo meramente formale, e per tale motivo definita *di approvazione*, mancando lo spazio per una valutazione in capo al potere legislativo¹⁰⁸, che pertanto si vede privato della possibilità di apportare emendamenti alle norme trasfuse nel disegno di legge di iniziativa governativa¹⁰⁹.

Questo sistema, proprio perché così strutturato, non è stato esonerato dalle critiche di buona parte della dottrina¹¹⁰, le quali hanno eccepito come tale procedimento lasci di fatto le confessioni religiose intenzionate a stipulare un'intesa prive di un interlocutore istituzionale in grado di supportare le loro istanze, lasciando emergere una grave incompetenza da parte del Governo.

In termini altrettanto chiari si può altresì affermare che nessuna confessione che voglia intraprendere la stipula di accordi con lo Stato può legittimamente vantare l'esistenza di un diritto vero e proprio¹¹¹, quanto piuttosto di una "aspettativa"¹¹², escludendosi l'esistenza di un diritto costituzionale in capo ai soggetti che pretendano

la posizione per la quale si deve più correttamente parlare di "necessaria identità" tra il soggetto che sigla l'accordo e quello che promuove l'iniziativa di recepimento della fonte negoziata. In questo senso cft. M. TROVATO, Legge sulla presidenza del consiglio dei ministri, parlamentarizzazione, delegificazione e sistema delle fonti di diritto ecclesiastico, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989/2, p. 270.

¹⁰⁸ Se non nel senso di sottoporre il Governo alla prova di un giudizio favorevole del Parlamento sul proprio disegno di legge, che implica come oggetto mediato la valutazione dell'indirizzo politico attuato nel corso delle trattative e nella loro favorevole conclusione. In tal senso: A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, 2002, pag. 4547.

¹⁰⁹ Il Parlamento infatti in questi casi si trova di fronte ad una duplice scelta: quella di approvare il disegno di legge governativo così com'è, oppure di rifiutarne l'approvazione, comportando di conseguenza la ripresa delle trattative con il Governo.

¹¹⁰ Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religioni*, ed. Laterza, Roma – Bari 2010, pag. 229.

¹¹¹ Sul punto veda la dottrina per la quale esisterebbe in capo all'Esecutivo un vero e proprio "obbligo costituzionale" limitatamente alla presentazione del disegno di legge di approvazione a seguito o contemporaneamente alla stipula di intesa: S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ- G. CASUSCELLI- S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000; nonché C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, 3a ed., Il mulino, Bologna, 1992, p. 157.

¹¹² Cfr. M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, pag.124.

di addivenire ad accordi bilaterali, dal momento che è impensabile che il Governo si ritenga obbligato ad accedere a tutte le richieste che gli pervengono¹¹³.

D'altronde a confermare di tale assunto basta pensare al fatto che anche nell'ipotesi in cui l'Esecutivo si rifiutasse di addivenire alla stipula di un'intesa, non sarebbe comunque violata alcuna norma costituzionale.

In ogni caso non si tratta tanto di una valutazione discrezionale del Governo circa i caratteri del credo religioso, quanto piuttosto di un'analisi tecnico giuridica circa l'oggetto ed i limiti da assegnare alla disciplina bilaterale con le confessioni¹¹⁴.

Sistema, questo appena descritto, visto secondo la dottrina, come uno strumento per accumunare e per certi versi "riequilibrare"¹¹⁵ le condizioni delle confessioni religiose rispetto quelle della Chiesa Cattolica, proprio in virtù del fatto che esiste un innegabile vantaggio della prima nell'esclusione del potere di emendare in capo al Parlamento, in quanto così facendo si esclude del tutto la possibilità di eventuali ostracismi da parte di forze ostili, «sia sul piano della negoziazione, che del contenuto¹¹⁶».

Infine, ultima ma non meno importante questione da affrontare rimane quella legata ai dubbi circa la natura dell'intesa stessa.

Questi sorgono sia a causa dell'ampio margine di discrezionalità lasciato al Governo in merito alla scelta dell'ammissione delle confessioni alla fase delle trattative, sia per i dubbi, che ancora oggi si affollano, sull'inquadramento dell'intesa come atto di diritto interno o esterno.

Per quanto attiene la decisione di lasciare un margine decisionale così ampio in mano al Governo, non si può non evidenziare che la scelta della conclusione d'intesa non ha carattere amministrativo o burocratico, ma investe invece direttamente la

¹¹³ Per un'analisi critica sul punto, si vedano: L. MUSSELLI, *Diritto e religione in Italia ed in Europa. Dai concordati alla problematica islamica*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 113. In senso contrario, A. CHIZZONITI- E.VITALI, *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2010, pag.47

¹¹⁴ Cfr. J. PASQUALI CERIOLO, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2006, p. 138.

¹¹⁵ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, pG. 133.

¹¹⁶ Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 248.

responsabilità del Governo, alla stregua dei casi di iniziativa legislativa “vincolata” con il quale esso si impegna a presentare la legge consecutiva in Parlamento.

Disattendere tale impegno è però valutabile solo sul piano della responsabilità politica, così come confermato dalla Legge 23 agosto 1988 n. 400 sulla disciplina dell’attività di Governo e sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale nello specifico sottopone gli atti concernenti i rapporti previsti dall’art. 8 Cost. alla deliberazione del Consiglio dei Ministri¹¹⁷.

Come anticipato dunque, ulteriore problema ancora aperto in merito alle intese risulta essere quello legato all’individuazione del tipo di fonte dalla quale esse derivano, non essendo ben chiaro se trattasi di diritto interno o esterno.

Due sono le posizioni dominanti che si contendono la maggioranza: una prima teoria (oggi ormai ritenuta superata) riconduce le intese ad atti meramente di *diritto interno*¹¹⁸, presupponendo che gli ordinamenti delle confessioni religiose sarebbero riconosciuti dalla Costituzione come secondari, perché subordinati a quello statale¹¹⁹. A riprova di ciò il fatto che quando il costituente ha voluto regolare i rapporti con il diritto esterno lo ha fatto in maniera differente¹²⁰.

I sostenitori della seconda teoria equiparano invece, diversamente, le intese ad atti di *diritto esterno*, parificando di conseguenza i rapporti tra Stato e confessioni con quelli conclusi tra due distinti ordinamenti autonomi¹²¹.

¹¹⁷ Sul tipo di atto Governativo per l’esclusione di un’associazione all’apertura delle trattative si veda *infra* la vicenda dell’UAAR.

¹¹⁸ In tal senso Cfr. F. BOLOGNINI, *I Rapporti tra Stato e confessioni religiose nell’art.8 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1982. Si v. anche F. FINOCCHIARO, *Diritto Ecclesiastico*, cit. pag. 55 ss, nonché N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, il quale, al fine di valorizzare l’aspetto socio-comunitario delle intese, sottolinea il loro essere “formazioni sociali”, piuttosto che l’aspetto prettamente istituzionale, per valorizzare la funzione primaria delle stesse, che è quella di perseguire la soddisfazione dei bisogni religiosi dei fedeli e di essere strumento e sede di sviluppo e della crescita personale dei singoli.

¹¹⁹ Cfr. D. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi ed interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 128.

¹²⁰ Si vedano ad esempio le procedure di recepimento dei Patti Lateranensi, equiparati a trattati internazionali.

¹²¹ Sull’analisi delle diverse posizioni si rimanda a F. FINOCCHIARO, *Saggi (1973-1978)*, A. ALBISETTI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008. pag. 717. Per Finocchiaro infatti le intese costituiscono dei veri e propri «atti di un ordinamento esterno, creato dalla volontà dello Stato con la volontà della

Non mancano però differenti orientamenti anche tra i sostenitori di questa seconda posizione, dal momento che alcuni la estendono sino all'identificazione, dal punto di vista giuridico, delle intese al Concordato con la Chiesa Cattolica¹²², altri invece, pur riconoscendo la natura esterna di tali accordi, ne escludono però il carattere internazionale. In questo senso infatti, le confessioni acattoliche sono considerate come un ordinamento originario, rispetto al quale lo Stato ne assumerebbe il riconoscimento al solo scopo di regolamentarne pattiziamente i rapporti nell'ambito del diritto esterno¹²³.

Ancora c'è chi ritiene che l'intesa sia senza dubbio un atto interno però non autonomo, dal quale derivano effetti obbligatori, seppur limitati al solo piano processuale¹²⁴.

In ultimo non è da meno, ai fini dell'inquadramento della natura della intesa, il problema legato all'assenza della previsione di termini precisi per le varie fasi del procedimento.

Tale difficoltà nello stabilire un lasso di tempo certo non fa altro che peggiorare la situazione, già incerta, dei rapporti tra Parlamento e Governo in materia di intese con le confessioni religiose¹²⁵, dando vita inoltre a delle vere e proprie lacune del sistema,

confessione acattolica, disciplinati dalle regole che presiedono ai rapporti bilaterali tra ordinamenti indipendenti e da quei criteri che le parti riterranno di seguire».

¹²² Cfr. P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici*, in *Diritto ecclesiastico*, 1952, p. 104.

¹²³ Si veda G. CASUSCELLI, *Concordati, Intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 239 ss, per il quale a conferma di tale orientamento: “le intese, al pari degli accordi (concordati, modus vivendi ecc.) stipulati dalla Chiesa cattolica con i vari Stati, superano l'ambito dell'ordinamento interno dello Stato e sono quindi riferibili ad un ordinamento esterno, non per questo, però, da considerarsi internazionale”.

¹²⁴ Cfr. F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Cacucci editore, Bari, 2013, p. 225.

¹²⁵ Parlamento e Governo infatti lavorano “separatamente” sul progetto di intesa, dal momento che non è previsto che quest'ultimo, durante la fase delle valutazioni e delle trattative, metta a conoscenza il Parlamento del suo operato, il quale, se così fosse, non correrebbe il rischio di sconfessare, in sede di approvazione della Legge corrispondente, le scelte governative. Sul punto si rimanda a P. LILLO, *L'adattamento dell'ordinamento interno al “diritto pattizio”*. *Contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1992, il quale analizza analogie e differenze, in una prospettiva critica, tra leggi di “esecuzione” (delle fonti internazionali e di alcuni accordi con la Chiesa cattolica) e leggi di “approvazione” delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica ex art. 8, terzo comma, Cost..

come dimostrano i casi già esaminati di protocolli d'intesa firmati e mai trasfusi in una legge di approvazione.

Il dibattito sul punto è decisamente ancora acceso, in particolare per il fatto che non è ben chiaro se il completamento dell'iter procedimentale di stipula dell'intesa rappresenti un obbligo oppure una mera facoltà in capo al Governo, anche nel caso di un eventuale cambio di legislatura nel mentre.

Autorevole dottrina¹²⁶ ritiene che, esista sempre un obbligo costituzionale in capo al Governo di conclusione del procedimento di stipula, e che tale obbligo si trasmetta automaticamente in capo ad i governi successivi.

Di contrario avviso è chi invece inquadra l'intesa come un «atto di natura discrezionale e dal significato eminentemente politico»¹²⁷, deducendo da ciò che se pure esista un obbligo, questo spetti esclusivamente al Governo che ha avviato le trattative e che tale impegno non si trasmetta alle successive legislature.

Ed invero ancora c'è chi, proprio in virtù dell'emersione di non pochi problemi sorti attorno al sistema delle intese ex art. 8 Cost., ha parlato di “flop”¹²⁸ di tale esaminato istituto, quale conseguenza addebitabile da una parte alla staticità del legislatore (dimostratosi inidoneo ad adeguarsi ai nuovi fenomeni culturali nonché alle altrettanto nuove esigenze dei fedeli) e dall'altro all'inadeguatezza del sistema costituzionale, rimasto fermo al binomio Patti Lateranensi-Intese, che nel momento in cui fu dato alla luce prevedeva di trovarsi di fronte un limitato numero di interlocutori (valdesi, evangelici, ortodossi..) e di poter concludere effettivamente con tutti i gruppi un'intesa, cosa che poi nel corso del tempo si è rivelato impossibile.

Per tutti questi motivi, nonché anche a causa di una mai conclusa legge sulla libertà religiosa, abbiamo assistito, ed assistiamo tutt'oggi, ad un appiattimento delle specifiche peculiarità dei gruppi religiosi che si interfacciano con lo Stato, i quali per paura di un irrigidimento delle trattative sono disposti ad uniformarsi gli uni con gli

¹²⁶ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996, p. 225 ss.

¹²⁷ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto Ecclesiastico*, (a cura di) A. BETTETINI e G. LOCASTRO, Zanichelli, Bologna 2014. pag. 134 ss.

¹²⁸ Cfr. P. CONSORTI, “*Diritto e religioni*”, cit. p. 235.

altri, pur di accedere a tutta la serie di benefici (particolarmente di natura fiscale) concessi automaticamente con la stipula.

Tale fenomeno, così sviluppatosi, comporta dunque una vera e propria degenerazione di quello che era lo scopo originale che aveva mosso i costituenti a creare lo strumento “intesa”, quello cioè di riuscire a far risaltare le singole caratteristiche rappresentative e distintive delle varie confessioni¹²⁹.

3.5 GLI ESITI DELLA BILATERALITÀ PATTIZIA. LA COSTRUZIONE DI UN SISTEMA DISEGUALE DI TUTELA DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA

Appare dunque più che lecito chiedersi se è possibile parlare ancora oggi di principio pattizio, tenuto conto del mutamento sociale culturale e politico degli ultimi anni, o se invece questo possa dirsi superato per la diffusione di fenomeni quali il multiculturalismo e la multireligiosità¹³⁰, con la conseguente applicazione dei vari elementi di cui tale principio si compone in maniera autonoma e slegata¹³¹.

¹²⁹ Cfr. A. S. MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8,3 Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in www.statoechiedese, Febbraio 2010, p. 41.

¹³⁰ Sul tema cfr. F. SORVILLO - L. DOCIMO, *Fedeli che migrano: il volto interculturale degli esodi contemporanei*, su *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, (a cura di) S. D'ACUNTO - A. DE SIANO - V. NUZZO, ESI, Napoli, 2017; C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 2007, pag. 84; ID., *Laicità dello Stato, confessioni religiose e multiculturalismo, tavola rotonda* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006; G. PINO, *Libertà religiosa e società multiculturale*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Giappichelli, Torino, 2013.

¹³¹ In tal senso: A. MANTINEO, *Associazioni religiose e “nuovi movimenti” religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, su www.statoechiedese.it, Ottobre 2009; N. COLAIANNI, *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017; ID., *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato. Il ruolo della Corte costituzionale e della dottrina*, su www.statoechiedese.it, Luglio 2008, pag. 14, nel quale l'autore esclude che si possa qualificare la bilateralità come principio supremo dell'ordinamento, dal momento che, “non potendo il principio di bilateralità essere sottoposto a revisione costituzionale, la Chiesa cattolica - come le altre confessioni con intesa - si vedrebbero attribuire un diritto di veto su ogni proposta di modifica pattizia. Una inammissibile aporia, suscettibile di essere aggirata solo con la sottrazione (unilaterale) delle discipline da modificare dall'ambito dei rapporti, in modo da restituirle alla piena sovranità statale: questa non commendevole, ancorché al limite necessitata, truffa delle etichette, appare evitabile con l'interpretazione del principio di bilateralità come principio costituzionale ordinario, modificabile con il normale procedimento di revisione costituzionale)”.

Fondamentale è anzitutto ricordare, ancora prima di interrogarci sulla permanenza della bilateralità nell'ordinamento italiano, di come esso sia stato introdotto in Costituzione (seppur in maniera indiretta attraverso il combinato disposto degli artt. 7,2 ed 8,3) per motivi storico-politici¹³² volti, da una parte ad evitare che lo Stato divenisse “unilateralmente incompetente” in materia religiosa¹³³, e dall'altro per creare un sistema per rimanere nel sentiero tracciato dalla Chiesa Cattolica. Esigenze queste che non possono dirsi del tutto superate.

Per tale motivo parte della dottrina¹³⁴ ritiene inutile (nonché scorretto) anche interrogarsi su tale quesito, dal momento che la bilateralità non deve essere intesa come una gabbia che rinchiuda rigidamente il modo di essere dei soggetti confessionali, quanto piuttosto come un metodo da sviluppare in più livelli, nei quali i diversi diritti coesistono tra di loro senza andare in conflitto.

In tal senso viene altresì rimarcato che non è possibile pensare ad un ordinamento che ne sia privo, in quanto tale principio rimane il solo strumento in grado di regolare le “materie miste”, introducendo una disciplina speciale e determinata in un procedimento normativo che necessariamente deve avere il carattere negoziale e che sia in grado di imprimere il carattere vincolante agli accordi tra Stato e Chiese¹³⁵.

Sul punto però non manca chi evidenzia la difficoltà di coniugare la libertà negoziale tra le parti (assicurata con la bilateralità) con l'influenza che il principio di laicità

¹³² Cfr. C. CARDIA, *La riforma del concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino, 1980, pag.98.

¹³³ Così A. G. CHIZZONITI, *La bilateralità alla prova. Enti, organizzazioni religiose e rapporti economici con lo Stato*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, (a cura di) A. FUCCILLO, Edizioni scientifica, Napoli, 2017, pag. 19.

¹³⁴ In tal senso: A.G. CHIZZONITI, *La bilateralità alla prova. Enti, organizzazioni religiose e rapporti economici con lo Stato*, in A.A. V.V. *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, (a cura di) A. FUCCILLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, pag.30; Dello stesso autore si veda anche: A.G. CHIZZONITI - A. GIANFREDA, *La tutela delle esigenze religiose in ambito locale. Una ricerca sul campo: le province di Cremona, Lodi, Piacenza*” in *Diversi- dad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*, ed. Adoración Castro Jover, Camino de Galar: Editorial Aranzadi, 2013, pag. 266, per il quale la bilateralità, per una completa applicazione, deve esprimersi soprattutto a livello locale per svilupparsi in maniera meno strutturata rispetto alle forme apicali.

¹³⁵ Cfr. P. LILLO, *Pluralismo giuridico e libertà confessionali*, in www.statoechiese.it, n.40/2016, pag. 8.

impone sul sistema delle norme costituzionali, in particolar modo su quelle regolatrici del fenomeno religioso. In questo senso dunque la bilateralità non deve essere intesa quale semplice metodo, perché così facendo si correrebbe il rischio di lasciare un potere eccessivamente discrezionale alle parti in gioco¹³⁶.

Diversamente ancora c'è chi invece ritiene che il primo superamento della bilateralità non sia recente, ma che anzi risalga addirittura alla stipulazione del Nuovo Accordo del 1984 per via dell'introduzione del principio di collaborazione, oggettivamente sostitutivo di quello pattizio¹³⁷.

Non è dunque infrequente sentir parlare di “decadenza” del metodo bilaterale che viene «confinato nell'angolo della produzione giuridica a causa del rinnovato rapporto tra la Legge comune e intese»¹³⁸.

In definitiva vi sono posizioni diverse per altrettante valutazioni in merito ad un principio, che al di là del fatto che si condivida oppure no, caratterizza l'essenza dell'intero nostro assetto costituzionale.

Non per questo però bisogna escludere la ricerca di altre strade che potrebbero migliorare la ripartizione delle competenze in materia ecclesiastica tra i diversi soggetti costituzionalmente validi¹³⁹, nonché superare così la normativa fascista sui culti ammessi, ormai ritenuta obsoleta, come confermato dal fatto che nel preambolo di tutte

¹³⁶ In questo senso si veda: J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Costituzione*, in www.statoechiese.it, n.26/2006, pag. 10.

¹³⁷ In questo senso: P. CONSORTI, *Collaborazioni e intese tra Stato e Chiesa*, in V. TOZZI (a cura di), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Edisud, Salerno, 1990, pag.310.

¹³⁸ Così N. COLAIANNI, *Lotta per la laicità. Stato e Chiese nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2016, pag. 70.

¹³⁹ Cfr. G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra le de-formazioni e proliferazione delle fonti, negli atti del convegno su “Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico”*, (presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II), 27-28 Maggio 2010, su www.statoechiese.it, Luglio 2010, pag. 48, il quale, riferendosi alla disomogeneità con la quale sono organizzate le norme attinenti il fenomeno religioso in Italia, individua nella riorganizzazione delle stesse, l'unica soluzione possibile per la creazione di un sistema coerente, precisando che: “Solo un intervento razionalizzatore e riformatore del sistema delle fonti, potrà creare, a livello costituzionale, “le condizioni (...) di una nuova e più efficiente tassatività, e specificare le regole e le procedure che la governano - segnando il formale superamento dell'attuale numero chiuso (che tale è, da tempo, sono in qualche manuale) - al fine di garantire speditezza e semplificazione non tanto e non solo dell'azione di Governo, quanto del processo di invernamento della Costituzione, per accelerare il processo di transizione avviato nel 1984 e ben presto incagliato nel guado del postconfessionismo”.

le intese sino ad oggi stipulate, fatta eccezione per l'accordo sottoscritto dall'Unione delle Comunità Ebraiche italiane, si afferma l'inidoneità della così detta Legge sui culti ammessi del 1929 (tutt'ora in vigore) per la regolamentazione dei reciproci rapporti tra Stato e confessioni¹⁴⁰.

Essa infatti risulta essere palesemente discriminatoria per più di una questione. Si pensi ad esempio all'obbligo di approvazione da parte del Ministero della Giustizia per quanto riguarda le nomine dei ministri di culto (i cui effetti diversamente risulterebbero privi di qualunque effetto civile) o alla possibilità dell'erezione in ente morale degli istituti di culto, i quali però restano soggetti (a differenza di quelli cattolici) alle leggi civili in materia di autorizzazione per gli acquisti o per l'alienazione di beni, nonché sottoposti a specifiche attività di vigilanza¹⁴¹.

Se infatti si dovesse sottostare al peso dell'unica legge generale del 1929 (ed è questa la normativa alla quale devono sottostare tutti coloro i quali non sono ammessi a stipulare intesa), l'effetto sarebbe senza dubbio quello di appiattimento ed omologazione di tutte le caratteristiche proprie dei diversi soggetti in campo¹⁴², pericolo che sarebbe invece scongiurato nel caso di approvazione della tanto agognata legge generale sulla libertà religiosa.

Sebbene quest'ultima, come si vedrà in modo più approfondito nei capitoli successivi, «per quanto figlia dell'avvertita necessità di porre rimedio alle tendenze discriminatrici derivanti dall'improprio ricorso alla bilateralità, rimane invero altamente problematica»¹⁴³.

¹⁴⁰ Così F. ALICINO, *La bilateralità pattizia stato- confessioni dopo la sentenza n.52/2016 della Corte Costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, anno 2016, pag. 6.

¹⁴¹ Cfr. P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 2 ss;

¹⁴² Cfr. C. CARDIA, *Ruolo e prospettive della "legislazione contattata" nei rapporti tra lo stato e chiese*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, V. TOZZI (a cura di), Edisu, Salerno, 1990, pag.183.

¹⁴³ Così G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 331. Sempre per D'Angelo inoltre per la riaffermazione del valore della libertà religiosa e dell'autonomia confessionale, potrebbe rivelarsi utile (al di là della prospettiva di una legge generale) anche partire dal recupero della specificazione dei singoli momenti in cui la libertà e la relativa autonomia si compongono. In tal senso si veda: G. D'ANGELO, *Bilateralità e autonomia: il diritto delle confessioni diverse dalla cattolica di <<organizzarsi secondo i propri*

3.6 LA CRISI DELLA BILATERALITÀ PATTIZIA

Emerge da queste considerazioni una serie di dibattiti intellettuali circa la possibilità di un superamento definitivo della bilateralità, per via del periodo di crisi che tale principio sta affrontando, anche a causa della diffusione della legislazione unilaterale in ambiti e materie tradizionalmente riservati alla materia ecclesiastica nonché del proliferare della giurisprudenza (anche sovranazionale) sulle questioni di diritto unilaterale.

Per parte della dottrina pertanto non ci può essere soluzione alternativa rispetto a quella che vede il superamento definitivo del principio pattizio, che se in un periodo lontano (e superato giù da un po') caratterizzato dalla lotta per l'egemonia delle così dette "materie miste", tale strumenti trovava una giusta ragion d'essere, non risulta invece più utile nei sistemi democratici di oggi, caratterizzati da un largo ampliamento dei diritti costituzionalmente garantiti e da un'equiparazione (dal punto di vista delle libertà) tra gruppi confessionali e non¹⁴⁴.

Per via di tali posizioni risulta ancora aperta la polemica portata avanti da quelli che ritengono che il Concordato costituisca un mezzo obsoleto, nonché inidoneo, a soddisfare le attuali esigenze della società civile e religiosa, nonostante l'accordo di modificazione dei Patti Lateranensi, che ha lasciato pressochè immutata tale problematicità¹⁴⁵.

Oggi appare dunque forzato il ricorso al metodo della collaborazione bilaterale per il perseguimento di un bene comune, che parte della dottrina non vede coerente rispetto

statuti>>, in A.A.V.V. *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, (a cura di) A. FUCILLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, pag. 134.

¹⁴⁴ Cfr. in tal senso N. COLAIANNI, *La decadenza del "metodo della bilateralità" per mano (involontaria) degli infedeli*, su www.statoechiesa, settembre 2016, pag. 23.

¹⁴⁵ Cfr. in tal senso tra gli altri S. LARICCIA, *Costituzione e fenomeno religioso*, su www.statoechiese.it, n. 3 del 2015, pag. 23..

al principio di laicità che invece dovrebbe essere sempre imprescindibilmente applicato¹⁴⁶.

In senso contrario chi invece ritiene ancora valido tale strumento, che rimarrebbe l'unico mezzo in grado di raccordare esigenze e obiettivi materiali differenziati (anche se contrapposti) e che sarebbe in grado di adattarsi alle mutevoli dinamiche esistenti, anche in relazione alle molteplici espressioni del sentimento religioso.¹⁴⁷

3.7 LA NECESSITÀ DI UN RECUPERO COSTITUZIONALMENTE COMPATIBILE E LE NUOVE SFIDE DELLA BILATERALITÀ

Se si considerano dunque le tipicità dell'approccio italiano rispetto a quella che è la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese, emerge un senso d'inadeguatezza di quelli che sono gli strumenti utilizzabili, che si ritrovano ad essere inadatti rispetto le nuove esigenze socio culturali della popolazione, tenuto conto del fatto che oggi la cultura politica di una società democratica, quale può essere quella italiana, è contraddistinta da una molteplicità di dottrine religiose, filosofiche e morali opposte e spesso inconciliabili¹⁴⁸.

In tali sistemi anche la religione deve in qualche modo contribuire allo sviluppo democratico della società (non soltanto a quello spirituale) attraverso l'accettazione del regime pluralista¹⁴⁹ ormai vigente, così come, in omaggio al principio di laicità, lo

¹⁴⁶ Il riferimento è a G.B. VARNIER, *Riflessioni sul valore politico della regolamentazione dei rapporti tra Stato e Chiesa nell'Italia del Novecento*, in *Studi urbinati*, 3-4, 2013, pag. 473.

¹⁴⁷ In tal senso Cfr. P. LILLO, *Concordato, «accordi» e «intese» tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990. In senso contrario S. FERRARI, *Fonti unilaterali e fonti pattizie nel diritto ecclesiastico dell'Italia repubblicana. Un difficile equilibrio*, in *Dir. eccl.*, 2013, I, il quale invece tende ad inquadrare il principio di bilateralità come un mezzo diretto unicamente a esaltare la specificità o a valorizzare l'identità delle formazioni religiose.

¹⁴⁸ Cfr. J. RAWLS, *Liberalismo politico*, (a cura di) S. VECA Einaudi, Torino 1994, p.23.

¹⁴⁹ Per un'analisi approfondita del principio pluralista si rimanda a: G. D'ANGELO, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, pag. 104, che richiama V. ONIDA, *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1991, pag. 108, il quale sostiene che: " se è vero che gli interessi meramente individuali possono e devono talora essere posposti e sacrificati a interessi collettivi o generali, ciò accade però in un contesto nel quale fine ultimo dell'organizzazione sociale deve essere lo sviluppo delle persone, di ogni singola persona umana".

Stato e i suoi apparati devono conformarsi ad una *neutralità attiva* che sappia ricomprendere tutte le ideologie, comprese quelle religiose, che si trovano al suo interno¹⁵⁰.

Nell'ambito di questa prospettiva si muove da sempre la Corte Costituzionale, la quale più volte ha confermato il fondamento pluralista del nostro Paese nel quale convivono «libertà, fedi, culture e tradizioni diverse».¹⁵¹

Ed è proprio la nostra società complessa a divenire il luogo ideale nel quale concetti classici come “laicità”, “socialità” e “democraticità” s’incontrano al fine della realizzazione di un’osmosi tra le continue richieste di tutti i gruppi sociali presenti sul territorio (ben compresi quelli con carattere religioso) e le concessioni statali.

Elementi differenti dunque diretti verso una composizione unitaria, la quale in definitiva si rivela essere l’obbiettivo dell’azione integratrice del nostro Stato democratico¹⁵², che di certo non stenta a riconoscere come il processo di globalizzazione ormai in atto sia una delle cause principali del progressivo affievolimento del concetto di sovranità, che si muove parallelo a una rivalutazione in atto anche dell’utilità dello stesso principio pattizio.

Tale fenomeno è concomitante inoltre con l’avvertita obsolescenza della legge n.1159/1929, della quale, con il passare del tempo, se ne è avuta una lettura sempre più rarefatta, adeguando così la sua interpretazione ai principi espressi in Costituzione in materia di libertà religiosa e al principio confessionale¹⁵³.

Tale inadeguatezza è stata avvertita anche dal legislatore, il quale ha più volte riversato l’esigenza di sostituire la legislazione sui culti ammessi con una nuova

¹⁵⁰ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 1., Giappichelli, Torino 2007, p. 140.

¹⁵¹ Corte Costituzionale sentenza n. 508 del 2000, con la quale si ripropone l’assunto mutato dalla precedente sentenza n. 440 del 1995 che garantiva una pari protezione della coscienza ai cittadini che in qualche modo si riconoscessero in una fede senza che assumesse rilevanza il dato quantitativo dell’adesione più o meno diffusa a questa o a quella confessione riconosciuta e la maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una o di un’altra di esse. Così come confermato da successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 329 del 1997.

¹⁵² Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2006, p.8.

¹⁵³ Cfr. M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento ed., Palermo 2013, pagg. 102 ss.

disciplina di attuativa degli artt. 8, 19 e 20 della Costituzione e con progetti di riforma (mai andati in porto) in tema di libertà religiosa¹⁵⁴.

In questo panorama incerto e confuso è bene allora iniziare a distinguere quali siano oggi i soggetti in campo, quale ruolo abbiano e quale forma istituzionale assumano, a cominciare dalla Chiesa Cattolica.

A tal riguardo si osservi come la Costituzione non enunci in linea astratta il metodo della contrattazione, bensì faccia espresso riferimento alla validità dei Patti Lateranensi, per far sì che la Chiesa possa esercitare i propri poteri in quelle materie, così dette “miste”, in una visione compatibile con l’intero sistema costituzionale¹⁵⁵, e lo fa attraverso l’art. 7, comma 1 Cost. proclamando la sovranità e l’indipendenza dello Stato e della Chiesa *ciascuno nel proprio ordine* indica e limitando i poteri di entrambi all’interno dei rispettivi sistemi.

Da ciò è implicita una visione di “ordine” che non può essere intesa come assoluta, ma che anzi si modella come un concetto in grado di adattarsi alle varie esigenze storiche, anche in considerazione del fatto che come ogni sistema ha bisogno dell’altro per poter essere considerato completo.

Inoltre non è di scarsa importanza il fatto che alla sola religione cattolica venga attribuito il carattere della sovranità, perché è questo lo strumento che gli garantisce un’autonomia originaria (perché non derivata dallo Stato) e che gli permetta di poter operare sul territorio statale.

Potere questo confermato dal Concordato revisionato nel 1984, con la Legge n.121 del 1985, con il quale si estende la libertà della Chiesa allo svolgimento della sua missione pastorale, educativa, caritativa, di evangelizzazione, alla libertà di organizzazione ed amministrazione.

Ma la nostra Costituzione fa di più, assicurando, attraverso l’introduzione dell’art. 8 (in particolare con il suo primo comma) «ampi spazi di libertà, estendendo a tutte le

¹⁵⁴ Vedi infra. Cap. 9

¹⁵⁵ Cfr. M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013, p. 108.

confessioni un'eguale sfera di possibilità ed introducendo un articolato sistema di pluralismo confessionale»¹⁵⁶.

L'eguale libertà costituzionalizzata garantisce proprio la medesima condizione di parità per tutti i soggetti confessionali che dinnanzi alla legge vogliano organizzarsi ed autodeterminarsi, ed in virtù del disposto dell'art. 2 Costituzione, godere di tutta una serie di libertà collettive, quali ad esempio l'edificazione di edifici di culto, la nomina dei propri ministri o la celebrazione di riti e pratiche religiose¹⁵⁷.

La *ratio* che animava i costituenti intenti a dar vita all'art. 8 era proprio quella di creare una norma generale che potesse riconoscere le confessioni di minoranza diverse dalla fede cattolica, un po' sulla falsariga dell'art. 7 Cost., nonché permettere a questi una regolamentazione pattizia attraverso lo strumento delle intese¹⁵⁸.

In concreto infatti le confessioni di cui all'art. 8 Cost. sono idonee a rappresentare gli interessi religiosi dei loro appartenenti, però allo stesso modo «l'intesa non può costituire elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini»¹⁵⁹.

Allo stesso modo eguale libertà non significa eguaglianza nel trattamento giuridico adottato per i diversi soggetti, in quanto questi ultimi saranno in ogni caso tenuti a regolare i propri rapporti con lo Stato attraverso accordi bilaterali.

Va da sé dunque che lo stesso principio pattizio derivante dal combinato disposto degli artt. 7 e 8 Cost. debba essere inteso quale mezzo di raccordo tra le diverse peculiarità ed esigenze (che non sempre sono omogenee) ma che anzi spesso si vedono contrapposte, per il raggiungimento di un equilibrio e per il soddisfacimento delle molteplici espressioni del sentimento religioso, fermo l'interesse delle confessioni di

¹⁵⁶ Cfr. P. LILLO, *Pluralismo giuridico e libertà confessionali*, in www.statoechiase.it n. 40 del 2016.

¹⁵⁷ È infatti la stessa Corte Costituzionale ad affermare che la Repubblica si assume il compito di garantire le condizioni che favoriscano la libertà di religione, rappresentando essa un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2 Costituzione. Così Corte Costituzionale in sentenza n. 334 del 1996.

¹⁵⁸ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto Ecclesiastico*, A. BETTETINI - G. LOCASTRO (a cura di), Zanichelli, Bologna 2014, p. 127.

¹⁵⁹ Sentenza Corte Costituzionale n. 346/2002.

minoranza ad addivenire ad una contrattazione con lo Stato che possa garantirne il riconoscimento.

Dunque, in virtù di tale assunto, è facile dedurre come l'obiettivo al quale il nostro Stato democratico si rivolge sia quello di garantire a tutti un'effettiva libertà di autodeterminazione in materia religiosa¹⁶⁰.

Per la realizzazione di tale scopo, almeno secondo dottrina, è però necessario che l'Italia fornisca un soddisfacimento reale alle esigenze di libertà religiose pubbliche e non soltanto private, per rinnovare nel profondo l'approccio al trattamento giuridico delle istanze di libertà religiosa¹⁶¹.

Dall'esperienza giuridica emerge in tal senso come le istanze positive in materia religiosa dei cittadini siano passati dall'essere meramente individuali a collettive, seppur si continua ad auspicare, per un loro effettivo soddisfacimento, un ripensamento volto ad impedire la realizzazione di quel processo (già in atto) di trasferimento della tutela effettiva dei diritti dalla sede parlamentare a quella giurisprudenziale, tipico degli ultimi anni¹⁶².

3.8 LE DIFFICOLTÀ DELL'ORDINAMENTO IN ASSENZA DI UNA DEFINIZIONE DI "CONFESSIONE RELIGIOSA"

¹⁶⁰ Per approfondimenti sul tema cfr. V. PACILLO, *Neo-confessionismo e regressione, in Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, (a cura di) E. VITALI, Cuem, Milano, 2005; L. MORLINO, *Democrazie e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna, 2003; J.E. STIGLITZ, *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, (a cura di) L. PENNACCHI, Donzelli, Roma, 2001; R.A. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, 2a ed., Editori Riuniti, Roma, 1997.

¹⁶¹ In tal senso S. DOMIANELLO, *Il ripensamento e la redistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà in materia religiosa*, su www.statoechiese.it, aprile 2011, secondo la quale gli attuali sistemi liberaldemocratici già provvedono a disciplinare le proprie istituzioni e servizio in modo da garantire il rispetto effettivo delle private condizioni di fede, senza fornire però al contempo soluzioni normative innovative in risposta alle aspirazioni delle collettività, caratterizzate dal passaggio dalle domande di "libertà da" a quelle di "libertà di".

¹⁶² Cfr. in tal senso S. DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*, (a cura di) A. DE OTO - F. BOTTI, Bononia University Press, Bologna, 2007.

I problemi che caratterizzano non soltanto lo strumento dell'intesa ex art. 8, comma 3, della Costituzione, quanto piuttosto si estendono all'intera regolamentazione del sistema pattizio, vanno ben oltre quelli appena esaminati, ed attengono alla qualificazione *ex ante* di un gruppo come confessionale al fine dell'individuazione del livello tutela garantitagli dall'ordinamento¹⁶³.

Ad oggi nell'ordinamento giuridico italiano lo *status* di "confessione religiosa" si articola su due distinti livelli: l'ordinamento costituzionale ed i vari accordi che ne disciplinano i rapporti, ma resta assente una definizione legale di tale concetto, seppure non manchino norme che ne facciano richiamo¹⁶⁴.

Dunque, sebbene assente nel nostro panorama legislativo una definizione puntuale di "confessione religiosa"¹⁶⁵ (visto anche il notevole grado di approssimazione e pregiudizio¹⁶⁶) questo concetto è sicuramente deducibile, almeno in via di principio dalla Costituzione¹⁶⁷, la quale ha contribuito a gettare, attraverso lo strumento del Concordato e delle Intese, «le basi delle strutture di collegamento tra lo Stato e le

¹⁶³ Tenuto conto anche del fatto che risulta doverosa la configurazione dell'intesa quale strumento di promozione ascrivibile ai bisogni dei cittadini tutti. In tal senso S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2016.

¹⁶⁴ Esempi di disposizioni in cui si fa espresso riferimento alle confessioni religiose (senza però darne una definizione) sono tra gli altri: gli artt. 404, 405 e 406 del c. p. (così come modificati dalla Legge n.85/2006), il d.lg 42/2004 cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio, il d. lg. 196/2003 sulla tutela dei dati personali o ancora la Legge 669/1967 sull'assicurazione contro le malattie in favore dei ministri delle confessioni religiose. Sul punto cfr. F. BASILE, *A cinque anni dalla riforma dei reati in materia di religione: un commento teorico-pratico degli artt. 404-406 del codice penale*, in www.statoechiese.it, Maggio 2011, p.9.

¹⁶⁵ Tale termine fu usato per la prima volta in Assemblea Costituente durante la seduta del 24 gennaio 1947, al posto delle locuzioni «chiese» o «culti», che fino a quel momento tendevano a riferirsi agli elementi tipici delle comunità religiose, da intendersi più a riguardo l'esercizio dei riti che a quello intrinseco del gruppo organizzato. In tal senso si veda R. BOTTA, *Confessioni religiose: I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, Treccani, 1994, p. 1.

¹⁶⁶ Così N. COLAIANNI, *Confessioni religiose ed intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Carucci editore, Bari 1990, p.32 ss.

¹⁶⁷ Al tema "religioso" infatti la Costituzione dedica numerose norme, alcune delle quali esplicitamente riferite ad esso (artt. 7, 8, 19, e 20), altre invece in modo implicito, come ad esempio gli artt. 2, 3, 17, 18, 21, 54, 117,2.

Chiese più rappresentative del sottosistema religioso, e definite perciò con una qualifica giuridica *ad hoc* confessioni religiose»¹⁶⁸.

Ed è proprio dall'analisi del dettato costituzionale e dalle sue interpretazioni che si riesce a comprendere come la nozione di confessione faccia innanzitutto riferimento ad un insieme di persone, raccolte in un organismo sociale, che condividono una propria originale concezione del mondo basata sull'esistenza di un essere trascendente ed alle quali, almeno in via di principio, dovrebbe essere garantita la medesima facoltà di organizzarsi liberamente e la possibilità di regolare i propri rapporti con lo Stato per mezzo di accordi¹⁶⁹.

A tal proposito gli unici riferimenti espressi nel testo costituzionale sono quelli che troviamo nell'art. 7 (in specifico riferimento alla Chiesa Cattolica, alla quale viene riconosciuta l'indipendenza e la sovranità del proprio ordine¹⁷⁰) e, più precisamente, nell'art. 8, con riguardo le confessioni acattoliche¹⁷¹.

Il problema dell'inquadramento e della ricerca di una definizione che riesca a delimitare questa evanescente figura non è però nuovo, dal momento che nessuna legge, neppure anteriore a Costituzione, era mai riuscita nell'intento¹⁷².

¹⁶⁸ Così M. C. FOLLIERO, *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post- democrazia*, su www.statochiese.it, Giugno 2010, p. 2.

¹⁶⁹ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto Ecclesiastico*, (a cura di) A. BETTETINI e G. LOCASTRO, Zanichelli, Bologna 2014, p. 46.

¹⁷⁰ Analogo principio confermato nell'art. 1 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 con il quale si sancisce che “la Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine indipendenti e sovrani ed impegnati al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e del bene del paese”.

¹⁷¹ Per la dottrina, in mancanza di una definizione esplicita nella Carta su cosa debba intendersi per confessione religiosa, il modello di riferimento dovrebbe essere quello della Chiesa Cattolica, in quanto soggetto dotato di un'organizzazione complessa, riconosciuta, strutturata con un Capo, con un apparato normativo, dotata di un apparato di poteri ampio, antico e diffuso e di un significativo radicamento nella società nazionale. Così V. TOZZI, *Rilievo delle norme confessionali nel territorio italiano*, su www.statochiese.it, Novembre 2009, pag. 2.

¹⁷² Pensiamo infatti che già nel 1893 F. RUFFINI, *Relazioni fra Stato e Chiesa*, nello scritto pubblicato in appendice al *Trattato del diritto ecclesiastico cattolico ed evangelico* di E. FRIEDBERG sottolineasse come in Italia mancasse una regolamentazione legislativa unica che sapesse regolare la difficile materia ecclesiastica.

Un primo aiuto in senso ricostruttivo ci viene offerto da un'importante sentenza della Corte Costituzionale del 1988¹⁷³, la quale specifica (per quanto riguarda l'autonomia organizzativa) che è riconosciuta alle confessioni religiose diverse da quella cattolica la possibilità, attraverso l'art. 8 secondo comma della Costituzione, di dotarsi di propri statuti.

Di conseguenza da ciò deriva l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti¹⁷⁴.

Tutto questo per confermare come l'autonomia istituzionale delle confessioni riconosciute possa di fatto escludere ogni possibilità di ingerenza statale nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle stesse, fermo però restando i limiti espressamente previsti dalla legge.

A dettare criteri per evitare facili confusioni e ben definire le modalità di proselitismo adottabili dai membri delle suddette confessioni ci aveva già provato, anche oltre i confini nazionali, il Parlamento Europeo con una propria risoluzione approvata il 22 Maggio del 1984¹⁷⁵, con la quale si ci era espressi sulla necessità di considerare seriamente un intervento degli Stati membri per arginare il fenomeno delle diverse infrazioni delle leggi compiute da organizzazioni religiose settarie¹⁷⁶.

¹⁷³ Sentenza n. 43 del 1988 con la quale la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 8 comma 2 Cost., dell'art. 9 r.d. 30 Ottobre 1930 n. 1731, il quale aveva previsto per l'eleggibilità dei componenti dei consigli delle comunità israelitiche i requisiti specifici dell'età superiore ai 25 anni e del possesso del diploma di scuola inferiore o in alternativa di grado rabbinico. Cfr. A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella Giurisprudenza della Corte Costituzionale* Milano, Giuffrè, 2014.

¹⁷⁴ Inoltre, sebbene lo Stato proclami la sua piena indifferenza nei confronti del fenomeno religioso, ciò non toglie la possibilità in capo alla legge di attribuire rilevanza specifica a determinate situazioni in base all'appartenenza ad una confessione religiosa, sempre nell'ambito di particolari qualifiche. Si pensi, ad esempio, alla legge che consente ai soli ebrei che lo richiedano di prestare giuramento tenendo il capo coperto (art. 6 legge n. 101 del 1989) o a quella che consente agli ebrei e agli avventisti di fruire, nel quadro della flessibilità dell'organizzazione del lavoro, del riposo festivo nel giorno di sabato (si vedano rispettivamente, l'art. 4 della legge n. 101 del 1989 e l'art. 17 della legge n. 516 del 1988).

¹⁷⁵ Risoluzione 22 Maggio 1984 su un "Azione comune degli Stati membri della Comunità Europea di fronte a diverse infrazioni della legge compiute da recenti organizzazioni che operano al riparo della libertà di religione".

¹⁷⁶ Cfr. M. C. IVALDI, *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione Europea tra riconoscimento giurisprudenziale e codificazione normativa*, Nuova Cultura, Roma 2012, p. 47; Cfr. S. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione Europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2011.

Tale risoluzione aveva di fatto indicato dei criteri generali, più che altro dettati dalla comune esperienza, che potessero in qualche modo identificare, almeno in via embrionale, elementi discernitivi per l'identificazione di movimenti religiosi leciti¹⁷⁷.

Non manca però giurisprudenza¹⁷⁸ che ritiene che la decisione costituzionale di non imbrigliare in una norma positiva la nozione di confessione, non soltanto sia stata espressamente voluta dai costituenti, ma che si sia rivelata, di fatto, anche la scelta migliore in quanto una definizione stringente e rigida avrebbe invece obbligato il legislatore a definire anche il concetto di religione, cosa non certo agevole.

Pertanto da tale assunto è facile rilevare come la «mancanza nell'ordinamento di una locuzione sul concetto di religione non è di certo un fatto causale, ma anzi è ispirata alla complessità e alla polivalenza e alla conseguente necessità di non limitare con una definizione precostituita, e perciò restrittiva, l'ampia libertà religiosa assicurata con la normativa costituzionale»¹⁷⁹.

In ogni caso dette posizioni restano inadatte ad apportare una soluzione concreta al problema che in questa sede ci si pone, dal momento che, pur accogliendo l'esistenza di tecniche per qualificare il fattore religioso, queste a nulla varrebbero per la costruzione della nozione giuridica di confessione religiosa.

Alla prima tesi è stata poi opposta quella¹⁸⁰ che invece sostiene che ad impedire la formazione di una puntuale definizione generale del fenomeno religioso sia stato il

¹⁷⁷ Ad esempio era prevista l'assicurazione per tutti i proseliti, obbligatoriamente maggiorenni, di un sufficiente periodo di riflessione interiore prima dell'assunzione di impegni personali o finanziari, o ancora una tutela assistenziale oltre che il diritto di poter abbandonare il gruppo religioso in qualunque momento

¹⁷⁸ Si rimanda a tal proposito alla decisione della Cassazione penale sul caso della Chiesa di Scientology Sez. VI, 8 Ottobre 1997, o alla decisione sempre di Cassazione sez. V, 2 Febbraio 1999 e Sez. III 7 Ottobre 1998 n. 12744 sulla Chiesa Syro- Antiochena. Ancora sul caso Scientology si veda Cass. Civ., sez. trib., 17 giugno 2008 n.16345, in *Dir. Eccles.*, 2008, p. 807 ss.

¹⁷⁹ Cass. Sez. VI penale, 8 ottobre 1997 n.1329. Si noti inoltre, ribadisce la Corte nella medesima sentenza, come non sia stato un caso, bensì una scelta, il fatto che il legislatore costituzionale non abbia mai usato il sostantivo "religione" ma solo quello di "confessione" accompagnato dall'aggettivo "religiosa", proprio per identificare sul piano filologico un gruppo connotato da una comune professione di fede, distaccato da dottrine o tradizioni caratterizzanti una religione esistente o sopravveniente.

¹⁸⁰ Cfr. S. FERRARI, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)* in V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiosa minoritarie*, Giappichelli, Torino 1995, p. 26 ss.

principio di laicità, così come elaborato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 203/1989¹⁸¹, il quale indirettamente designerebbe gli organi pubblici come destinatari del compito di definire quali associazioni possano essere considerate confessioni, attraverso l'applicazione dei principi di imparzialità e neutralità, in quanto la laicità implica «la non indifferenza dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale»¹⁸².

Ancora, sempre su tale tema, si segnala l'autorevole dottrina¹⁸³ che propende invece per il rafforzamento del criterio dell'autoqualificazione (o autoreferenziazione), arrivando a qualificare come religiosi i soggetti che, in modo autonomo, si autoqualifichino tali all'interno della prassi sociale, indipendentemente dal riconoscimento espresso o da una qualche qualificazione da parte dello Stato.

Ciò renderebbe tali soggetti autonomi e indipendenti non soltanto nei confronti delle altre confessioni religiose, ma anche rispetto ai poteri politici, ai quali spetterebbe l'unico compito della presa d'atto della loro esistenza.

Tale teoria seppure sembra essere, almeno dal punto di vista ideale, la soluzione migliore, però nella pratica invece si rivela essere anche la più insidiosa¹⁸⁴, dal momento che il riconoscimento di un potere autoreferenziale concesso a tutti e privo

¹⁸¹ Tale sentenza è infatti ritenuta da molti essere il punto di partenza di un iter giurisprudenziale rivolto allo scopo di rivalutare e di dare attuazione al principio di eguaglianza sostanziale tra tutte le confessioni religiose presenti sul territorio italiano, proprio in virtù di quell'uguaglianza "senza distinzione di religione". Per maggiori approfondimenti si vedano, tra gli altri: C. MIRABELLI, *Le Intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978; S. LARICCIA, *Coscienza e libertà: profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1989; C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996; G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA. VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988; M. CROCE, *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale: dalla giustificazione delle discriminazioni in nome del criterio maggioritario alla "scoperta" del principio di laicità dello Stato. Verso la piena realizzazione dell'eguaglianza*, in *Diritto pubblico*, 2006.

¹⁸² Corte Costituzionale, sentenza n.203 del 1989.

¹⁸³ Cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Carucci editore, Bari 1990, p. 87.

¹⁸⁴ In tal senso si rimanda a: L. OLIVIERI, *Nuove religioni, principio di autoreferenziazione e Corte costituzionale*, in R. BIN – C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del Seminario (Macerata, 5-6 maggio 1994), Giappichelli, Torino, 1996, pag. 202, il quale ritiene che l'attribuzione in capo all'opinione pubblica di una competenza preclusa allo Stato sia metodologicamente improponibile, non capendo come sia possibile riconoscere in capo ad una collettività innominata ciò che è impossibile alla collettività organizzata dell'ordinamento statale.

di una solida base normativa in grado di dettarne i criteri finirebbe per essere uno strumento eccessivamente astratto e potrebbe spingersi sino a ricomprendere nell'alveolo delle confessioni anche quei gruppi sociali (non per forza di carattere strettamente religioso) che intendano autoqualificarsi per il solo scopo di godere di una serie di agevolazioni normalmente concesse al fenomeno religioso pur essendo privi di alcun requisito¹⁸⁵.

Questa pratica inoltre rischierebbe così di polverizzare i dettati normativi riguardanti il riconoscimento giuridico statale.

Si ricorda infatti che la dottrina maggioritaria in ambito di diritto ecclesiastico è ferma nel ritenere che non siano le confessioni *tout court* ad avere in quanto tali la personalità giuridica, ma che esse agiscano attraverso i propri enti esponenziali, ai quali è lo Stato ad attribuire la personalità giuridica secondo le norme del diritto privato¹⁸⁶.

Ciò premesso rimane da affrontare il problema di come identificare i gruppi religiosi come confessionali al fine del riconoscimento della personalità giuridica, dal momento che l'insieme delle norme ordinamentali non è sufficiente ad individuarne il concetto, sebbene va in ogni caso precisato che *l'eguale libertà* attribuita da Costituzione alle confessioni prescinde dalla stipula dell'intesa, in quanto esse devono essere considerate preesistenti rispetto all'applicazione degli strumenti bilaterali¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Un esempio per tutti per tutti di soggetto autoqualificatosi confessione religiosa, potrebbe essere quello della *Chiesa Pastafariana*, la cui branca italiana nasce nel 2015 a Roma come seguito del più ampio fenomeno americano diffusosi ad opera del finisco Bobby Henderson, la quale autoqualificatasi religione professa i dettami di un creatore sovranaturale raffigurato come molto somigliante a degli spaghetti con polpette denominato *Prodigioso spaghetti volante*. Tale associazione in Olanda, dopo aver ottenuto il diritto di usare per i documenti identificativi, quale patente e passaporto, una foto con uno scolapasta in testa (simbolo di appartenenza a tale credo) si è vista rifiutare dalla corte dell'alta corte dell'Aia la definizione di "confessione religiosa", ed è ricorsa, nel mese di Agosto di quest'anno alla Corte Europea dei diritti dell'uomo per perorare la sua causa.

¹⁸⁶ Fenomeno valido sia per la religione cattolica che per quelle diverse, i cui enti vengono riconosciuti in base al dettato della legge n. 1159/1929 (per la quale si riconoscono gli istituti di culti diversi da quelli cattolici attraverso l'erezione in ente morale con Decreto del Ministero degli Interni). Pensiamo ad esempio alla religione Valdese, che agisce attraverso la Tavola Valdese che è persona giuridica per "antico possesso di Stato" o a quella ebraica, i cui enti esponenziali sono l'Unione delle Comunità ebraiche italiane e le comunità territoriali. Cfr. D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano 2009, p. 30 ss.

¹⁸⁷ Afferma a tal proposito la Corte Costituzionale nella celebre sentenza 195/1993 che: "è possibile che sussistano confessioni religiose che non vogliano ricercare un'intesa con lo Stato, o che pur volendola non l'abbiano ottenuta, ed anche confessioni religiose strutturate come semplici comunità

Un problema, questo dell'inquadramento dei diritti e delle libertà riconosciute a gruppi che s'intendano qualificare come confessionali, non soltanto italiano, ma comune a molti dei paesi europei.

Esempio per tutti quello dell'Austria, addirittura censurata dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo¹⁸⁸ per via dell'accertata violazione dell'art. 9 Cedu, in materia di libertà religiosa, congiuntamente all'art. 14, con il quale si statuisce il divieto di discriminazione, nonché dell'art. 1, Protocollo 1, sul diritto di proprietà, per via della possibilità concessa dallo Stato austriaco alle confessioni religiose di essere destinatarie di due distinte forme di pubblicità: una prima del tutto autonoma e priva di alcun tipo di controllo statale, concessa ai soli gruppi "riconosciuti", ed un'altra di diverso tipo, discriminatoria perché più limitata, destinata alle comunità religiose solamente "registrate" attraverso il rilascio di una certificazione comprovante il loro carattere religioso¹⁸⁹.

In questo quadro così confuso, senza dubbio i diritti più frequentemente rivendicati dai gruppi religiosi sono quelli per lo più legati all'educazione della religione, alla gestione amministrativa degli interessi dei fedeli, all'esposizione dei simboli ed alla tutela penale del sentimento religioso.

Si tratta in ogni caso della concessione da parte del potere statale di diritti indipendenti dal singolo godimento individuale che possono essere esercitati solo in virtù di un loro esercizio collettivo¹⁹⁰, dal momento che gli interessi sottesi non sono di stretto carattere privato o particolare, ma sempre di carattere generale o di rilevanza pubblica¹⁹¹.

di fedeli che non abbiano organizzazioni regolate da speciali statuti. Per tutte, anche quindi per queste ultime, [...] vale il principio dell'eguale libertà di fronte alla legge".

¹⁸⁸ Sentenza Gütl contro l'Austria del 12 marzo 2009; Löffelmann contro l'Austria del 12 marzo 2009; Lang contro l'Austria del 19 marzo 2009 (ricor- so n. 49686/99; 42967/98; 28648/03).

¹⁸⁹ Sul tema si veda N. COLAIANNI- D. GARCIA PARDO- C. MIRABELLI, *Stato e confessioni religiose in Europa, tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1, 2009, p.151.

¹⁹⁰ Cfr. R. BOTTA, *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, su *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Aprile 2000, p. 131 ss.

¹⁹¹ Cfr. P. LILLO, *Pluralismo giuridico e libertà confessionale*, su www.statoechiese.it, Dicembre 2016, p. 6.

Va osservato che il problema del riconoscimento formale prima del 1948 non si poneva, in quanto in nessuna norma giuridica si faceva riferimento alla confessione religiosa cattolica, ma soltanto alla “Chiesa Cattolica” o alla “religione di Stato”. Gli altri gruppi religiosi a questa non aderenti venivano denominati semplicemente “culti ammessi” e disciplinati dalla Legge 1159 del 1929 (tutt’ora in vigore)¹⁹².

Dalla lettura dell’art. 2¹⁹³ della suddetta legge era infatti evidente come la locuzione “culto” non facesse particolari distinzioni tra la religione cattolica e gli altri gruppi religiosi.

Non per questo la locuzione di “culto” assumeva il medesimo significato di “confessione religiosa”. Questo perché a riconoscere la Chiesa Cattolica erano stati i Patti Lateranensi con un espresso riconoscimento in Costituzione, mentre nessun atto formale era stato previsto per gli altri gruppi religiosi (in quanto ammessi ma non riconosciuti) prima dell’entrata in vigore dell’art. 8 Cost., con il quale, per la prima volta, si fa riferimento alla “confessione religiosa”¹⁹⁴.

Per tutti i motivi sopra esposti si rendeva necessaria la creazione di criteri che potessero aiutare ad identificare i gruppi confessionali, la cui qualifica presupponesse l’esistenza di caratteri sostanziali comuni a tutti gli afferenti e la cui esclusione volesse dire limitazione in termini di libertà e benefici¹⁹⁵.

¹⁹² Tale legge disciplinava appunto “i culti”, riferendosi alle organizzazioni religiose minoritarie, che venivano regolamentate con una disciplina residuale e discriminatoria rispetto al modello concordatario.

¹⁹³ Il quale stabilisce che “*gli istituti di culti diversi dalla religione dello Stato possano essere eretti in ente morale, con decreto del presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell’Interno, uditi il parere del Consiglio di Stato e del Consiglio dei Ministri*”.

¹⁹⁴ Cfr. V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, su www.statoechiese.it Gennaio 2011, p.3.

¹⁹⁵ Cfr. V. TOZZI, *Rilievo costituzionale delle norme confessionali nel territorio italiano*, su www.statoechiese.it Novembre 2002, p. 3.

Comunemente, secondo la dottrina ecclesiasticista classica, le confessioni religiose non possono prescindere dall'elemento materiale dell'organizzazione¹⁹⁶ e da quello ideale della comunanza di fede¹⁹⁷.

È evidente però che tale presupposto non sia abbastanza esaustivo, in quanto è pur vero che tra gli elementi imprescindibili per individuare una confessione vi debba essere l'organizzazione e la plurisoggettività¹⁹⁸, ma allo stesso tempo non esistono criteri legali in grado di definirne la consistenza numerica minima per il riconoscimento pubblico.

Analogo problema si è posto per il carattere della stabilità (che secondo alcuni rappresenterebbe una diretta conseguenza nelle confessioni dotate di un numero elevato di aderenti¹⁹⁹), la quale avrebbe la funzione di garantire in modo costante ed uniforme la vita della comunità²⁰⁰.

Essa però, seppure sia un elemento naturale nelle confessioni istituzionalizzate, non è detto che invece sia presente in gruppi più piccoli, che però ugualmente esistono nella realtà sociale.

¹⁹⁶ In merito all'organizzazione delle confessioni, in dottrina vi sono due principali posizioni. Per la prima, il presupposto al fine dell'ottenimento di un'intesa con lo Stato è la presenza di una rappresentanza confessionale unitaria e omogenea, escludendo così dal riconoscimento anche le confederazioni religiose (si pensi al caso dell'Islam ad esempio). La seconda posizione invece, più aperta, ammette la possibilità di aversi rappresentanze separate che tuttavia aspirano ad esprimere gli interessi della medesima comunità religiosa, purché non in conflitto tra loro. Nel primo senso si veda N. COLAIANNI, *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Aggiornam., vol. V, Milano, Giuffrè, 2001, pag. 716; nel secondo B. RANDAZZO, *Art. 8*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, vol. I, pag. 206.

¹⁹⁷ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*. Bologna, Zanichelli 1975, p. 385 ss.

¹⁹⁸ A tal proposito il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi in merito al riconoscimento della personalità giuridica per la Congregazione Cristiana dei testimoni di Geova, in sentenza del 30 Luglio 1986 n. 1390, ha precisato come il requisito della "consistenza associativa" possa dirsi soddisfatto nel numero di 125.000 adepti, e come risulti necessaria la verifica della compatibilità con l'ordinamento dell'ideologia professata. Per maggiori approfondimenti sul caso dei testimoni di Geova si rimanda a C. MAIONI, *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, su www.statoechiese.it, n.30/2017.

¹⁹⁹ Cfr. C. MIRABELLI, *Chiese e confessioni religiose nell'ordinamento costituzionale della Repubblica federale tedesca. Spunti comparatistici*, in AA. VV. "Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico: atti del convegno Nazionale di diritto Ecclesiastico" Siena, 30 novembre – 2 dicembre 1972", Giuffrè, Milano 1973.

²⁰⁰ Cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose ed intese: contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Carucci editore, Bari 1990, p. 98 ss.

In questo contesto confuso e poco uniforme è intervenuta la Corte Costituzionale prima con la sentenza 467 del 1992²⁰¹ (con la quale ha sostenuto che le associazioni religiose non ancora riconosciute come confessioni, attraverso la stipula di un'intesa o attraverso la Legge 1159 del 1929, dovessero dimostrare il carattere religioso della loro associazione sulla base della natura dell'ente o dell'attività esercitata) e poi con sentenza n.195 del 1993, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge della regione Abruzzo 16 Marzo 1988 n. 29 (“disciplina urbanistica dei servizi religiosi”) limitatamente alle parole «*i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati dall'art. 8, terzo comma, Costituzione*»²⁰² perché di fatto discriminatoria nei confronti delle confessioni religiose prive di intesa.

In entrambi i casi, pur occupandosi di tipi d'interventi statali differenti (nel primo caso riguardanti la disciplina sul valore aggiunto e sull'imposta del reddito delle persone fisiche e nel secondo la materia urbanistica), la Corte riconosce e rivendica allo Stato una grande autonomia a proposito della libertà religiosa, la quale si esplica come diretta applicazione del principio supremo di laicità e del principio di eguaglianza, (così come positivizzato nel principio personalistico dell'art.2 della Costituzione) applicabile a tutte le confessioni, indipendentemente dalla stipula di una intesa con lo Stato, che pertanto non può essere usata come criterio discriminatorio .

Da ciò ne consegue che in capo al potere pubblico resta sempre una forma di controllo effettivo su ogni tipo di manifestazione, individuale o collettiva, del sentimento religioso (da dover in ogni luogo conciliare con l'indipendenza vantata dalle confessioni nei rispettivi ordini) ma mai il potere di poter stabile quello che è religioso e quello che invece non lo è.

Tra le pronunce sino a questo punto menzionate merita un ulteriore approfondimento la sentenza della Corte Costituzionale n. 195 del 1993.

²⁰¹ Con tale sentenza si “nega l'esistenza, anche a livello di fonti di derivazione bilaterale, di irragionevoli limiti legislativi alla sfera di applicabilità delle agevolazioni tributarie introdotte unilateralmente dallo Stato a vantaggio dell'intera categoria delle associazioni religiose in quanto tali”. Così G. FERRANDO - M. FORTINO, F. RUSCELLO., *Famiglia e matrimonio. Vol. I*, in Trattato di diritto di famiglia (a cura di) P. ZATTI, Giuffrè, Milano, 2012, p. 411.

²⁰² Sentenza Corte Costituzionale n.195 del 1993.

La vicenda prende forma a seguito della questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR per l'Abruzzo (a proposito degli artt. 1 e 5 della Legge regionale in materia urbanistica) a seguito del ricorso a questi presentato da parte della Congregazione Cristiana dei testimoni di Geova, alla quale era stata negata l'applicazione della disciplina urbanistica dei servizi religiosi per la realizzazione di un edificio di culto con la motivazione dell'assenza di stipula di Intesa con lo Stato.

La Corte nel dichiarare poi l'illegittimità della legge regionale nella parte in cui limitava la sua applicazione alle sole confessioni dotate di Intesa ha fatto di più, enunciando criteri formali ed oggettivi²⁰³ per l'identificazione della confessione religiosa in quei casi in cui appunto non fosse intervenuta una regolamentazione con lo Stato²⁰⁴, senza però riuscire a «dissipare qualsiasi timore circa la loro arbitrarietà e la malcelata attitudine selettiva»²⁰⁵.

Occorre tener presente però che tali criteri, sebbene ancora oggi utilizzati, non trovino un'applicazione immediata, dal momento che come autorevole dottrina ha sostenuto²⁰⁶, essi debbano sempre essere calati nel caso concreto per scongiurare problemi applicativi.

²⁰³ Quali quelli dei precedenti riconoscimenti pubblici, della comune considerazione e dell'analisi degli statuti ai fini di valutarne l'organizzazione. Tali criteri trovano applicazione nei casi di assenza d'intesa con lo Stato e sono, secondo dottrina, da leggersi in concorrenza e non in alternativa, altrimenti si privilegierebbe l'autoreferenzialità (attraverso l'elemento statutario) o il punto di vista dello Stato (mediante i precedenti riconoscimenti pubblici) o, infine, l'aspetto sociologico (con la comune considerazione). In tal senso B. RANDAZZO, *Art. 8, in Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. BIFULCO-A. CELOTTO- M. OLIVETTI, vol. I, pag. 200. Ancora, in riferimento al criterio sociologico della "comune considerazione", non mancano posizioni che sottolineano le difficoltà applicative di tale criterio di fronte al proliferare di nuovi movimenti religiosi, le cui caratteristiche distintive non sono ancora ben conosciute dall'opinione pubblica. Sul punto D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968, pag. 121.

²⁰⁴ In senso contrario non manca dottrina che ritiene di non dover far riferimento ai criteri delineati dalla Corte costituzionale, dal momento che l'unico elemento necessario a definire il carattere di religiosità sarebbe lo statuto. Sul punto V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in www.statoe chiesa.it, Gennaio 2011, pp. 5-6.

²⁰⁵ Cfr. M.C. FOLLIERO- A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole, Quaderno 2. I principi scritti*, Giappichelli, Torino 2013, p. 101.

²⁰⁶ Cfr. F. ONIDA, *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 1998, p. 292.

Pensiamo ad esempio al requisito della comune considerazione: questo, se interpretato in modo automatico, potrebbe ledere le credenze delle minoranza e dunque risultare inidoneo allo scopo, anche per via dell'eccessivo margine di discrezionalità.

In ogni caso tali elementi indicatori non devono però necessariamente sussistere laddove la confessione sia comunque dotata di uno statuto «dal quale ne emergono chiaramente i caratteri di religiosità»²⁰⁷.

Tutto ciò a giustificazione del fatto che quando si rimane nel campo dei diritti e delle libertà lo Stato non può che assumere un atteggiamento di rigorosa imparzialità nei confronti delle varie espressioni del sentimento religioso, individuale e collettivo.

Da ciò un differente trattamento a confessioni intesizzate non potrebbe che essere «un elemento di discriminazione nell'applicazione di una disciplina posta da una legge comune volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini»²⁰⁸.

Chiarito dunque quali siano i criteri, almeno orientativi, che ci permettano di individuare i gruppi religiosi che possano identificarsi confessionali, occorre adesso affrontare il tema del riconoscimento della personalità giuridica.

Tale problema ovviamente esula la Chiesa Cattolica dal momento che, in virtù dell'art. 7 Cost., il suo riconoscimento è già insito nella parte in cui esso afferma che

²⁰⁷ Corte di Cassazione n. 5838/1995.

²⁰⁸ Sentenza Corte Costituzionale n. 195 del 1993. Per ulteriori approfondimenti cfr. P. MONETA "L'evoluzione del diritto comune in materia religiosa nella legislazione nazionale" su www.statoechiese.it, Settembre 2010, pag. 27. Orientamento questo confermato dalla Corte anche nella successiva sentenza n. 346 del 2002, con la quale si giudica come costituzionalmente illegittimo l'art. 1 (limitatamente alle parole "i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Costituzione) della Legge Regionale della regione Lombardia n. 20 del 1992 nella parte in cui introduceva quale elemento discriminatorio, ai fini del riconoscimento di benefici per la realizzazione di edifici di culto, la stipula di un' intesa con lo Stato italiano. Per approfondimenti sul tema si rinvia, tra gli altri a: C. CARDIA, *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Convegno di Roma del giugno 2007*, Lumsa, Vita e Pensiero, Milano, 2008; G. CASUSCELLI, *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in AA.VV., *L'edificio di culto. Profili giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 1981; G. DALLA TORRE, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, in AA. VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Convegno di Roma del giugno 2007*, Lumsa, Vita e Pensiero, Milano, 2008; N. MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto, Nozioni di diritto ecclesiastico*, (a cura di) G. CASUSCELLI, 2a ed., Giappichelli, Torino, 2007.

«lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» e che «i loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi»²⁰⁹.

Orbene questione nodale dunque resta quella legata alla regolamentazione delle confessioni religiose diverse dalla Chiesa Cattolica.

Per quanto riguarda queste ultime, ad esse viene riconosciuta sia autonomia organizzativa (purché non in contrasto con l'ordinamento giuridico italiano), sia la possibilità di regolare i rapporti con lo Stato sulla base di intese²¹⁰, fermo restando il diritto all'autonomia statutaria in virtù del quale ogni formazione collettiva con carattere religioso nel momento di passaggio dalla fase iniziale spontanea a quella nella quale si struttura in maniera organizzata ha diritto di dotarsi di proprie regole attraverso la formazione di statuti²¹¹.

Inoltre il fatto che una determinata confessione non abbia concluso con lo Stato un'intesa non può divenire motivo di discriminazione, dal momento che «la differenziazione violerebbe il principio di parità di trattamento e della eguale libertà di culto così come sancito dallo stesso art. 8 Cost., recando pregiudizio all'esercizio del

²⁰⁹ Nonché confermato dall'art.1 del nuovo Accordo del 1984, il quale dichiara che: «La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa Cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del paese». Per approfondimento sul principio di distinzione degli ordini cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

²¹⁰ Sebbene il principio della regolamentazione attraverso lo strumento delle intese abbia trovato applicazione in Italia solamente a partire dalla metà degli anni ottanta.

²¹¹ Quando si parla di *statuto*, tale locuzione può avere un duplice significato. Nel primo caso, basandosi su un'interpretazione letterale e restrittiva della norma, ci si dovrebbe riferire alla disciplina organizzativa che un gruppo si dà al momento della costituzione in entità sovraindividuale ai sensi dell'art. 16 del codice civile, ed in tale caso secondo dottrina, gli statuti menzionati nell'art. 8 della Costituzione corrisponderebbero agli atti allegati all'interno della domanda per l'ottenimento della personalità giuridica agli enti morali per le confessioni acattoliche ai sensi degli articoli 2 della legge n. 1159 del 1929 e dell'art. 10 del r.d. n. 289 del 1930. Il secondo significato invece identifica gli statuti come quella normativa di base delle confessioni per identificare l'appartenenza al culto, quindi identificativo dell'appartenenza a una determinata religione. Per approfondire le diverse posizioni e il tema degli «statuti» delle confessioni religiose si rimanda a: L. MUSSELLI- C. BIANCA CEFFA, *Libertà religiosa obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017; N. COLAIANNI, *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, Treccani, 1993.

diritto fondamentale ed inviolabile a professare la propria fede religiosa stabilito dall'art. 19 Cost²¹²».

A tal proposito la Corte Costituzionale ha già chiarito in passato che «al riconoscimento da parte dell'art. 8, comma secondo della Costituzione della capacità di dotarsi di propri statuti, deve corrispondere l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissare direttamente i contenuti per legge. Escludendo, con tale autonomia istituzionale, ogni possibilità di ingerenza nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose»²¹³.

Tutto ciò premesso, è importante sottolineare come però non tutte le confessioni religiose presenti sul nostro territorio siano addivenute alla stipula di intesa con lo Stato, contribuendo così alla costruzione, dal punto di vista politico, di una situazione di “cantiere senza progetto”²¹⁴ all'interno del quale ci sono più soggetti in gioco: la Chiesa Cattolica, le confessioni dotate di intesa e quelle che ne sono prive²¹⁵.

²¹² Sentenza Corte Costituzionale n. 366/2002.

²¹³ Sentenza Corte Costituzionale n. 43 del 1988.

²¹⁴ Così P. NASO-B. SALVARANI (a cura di), *Un cantiere senza progetto. L'Italia delle religioni*, Rapporto 2012, Emi, Bologna 2012, p. 50 ss.

²¹⁵ Che inevitabilmente subiscono un trattamento di sfavore e un maggior numero di controlli, tra i quali si ricorda l'approvazione governativa delle nomine dei con la precisazione che “nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti compiuti da tali ministri se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa”, la vigilanza dell'attività dell'ente al fine di accertare che tale attività non sia contraria all'ordinamento giuridico e alle finalità dell'ente medesimo, la facoltà di prestare assistenza religiosa nei luoghi di cura e di ritiro presso le Forze armate, gli istituti penitenziari o sulle esenzioni dal servizio militare.

CAP IV
LE NUOVE TENSIONI.
IL CASO UAAR TRA ESECUTIVO E GIUDIZIARIO

4.1 PREMESSA

L'Unione degli atei agnostici razionalisti italiani (UAAR) è un'associazione non riconosciuta iscritta all'albo delle associazioni di promozione sociale, con finalità di ricerca etica e spirituale e priva del carattere confessionale.

Al pari di altre associazioni filosofiche o agnostiche l'associazione agnostica e razionalista non ha avuto accesso alla stipula dell'intesa con lo Stato, non perché ritenuta inadatta a rappresentare le esigenze di una parte di popolazione, quanto piuttosto per un problema di qualificazione giuridica, non potendo essere annoverata tra le confessioni religiose per via dell'indiscussa assenza del carattere confessionale¹.

Questo il punto di partenza (e forse di arrivo) per prepararsi ad affrontare l'insidiosa vicenda di cui trattasi.

Il riconoscimento di gruppi aconfessionali non è però un problema recente e lo dimostra il fatto che è stato affrontato più volte, sebbene sotto diversi profili, anche dalla Corte Costituzionale, la quale già in passato si è occupata di definire criteri utili all'identificazione di un gruppo quale confessione religiosa² e gli ambiti di tutela di azione riconosciuti a tali formazioni sociali al fine di favorire l'esercizio delle libertà individuali del singolo.

L'evoluzione della giurisprudenza sul tema della tutela della libertà religiosa fa emergere un percorso diversificato in quanto da un lato non manca di garantire forme

¹ Sulla ricostruzione della vicenda giudiziaria dell'UAAR si vedano: N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in www.rivistaaic.it, Giugno 2013, p. 13; Cfr. M. CANONICO, *La disciplina dei rapporti tra lo Stato e l'istituto buddista italiano Soka Gakkai*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n. 1 anno 2018, p. 1291.

² Esempio potrebbe essere la sentenza 19 aprile 1993 n.195, con la quale la Consulta, nel riaffermare il principio per cui non può essere sufficiente (nel caso di specie a fini tributari) la qualificazione che un'associazione dia di sé come confessione di carattere religioso, forniva alcuni indici, sebbene non esaustivi, utili al fine di un oggettivo riconoscimento delle realtà confessionali. Si ricorda che il caso sottoposto alla Corte Costituzionale era la richiesta, poi accolta, d'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della Legge Regionale abruzzese n. 29/1988, con il quale si garantiva l'erogazione di alcuni contributi in materia urbanistica alle sole confessioni religiose dotate di intesa con lo Stato ex art. 8, comma 3, Costituzione. Per ulteriori approfondimenti sulla sentenza n. 195/1993 si veda A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, IV ed., Giuffrè, Milano, 2014, pag. 91.

di tutele e i riconoscimenti per esigenze religiose³, dall'altro però evidenza difficoltà nell'individuazione di forme di garanzia costituzionale per coloro che pur qualificandosi come atei sono egualmente portatori di bisogni, al pari dei fedeli.⁴

La questione nodale dello studio qui affrontato non è dunque solo l'analisi delle vicende che hanno riguardato il c.d. "caso dell'UAAR" (e che in ogni caso da qui a breve saranno esaminate in dettaglio), quanto piuttosto il problema della nozione di "religioso" che ne è la base, nonché la competenza a definirlo⁵.

Un dato però rimane certo: al di là del risultato ottenuto, all'UAAR va senza dubbio il merito di aver paradossalmente "salvato le religioni", avendo prodotto l'effetto di aprire spazi politici di confronto tra lo Stato e le confessioni religiose⁶, nonché di aver, anche se soltanto implicitamente, accenso i riflettori sull'aspetto più vulnerabile della secolarizzazione dello stato moderno, cioè la sua incompletezza culturale, la sua valenza prevalentemente politico-istituzionale ma non antropologica⁷.

Ed è questo il motivo per cui risulta a maggior ragione utile lo studio e l'analisi della vicenda degli Atei e Agnostici Razionalisti Italiani, non soltanto al fine

³ Sul tema cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Bari, 2010, p.70 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *L'approvazione delle intese ex art.8,3 comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova "stagione"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, p. 401.

⁴ P. FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Aprile 2011, p. 101.

⁵ Sul problema della qualificazione dell'UAAR di vedano: S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'UAAR: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, su www.statoecliese.it, n.4/2014; A.S. MANCUSO, *L'attuazione dell'art.8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, su www.statoecliese.it, Febbraio 2010; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Carucci editore, Bari 1990, p. 87; D. BILOTTI, *L'unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti italiani (UAAR), membro associato dell'International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Costituzione*, su www.statoecliese.it, luglio 2011; E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in www.statoecliese.it, Settembre 2014.

⁶ Così P. CONSORTI, *1984 – 2014: le stagioni delle intese e la "terza età" dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014/1, pag. 91.

⁷ Così M. RICCA, *Una modesta proposta. Intese estese e libertà d'intendersi*, in *CALUMET – intercultural law and humanities review*, novembre 2016, pag. 30, il quale intravede nella denuncia al sistema delle intese portata avanti dall'UAAR, un effetto sociale e culturale, in quanto assicurare spazi "protetti" e corsie "dedicate" per l'azione e la comunicazione a favore dei soggetti confessionali significa supportare la diffusione sociale delle idee di matrice religiosa.

dell'inquadramento degli atti governativi⁸ in merito alla scelta dell'apertura delle trattative per la stipula di intesa ex art. 8, terzo comma, Cost⁹, quanto piuttosto per la risoluzione del problema di cui esso è il riflesso, ovvero l'individuazione di nuovi strumenti in grado di garantire la libertà religiosa costituzionalmente positivizzata, oggi assenti, almeno per quanto riguarda l'ordinamento italiano¹⁰.

⁸ Sull'obbligo del Governo per l'apertura delle trattative, salvo il raggiungimento dell'accordo, parlano N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo allo studio dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, 195 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno, 1993, 108 ss.; G. CASUSCELLI - S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pub.*, VIII, Torino, 1993, 530 ss.

⁹ Sulla teorizzazione di un vero e proprio dovere di trattativa, si veda P. BARILE, *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1952, 342 ss.

¹⁰ A tal proposito si segnala, nell'ambito della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, l'introduzione di un nuovo strumento volto a migliorare il dialogo e la salvaguardia di libertà trasversalmente garantite, come quella religiosa: il nuovo Protocollo Addizionale CEDU n. 16, entrato in vigore il 1 Agosto 2018, quale meccanismo per assicurare la cooperazione tra le Corti nazionali attraverso l'istituzione di una giurisdizione consultiva basata sul rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art.267 TFUE.

Spinta che ha portato alla formulazione di tale nuovo procedimento è stata l'insoddisfazione crescente avverso il difficile funzionamento della Corte EDU, messo in discussione dall'enorme quantità di ricorsi ricevuti, che oltre a rallentare l'azione dei giudici, hanno altresì comportato l'effetto della violazione di uno dei diritti fondamentali posti a cardine della Convenzione: quello dell'equo processo, così come stabilito dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU. Il Protocollo addizionale 16, nel suo art. 1 prevede che: *“Le più alte giurisdizioni di un'Alta Parte contraente, designate conformemente all'articolo 10, possono presentare alla Corte delle richieste di pareri consultivi su questioni di principio relative all'interpretazione o all'applicazione dei diritti e delle libertà definiti dalla Convenzione o dai suoi protocolli”*. Mentre il successivo art. 10 aggiunge invece che *“Ciascuna Alta Parte contraente della Convenzione indica, al momento della firma o del deposito del proprio strumento di ratifica, di accettazione o di approvazione, per mezzo di una dichiarazione indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, quali autorità giudiziarie nomina ai fini dell'articolo 1, paragrafo 1, del presente Protocollo. Tale dichiarazione può essere modificata in qualsiasi momento nello stesso modo”*. Occorre precisare che tale tipo di ricordo è improntato al modello incidentale, in quanto la Corte che presenta domanda può richiedere un parere consultivo soltanto nell'ambito di un giudizio pendente dinanzi ad essa, fermo restando in ogni caso l'obbligo di motivazione del parere. Parte più interessante del Protocollo rimane il fatto che questi lasci alle parti contraenti la scelta circa l'individuazione delle “più alte giurisdizioni nazionali” che potranno farne uso. Per quanto riguarda l'Italia, ora nel progetto di legge al vaglio del Senato della Repubblica, si annoverano, tra gli organi legittimati ad agire a mezzo dell'art. 1 protocollo 16: la Suprema Corte di Cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei Conti e il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Sicilia, specificando però che “la Corte Costituzionale può provvedere con proprio regolamento sull'applicazione del Protocollo (...) in conformità agli art. 14,1 e 22,2 della Legge 11 Marzo 1987 n.53, rendendo così pertanto tale organo autonomo nella scelta di divenire soggetto agente. In fine, per evitare comunque un sovraffollamento di ricorsi, è stato previsto un filtro sull'ammissibilità delle domande pervenute attraverso la valutazione preventiva di un collegio formato da 5 giudici della Grande Camera, tra i quali obbligatoriamente deve esserci quello eletto per il Paese cui appartiene l'autorità richiedente parere consultivo. Rimane a questo punto lecito chiedersi

4.2 L'UNIONE DEGLI ATEI AGNOSTICI RAZIONALISTI ITALIANI (UAAR) E LE SUE ATTIVITÀ

Nell'ambito della tutela della libertà religiosa negativa (intesa quale libertà di non credere), emblematica appare dunque la vicenda dell'UAAR, sia per i profili di interesse generale, quali ad esempio la tutela giuridica di un gruppo non confessionale, sia per le implicazioni di più ampio spettro che il caso specifico ha posto in rilievo.

L'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti italiani) è nata di fatto nel 1987 e si è costituita con atto notarile del 1991 come associazione non riconosciuta. Oggi è priva di personalità giuridica, e a partire dal 2007, opera come associazione di promozione sociale¹¹ con finalità di ricerca etica e spirituale¹². Essa si qualifica come

quale sia dunque il tratto distintivo di tale ricorso rispetto quello già esistente di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Caratteristica del Protocollo 16 è il non essere vincolante da parte della corte nazionale che lo ha richiesto. Scopo infatti del nuovo tipo di ricorso non è l'aggiunta di un ulteriore grado di influenza all'attuale sistema di giustiziabilità già multilivello, quanto piuttosto "solamente" quello di migliorare il dialogo tra le Corti, al fine di un "dialogo virtuoso" che assicuri l'effettività della tutela dei diritti umani.

Dialogo che soltanto la prassi potrà dirci se realizzato, tenendo pur sempre presente che il giudice nazionale in ogni caso resta vincolato nell'interpretazione alle sole sentenze della Corte di Strasburgo e non a tale tipo di parere, motivato e non vincolante, che in ogni caso non esclude un parallelo ricorso individuale ex art.34 CEDU. Per maggiori approfondimenti si rimanda a: F. BUFFA, *Il protocollo 16 addizionale alla Convenzione è pronto per entrare in vigore*, su www.questionegiustizia.it, 2 Maggio 2018; D. MARTIRE, *Il protocollo n.16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali entra finalmente in vigore*, su www.diritticomparati.it, 16 Aprile 2017.

¹¹ Le Aps sono disciplinate dalla Legge n. 383/2000 e sono associazioni con lo scopo di svolgere attività con fine sociale per gli associati e per i terzi. Rientrano nella grande categoria del *non profit* e ad esse sono attribuite diverse agevolazioni, tra le quali ad esempio il 5x1000. Sul tema si veda A. SANTUARI, *Le organizzazioni Non profit*, Cedam, Padova, 2012. Sul profilo ecclesiasticistico si veda invece: P. CAVANA, *Verso nuove forme di organizzazione religiosa nell'ordinamento italiano: le associazioni di promozione sociale con «finalità di ricerca etica e spirituale»*, in *Dir. eccl.*, 2003. Si precisa altresì che anche la regolamentazione delle associazioni di promozione sociale è stata travolta dalla recente riforma del terzo settore, introdotta con d.lgs. n. 112 del 2017 e n. 117 del 2017, recanti rispettivamente la "Revisione della disciplina in materia di impresa sociale" e il "Codice del Terzo settore". Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a: P. CONSORTI – L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2018; B. PAGAMICI, *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Primiceri Editore, Padova, 2017; S. BERETTA, *Manuale operativo delle associazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.

¹² Inoltre, dall'analisi dello statuto risulta che l'UAAR qualificandosi come «organizzazione filosofica non confessionale» (richiamando inevitabilmente la definizione dell'art. 17 TFUE), 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, il cui riferimento costituzionale non è pertanto l'art. 8, quanto piuttosto gli art. 18 e 19 Cost. Inoltre, nel 1994 l'Uaar ha deliberato la sua partecipazione, in qualità di membro associato,

associazione filosofica non confessionale, democratica ed aperta¹³ e si avvale prevalentemente di attività prestate in forma volontaria, libera e gratuita dei propri soci per il perseguimento dei fini istituzionali¹⁴.

Gli scopi perseguiti, così come elencati nell'art. 3 dello statuto costitutivo, mirano prevalentemente alla tutela dei diritti civili degli atei contro ogni forma di discriminazione, all'affermazione del principio di uguaglianza e al rafforzamento della laicità dello Stato¹⁵

Detta associazione, ed è questo il fulcro della vicenda, sta da anni tentando la strada della stipula di intesa con lo Stato ex art. 8, comma 3 Cost., sebbene tale possibilità, come si avrà modo di vedere in seguito, le sia stata sempre negata a causa dell'assenza di una natura religiosa e confessionale in capo all'associazione¹⁶.

Tuttavia la stipula di intesa non è l'unica battaglia che l'UAAR ha intrapreso al fine della tutela dei soggetti atei, sebbene questa rifletta, dietro la richiesta di modifica degli articoli 7 e 8 della Costituzione (ritenuti in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione

alla *International Humanist and Ethical Union* (IHEU), un'organizzazione internazionale che vanta oltre 100 associazioni affiliate di carattere laico e ateo e rappresenta milioni di persone che non credono nell'esistenza di Dio, qualificandosi come l'unica associazione italiana in grado di rappresentare le ragioni dei cittadini atei ed agnostici, da www.uaar.it.

¹³ Art. 1, punto 2 dello statuto costitutivo, su <https://www.uaar.it/uaar/statuto>

¹⁴ Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto, costituiscono valori fondanti di detta associazione: l'eudemonismo; la razionalità; il laicismo; l'autodeterminazione; il rispetto dei diritti umani; la democrazia; il pluralismo; l'uguaglianza; la valorizzazione delle individualità; le libertà di coscienza, di espressione e di ricerca; l'acquisizione della conoscenza attraverso il metodo scientifico; il principio di pari opportunità nelle istituzioni per tutti i cittadini, senza distinzioni basate sul sesso, sull'identità di genere, sull'orientamento sessuale, sulle concezioni filosofiche o religiose, sulle opinioni politiche, sulle condizioni personali e sociali. Su <https://www.uaar.it/uaar/statuto>.

¹⁵ In modo particolare attraverso la diffusione di una corrente laica, razionale e areligiosa dell'esistenza, in grado di affermare il diritto di ogni soggetto a compiere in autonomia le scelte relative alla sessualità, alla riproduzione, (comprese quelle sulla interruzione volontaria della gravidanza); a stringere unioni familiari legalmente riconosciute, senza distinzioni di sesso, e a recedere dalle stesse; a determinarsi liberamente sulla propria fine vita; sostenere la libertà della ricerca scientifica, filosofica ed artistica; operare perché tali diritti e libertà trovino piena sanzione ed effettiva garanzia. Così art. 3, punto 1, lettera c) dello Statuto.

¹⁶ Sulla ricerca dell'UAAR di stipulare intesa cfr. D. BILOTTI, *L'unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8 Cost.*, in www.statoechiese.it, Luglio 2011.

nonché con i Trattati europei e con quello di Lisbona in particolare), una più profonda ricerca volta ad ampliare il concetto stesso di libertà religiosa¹⁷.

Battaglia che oggi può ritenersi in parte raggiunta grazie al riconoscimento di una serie d'iniziative promosse dall'associazione atea e diffuse non soltanto a livello locale, ma anche nazionale. Esempio per tutti l'avvio, a partire dal mese di ottobre del 2009 presso l'ospedale Le Molinette di Torino, di un progetto di assistenza morale non confessionale nei luoghi di cura per i pazienti non credenti atei o agnostici, in applicazione del principio di libertà religiosa così come esplicitato nell'art.19 della Costituzione¹⁸.

La convenzione stipulata qualifica l'assistenza morale non confessionale come un aiuto competente e accurato fornito agli individui atei e agnostici che, all'interno del nosocomio, s'interrogano sulle domande esistenziali, come il senso della malattia, della vita e della morte. In tal modo l'assistenza non confessionale è assimilata, dal punto di vista giuridico, all'assistenza religiosa, in quanto le convinzioni non confessionali rappresentano egualmente l'estrinsecazione della libertà di religione protetta dall'articolo 19 della Costituzione, per il cui effetto «l'assistenza morale agli atei e agli agnostici dev'essere considerata come parte integrante dell'assistenza sanitaria generale»¹⁹.

¹⁷ Cfr. il *Memorandum* con le proposte formulate dall'UAAR in occasione dell'Audizione del 22 ottobre 2002, presso la Commissione Affari costituzionali della Camera sul ddl A.C. 2531, in cui si afferma che “se i non credenti hanno gli stessi diritti dei credenti, allora le organizzazioni in cui si associano devono giocoforza avere gli stessi diritti delle confessioni religiose in cui si riuniscono i credenti”.

¹⁸ Si ricorda infatti che la Legge 23 Dicembre 1978 n. 833, riguardante l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, all'art. 38 sancisce che “*presso le strutture di ricovero del Servizio Sanitario Nazionale è assicurata l'assistenza religiosa nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza dei cittadini*”. Eppure, mentre però non sono mancate sottoscrizioni tra strutture sanitarie e confessioni religiose (sebbene sempre dotate d'intesa), nulla è stato invece statuito per il sostegno morale dei non credenti. Per approfondimenti si vedano: A. VALSECCHI, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5a ed., Giappichelli, Torino, 2015; G. GIOVETTI, *Commento a margine delle più recenti intese regionali di disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2003; G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2001.

¹⁹ Nel 2010 il servizio è stato esteso allo IEO di Milano, nel 2011 al CTO e al Maria Adelaide di Torino, nel 2013 all'ospedale di Cona (Ferrara) e al San Camillo-Forlanini di Roma, nel 2014 all'ospedale Careggi di Firenze.

I successi ottenuti dall'UAAR hanno dunque contribuito ad una sua larga diffusione su tutto il territorio nazionale, prima mancante anche a causa della scarsa organizzazione che caratterizzava la struttura associativa, che invece oggi ha cominciato a strutturarsi in modo capillare attraverso l'apertura di molteplici circoli²⁰ per diffondere i messaggi di laicità ed eguaglianza, anche attraverso l'organizzazione di numerose campagne²¹ finalizzate all'affermazione e promozione delle finalità dell'associazione e contestualmente alla raccolta di fondi necessari per finanziare le suddette campagne. Si ricordano ad esempio le affissioni di manifesti²² o slogan sugli

²⁰ Come da art. 12 dello Statuto costitutivo dell'UAAR, i cui primi quattro punti statuiscono che i circoli sono ramificazioni territoriali che rappresentano l'UAAR a livello provinciale, nonché presso tutti i comuni della provincia della quale riuniscono i soci. Essi prendono il nome dal capoluogo provinciale. Svolgono la loro attività adoperandosi per il perseguimento degli scopi dell'UAAR sul territorio di propria competenza. Sono di norma costituiti dal Comitato di coordinamento laddove vi sono almeno dieci soci dell'associazione residenti nella medesima provincia e che la loro costituzione dev'essere autorizzata dal Comitato di coordinamento, ed eseguita tramite un responsabile nominato dallo stesso Comitato di coordinamento.

²¹ Fra le iniziative che hanno riscosso maggiore successo si ricorda la campagna istitutiva dello strumento dello "sbattezzo", il quale rappresenta oggi per l'UAAR il motore principale della sua azione di propaganda, a partire dall'emanazione del Decreto Generale della Conferenza Episcopale Italiana del 30 ottobre 1999 recante "*Disposizioni per la tutela del diritto alla buona fama e alla riservatezza*", con cui per la prima volta viene riconosciuto il diritto di poter richiedere la correzione dell'iscrizione nei registri battesimali. Con tale campagna l'UAAR sta cercando di ottenere valore legale alla volontà di non essere considerati più cattolici, attraverso l'istituzione di uno strumento legittimo quale lo sbattezzo, così come confermato dalla delibera del 13 Settembre 1999 del Garante sulla protezione dei dati personali, con la quale ha dichiarato non cancellabile il sacramento del battesimo, ma comunque possibile un'annotazione sul registro dei battezzati dei soggetti che non vogliono più appartenere alla chiesa Cattolica. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano in materia, i riferimenti sono la Legge n.675/1996 in materia di dati personali, nonché il D.Lgs. n.196/2003 che l'ha sostituita. Per approfondimenti a riguardo si vedano: G. BONI, *Tutela rispetto al trattamento dei dati personali tra sovranità dello Stato e sovranità della Chiesa cattolica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2001; V. PIGNEDOLI, *Privacy e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2001; M. C. RUSCAZIO, *Lo 'sbattezzo', tra libertà religiosa e norme implicite. Spunti di diritto comparato*, su www.statoechiese.it, n. 3/2018.

²² Ultimo successo giudiziario in ordine di tempo ottenuto dall'UAAR è rappresentato dalla recentissima sentenza del 4 Marzo 2019 n. 174 del Tribunale Amministrativo Regionale Liguria, il quale, chiamato a pronunciarsi in merito al ricorso avanzato dall'unione degli Atei contro il Comune di Genova (che gli aveva imposto la modifica contenutistica di un bozzetto per un manifesto pubblicitario inerente alla campagna di informazione "pro vita" relativa all'obiezione di coscienza in materia sanitaria, perché ritenuto "lesivo della libertà di coscienza individuale nonché del rispetto e della tutela dovuta ad ogni confessione religiosa, a chi la professa e ai ministri di culto"), ha accolto il ricorso ritenendo il manifesto pubblicitario non lesivo dell'integrità della persona, né tale da incitare all'odio nei confronti della religione cattolica o delle donne. Nella decisione dei giudici amministrativi viene inoltre sottolineato come il messaggio diffuso dall'UAAR abbia un mero scopo informativo, e sia inidoneo a ledere la professionalità dei medici obiettori.

autobus e nelle metropolitane per le raccolte fondi a sostegno di azioni atte a garantire la laicità scolastica, l'introduzione del testamento biologico o il rifiuto avverso l'accanimento terapeutico.

Delineati i tratti distintivi dell'associazione UAAR e le attività da questa promosse, bisogna ora calarla all'interno della variegata e peculiare realtà italiana per comprendere quale sia stata l'origine della vicenda che ha dato avvio al tormentato caso giudiziario che l'ha vista protagonista, conclusosi (almeno per quanto riguarda il diritto interno) con sentenza 52/2016 della Corte Costituzionale.

A questo punto, per una più profonda comprensione dell'intera vicenda appare opportuno soffermarsi su principi cardini su cui poggia l'ideologia dell'associazione ovvero sui concetti di *ateo* e *agnostico razionalista*, locuzioni quasi sempre accomunati nel senso comune, ma che nascondono invece specifiche peculiarità.

Chi infatti si professa agnostico²³ sostiene l'impossibilità di conoscere (anche attraverso l'uso di qualsiasi mezzo) la verità sull'esistenza di Dio e delle altre forze divine o comunque soprannaturali.

Nel caso di specie non si esclude né si ammette la possibilità che ci siano esseri trascendenti, ma semplicemente si decide di sospendere il giudizio in merito a tale questione, proprio in virtù dell'impossibilità di arrivare ad una risposta certa.

Per alcuni²⁴ essi non rappresentano una posizione alternativa né agli atei né ai fedeli devoti, ma fungono piuttosto da posizione accessoria alle comuni convenzioni sulle religioni, dal momento che un individuo che si professa agnostico può essere allo stesso tempo ateo o credente²⁵.

²³ Che letteralmente indica "chi non conosce", parola utilizzata per la prima volta nel 1869 dal biologo inglese Thomas Huxley nella sua propaganda a difesa delle teorie evoluzionistiche di Charles Darwin alla fine del XIX secolo.

²⁴ Cfr. R. DAWKINS, *L'illusione di Dio. Le ragioni per non credere*, Mondadori, Milano, 2007.

²⁵ Generalmente si individuano quattro diverse tipologie di agnostici: il *credente agnostico*, ossia quell'individuo che crede almeno in un Dio e ne ritiene per certa l'esistenza pur non provandola; il *credente agnostico*, che pur credendo ad una o più divinità è consapevole del fatto che la loro esistenza non si possa provare scientificamente; l' *ateo agnostico*, ossia colui che non crede ma che non è in grado di dire se il mondo trascendente esista o meno ; ed infine l' *ateo agnostico*, figura rappresentativa di coloro che non credono e sono certi che non esiste prova alcuna dell'esistenza di Dio.

L'agnosticismo non ha origini recenti, ma anzi già nell'antica Grecia la corrente filosofica dei sofisti diffondeva l'idea di un relativismo conoscitivo e morale basato sull'impossibilità per l'uomo di conoscere alcune verità assolute, come ad esempio l'esistenza delle divinità.

Esso inoltre è legato alla consapevolezza che la ragione e l'esperienza umana risultano essere molto più limitate rispetto all'unica certezza esistente: la conoscenza scientifica. Non per questo l'agnosticismo va confuso con il vicino scetticismo, dal momento che la scelta di non pronunciarsi sull'esistenza di Dio dipende non da una sfiducia immotivata nella ragione umana, ma bensì solo dalla consapevolezza dei limiti di quest'ultima nel garantire conoscenze affidabili²⁶.

Significato diverso è invece quello di *ateismo*, parola di per sé indeterminata e relativa se non letta in combinato disposto con le diverse rappresentazioni del religioso²⁷, utilizzata per individuare la negazione esplicita dell'esistenza di Dio ed accompagnata comunemente dalla confutazione delle prove addotte alla dimostrazione dell'essenza del divino²⁸.

Oggi è possibile anche parlare di “religioni atee”²⁹ a proposito di quelle fedi che non concepiscono l'idea di Dio come un supremo creatore, sebbene professino valori comuni alle religioni tradizionali, proprio a dimostrazione del fatto che non può esistere una definizione assoluta di ateismo da poter calzare indistintamente³⁰, sebbene poi la

²⁶ Cfr. E. LECALDANO, *Senza Dio*, Il Mulino, Bologna, 2015, p. 17.

²⁷ La dottrina cattolica distingue gli *atei teorici*, cioè coloro i quali negano teoreticamente l'esistenza di Dio, e gli *atei pratici*, che invece conducono la loro vita come se Dio non esistesse.

²⁸ Esso non deve necessariamente essere inteso in senso ideologico, in quanto può essere lo strumento ideale per diffondere la tolleranza e l'autonomia morale, come sosteneva Pierre Bayle, per il quale: “è meglio essere atei piuttosto che idolatri e superstiziosi, è meglio non avere una religione, piuttosto che una cattiva religione”. Sul tema cfr. M. GEUNA - G. GORI, *I filosofi e la società senza religione*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 41.

²⁹ In riferimento soprattutto a confessioni come il buddismo, lo jainismo o il taoismo, tutte caratterizzate dall'assenza di un Dio, ma anche dalla presenza di un'etica basata su quei valori umani volti al bene. Tutte queste religioni pongono l'uomo al centro dell'universo, quasi in una versione laica che passa e si sviluppa attraverso la razionalità umana. Sul tema cfr. P. CALZONA, *Homo stupidens. Una disamina storico-antropologica sull'uomo e sulla religione*, ed. Meligrana, Tropea, 2014, pag. 100 ss.

³⁰ Cfr. D.C. DENNET, *Rompere l'incantesimo. La religione come fenomeno naturale*, Cortina, Milano, 2007.

pratica abbia dimostrato che le norme pattizie presenti nel nostro ordinamento sono più propense ad accogliere modelli di religiosità che (per quanto eterogenei tra loro) conservano una costante: presuppongono un “terzo polo oltre il mondo e l’uomo”³¹ e fanno sì di ricalcare le caratteristiche della religione cattolicaa riguardo la personificazione di Dio³².

Non a caso pertanto si assiste alla diffusione di nuove forme di ateismo, derivanti dalla frantumazione della concezione originaria, che si contrappongono alle religioni tradizionali, accusate di fare un “uso terroristico della fede”³³, come ad esempio l’*ateismo semantico* (di coloro i quali individuano la mancanza del problema dell’individuazione di Dio), quello *pratico*, improntato alla celebrazione della vita come se Dio non esistesse, *speculativo*, attraverso il quale si afferma che anche nell’ipotesi in cui Dio non esistesse, ciò non influenzerebbe in alcun modo i comportamenti umani, ed in fine quello *devoto*, che comporta una ripresa dei valori occidentali fondamentali come democraticità ed uguaglianza.

³¹ Così P. FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in www.statoechiase.it, Settembre 2016, pp. 11-12.

³² Pensiamo alle critiche diffuse a seguito della stipula di intesa con la religione buddista, da molti non condivisa a causa dei caratteri eccessivamente eterogenei di tale culto rispetto a quelli delle religioni tradizionali, nonché guardata con sospetto anche a causa della paura e del senso d’insicurezza che negli ultimi anni si sta diffondendo in tutto il mondo, a seguito della diffusione del terrorismo di matrice fondamentalista religiosa, che spingono, anche in Europa, istituzioni e cittadini a chiedere misure di sospensione o di forte limitazione delle facoltà promananti dal diritto di libertà religiosa. In tal senso F. FRENI, *L’iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, su www.statoechiase.it, n. 30 del 2018. Per maggiori approfondimenti sul tema di rimanda a A. MADERA, *Quando la religione si interseca con la tutela di genere: quale impatto sulle dinamiche dell’accoglienza?*, (prime osservazioni a margine di Cass., sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152), su www.statoechiase.it, n. 14 del 2018; AA. VV., *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, (a cura di) F. DAL CANTO - P. CONSORTI - S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016; N. FIORITA - P. CONSORTI, *La libertà religiosa nell’era della sicurezza*, il Mulino, Bologna, 2016. In merito alle vicende attorno alla stipula dell’intesa con la confessione buddista si rinvia invece a S. ANGELETTI, *Brevi note di commento all’Intesa con l’Unione Buddhista Italiana*, in *Dir. eccl.*, 2001, 3; ID, *La nuova intesa con con l’Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in A. TALAMANCA - M. VENTURA (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Giappichelli, Torino, 2009.

³³ Cfr. G. FILORAMO, *Religione e religioni*, Egea, Milano, 2014, p. 19 ss.

4.3 LA RICHIESTA DI ACCESSO ALL'INTESA EX ART. 8, COMMA 3, COST.

L'esordio del "caso UAAR" ha avuto origine, sul finire degli anni novanta, dal rifiuto opposto dal Governo (e comunicato per mezzo di nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio³⁴) alla richiesta avanzata dall'Unione degli Atei e Razionalisti di avvio delle trattive per la stipula di un'intesa con lo Stato.

Tale diniego era stato motivato dalla considerazione che, sebbene l'art. 8 Cost. «intendesse favorire ed agevolare l'esercizio del diritto collettivo di libertà religiosa», non era possibile estendere lo strumento dell'intesa con lo Stato (ai sensi del terzo comma) a quelle associazioni prive della natura religiosa e confessionale³⁵.

Suddetta risposta era stata però prontamente impugnata dall'associazione con ricorso straordinario al Capo dello Stato per chiederne l'annullamento (nonché la conseguente ammissione al tavolo delle trattative) e motivata in via principale dalla mancanza di deliberazione del Consiglio dei Ministri, richiesta obbligatoriamente ex art. 2, comma 3, lett. 1) della Legge 400/1988³⁶.

L'UAAR nel ricorso al Presidente della Repubblica aveva sostenuto che in realtà il proprio statuto fosse stato travisato, in quanto non soltanto gli scopi sociali in esso contenuto erano religiosi, ma che ogni adesione all'associazione presupponesse comunque una precisa scelta religiosa, sebbene intesa in senso negativo.

L'ateismo infatti, come sostengono tutt'ora gli associati all'UAAR, nasce dalla ricerca e dall'indagine su Dio e culmina con una risposta negativa³⁷ che è pur sempre una risposta.

³⁴ La richiesta venne respinta nel 1996 con una semplice "missiva" del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (protocollato DAGL 1/2. 5/4430/23 e comunicato all'UAAR con lettera del 20 febbraio 1996).

³⁵ Atto protocollato DAGL 1/2.5/4430/23 e comunicato all'Uaar con lettera datata 20 febbraio 1996.

³⁶ Il ricorso infatti si basava su di un vizio procedurale, a casusa dell'assenza della previa deliberazione del consiglio dei Ministri, che nel caso di specie era mancata. Si precisa infatti che ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. 1) della Legge 400/1988 "Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri: 1) gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione".

³⁷ Si rileva infatti che caratteristica comune ad ogni forma di ateismo è la negazione dell'esistenza di esseri trascendenti rispetto al mondo razionale e che all'opposto invece elemento caratterizzante di ogni forma di religiosità è la credenza in entità esterne all'esperienza sensoriale. Dunque, convinzioni

Nel corso di tale procedimento il Consiglio di Stato, intervenuto in via consultiva³⁸, confermò sotto il profilo procedurale quanto eccepito dall'Associazione ricorrente, ovvero che il diniego di accesso alle trattative dovesse necessariamente essere deliberato dal Consiglio dei Ministri, così che il ricorso straordinario al Capo dello Stato non poté che concludersi con l'accoglimento delle doglianze della ricorrente e contestuale annullamento per incompetenza della nota a firma del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio³⁹, al quale però non seguì l'apertura delle trattative⁴⁰.

Il prosieguo fu caratterizzato da una lunga fase di stallo, contrassegnata dallo scambio di note e di nuove richieste di accesso, conclusasi con un diniego formale della Presidenza del Consiglio dei ministri⁴¹ (previa delibera del Consiglio dei ministri), con il quale, recependo il parere dell'avvocatura generale dello Stato, si era deciso di respingere la richiesta di avvio alle trattative per stipulare intesa con lo Stato, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa, (intesa quale «fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone, che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale»)⁴² in quanto l'associazione atea, «seppure ammessa al libero esercizio in qualsiasi forma, individuale e associata, purché non integrante riti contrari al buon

divergenti, che si muovono però da un oggetto comune e che “si contendono la medesima porzione di coscienza”. Così C. CARDIA, *Ateismo e libertà religiosa*, De Donato editore, Bari, 1973, p.30.

³⁸ Con parere n. 3048 del 29 ottobre del 1997, il Consiglio di Stato asseriva la violazione dell'art. 2 della Legge n.400/1988, secondo il quale gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose per la stipula di intesa, devono necessariamente essere sottoposti alla previa delibera del Consiglio dei Ministri, assente nel caso di specie.

³⁹ Il ricorso fu accolto sulla scorta del rilievo, tra le altre motivazioni, che “gli atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione” sono soggetti, per legge, a deliberazione del Consiglio dei Ministri, cui spetta il compito di esprimersi con atto motivato sul diniego di avviare le trattative.

⁴⁰ Si precisa che dopo aver ottenuto l'annullamento del primo atto di diniego l'Unione cercò di ottenere l'avvio delle trattative mediante richiesta di un intervento sostitutivo della magistratura amministrativa, che fu però dichiarato inammissibile. Così S. BERLINGO', *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in www.statoechiese.it, febbraio 2014, p.6.

⁴¹ In data 5 dicembre 2003 e protocollato USG/5140/03. I.6.7.

⁴² Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2003. Sull'argomento si veda M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in www.statoechiese.it, Ottobre 2016, pag. 7, per il quale “la definizione di confessione religiosa adottata nel menzionato provvedimento non risulta del tutto esatta laddove richiede, assieme al requisito della struttura istituzionale, l'esistenza di una organizzazione interna della collettività, che al contrario l'art. 8, secondo comma, Costituzione prevede come mera facoltà, e non obbligo, in capo alle confessioni acattoliche”.

costume (articolo 19 della Costituzione), non poteva però essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'articolo 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose».

Si rendeva così non estendibile per analogia l'art. 8 comma 2 Cost. a quelle situazioni non riconducibili a fattispecie prive di contenuto religioso di tipo positivo⁴³, dal momento che la possibilità di addivenire ad una regolamentazione bilaterale di rapporti mediante stipula di intese è espressamente riservata alle sole confessioni religiose secondo la qualificazione e la definizione che ne dà la stessa delibera⁴⁴.

4.4 IL DINIEGO DEL GOVERNO E LA DECISIONE DEL TAR LAZIO

Alle considerazioni sin qui esposte si opponevano naturalmente quelle dell'UAAR, che pertanto impugnava il provvedimento governativo dinnanzi al T.A.R. del Lazio, ritenendo che la professione dell'ateismo rientrasse di diritto nell'esercizio della libertà religiosa,⁴⁵ e che pertanto un'eventuale esclusione determinasse un'ingiusta disparità

⁴³ Cfr. S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di uguaglianza in materia religiosa*, in www.statoechiese.it, Giugno 2016, pp.7 ss.

⁴⁴ Così come condiviso dalla dottrina maggioritaria, sebbene non manchino autori che considerano tale definizione eccessivamente limitativa. Tra gli altri si veda A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intesa da parte di Confessioni religiose? (In margine alla sentenza n.52 della Corte Costituzionale)*, su www.federalismi.it, n.6/2016, pag. 9, il quale, tornato sull'argomento a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale di qualche anno successiva, ritiene che sebbene l'UAAR dichiarò nel proprio statuto costitutivo di non essere una confessione religiosa (rispetto alla quale la stessa autoqualificazione ne escluderebbe la stipula di intesa), tale assunto andrebbe in ogni caso confrontato con l'Art. 17 TFUE, con il quale le chiese vengono equiparate alle confessioni filosofiche e non confessionali.

⁴⁵ Cfr. G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, 2012, pag.329 ss.

di trattamento per via della violazione delle norme costituzionali in materia di eguale libertà religiosa⁴⁶, nonché del principio supremo di laicità⁴⁷.

Tali considerazioni spingevano inevitabilmente la dottrina ad interrogarsi su due ordini di ragioni: da una parte la *querelle* sulla natura giuridica del provvedimento governativo di diniego emanato in risposta all'istanza avanzata da una formazione sociale autoqualificatasi confessione religiosa al fine dell'ottenimento dell'intesa; dall'altra l'individuazione dei criteri utilizzati dall'Esecutivo per accertare la sussistenza dei requisiti sulla base dei quali identificare la natura confessionale del gruppo sociale istante, vista l'espressa riserva in favore delle confessioni religiose per la regolamentazione bilaterale⁴⁸.

Questo perché, una volta definita una confessione religiosa, erano sorte tutte una serie di criticità in merito alla possibile riconduzione all'interno della categoria suddetta delle associazioni tese a promuovere l'agnosticismo e l'ateismo, a prescindere dai meccanismi di regolamentazione bilaterale dei rapporti tra lo Stato e le chiese.

Orbene, sulla base di siffatte argomentazioni, il T.A.R. del Lazio, senza entrare nel merito, con sentenza 31 dicembre 2008 n.12539 dichiarava per tutta risposta il proprio difetto di giurisdizione ai sensi dell'art. 31 R.D. 26 giugno 1924 n. 1054, ravvisando nella decisione assunta dal Governo la natura di atto politico, (come tale non sindacabile in sede giurisdizionale), nella determinazione a riguardo la richiesta di trattative per eventuale intesa⁴⁹.

⁴⁶ Egualità religiosa che dovrebbe tradursi sia in senso positivo nel diritto alla libera esplicazione della propria personalità, sia in negativo quale autonomia rispetto qualunque costrizione statale confliggente con la coscienza individuale. Sul rapporto tra Stato ed autonomia confessionale si vedano: P. LILLO, *I confini dell'ordine confessionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2007, 6, 5017 ss. Sul punto v. anche R. BOTTA, *Valore costituzionale della persona e limiti di sindacabilità del potere disciplinare delle autorità confessionali*, in *Giur. Merito*, 2007, ss.

⁴⁷ Sul principio supremo della laicità dello Stato nella giurisprudenza costituzionale si cfr. L. MUSSELLI- C. B. CEFFA, *Libertà religiosa obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, II ed 2017, pagg. 39 ss.

⁴⁸ Cfr. L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, paragrafo n.4.

⁴⁹ In sentenza n. 12539 del 2008, il T.A.R. Lazio Roma, sez. I, ha infatti sostenuto in giudizio la difesa erariale, affermando che le intese “non sono negozi che debbano essere valutati sotto il profilo della conformità a preesistenti regole giuridiche o a principi di buona amministrazione, come accadrebbe se fossero accordi stipulati a livello burocratico, ma sono accordi che possono (e

Nello specifico il TAR adito evidenziò come il governo fosse «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 [...] di un'aspirazione di mero fatto»,⁵⁰ con la conseguenza di escludere in capo al gruppo richiedente la sussistenza della titolarità di una situazione soggettiva qualificata, inquadrando la sua iniziativa «nell'ambito di un procedimento di natura politica, e non di natura amministrativa»⁵¹, e per effetto affermando l'insussistenza di situazioni giuridiche soggettive individuali attivabili in sede giurisdizionale».⁵²

La risposta del T.A.R. risulta per molti versi interessante, in quanto il problema del difetto assoluto di giurisdizione da lui sollevato in realtà si poggia su una qualificazione di “atto politico”⁵³ (come si vedrà successivamente sconosciuta) del diniego di apertura alle trattative posto dal Governo nei confronti dell'UAAR in considerazione del fatto che l'art. 7, comma 1, ultimo periodo del d. lgs. 2 luglio 2010 n. 4 (così detto “codice

devono) essere valutati esclusivamente sotto il profilo dell'opportunità politica. Ne consegue che, il Governo ben potrebbe rifiutarsi di addivenire alle intese, così come, dopo averle raggiunte, ben potrebbe astenersi dall'esercitare l'iniziativa occorrente per l'emanazione della legge”.

⁵⁰ La scelta di intraprendere o meno le trattative, finalizzate ad una eventuale e successiva intesa, integra una determinazione rientrante nella categoria degli “atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico” e come tale non sindacabile. Cfr. Tar Lazio - Roma, sez. I, sent. 31 dicembre 2008, n. 12539.

⁵¹ È utile ricordare che già a partire dagli anni 50 la giurisprudenza amministrativa si era posta il problema delle differenti qualificazioni degli atti amministrativi rispetto a quelli politici, questi ultimi inizialmente legati ad un indirizzo politico-istituzionale, e successivamente ampliati sino a ricomprendere sia gli atti “generalisti”, che quelli “puntuali”. Così S. BERLINGO, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in www.statoechiase.it, febbraio 2014, p.8. In senso opposto invece E. SILVESTRI, *L'attività interna della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1950, p.139.

⁵² T.A.R del Lazio n.12539/2008. Per la sentenza integrale si veda *Rass. Avv. Stato*, n.4/2008, con nota di PALATIELLO, *Il concetto di atto politico “non giustiziabile”*.

⁵³ Per buona parte della dottrina moderna la controversa categoria dell’“atto politico” rappresenta l’emblema perfetto di quella che è l’ampiezza del diritto amministrativo, che così facendo riesce a tenere in considerazione tutti coloro che si imbattono nell’agire amministrativo e ad assicurare loro una piena tutela sia procedimentale che processuale. In questo senso R. VILLATA-M. RAMAJOLI, *Estratto da «Il provvedimento amministrativo»*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 9.

del processo amministrativo) dispone che «*non sono impugnabili gli atti o i provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*»⁵⁴.

La libertà concessa dunque si fonderebbe sul rilievo che il Governo sarebbe, sempre secondo la sentenza esaminata, libero di assumere le più ampie decisioni inerenti le confessioni, in virtù del fatto che un'eventuale sentenza impositiva dell'obbligo di intraprendere le trattative (o di stipulare intesa) contrasterebbe con l'assetto dei poteri delineato dalla Costituzione, e che la decisione di non aprire il tavolo della contrattazione in ogni caso non contrasterebbe con il principio di laicità.

4.5 LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO....

Avverso tale pronuncia l'UAAR proponeva pertanto appello dinnanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato, la quale, con sentenza del 18 novembre 2011 n. 6083 affermava la sussistenza del sindacato giurisdizionale amministrativo, ribaltando così la decisione assunta in primo grado e rinviando pertanto la causa al giudice di prime cure⁵⁵.

Con tale decisione il Consiglio di Stato affermava dunque la giurisdizione in capo al giudice amministrativo, sostenendo che l'atto di avvio (o di diniego) all'apertura delle trattative non potesse rappresentare un atto qualificabile come politico, bensì fosse uno strumento di valutazione tecnica con cui l'amministrazione dovesse motivare la ponderazione degli interessi in gioco: quello dell'associazione degli atei ad addivenire all'intesa con lo Stato, nonché quello pubblico alla selezione dei soggetti con i quali avviare trattative.

Per i giudici inoltre l'accertamento preliminare circa la riconducibilità o meno dell'organizzazione richiedente all'interno della categoria delle "confessioni religiose"

⁵⁴ La norma ribadisce quanto era già stato previsto dal precedente art. 31 del r. d. 26 giugno 1924 n.1054.

⁵⁵ Sulla sentenza del Consiglio di Stato si rimanda a F. FASCIO, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'Uaar*, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2012, pp. 120 ss.

non può essere ritenuto insindacabile (nonostante le numerose difficoltà pratiche che tale esercizio comporterebbe), né può essere connotato da un'ampia discrezionalità, se non al massimo di tipo tecnico, in quanto la capacità di ogni confessione richiedente di stipulare un'intesa costituisce corollario immediato dal principio di eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8, sicché non può ritenersi espressione di potere non sindacabile il riconoscimento dell'attitudine di un culto a stipulare accordi con lo Stato.

Dalla lettura delle motivazioni in sentenza, appare chiaro come il Consiglio di Stato aderisca ad un indirizzo interpretativo restrittivo⁵⁶.

A conferma di ciò è il fatto che proprio attraverso tale pronuncia si stabilisce il principio per il quale la decisione di avvio delle trattative può considerarsi come obbligatoria,⁵⁷ sebbene esista in ogni caso da un lato la facoltà di non stipulare intesa al loro termine (ovvero di non tradurre in legge l'intesa medesima), e dall'altro la possibilità, come esercizio di discrezionalità tecnica, di escludere motivatamente il soggetto interessato perché privo dei caratteri qualificanti una confessione⁵⁸.

Andando ad analizzare più approfonditamente la parte di diritto della sentenza⁵⁹, dopo una breve precisazione esplicativa dei motivi che hanno spinto i giudici a

⁵⁶ Nella parte motiva del provvedimento infatti i giudici, nel qualificare come “atto politico” il diniego all'apertura delle trattative in vista della stipula di intesa opposto dall'UAAR, circoscrivono tale categoria di atti entro rigidi parametri, statuendo che: “è opportuno preliminarmente rammentare come la pregressa giurisprudenza di questo Consesso si sia orientata in senso estremamente rigoroso e restrittivo nella determinazione della detta categoria degli “atti politici”, non nascondendosi come la previsione legislativa della loro non impugnabilità si ponga quantomeno come eccezione e derogatoria rispetto ai fondamentali principi in materia di diritto di azione e giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive, ai sensi degli artt. 24 e 113 Costituzione”. Sulla qualificazione di atto politico cfr. S. FORASASSI, *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali, su “l'atto politico”*, in *Nuove autonomie*, n.1/2009, p. 289; A. ROMANO TASSONE, *Atto politico e interesse pubblico*, in AA. VV. *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, A. CONTIERI-F. FRANCIOSI- M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), Esi, Napoli, 2010, pp.311 ss.

⁵⁷ Sempre che esse abbiano riguardo i rapporti con una confessione religiosa.

⁵⁸ Così come sostenuto da N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista Aic*, n.4/2014, pag. 3.

⁵⁹ Nella parte motiva del provvedimento infatti i giudici, nel qualificare come “atto politico” il diniego all'apertura delle trattative in vista della stipula di intesa opposto dall'UAAR, circoscrivono tale categoria di atti entro rigidi parametri, statuendo che: “è opportuno preliminarmente rammentare come la pregressa giurisprudenza di questo Consesso si sia orientata in senso estremamente rigoroso e restrittivo nella determinazione della detta categoria degli “atti politici”, non nascondendosi come la previsione legislativa della loro non impugnabilità si ponga quantomeno come eccezione e derogatoria rispetto ai fondamentali principi in materia di diritto di azione e giustiziabilità delle

discostarsi da quella che era stata l'iniziale posizione del Tar, si nota come a questa segua la definizione dei due criteri valutativi in base alla cui esistenza un atto può essere definito politico.⁶⁰

Un primo criterio, di tipo soggettivo, è quello che prevede che l'atto «provenga da un organo di vertice amministrativo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica o al massimo equivalente»; il secondo invece, di carattere oggettivo, richiede diversamente che l'atto riguardi «la Costituzione, la salvaguardia ed il funzionamento dei pubblici poteri nella loro coordinata applicazione».

Ed invero applicando tali criteri al caso dell'associazione atea si nota da subito come a mancare sia il requisito oggettivo, non trattandosi di una decisione in merito alle materie costituzionali o legate ai pubblici poteri, dal momento che la libertà di una organizzazione (tra l'altro con carattere associativo più che religioso) è cosa ben diversa dalla libertà religiosa tutelata invece costituzionalmente dall'art. 19.

Per tutti questi motivi pertanto si esclude che ciò che riguardi l'art. 8, terzo comma Cost. possa avere natura di responsabilità politica in capo al Governo.

In termini altrettanto chiari dunque il diniego opposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri alle richieste di aperture delle trattative ai fini della stipula di un'intesa con lo Stato ex art. 8, terzo comma Cost., non può, secondo il Consiglio di Stato essere qualificato come atto politico⁶¹ e come tale insindacabile⁶² sia per via

situazioni giuridiche soggettive, ai sensi degli artt. 24 e 113 Costituzione". Sulla qualificazione di atto politico cfr. S. FORASASSI, *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali, su "l'atto politico"*, in *Nuove autonomie*, n.1/2009, p. 289; A. ROMANO TASSONE, *Atto politico e interesse pubblico*, in AA. VV. *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, A. CONTIERI-F. FRANCIOSI- M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), Esi, Napoli, 2010, pp.311 ss.

⁶⁰ Cfr. L. MUSSELLI-C. BIANCA CEFFA, *Libertà religiosa obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, Seconda edizione, Giappichelli, Torino, 2017, p. 56;

⁶¹ Cfr. F. BERTOLINI, *Obbligo del Governo all'intesa con una confessione religiosa?* In *Quaderni Costituzionali*, anno 2012, pag. 625;

⁶² Il fatto che gli atti politici siano da sempre considerati insindacabili (così come previsto dall'art. 31 del T.U. del Consiglio di Stato) è oggi ribadito anche dall'art. 7 del c.p.a., ai sensi del quale: "non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico". Tale norma è però criticata da interessante parte della dottrina (oggi sconfessata a seguito della pronuncia della Corte costituzionale di cui si tratterà nel capitolo successivo), per via di una presunta collisione con l'art. 21 Cost. (sul diritto di azione e giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive) e l'art. 113, secondo comma Cost., in virtù del quale "la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti". In

dell'insussistenza del requisito oggettivo, ma anche perché sarebbe impossibile ricondurre l'Uaar nell'alveolo delle confessioni religiose⁶³.

Secondo il giudice amministrativo dunque, almeno durante la prima fase di confronto, sarebbe possibile rinvenire unicamente il requisito soggettivo, trattandosi di un organo di vertice Amministrativo⁶⁴.

Da quanto sin qui detto ne deriva che, almeno per quanto riguarda il momento di avvio delle trattative, questo debba considerarsi come passaggio obbligatorio laddove si possa pervenire, almeno in una fase iniziale di valutazione, ad un giudizio di qualificazione del soggetto istante nella categoria delle confessioni, sebbene resti comunque garantita la discrezionalità nel concludere successivamente l'intesa vera e propria.⁶⁵

Di parere contrario naturalmente il Governo, per il quale le intese rappresenterebbero invece una condizione di legittimità costituzionale finalizzate unicamente all'emanazione di una legge, e pertanto non sarebbero negozi «valutabili sotto il profilo della conformità a preesistenti regole giuridiche».⁶⁶

tal senso si veda M. RAMAJOLI, *Gli incerti confini della nozione di provvedimento amministrativo*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2009, p.41; nonché M. P. GENESIN, *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di Governo multilivello*, Jovene, Napoli, 2009, p.61.

⁶³Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 6083 del 4-18 novembre 2011, ha anche precisato che l'Esecutivo, nell'assumere la decisione del caso, "(...) non deve compiere alcuna ponderazione di interessi, ma limitarsi a verificare la sussistenza nell'organizzazione richiedente dei tratti caratterizzanti tipici di una confessione religiosa: il soggetto pubblico è chiamato a compiere quindi un giudizio alla stregua di canoni scientifici e tecnici propri di discipline non giuridiche, di cui è evidente l'opinabilità e la soggettività. Sussistendo tali presupposti, appare evidente che in simili circostanze si versi in una particolare ipotesi di discrezionalità tecnica dell'amministrazione, il cui esercizio non implica scelte di opportunità amministrativa". Sentenza Consiglio di Stato 18 novembre 2011 n.6083, punto n.9 nei motivi della decisione.

⁶⁴ Rispetto la fattispecie in esame, il Collegio ritiene sussistente il requisito soggettivo dal momento che il Consiglio dei Ministri è un organo di vertice essendo posto al massimo livello dell'amministrazione statale, come confermato dall'art. 2, punto 1, della legge n.400/1988, il quale prevede che il Consiglio dei Ministri "determini la politica generale del Governo" ed "ai fini dell'attuazione di essa, l'indirizzo generale dell'azione amministrativa".

⁶⁵ Per la lettura integrale della sentenza Consiglio di Stato 18 novembre 2011 n.6083, si veda: *Insussistenza del difetto assoluto di giurisdizione in ordine al ricorso proposto avverso il diniego ad avviare trattative per la conclusione di un'intesa ex art. 8, comma 3, Costituzione* su www.olir.it.

⁶⁶ Così F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte Costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n.2, anno 2016, p. 267.

Se però così fosse, qualsiasi confessione diversa dalla cattolica diverrebbe portatrice di una mera aspirazione alla stipula⁶⁷, ben rifiutabile discrezionalmente dall'esecutivo, sebbene a seguito di attenta valutazione.

A questo proposito è il Consiglio di Stato a sottolineare che se da una parte rientri nei compiti del Governo compiere una propria valutazione sulla natura confessionale del soggetto che faccia richiesta di concludere accordi con lo Stato⁶⁸, dall'altra ciò deve avvenire senza produrre alcuna ponderazione di interessi, in quanto «l'esecutivo deve limitarsi a verificare la sussistenza nell'organizzazione richiedente dei tratti caratterizzanti tipici di una confessione religiosa: il soggetto pubblico è chiamato infatti a compiere un giudizio alla stregua dei canoni scientifici e tecnici proprio di una disciplina non giuridica»⁶⁹.

In conclusione, dunque il fatto che la giurisprudenza amministrativa decida controversie con “intonazioni politiche”⁷⁰ comporta che «la previsione legislativa della loro non impugnabilità si ponga quanto meno eccezionale e derogatoria rispetto ai fondamentali principi in materia di diritto di azione e giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive⁷¹».

⁶⁷ Cfr. S. DETTORI, *Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato su “l'atto politico”*, in *Nuove autonomie*, n.1/2009, p. 267.

⁶⁸ I giudici infatti precisano che l'esercizio di una discrezionalità vincolata al rispetto del principio di uguale libertà deve essere preceduto da una valutazione sulla natura confessionale del gruppo istante attraverso una discrezionalità di tipo tecnico, tanto da dichiarare che: “*anche l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle “confessioni religiose” non può essere ritenuto insindacabile, malgrado le indubbie difficoltà pratiche che può comportare, e per vero neanche connotato da ampia discrezionalità*”, tanto è vero che “*la capacità di ogni confessione, che lo richieda, di stipulare un'intesa costituisce corollario immediato di eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 Cost.*”. Sentenza Consiglio di Stato 18 novembre 2011 n.6083, punto n.8 nei motivi della decisione.

⁶⁹ Così L. FASCIO, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'Uaar (Unione degli atei e degli Agnostici Razionalisti)*, in *Foro amm. C. d. S.*, 2015 n. 5 p. 1223.

⁷⁰ Così F. BLANDO, *L'atto politico nel prisma della Corte Costituzionale*, in *EJSS Journal, Sports Law & Economics*, section A, anno 2014, p. 57.

⁷¹ Consiglio di Stato 18 novembre 2011 n.6083. Tale posizione è stata confermata dallo stesso Consiglio di Stato anche nell'anno seguente, più precisamente in sentenza del 4 Maggio 2012 n. 2588, per la quale affinché un atto possa essere qualificato come politico non basta che esso venga emanato dal Governo, ma occorre anche che esso riguardi l'esercizio di un potere politico e non sia un mero esercizio di attività amministrativa. Sul tema si confronti G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela*

Dunque, in virtù di quanto sin qui esposto e così come confermato dalla giurisprudenza successiva, si ritiene pertanto giustiziabile sia la delibera del Consiglio dei Ministri di non dar corso ad intesa, nonché gli atti con la medesima funzione⁷², pertanto il Consiglio di Stato, con sentenza del 18 novembre 2011 n. 6083 accoglie l'appello presentatogli e per effetto, annulla con rinvio la sentenza di primo grado.

4.6...E QUELLA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

A seguito della pronuncia del Consiglio di Stato con la quale si accoglieva il gravame proposto dall'UAAR e si annullava con rinvio la pronuncia di primo grado, il Consiglio dei Ministri ed il suo Presidente, rappresentati dall'avvocatura dello Stato, impugnavano tale pronuncia, per profili inerenti la giurisdizione, proponendo tempestivo ricorso per Cassazione, sostenendo l'inammissibilità del ricorso originario⁷³.

In particolare, il ricorso denunciava il difetto assoluto di giurisdizione, lamentava la violazione o falsa applicazione dell'art. 31 r.d. n. 1054/24 (ora art. 7, comma uno, ultimo periodo d.lgs. n. 104/2010⁷⁴ ed insisteva nel definire "atto politico" insindacabile il rifiuto di avvio delle trattative per la stipula dell'intesa⁷⁵, ritenendo le stesse intese mera condizione di legittimità costituzionale, finalizzata all'emanazione

giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimenti, in www.federalismi.it, 22 Novembre 2017, p. 6.

⁷² Cassazione Civile, Sezioni Unite, 19 ottobre 2011 n. 21581.

⁷³ Sul tema si vedano: G. DI MUCCIO, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*, in www.federalismi.it, n.20, anno 2013, p. 10 ss; F. DI PRIMA, *Le trattative per le intese con le confessioni religiose, tra politica e diritto*, in *Nuove autonomie*, anno 2015, p. 131.

⁷⁴ Per il quale: "Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

⁷⁵ Affermando in modo indiscusso non soltanto la sussistenza del requisito soggettivo (in quanto atto proveniente dal Consiglio dei Ministri), quanto piuttosto anche di quello oggettivo messo in dubbio, dalla circostanza che l'art. 8 della costituzione, comma 3, è norma sulla produzione giuridica.

di una legge, e non negozi valutabili sotto il profilo della conformità a preesistenti regole giuridiche⁷⁶.

Inoltre parte ricorrente, se pur sosteneva l'inesistenza di un obbligo a suo carico di prosiegua in sede legislativa dell'intesa, aggiungeva che a prescindere dalla stipula dell'accordo con lo Stato, le confessioni religiose erano in ogni conto libere di organizzarsi, sicché la mancanza di un'intesa non poteva comunque compromettere la garanzia di eguale libertà, in ogni caso riconosciuta.

In tutta risposta l'UAAR, resistendo con controricorso, respingeva i motivi del Governo, sostenendo l'impossibilità di qualificare l'atto di diniego all'apertura delle trattative come "politico" e pertanto insindacabile.

Orbene, sulla scorta di queste premesse, si pronunciavano le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, con sentenza n. 16305 depositata il 28 giugno 2013, respingendo per motivi di giurisdizione il ricorso del Governo, attraverso una pronuncia che gli stessi magistrati definiscono essere "di eccezionale novità", in quanto portatrice di una larga apertura rispetto il rigore del Consiglio di Stato.

Il nucleo della controversia viene da subito identificato nel problema di qualificazione come "atto politico" del provvedimento che nega l'inizio delle trattative, motivato dalla non qualificabilità dell'associazione istante quale confessione religiosa.

I giudici confermano da subito di aderire all'orientamento, largamente condiviso in giurisprudenza amministrativa e di legittimità,⁷⁷ per il quale la categoria degli atti politici rientra in parametri molto stretti. A conferma di ciò anche il richiamo alla sentenza n. 81/2012 della Corte Costituzionale, per la quale: «gli spazi della discrezionalità politica trovano i loro confini nei principi di natura giuridica posti dall'ordinamento, tanto a livello costituzionale quanto a livello legislativo; e quando il legislatore predetermina canoni di legalità, ad essi la politica deve attenersi, in ossequio

⁷⁶ Dunque, nell'idea dell'Esecutivo la confessione religiosa acattolica che mira a stipulare intesa con lo Stato "sarebbe portatrice di un'aspirazione di mero fatto, rifiutabile con atto estraneo alla funzione amministrativa, espressione della funzione d'indirizzo politico riconosciuto al Governo in materia religiosa". Sentenza Corte di Cassazione n. 16305/2013, punto 3 *Motivi della decisione*.

⁷⁷ Attraverso il richiamo alle sentenze n. 2718 del 2011 e n. 4502 del 2011 del Consiglio di Stato ed alle pronunce numero 1170 del 2000, n. 8157 del 2002 e n. 11263 del 2006 della Corte di Cassazione.

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»⁷⁸.

La Cassazione su tale punto, si limita ad osservare che l'atto, anche se emesso nell'esercizio di una legittima discrezionalità, è sempre sindacabile quando è vincolato ad un fine desumibile dal sistema normativo⁷⁹, inoltre non si sottrae dall'affermare che «la provenienza dell'atto impugnato dal Governo non implica che esso sia da iscriverne tra gli atti politici insindacabili, poiché si è già detto che occorre indispensabilmente indagare il requisito oggettivo dell'atto politico, cioè la (non) sussistenza in capo al richiedente intesa di un interesse protetto giustiziabile»⁸⁰.

Inoltre, a conferma di come l'interesse ad accedere agli strumenti promozionali elargiti dallo Stato sia tutelabile in sede giurisdizionale, la Corte richiama tre pronunce della Corte EDU a sostegno di tale posizione⁸¹, in virtù delle quali si deve imporre alle autorità nazionali la predisposizione di criteri di accesso non discriminatori nonché l'adozione di congrue motivazioni d'esercizio⁸².

A seguire la Suprema Corte smonta la tesi governativa che faceva leva fa leva sul noto inciso della sentenza n. 346 del 2002 della Corte costituzionale (secondo il quale

⁷⁸ Sentenza Corte Costituzionale n.81/2012.

⁷⁹ Il parametro giuridico utilizzato è quello del combinato disposto degli articoli 24 e 113 della Costituzione, dalla cui lettura si deduce come la tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione non possa essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

⁸⁰ Sentenza Corte di Cassazione n. 16305/2013, punto 5 *Motivi della decisione*.

⁸¹ *Testimoni di Geova c. Austria* del 31 luglio 2008 (in materia di riconoscimento della personalità giuridica), *Lang c. Austria* del 19 marzo 2009 (in materia di esenzione dal servizio militare per i ministri di culto) e *Testimoni di Geova c. Francia* del 30 giugno 2011 (in materia di trattamento tributario di favore), la quale è stata il precedente conforme alle tre sentenze "gemelle" riguardanti i casi *Associazione dei Chevaliers du Lotus D'Or*, *Chiesa Evangelica Missionaria e Associazione Cultuale Temple Pyramide c. Francia*, tutte del 31 gennaio 2013.

⁸² La Corte Edu infatti ammette il sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza dei criteri predisposti e sull'idoneità delle motivazioni adottate, in funzione di tutela della posizione soggettiva incisa. (CEDU 31 luglio 2008, n.40825/98; 19 arzo 2009 n. 28648/03; 30 giugno 2011, n.8916/05; 9 dicembre 2010, n.7798/08; 6 novembre 2008, n.58911/00.

il Governo «non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa») osservando che il passaggio citato costituisca la semplice constatazione di una circostanza di fatto (l'assenza di "norme specifiche"), e non, come invece si ipotizzava nel ricorso, una sottolineatura dell'insussistenza dell'obbligo di aprire le trattative⁸³.

Le Sezioni Unite infatti, convergono in modo espresso con l'orientamento che «assegna alla legislazione unilaterale il ruolo di garanzia, in via generale, delle libertà comuni e che critica l'attuale trasformazione delle intese in un corpus premiale privilegiario»⁸⁴, sul presupposto che "l'assenza di una normazione specifica non è di per sé un impedimento a contrastare in sede giurisdizionale il rifiuto di intesa che sia fondato sul mancato riconoscimento, in capo al richiedente, della natura di confessione religiosa»⁸⁵.

In fine il Collegio, dopo aver rammentato il ruolo fondamentale della laicità all'interno dello Stato repubblicano, specifica che il regime di "pluralismo confessionale e culturale" che connota tale principio supremo, implica garanzia dell'uguale libertà delle confessioni religiose, non mancando di ricordare però come, anche in caso di assenza di intesa, non viene meno il diritto di professare liberamente il credo religioso, in quanto è la stessa Costituzione a prevedere che «laicità e pluralismo siano realizzati e contemperati anche tramite il sistema delle intese⁸⁶» e non soltanto attraverso esse.

⁸³ Si legge infatti nella sentenza: "Se una legislazione siffatta esistesse, il sistema delle garanzie generali ne uscirebbe rafforzato, poiché essa riguarderebbe ogni manifestazione collettiva del sentimento religioso e farebbe affievolire il tentativo (o il pericolo) di conquista, tramite le intese, di discipline privilegiate". Sulla convenienza (o meno) di una legge generale sul fenomeno religioso si veda: M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, www.statoechiese.it, Gennaio 2010.

⁸⁴ Così J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, su www.statoechiese.it, luglio 2012, pag. 8.

⁸⁵ Sentenza Corte di Cassazione n. 16305 depositata il 28 giugno 2013.

⁸⁶ Intese che devono servire a garantire contemporaneamente "l'indipendenza delle confessioni nel loro ambito, nell'accezione più estesa; il loro diritto di essere ugualmente libere davanti alla legge; il diritto di diversificarsi l'una dall'altra; ma anche la garanzia per lo Stato – ecco il senso della regolamentazione dei rapporti – che l'esercizio dei diritti di libertà religiosa non entri in collisione, per quanto è possibile, con le sfere in cui si manifesta l'esercizio dei diritti civili e del principio

In quest'ottica, stabilire la qualificazione di confessione religiosa è una premessa basilare per trattare dei diritti in gioco,⁸⁷ considerando errata l'idea (sostenuta dall'Esecutivo), che la caratteristica di legge rinforzata propria del procedimento per la stipula di intesa sia indice di potestà insindacabile, dal momento che è vero il contrario,⁸⁸ e per effetto di ciò il potere di avviare la trattativa deve essere esercitato in «conformità alle regole che l'ordinamento impone in materia, che attengono in primo luogo all'uso di canoni obbiettivi e verificabili per la individuazione delle confessioni religiose legittimate»⁸⁹.

In conclusione, dunque «l'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non può quindi essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8, comma 1, Cost., né lo Stato può trincerarsi dietro la difficoltà di elaborazione della definizione di religione».

Da ciò si esclude l'insussistenza di discrezionalità in capo al Governo per tutto il procedimento, e per effetto l'esistenza di una posizione soggettiva giuridicamente qualificata (ex art.8, comma 1, Cost.) in capo ad i soggetti istanti, dal momento che esiste una netta distinzione tra la pretesa (costituzionalmente presidiata) di accesso alle trattative, rispetto al riconoscimento della qualifica di confessione religiosa⁹⁰.

solidaristico cui ogni cittadino è tenuto». Sentenza Corte di Cassazione n. 16305/2013, punto 6 *Motivi della decisione*. Sul tema si confronti M. CROCE, *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso UAAR-Governo in merito alla richiesta di un'intesa ex art.8, comma 3, Cost*, su www.academia.edu, Luglio 2014, pag. 1.

⁸⁷ La Corte non manca di sottolineare come anche la Corte Costituzionale abbia già detto che all'assenza nell'ordinamento di criteri legali precisi che definiscano le confessioni religiose, si può sopperire con i “diversi criteri non vincolanti alla semplice autoqualificazione (sentenza n. 467/1992), e ancora aveva ritenuto come la natura di confessione potesse risultare

⁸⁸ Sul presupposto che “il procedimento di cui all'art. 8 è in funzione [...] della difesa delle confessioni religiose dalla lesione discriminatoria che si potrebbe consumare con una immotivata e incontrollata selezione degli interessi confessionali”.

⁸⁹ Sentenza Corte di Cassazione n. 16305/2013, punto 7 *Motivi della decisione*.

⁹⁰ A differenza di quello che invece sostiene Il Consiglio di Stato, per il quale 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»). Sul tema si veda G. DI COSIMO, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, n.1, anno 2015, p. 4., secondo cui tale lettura sarebbe 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.).

Il giudizio di discrezionalità (tecnica) riguarda infatti solo la qualificazione confessionale del gruppo istante⁹¹, vista l'esistenza dell'obbligo di apertura alle trattative, in quanto sostenuto da un interesse qualificato al riconoscimento⁹².

Orbene, subito dopo la pubblicazione della sentenza, non si mancò di osservare come le Sezioni Unite (e d'altronde parimenti il Consiglio di Stato in sentenza n.6083/2011) non avessero fatto alcuna menzione al tema della natura confessionale dell'UAAR e ad una sua possibile assimilazione alle confessioni religiose⁹³. Tale scelta fu ricondotta al fatto che d'altronde il nostro ordinamento non fornisce una definizione di confessione religiosa, diventando lo spunto per la dottrina per auspicare l'introduzione di una legge generale sul fenomeno religioso che sopperisse a tali criticità⁹⁴.

Ma questa non è l'unica perplessità che si annida attorno alla pronuncia della Cassazione, dal momento che, come dottrina più attenta ha notato⁹⁵, la pronuncia lascia presagire la possibilità (ritenuta dai più incostituzionale) che, nel caso in cui 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

⁹¹ Dunque la valutazione tecnica del Governo ricopre solo la natura del soggetto istante, e non l'esclusione dall'avvio delle trattative (che pertanto sarebbe illegittimo), nel caso in cui dalla suddetta valutazione sia emerso che il gruppo è una confessione religiosa.

⁹² Il fatto che le Sezioni Unite parlino di una "pretesa all'apertura della trattativa e all'implicito riconoscimento della qualità di confessione religiosa" fa emergere non poche perplessità (emerse poi anche nella seconda pronuncia del T.A.R.), dal momento che tale espressione pare alludere all'automatismo della qualificazione di confessione religiosa con la sola apertura delle trattative.

⁹³ J. PASQUALI CERIOI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, su www.statoe Chiesa.it Luglio 2013, pag.17.

⁹⁴ Sulla necessità o meno di una legge generale sulla libertà religiosa si veda P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, su www.statoe Chiesa.it n. 41/2017, pag.17, per il quale oggi "appare difficile poter continuare a parlare, (con riferimento alle vecchie proposte), di un progetto di legge generale o di legge-quadro sulla libertà religiosa, perché questa legge, qualora approvata, si applicherebbe comunque solo ad alcune confessioni. Più specificamente essa finirebbe per avere come principali destinatarie le comunità islamiche, tuttora prive di intesa, nei confronti delle quali tendono peraltro a prevalere pulsioni securitarie in grado di condizionare il contenuto del progetto e che invece sarebbe bene tenere distinte dalla tutela della libertà religiosa, la quale - come ha più volte sottolineato la Corte costituzionale - sul piano del diritto comune non ammette differenziazioni tra confessioni con e senza intesa (art. 8, primo comma, Cost.)

⁹⁵ N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista Aic*, n.4/2014, pag. 6.

nomina di un commissario ad acta: con l'effetto di creare un clima di confusione nel caso in cui le proposte pervenute risultino inconciliabili.

Criticità che il TAR nella pronuncia successiva ha cercato di risolvere.

4.7 IL TAR DEL LAZIO TORNA A PRONUNCIARSI: SI RIPARTE DAL "VIA"

La Cassazione dunque, nel confermare quella che era già stata la posizione assunta dal Consiglio di Stato, afferma che la determinazione di un potere così estremamente discrezionale in capo al Governo non potrebbe che confliggere con la garanzia di eguale libertà dell'art. 8 Cost., spianando la strada ad «una discrezionalità foriera di discriminazioni»⁹⁶.

L'intervento delle Sezioni Unite non pone fine alla vicenda giudiziaria, dal momento che la sentenza del Consiglio di Stato n. 6083/2011 non soltanto aveva annullato quella del T.A.R. n.12539/2008, ma aveva anche rinviato la questione dinnanzi al giudice di primo grado, dinnanzi al quale l'UAAR aveva riassunto il giudizio⁹⁷.

Il giudizio dunque prosegue innanzi al Tribunale amministrativo del Lazio, questa volta chiamato a decidere nel merito sull'annullamento della delibera del Consiglio dei Ministri del 27.11.2003 e della nota della Presidenza del Consiglio del 5 dicembre 2003, con cui veniva respinta la richiesta dell'UAAR di avviare le trattative finalizzate all'intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione⁹⁸;

⁹⁶ Sentenza Corte di Cassazioni a Sezioni Unite n. 16305/ 2013, nella quale si afferma altresì che un'immotivata ed incontrollabile selezione degli interlocutori non potrebbe che comportare una lesione discriminatoria nei confronti delle confessioni religiose.

⁹⁷ Con ricorso depositato in data 17 Febbraio 2012.

⁹⁸ In cui si leggeva "il Consiglio dei Ministri ha condiviso il parere espresso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ritiene che la professione dell'ateismo, certamente da ammettersi al pari di quella religiosa quanto al libero esercizio in qualsiasi forma, individuale ed associata, purché non integrante riti contrari al buon costume (art. 19 della Costituzione), non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art. 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose. La possibilità ivi contemplata di addivenire ad una regolamentazione bilaterale dei rapporti mediante la conclusione di intese è infatti, secondo il Consiglio dei Ministri, espressamente riservata alle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Sostiene inoltre l'Avvocatura Generale nel citato parere che 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

Il T.A.R. si esprime con sentenza del 3 Luglio 2014 n. 7068 e, respingendo il ricorso promosso dall'UAAR, conferma la delibera del Consiglio dei Ministri ritenendo che «la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione ricorrente⁹⁹ [...] non sembra manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il significato che, nell'accezione comune, ha la religione, quale insieme delle credenze e degli atti di culto che legano la vita di un individuo o di una comunità con ciò che ritiene un ordine superiore e divino¹⁰⁰».

Invero il ricorrente nei propri motivi di ricorso adduceva la violazione dell'art.1, comma 1, lettera ii), della Legge n.13/1991,¹⁰¹ nonché tra l'altro nel merito si attribuiva (contrariamente a quanto opinato dal Governo) la qualifica di confessione religiosa.

istituzionale. La connotazione oggettiva voluta dal Costituente nel quadro dell'art. 8, secondo comma, è chiaramente individuata da un contenuto religioso di tipo positivo, di tal che il Consiglio dei Ministri, concorde l'Avvocatura dello Stato, ha ritenuto la norma non estensibile per analogia a situazioni non riconducibili a quella fattispecie". Punto 1.2 del Fatto.

⁹⁹ In quanto il T.A.R. richiama una concezione di confessione religiosa avente un contenuto positivo e, quale presupposto, "un fatto di fede rivolto al divino".

¹⁰⁰ E "tenuto altresì conto del fatto che la stessa UAAR si autodefinisce (nello "Statuto") "organizzazione filosofica non confessionale", che "si propone di rappresentare le concezioni del mondo razionaliste, atee o agnostiche, come le organizzazioni filosofiche confessionali rappresentano le concezioni del mondo di carattere religioso": con ciò autoqualificandosi essa stessa al di fuori dell'ambito delle confessioni religiose". Tar del Lazio, sentenza 3 Luglio 2014 n. 7068, punto 4.4. nel Diritto. Tale passaggio è stato oggetto di dure critiche per via della perplessità che scaturisce dalla scelta di cercare di restringere il sindacato sulla qualificazione del concetto di "confessione religiosa" compiuta dal Governo ad una mera valutazione basata su indicatori che è lo stesso Esecutivo a scegliere, nonché per il fatto che non si può giudicare come non rientrante in una confessione religiosa un gruppo solo per l'assenza di una presenza divina. Per tutti si vedano i casi dell'induismo (ammesso a stipulare intesa con lo Stato italiano), dal momento che "si può essere induisti pur essendo atei". Così G. R. FRANCI, *l'induismo*, Il Mulino, Bologna, 2005, pag. 2005, o i casi del buddhismo, pure caratterizzato dall'assenza di un patrimonio culturale in cui credere o di un insegnamento. Si vedano sul punto N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianze e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 129;

¹⁰¹ La quale prevede l'adozione con decreto del Presidente della Repubblica per "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri". L'UAAR nel caso di specie lamentava che il provvedimento gravato, (cioè l'atto decisorio di rifiuto dell'avvio delle trattative con l'UAAR ai fini della conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione), non presentasse i necessari requisiti di forma, in quanto mancante della prescritta emanazione con d.p.r.. Censura disattesa dal T.A.R. in primo luogo perché l'emanazione mediante decreto del Presidente della Repubblica è prevista esclusivamente per "gli atti amministrativi", e non anche per gli atti avente contenuto oggettivamente politico, quale quello all'esame, ed in secondo motivo perché ella fattispecie in questione, non è rinvenibile alcuna determinazione provvedimento, atteso che il Consiglio dei Ministri ha assunto una "determinazione negativa", deliberando di non stipulare intesa

Dunque, la questione giuridica sostanziale sottesa all'intera vicenda risiede nella controversa natura dell'UAAR, sostenendosi da parte ricorrente che quella dell'UAAR sarebbe di una vera e propria confessione religiosa ex art. 8, comma 3, della Costituzione, laddove invece la resistente Presidenza del Consiglio dei Ministri negava tale possibilità, così pervenendo al contestato rifiuto dell'avvio delle ripetute trattative con l'Associazione.

I magistrati, nell'esaminare la questione parte dall'assunto (così come condiviso anche dalla pronuncia delle Sezioni Unite di Cassazione n. 16305 del 2013) che «le confessioni religiose sarebbero portatrici di una pretesa costituzionalmente tutelata (e quindi azionabile in giudizio) all'apertura delle trattative per la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, comma 3, Cost., e all'implicito riconoscimento della loro natura confessionale»¹⁰².

Rispetto alla vicenda però i giudizi si esprimono negativamente nei confronti dell'associazione ricorrente, motivando tale scelta con la considerazione che la professione dell'ateismo non sia tale da consentire una regolamentazione al pari delle altre confessioni e per effetto ritenendo non ammissibili i motivi di ricorso, dal momento che l'UAAR avrebbe fatto ricorso allo strumento giurisdizionale per sindacare la discrezionalità tecnica del governo circa l'esistenza di una natura confessionale.

In sostanza dunque i giudici laziali confermano il contenuto religioso e positivo dell'art. 8, comma 3, Cost. ed escludono di poter qualificare (e regolamentare) l'UAAR al pari di ogni altra confessione religiosa. Non riscontrano alcuna degli articoli costituzionali 2,3 comma 1 e 18 (così come sostenuto dall'UAAR nei suoi motivi di ricorso), dal momento che il diniego di stipula dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. non

alcuna ex art. 8, comma 3, Cost., con l'UAAR. In ragione di ciò i Giudici nel punto 1.3 e 1.4 del *diritto*, ritenendo che il Presidente della Repubblica non potesse interloquire riguardo alla decisione di procedere o meno alla stipula, dovendo egli invece essere consultato solo in merito all'intesa eventualmente già stipulata dall'Esecutivo, deducevano anche l'inammissibilità della doglianza all'esame per carenza di interesse, atteso che l'impugnata deliberazione del Consiglio dei Ministri, anche se emendata del dedotto vizio formale, non avrebbe potuto comunque avere un contenuto diverso.

¹⁰² Sentenza Tribunale Amministrativo della regione Lazio 3 luglio 2014 n. 7068.

può incidere in alcun modo sul diritto di associarsi liberamente ai sensi dell'art. 18 Cost., né sulle garanzie di cui agli artt. 19 e 21 Cost., che nulla hanno a che fare con le intese¹⁰³.

Ma tale decisione non convince pienamente la maggior parte della dottrina¹⁰⁴, che più volte l'ha definita «deludente nell'impianto argomentativo, pressoché nullo e difficilmente sostenibile».¹⁰⁵

In primis a destare perplessità è la scelta discutibile dell'affermazione per la quale la stipulazione di intesa ex art.8, comma 3, Cost. non vada ad incidere sui diritti ex art. 19 Cost., dal momento che già nella sentenza della Corte Costituzionale n. 346/2012 (utilizzata dai giudici romani per il rafforzamento dell'idea che gli artt. 3, 19, 7 e 8 Cost. siano slegati tra di loro) emerge chiaramente come «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»¹⁰⁶. Inoltre, per effetto di tale disposizione bisognerebbe dedurne l'esclusione di una tutela per gli atei ex art. 19 Cost., cosa che però non in linea con l'attuale giurisprudenza costituzionale¹⁰⁷.

¹⁰³ In questo caso particolare infatti all'associazione ateistica sarebbero preservati sia il diritto di associazione, sia quello di libertà religiosa, oltre che la libertà di manifestazione del pensiero potendo ugualmente compiere le loro azioni di professione di fede e di lecito proselitismo. In tal senso L. BARBIERI, *Una proposta a geometria variabile. Qualche riflessione sulla sentenza del Tar del Lazio n. 7068 del 3 Luglio 2014 e sul caso UAAR*, in *Osservatorio Aic*, n. 3, anno 2014.

¹⁰⁴ Sull'analisi della sentenza del TAR del Lazio n.7068/2014 si confrontino: S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da meraquerelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in www.statoechiese.it, n. 4/2014; L. BARBIERI, *Una proposta a geometria variabile. Qualche riflessione sulla sentenza del TAR Lazio n.7068 del 3 luglio 2014 e sul caso U.A.A.R.*, in *Osservatorio AIC*, n. 3; M. PARISI, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in www.statoechiese.it, n. 36/2014;

¹⁰⁵ Così M. CROCE, *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.- Governo in merito alla richiesta di intesa ex art.8 comma 3 Cost.*, su www.Accademia.edu, Luglio 2014, p. 3.

¹⁰⁶ Sentenza Corte Costituzionale n.346/2012.

¹⁰⁷ Infatti, tutta la giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n.117/1979 è stata quasi sempre unanime a far ricomprendere nelle applicazioni dell'art 19 Cost. una tutela sia per i credenti che per i non credenti dal momento che l'eguale libertà delle confessioni incide in via principale proprio sull'eguaglianza dei singoli, indipendentemente dal loro credo religioso.

La seconda criticità, assai più problematica, involge invece la scelta di escludere la qualificazione dell'UAAR come confessione religiosa per «l'assenza di un contenuto positivo quale presupposto di un fatto rivolto al divino»¹⁰⁸.

Orbene, quello che non pare convincere non è l'assenza all'interno dell'associazione ateistica di un riferimento spirituale o appunto "divino", in quanto elemento indiscutibile, quanto piuttosto il fatto che questa pare una posizione applicabile solo e soltanto a questo peculiare caso, e non alle altre decisioni affrontate sullo stesso tema negli anni precedenti.

Sembra infatti che i giudici del tribunale amministrativo, alla ricerca di indici utilizzabili a prova delle considerazioni espresse, dimentichino di aver adottato posizioni ben diverse nel momento della stipula delle intese con le ultime confessioni religiose, quali quelle buddiste¹⁰⁹ ed induiste, anch'esse caratterizzate infatti dall'assenza di un patrimonio dottrinale, nonché affermatamente extrateiste¹¹⁰.

Ancora, appare inosservato il fatto che anche al momento della stipula dell'intesa tra lo Stato e la comunità ebraica fu fatta un'eccezione. Si presuppose infatti che quella dell'ebraismo fosse una confessione religiosa a tutti gli effetti. In realtà le comunità ebraiche non si definiscono affatto come tale, ma acconsentirono ad autoqualificarsi in questo modo al solo scopo della stipula dell'intesa¹¹¹.

Sembra dunque che la scelta operata dal T.A.R. sia stata messa appunto esclusivamente per escludere l'UAAR dal sistema delle intese e che pertanto l'impianto argomentativo della sentenza non sia estendibile ad applicazioni future, essendo poco solido o credibile agli occhi di chi prova a metterle in pratica ciò che i giudici hanno statuito.

¹⁰⁸ Sentenza T.A.R. del Lazio n. 7086 del 2014.

¹⁰⁹ Cfr. sulla questione dell'intesa con la confessione buddista italiana Soka Gakkai: S. ANGELETTI, *L'Intesa tra lo Stato e l'Unione buddista italiana*, su www.olir.it, Marzo 2014, p.2.

¹¹⁰ Che come già detto, sarebbe caratteristica anche di confessioni religiose poi ammesse a stipulare intese con lo Stato pur prive dell'elemento divino. Sull'analisi di dette religioni si vedano: G. FILORAMO, *Storia delle religioni, religioni dell'India e dell'estremo oriente*, Laterza, Bari, 1996, vol. quarto; F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011.

¹¹¹ Cfr. N. COLAIANNI, *Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, p. 77.

CAP V
LA POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

5.1 LE RAGIONI DEL GOVERNO SUL CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE FRA I POTERI DELLO STATO

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, nonostante la pronuncia favorevole nel merito, propone ugualmente ricorso dinnanzi la Corte Costituzionale¹ per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato avverso la sentenza della Corte di Cassazione del 28 giugno 2013, n. 16305,² (con la quale era stato respinto il ricorso per motivi di giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio in merito alla sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011, n. 6083) per via dell'uso illegittimo del potere giurisdizionale esercitato dalla Corte di Cassazione, sostenendo un incostituzionale limitazione del potere del Governo in materia di libertà religiosa.

Cionondimeno, successivamente alla decisione di Cassazione si pronunciava il T.A.R. del Lazio con sentenza n. 7068/2014, respingendo nel merito il ricorso dell'UAAR ed escludendo altresì che la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'associazione ricorrente fosse «manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il significato che, nell'eccezione comune, ha la religione»³.

Orbene, a spingere l'Esecutivo a ricorrere dinnanzi alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato fu dunque la mancata condivisione dei principi affermati dalle Sezioni Unite⁴, ritenendo infatti che il rifiuto di avviare

¹ Ricorso depositato in cancelleria il 22 settembre del 2014.

² Si ricorda infatti che le Sezioni Unite di Cassazione, con la ricordata sentenza n. 16303/2013, avevano respinto il ricorso ed affermato che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisse esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale, insindacabile in sede giurisdizionale.

³ Punto 4.4. nel Diritto, sentenza T.A.R. Lazio n. 7068/2014.

⁴ Le quali infatti ponevano in relazione il primo ed il terzo comma dell'art. 8 della Costituzione, ritendo che la stipula di intesa fosse volte alla realizzazione dei valori dell'uguaglianza tra confessioni religiose. Per tale ragione infatti la Cassazione osservava tra l'altro, che l'attitudine di un culto a stipulare intese con lo Stato non potesse pertanto essere rimessa all'assoluta discrezionalità del Governo, pena il sacrificio dell'eguale libertà tra confessioni religiose. Da ciò il conseguente obbligo giuridico di avvio delle trattative per il sol fatto che una qualsiasi associazione lo richieda, a prescindere

le trattative al fine di stipulare intesa con lo Stato fosse qualificabile come “atto politico”, espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa e, come tale, sottratto al sindacato di giurisdizione⁵.

L'avvocatura dello Stato nel suo ricorso sosteneva, per quanto riguarda il profilo oggettivo, che la Cassazione avrebbe illegittimamente esercitato il suo potere giurisdizionale limitando la funzione di indirizzo politico assegnata al Governo in materia religiosa⁶ e, nel merito, che non potesse essere condivisa l'idea della doverosità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost⁷.

In sostanza dunque il Governo riteneva, (poiché l'omesso esercizio della facoltà d'iniziativa legislativa rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni), di essere libero sia di non dar seguito alla stipulazione d'intesa attraverso il procedimento legislativo, sia di non avviare alcuna trattativa nell'esercizio delle sue valutazioni politiche⁸.

Infine, affermava altresì che il rifiuto del Consiglio dei Ministri di avviare le trattative sarebbe espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Governo, e chiedeva alla Corte Costituzionale di dichiarare come non spettasse alla Cassazione di affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei Ministri di avviare le trattative per la stipula di intesa ex art. 8, comma 3, Cost.

dalle evenienze che si possono verificare nel prosieguo dell'iter legislativo. Principi ovviamente non condivisi dall'Esecutivo.

⁵ Il ricorrente infatti sosteneva essere pacifica la legittimazione soggettiva del Presidente del Consiglio dei Ministri a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ai sensi dell'art. 92, primo comma.

⁶ Ex artt. 7, 8, terzo comma, 92 e 95 Costituzione.

⁷ Nell'idea del Governo infatti tale disposizione costituirebbe una norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato all'approvazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessioni religiose, e pertanto parteciperebbero della stessa natura, di atto politico libero, delle successive fasi dell'iter legislativo.

⁸ Il ricorrente a conferma di tale assunto richiamava la sentenza della Corte Costituzionale n. 346/2002, nella quale si affermava che il Governo non fosse vincolato a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo di negoziare e stipulare intese, nonché la sentenza, sempre della Corte Costituzionale, n. 81/2002, che riconosceva l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica.

Dall'altra parte le ragioni dell'UAAR, la quale, intervenuta in giudizio, chiedeva la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso ed in subordine d'infondatezza, sostenendo che i parametri costituzionali indicati dal ricorrente non fondassero alcuna competenza costituzionale del Governo circa la decisione di stipulare intesa,⁹ e ritenendo altresì che il problema dell'impugnabilità degli atti relativi alle trattative trovasse alla base la verifica della sussistenza di una situazione giuridica soggettiva in capo alla confessione istante, di cui art. 8, terzo comma, al fine del conseguimento della condizione di "eguale libertà"¹⁰.

La resistente inoltre dichiarava di non condividere la posizione del Governo secondo cui se esso è libero di non concludere l'intesa e non esercitare l'azione legislativa, non potrebbe neppure esservi una pretesa giustiziabile in capo alla confessione istante ad ottenere l'avvio delle trattative, in quanto i due piani andrebbero distinti, non essendo di se per sé corretto estendere il trattamento tipico della legge (e dell'iniziativa legislativa) ad un atto che si colloca a monte dell'iniziativa legislativa stessa e che rimane imputabile all'esecutivo¹¹.

Su questi argomenti veniva chiamata ad esprimersi la Corte Costituzionale, la quale rigettando l'eccezione di inammissibilità del ricorso prospettata da parte interveniente, si pronunciava con sentenza n.52/2016.

⁹ Per l'UAAR infatti l'art. 7 Cost. riguarderebbe i rapporti tra lo Stato e la chiesa cattolica; l'art. 8 Cost. non assegnerebbe al Governo la prerogativa di stipulare intesa dal momento che è solo la legge ordinaria a farlo; l'art. 92 Cost. regolerebbe solo il procedimento di formazione del Governo ed infine l'art. 95 Cost. sancirebbe il principio di responsabilità (anche giuridica) del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹⁰ Secondo l'UAAR inoltre la qualificazione della pretesa di una confessione religiosa di negoziare l'intesa con lo Stato sarebbe confermata anche dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale in più occasioni avrebbe riconosciuto come interesse tutelato ai sensi degli articoli 9, 11 e 14 della Convenzione l'aspirazione delle confessioni a stipulare intesa per l'accesso ad un regime di favore, quale condizione necessaria per la legittimità convenzionale di regimi paraconcordatari analoghi a quello italiano.

¹¹ Si osservi inoltre il fatto che nel corso delle varie fasi di giudizio che si sono susseguite sino ad arrivare alla pronuncia della Corte Costituzionale datata 2016, almeno dal punto di vista del ricorrente, un elemento è rimasto immutato, quello cioè di autoqualificazione di confessione religiosa dell'UAAR e di applicazione dell'art.19 anche nei confronti dei non credenti, atei nel caso di specie. Sebbene però una buona parte della dottrina concordi con tale pensiero, non per questo medesima interpretazione andrebbe estesa anche all'art. 8 Cost., che invece è riferito limitatamente alle sole confessioni religiose. In tal senso M. CROCE, *I non credenti*, in P. CEDON – S. ROSSI (a cura di), *I nuovi danni alla persona. I soggetti deboli*, Aracne, Roma, 2013, II ed. pag. 423 ss.

5.2 LA DECISIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

La Corte Costituzionale, nell'aprire la parte di diritto della sentenza, inquadra da subito quali sono le opposte tesi sulle quali è chiamata a pronunciarsi. Da una parte la posizione del Governo che ritiene che il diniego di apertura delle trattative non potrebbe essere oggetto di sindacato in sede giudiziaria, a pena della lesione della sua sfera di attribuzioni costituzionali;¹² dall'altra i motivi dell'UAAR a favore dell'affermazione della sindacabilità suddetta, quale rafforzamento dell'eguale libertà di cui godono tutte le confessioni religiose¹³ e a limitazione di un assoluta discrezionalità governativa foriera di discriminazioni¹⁴.

La Consulta però, prima di pronunciarsi in merito a tati problematicità, ritiene necessario premettere quale sia la natura e la funzione dell'intesa per la regolamentazione tra Stato e confessioni ex art. 8, comma 3, della Costituzione,¹⁵ sottolineando come lo strumento pattizio non sia da intendere quale condizione imposta dai pubblici poteri per consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà religiosa o di azione¹⁶, né lo strumento per accedere all'eguale libertà di

¹² Definite dagli articoli 8, terzo comma e 95 Costituzione.

¹³ In virtù del terzo comma dell'art. 8 Costituzione.

¹⁴ Inoltre, si fronteggiano tesi opposte anche per quanto riguarda l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva in capo al soggetto collettivo che richieda la conclusione delle trattative. Situazione soggettiva inesistente per il ricorrente in radice, mentre limitata dalla giurisdizione del giudice comune a partire dal momento dell'iniziativa legislativa (non prima) per l'interveniente.

¹⁵ Facendo anche presente che esse consistono nell'estensione alle confessioni non cattoliche del "metodo della bilateralità" e sono perciò volte a riconoscere le specifiche esigenze di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n.235/2002), nonché a concedere loro particolari vantaggi o imporre particolari limitazioni (sentenza n. 59/1958), ovvero ancora a dare rilevanza a specifici atti propri della confessione.

¹⁶ Sradicando così sia la dottrina precedente che riteneva invece possibile che un uso distorto del potere governativo nella scelta di apertura alle trattative potesse comportare una restrizione all'eguale libertà ex art. 19 per via del sistema premiale concesso ad i titolari di intesa, così come confermato dalla pronuncia della Cassazione. In tal senso: G. DI COSMO, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di Intesa tra lo Stato e le Confessioni religiose*, in *Rivista Aic*, n.1 anno 2015, p. 3.

organizzazione, che deve essere in ogni caso garantita a tutti dai primi due commi dell'art. 8¹⁷ e dall'art. 19¹⁸.

Per tali ragioni i giudici escludono che terzo comma dell'art. 8 Cost. sia meramente servente (e pertanto indissolubilmente legato)¹⁹ ad i due commi precedenti²⁰, dal momento che il comma 3 ha «l'autonomo significato di permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra lo Stato e le confessioni acattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro delle volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative»²¹.

La Corte continua poi con l'interrogarsi in merito all'esistenza o meno della configurabilità di una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative, con conseguente sindacabilità, da parte dei giudici comuni, del diniego eventualmente opposto dal Governo, a fronte di una richiesta avanzata da un'associazione che alleghi il proprio carattere religioso.

La risposta della Corte esclude l'esistenza di tale pretesa, sia per ragioni costituzionali, da intravedere nella necessaria comune volontà di entrambe le parti non solo a concludere ma anche iniziare una trattativa, che pertanto mancherebbe²²; ma anche per ragioni istituzionali, dal momento che un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non sarebbe configurabile proprio alla luce della dell'inesistenza della pretesa soggettiva alla conclusione positiva dell'intesa,

¹⁷ Come già statuito in sentenza n.43 del 1988.

¹⁸ La giurisprudenza costituzionale è infatti costante nell'affermare che “il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993”. Punto 5.1 del Diritto, sentenza n.52/2016.

¹⁹ Punto duramente criticato da A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in www.statoechiese.it, n. 26 del 2016, pp. 21-22

²⁰ Sebbene interessante dottrina abbia sottolineato come la Corte nel punto esaminato pare omettere che l'eguaglianza tra confessioni religiose, tra l'altro, significa anche diritto di chi non ha ottenuto l'intesa di rivendicarla se altri hanno ricevuto invece questo trattamento. Naturalmente questo non risulta possibile se l'atto è politico, e cioè non sindacabile. Così V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, su www.statoechiese.it, marzo 2017, pag. 8.

²¹ Punto 5.1 del Diritto, sentenza n.52/2016.

²² Visto il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla ratio del terzo comma dell'art. 8 Cost.

dal momento che risulterebbe contraddittorio negare l'azionabilità di un "diritto" all'intesa, (quale risultato finale delle trattative), e al contempo affermare la giustiziabilità del diniego all'avvio delle stesse: giacché non si comprende a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione.

Inoltre, la non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative nell'idea della Consulta si fonda sul fatto che è lasciata ampia discrezionalità al Governo circa l'individuazione dei soggetti ammessi alle trattative, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali e pertanto non sottoposto al sindacato da parte del giudice,²³ fermo restando però un'eventuale imputazione di responsabilità di fronte al Parlamento.

Per le ragioni appena esposte, la Consulta fa discendere dal disconoscimento all'esistenza della pretesa di avvio delle trattative l'accoglimento del ricorso per conflitto di attribuzione, precisando che spetta al Consiglio dei Ministri valutare l'opportunità di avvio delle trattative con una determinata associazione e che invece non spettava alla Corte di Cassazione affermare la sindacabilità di tale decisione ad opera dei giudici comuni²⁴.

Va infine precisato, a conclusione dell'elaborato ragionamento al quale la Corte arriva, che le confessioni religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono in ogni caso destinatarie di una serie complessa di regole in vari settori, e che in assenza di una legge generale in grado di definire la nozione di "confessione religiosa" non bastano criteri di autoqualificazione²⁵ volti al loro inquadramento.

²³ l'art. 2, comma 3, lettera l) della legge n. 400 del 1988 sottopone infatti alla deliberazione dell'intero Consiglio dei Ministri "gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione".

²⁴ Aggiungendo altresì, al punto 5.3 del Diritto, che in ogni caso l'atto di diniego opposto dal Governo non potrebbe in ogni caso produrre ulteriori effetti rispetto quelli per cui è preordinato, in virtù dei principi espressi dagli articoli 3,8,19 e 20 della Costituzione.

²⁵ Dal momento che "la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione», dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le

In questo contesto dunque, l'atto governativo di diniego all'avvio delle trattative, nella parte in cui nega la qualifica di "confessione religiosa" all'associazione richiedente, non può avere efficacia esterna al procedimento di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., e non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione stessa.

In definitiva, «un conto è l'individuazione, in astratto, dei caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni. Un altro conto è la valutazione del Governo circa l'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost., nel cui ambito ricade anche l'individuazione, in concreto, dell'interlocutore. Quest'ultima è scelta nella quale hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo»²⁶.

Per tutti questi motivi dunque la Corte Costituzionale annulla l'impugnata sentenza della Corte di cassazione, Sezioni Unite civili e dichiara che non spetta ad essa affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera del Consiglio dei Ministri che ha negato all'UAAR l'apertura delle trattative per la stipulazione di intesa ex art. 8, comma 3, della Costituzione.

5.3 LA FUNZIONE DEL PRINCIPIO PATTIZIO NELL'OTTICA DEL GIUDICE DELLE LEGGI

Con la pronuncia della Corte Costituzionale viene dunque annullata la posizione condivisa dalla Cassazione, con la quale si ricomprendeva nell'alveolo della giurisdizione comune la delibera del Consiglio dei Ministri²⁷ rivolta ad escludere Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti dalle trattative al fine

confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (sentenza n. 195 del 1993; in termini analoghi, sentenza n. 467 del 1992)". Così punto 5.3 nel Diritto.

²⁶ Così punto 5.3 nel Diritto.

²⁷ Del 27 novembre 2003.

della stipula di intesa ex art. 8 comma 3 Cost., stante la non configurabilità di detta associazione quale confessione religiosa²⁸.

Orbene, al fine di un'approfondita analisi di quello che è stato il giudizio costituzionale, occorre necessariamente soffermarsi su aspetti molteplici e differenti, nonché su altrettanti profili, quali quelli affrontati dalla Corte.

Primo fra tutti è senza dubbio legato all'inquadramento della funzione e della natura che oggi è esercitata dall'intesa ex art. 8, comma 3, della Costituzione, e della sua evoluzione rispetto quella che era l'iniziale idea dei costituenti, ormai superata.

Interesse di questi ultimi infatti era in primo luogo quello di riuscire a creare una giusta ed equa garanzia a tutela della libertà religiosa individuale anche per tutti coloro i quali non appartenessero alla religione cattolica,²⁹ al fine dell'applicazione di un pluralismo giuridico aperto ed inclusivo, propedeutico ad uno stato laico, indifferente ad i diversi fenotipi del fattore religioso³⁰.

Non è pertanto un caso che proprio il primo comma dell'art. 8 sia nato come combinato disposto tra due delle principali opzioni a riguardo: la prima con la quale si prevedeva che *«tutte le confessioni sono uguali di fronte alla legge»*³¹, e la seconda, poi risultata essere quella definitiva, secondo cui *«tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge»*³².

²⁸ Per un commento sulla sentenza si rimanda a M. PAPPONE, *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in www.osservatorioaic.it, 2, 2016.

²⁹ Già abbondantemente tutelata attraverso la costituzionalizzazione dei Patti Lateranensi, con la quale, per la maggior parte della dottrina, s'inserisce implicitamente una sorta di filtro selettivo in grado di ammettere a rapportarsi con lo Stato solo soggetti simili, nei contenuti e nelle istituzioni alla Chiesa Cattolica. In questo senso si veda G. CASUSCELLI, *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, su www.statoechiase.it, aprile 2007, pag. 3.

³⁰ In linea con la dottrina per la quale il principio del pluralismo confessionale è essenziale ad ordinare assiologicamente il microsistema delle disposizioni riguardanti il fenomeno religioso e allo stesso tempo è utile, attraverso la composizione con altri principi (primo fra tutti quello della bilateralità) a dar vita a regole specifiche di diretta ascendenza costituzionale. In tal senso cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, su www.statoechiase.it, Luglio 2013, pag.10.

³¹ Così esplicito dall'emendamento Laconi e nell'emendamento Cappi- Gronchi.

³² Tale scelta, di certo null'altro che casuale e non frutto di un mero refuso, fu spiegata da Dossetti nella seduta del 12 aprile 1947, il quale sottolineò come la ricercata uguaglianza delle confessioni

Quello dunque che non sfugge ad un occhio critico è il fatto che con la pronuncia della Corte Costituzionale si sia in realtà voluta frenare l'ormai fedele e consolidata lettura dell'art. 8 in maniera conforme all'originario spirito dei costituenti³³ che prevedevano il terzo comma legato in modo indissolubile e propedeutico all'interpretazione dei primi due.³⁴

Terzo comma invece, per la prima volta, visto come autonomo, con un significato ben distinto e capace di attribuire al Governo un potere discrezionale, almeno in ambito valutativo, prima invece escluso.

Va a questo punto specificato però che, sebbene la Corte ammetta la sindacabilità delle scelte discrezionali in capo al Governo, non definisca mai esplicitamente il potere di quest'ultimo quale "politico"³⁵, sebbene di fatto assuma lo stesso significato interpretativo, ma lo inquadra piuttosto con la locuzione "discrezionalità politica", apparentemente diversa, ma in sostanza uguale nel significato³⁶.

religiose di fronte alla legge fosse in effetti contrastante con quella che invece era la diversità profonda ed innegabile tra le confessioni religiose di minoranza dell'epoca rispetto la ben più secolare Chiesa Cattolica. L'interpretazione della dottrina in tal senso è dunque quella che vede garantita l'uguaglianza solo attraverso le libertà costituzionali, e non per il tramite dell'applicazione di trattamenti giuridici differenti, dal momento che uguaglianza non significa per forza trattare in modo uguale situazioni diverse. Per un maggiore approfondimento sull'art. 8 si rimanda al capitolo III.

³³ Tale infatti era stata la lettura dell'art. 8 nella pronuncia della sentenza del Consiglio di Stato, nonché in quella della Cassazione, del tutto in linea all'interpretazione originaria dei costituenti.

³⁴ A tal proposito, tra gli altri: P. FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, su www.statoechiese.it, settembre 2016, pagg. 5 e 6, la quale ritiene che esista una connessione inevitabile tra lo strumento delle intese ex art.8, terzo comma, Cost. ed il principio racchiuso nel primo comma dello stesso articolo, investendo le intese "le condizioni e possibilità d'azione di un dato culto, nel caso in cui le garanzie generali siano insufficienti, e così concorrendo a garantire sul piano dell'effettività la libertà uguale di e tra tutte le confessioni".

³⁵ Alla sentenza della Corte Costituzionale secondo interessante dottrina va inoltre il merito di aver riaperto i riflettori sul tema dell'inquadramento dell'"atto politico". Tra gli alti si veda in tal senso: D. PORENA, *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in www.federalismi.it, n.7/2016, pag. 6, per il quale "la sentenza brevemente richiamata ha il pregio di rivitalizzare il confronto lungo una serie di argomenti che sembravano, in certa misura, ormai superati".

³⁶ La Corte Costituzionale infatti statuisce al punto 5.2 del Diritto che «la non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative [...] si fonda su [...] argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale. Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare». Tale assunto non è però esente da dire critiche della dottrina, mosse da una

La Corte ha infatti affermato, in riferimento all'esclusione dell'UAAR, che rientra nella discrezionalità politica del Governo la scelta di avviare o meno trattative con un gruppo religioso in vista della stipula di intese con lo Stato ex art. 8, comma terzo, Costituzione³⁷.

Parimenti, adottando tale posizione, non è dunque possibile sindacare in sede giurisdizionale il provvedimento del Consiglio dei Ministri di rigetto dell'istanza avanzata dal gruppo ateista.

Sarebbe infatti preclusa a quest'ultimo (ed a chiunque ricevesse uno sbarramento alla fase delle intese per via di una mera decisione del Governo) la pretesa giuridica non soltanto per ottenere l'intesa stessa, quanto bensì anche il mero accesso alla fase di trattazione, in virtù del fatto che il Governo risponderebbe di tale scelta sono dinnanzi al parlamento e non al sindacato dei giudici comuni.³⁸

Un sistema come questo, giusto o sbagliato che sia, è però in ogni caso destinato a comportare quanto meno una limitazione della volontà dei gruppi religiosi portatori di interessi, che diventano così obbligati a sottoporsi ad una valutazione circa l'accesso all'intesa, che non gli garantisce però alcuna sicurezza sulla successiva (e dunque eventuale) concretizzazione in intesa.

Preclusione che, in riferimento all'UAAR, non solo fa capo alla mancanza di un carattere confessionale attribuito dall'ordinamento, ma anche e soprattutto alla palese assenza dell'elemento stesso della religiosità³⁹.

5.4 LA POTESTÀ DECISIONALE DEL GOVERNO COME “FILTRO” ALL'ACCESSO DELLE TRATTATIVE

preoccupazione di fondo: quella di sbarazzarsi, attraverso l'applicazione di quanto statuito dalla Corte Costituzionale, del fondamentale compito assegnato ad i giudici all'interno di una società democratica. In tal senso, S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa*, su www.statoechiase.it, giugno 2016, pag. 6.

³⁷ Cfr. A. FERRARA, *Corte Costituzionale n. 52/2016, ovvero sullo svuotamento delle intese stato. Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego delle trattative*, in www.federalismi.it, n. 8 anno 2016.

³⁸ Cfr. A. LICASTRO, *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transazione della politica ecclesiastica italiana? In Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 26, 2016, pag. 6.

³⁹ Essendo quella espressa dai non credenti un tipo di libertà religiosa negativa e non di certo positiva.

Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, rimangono da chiarire alcuni punti in merito all'ampio margine di discrezionalità lasciato dalla Consulta al Governo, sia sulla scelta di attivazione della fase negoziale propedeutica alla stipulazione d'intesa, sia a riguardo il raggiungimento della libertà delle organizzazioni spirituali,⁴⁰ dal momento che tale riconoscimento comporta per effetto automatico anche il potere di individuare quale confessione presenti il carattere di confessionalità, ritenuto necessario per l'accesso alla fase delle trattative.

Ammettere cioè il Governo alla valutazione circa i criteri di accesso all'intesa (sebbene senza alcuna garanzia di successo delle fasi successive), significa caricarlo anche dell'inquadramento circa la qualifica di confessione religiosa, pur intravedendo in tale possibilità l'ennesima distorsione dello strumento intesa, che diviene mezzo di esclusione di quei soggetti che magari pur avendo i requisiti propri delle confessioni, vengono però esclusi dalla negoziazione pattizia perché non conformi alle posizioni statali in materia religiosa.⁴¹

Questo sistema così costruito ha creato pertanto non pochi dissensi, basati appunto sull'eccessiva discrezionalità assegnata all'esecutivo,⁴² per alcuni caratterizzata da elementi di discriminazione eccessiva e del tutto contraria ai

⁴⁰ Interessante dottrina non ha mancato di sottolineare come, contraddittoriamente rispetto a quanto sostenuto dal Consiglio di Stato e dalla Corte di Cassazione, la Consulta sembra ritenere che i beni costituzionali del pluralismo religioso, dell'uguale libertà dei gruppi confessionali e della laicità dello Stato siano destinati a convivere, a mezzo di idonee tecniche di bilanciamento, con le esigenze istituzionali del Governo. Così M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, su www.statoechiese.it, aprile 2017, pag. 8.

⁴¹ In tal senso C. LUZZATI, *Pluralismo, laicità e crisi della rappresentanza politica*, su www.statoechiese.it, n.17/2017, pag. 8 ss.

⁴² Discrezionalità che nasce, secondo buona parte della dottrina, come conseguenza dell'art. 95 Costituzione. Tale articolo infatti è spesso utilizzato per legittimare una limitazione del potere bilaterale giustificandolo con quelle che sono le esigenze istituzionali del Paese. In questo senso si veda F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato- Confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Carta costituzionale*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 2 anno 2016, pag. 14.

principi pluralisti, che invece dovrebbero guidare l'azione politica,⁴³ nonché da una non giustificata limitazione del ruolo del Parlamento nel nostro Paese⁴⁴.

Si precisa inoltre che, almeno nell'idea iniziale della Costituzione l'obiettivo primario era quello di creare un collegamento logico tra l'art. 7 e l'art. 8⁴⁵ della Costituzione, che fungesse da strumento volto ad evitare qualunque tipo di discriminazione o preclusione nei confronti dei gruppi religiosi, nonché a garantire il disegno costituzionale complessivo, (basato sull'indipendenza e sull'eguale libertà delle confessioni dallo Stato e sulla bilateralità dei loro rapporti di vertice), nel rispetto delle rispettive peculiarità, da far valere con strumenti tecnici appropriati⁴⁶.

Tale obiettivo non può però dirsi raggiunto del tutto, sebbene, al di là di qualsiasi commento o interpretazione di quella che è stata la decisione costituzionale, in ogni caso, pur attribuendo un grande potere discrezionale al Governo, questo giammai potrà «negare l'esercizio dei diritti di libertà, perché questi non dipendono dall'intesa⁴⁷».

5.5 LE VALUTAZIONI DELLA DOTTRINA

In risposta a quelle che sono state le posizioni condivise dai giudici della Consulta, non sono mancate critiche ed osservazioni della dottrina più attenta⁴⁸, che

⁴³ Cfr. M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n.52 del 2016*, su www.statoechiese.it, aprile 2017, pag.9.

⁴⁴ in tal senso S. LARICIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa*, su www.statoechiese.it, giugno 2016, pag. 22.

⁴⁵ In tal senso: M. TEDESCHI, *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004, p. 7, per il quale la negoziazione bilaterale non assicura il pluralismo in quanto è potenzialmente portata ad accentuare le disuguaglianze, rimane pur sempre che è il primo passo verso l'apporto dall'esterno e l'integrazione tra esigenze diverse.

⁴⁶ Così S. BORDONALI, *Problemi di dinamica concordataria*, su www.statoechiese.it, giugno 2010, pag. 11.

⁴⁷ Così N. FIORITA– P. CONSORTI, *La libertà religiosa nell'era della sicurezza. A proposito di due recenti sentenze della Corte Costituzionale*, in *Il Mulino*, Aprile 2016, pag. 1 ss.

⁴⁸ Tra gli altri M. PARISI, *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016* su www.statoechiese.it, aprile 2017, pag. 9, per il quale “appare destituita di fondamento la convinzione della Corte costituzionale secondo cui, pur in assenza di un accordo bilaterale, i diritti e le libertà delle organizzazioni confessionali

non sempre ha ritenuto la sentenza convincente nel suo assetto complessivo e nella scelta delle motivazioni alla base della decisione.⁴⁹

In primis a destare perplessità, la scelta della Corte di leggere il primo ed il terzo comma dell'art. 8 della Costituzione aprioristicamente slegati tra di loro.⁵⁰

I giudici infatti, premesso che a prescindere dalla stipulazione di intesa l'eguale libertà sarebbe garantita dai primi due commi dell'art. 8 Cost., rifiutano di leggere nel terzo comma una disposizione servente dei due commi precedenti⁵¹, sostenendo questo abbia l'autonomo significato di estensione del metodo bilaterale nei rapporti tra lo Stato e le chiese, dando per presupposto un priore incontro della volontà delle parti già in merito alla scelta di avvio delle trattative.

Scelta non condivisa dalla dottrina,⁵² dal momento che per alcuni sarebbe proprio il legame tra il primo ed il terzo comma dell'art. 8 Cost a scoraggiare

riceverebbero un'uguale forma di tutela e di garanzia. In realtà, è ben noto come ciò non corrisponda al vero, in quanto il mancato accesso alla bilateralità pattizia presenterebbe gli estremi di un trattamento discriminatorio, nella misura in cui si impedisce ad alcuni movimenti spirituali di godere di quello strumento attuativo del pluralismo confessionale

⁴⁹ Come ha notato Marco Croce, la motivazione espressa dai giudici della Consulta appare piuttosto apodittica, sintomo di una probabile spaccatura all'interno della Camera di Consiglio, il cui sintomo si potrebbe rinvenire nel rifiuto a redigere la decisione del giudice relatore Lattanzi, probabilmente a favore dell'infondatezza del ricorso. Così M. CROCE, *Alla corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fascicolo 2, anno 2016, pag. 562.

⁵⁰ La Consulta al punto 5.1 del Diritto afferma infatti che: “non è corretto sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei – e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del “metodo bilaterale” alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative”.

⁵¹ Differentemente da quando invece sostenuto dalla Corte di Cassazione, la quale, con sentenza n. 16305 depositata il 28 giugno 2013, affermava che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisse esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Ponendo in relazione il primo comma dell'art. 8 Cost., che garantisce l'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge, con il successivo terzo comma, che assegna all'intesa la regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni diverse da quella cattolica, la Corte di cassazione riteneva infatti che la stipulazione dell'intesa sia volta anche alla migliore realizzazione dei valori di eguaglianza tra confessioni religiose.

⁵² In tal senso S. CANTISANI, *Luci e ombre della sentenza della Corte Costituzionale n.63 del 2016 (e nella connessa sentenza n.52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta on line*, 2017, fas. I, pag.62, per il quale: “negare il legame tra il primo ed il terzo comma dell'art.8 Cost. significherebbe negare rilievo al criterio dell'eguale libertà che, quantomeno in astratto,

eventuali problemi di accesso ad interventi promozionali statali nei confronti di determinati gruppi confessionali, che eviterebbero così trattamenti discriminatori⁵³.

Ancora a non convincere, la volontà dei giudici di riferirsi ad un'ipotetica regolamentazione per legge dell'iter prodromico all'intesa come il solo strumento idoneo al passaggio dalla discrezionalità politica a quella tecnica, dal momento che già dalla lettura complessiva della sentenza emerge chiaramente come solamente il metodo bilaterale garantisca l'eguale libertà in materia religiosa⁵⁴.

Inoltre non condivisa anche l'affermazione per la quale all'atto di diniego dell'avvio delle trattative non possano seguire effetti ulteriori rispetto a quelli per il quale l'atto è preordinato,⁵⁵ che sembra essere incoerente con la possibilità (invece rimasta lecita) di sindacare non tanto l'accesso all'intesa, bensì la qualificazione governativa di confessione religiosa, dal momento che potrebbero verificarsi situazioni paradossali nelle quali un'associazione disconosciuta dal Governo trovi poi il riconoscimento come confessione religiosa ad opera di un giudice comune, ma per fini diversi da quelli dell'intesa.⁵⁶ Concetto deducibile dall'inciso delle sentenza secondo il quale *«per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità*

garantisce a i gruppi di avere pari accesso a quegli status promozionali in condizione di assoluta parità”.

⁵³ In tal senso A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* in www.statoecliese.it, n. 26 del 2016, pag. 21, per il quale: “la rilevanza offerta dalla Costituzione al principio di bilateralità nella disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni non può che essere funzionale a una migliore tutela della libertà religiosa, ossia a un suo potenziamento che serva ad accogliere, nell'ordine di vigenza del sistema giuridico statale, quelle specificità indotte da peculiari esigenze dei singoli gruppi cui fa riferimento la Corte costituzionale (assicurando, quindi, in definitiva, positivo svolgimento alla loro autonomia confessionale garantita dall'art. 8, secondo comma, Cost.”.

⁵⁴ In tal senso Cfr. R. ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, pag.319, il quale definisce le motivazioni della sentenza analizzata “scricchiolanti”.

⁵⁵ Punto 5.3 nel Diritto, sentenza n.52/2016.

⁵⁶ Cfr. G. LANEVE, *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula di intesa ex art.8, comma 3, Costituzione: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto tra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista Aic*, fascicolo 2, anno 2017, pag.31.

politica, e la responsabilità che normalmente deriva in una forma di governo parlamentare»⁵⁷.

Inoltre, a lasciare in mente l'idea dell'incompiutezza della sentenza poc'anzi esaminata, anche il fatto che la Corte Costituzionale, sebbene consapevole della necessità di qualificare la nozione di confessione religiosa⁵⁸, lasci di fatto la porta aperta e si sottragga ad una valida soluzione in merito a tale criticità⁵⁹.

Alla luce di quanto sin qui sostenuto, l'effetto della sentenza appena descritta non risulta essere tanto quello (prospettato) di chiarificazione circa lo strumento delle intese ex art.8 comma 3 Cost. (che per detta della stessa Corte risulta ancora da regolare compiutamente), quanto piuttosto quello di dilatare l'area del "politicamente riservato," limitando per effetto l'ambito di giustiziabilità Corte Costituzionale stessa.

5.6 LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE IN VISTA DI UNA LEGGE SULLA LIBERTA' RELIGIOSA

⁵⁷ Sentenza n.52/2016. Sull'analisi delle sue motivazioni si veda anche M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, su www.statoechiese.it, Ottobre 2016, pag.11 ss.

⁵⁸ La Corte Costituzionale infatti al punto 5.3 del Diritto dichiara che, in assenza di una legge che definisca la nozione di "confessione religiosa", non è sufficiente l'autoqualificazione, e che pertanto «la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione», dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (sentenza n. 195 del 1993; in termini analoghi, sentenza n. 467 del 1992).

⁵⁹ Allora le alternative, al fine della qualificazione di una formazione sociale come confessione religiosa, rimarrebbero due, entrambe però accomunate da dure critiche: o lasciare tale compito in mano allo Stato, e tale possibilità è sempre stata osteggiata dalla dottrina giuridica perché ciò sarebbe contrario al principio di laicità inteso nel senso di neutralità e di divieto nell'intromissione in materie religiose, altrimenti attribuire al diritto il compito di tale regolamentazione, sebbene ciò sarebbe ugualmente problematico nella misura in cui esso dovrebbe poter discernere tra le varie manifestazioni del pensiero trattandosi di "questioni interiori. Nel primo senso si cft. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Bari, pag. 76; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Ets, Pisa, 2012, pag.101; nel secondo E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni sul tema antico alla luce di vicende nuove*, su www.statoechiese.it, 15 Settembre 2014, pag.31.

Dall'analisi delle motivazioni addotte dalla Corte Costituzionale nella sentenza n.52/2016 è possibile scorgere un ulteriore profilo di interesse, relativamente alla possibilità, lasciata aperta dalla Corte, di avere un giorno una legge generale regolatrice del fenomeno religioso e delle intese.

Infatti, come si ha avuto modo di anticipare, nella parte in diritto nella quale i giudici affermano che, in assenza di una legge che definisca la nozione di "confessione religiosa", la natura confessionale non potrà emergere da un'autoqualificazione, bensì dalla sussistenza dei requisiti già esplicitati dalla stessa Corte⁶⁰, la dottrina vi ha letto differenti profili.

Per alcuni,⁶¹ tale passaggio rappresenterebbe un invito rivolto al legislatore a soprassedere a regolamentare le materie oggetto di giudizio; per altri invece,⁶² in senso opposto, una formulazione così articolata rappresenterebbe proprio la richiesta di introduzione di una legge generale in grado di disciplinare le condizioni, i limiti e le regole per inquadrare il fenomeno religioso volta ad evitare un'eccessiva discrezionalità governativa.

Ancora non manca chi legge nelle parole conclusive della Corte un chiaro intento di emettere una "sentenza preventiva" sulle prossime richieste di intese, indipendentemente dall'emanazione di una legge comune⁶³.

In ogni caso quello che è certo è che con la scelta di dotare l'organo governativo di ampia discrezionalità in tali materie s'impedisce non soltanto la possibilità di rendere giustiziabile l'atto di diniego all'apertura delle trattative, quanto piuttosto

⁶⁰ Nelle sentenze n.195/1993 e n.467/1992 sempre della Corte Costituzionale.

⁶¹ Tra cui si vedano: A. FERRARA, *Corte Cost. n. 52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese Stato-Confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in www.federalismi.it, n. 8/2016, p. 3; A. PIN, *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in www.federalismi.it, n. 7/2016, p. 8.

⁶² Tra cui P. FLORIS, *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro* su www.statoechiese.it, settembre 2016, pag. 3.

⁶³ In tal senso A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (In margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, Editoriale, in www.federalismi.it n. 6/2016, pag.9, per la quale lo sguardo della Corte pare rivolto al futuro: il pluralismo religioso che ha fondamento nell'art. 8 comma terzo potrebbe prefigurare la richiesta di addivenire ad Intese da parte di associazioni che [...] si autoqualificano come confessioni religiose ed a cui sarebbe difficile negare tale status: una per tutte la confessione religiosa sunnita"

si limita anche l'accesso all'intesa a quei soggetti non idonei a rappresentare gli interessi di opportunità politica del Governo.

Non è un caso poi che tale pronuncia avvenga in un momento storico particolare per il diritto ecclesiastico⁶⁴, caratterizzato dalla diffusione di nuove forme di manifestazione del fenomeno religioso, alcune più vicine a correnti filosofiche e culturali, anziché spirituali, determinanti un ampliamento dei confini della stessa disciplina e l'impossibilità di una tipizzazione dei comportamenti legati ad esempio all'esercizio di culto o alla propaganda⁶⁵.

In realtà, come buona parte della dottrina sostiene⁶⁶, la scelta di qualificare (sebbene non in modo esplicito) tali atti governativi quali "politici" null'altro è se non la conseguenza dell'assenza di una legge generale regolatrice del fenomeno religioso.

Assenza che proprio tale sentenza ha acuito, rendendo evidente alcune lacune in cui versa l'attuale sistema politico nei confronti del fenomeno religioso, che rendono lo Stato troppo esposto a pressioni lobbistiche volte alla protezione di interessi di parte e non di quelli generali⁶⁷.

Fenomeno dunque che solo una legge ordinatrice di questi ultimi potrebbe riportare in auge, dal momento che sebbene non sia in dubbio il dovere della

⁶⁴ In senso critico, sul tema dell'evoluzione del diritto ecclesiastico, si rimanda a S. DOMIANELLO, *Il ripensamento e la redistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà in materia religiosa*, su www.statoechiense.it, aprile 2011, pag.4 ,per la quale: "all'orizzonte di un "diritto ecclesiastico italiano" sempre meno all'altezza del compito che sarebbe costituzionalmente tenuto ad assolvere in un ordinamento di tipo liberaldemocratico, si delinea così, in forme sempre più nette, il profilo (spettrale) di una nuova e peculiare figura di responsabilità degli Stati: la responsabilità per danno da irreversibilità in sede nazionale del pregiudizio ingiusto recato dall'esercizio del diritto di libertà in materia religiosa ad altri diritti fondamentali".

⁶⁵ In questo senso si veda A. LICASTRO, *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* In www.statoechiense.it, n.6/2016, pag.33-34.

⁶⁶ Tra i quali si ricorda V. PACILLO, *La politica ecclesiastica tra discrezionalità dell'Esecutivo, principio di bilateralità e laicità/neutralità dello Stato: brevi note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 10 marzo 2016*, in *Lo Stato*, n.6/2016, pag. 255, nonché V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n.52 del 2016*, in www.osservatorioaic.it, n.2/2016, pag.10.

⁶⁷ Così G. MACRÌ, *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 2016*, in *Osservatorioaic.it*, n.3/2016, pag.9.

Repubblica di rimuovere gli ostacoli per l'effettivo godimento di diritti di uguaglianza⁶⁸ e libertà, di fatto mancano norme di attuazione in grado di eliminare le disparità che oggi attanagliano le confessioni minoritarie⁶⁹.

Regolamentazione che però ancora oggi manca, sebbene sia al vaglio un nuovo progetto di legge, promosso dall'associazione Astrid che, come si avrà modo di vedere nei capitoli successivi, appare avere tutte le carte in regola per essere una risposta efficace ad i problemi che da troppo tempo pesano sul nostro Paese.

5.7 SPUNTI DI COLLEGAMENTO TRA LE SENTENZE N. 52 E 63/2016 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Breve accenno infine si rende necessario in merito alla sentenza n. 63/2016 della Corte Costituzionale che, sebbene successiva a quella sin qui esaminata sul caso dell'UAAR, appare essere per alcuni versi a questa attinente, sebbene improntata su un caso completamente diverso, tanto da essere stata considerata dalla dottrina rafforzativa dei valori già espressi nella prima pronuncia,⁷⁰ nonché caso emblematico rappresentativo dell'applicazione del principio di libertà religiosa intesa quale protezione paritaria nei confronti di tutte le confessioni⁷¹.

⁶⁸ Cfr. M. D'ARIENZO, *La diversità femminile nella chiesa cattolica postconciliare*, in G. D'ANGELO (a cura di) *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 305, per la quale: "Il processo di affermazione di una declinazione giuridica del principio di eguaglianza nella sua eccezione non riduzionista e omologante, ma al contrario quale tutela delle specifiche identità ha consentito di evidenziare la rilevanza delle culture di matrice religiosa nella costruzione delle soggettività e nella realizzazione di un pluralismo di valori all'interno delle diverse realtà ordinamentali di riferimento".

⁶⁹ Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art.8, terzo comma, Cost.*, in www.statoechiese.it, 18 luglio 2016, pag.17, per la quale la soluzione migliore al problema sarebbe quello di far introdurre al Parlamento una compiuta regolamentazione del procedimento di stipulazione delle intese.

⁷⁰ Cfr. C. TOMBA, *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza "senza distinzione di religione" ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n.63 e n.52 del 2016*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, anno 2016, pag. 2.

⁷¹ Così A. LICASTRO, *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?* In www.statoechiese.it, n.6/2016, pag.1 7.

Tale sentenza n. 63 rappresenta la fase finale del giudizio di legittimità costituzionale in via principale proposto dal presidente del Consiglio dei Ministri avverso gli artt. 70 commi 2, 2-bis, 2-ter, 2-quater e art.72 commi 4, 5 e 7 lettere c) e g) della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2,⁷² in materia di edilizia di culto⁷³, e conclusasi con una pronuncia di illegittimità costituzionale⁷⁴ sia per violazione di parametri sostanziali sia per la lesione di disposizioni in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni⁷⁵.

È bene precisare che i dubbi di legittimità circa le disposizioni di tale legge erano sorti in ragione del fatto che le sue disposizioni trovavano applicazione nei confronti degli enti appartenenti a confessioni religiose acattoliche prive d'intesa,

⁷² Tale legge, oggetto di giudizio di legittimità costituzionale, ineriva i criteri per l'applicazione agli enti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica delle disposizioni riguardanti la pianificazione, il finanziamento e la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate ad i servizi religiosi. Sulla legge Lombarda n.12/2015 si vedano i commenti di: G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, su www.statoechiase.it, 14, 2015; F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, su www.statoechiase.it, n.2 del 2016.

⁷³ Sui precedenti cfr. A. ROCCELLA, *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006 (a. XXII), n. 1-2, pag. 115; I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, su www.statoechiase.it, 2013 n.12;

⁷⁴ La Corte costituzionale con un dispositivo multiplo ha deciso per l'incostituzionalità delle disposizioni che avevano introdotto dei requisiti aggiuntivi in capo alle confessioni "senza intesa", sulla base degli artt. 3, 8, 19 e 117, comma 2, lett. c) e h), Cost. In particolare, l'incostituzionalità non ha colpito l'intera previsione di requisiti diversi e più gravosi, ma soltanto la necessità di una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, di un significativo insediamento nell'ambito del Comune interessato, nonché del carattere religioso e del rispetto della Costituzione espressi dallo statuto dell'istituzione. Parte 2 del Dispositivo. La declaratoria d'illegittimità ha altresì colpito la previsione di una Consulta regionale, deputata al rilascio di un parere preventivo e obbligatorio sulla sussistenza dei requisiti richiesti per le confessioni religiose prive di intesa. E' bene però precisare che la Corte Costituzionale su tale importante tema non si è sempre posta in maniera coerente. Un esempio per tutti la sentenza n. 195/1993 con la quale si confermava la legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella Legge della regione Abruzzo n.29/1988, nella parte in cui prevedevano (in maniera per certi versi simile alla legge lombarda di cui si discute) l'erogazione di contributi soltanto a favore di confessioni religiose dotate di intesa. Su tale argomento si veda L. ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo confessionale. Contributo allo studio del dissenso religioso*, Giuffrè, Milano, 1990.

⁷⁵ Dal momento che la materia di ordine pubblico e sicurezza ricade nella competenza esclusiva dello Stato, mentre alle regioni è consentito cooperare solo mediante misure ricomprese all'interno delle proprie attribuzioni. Punto 8 del *Considerato in diritto*.

solo a condizione che questi riuscissero a soddisfare determinati requisiti,⁷⁶ contestualmente con la stipula di apposite convenzioni a fini urbanistici con i comuni interessati, tanto da definire tale disposizione legislativa “legge anti-moschee”⁷⁷ a causa del forte spirito discriminatorio,⁷⁸ da subito criticato duramente sia dalla dottrina,⁷⁹ che dall’intero mondo politico.

Era inoltre prevista la possibilità, pur sempre foriera di dubbi e perplessità, di adottare un Piano delle attrezzature religiose, che doveva individuare, dimensionare e disciplinare le aree destinate o che accoglievano attrezzature religiose sulla base delle esigenze locali, valutate le richieste delle confessioni religiose e i pareri di soggetti pubblici e privati di varia natura⁸⁰.

Dunque, analizzando la sentenza di nota come anche questa seconda pronuncia si apra con una premessa molto simile a quella contenuta nel precedente giudizio di attribuzione dei poteri dello stato, sottolineando come sia il carattere laico dell’ordinamento costituzionale a dover guidare qualunque decisione (a maggior

⁷⁶ Le disposizioni della Legge Regione Lombardia si applicano, oltre che alle confessioni religiose dotate d’intesa con lo Stato, anche agli “enti delle altre confessioni che presentino i seguenti requisiti: una «presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale» e «un significativo insediamento nell’ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi» (art. 70, comma 2-bis, lettera a); statuti che esprimano il carattere religioso degli enti stessi «e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione» (art. 70, comma 2-bis, lettera b). Così punto 1.1.1. Ritenuto in fatto, sentenza Corte Costituzionale n. 63/2016.

⁷⁷ Così definita in quanto, seppur non espressamente, è tesa ad impedire la costruzione di moschee, subordinandone l’edificazione alla congruità architettonica e dimensionale rispetto le caratteristiche generali e peculiari del paesaggio, rendendo così difficile la dimostrazione di tali requisiti per strutture non appartenenti al patrimonio urbanistico italiano. Si confronti E. TOSELLI, *Kosher, Halal, Bio, regole e mercati*, II ed., Franco Angeli, Milano, 2018, per la quale un tipo di legislazione così strutturata si dimostra essere controproducente, in quanto spinge verso la nascita di luoghi di culto improvvisati, sottratti al controllo o alla sicurezza pubblica. Ancora, in merito all’ostruzionismo nei confronti dei luoghi di culto islamici, fenomeno non soltanto italiano, si veda S. ALLIEVI, *La guerra delle moschee: l’Europa e la sfida al pluralismo religioso*, Marsilio, Vicenza, 2010.

⁷⁸ Così come definita da A. FABBRI, *La Corte Costituzionale di fronte alla legge anti-moschee della Lombardia*, www.olir.it, in *Focus Newsletter olir.it*, anno XIII, n.4, 2016, pag. 1 ss.

⁷⁹ Si veda G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto: di male in peggio*, in www.statoechiese.it, n. 14/ 2015; A. TIRA, *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in *Newsletter olir.it*, anno XII, n. 2/2015.

⁸⁰ Art. 72, l.r. 12/2005. Sulla critica alla L.12/2015 si veda A. LORENZETTI, *La Corte costituzionale e l’edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il “convitato di pietra” dell’emergenza terrorismo*, su di *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 marzo 2017.

ragione se legata alla libertà religiosa) e a dover garantire da una parte la giusta equidistanza tra i diversi soggetti portatori di interessi e dall'altra ad evitare ogni discriminazione su base religiosa, anche e soprattutto tenuto conto del contenuto di cui all'art. 19 Costituzione, il quale a maggior ragione in riferimento all'edilizia di culto, appare essere la condizione essenziale ed imprescindibile per garantire l'eguale libertà delle confessioni, sia nella forma individuale che collettiva⁸¹.

Per nulla banale allora, se letta in quest'ottica di chiarezza, anche la premessa che la stessa Corte fa quando precisa che nel momento in cui la libertà religiosa ed il suo esercizio vengono in rilievo, «la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, (...) indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse»⁸².

Proprio secondo i giudici «l'ordinamento Repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'interpretazione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato nel tempo, non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale».⁸³

Altro carattere di similitudine tra le due pronunce è dato anche dal tentativo, esplicito in entrambi i casi, di andare a definire lo strumento dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost.⁸⁴, identificato, nella legge regionale lombarda, quale conseguenza

⁸¹ Così come già espresso dalla Corte Costituzionale in sentenza n. 346/2002. Per maggiori approfondimenti sul tema si vedano: A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, n. 3/2016; A. LORENZETTI, *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in www.forumcostituzionale.it, 6/2015; M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n.63/2016*, in *forum costituzionale.it*, 3 Maggio 2016.

⁸² Sentenza n. 63/2016. Su tale tema si veda anche C. CARDIA, *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, in www.statoechiese.it, n.22/2016.

⁸³ Punto 4.1 del Considerato in diritto della sentenza n.63/2016.

⁸⁴ Si nota infatti lo sforzo, emergente da entrambe le sentenze, di pervenire ad una ricostruzione coerente del sistema del diritto ecclesiastico e delle intese. In tal senso N. FIORITA, P. CONSORTI, *La*

della «concorde volontà del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale»⁸⁵.

Intesa che però non deve divenire motivo di discriminazione nei confronti di chi è privo d'intesa con lo Stato⁸⁶, ma che anzi deve rappresentare la giusta applicazione della dimensione individuale e collettiva dell'esperienza religiosa⁸⁷.

Non passa dunque inosservato il tentativo della Corte Costituzionale di delimitare i confini entro i quali bisogna agire per garantire la libertà religiosa.

Tentativo di fatto già esperito anche nella precedente pronuncia n. 52, quale riflesso dell'insoddisfazione provata nei confronti di un quadro normativo desolante e disordinato, troppo lontano dall'iniziale progetto costituzionale⁸⁸ e che senza dubbio risente dell'assenza di una legge generale sulla libertà religiosa a discapito dello strumento intesa ex art. 8, comma 3, Costituzione.

libertà religiosa nell'era della sicurezza, in il Mulino, Bologna, 2016, per i quali le due sentenze della Corte Costituzionale si completano e spiegano a vicenda.

⁸⁵ Considerato in diritto nella sentenza n. 63/2016.

⁸⁶ In tal senso già sentenza 342/2002 e n.195/1993 Corte Costituzionale.

⁸⁷ Cfr. S. LEONE, *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma 3, Costituzione, non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte Cost. n.52/2016)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, (www.forumcostituzionale.it), 1° aprile 2016, pag. 1 ss.

⁸⁸ Sul tema si veda anche F. OLIOSI, *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: "cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?"* In www.statoechiесе.it, Ottobre 2016, pag. 3 ss.

CAP VI
SPUNTI RICOSTRUTTIVI E DI PROSPETTIVA

6.1 UN DUPLICE VERSANTE

La particolare vicenda oggetto della nostra analisi ha il merito di riportare all'attenzione dell'ordinamento un profilo di tutela della libertà religiosa sinora rimasto, quanto ai risvolti pratici, sullo sfondo del dibattito.

In linea teorica, ci si potrebbe aspettare da questa vicenda indicazioni utili, per indicare al legislatore ed agli operatori del diritto, per una più adeguata tutela delle forme di manifestazione “negative” della libertà di ateismo.

Nel valutare le possibili prospettive lasciate aperte dalla questione UAAR sembra peraltro utile distinguere due piani, ovverosia, da un lato, quello della vicenda processuale e, dall'altro, quello dei possibili interventi legislativi.

Nelle pagine che seguono, si proverà a proporre alcune considerazioni su entrambi i profili.

6.2 IL VERSANTE EUROPEO. IL PROSIEGUO GIUDIZIARIO DEL CASO UAAR INNANZI ALLA CORTE EDU. GLI OBIETTIVI DEL RICORSO

Un primo approccio prospettico ha quindi riguardo al prosieguo della vicenda giudiziaria che ha coinvolto l'Unione degli atei agnostici razionalisti italiani. In effetti, la questione appare tutt'altro che conclusa, dal momento che a ribaltare (nuovamente) le carte in tavola potrebbe essere l'imminente decisione della Corte EDU, adita dall'UAAR per la tutela dei propri diritti, ritenuti lesi dalle decisioni dei giudici italiani¹.

¹ Già Ruggieri parlava dell'ipotetico conflitto che si potrebbe venire a creare tra la giurisprudenza convenzionale e l'art. 137, terzo comma, della Costituzione, per il quale non è ammessa alcuna impugnazione avverso le decisioni della Corte Costituzionale. L'autore vedeva in tale possibilità un limite all'ingresso nel diritto interno delle sentenze delle Corti sovranazionali ritenute incompatibili con le pronunce della Corte Costituzionale. Conflitto risolvibile però nell'interpretazione dell'art.137 non come principio supremo, ma come un valore da dover bilanciare con gli art. 10 ed 11 della Costituzione. Cfr. A. RUGGIERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte Cost. n. 52 del 2016)*, in www.federalismi.it n. 7/2016, citazione n. 9.

Se infatti l'associazione ateistica non è riuscita a trovare soddisfacimento delle sue pretese a livello nazionale, ha annunciato con comunicato stampa del 3 Marzo 2016² l'avvio del ricorso alla Corte di Strasburgo per la tutela del diritto di religione e di pensiero, violato dalla decisione della Consulta³.

Ciò che l'UAAR lamenta è l'impossibilità per i cittadini non credenti di avere enti rappresentativi allo stesso livello normativo delle confessioni religiose, nonché l'eccessiva discrezionalità delle scelte governative sulla scelta dei soggetti legittimati ad accedere all'intesa con lo Stato.

In realtà, da quanto riferito dalla portavoce dell'associazione, dott.ssa Adele Orioli⁴, l'obiettivo dell'UAAR sarebbe quello di far arrivare in Europa la propria voce, al fine di riuscire nell'intento di riformare l'intero sistema italiano di relazioni con le associazioni e le formazioni sociali, in quanto questo è visto come un insieme composito di fonti che configura un ordinamento piramidale, il cui vertice è occupato in posizione dominante dalla Chiesa Cattolica, dove non esiste alcuna tutela per i cittadini appartenenti a gruppi con ideologie non confessionali, nonostante il fatto che oggi gli atei siano in netta crescita rispetto ai fedeli.

L'attenzione critica è quindi rivolta anzitutto agli effetti distorsivi derivanti dalla previsione di una legislazione sulla base delle intese ex art. 8, comma 3 Costituzione, ormai denaturata a mero strumento di arricchimento patrimoniale⁵ e

² Comunicato stampa pubblicato sul sito ufficiale dell'UAAR il 3 Marzo 2016.

³ E' Raffaele Carcano, segretario dell'UAAR, ad annunciare il giorno dopo la pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n.52/2016, oltre che amarezza ed insoddisfazione per la sentenza, la volontà di continuare la "battaglia degli atei" innanzi alla Corte EDU. Così come ricordato da V. VITA, *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*, in www.osservatorio-aic.it, 2/2016, 1, nota 1.

⁴ Contattata a seguito della pubblicazione del comunicato stampa con il quale l'UAAR annunciava il deposito del ricorso presso la Corte EDU.

⁵ Si noti infatti come le confessioni religiose oggi abbiano interesse a stipulare intesa con lo Stato ai sensi del terzo comma dell'art.8 della Costituzione per aver accesso ad una serie di benefici, in larga parte patrimoniali, quali ad esempio l'attribuzione della quota di otto per mille del Gettito IRPEF o la possibilità di deduzione ai fini fiscali degli atti di liberalità fino alla somma di euro 1.032,91.

non più visto come il lasciapassare per il riconoscimento delle diverse identità culturali e religiose, come inizialmente intesa⁶.

Rispetto a questo tema principale, la questione della possibile qualificazione dell'UAAR come confessione religiosa sembra assumere un carattere subordinato.

6.3 IL CASO UAAR NELL'ALVEO DELL'ART. 9 DELLA CONVENZIONE EDU

Non è certo possibile formulare previsioni attendibili sulla pronuncia della Corte di Strasburgo. A tanto non possono autorizzare neppure i precedenti, in gran parte indiretti, della giurisprudenza della stessa Corte.

Nell'attesa di conoscere quella che sarà la posizione adottata dai giudici di Strasburgo in merito al ricorso presentato dall'UAAR, dall'analisi della giurisprudenza emerge come non esista nelle decisioni della Corte EDU una posizione unanime in merito alla tutela dei diritti e delle libertà consacrati nell'art. 9 della Convenzione.

La Corte infatti, nel corso degli anni non ha mantenuto un orientamento costante⁷, ma ha adottato a volte pronunce estremamente favorevoli ad un'interpretazione quanto più estensiva della libertà religiosa (spingendosi sino a ricomprendere, seppur indirettamente, garanzie che fossero valide anche per i non credenti), altre volte invece più restrittive.

⁶ Su tale tema si vedano anche: N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in www.rivistaaic.it 4/2014, pag. 8; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in www.federalismi.it 8/2016, pag. 7.

⁷ Dovuto anche alle nuove regole e a i nuovi soggetti sulla scena europea, caratteristici dell'evoluzione storica avutasi a seguito della caduta del muro di Berlino e dell'attentato alle torri gemelle del 2001. Sugli effetti dell'integrazione europea sui diritti nazionali si veda M. VENTURA, *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012, il quale individua cinque fasi di sviluppo della giurisprudenza convenzionale in merito al fenomeno religioso, partendo dalle prime posizioni legate alla supremazia del diritto ecclesiastico nazionale fino ad arrivare alle pronunce più recenti, caratterizzate dalla collisione tra la visione europea e le identità interne.

Parlare di libertà religiosa all'interno del sistema della CEDU ovviamente presuppone il richiamo all'art. 9 ed ai principi da questo deducibili, anche alla luce dell'applicazione pratica che ne fa la giurisprudenza convenzionale⁸.

Tale articolo infatti, come si è già avuto modo di precisare nei capitoli precedenti, ha una natura trasversale che si applica a tutta una serie di diritti interconnessi con l'intera convenzione (non soltanto con quelli legati alla regolamentazione del fenomeno religioso⁹) nonché ad una molteplicità di materie sulle quali la Corte è chiamata ad operare un'attività ermeneutica per la risoluzione dei casi che gli vengono prospettati.

Orbene, a voler tener conto delle precedenti pronunce in materia, si nota come con il passare del tempo sia cresciuto l'interesse della Corte nei confronti delle minoranze religiose, alle quali viene riconosciuto oggi non soltanto un diritto alla libertà religiosa individuale¹⁰, ma anche e soprattutto a quella collettiva¹¹, sia per effetto dell'interpretazione sistematica con le altre libertà convenzionali, sia per una

⁸ Cfr. D. DURISOTTO, *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Esi, Napoli, 2016, pag. 93.

⁹ L'analisi della giurisprudenza ha infatti mostrato come non sempre le decisioni della Corte EDU in materia di libertà religiosa affrontano direttamente la violazione dell'art. 9, quanto piuttosto esse sono incentrate su altre disposizioni della Convenzione, come ad esempio l'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), l'art. 10 libertà di espressione, l'art. 14 (divieto di discriminazione) o l'art. 2 del Protocollo Addizionale del 1952 (diritto all'istruzione).

¹⁰ Nei primi anni di applicazioni effettive dei principi contenuti all'interno dell'art. 9 infatti la giurisprudenza convenzionale si esprimeva su temi maggiormente legati all'aspetto individuale della libertà religiosa, ed esempi ne sono le prime sentenze in merito, attinenti il proselitismo (*Kokkinakis c. Grecia* e sentenza *Larissis e altri c. Grecia*), l'obiezione di coscienza (*caso Bayatyan contro l'Armenia*) l'apertura dei luoghi di culto (sentenza *Manoussakis e altri contro la Grecia*) o il giuramento decisorio (sentenza *Buscarini ed altri c. San Marino*). Su questo tema si vedano: M. PARISI, *La sentenza Larissis della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e la tutela della libertà di religione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1999, II, pag. 236 ss; A. G. CHIZZONITI, *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali dell'Unione Europea*, Vita e pensiero, Milano, 2002, pag.39.

¹¹ L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: note a margine della sentenza Corte Costituzionale n.346/2002*, in *Quad. dir. pol. Eccl.*, 2003, pag. 676 parla di "funzionalizzazione della protezione delle prerogative collettive della tutela della libertà religiosa individuale" riferendosi al percorso evolutivo della giurisprudenza di Strasburgo di apertura alla prospettiva collettiva.

lettura sempre più estensiva del comma 1 dell'art.9 e per converso, più restrittiva del secondo comma¹².

Bisogna tenere in conto anche il fatto che a partire di primi anni novanta la Corte EDU si sia trovata a confrontarsi con una composizione del tutto nuovo del Consiglio d'Europa, apertosi all'accoglimento di “nuovi” Paesi dotati di strutture politico-sociali completamente diverse rispetto a quelle degli Stati fondatori, che ha portato la giurisprudenza a scontrarsi con un quadro tutt'altro che omogeneo¹³.

Si è dunque passati da una giurisprudenza esclusivamente “negativa”¹⁴ ad una invece positiva, aperta all'accoglimento delle richieste più svariate in merito all'applicazione delle libertà tutelate dall'art. 9.

Oggi dunque i provvedimenti della Corte EDU (in modo particolare in riferimento agli articoli 8, 9 11 e 14 della Convenzione) costituiscono un elaborato giurisprudenziale così fitto ed ampio da non poter essere più ignorato anche dal diritto interno¹⁵, il quale inevitabilmente ne risulta influenzato¹⁶.

¹² In tal senso M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Ets, Pisa, 2018; G. CASUSCELLI, *Convenzione europea, giurisdizione della Corte europea dei Diritti dell'Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un'opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?* Su www.statoechiese.it, settembre 2011, pag. 4.

¹³ Sugli sviluppi recenti dell'orientamento della Corte EDU si veda: M. PEDRAZZI, *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei Diritti dell'Uomo in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, Esi, Napoli, 2008, pag. 645

¹⁴ Negativa perché ricca di pronunce d'irricevibilità o di rigetto alle richieste di violazioni ex art. 9 CEDU. In tal senso M. PARISI, *La tutela giurisprudenziale del fenomeno religioso*, in G. Macri, M. Parisi, V. Tozzi, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, pag. 162.

¹⁵ Sul fenomeno religioso negli spazi europei si confrontino tra gli altri: G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017; F. ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011; M.C. FOLLIERO, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, su www.statoechiese.it, settembre 2010; F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 87 ss.; M. VENTURA, *La laicità dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2001.

¹⁶ Già Ruggieri parlava dell'ipotetico conflitto che si potrebbe creare tra la giurisprudenza convenzionale e l'art. 137, terzo comma, della Costituzione, per il quale non è ammessa alcuna impugnazione avverso le decisioni della Corte Costituzionale. L'autore vedeva infatti in tale possibilità un limite all'ingresso nel diritto interno delle sentenze delle Corti sovranazionali ritenute incompatibili con le pronunce della Corte Costituzionale. Conflitto risolvibile però nell'interpretazione dell'art.137 non come principio supremo, ma come un valore da dover bilanciare con gli art. 10 ed 11 della Costituzione. Cfr. A. RUGGIERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio*

Tali pronunce hanno trovato amplissima applicazione, tanto da riguardare anche le libertà negative, in quanto ricomprese nella tutela ex art. 9¹⁷ per espressa dichiarazione della Corte¹⁸.

La varietà delle decisioni della Corte non lascia dunque trasparire un atteggiamento univoco, tenuto conto anche della diversità dei casi trattati. Tuttavia, interessanti studi sui dati della giurisprudenza CEDU fanno emergere un dato comune significativo ovvero che il maggior numero di condanne per violazione dell'art. 9 della Convenzione si è avuto, e si ha tutt'ora, in quei Paesi a maggioranza ortodossa, mentre sicuramente le condanne si abbassano negli Stati nei quali prevale una diversa tradizione religiosa o dove viene positivizzato il principio di laicità all'interno delle norme nazionali¹⁹.

Tale disparità, *in primis* legata senz'altro al fatto che negli Stati destinatari di condanne non si raggiungono gli *standard* minimi di tutela ex art. 9 CEDU, è però dovuta anche alla convergenza su questi territori di forze (sia politiche sia provenienti dalle religioni di maggioranza) volte a limitare il riconoscimento dinnanzi allo Stato delle comunità di minoranza.

6.4 I PRECEDENTI GIURISPRUDENZIALI

e gubernaculum, ovverosia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016), in www.federalismi.it n. 7/2016, citazione n. 9.

¹⁷ In particolar modo le motivazioni della sentenza *Lautsi contro Italia*, Sez. II, ric. 30814/06 del 3 novembre 2009, la Corte dichiara espressamente che: “*The freedom to believe and the freedom not to believe (negative freedom) are both protected by article 9 of the Convention*”.

¹⁸ Per un'analisi approfondita circa le posizioni in merito al fenomeno religioso nei paesi europei si cfr. A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano, 2017.

¹⁹ Così come emerge dall'analisi di S. FERRARI, *La Corte di Strasburgo e l'articolo 9 della Convenzione europea. Un'analisi quantitativa della giurisprudenza*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag. 47, il quale nel suo studio ha sottolineato anche come emerge il fatto che il numero minore di condanne si sia registrato nei paesi protestanti e come invece un'altissima percentuale di decisioni di inammissibilità e di non violazione abbiamo caratterizzato Paesi come la Francia o la Turchia, non a caso i soli paesi Europei ad aver positivizzato all'interno delle loro Costituzioni nazionali il principio di laicità.

Dalla lettura delle differenti posizioni assunte dalla Corte nel corso degli anni è emersa una generale parificazione nei tipi di tutele garantite a credenti e non credenti, seppure in assenza di un diretto riferimento nei confronti degli atei o degli agnostici.

Tale equiparazione è emersa già a partire dalla prima sentenza in applicazione dell'art. 9²⁰, con la quale la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità dell'attività di proselitismo, per la prima volta ha riconosciuto alla libertà prevista dall'articolo 9 il carattere di fondamento di una società democratica, sottolineando altresì l'importanza universale della libertà di parola, specificando che essa costituisce un bene prezioso e irrinunciabile non soltanto per i fedeli, ma anche (e soprattutto) per gli atei, gli agnostici, gli scettici, in quanto valore fondamentale alla base una società democratica improntata al pluralismo e alla libertà dei cittadini²¹.

Il tema dell'ateismo, sempre in via indiretta, torna all'interno della giurisprudenza convenzionale in una serie di pronunce a tutela della libertà religiosa in ambito scolastico²². Tale settore è caratterizzato da due orientamenti contrastanti: uno consolidato, a favore della laicizzazione degli Stati ed un altro opposto, volto al rafforzamento delle radici culturali e religiose delle identità istituzionali.

Tale duplicità è riflessa nelle motivazioni delle sentenze che nel corso degli anni si sono succedute.

²⁰ Sentenza *Kokkinakis c. Grecia*, del 25 maggio 1993, ric. 14307/88. Nel caso di specie la Corte era stata chiamata ad esprimersi su un procedimento penale avviato in Grecia nei confronti di un testimone di Geova, accusato di proselitismo illecito, pratica vietata costituzionalmente all'art. 13, comma 2, della Costituzione. La Corte accoglie il ricorso, motivandolo dalla considerazione che il diritto di manifestare le proprie convinzioni (anche attraverso pratiche di insegnamento o con l'esercizio di riti) si pone come presupposto al diritto, tutelato dall'art.9, di cambiare religione o credo, che diversamente sarebbe "lettera morta". Per la lettura integrale della sentenza si veda www.olir.it.

²¹ In tale sentenza la Corte non si è limitata a ribadire che la libertà religiosa non comprende solo il diritto di aderire a e professare un certo credo religioso, ma altresì il diritto di mutarlo e di esercitare le ulteriori facoltà connesse al suo esercizio. Così G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 157.

²² Per un'analisi approfondita si veda K. MICHALSKI-N. FÜRSTENBERG, *Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, Marsilio, Venezia, 2005.

Se nel caso *Angelini contro Svezia*²³ la Commissione respinge il ricorso di una madre atea che chiedeva l'esonero del figlio dall'insegnamento dell'ora di religione, inquadrando tale disciplina come neutrale in quanto improntata *sulla* religione e non *della* religione, successivamente si discosta da tale posizione nella pronuncia *Folgerø ed altri contro Norvegia*²⁴, con la quale invece condanna la Norvegia per violazione dell'art. 2 del Protocollo 1 CEDU laddove consente un esonero parziale (e non totale) dell'insegnamento della religione.

Di segno ancora diverso invece la sentenza *Grzelak contro Polonia*²⁵ del 15 giugno 2010, con la quale la Corte qualifica l'assenza di un corso alternativo all'ora di religione per i non credenti come conforme all'art. 2 del Protocollo 1 della Convenzione, dal momento che l'opzione dell'insegnamento rientra nel margine di discrezionalità proprio di ogni Stato, al quale è attribuita la scelta circa l'organizzazione del sistema scolastico pubblico.

²³ Decisione della Commissione del 3 dicembre 1986- Ricorso n. 1091/83 – Causa Angelini Contro Svezia.

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, Grande camera, sent. 20 marzo 2007, ricorso n. 15472/02. Nel caso di specie l'esonero parziale dall'insegnamento dell'ora di religione fu ritenuto lesivo del diritto all'istruzione, nonché irragionevole perché obbligava i genitori (attraverso una scelta tra le lezioni offerte dal corso) a rivelare alle autorità scolastiche le proprie convinzioni religiose e filosofiche. Per maggiori approfondimenti sul tema si veda L. P. VANONI, *Simboli religiosi e la libertà di educare in Europa: uniti nella diversità o uniti dalla neutralità?* In *RivistaAic.it*, Luglio 2010.

²⁵ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 15 giugno 2010, Ricorso n. 7710/02. Il caso sottoposto alla Corte aveva ad oggetto la richiesta da parte di due genitori agnostici di prevedere nella scuola pubblica del figlio un insegnamento alternativo all'ora di religione. Tale richiesta era stata rifiutata dall'istituto (il cui regolamento prevedeva l'attivazione di tali corsi solo con un numero di richiedenti superiori a tre) che pertanto aveva trattenuto il ragazzo nei locali scolastici senza svolgere alcun tipo di attività didattica e lo aveva negato di una valutazione finale. La Corte, chiamata a pronunciarsi sulla vicenda. Aveva rigettato il ricorso nella parte in cui lamentava la violazione dell'art. 2 del Protocollo 1 della Convenzione ritenendo il sistema polacco, seppur basato sulla confessionalità dell'insegnamento pubblico, lecito perché esercitato nell'ambito del margine di apprezzamento. Aveva invece accolto il ricorso nella parte in cui lamentava la violazione degli artt. 9 e 14 per la mancata valutazione dell'alunno. In tema di sistema scolastico e connessa libertà religiosa si vedano: C. CARDIA, *Il problema della scuola*, su www.statoechiese.it, Novembre 2010; S. ZONCA, *La tutela della libertà religiosa nel sistema internazionale di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Diritti dell'uomo e libertà religiosa*, (a cura di) F. TAGLIARINI, Jovene, Napoli, 2008; A GARDINO, *La libertà di pensiero, di coscienza e di religione nella giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo*, in *Libertà religiosa e laicità. Profili di diritto costituzionale*, (a cura di) G. ROLLA, Jovene, Napoli, 2009.

Ancora si possono intravedere riflessi sul tema della libertà religiosa in tutta la vastissima giurisprudenza in merito alla questione dei simboli religiosi (sul corpo e affissi in luoghi pubblici²⁶), le cui pronunce non sono sempre state uniformi, a partire dal caso *Lautsi contro Italia*²⁷, nel quale la Corte EDU arriva a giustificare le politiche nazionali dirette ad imporre una concezione della sfera pubblica in grado di escludere visibilità alla religione, anche rischiando di confondere un

²⁶ La Corte ha conosciuto diversi approcci alla questione dei simboli religiosi nello spazio pubblico, corrispondenti alla rilevanza delle specificità tradizionali dei diversi Paesi firmatari. In modo particolare, a partire dagli anni 2000, la Corte si è più volte pronunciata sulla questione del velo islamico (quale riflesso della difficile integrazione islamica) quasi sempre a favore degli Stati, legittimati a vietarne l'uso in luoghi pubblici come Università o tribunali. Si vedano le sentenze *Dahlab c. Svizzera* del 2001 e *Leyla Şahin c. Turchia* del 2005 e quelle successive *El Morsli c. Francia*, 2006; *Dogru c. Francia* e *Kervanci c. Francia*, 2008; *Aktas c. Francia* del 2009. Per maggiori approfondimenti si vedano: M. MANCO, *Abbigliamento confessionalmente orientato fra diritti di libertà e laicità dello stato*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, (a cura di) E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Giuffrè, Milano, 2006; AA. VV., *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, (a cura di) R. MAZZOLA, il Mulino, Bologna, 2012; M. CROCE, *La "sana laicità" capitola a Strasburgo: la Corte europea dei diritti dell'uomo giudice di costituzionalità sulle fonti non primarie?* in *Foro it.*, CXXXV (2010), IV; M. SALVETTI, *La Corte di Strasburgo parla di laicità. La problematica dei simboli religiosi nello spazio pubblico alla luce dell'incidenza del diritto sovranazionale sull'ordinamento italiano*, in *Diritto e Religioni*, V (2010), n. 2; P. CAVANA, *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004.

²⁷ Quanto allo svolgimento della vicenda, ci si limita ad alcune indicazioni minime. Il caso in questione è relativo alla esposizione del crocifisso nelle scuole pubbliche italiane, ritenuta obbligatoria in ragione di alcune provvedimenti normativi risalenti al regime fascista. Investita dalla questione all'esito dell'esperimento dei rimedi previsti dal diritto interno, la seconda sezione CEDU, con la decisione del 3 novembre 2009, condanna l'Italia per violazione dell'articolo 2 del Protocollo addizionale alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (diritto all'istruzione) letto in combinato disposto con l'articolo 9 della Convenzione, che sancisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione ma la decisione viene ribaltata dalla Grande Chambre della Corte, che, con sentenza del 18 Marzo 2011, esclude che l'Italia, sancendo l'obbligo di esposizione, abbia violato la Convenzione medesima. Per maggiori approfondimenti sul caso *Lautsi contro Italia* si vedano: C. ELEFANTE, *Libertà religiosa e diritto all'istruzione (passando dalla laicità) Il caso Lautsi*, in G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici e interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato e multilivello. Volume I Il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017; N. COLAIANNI, *Il crocifisso in giro per l'Europa (e ritorno)* in www.statoechiase.it, Novembre 2011; R. MAZZOLA, *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, il Mulino, Bologna, 2012; C. CARLASSARE, *Crocifisso: una sentenza per l'Unione Europea Non laica*, in *Nuova giur. Civ. comm.* 2011; M. PARISI, *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, (a cura di) S. DOMIANELLO, il Mulino, Bologna, 2012; M. RICCA, *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, su www.statoechiase.it, novembre 2009.

eccessivo pluralismo democratico con un concetto negativo di neutralità²⁸, e non è un caso che alla base ci sia la nuovamente materia scolastica, ritenuta particolarmente sensibile, anche in considerazione del fatto che sono i giovani ad essere più vulnerabili e bisognosi di tutela contro forme di indottrinamento forzato e pressioni religiose²⁹.

In fine, per quanto riguarda l'equiparazione dell'ateismo ad una confessione religiosa, meritano di essere ricordate la sentenza *Union des Athées c. Francia*³⁰, con la quale viene negata l'assimilazione ad una confessione religiosa per un'associazione atea francese, seppur in modo sproporzionato³¹ rispetto la materia trattata³², e la sentenza *Savez crkava "Riječ života" e altri contro Croazia*³³, con la quale si stabilisce che: «il rifiuto d'intesa su materie analoghe a quelle d'intese stipulate con altre confessioni è illegittimo ove non sorretto da adeguata motivazione sulla *objective and reasonable justification*, sussistente solo in caso di presenza di una *legitimate aim* e di una *reasonable relationship of proportionality*³⁴», nel senso di ritenere che il differente contenuto della portata filosofica di un'associazione ateistica non è giustificazione valida e sufficiente a motivare l'applicazione di un trattamento giuridico diseguale in sede di accesso a determinati benefici.

Alla luce di quanto detto, si ricava che non esiste uno standard unico applicato dai giudici di Strasburgo in merito alla protezione della libertà religiosa.

²⁸ Cfr. G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa in Stato, chiesa e pluralismo confessionale*, Novembre 2010.

²⁹ Cfr. V. TURCHI, *Libertà religiosa e libertà di educazione di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Settembre 2012.

³⁰ Sentenza della Corte EDU 1 luglio 2014, Ricorso n. 43835/11.

³¹ 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*.

³² Il caso di specie riguardava la richiesta gli acquisti a titolo ereditario. Nella decisione la Corte ha ritenuto sussistere la violazione degli artt. 14 e 11 della CEDU nel trattamento riservato all'associazione ateistica ricorrente rispetto a quello riservato dall'ordinamento francese alle associazioni di culto.

³³ Sentenza della Corte EDU del 9 dicembre 2010, Ricorso n. 7798/08.

³⁴ Cfr. N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intese con lo Stato*, su *Rivista Aic*, n.4/2014, pag. 10, nota 63.

Tale mancanza è stata considerata dalla dottrina quale effetto del fatto che non può esistere a livello convenzionale una nozione unica di laicità (né altrettanto una concezione monolitica di libertà religiosa), che non è enucleabile dal generico divieto di non discriminazione, che deve in ogni caso fare i conti con il margine di apprezzamento statale³⁵, il quale contribuisce a creare una giurisprudenza a “geometria variabile”³⁶, all’interno della quale solo la rinuncia all’individuazione di un modello unico può sottrarre l’interprete dal rischio di incorrere in pronunce imprevedibili.

Dunque, le variegate esperienze giuridiche nazionali, non soltanto italiane, nei confronti del fenomeno religioso sembrano indicare un bilanciamento praticato dai diritti statali in reazione alle nuove e diffuse esigenze religiose³⁷.

Tale bilanciamento è anche uno degli obiettivi principali che guida la Corte di Strasburgo, la cui azione si dimostra orientata ben oltre quelli che sono i limiti dell’art. 9 della Convenzione³⁸, sebbene tale articolo sembri voler conciliare³⁹, da una parte la salvaguardia dei diritti religiosi, e dall’altra, la necessità di tener conto

³⁵ Ritenuto particolarmente ampio nelle materie riguardanti i rapporti tra lo Stato con le confessioni religiose. In tal senso G. CASUSCELLI, *Convenzione europea, giurisdizione della Corte europea dei Diritti dell’Uomo e sua incidenza sul diritto ecclesiastico italiano. Un’opportunità per la ripresa del pluralismo confessionale?* Su www.statoechiase.it, settembre 2011, pag. 13, il quale nota come suddette materie siano affrontate dalla Corte di Strasburgo con un atteggiamento di misura e prudenza e con un margine di apprezzamento più ampio rispetto agli altri settori assistiti dalle garanzie convenzionali.

³⁶ Così M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Ets, Pisa, 2018, pag. 200.

³⁷ Cfr. F. VECCHI, La “reazione giuridica” alla multireligiosità, sintesi tra momento formale e naturale del diritto, su www.bibliotecacanonica.net/docsaf/btcafp.pdf, pag. 6.

³⁸ Per approfondimenti sul tema si veda M. G. BELGIORNO DE STEFANO, *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, I, pag. 286; M. PEDRAZZI, *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, ESI, Napoli, 2008, p. 657; A. GARDINO, *La libertà di pensiero, di coscienza e di religione nella giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo*, in AA. VV., *Libertà religiosa e laicità. Profili di diritto costituzionale*, (a cura di) G. ROLLA, Jovene, Napoli, 2009, pag. 3.

³⁹ Per approfondimenti si rimanda a: M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Edizioni ETS, Pisa, 2018

delle particolari esigenze di cui, nel disciplinare concretamente le forme dei diritti, i singoli si fanno portatori⁴⁰.

Ciò non ha impedito alla Corte di perseguire un proprio ideale di libertà religiosa, per il quale è necessario il riferimento al principio pluralista: quest'ultimo, conciliato con il principio di uguaglianza, si rileva lo strumento più adatto a rappresentare tale libertà, sia per quanto concerne i rapporti con le confessioni religiose, sia in relazione alla regolamentazione delle dinamiche fra le differenti istituzioni religiose⁴¹.

È possibile inoltre, e la pratica lo ha dimostrato, che molte delle questioni sulle quali si è chiesto alla Corte di esprimersi, sebbene attinenti la libertà religiosa (seppure indirettamente) hanno poi trovato la loro ragion d'essere (e di ricorso) in altri articoli, i quali fungono da specificazione dell'art. 9.

Articoli quali l'art. 6 sul diritto ad un equo processo⁴², art. 8 sul diritto al rispetto della vita privata e familiare⁴³, art. 10 sulla libertà di espressione, l'art. 11 sulla libertà di riunione e associazione o ancora sull'art. 14⁴⁴ che prevede il divieto

⁴⁰ Cfr. M. VENTURA, *Religione ed Europa. Coordinate per una transizione intelligente*, in *Crederci oggi*, n. 2, 2004, pag. 2 ss.

⁴¹ Cfr. M. PARISI, *Cittadinanza europea, organizzazione religiosa e processi di integrazione giuridico-politica: realizzazioni e prospettive*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁴² Si ricorda sulla violazione dell'art. 6 CEDU la sentenza del 20 ottobre 2009, ricorso n.39128/05 Lombardi c. Italia, nel quale le censure attinenti la violazione dell'art.9 finiscono poi nelle motivazioni della Corte per essere assorbite dal profilo delle libertà degli art. 10 e 6.

⁴³ Esempio in quest'ambito potrebbe farsi con la sentenza del 29 giugno 2007, ricorso n. 15472/02, Folgerø c. Norvegia, nella quale la Corte condanna la Norvegia per violazione del diritto dei genitori di assicurare l'educazione e l'insegnamento ai figli secondo le loro convinzioni religiose o filosofiche. In questo caso risulta non rispettato anche l'art. 2 del Protocollo addizionale sul diritto d'istruzione.

⁴⁴ Esempio di ricorso nel quale entrano in gioco sia la violazione dell'art.11 che dell'art. 14 (come forme indirette della libertà religiosa) è la sentenza 3 maggio 2007, ric. n. 1543/06 *Baczkowsky c. Polonia*, nella quale la Corte tutela le minoranze, che nel caso si specie manifestavano per la tutela delle donne e degli omosessuali.

di non discriminazione⁴⁵, ed infine l'art. 2⁴⁶ del Protocollo addizionale 1, che tutela il diritto all'istruzione.

Inoltre, alla disciplina specifica dell'art. 9 va collegata quella di carattere generale contenuta negli artt. 17 e 18 della CEDU in virtù dei quali nessuna disposizione può comportare il diritto di compiere attività dirette a limitare i diritti e le libertà, disponendo che le limitazioni previste in ogni caso non possano essere applicate se non per i fini espressamente indicati⁴⁷.

Pertanto, il fenomeno religioso viene analizzato da tutti i punti di vista, non limitandolo alla sola libertà di religione, di coscienza e di culto, la quale rappresenta “solamente” il principale dei suoi molti aspetti, ma per effetto del quale bisogna intendersi la libertà di aderire ad un credo religioso (e di cambiarlo) come assoluta e non limitabile né da ingerenze statali né da quelle di altri soggetti privati.

Nell'esamina della giurisprudenza della Corte è stato rilevato un “singolare bifrontalismo”⁴⁸ nel modo di operare dei giudici a partire dagli anni novanta, i quali dapprima sono stati impegnati a specificare rigidamente come un'associazione religiosa o filosofica fosse legittimata ad esercitare il diritto espresso dall'art. 9 solo in assenza di finalità di lucro, e poi invece si sono dimostrati più aperti nei riguardi di nuove applicazioni della religiosità, sviluppatesi come conseguenza del pluralismo confessionale derivante dai mutamenti politici e culturali⁴⁹.

⁴⁵ Per approfondimenti sul tema si veda G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 167 ss.

⁴⁶ Esso ricomprende anche i doveri degli insegnanti di religione e le disposizioni a riguardo l'abbigliamento nella scuola quale luogo pubblico, nonché l'obbligo per i genitori di assicurare l'educazione e l'insegnamento in modo conforme alle loro convinzioni religiose o filosofiche.

⁴⁷ L'art. 17 “Abuso di diritto” prevede che: “Nessuna disposizione della presente Convenzione può essere interpretata nel senso di comportare il diritto di uno Stato, un gruppo o un individuo di esercitare un'attività o compiere un atto che miri alla distruzione dei diritti o delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione o di imporre a tali diritti e libertà limitazioni più ampie di quelle previste dalla stessa Convenzione”. L'art. 18 invece, sul limite dell'applicazione delle restrizioni dei diritti, sancisce che: “Le restrizioni che, in base alla presente Convenzione, sono poste a detti diritti e libertà possono essere applicate solo allo scopo per cui sono state previste”.

⁴⁸ Così M. TOSCANO, *La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: prime linee di lettura*. Su www.statoechiese.it, Marzo 2008, pag.17

⁴⁹ In particolare tale “cambio di rotta” si è avuto a partire dal Ricorso 38178/1997, caso *Serif contro Grecia*.

Viene in questo modo riletto per la prima volta sul finire degli anni novanta l'art. 9, non più come inizialmente interpretato in modo autonomo, ma in stretta correlazione con le altre disposizioni della Convenzione⁵⁰, con la nuova consapevolezza da parte degli Stati di doversi aprire a nuove prospettive.

Si passa dunque da un ideale di libertà religiosa individuale, ad una nuova dimensione collettiva (che è quella oggi maggiormente utilizzata), attraverso il riconoscimento di tutele estese anche alle comunità religiose, e non più solamente al singolo credente.

In considerazione di questi motivi negli ultimi quindici anni si sono rafforzate le convinzioni dei giudici convenzionali in merito all'indissolubilità delle connessioni esistenti tra i principi di laicità, democrazia e pluralismo.

Per tali ragioni l'art. 9 rappresenta, oggi più che mai, il pilastro di una società democratica, la cui dimensione religiosa rappresenta uno degli elementi fondanti, il cui funzionamento dipende anche dalle garanzie concesse alle libertà delle formazioni sociali che perseguono finalità religiose⁵¹.

Considerazioni queste ultime non sempre condivise se si ha riguardo alla circostanza per cui il soddisfacimento dei diritti convenzionali, così come assicurati dalla Corte EDU, è realmente effettivo solamente in quei Paesi nei quali tali diritti sono già diffusi e garantiti⁵².

In definitiva si rileva che molte perplessità si annidano nell'ambito delle tutele previste per i non credenti e per gli atei, in quanto, come si è avuto modo di vedere, proprio su tali temi non sono mancate sentenze non sempre orientate nella stessa direzione, tanto da non poter prevedere la posizione che la Corte, chiamata a pronunciarsi sul caso dell'UAAR, assumerà a breve.

⁵⁰ Nel caso di specie attraverso il combinato disposto con l'art.11.

⁵¹ Cfr. G. CASUSCELLI, *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?* Su www.statoechiuse, settembre 2011, pagg. 7 – 8.

⁵² Cfr. B. CONFORTI, *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002, II, pagg. 269 ss.,

6.5 IL CONTESTO EUROUNITARIO. L'ART.17 TFUE.

Dunque, ciò che emerge dall'analisi dell'attuale contesto socioculturale è l'innegabile influenza delle dinamiche eurocomunitarie e dell'art. 17 del Trattato di Lisbona in modo particolare sulle scelte nazionali e nell'operato dei giudici.

Tale fenomeno è emerso in quanto gli obiettivi delineati nell'art. 17 rappresentavano già di per sé una forma di integrazione e di completamento delle altre norme dei Trattati e della Carta di Nizza, rivolte alla tutela delle «scelte in materia di religione o di convinzioni filosofiche nella loro dimensione individuale e collettiva con un riconoscimento istituzionale delle forme associative con cui esse sono organizzate»⁵³, nonché per l'effetto del rafforzamento delle istituzioni europee.

Proprio quest'ultimo fenomeno per la dottrina⁵⁴, rappresenta inoltre anche il motivo del fatto che le varie confessioni religiose abbiano cercato di incrementare, particolarmente negli ultimi anni, fitti rapporti con l'Unione Europea per garantire un riconoscimento comunitario di quei comportamenti che, seppur ritenuti legali, non sono da considerare conformi eticamente ai precetti delle Chiese maggioritarie⁵⁵.

Rapporti dunque che si sono rafforzati tra i vari ordinamenti, nazionali e sovranazionali, in vista di un percorso di integrazione unitario che dipende nella pratica dall'effettiva disponibilità degli Stati, che aderiscono alle rispettive istituzioni, ad affidarsi al sistema dei Trattati.

⁵³ Così F. MARGIOTTA BROGLIO – M. ORLANDI, *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, II ed., Giuffrè, Milano, 2014, pag. 457.

⁵⁴ Cfr. R. ASTORRI, *Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova. Religione e confessioni dell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, su www.statoechiese.it, n. 10 del 2014, pag. 21.

⁵⁵ In tal senso G. MACRÌ – M. PARISI – V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma- Bari, 2006;

In tale prospettiva la possibilità di convergenza fra i due circuiti di integrazione europea rappresenta un dato di fatto che non si può ignorare e che, per condivisa dottrina, pone le basi a quello che viene identificato come un vero e proprio diritto ecclesiastico europeo⁵⁶.

Emerge però un ulteriore profilo che merita di ricevere attenzione, cioè quello legato al riconoscimento del ruolo pubblico delle religioni che deriva dalla diretta applicazione dell'art. 17 TFUE.

Se infatti tale disposizione da una parte positivizza il principio per il quale «l'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui godono le chiese e le associazioni o comunità religiose», dall'altra al contempo formalizza il riconoscimento e il contributo specifico di queste ultime al fine della realizzazione del «dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese ed organizzazioni».

Dalla lettura combinata di questi due commi emerge infatti un «chiaro segnale di riconoscimento del ruolo delle religioni nell'ambito dei processi di integrazione europea e di consolidamento delle istituzioni comunitarie»⁵⁷.

Deve però rilevarsi che l'art. 17 non debba essere letto in maniera isolata, ma anzi attraverso il confronto con gli altri provvedimenti comunitari esistenti, pur legittimi s'intende, i quali possono incidere sull'assetto politico-ecclesiastico nazionale⁵⁸.

Da tale mescolanza ne consegue sicuramente un percorso complicato, seppur rivolto ad un obiettivo di ideazione e di tessitura delle attuali norme, il cui esito rimane ancora incerto⁵⁹.

⁵⁶ In tal senso G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 101.

⁵⁷ Così G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 102, il quale però sottolinea come tale lettura appaia in netta controtendenza con l'atteggiamento di *self restraint* che ispira il primo comma del medesimo articolo.

⁵⁸ Per maggiori approfondimenti sul tema si rimanda a N. COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 2/2009.

⁵⁹ Cfr. M. C. FOLLIERO, *La libertà religiosa istituzionale delle Chiese nel trattato di Lisbona*, in M. C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013;

Inoltre, proprio in riferimento all'aspetto appena rilevato, si è potuto osservare che le modalità di dialogo alle quali fa riferimento l'art. 17 di Lisbona, trovano ragion d'essere solo se accompagnate da un impegno costante delle istituzioni e degli organi comunitari che, chiamati a rispondere alle esigenze della popolazione, devono dare attuazione ai diritti ed alle garanzie fondamentali positivizzate nei Trattati, non essendo sufficiente l'impegno a livello interno da parte dei singoli Stati⁶⁰.

Tuttavia, se tale possibilità appare realizzabile, non può dirsi altrettanto dell'idea, condivisa da alcuni, per la quale un bilanciamento fra tutti i diritti esistenti (compreso quello di libertà religiosa) sarebbe realizzabile solo attraverso la promozione di una laicità europea comune⁶¹.

Di posizione diversa chi ritiene invece che il richiamo alle radici storiche e culturali dei diversi Paesi sia stato utilizzato dai Trattati solo al fine della salvaguardia dei singoli caratteri identitari nazionali e non per la costruzione di una comune identità europea, che ancora mancherebbe, e che sarebbe motivo delle

⁶⁰ In tal senso A. FABBRI, *Unione Europea e fenomeno religioso. Alcune valutazioni di principio*, Collana di Studi di Diritto Canonico ed Ecclesiastico, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 187, per il quale: "Le istituzioni che operano in seno all'Unione non possono voler promuovere una laicità europea immaginando che la regolamentazione nazionale possa soddisfare le esigenze religiose che presentano una precisa matrice europea identificata da propri canoni".

⁶¹ Per un approfondimento sul tema della laicità europea si rinvia a M. PARISI, *Laicità europea. Riflessioni sull'identità politica dell'Europa nel pluralismo ideale contemporaneo*, su www.statoechiese.it, n.1 del 2018, pag. 11, per il quale la soluzione adottata dal legislatore costituente europeo risulta del tutto compatibile con le caratteristiche di laicità e di neutralità che devono essere proprie di un Trattato internazionale avente la funzione di organizzare il funzionamento e l'attività di un consesso a cui aderiscono realtà nazionali aventi storie e tradizioni tra loro diverse", tanto da arrivare a ritenere che una formale valorizzazione delle radici religiose europee, potrebbe "ledere l'asserita centralità ordinamentale dei principi di laicità e di non identificazione, determinando il superamento dei confini che separano gli ambiti della politica e del diritto dalla sfera delle questioni eminentemente spirituali". Tale posizione per altri sarebbe invece incoerente proprio con il contenuto dell'art. 17, che di converso appare valorizzare il bagaglio storico e valoriale della tradizione europea, specialmente in materia religiosa ed utilizzare il pluralismo religioso e filosofico come fattore di confronto. In questo secondo senso cfr. n quest'altro senso S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, su www.statoechiese.it, Maggio 2015, pag. 23, il quale critica la possibilità di realizzare una laicità comune europea attraverso l'introduzione di una clausola di rinvio alle legislazioni nazionali all'interno dei Trattati, ritenendo tale possibilità contraria al contenuto dell'art. 17 TFUE.

incertezze e delle contraddizioni che tuttora accomunano il sistema dell'UE, special modo nei confronti del fenomeno religioso⁶².

Dunque, alla luce di quanto sin qui detto, ad oggi l'unica certezza rimane il riflesso inevitabile che i processi di integrazione europea hanno avuto e continuano ad avere sulla regolamentazione delle confessioni religiose presenti sul territorio dell'Unione,⁶³ nonostante vi sia un'espressa esclusione di una competenza europea in materia religiosa.

Ciò è confermato dal dettato dall'art. 17, nel momento in cui fa riferimento all'obbligo, rivolto ai Paesi membri, di «rispettare lo *status* di cui godono in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali» e all'incentivo a favore degli Stati di «assicurare la massima salvaguardia e l'assoluta intangibilità delle specificità nazionali in materia di regimi giuridici dei culti»⁶⁴.

Tale norma dunque non si è soltanto limitata come già detto al «formalizzare il ruolo pubblico delle religioni e delle loro istituzioni⁶⁵, sancendo forme di collaborazione e cooperazione tra istituzioni comunitarie e religiose»⁶⁶, ma ha anche avuto il merito di aggiungere un *surplus* al già presente riconoscimento istituzionale di forme associative prive dell'elemento confessionale⁶⁷, ricomprendendo nel sul

⁶² Cfr. R. MAZZOLA, *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, su www.statoechiese.it, n. 3 del 2014, pag. 3.

⁶³ Sull'argomento si vedano: M. PARISI, *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Esi, Napoli, 2005; R. BIN PITRUZZELLA, C. PINELLI, *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.

⁶⁴ Così A. LICASTRO, *Unione Europea e "status" delle confessioni religiose. Tra tutela dei diritti umani e fondamentali e salvaguardia delle identità culturali*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 47.

⁶⁵ Per approfondimenti sul ruolo pubblico della religione si rimanda a: C. ELEFANTE, *Ruolo pubblico delle religioni, nuovi equilibri tra la dimensione della libertà religiosa e salvaguardia dei diritti individuali, spunti problematici dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo I, (a cura di) G. D'ANGELO, Giappichelli, Torino, 2018.

⁶⁶ Così M. C. FOLLIERO, *La legislazione vaticana in materia in materia finanziaria. Un banco di prova dell'art. 17 del TUE e di principi di collaborazione e cooperazione*, in www.statoechiese.it, n. 35/2013, pag. 11.

⁶⁷ Tenendo anche conto dell'evoluzione in atto in merito al ruolo occupato oggi dalla religione, che diviene fonte di produzione di diritto, non in senso formale, ma concorrendo a determinare, insieme ad altri soggetti extra-statali, l'opportunità ed i contenuti delle leggi statali. In tal senso N. COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose in Europa, tra separazione e collaborazione*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2009, n. 2, pag. 289.

alveolo anche tutta una serie di comportamenti che, sebbene esercitabili, non sono però conformi ai precetti religiosi tradizionali⁶⁸.

È dunque lecito provare a domandarsi quali siano state le aperture e gli effetti seguiti alla proclamazione dell'art.17, con le relative evoluzioni.

Primo tra questi fenomeni innanzitutto è stato il rafforzamento delle relazioni tra l'Unione e le *lobbies*, chiamate a partecipare attivamente ai processi decisionali comuni.

In seconda battuta poi, non bisogna dimenticare la massima partecipazione concessa alle Chiese per incidere con maggior efficacia all'interno delle istituzioni e degli ordinamenti giuridici dell'Unione, attraverso la partecipazione a Bruxelles di una serie di rappresentanze più o meno strutturate⁶⁹.

In altre parole, quello che si è andato a verificare nella prassi è stato dunque una divaricazione tra l'aspetto istituzionale del fenomeno religioso, e quello invece universalistico delle associazioni filosofiche⁷⁰, all'interno delle quali sono chiamati ad essere interlocutori dell'UE non soltanto le confessioni portatrici di interessi religiosi, ma anche (ed è questa la vera novità) le organizzazioni filosofiche e non confessionali, quali persone giuridiche di diritto privato.

Proprio a conferma di tale assunto, anche al fine di una concreta attuazione del comma terzo dell'art. 17, la Presidenza della Commissione Europea ha approvato nel Luglio 2013 delle linee guida⁷¹ volte a concretizzare il dialogo trasparente e

⁶⁸ Cfr. M. FRAGOLA, *Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2010, pag. 322.

⁶⁹ Rappresentanze quali il CEK.KEC (conferenza delle chiese europee), il CCEE (consiglio delle conferenze episcopali d'Europa), o la COMECE (organismo di coordinamento delle chiese episcopali del vecchio continente). Sugli effetti del post Lisbona si veda anche M. C. FOLLIERO, *Post-democrazia e principio di cooperazione. Unione Europea. Religioni*. Su www.statoechiese.it, settembre 2000.

⁷⁰ Cfr. R. ASTORRI, *Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova. Religione e confessione dell'Unione Europea tra speranze e deluse e problemi emergenti*, su www.statoechiese.it, n. 10/2014, pag. 19.

⁷¹ Linee guida sull'attuazione dell'articolo 17 del TFUE presso la Commissione europea reperibili al sito <http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/dialogues/guidelines-implementation-art-17.pdf>.

regolare con i vari soggetti in campo, impegnandosi a riguardo a svolgere una serie di iniziative indirizzate a tale scopo⁷².

Si è dunque delineata una sorta di “seconda cittadinanza”, dotata di autonomo *status*, affiancabile e non sostituibile a quella nazionale, in grado di garantire a tutti i cittadini una serie di diritti e libertà e riconosciuta anche dalla giurisprudenza comunitaria successiva all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁷³, per la quale non si prevede un obbligo di equiparazione di tutti i soggetti presenti, quanto piuttosto una loro eguale partecipazione al processo globale di aggregazione alla lotta contro le discriminazioni, attraverso il riconoscimento delle peculiarità di ciascuno.

Per tutti i motivi appena descritti, in definitiva emerge come l’atteggiamento dell’Unione nei confronti del fenomeno religioso abbia subito una sorta di ribaltamento per via del passaggio da un iniziale rispetto, formalmente enunciato, nei confronti dei diritti ecclesiastici nazionali, ad una sorta di adeguamento degli stessi alle scelte di fondo che hanno guidato le decisioni dell’UE negli ultimi anni, influenzate senza dubbio dall’emersione e dal consolidamento, entro gli ambiti nazionali, del ruolo pubblico delle religioni⁷⁴.

6.6 IL VERSANTE INTERNO. L’ATEISMO ORGANIZZATO E LA MANCANZA DI UNA LEGGE GENERALE

Dall’analisi del dettato costituzionale, che rappresenta il punto di partenza per ogni ricostruzione in tema di libertà religiosa, emerge con chiarezza sin da subito come i principi e le regole attinenti al fenomeno religioso siano racchiusi, per una

⁷² Cfr. J. C. PIRIS, *Il trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013, pag. 317.

⁷³ Cfr. C, MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed. Giappichelli, Torino, 2017, pag. 25.

⁷⁴ In tal senso G. D’ANGELO, *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 103.

chiara scelta costituente, all'interno di un micro-sistema⁷⁵, che «ne condiziona il piano della vigenza sostanziale in relazione a qualsivoglia criterio interpretativo utilizzato»⁷⁶.

In realtà, lo svolgimento del diritto ecclesiastico italiano non sembra del tutto in linea con i presupposti costituzionali. In particolare, si è visto come l'interpretazione corrente del principio della bilateralità pattizia abbia finito con l'alterare il senso delle relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose ed incidere negativamente sul rispetto del principio della eguale libertà sancito dal comma primo dell'art. 8 Cost.. Di qui la ricorrente riproposizione dell'idea di una legge generale che si faccia carico, da un lato, di riaffermare la vigenza di quei principi e, dall'altro (ma soprattutto) di fornire una serie di garanzie comuni per lo svolgimento della libertà religiosa, sia individuale che collettiva.

Nello specifico, ad una legge generale si potrebbe forse assegnare il compito di sopperire all'evanescenza e della poca puntualità che il concetto di “confessione religiosa” occupa nel nostro ordinamento⁷⁷ e soprattutto di ricalibrare il rapporto tra diritto comune e legislazione pattizia.

6.7 L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE ATTRAVERSO LA LEGGE GENERALE: ATTUALITÀ DI UNA IDEA RICORRENTE

L'idea di una legge generale ed il tentativo di porvi mano non sono nuovi.

⁷⁵ In tal senso cfr. C. MIRABELLI, *Diritto ecclesiastico e “principi supremi dell'ordinamento costituzionale” nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, in R. BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006; A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, 4a ed., Giuffrè, Milano, 2010.

⁷⁶ Così J. PASQUALI CERIOLO, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, su www.statoechiese.it, gennaio 2010, pagg. 2 e 3. Per l'autore infatti “Non vi possono essere approcci ai fini-valori dell'eguaglianza, della pari libertà delle confessioni religiose, della reciproca indipendenza tra Stato e religioni, delle libertà di fede, etc., svincolati da un nesso unitario al sovra ordinato principio supremo di laicità, che, con i suoi riflessi, permea e irrigidisce in un vincolo di necessaria conformità l'applicazione delle singole norme che li esprimono, anche laddove solo ciascuna di esse è chiamata a operare nel proprio specifico ambito”.

⁷⁷ In tal senso M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti regole. Quaderno I. I principi non scritti*. Giappichelli, Torino, 2007, pag. 153.

Ad oggi, le voci dottrinali favorevoli ad osservare come la relativa necessità riprenda vigore per l'effetto soprattutto di due rilevanti trasformazioni, sociali e giuridiche⁷⁸.

La prima di esse consegue a sua volta al consolidamento negli ultimi anni di quattro “macro-fenomeni”: sicurezza, crisi economica, migrazione e populismo. La seconda deriva invece dall'affermazione della “diseguaglianza graduata” nei confronti delle religioni prive di una struttura di potere centralizzata⁷⁹.

Il ricorso al principio della eguale libertà serve a completare il quadro delle garanzie costituzionali appannaggio del fenomeno religioso.

La stessa Corte Costituzionale ha infatti più volte precisato come lo strumento dell'intesa non debba essere inteso come un'imposizione da parte dei pubblici poteri, in quanto a prescindere dalla sua stipulazione è garantita a tutte le confessioni l'eguale libertà di organizzazione e di azione, sia dal combinato disposto dei primi due commi dell'art. 8⁸⁰, nonché dall'art. 19⁸¹.

Il problema principale dell'Italia rimane dunque la vigenza dell'ormai obsoleta legge sui culti ammessi, regolatrice delle organizzazioni confessionali prive d'intesa attraverso un procedimento ormai ritenuto non più adeguato a rispondere alle diverse esigenze espresse dall'odierna realtà multiculturale⁸².

⁷⁸ In tal senso: G. CASUSCELLI, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge “provare e riprovare” a mettere al sicuro la pace religiosa, Intervento alla Tavola rotonda in occasione del Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid (Roma, 6 aprile 2017), sul tema Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento*, su www.statoechiése.it, n. 26 anno 2017, pag. 4-11.

⁷⁹ Cfr. G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e ‘uomini liberali’: a cinquant'anni da “I problemi pratici della libertà” di Arturo Carlo Jemolo*, su www.statoechiése.it, marzo 2011, pag. 3, per il quale il “silenzioso naufragio” dei tentativi di dar vita ad una legge sul fenomeno religioso deriverebbe dall'indifferenza diffusa e dilagante della collettività in merito ad i temi delle pari dignità degli atei e dei “diversamente credenti”.

⁸⁰ Sentenza Corte Costituzionale n. 43/1988.

⁸¹ Sentenza Corte Costituzionale n. 52/2016 confermativa delle decisioni n. 346/2002 e n. 195/1995. Per approfondimenti si veda G. DALLA TORRE, *Libertà di coscienza e di religione*, su www.statoechiése.it, marzi 2008, pag. 10.

⁸² Ancor prima di parlare dell'introduzione di una legge generale regolatrice dell'intero fenomeno religioso, due erano le principali soluzioni condivise per il superamento dei trattamenti discriminatori nei confronti dei diversi gruppi confessionali. La prima proponeva di enucleare dalle intese già stipulate con lo Stato una sorta di “diritto comune” che potesse poi regolare i rapporti con le confessioni prive d'intesa. Per la seconda invece, bisognava adottare un'intesa- tipo, contenente delle

Proprio in conseguenza di queste ultime considerazioni vari sono stati i tentativi di regolamentazione del fenomeno religioso attraverso la proposizione di una legge comune⁸³.

Si ricorda, ad esempio, già il risalente discorso di Bettino Craxi, all'epoca capo del Governo, durante i lavori parlamentari per la revisione del Concordato del 1984, con il quale sottolineava la volontà di introdurre una legge comune, ispirata al modello spagnolo⁸⁴, che parificasse (anche dal punto di vista delle agevolazioni economiche) il trattamento delle organizzazioni confessionali intesizzate rispetto a quelle prive di intesa⁸⁵.

Tale aspirazione non ottenne però successo⁸⁶ perché la proposta si rivelò troppo evanescente in un Paese come l'Italia, caratterizzato da una bilateralità necessaria, nonché non in grado di risolvere un problema che già in quegli anni si poneva: l'individuazione dei criteri per inquadrare una confessione religiosa⁸⁷.

comuni da far sottoscrivere a tutte le chiese dotate di una certa consistenza numerica, tradizione storica, struttura organizzativa e statuti non contrastanti con l'ordinamento italiano. Entrambe le proposte non ottennero successo, perché ritenute eccessivamente incoerenti con quello che è l'obiettivo dello strumento intesa: salvaguardare e valorizzare le specificità di ogni singolo gruppo religioso. In senso favorevole alla prima posizione: N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese, Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, pag. 153 e 236; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime finanziario*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, Treccani, 1993, pag. 4; G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997, pt. I, pag. 61. In senso favorevole alla seconda posizione: S. FERRARI, *Pagine introduttive: appunti su una riforma incompiuta*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1993, pag.6; G. LONG, *Intese: IV) Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989, pag. 3.

⁸³ Cfr. P. CAVANA, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in E. CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo, Atti del Convegno Nazionale ADEC* (Trento, 22-23 ottobre 2013), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pag. 195.

⁸⁴ La Spagna infatti diede vita, già nel 1980 ad una legge organica sulla libertà religiosa, con la quale si sottoponevano tutte le confessioni religiose (ad eccezione della Chiesa Cattolica) ad un sistema che prevedeva un previo riconoscimento della loro personalità giuridica, da compiersi attraverso l'iscrizione in pubblici registri, da sottoporre poi a valutazione discrezionale del Ministero.

⁸⁵ Cfr. G. DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Pàtron, Bologna, 1985, pag. 395.

⁸⁶ Tale proposta fu infatti trasfusa in un disegno di legge approvato dal Governo Amato nel 1990, ma mai presentato in Parlamento.

⁸⁷ Cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, pag. 77 ss.

Seguirono, nelle successive legislazioni⁸⁸, altri progetti legislativi, dei quali nessuno ebbe successo. Meritano di essere ricordate le proposte di legge n. 36 proposta dall'on. Boato e la n. 134 ad iniziativa dell'on. Spini⁸⁹ del 2006 contenenti norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legge n. 1159 del 1929, le quali, ispirate ai disegni di legge precedenti⁹⁰, proponevano l'applicazione per confessioni acattoliche di una disciplina ispirata al sistema pattizio, articolando il disegno di legge in quattro capi attinenti rispettivamente: la libertà religiosa e di coscienza, la disciplina delle confessioni religiose, la stipula delle intese ed infine le norme transitorie.

Ancora si ricorda la proposta del 4 Luglio 2007 ad opera dell'On. Zaccaria, relatore presso la I Commissione della Camera dei Deputati, il quale presentava un nuovo testo unificato in materia di libertà religiosa, che però non andò a buon fine a causa della chiusura anticipata legislatura.

Nonostante ciò l'On. Zaccaria tornò su tale progetto l'anno successivo (assieme ad altri sei deputati del Partito Democratico) ed il 29 aprile 2008 presentò la proposta con numero C. 448 dal titolo "Norme sulla libertà religiosa", presentandola come profondamente differente rispetto alle precedenti⁹¹ e come risposta efficace

⁸⁸ Sul raffronto tra i disegni di legge presentati dal 1990 al 2002, cfr. M. D'ARIENZO, *Rapporti normativi in tema di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2004/2, I, pag. 510.

⁸⁹ In merito alla soppressione del comma 3 dell'art. 10 della proposta Spini, cfr. N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2, I, p. 92. Lo stesso autore inoltre ha presentato emendamenti finalizzati a rendere la normativa in discussione "costituzionalmente orientata" in misura nettamente maggiore. A tal proposito si veda: N. COLAIANNI, *Per un diritto di religione costituzionalmente orientato, testo integrato dell'intervento per l'audizione in Parlamento nell'ambito del Progetto di legge Spini e Boato in materia religiosa*, XV Legisl., 11 gennaio 2007, in www.forumcostituzionale.it, 2007.

⁹⁰ Entrambe presentate alla Camera il 28 aprile 2006 e discusse congiuntamente dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali in data 19 settembre 2006. Si tratta di due proposte concorrenti, pressoché identiche nella forma e nel contenuto. Il testo dell'on. Spini, infatti, differisce da quello dell'on. Boato soltanto per l'introduzione di un terzo comma nell'art. 10, in entrambi dedicato ai ministri di culto. Analoga è pure la ripartizione delle norme: 41 articoli, suddivisi in quattro Capi. In tal senso P. PICCOLO, *Gli ultimi progetti di legge sulla libertà religiosa: elementi di costanza e soluzioni di continuità*, su www.statochiese.it, settembre 2010, pag. 1.

⁹¹ Differenze rispetto le proposte precedenti che possono riassumersi con la suddivisione del progetto di legge in sei capi (e non più quattro), e nell'introduzione di concetti prima assenti, tra cui: l'esplicito riferimento alle norme punitive degli atti di violenza e discriminazione per motivi religiosi, la rinnovata tutela all'esercizio dei diritti inviolabili degli aderenti alle confessioni religiose, ed in fine

ad i cambiamenti storico-politici che in quegli anni erano stati la causa principale dell'insoddisfazione crescente avverso la regolamentazione del fenomeno religioso in Italia⁹².

Il testo redatto da Zaccaria si differenziava, rispetto ai precedenti tentativi, per una ricerca di attuazione del Concordato sicuramente più coerente con i tempi in corsa e più attenta alle nuove esigenze delle minoranze.

In risposta a tale progetto, non mancarono le reazioni anche dei maggiori esponenti cattolici, per i quali un processo di partecipazione democratica così rilevante non poteva di certo prescindere dal coinvolgimento della Chiesa e delle comunità religiose⁹³.

Sempre in sede d'indagine conoscitiva, fu ascoltata anche la Consulta dell'Islam per l'Italia, la quale spingeva per l'emanazione di una legge che definisse meglio la figura del "ministro di culto" e l'espressione del "rito religioso" e che

l'ampiamiento delle norme in materia di autonomia confessionale, ministri di culto, cimiteri e crematori. Si ricorda inoltre, che nell'anno successivo, sempre su proposta dell'On. Zaccaria, fu presentato anche un altro progetto di legge, stavolta in materia di edilizia di culto con numero C. 2186, ma mosso dai medesimi ideali, avente ad oggetto "Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto", secondo cui "l'esigenza di introdurre nell'ordinamento giuridico una disciplina in materia di edifici di culto" nasceva proprio dalle "polemiche che avevano suscitato in Italia le immagini dei musulmani in preghiera a Piazza Duomo a Milano e a Piazza Maggiore a Bologna" (Relazione di presentazione della proposta di legge C. 448 alla Camera dei deputati, in *Atti parl. Cam.*, p. 1).

⁹² Sull'analisi delle proposte di legge Boato, Spini e Zaccaria cfr. M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, su www.statoechiese.it, gennaio 2010.

⁹³ A proposito del progetto di legge Zaccaria, Mons. Giuseppe Betori, segretario generale della Cei, nel corso dell'indagine conoscitiva della Prima Commissione della Camera dei Deputati, non mancò di rimarcare ancora una volta la volontà della Chiesa cattolica di spingere lo Stato ad intervenire per negare il riconoscimento alle realtà associative contrastanti con i caratteri di religiosità, ovvero ispirate da principi contrari a quelli fondamentali e fondanti la civile convivenza. La Cei infatti, avvertiva di non sottovalutare (cosa che invece avrebbe comportato l'approvazione del progetto di legge nella sua versione integrale) i problemi legati alla diffusione dei nuovi movimenti religiosi, estranei alla tradizione giudaica-cristiana, causa di allarme sociale e che pertanto andavano contrastati. Indagine conoscitiva della Camera dei Deputati, XV legislatura, Prima Commissione "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni", seduta antimeridiana del 9 gennaio 2007. Il testo completo è rinvenibile su www.camera.it

permettesse il riconoscimento della religione islamica, ad oggi ancora priva di intesa con lo Stato ex art. 8, comma 3, Costituzione⁹⁴.

Tale proposta si è pertanto rilevata inefficace e destinata al fallimento, come ha puntualmente osservato la dottrina⁹⁵, chiamato in audizione nell'indagine conoscitiva alla Camera dei deputati l'11 gennaio 2007⁹⁶.

Egli ha infatti criticato duramente il progetto di legge sottopostogli, in quanto pur essendo improntato al tema della libertà religiosa (ed all'abrogazione della leggi sui culti ammessi del 1929 ritenuta obsoleta), risultava essere privo di qualsiasi riferimento al Concordato o alle intese o ancora spurio delle problematiche (fondamentali per una legge che si propone di inquadrare la libertà religiosa)

⁹⁴ L'Islam italiano infatti, a partire dall'istituzione della Consulta islamica del 2005, presenta (indipendentemente dal tipo di gruppo politico alla maggioranza) la caratteristica di non essere solo una religione, quanto piuttosto un "fenomeno complesso culturale e politico allo stesso tempo". Così N. COLAIANNI, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazioni di intenti)*, in www.statoecliese.it, gennaio 2009, p. 12. Per un'indagine più approfondita sul fenomeno islamico in Italia si vedano: C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015; P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche, identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015; N. COLAIANNI, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in www.olir.it, gennaio 2016.

⁹⁵ In tal senso S. LARICCIA, *Garanzie di libertà e di uguaglianza per i singoli e le confessioni religiose, oggi in Italia*, su www.statoecliese.it, febbraio 2007.

⁹⁶ Indagine conoscitiva della Camera dei Deputati, XV legislatura, Prima Commissione "Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni", seduta antimeridiana dell'11 gennaio 2007. Il testo completo è rinvenibile su www.camera.it. Durante tale indagine conoscitiva il professore Lariccia afferma che: "«Occorre purtroppo sottolineare come, ancora oggi, con riferimento alla materia religiosa, l'ordinamento italiano non si possa considerare democratico. Infatti, non è garantito il principio di laicità delle istituzioni repubblicane. Al riguardo bisogna precisamente tenere presente che un ordinamento o è laico o non è democratico. La mancanza di un qualsiasi riferimento alla laicità⁷⁴³ in questa proposta di legge non credo sia casuale. (...) Nel nostro paese (...) non è garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose giacché, come ha osservato Lelio Basso in Parlamento nella sua relazione di modifica costituzionale (...) del 27 febbraio 1972, l'eguale libertà delle confessioni religiose risulta violata ogni qual volta ad una confessione religiosa sia offerta «la possibilità di una esplicazione più accentuata della libertà» (...), ovvero ogni qualvolta, dunque, la libertà si trasformi in privilegio, in violazione della Costituzione italiana e dei principi del Concilio Vaticano II. (...) Non sono garantite, anche dopo la stipulazione del concordato di Villa Madama del 18 febbraio 1984, le libertà di religione – e verso la religione – di moltissimi italiani, credenti e non credenti, bambini e adulti, donne e uomini, alunni e insegnanti, dentro e fuori la scuola".

Il nostro, al momento attuale, non è un ordinamento democratico in quanto non è garantita l'uguaglianza tra le credenze religiose e quelle filosofiche, tra confessioni religiose e organizzazioni non confessionali filosofiche. (...) Lo ribadisco: la libertà riconosciuta in maggior misura agli uni rispetto agli altri non è più libertà, si chiama privilegio!

relative all'esposizione dei simboli religiosi, all'abbigliamento, al finanziamento dei culti e all'uguaglianza con le confessioni e le organizzazioni filosofiche e non confessionali⁹⁷.

In definitiva, nonostante il fatto che l'auspicio per la formalizzazione di una legge organica fosse stata accompagnata nel corso degli anni (e delle legislature) da grandi aspettative e dalla speranza di un rinnovato inquadramento fra il diritto di produzione unilaterale e quello bilaterale⁹⁸, nessun dei progetti presentati andò a buon fine⁹⁹.

Tali fallimenti furono interpretati dalla dottrina¹⁰⁰ quale effetto del fatto che tutte le proposte presentate, anziché riuscire nell'intento di estendere il campo di applicazione della libertà religiosa, in realtà lo restringevano, focalizzando l'attenzione esclusivamente sulla Chiesa Cattolica e predisponendo per le confessioni di minoranza caratteri simili a quelli previsti nel Concordato, o semplicemente adattando i contenuti delle intese già formalizzate con lo Stato, senza riuscire ad introdurre elementi innovativi¹⁰¹.

⁹⁷ Cfr. S. LARICCIA, *Tutti gli scritti. Tomo V (2007-2015)*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2015, pag. 3601.

⁹⁸ Cfr. G. CASUSCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, in S. BERLINGO' – G. CASUSCELLI – S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, pag. 84.

⁹⁹ In quanto, secondo la dottrina, in tutti i disegni e i progetti di legge citati si trovano solenni proclamazioni di principio, ma pochissime indicazioni concrete, spesso non sempre coerenti con il principio di laicità positiva dello Stato. Di tale opinione sono, ad esempio, L. MUSSELLI- C. BIANCA CEFFA, *Libertà religiosa obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017.

¹⁰⁰ Così come ha notato Adelaide Madera in ambito matrimoniale, la quale ad esempio ha osservato come in tutte le precedenti proposte di legge sia mancato l'accertamento della disponibilità delle confessioni religiose a prestare assistenza al procedimento per l'attribuzione degli effetti civili del matrimonio confessionale. Cfr. A. MADERA, *La rilevanza civile dei matrimoni religiosi in Italia in una prospettiva comparatistica*, su www.statoecheme.it, Aprile 2007, pag. 15.

¹⁰¹ È bene però precisare che la dottrina non è unanime nel sostenere la necessità dell'introduzione di una legge generale sul fenomeno religioso, non mancando infatti autori che ne criticano anzi un'eventuale applicazione, ritenendo tali progetti incompatibili con il dettato costituzionale o con il sistema delle intese. In tal senso: F. ONIDA, *L'alternativa del diritto comune*, in V. PARLATO-G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, pag. 61; P.A. D'AVACK, *Intese: II) Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989, pag. 1; F. MODUGNO-R. D'ALESSIO, *Prefazione*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli, 1991, pag. 7; R. BACCARI, *L'incredibile ritorno dello Stato confessionale*, in *L'incredibile ritorno allo Stato confessionale*, in *Quad. cost.*, 2003, pag. 844, il quale ad esempio ritiene che, dettando una minuziosa disciplina unilaterale del matrimonio o

6.8 PROPOSTE RECENTI

Le iniziative dedicate e, più in generale, il dibattito su ragioni e contenuti di un disegno di legge generale hanno ripreso vigore, più di recente, su impulso di un gruppo di studiosi riunitisi, sin dal 2013, intorno alla Fondazione Astrid¹⁰².

Ne sono conseguite l'elaborazione e la successiva proposta di un possibile testo di legge che è stato presentato durante il seminario di studi "*Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*", tenutosi a Roma il 6 Aprile 2017¹⁰³.

L'intento dichiarato del progetto è rappresentato dal superamento della legge n.1159 del 1929 (e del relativo decreto di attuazione n.289/1930) per sanare le situazioni di ingiustificate discriminazioni che negli anni si sono andate verificando¹⁰⁴.

Tale progetto si articola in quattro capi, rispettivamente inerenti le disposizioni generali (indicatrici dell'oggetto e dei principi fondamentali), la libertà individuale (comprendente temi quali la libertà di coscienza, l'istruzione, i rapporti di lavoro ed

delle associazioni religiose, lo Stato verrebbe a regolare direttamente la libertà religiosa, contrastando inevitabilmente con il principio di laicità.

¹⁰² Astrid (Fondazione per l'Analisi, gli Studi e le Ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sulla innovazione nelle amministrazioni pubbliche) nasce del 2001 e diviene fondazione nel 2009. Riunisce oggi più di 300 partecipanti tra professori e ricercatori universitari, esperti e specialisti nelle politiche pubbliche ed istituzionali. Essa ha l'obiettivo di promuovere, anche attraverso l'organizzazione di eventi e seminari, tematiche legate alle politiche economiche, alla regolamentazione amministrativa ed ai rapporti con l'Unione Europea, al fine della diffusione della cultura e della partecipazione. Su www.astrid-online.it/chiamo.

¹⁰³ Cfr. R. ZACCARIA, *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, su www.statoechiese.it, Aprile 2017, pag. 3.

¹⁰⁴ Sul tema si rimanda a G. D'ANGELO, *La qualificazione giuridica del fatto religioso organizzato e la categoria <<confessione religiosa>> Il tema del riconoscimento nella prospettiva di una legge generale*, in G. D'ANGELO (a cura di) *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*. Tomo I, Giappichelli, Torino, 2018, pag. 296, per il quale "un progetto di questo tipo non può pretendere di disciplinare dettagliatamente ogni possibile problema pratico di libertà religiosa, restando sotto tale profilo impregiudicate le regole, che di diritto comune, presenti, ora e in futuro, a più livelli ed in più luoghi dell'ordinamento. Ciò a maggior ragione dove si consideri la ben nota circostanza per cui la potestà legislativa dello Stato non è più, da tempo, declinabile in termini di esclusività".

i luoghi di culto), la libertà collettiva (collegata alla regolamentazione di associazioni religiose, di culto, filosofiche e non confessionali) ed in ultimo le disposizioni finali.

Con esso si intende quindi tutelare dunque l'esercizio della libertà religiosa in tutte le sue forme, individuali e collettive, in particolare disciplinando la condizione giuridica delle associazioni, delle confessioni religiose, e delle organizzazioni filosofiche e non confessionali. A questo riguardo, il progetto si ispira ad una essenziale distinzione: da una parte le confessioni religiose espressione «dell'alterità ordinamentale di un fatto religioso coesivo ed espressivo di una rappresentazione unitaria di specifici e determinati interessi religiosi»¹⁰⁵, dall'altra le associazioni con finalità religiosa, di culto, filosofiche o non confessionali, caratterizzate invece delle diversità di formazioni sociali, caratterizzate da proprie e diverse convinzioni, non necessariamente collegabili ad un ordinamento confessionale.

Il progetto non si pone in diretto contrasto con le disposizioni degli artt. 7 ed 8 Cost., che pertanto restano efficaci, ma anzi opera nel pieno rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'Unione Europea e dagli obblighi internazionali in materia di diritti inviolabili dell'uomo e di divieto di discriminazione¹⁰⁶.

In particolare nell'ambito del capo II, assumono un ruolo essenziale gli artt. 3, 4 e 5 i quali sono volti al raggiungimento dell'obiettivo caratterizzante l'intero capo in materia di libertà individuale: lo sviluppo della coscienza, da intendersi come propedeutico alla piena libertà, in un'ottica lontana dalle vecchie concezioni separatiste, che invece si avvicina sempre più alla piena realizzazione del principio

¹⁰⁵ Cfr. A. FERRARI, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, su www.statoechiесе.it, n. 20/2017, pag.5.

¹⁰⁶ Il secondo e terzo comma dell'art. 2 specificano inoltre che con tale legge si concorre all'attuazione del principio di laicità inteso quale salvaguardia della libertà di coscienza e di religione, in un regime di pluralismo giuridico rispettoso anche dei principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. M) e comma 3 della Costituzione.

personalistico, contenuto nell'art. 2 della Cost., e all'estensione della tutela dell'art. 19 anche alle realtà sociali di matrice agnostico-razionalista¹⁰⁷.

Libertà individuale dunque da intendersi pertanto aperta e soprattutto multilivello, sia le similitudini ed i richiami (presenti all'interno delle definizioni di libertà dell'art. 3) all'art.9 della CEDU e all'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che la scelta precisa di anteposizione della libertà di coscienza rispetto quella di religione per dare un'impronta maggiormente laica e pluralista¹⁰⁸.

Rivelante anche lo spazio riservato alla libertà religiosa collettiva, non soltanto per quanto attiene la regolamentazione dei vari tipi di associazioni e confessioni, ma anche perché chiarificatrice di due aspetti rimasti ad oggi oscuri (e in ogni caso non disciplinati neppure nelle precedenti proposte di legge).

Si tratta in particolare della disciplina dei ministri di culto (disciplinati all'art. 26)¹⁰⁹ e della celebrazione del matrimonio dinnanzi ai ministri di confessioni registrate, da intendersi quali quelle iscritte nel registro nazionale istituito presso il Ministero dell'Interno per l'acquisizione della personalità giudica¹¹⁰.

¹⁰⁷ Come coerentemente affermato da Papa Benedetto XVI a proposito della libertà religiosa, che non è patrimonio esclusivo dei credenti, ma che invece appartiene all'intera famiglia della terra. Su tale tema si veda: R. MAZZOLA, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà individuale*, su www.statoechiese.it, n. 20/2017, pag.2.

¹⁰⁸ In tale senso: G. MACRI', *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione Astrid*, su www.statoechiese.it, n.10/18, pagg 15-16.

¹⁰⁹ Ministri di culto che all'interno del progetto di legge acquisiscono maggiori competenze e responsabilità rispetto alla situazione attuale, anche dal punto di vista degli effetti civili.

¹¹⁰ Ai sensi dell'art. 21 del disegno di legge: *"Per ottenere l'iscrizione nel registro nazionale, la confessione religiosa deve essere rappresentata giuridicamente e di fatto da un cittadino italiano, o di un paese dell'Unione europea avente domicilio in Italia. L'atto costitutivo e lo statuto predisposti per l'iscrizione devono essere redatti con atto pubblico.*

2. Dallo statuto e dalla documentazione allegata devono risultare:

a) la natura religiosa della confessione ai sensi dell'art. 19 della presente legge;

b) la denominazione e la sede della confessione religiosa o dell'ente esponenziale;

c) le norme di organizzazione, amministrazione e funzionamento;

d) i documenti atti a comprovare le risorse economiche della confessione o dell'ente esponenziale in relazione alle finalità perseguite".

Inoltre, ancora da sottolineare è la particolare rilevanza che viene dedicata all'interno del progetto di legge all'analisi dei luoghi nei quali si sviluppa la persona umana, ed il fanciullo in particolare, ritenuto essere un soggetto più debole e meritevole di tutela, che va pertanto incoraggiato a sviluppare le proprie convinzioni, anche religiose, in modo autonomo (sopra i 14 anni) e che va in ogni caso sempre ascoltato, anche se minore di 12 anni. Novità in tale ambito è data dall'introduzione del divieto per i genitori (se spinti da motivi religiosi) di sottoporre il minore a trattamenti sanitari necessari alla tutela dell'integrità fisica e psichica (art. 6, comma 4)¹¹¹.

Strettamente connessi a tali temi risultano pertanto essere quelli legati alla disciplina degli ambienti e dei luoghi all'interno dei quali deve essere garantita la piena libertà di coscienza e religiosa, primo fra tutti la scuola, che deve, sempre secondo il progetto di legge, essere caratterizzata dall'assenza di discriminazioni e dalla possibilità di scelta in merito all'insegnamento della religione cattolica¹¹². Stesso principio da applicare, sebbene con le dovute diversificazioni, agli ambienti di lavoro¹¹³ (art.8) e agli altri luoghi nei quali deve essere garantita l'assistenza spirituale e morale, comprese le trasmissioni radiotelevisive (art. 10), i luoghi o edifici destinati all'esercizio pubblico del culto (art.11) ai servizi spirituali, cerimoniali e di preghiera (art.12) ed infine ai cimiteri (art.13).

Dunque, nel complesso la normativa risulta essere "aperta" a nuove esperienze e caratterizzata da una libertà di coscienza e di religione che diviene funzionale allo

¹¹¹ A conferma delle posizioni già adottate dalla Corte Costituzionale in materia, la quale, già nel 1983 sanciva il divieto di condizionare l'obbligatorietà delle leggi adducendo la rilevanza di un precetto religioso.

¹¹² Il terzo comma dell'art. 7 come ulteriore novità precisa inoltre che: *"Su richiesta degli alunni e dei loro genitori, le istituzioni scolastiche possono organizzare ed accogliere attività finalizzate allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni e avvalersi dell'ausilio di incaricati designati dalle associazioni con finalità di religione o di culto, dalle associazioni filosofiche e non confessionali e dalle confessioni religiose iscritte nei registri di cui agli articoli 15 e 20 della presente legge. Tali attività rientrano nell'ambito delle iniziative integrative e di promozione culturale, sociale e civile previste dall'ordinamento scolastico"*.

¹¹³ La cui importanza, almeno per quanto attiene il loro contributo nello sviluppo umano e spirituale, è già emersa in passato sia a livello nazionale (di cui esempi sono la Legge n. 300/1970 e il Testo Unico sull'immigrazione n. 286/1998) che comunitario (con la direttiva quadro n.78/2000, recepita poi dalla legge n.39/2002).

sviluppo di una concezione di fede e di credenza non religiosa formatasi liberamente, direttamente nell'intimo umano senza condizionamenti esterni¹¹⁴.

6.9 LA RIPRESA DEL DIBATTITO. LA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DI STUDIO ASTRID

Tra gli obiettivi più qualificanti del progetto rientra la volontà di sviluppare il principio di laicità in maniera più condivisa ed armonica con il sistema pattizio, attraverso il respingimento della tendenza a relegare la religiosità all'interno della generale ed asettica categoria del “no profit”, nonché di riaffermare il principio di distinzione degli ordini, ritenuto essenziale per il rafforzamento delle democrazie contemporanee.

Dalla lettura emerge chiaramente la preoccupazione degli autori di non riuscire a garantire una degna tutela alle esigenze di associazioni e confessioni, troppo spesso limitate da un sistema ordinamentale preguo di trattamenti discriminatori e di disparità sempre più evidenti¹¹⁵.

Particolare rilevanza assume la dimensione collettiva della libertà religiosa, dal momento che la proposta analizzata dà spazio a tre figure differenti (con altrettante tutele legali) delle quali le prime due (confessioni religiose e associazioni con fine religioso e di culto) trovano espresso riferimento in Costituzione, e l'ultima invece,

¹¹⁴ In questo senso: R. MAZZOLA, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà individuale*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pag.2.

¹¹⁵ Così A. FERRARI, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, su www.statoechiese.it, n. 20/2017, pag.1. Per Ferrari infatti il progetto di Astrid sarebbe da intendersi come “complementare” e “non residuale” sia sotto il profilo sostanziale (perché si prefigge di regolamentare le esigenze specifiche di ciascuna confessione religiosa, non soltanto di quelle dotate di intese con lo Stato), sia sotto quello formale (per il tentativo di raccordo tra la legislazione centrale con le fonti pattizie sovranazionali, nonché per la ricerca di organizzare e sistemare le normative vigenti, ritenute eccessivamente frammentate).

occupata dalle associazioni filosofiche e non confessionali, ha un chiaro stampo europeista¹¹⁶.

Per quanto riguarda le confessioni religiose¹¹⁷, esse mantengono la tutela oggi prevista per via dell'importante rilievo garantito dalla Costituzione, che non viene smentito, ma che anzi viene integrato dalla possibilità di richiedere la registrazione nei registri nazionali¹¹⁸ (già previsti nella stragrande maggioranza dei Paesi europei) per l'inquadramento quale confessione religiosa e l'acquisizione della personalità giuridica.¹¹⁹

¹¹⁶ Cfr. P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pag. 2.

¹¹⁷ Agli effetti della Proposta, è considerata confessione religiosa la formazione sociale che rappresenta una specifica comunità di fedeli in tutto il territorio nazionale, è dotata di struttura organizzativa propria, anche di tipo federativo, non dipende da nessuna altra e ha fine costitutivo e prevalente di religione o di culto. Quanto all'identificazione di tali fini, nel testo in esame vengono incorporati i passaggi della giurisprudenza costituzionale prima ricordati, rinviando così ai "criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato i fini e le correlative attività di religione o di culto" (art. 19, comma 2). Mentre subito dopo sono indicati fini e attività che, sempre "agli effetti" del progetto, si considerano comunque diversi da quelli di religione o di culto. Le formule utilizzate sono quelle spese anche per le altre figure collettive (art. 19, comma 3). Così P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pag. 7.

¹¹⁸ La proposta infatti, agli articoli 19 e successivi, prevede l'istituzione di un registro nazionale, istituito presso il Ministero dell'interno, nel quale possono essere iscritti (l'iscrizione è dunque una facoltà non un obbligo) le confessioni religiose o gli enti, purché in possesso dei requisiti richiesti, quali il fine religioso o di culto come costitutivo o prevalente, la presenza una struttura organizzativa propria e la rappresentanza di una specifica comunità di fedeli in tutto il territorio nazionale.

¹¹⁹ Si precisa inoltre che le disposizioni inerenti le confessioni religiose mantengono coerente il loro contenuto nonostante il fatto che successivamente alla presentazione del progetto di legge siano intervenute rilevanti novità legislative, tra le quali quella di maggior importanza è il D. Lg. vo. 3 Luglio 2017 n.117, «Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106», il cui art. 4, comma 3, fa riferimento agli «enti religiosi civilmente riconosciuti» precisando che ad essi «le norme del presente decreto si applicano limitatamente allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 5, a condizione che per tali attività adottino un regolamento, in forma di atto pubblico o scrittura privata autenticata, che, ove non diversamente previsto ed in ogni caso nel rispetto della struttura di tali enti, recepisca le norme del presente Codice e sia depositato nel Registro unico nazionale del Terzo settore. Per lo svolgimento di tali attività deve essere costituito un patrimonio destinato e devono essere tenute separatamente le scritture contabili di cui all'articolo 13». Per maggiori approfondimenti sul tema si veda: G. D'ANGELO, *Il privato sociale a connotazione religiosa e le declinazioni della sussidiarietà. Approdi normativi e questioni irrisolte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2017.

Invece, in merito alla seconda figura trattata (quella delle associazioni con finalità religiose o di culto¹²⁰, diffusissime negli ultimi anni in modo particolare nelle comunità di nuova formazione) l'obiettivo della proposta consiste nella valorizzazione della loro tutela e nella definizione, a livello legislativo centrale, dei loro tratti essenziali, seppure tali associazioni siano già dotate di copertura costituzionale, in quanto luoghi di svolgimento della personalità individuale dell'uomo e espressione dell'esercizio in forma associata delle libertà religiose¹²¹.

Per l'inquadramento di dette associazioni, la proposta ricorre al metodo dei registri (ispirati a quelli già previsti per le associazioni di promozione sociale, alla cui iscrizione sono connessi una serie di benefici soprattutto di carattere fiscale), prevedendo come necessari due requisiti: il fine di religione o di culto svolto in maniera costitutiva o prevalente¹²² e l'iscrizione nei registri territoriali di cui all'art. 15 del progetto di legge.

6.10 LE CONSIDERAZIONI DELLE ORGANIZZAZIONI FILOSOFICHE E NON CONFENSIONALI

In questo contesto, merita di essere segnalato il riferimento alle associazioni filosofiche e non confessionali, alle quali vengono estese quasi tutte le previsioni previste per le altre categorie appena menzionate, senza particolari differenziazioni¹²³.

¹²⁰ La disciplina contenuta nella Proposta può interessare varie associazioni: ad esempio, quelle collegate a confessioni senza accordi con lo Stato, o non riconosciute in base alla legge del '29; ma anche le associazioni prive di tali collegamenti, o che vantano consistenza e radicamento variabili, quali possono essere, in particolare, le comunità religiose di nuovo insediamento e formazione. Cfr. P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pag. 2.

¹²¹ La *ratio* della proposta infatti è quella di evitare l'abnegazione della vera identità di tali associazioni, le quali spesso sono costrette ad un adattamento forzato nella categoria del no profit, al solo fine dell'ottenimento di agevolazioni fiscali altrimenti precluse.

¹²² Richiamando la sentenza della Corte Costituzionale n.467/1992, la quale afferma che per identificare le associazioni con fine religioso o di culto occorre far riferimento ad i "criteri che qualificano nell'ordinamento dello Stato" tali fini.

¹²³ La Floris infatti sottolinea in tal senso che le agevolazioni che vengono estese alle associazioni filosofiche e non confessionali corrispondono nella sostanza a quelle di cui gode ad esempio l'UAAR,

Colpisce in particolare l'estensione della previsione che concerne l'estensione di tutela prevista per assistenza morale o spirituale all'interno di determinate strutture (come quelle elencate all'art.17) al fine di garantire una risposta diversificata a seconda delle diverse esigenze spirituali, alla quale però non corrisponde poi un'equiparazione tra i ministri di culto confessionali rispetto ai rappresentanti di associazioni filosofiche o non confessionali¹²⁴.

Si può quindi dire che la scelta di fondo operata attraverso questa proposta è nel tentativo di dare voce alle varie figure associative diffuse nel panorama nazionale, con l'intenzione di definirne i caratteri essenziali e le diverse peculiarità.

In questo modo dunque la proposta riesce a coinvolgere varie tipologie di associazioni eterogenee fra loro: quelle prive di accordi con lo Stato, quelle non regolate dalla legge n.1159/29, le nuove comunità religiose, tutte accomunate da una nuova procedura standardizzata che prevede l'iscrizione in appositi registri istituiti presso le Prefetture (simili a quelli già previsti per gli enti no profit).

In ultima analisi inoltre non si può prescindere dal ricordare un altro importante elemento che caratterizza il progetto: la volontà di «ricostruzione dell'ordine all'interno (delle fonti) del nostro sistema costituzionale» in materia matrimoniale¹²⁵.

Quest'ultima disciplina trova attuazione, nell'attuale realtà normativa, in maniera poco coerente e anzi discriminante per tutta una serie di motivi.

In *primis* tale criticità emergono a causa dell'ingiustificata disparità tra l'applicazione di trattamenti giuridici differenziati e di favore nei soli riguardi dei ministri di culto della Chiesa Cattolica¹²⁶ e delle altre confessioni religiose dotate

in quanto Aps. Pertanto, la proposta offre la possibilità alle associazioni ateistiche di scegliere la veste giuridica più consona alle loro peculiarità.

¹²⁴ Cfr. P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pagg. 5-6.

¹²⁵ Così S. DOMIANELLO, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale per la stipulazione delle intese*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pag. 2.

¹²⁶ Si ricorda infatti che solo i soli ministri di culto appartenenti alla Chiesa Cattolica o alle confessioni dotate di intesa sono legittimati a celebrare matrimoni validi e civilmente riconosciuti,

di intesa con lo Stato ex art. 8,3 Costituzione, o a causa della differenziazione ancora esistente tra il matrimonio canonico¹²⁷ e quello celebrato dinnanzi ad un ministro di culto acattolico (riconosciuto), in quanto solo il primo ha diritto a determinate garanzie e possibilità¹²⁸.

Ancora emergono una serie di disequaglianze per effetto della perdurante disciplina, del tutto residuale e per niente paritaria, dei matrimoni celebrati da un ministro di un “culto ammesso”, che rappresenta la strada da seguire per le confessioni prive di intesa, ma regolate dalla legge n. 1159/1929.

Per tutti questi motivi, la direzione intrapresa dalla nuova legge per il superamento di tali disparità, prevede l’introduzione di una norma quadro generale, all’interno della quale articolare poi la disciplina nel dettaglio.

Si prefigura dunque, un nuovo modello matrimoniale, proporzionale e aperto a differenti possibilità a seconda delle diversità delle richieste, accompagnato dall’abrogazione della legge sui culti ammessi e della relativa disciplina, accompagnata dalla previsione di due alternative.

La prima, per le associazioni religiose e per quelle filosofiche e non confessionali, che attiene alla possibilità (purché nel rispetto delle condizioni

senza dover sottoporre la loro nomina all’approvazione governativa, così come obbligatoriamente richiesto dall’art. 3 della legge n.1159/1929 per i ministri di culto appartenenti a confessioni non riconosciute.

¹²⁷ Sulla modifica del matrimonio canonico introdotta da Papa Francesco con il *Motu proprio Mitis Iudex Dominus Iesus* del 15 agosto 2015, si confrontino: G. BONI, *La recente riforma del processo di nullità matrimoniale. Problemi, criticità, dubbi, parte seconda*, su www.statoechiese.it, marzo del 2016; F. CATOZZELLA, *Le modifiche in materia di forma canonica del matrimonio introdotte dal Motu Proprio De concordia inter Codices*, su www.statoechiese.it, febbraio 2017; J.I. ARRIETA, *All’insegna delle esigenze pastorali poste dalla mobilità umana. Armonizzazione dei due Codici della Chiesa*, in *L’Osservatore Romano*, 16 settembre 2016, anno CLVI;

¹²⁸ Come ad esempio la possibilità per il matrimonio canonico di richiedere una trascrizione tardiva nei registri civili. Si precisa, in merito al matrimonio concordatario, che è esso è stato introdotto con l’art. 34 del Concordato lateranense, il cui primo comma afferma che “lo Stato italiano, volendo ridonare all’istituto del matrimonio, che è base della famiglia, dignità conforme alle tradizioni cattoliche del suo popolo, riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili”, permettendo così al matrimonio canonico il riconoscimento civile attraverso la trascrizione nei registri dello stato civile. Sul matrimonio concordatario si vedano: P. MONETA, *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Giappichelli, Torino, 2002, 3 ed.; O. GIACCHI, O. FUMAGALLI CARULLI, *Giurisdizione ecclesiastica matrimoniale e garanzie costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1976, Disp. 10, p. I, sez. I; L. BARBIERA, *La nullità del matrimonio concordatario e la questione della riserva dei tribunali ecclesiastici*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2004;

previste dall'art. 15 della legge, nonché degli articoli 106, 109 e 110 del codice civile) di richiedere la registrazione presso le Prefetture dei nominativi dei soggetti da esse indicati per la celebrazione dei “matrimoni civili per delegazione” ai sensi dell'art.1, comma 3, D.P.R. n.396/2000.

La seconda invece, riservata alle sole confessioni religiose, che prevede invece l'istituzione di un nuovo modello matrimoniale civilmente valido (artt. dal 27 al 30 del progetto di legge), improntato su quello predisposto per l'iter di approvazione delle intese, che lascia pertanto alle confessioni la scelta di voler procedere oppure no all'iscrizione nei registri territoriali o nel registro nazionale.

Procedimenti nuovi e personalizzati dunque, con i quali si dovrebbe garantire la revisione e l'aggiornamento dell'attuale modello matrimoniale¹²⁹, non più in grado di rispondere alle nuove esigenze della popolazione¹³⁰.

In particolare, si ricorda come già in passato anche la dottrina¹³¹ avesse lamentato l'assenza in Italia di una legge applicativa dell'Accordo dell'84 sulla materia matrimoniale in grado di chiarire una volta per tutte gli aspetti rimasti oscuri¹³², temendo il rischio della realizzazione di una tutela solo a livello formale, non in grado di garantire una libertà religiosa a favore di tutti¹³³.

¹²⁹ La cui *ratio* sarebbe in ogni caso quella della valorizzazione e della tutela delle singole specificità delle singole confessioni, manifestate attraverso la scelta del rito religioso e non in base alla forma civile, la quale rappresenta solo l'effetto del riconoscimento ottenuto attraverso la trascrizione. Cfr. N. COLAIANNI, *I nuovi confini del diritto matrimoniale tra istanze religiose e secolarizzazione: la giurisdizione*, su www.statoechiese.it, settembre 2009, pag. 26.

¹³⁰ Cfr. Così S. DOMIANELLO, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale per la stipulazione delle intese*, su www.statoechiese.it, n.20/2017, pag. 6.

¹³¹ Cfr. A. MADERA, *La rilevanza civile nei matrimoni religiosi in Italia in una prospettiva comparatistica*, su www.statoechiese.it, aprile 2007, pag.16.

¹³² Ad esempio quello legato al problema della riserva di giurisdizione ecclesiastica a al rapporto tra gli effetti civili della sentenza di delibazione di nullità e la sentenza di cessazione degli effetti civili del matrimonio.

¹³³ Sebbene non manca dottrina che addirittura ritiene che ormai, nella società attuale e globalizzata quale quella attuale, appare “improprio” parlare ancora di libertà religiosa. Così G. DALLA TORRE, *Il fattore religioso nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1995, pag. 68. In tal senso anche M. RICCA, *Art. 19, in Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, vol. I, Utet, Torino, 2006, pag.431, il quale ritiene necessario “impegnarsi nella ricerca di un linguaggio culturale e giuridico ispirato ad un universalismo concreto ed empirico, promuovendo un ripensamento radicale delle categorie dell'esperienza giuridica moderna occidentale”.

Ragion per cui appare opportuna, sebbene non ancora definitiva, la proposta operata in tal senso.

6.11 IL PERMANERE DELLE DIVERGENZE SULLA FONDATEZZA E SULLA REALE EFFICACIA DI INTERVENTO LEGISLATIVO GENERALE

Quello che emerge in risposta ai sensibili mutamenti della popolazione, ormai stratificata, è la diffusione di gruppi sociali radicali, che traggono la propria identità da etnie, culture, religioni diverse e lontane rispetto a quelle tradizionali,¹³⁴ la cui stabilizzazione sul territorio ha comportato l'emersione di una serie di incompatibilità con i gruppi locali, legate all'integrazione ed alla convivenza forzata, problema che l'Italia (come molti Paesi europei) non si era mai trovata a dover affrontare¹³⁵.

Si badi però al fatto che le difficoltà di regolamentazione delle reciproche esigenze nascono in maggior parte perché tali gruppi non si limitano a chiedere solamente il rispetto nei confronti della propria fede religiosa e delle proprie tradizioni, ma tendono anche ad imporre consuetudini e comportamenti propri, destinati ad entrare in conflitto con quelli tipici ancorati nella realtà ospitante, in quanto imposti e sviluppati come esercizio di una libertà collettiva, non più limitata nel solo profilo individuale¹³⁶.

Dunque, per lo Stato, da una parte si colloca il dovere di dare risposta alle richieste dei gruppi confessionali minoritari che non si sentono tutelati da una

¹³⁴ Così C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2010, pag. 191.

¹³⁵ AA VV, *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, A. FUCCILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2014, pag. 221.

¹³⁶ Cfr. P. CAVANA, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso: premesse per uno studio*, in AA VV *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, (a cura di) G. DALLA TORRE – F. D'AGOSTINO, Giappichelli, Torino, 2000, p. 65.

libertà religiosa efficace¹³⁷, ma che anzi li relega in uno “spazio giuridico” periferico e marginale¹³⁸, e dall’altra v’è l’obbligo di risolvere l’insoddisfazione emergente dei gruppi maggioritari, che si sono trovati improvvisamente a dover salvaguardare il proprio diritto positivo e a dover dividere (e condividere) lo spazio pubblico con soggetti estranei in usi, costumi e fede religiosa.

Ad incidere sulla diffusione di tali problematiche, anche la perdurante crisi economica, che ha limitato le risorse destinate agli interventi di promozione sociale, comportando un affievolimento dei cosiddetti “diritti a prestazione”, quelli cioè dipendenti dalla disponibilità economica e condizionati dall’erogazione dei finanziamenti statali¹³⁹.

Dunque, gli effetti dei fenomeni appena descritti si sono riversati, inevitabilmente, anche sul nostro Paese, sia sul fronte del diritto civile per quanto attiene la tutela dei diritti e delle libertà, sia su quello penale, in quanto differenze così profonde (anche nelle modalità di esercizio del culto ad esempio) comportano ripercussioni anche sul “penalmente lecito”¹⁴⁰.

Tuttavia buona parte della dottrina esclude la configurabilità d’illeciti penali in tali ambiti, almeno per quanto riguarda lo svolgimento di attività esercitate per fini religiosi, in quanto per le esigenze di libertà «prevale la tutela dei beni giuridici offesi dai comportamenti illeciti»,¹⁴¹ anche in virtù del fatto che uno stesso comportamento esteriore può assumere significati diversi a seconda della

¹³⁷ Sul tema del disagio per l’assenza di una precisa regolamentazione giuridica si veda: S. BERLINGO’, *Nel silenzio del diritto. Risonanze canonistiche*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹³⁸ Così G. CASUSCELLI, *Una disciplina quadro della libertà religiosa: perché, oggi più di prima, urge “provare e riprovare” a mettere al sicuro la pace religiosa*, su www.statoechiase.it, n. 26/2017, pag. 6.

¹³⁹ Come ha sottolineato M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista Aic* n.3/2016, pag. 8. D’altronde già nel 1995 la Corte Costituzionale, in sentenza n. 440, avvertiva della problematica legata alla modifica della moderna società contemporanea, la quale si ritrova a dover condividere fede, cultura e tradizioni diverse.

¹⁴⁰ Cfr. G. CROCCO, *Sistema penale e dinamiche interculturali ed interreligiose*, in *Diritto e religioni*, n.1, 2015, pagg. 108 ss.

¹⁴¹ Cfr. A. VITALE, *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 167.

motivazione di chi lo detiene,¹⁴² così da interpretare il fattore culturale scriminante quale esercizio del diritto di autodeterminarsi secondo le proprie tradizioni culturali o religiose¹⁴³.

Esempio emblematico anche il problema legato all'uso del velo islamico, di per sé innocuo se indossato in osservanza di un precetto religioso che lo impone, ma che diviene contestato se usato quale tramite per esprimere insofferenza nei confronti del Paese d'arrivo (e delle sue tradizioni culturali e religiose) ed avversione nei confronti dei precetti a tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico¹⁴⁴.

¹⁴²A tal proposito, la giurisprudenza italiana ed europea si è trovata più volte a dover affrontare la questione inerente la liceità dell'uso di alcuni simboli religiosi utilizzati dai Sikh, quali esponenti di una comunità religiosa monoteista diffusasi in India, che segue gli insegnamenti del Guru Nànak (1496-1538), e che prevede per i suoi seguaci l'obbligo dell'uso di alcuni segni caratteristici tra cui il *Khanda*, che consiste in una spada centrale (simbolo della fede in Dio) e due spade esterne incrociate (simbolo del potere spirituale e temporale), la *Khanga* (il pettine), simbolo della cura della persona in quanto creatura di Dio, il *Kirpan* (pugnale), simbolo della resistenza al male, il *Kara* (braccialetto che simboleggia il principio di non rubare, ed in fine il turbante. Per quanto riguarda l'Italia, da un'iniziale esclusione dell'uso di tali oggetti, si è passati oggi verso l'apertura ad una prospettiva di tolleranza, seppur con qualche limitazione. Esempio di tale posizione potrebbe essere il decreto di archiviazione del Tribunale di Vicenza del 28 Gennaio 2009, dal quale emerge chiaramente come il *kirpan* non possa essere inteso come "arma bianca" in considerazione sia delle modeste dimensioni dello stesso (come visto sopra lunghezza della lama di cm e lunghezza complessiva di 18 cm) sia dell'assenza di filo nella lama (come apprezzabile dalle stesse fotografie in atti)", e perché pare ragionevole sostenere che l'indagato avesse un giustificato motivo di portare con sé il proprio coltello. Dello stesso tenore anche la pronuncia dello stesso anno del Tribunale di Savona n.15/2009, con la quale, tenuto conto che il *kirpan* nel caso di specie venisse portato visibilmente a tracolla e dunque chiaramente ostentato come espressivo di una determinata appartenenza religiosa, lo dichiarava pertanto inoffensivo in quanto assolutamente priva di volontà criminosa. A conferma di tali posizioni merita di essere ricordata la pronuncia della più recente Cassazione pen. Sez. I n.24084/2017 che, riportandosi alle argomentazioni delle Sezioni Unite n. 7739,1997 (così come validamente applicate dal Tribunale di Savona del 2009), hanno confermato l'inoffensività delle condotte adottate dai *Sikh*. Sull'uso del *kirpan* si vedano: AA.VV., *Simboli e pratiche religiose nell'Italia "multiculturale"*, (a cura) di A. DE OTO, Ediesse, Roma, 2010; A. BERNARDI, *Populismo giudiziario? L'evoluzione della giurisprudenza penale sul kirpan*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017; A. GUSMAI, «Giustificato motivo» e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. 24084/2017, in www.dirittifondamentali.it, 6 maggio 2017; G. GIORGIO, *In tema di autorizzazione del porto in luogo pubblico di un coltello, c.d. "Kirpan", quale simbolo religioso*, in *Foro Italiano*, 2010, 4.

¹⁴³ In tal senso AA. VV. *Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide*, (a cura di) N. MARCHEI, su www.statoechiase.it, n.3/2019, pag. 33.

¹⁴⁴ La questione del velo è senz'altro più rilevante per i Paesi occidentali, in quanto riflesso di quella che è la condizione della donna nella moderna società culturale. Il suo uso trova fondamento nel Corano, *Sura XXXII*: "Oh profeta, di alle tue spose, alle tue figlie e alle donne dei credenti, che facciano scendere qualcosa del loro *hijab* su di sé, così da essere riconosciute e non essere molestate",

Volendo allora risalire all'origine del fenomeno generale di cui trattasi, non si può che partire dalla diffusione delle ondate migratorie che hanno coinvolto l'intera Europa nell'ultimo trentennio, le quali sono divenute ben presto «una condizione reale e permanente, destinata a pesare sulle forme della convivenza e sulla produzione delle relative regole di organizzazione»¹⁴⁵.

Suddetti fenomeni hanno però portato con sé, accompagnati dal loro bagaglio culturale¹⁴⁶, anche la diffusione di episodi sempre più frequenti di intolleranza,

che ne ha fatto simbolo di appartenenza alla fede islamica. Spaccata la posizione della giurisprudenza europea sull'uso di tale simbolo religioso. Da una parte vi sono Paesi come la Francia (fedele ad un più rigoroso principio di laicità che impone il divieto del velo nelle scuole e nei pubblici uffici) e la Turchia (la quale sostiene che un uso generalizzato di copricapi religiosi sarebbe foriero di un clima di disagio e discriminazioni) sostenitrici del divieto del suo utilizzo, dall'altra gli altri Paesi europei, all'interno dei quali, fatte le dovute eccezioni, vige un clima di ammissibilità e tolleranza. In mezzo l'Italia, caratterizzata sia da posizioni di maggior apertura nell'uso del velo islamico sia per quanto riguarda i luoghi pubblici, che i documenti d'identità (ad esempio ne sono prova, la Circolare del ministero dell'Interno del 14 marzo 1995, n. 4, la quale suggerisce alle amministrazioni comunali di accogliere le richieste di carte di identità con foto che ritraggono il soggetto a capo coperto “purché i tratti del viso siano ben visibili”³⁹; nonché la Circolare del 14 luglio 2000 dello stesso Ministero precisa che il turbante, il chador e il velo, imposti da motivi religiosi “sono parte integrante degli indumenti abituali e concorrono, nel loro insieme, ad identificare chi li indossa, naturalmente purché si mantenga il viso scoperto”), sia invece da posizioni di chiusura, in virtù del bilanciamento della libertà religiosa con l'ordine pubblico e la sicurezza. Si pensi alla recente decisione del Tribunale di Milano, sez. I civ., ord. 20 Aprile 2017, in relazione alla delibera della Regione Lombardia n. x/4553 del 2015 che dispone il rafforzamento delle misure di sicurezza e controllo per l'identificazione per l'accesso alle sedi della giunta regionale, con la quale si vieta l'ingresso delle donna con il *burqua*, giustificando tale limitazione con l'impossibilità di identificazione. Sulla disamina in merito all'uso del velo islamico e sui relativi problemi giurisprudenziali si vedano: R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005; P. CONSORTI, *La reazione giuridica alla società multiculturale. Fra respingimenti multiculturalisti e diritto interculturale*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, (a cura di) P. CONSORTI, Plus, Pisa, 2009; AA.VV., *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell'Europa multiculturale*, (a cura di) E. DIENI -S. FERRARI -V. PACILLO, il Mulino, Bologna, 2005; AA.VV. *Islam ed Europa*, (a cura di) S. FERRARI, Carocci, Roma, 2006; S. MANCINI, *Il potere dei simboli, i simboli del potere*, Cedam, Padova, 2008; G. BAUMANN, *L'enigma multiculturale. Stato, etnie, religiosi*, il Mulino, Bologna, 2003; S. DOMIANELLO, *La rappresentazione di valori nei simboli un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in AA. VV., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, (a cura di) M. PARISI, ESI, Napoli, 2006; P. LO IACONO, *Recensione a C. CARDIA- G. DALLA TORRE* (a cura di) *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015; C. ELEFANTE, *Velo islamico e divieti di discriminazione religiosa in ambito occupazionale e lavorativo: l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Diritto e Religioni*, n.2/2017.

¹⁴⁵ Così M. C. FOLLIERO, *Libertà religiosa e società multiculturali, la risposta italiana*, su www.statoechiese.it, Giugno 2008, pag. 2.

¹⁴⁶ Sugli effetti del multiculturalismo si vedano: R. BOTTA, *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, n.2/2000, pagg. 362 ss.; M.

alimentando un clima di odio per ciò che è diverso e di paura dell'altro¹⁴⁷, episodi che lo Stato dovrebbe limitare attraverso un'azione di integrazione ed accoglienza¹⁴⁸, nonché con la ponderazione di quelle che sono le pratiche e le consuetudini straniere, per comprendere quali fra queste ammettere e quali invece ritenere illecite¹⁴⁹.

Alla luce di quanto sin qui detto, bisogna dunque fare i conti con una nuova realtà culturale, rinnovata dai fenomeni di multiculturalismo e globalizzazione¹⁵⁰, sempre più lontana dalle tradizioni secolari¹⁵¹, surclassate da nuovi modelli ordinamentali¹⁵², all'interno della quale il nostro legislatore dovrebbe mirare alla composizione di un modello culturale espressivo degli interessi delle minoranze, ma ancorato ai diritti fondamentali tramite un percorso di integrazione reciproca¹⁵³.

È in tale prospettiva che si rinnova pertanto il bisogno di una regolamentazione del fenomeno religioso attraverso la creazione di una legge generale, che sappia

GIANNI, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1/2000, pagg. 3 ss.

¹⁴⁷ Su tale tema si veda: F. BILANCIA – F. M. DI SCIULLO – F. RIMOLI, *Paura dell'altro. Identità occidentale e cittadinanza*, Carocci, Roma, 2008.

¹⁴⁸ Anche in virtù del fatto che in passato anche gli italiani hanno dovuto emigrare in paesi che offrissero maggiori possibilità economiche. Su tale argomento si confronti: P. BEVILACQUA, A. DE CLEMENTI – E. FRANZINA, *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, Roma, 2011.

¹⁴⁹ Ad esempio in Italia sono vietate le pratiche d'infibulazione femminile praticate sulle donne come esecuzione di precetti religiosi. Sul tema si vedano: F. BASILE, *La nuova incriminazione delle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili: Legge 9 gennaio 2006 n. 7*, in *Diritto penale e processo*, 2006; V. MAGNINI, *La disciplina penale delle mutilazioni genitali femminili. Le nuove fattispecie di cui agli artt. 583-bis e 583-ter c.p.*, in *Studium Iuris*, 2006; T. DI IORIO, *Segni sul corpo e ferite nell'anima. Manipolazione degli organi genitali dei minori e diritti violati*, su www.statoechiese.it, Luglio 2016; C. PECORELLA, *La controversa interpretazione del dolo specifico del reato di lesione agli organi genitali femminili*, in *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali* (www.immigrazione.it), 15 luglio 2013, n. 196.

¹⁵⁰ Cfr. G. FUBINI, *Essere minoranza religiosa in Italia*, su www.statoechiese.it, settembre 2007, pag. 2.

¹⁵¹ Inoltre, come nota Varnier, negli ultimi anni in Italia si sono modificate anche concezioni secolari e ben radicate. Lo stesso significato di "laicità" non è più quello inteso dalla Corte Costituzionale, ma è più orientato verso il riconoscimento dei diritti della persona e bilanciato tra identità confessionali e libertà individuali. Cfr. G. B. VARNIER, *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, su www.statoechiese.it, febbraio 2007, pag. 6.

¹⁵² Cfr. M. RICCA, *Oltre Babele, codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, pag.177.

¹⁵³ Cfr. C. B. CEFFA, *Sensibilità costituzionale e salvaguardia dei valori giuridici interni nella giurisprudenza italiana in tema di diversità religiosa nel contesto della società multiculturale*, su *Rivista Aic*, n. 4/2017, pag. 16.

farsi portatrice del principio di uguaglianza e che sia bilanciata da una serie di diritti e libertà finalizzate all'eliminazione di quel fenomeno che Casuscelli definisce "disuguaglianza graduata"¹⁵⁴.

Nonostante però l'auspicio sia chiaro, ad oggi non si è ancora raggiunta la maggioranza circa la scelta di quale sia la strada migliore da intraprendere, proprio perché lastricata da tanti fallimenti, dei quali alcuni recentissimi.

Tale perplessità ha lasciato pertanto aperto il dubbio circa la validità di una legge sul fenomeno religioso,

6.12 IL POSSIBILE CONTRIBUTO IN TERMINI DI MAGGIORE TUTELA DELL'ATEISMO ORGANIZZATO

Le incertezze legate al ruolo di una legge generale trovano conferma sul possibile impatto che una legge di questo genere potrebbe sviluppare sul tema dell'ateismo organizzato.

Quanto alla proposta, gli effetti in questione si presumono essere indiretti, dal momento che manca all'interno del progetto di legge un esplicito riferimento all'ateismo (e alle sue applicazioni pratiche), che viene però ricondotto nella categoria più ampia delle associazioni filosofiche e non confessionali.

La scelta di virare verso una degna regolamentazione non soltanto delle associazioni con finalità di religione o di culto, ma anche di quelle filosofiche e non confessionali¹⁵⁵, non è secondaria, dal momento che è comunque indicativa della volontà di estendere anche alle credenze non di fede la tutela della libertà collettiva.

¹⁵⁴ Così G. CASUSCELLI, *Una disciplina quadro della libertà religiosa: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, su www.statoechiase.it, n. 26/2017, pag. 10.

¹⁵⁵ Come ha notato la Floris la parte del progetto dedicata alle associazioni filosofiche e non confessionali è forse quella più delicata, nonché la più esposta alle critiche, perché rivolta a rivedere ed integrare le costruzioni giuridiche più consolidate in ordine alla dimensione collettiva del fenomeno religioso. Così P. FLORIS, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, su www.statoechiase.it, n.20/2017, pag. 5.

Da qui deriva pertanto lo sforzo di individuare, non senza difficoltà, i tratti tipici e comuni tra associazioni religiose e associazioni ateistiche o agnostiche, tale da giustificare una tendenza ad uniformare le discipline, senza però negare alla religione il primato in merito agli interessi e alle esigenze dei cittadini, che afferisce pur sempre ad un ordine distinto da quello civile¹⁵⁶.

Dunque, con la proposta si attribuisce alle associazioni ateistiche il diritto circa la scelta della veste giuridica che s'intende adottare¹⁵⁷, anche in base a quelle che sono le caratteristiche peculiari delle singole realtà associative (sempre che esse si prefiggano come fine o attività costituenti e prevalenti quelle enucleate dall'art. 14, comma 4¹⁵⁸) applicando altresì le regole di registrazione già previste per le associazioni filosofiche e non confessionali.

Inoltre, è bene sottolineare che le maggiori aperture e tutele per i non credenti (atei compresi) si ritrovano nella disciplina inerente l'assistenza morale e spirituale che finalmente, nel caso di accoglimento della proposta, verrebbe garantita all'ateo al pari del fedele¹⁵⁹.

È necessario però precisare che accomunare l'assistenza morale a quella spirituale non significa per effetto automatico equiparare un ministro di culto ad una guida morale priva del carattere confessionale, quanto piuttosto significa garantire allo stesso modo alle persone bisognose di sostegno e vicinanza una figura in grado di fornirgli il supporto necessario, corrispondente alle diverse scelte personali o di

¹⁵⁶ In tal senso N. COLAIANNI, *Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica (rapporti tra)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, 1990, pag. 935, il quale, pur riconoscendo il carattere originario degli ordinamenti delle confessioni di minoranza, tuttavia ritiene che l'obiettivo principale delle religioni di maggioranza sia quello di perseguire la soddisfazione dei bisogni religiosi dei fedeli e di essere strumento e sede di sviluppo e della crescita personale dei singoli.

¹⁵⁷ In tal senso ad esempio le agevolazioni che con la legge Astrid si estendono alle associazioni filosofiche e non confessionali corrispondono in buona sostanza a quelle di cui gode l'UAAR, in quanto registrata come associazione di promozione sociale.

¹⁵⁸ Art. 14, comma 4: Agli effetti della presente legge, si considerano filosofici e non confessionali i fini, e correlative attività, diretti: allo studio e alla promozione delle concezioni filosofiche e non confessionali, all'assistenza morale e alla formazione dei soggetti ad essa addetti, alla istituzione o gestione di luoghi o edifici destinati alla prestazione di servizi cerimoniali.

¹⁵⁹ Quanto infatti agli effetti dell'iscrizione ex art. 17, a essa conseguono agevolazioni eterogenee, di cui alcune corrispondono a quelle già esistenti per le Aps, altre invece sono del tutto nuove e ineriscono l'assistenza spirituale e morale nelle così dette strutture chiuse o le agevolazioni fiscali.

federe. Naturalmente tale possibilità non esonera le associazioni filosofiche e non confessionali da quelle che sono le regole circa la registrazione dei nominativi dei soggetti deputati a svolgere le attività di assistenza.

Ancora, dalla lettura delle norme, emerge come il voler sottolineare l'esistenza di una linea di separazione (seppur caratterizzata da profili comuni) tra associazioni religiose e quelle filosofiche e non confessionali, rappresenti un tentativo per colmare il vuoto del nostro ordinamento con il quale si «limita ai soli profili personali-individuali l'inclusione delle istanze convinzionali, filosofiche e non confessionali, tra i destinatari delle garanzie previste dall'art 19 della Costituzione mentre, dall'altra, impediscono una irragionevole omologazione tra formazioni sociali differentemente classificate dal legislatore costituzionale»¹⁶⁰.

In definitiva quello che è emerso, almeno per quanto riguarda gli atei, è sicuramente una maggiore apertura verso l'esercizio dei loro diritti e verso il riconoscimento di profili collettivi della libertà religiosa, sebbene nella pratica le agevolazioni e gli strumenti che gli verrebbero forniti (anche in caso di approvazione della legge) non si allontanerebbero poi tanto da quelli già previsti a favore delle Aps, e non è di fatti un caso che sia proprio questa la veste giuridica scelta dall'UAAR per svolgere le proprie attività.

¹⁶⁰ Così A. FERRARI, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, su www.statoechiese.it, n. 20/2017, pag. 6.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Una valutazione complessiva dei risultati dell'indagine non può che essere accompagnata da una certa dose di cautela. Specialmente in questo caso, quindi, ogni conclusione sulle questioni affrontate deve caratterizzarsi per l'attributo della provvisorietà.

Si può tuttavia osservare che allo stato attuale le risposte fornite dall'ordinamento al tema generale della libertà religiosa e, più nello specifico, alle proiezioni collettive della libertà di non credere non inducono particolare ottimismo.

Tanto perché, al di là degli esiti particolari della vicenda relativa all'UAAR, il contesto complessivo sembra poco favorevole ad un deciso cambio di passo nella direzione di un innalzamento qualitativo del grado di tutela della libertà religiosa anche quando questa si esprima attraverso l'adozione e la professione di una non credenza di fede.

Basti considerare le ragioni più profonde della vicenda giudiziaria che ha costituito oggetto di approfondimento in questa tesi ed in particolare il fatto che esse risiedano non già nella rivendicazione di una astratta patente di confessionalità ma più profondamente nell'invocazione del diritto ad una tutela eguale nell'accesso a sfere di azione e a prerogative promozionali che, in maniera non sempre giustificata, sono sostanzialmente riservate alle confessioni che abbiano stipulato un'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

Con queste premesse, nell'attesa che la Corte EDU si pronunci sul ricorso proposto dall'UAAR e sperando che essa non alimenti ulteriore confusione ma quantomeno contribuisca a chiarire principi e regole coinvolti, resta la sensazione che, nel breve periodo, lo stato di fatto e cioè il quadro complessivo entro il quale il tema dell'ateismo organizzato si colloca sia destinato a rimanere sostanzialmente invariato.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. *Pluralismo religioso e integrazione europea: le nuove sfide*, (a cura di) N. MARCHEI, su www.statoechiese.it, n.3/2019;
- AA. VV., *Percorsi di eguaglianza*, F. RESCIGNO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2016;
- AA. VV., *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, (a cura di) F. DAL CANTO - P. CONSORTI - S. PANIZZA, Pisa University Press, Pisa, 2016;
- AA VV, *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, A. FUCCILLO (a cura di), Giappichelli, Torino, 2014;
- AA. VV., *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, R. MAZZOLA (a cura di), il Mulino, Bologna, 2012;
- AA.VV., *Simboli e pratiche religiose nell'Italia "multiculturale"*, A. DE OTO (a cura di), Ediesse, Roma, 2010;
- AA. VV., *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e coordinazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2/2009;
- AA. VV., *Idee per una scuola laica*, F. FRABBONI, (a cura di), Armando Editore, Roma, 2007;
- AA. VV., *Lessico della laicità*, G. DALLA TORRE (a cura di), Edizioni Studium, Roma, 2007;
- AA.VV. *Islam ed Europa*, S. FERRARI (a cura di), Carocci, Roma, 2006;
- AA.VV., *Symbolon/Diabolon. Simboli, religioni, diritti nell' Europa multiculturale*, (a cura di) E. DIENI -S. FERRARI -V. PACILLO, il Mulino, Bologna, 2005;
- AA. VV. *La Costituzione europea. Un primo commento*, F. BASSANINI- G. TIBERI (a cura di), Quaderni di Astrid, Il Mulino, Bologna, 2004;
- A.A. V.V., *Autonomie, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra i pubblici poteri e i gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, M. PARISI (a cura di), Ed. scientifiche italiane, Napoli, 2003;
- ADAM R.-TIZZANO A., *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, 2a ed., Giappichelli, Torino, 2010;
- AGASSO A., *Libertà religiosa e dialogo costante tra Europa e Chiesa*, in www.vaticaninsider.it, Gennaio 2012;
- ALBISETTI A., *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, 4a ed.;
- ALBISETTI A., *Tra diritto ecclesiastico e canonico*, Giuffrè, Milano, 2009;
- ALBISETTI A., *La disciplina del matrimonio nell'Intesa tra la Repubblica italiana e la Tavola valdese*, in *Nuove leggi civili*, 1984;
- ALICINO F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011;
- ALICINO F., *La bilateralità pattizia Stato- Confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Carta costituzionale*, in Osservatoriosullefonti.it, n. 2 anno 2016;
- ALICINO F., *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Cacucci, Bari, 2013;
- ALICINO F., *Le Intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2;

- ALICINO F., *Religione e costituzionalismo occidentale. Osmosi e reciproche influenze*, su www.statoechiiese.it, 29 ottobre 2012;
- ALICINO F., *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Cedam, Padova, 2011;
- ALICINO F., *Esercizi di laicità. Ovvero definire (giuridicamente) lo Stato laico*, su www.statoechiiese.it, Gennaio 2008;
- ALLEGRETTI U., *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Città aperta, Troina, 2002;
- ALLIEVI S., *La guerra delle moschee: l'Europa e la sfida al pluralismo religioso*, Marsilio, Vicenza, 2010;
- ALLIEVI S., *I musulmani in Italia: chi sono e come ci vedono*, in *LiMes*, 2004, n. 3;
- ALLORIO E., *Ateismo ed educazione dei figli*, in *Giurisprudenza italiana*, 1949;
- ALPA G. – ANDENAS M., *Fondamenti del diritto europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2003;
- ANGELETTI S., *L'Intesa tra lo Stato e l'Unione buddhista italiana*, su www.olir.it, Marzo 2014;
- ANNICCHINO P., *Il Dialogo con i gruppi religiosi e le organizzazioni non confessionali nel Diritto dell'Unione europea: a proposito di una recente pronuncia del Mediatore europeo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2013;
- ANNICCHINO P., *Tra margine di apprezzamento e neutralità: il caso "Lautsi" e i nuovi equilibri della tutela europea della libertà religiosa*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- ARLOTTA A., *La tutela dei diritti dell'uomo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona: rapporti tra normativa interna e CEDU*, in *Rivista Giur. di merito*, 2011, n. 2;
- ARRIETA J.I., *All'insegna delle esigenze pastorali poste dalla mobilità umana. Armonizzazione dei due Codici della Chiesa*, in *L'Osservatore Romano*, 16 settembre 2016, anno CLVI;
- ASTORRI R., *Lo sfondamento dell'orizzonte tradizionale: dalla prospettiva nazionale a quella globale. Stati e confessioni religiose alla prova. Religione e confessione dell'Unione Europea tra speranze e deluse e problemi emergenti*, su www.statoechiiese.it, n. 10/2014;
- BACCARI R., *L'incredibile ritorno dello Stato confessionale*, in *L'incredibile ritorno allo Stato confessionale*, in *Quad. cost.*, 2003;
- BALDASSARRE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2002;
- BARBERA A., *Il cammino della laicità*, in www.forumcostituzionale.it, marzo 2011;
- BARBERA A., *Il cammino della laicità*, in forumcostituzionale.it, 2007;
- BARBERA A., *Art. 2 in Commentario della Costituzione*, (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975;
- BARBIERA L., *La nullità del matrimonio concordatario e la questione della riserva dei tribunali ecclesiastici*, in *Riv. Dir. Civ.*, 2004;
- BARBIERI L., *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, anno 2014;
- BARBIERI L., *Sul concetto di confessione religiosa nel diritto dell'Unione Europea*, in *Diritto e religione*, n. 2 anno 2008;
- BARBERINI G., *La libertà religiosa nell'Europa centro-orientale, Diritti umani e libertà religiosa*, (a cura di) V. POSSENTI, Rubettino, Soveria Mannelli 2010;
- BARBERINI G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2003;

- BARBERINI G. (a cura di), *Chiese e diritti umani. Documenti relativi ai diritti della persona e delle comunità*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991;
- BARILE P., *I diritti dell'uomo e le libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984;
- BARILE P., *Appunti sulla condizione dei culti acattolici in Italia*, nel *Il diritto ecclesiastico*, I, 1978;
- BARILLARO D., *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Giuffrè, Milano, 1968;
- BARONI L., *Giudici nazionali e giudici dell'Unione europea*, su Federalismi.it n. 12/2010;
- BARTOLE S. – CONFORTI B. – RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Cedam, Padova, 2001;
- BASILE F., *A cinque anni dalla riforma dei reati in materia di religione: un commento teorico-pratico degli artt. 404-406 del codice penale*, in www.statoechiese.it, Maggio 2011;
- BASILE F., *La nuova incriminazione delle pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili: Legge 9 gennaio 2006 n. 7*, in *Diritto penale e processo*, 2006;
- BASSANINI F. - TIBERI G., *Introduzione alla seconda edizione. Le nuove istituzioni europee*, in *Quaderni ASTRID, Commento ai Trattati di Lisbona*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- BAUMANN G., *L'enigma multiculturale. Stato, etnie, religiosi*, il Mulino, Bologna, 2003;
- BAYLE P., *Pensieri sulla cometa*, Laterza, Bari, 1979;
- BELGIORNO DE STEFANO M. G., *La libertà religiosa nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1989, I;
- BELLINI P., *Il diritto di essere sè stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, Giappichelli, Torino, 2007;
- BELLINI P., *Disciplinarietà confessionale e stato di diritto*, in www.statoechiese.it, luglio 2007;
- BELLINI P., *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in V. PARLATO – G. B. VARNIER (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1996;
- BELLINI P., *L'ateismo nel sistema delle libertà fondamentali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1985, n.1;
- BELLINI P., *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralista*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973;
- BERNARDI A., *Populismo giudiziario? L'evoluzione della giurisprudenza penale sul kirpan*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2017;
- BERLINGÒ S., *L'affaire dell'UAAR: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, su www.statoechiese.it, n.4/2014;
- BERETTA S., *Manuale operativo delle associazioni*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2017.
- BERLINGÒ S., *La condizione delle Chiese in Europa*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Esi, Napoli, 2005;
- BERLINGO' S., *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa. Diritto, diritti e convivenza*, nel *Il Regno doc.*, n.3/2002;
- BERLINGÒ S., *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ- G. CASUSCELLI- S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000;
- BERTOLINI F., *Obbligo del Governo all'intesa con una confessione religiosa?* In *Quaderni Costituzionali*, anno 2012;

- BETTETINI A., *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in www.statoechurchiese.it, Maggio 2010;
- BETTETINI A., *Sulla relazione fra religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna*, in *Il diritto ecclesiastico*, n.3/2003;
- BEVILACQUA P.- DE CLEMENTI A.- FRANZINA E., *Storia dell'emigrazione italiana*, Donzelli, Roma, 2011;
- BILOTTI D., *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 Cost.*, in www.statoechurchiese.it, Luglio 2011;
- BIN PITRUZZELLA R. – BRUNELLI G. – PUGIOTTO A. – VERONESI P., *All'incrocio tra Costituzione e CEDU*, Giappichelli, Torino, 2007;
- BIN PITRUZZELLA R. - PINELLI C., *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996;
- BLANDO F., *L'atto politico nel prisma della Corte Costituzionale*, in *EJSS Journal, Sports Law & Economics*, section A, anno 2014;
- BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990;
- BOLGIANI F. - MARGIOTTA BROGLIO F. – MAZZOLA R., *Chiese cristiane, pluralismo religioso e democrazia liberale in Europa*, il Mulino, Bologna, 2006;
- BOLGIANI I., *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, su www.statoechurchiese.it, 2013 n.12;
- BOLGIANI I., *La tutela delle esigenze religiose*, in www.statoechurchiese.it, n.3/2013;
- BOLOGNINI F., *I Rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1982;
- BONDI L., *Atlante dell'ateismo in Italia e nel mondo*, in *Micromega*, 2013, 5;
- BONI G., *La recente riforma del processo di nullità matrimoniale. Problemi, criticità, dubbi, parte seconda*, su www.statoechurchiese.it, marzo del 2016;
- BONI G., *Tutela rispetto al trattamento dei dati personali tra sovranità dello Stato e sovranità della Chiesa cattolica*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2001;
- BORDONALI S., *Problemi di dinamica concordataria*, su www.statoechurchiese.it, giugno 2010;
- BOTTA R., *Valore costituzionale della persona e limiti di sindacabilità del potere disciplinare delle autorità confessionali*, in *Giur. Merito*, 2007;
- BOTTA R., *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, su *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, Aprile 2000;
- BOTTA R., *La condizione degli appartenenti a gruppi religiosi di più recente insediamento in Italia*, in *Il diritto ecclesiastico*, n.2/2000;
- BOTTA R., *Confessioni religiose: I) Profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. VIII, Roma, Treccani, 1994;
- BOTTA R., *Sentimento religioso e Costituzione Repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1990;
- BOTTA R., *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002;
- BOTTI F., *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, su www.statoechurchiese.it, Gennaio 2011;
- BUFFA F., *Il protocollo 16 addizionale alla Convenzione è pronto per entrare in vigore*, su www.questionegiustizia.it, 2 Maggio 2018;

- BULTRINI A., *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*. Aggiornamento, I, Torino, UTET, 2000;
- BULTRINI A., *La questione dell'adesione della Comunità europea alla convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1997;
- BURATTI A., *Diritti fondamentali e vita democratica nella sfera pubblica europea*, in *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali. Saggi e casi di studio*, (a cura di) R. NANIA, Giappichelli, Torino, 2012
- BUSCEMA L., *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, 1, 2014;
- CALTAGIRONE C., *Religioni e ragioni pubbliche. I nodi etici della traduzione*, Studium, Roma, 2016
- CALVANO R., *La tutela dei diritti sociali tra meccanismo europeo di stabilità e legalità costituzionale ed europea*, in www.costituzionalismo.it, n. 11, anno 2014;
- CALZONA P., *Homo stupidens. Una disamina storico-antropologica sull'uomo e sulla religione*, ed. Meligrana, Tropea, 2014;
- CAMDESSUS M.-DANIEL J.-ECO U.-RICCARDI A., *Islam e Occidente. Riflessioni per la convivenza*, Roma - Bari, Laterza, 2002;
- CANNIZZARO E., *Diritti "diretti" e diritti "indiretti": i diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*, in *Dir. Un. eu.*, 2012;
- CANONICO M., *La disciplina dei rapporti tra lo Stato e l'istituto buddista italiano Soka Gakkai*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, n.1 anno 2018;
- CANONICO M., *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in www.statoechiese.it, Ottobre 2016;
- CANONICO M. "Nuove leggi per vecchie intese" in www.statoechiese.it, Ottobre 2015;
- CANONICO M., *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?* In www.statoechiese.it n.15/2012;
- CANONICO M., *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, www.statoechiese.it, Gennaio 2010;
- CANTISANI S., *Luci e ombre della sentenza della Corte Costituzionale n.63 del 2016 (e nella connessa sentenza n.52) tra affermazioni di competenza ed esigenze di sicurezza*, in *Consulta on line*, 2017, fas. I;
- CAPPuccio L., *L'efficacia diretta orizzontale della Carta dei diritti fondamentali nella decisione Vera Egenberger*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 3;
- CAPPuccio L., *La Corte costituzionale interviene sui rapporti tra convenzione europea dei diritti dell'uomo e Costituzione*, in *Foro it.*, 2008;
- CARDIA C., *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, 3a ed., Il mulino, Bologna, 1992;
- CARDIA C. – DALLA TORRE G., *Comunità islamiche in Italia: identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2014;
- CARDIA C., *La libertà religiosa tra ascesa e crisi dei diritti umani*, in www.statoechiese.it, n.22/2016;

- CARDIA C., *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015;
- CARDIA C., *Principi di diritto ecclesiastico Tradizione europea legislazione italiana*. Giappichelli, Torino, 2015;
- CARDIA C., *Ateismo e libertà religiosa nell'ordinamento giuridico, nella scuola, nell'informazione, dall'Unità ai giorni nostri*, De Donato, Bari, 1973;
- CARDIA C., *Conclusioni. Evoluzione sociale, ateismo, libertà religiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, aprile 2011;
- CARDIA C., *Identità religiosa e cultura europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino, 2010;
- CARDIA C., *Il problema della scuola*, su www.statoechurchiese.it, Novembre 2010;
- CARDIA C., *La condizione giuridica*, in AA.VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Convegno di Roma del giugno 2007, Lumsa, Vita e Pensiero, Milano, 2008;
- CARDIA C., *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Cinisello Balsamo, San Paolo, 2007;
- CARDIA C., *Laicità dello Stato, confessioni religiose e multiculturalismo, tavola rotonda* in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006;
- CARDIA C., *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- CARDIA C., *Stato e confessioni religiose: il regime pattizio*, 3a ed., Il mulino, Bologna, 1992;
- CARDIA C., *Ruolo e prospettiva della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiesa*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, (a cura di) V. TOZZI, Edisud, Salerno, 1990;
- CARDIA C., *Pluralismo (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Giuffrè, Milano, 1983;
- CARDIA C., *La riforma del concordato. Dal confessionismo alla laicità dello Stato*, Einaudi, Torino, 1980;
- CARDIA C., *Religione, ateismo, analisi giuridica*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico. Atti del convegno nazionale di diritto ecclesiastico (Siena 30 Novembre-2 Dicembre 1973)*, Giuffrè, Milano, 1973;
- CARETTI P. – TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2017
- CARLASSARE C., *Crocifisso: una sentenza per l'Unione Europea Non laica*, in *Nuova giur. Civ. comm.* 2011;
- CARLETTI C., *I diritti fondamentali e l'Unione Europea tra Carta di Nizza e Trattato - Costituzione*, Giuffrè, Milano 2005; M.C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, CEDAM, Padova 2008;
- CARTABIA M., *I "nuovi" diritti*, su www.olir.it, Febbraio 2011;
- CASANOVA J., *Oltre la secolarizzazione. Le religioni alla riconquista della sfera pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2000;
- CASSESE S., *La crisi dello Stato*, Laterza, Bari, 2002; R. RUFFILLI, *Istituzioni, società, Stato: Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 1991;
- CASUSCELLI G., *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, *Intervento alla Tavola rotonda in occasione del Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid (Roma, 6*

- aprile 2017), sul tema *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento*, su www.statoechiense.it, n. 26 anno 2017;
- CASUSCELLI G., *Il diritto ecclesiastico italiano “per principi”*, in Id. (a cura di), *Nozione di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2015;
 - CASUSCELLI G., *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, su www.statoechiense.it, 14, 2015;
 - CASUSCELLI G., *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Il Mulino, Bologna, 2012;
 - CASUSCELLI G., *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 www.statoechiense.it, settembre 2011;
 - CASUSCELLI G., *Libertà religiosa e ‘uomini liberali’: a cinquant'anni da “I problemi pratici della libertà” di Arturo Carlo Jemolo*, su www.statoechiense.it, marzo 2011;
 - CASUSCELLI G., *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra le de-formazioni e proliferazione delle fonti, negli atti del convegno su “Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico”*, (presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II), 27-28 Maggio 2010, su www.statoechiense.it, Luglio 2010;
 - CASUSCELLI G., *Dal pluralismo confessionale alla multireligiosità: il diritto ecclesiastico e le sue fonti nel guado del post-confessionismo*, su www.statoechiense.it, aprile 2007;
 - CASUSCELLI G., *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?* In www.statoechiense.it, Novembre 2007;
 - CASUSCELLI G., *Uguaglianza e fattore religioso*, in S. BERLINGO' – G. CASUSCELLI – S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000;
 - CASUSCELLI G. – DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pub.*, VIII, Torino, 1993;
 - CASUSCELLI G., *Libertà religiosa e confessioni di minoranza. Tre indicazioni operative*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1997;
 - CASUSCELLI G., *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA. VV., *Studi in memoria di Mario Condorelli*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1988;
 - CASUSCELLI G., *La condizione giuridica dell'edificio di culto*, in AA.VV., *L'edificio di culto. Profili giuridici*, Vita e pensiero, Milano, 1981;
 - CASUSCELLI G., *Autonomie locali e confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 1974;
 - CASUSCELLI G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974;
 - CATALANO P.- SINISCALCO P., *Diritto e religione da Roma a Costantinopoli a Mosca*, Rendiconti dell'XI Seminario “Da Roma alla Terza Roma”, (a cura di) M.P. BACCARI, Herder editrice, Roma, 1994;
 - CATALANO P., *Il diritto di libertà religiosa*, Cacucci, Milano, 1957;
 - CATOZZELLA F., *Le modifiche in materia di forma canonica del matrimonio introdotte dal Motu Proprio De concordia inter Codices*, su www.statoechiense.it, febbraio 2017;
 - CAVANA P., *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, su www.statoechiense.it n. 41/2017;

- CAVANA P., *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana*, in E. CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo, Atti del Convegno Nazionale ADEC* (Trento, 22-23 ottobre 2013), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016;
- CAVANA P., *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche, identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015;
- CAVANA P., *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Giappichelli, Torino, 2004;
- CAVANA P., *Verso nuove forme di organizzazione religiosa nell'ordinamento italiano: le associazioni di promozione sociale con «finalità di ricerca etica e spirituale»*, in *Dir. eccl.*, 2003;
- CAVANA P., *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso: premesse per uno studio*, in AA VV *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, (a cura di) G. DALLA TORRE – F. D' AGOSTINO, Giappichelli, Torino, 2000;
- CECCANTI S., *Una libertà comparata. Libertà religiosa, fondamentalismi e società multietniche*, Il Mulino, Bologna, 2001.
- CEFFA C.B., *Sensibilità costituzionale e salvaguardia dei valori giuridici interni nella giurisprudenza italiana in tema di diversità religiosa nel contesto della società multiculturale*, su *Rivista Aic*, n. 4/2017;
- CERRI A., *Critica del criterio di ragionevolezza come limite alla libertà religiosa. Limite dell'ordinamento giuridico come norma di rinvio ai valori costituzionali. Iniziativa parlamentare in tema di disciplina dei culti acattolici*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli, 1991;
- CHIARA G., *Revisione, violazione delle regole del giusto processo e pronunce CEDU: impercorribile la via dell'incostituzionalità*, in *Dir. pen. proc.*, 2008;
- CHIZZONITI G., *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, in D. FERRARI, *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, Claudiana srl, Torino 2017;
- CHIZZONITI A. G., *La bilateralità alla prova. Enti, organizzazioni religiose e rapporti economici con lo Stato*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, (a cura di) A. FUCCILLO, Edizioni scientifica, Napoli, 2017;
- CHIZZONITI A. G., *Il vento delle sentenze della Corte Costituzionale e le foglie secche della tutela penale della religione*, su *olir.it*, Maggio 2005;
- CHIZZONITI A.G., *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali dell'Unione Europea*, Vita e pensiero, Milano, 2002;
- CHIZZONITI A. G., *Le certificazioni confessionali nell'ordinamento giuridico italiano*, Vita e pensiero, Milano, 2000;
- CHIZZONITI A.G. – GIANFREDA A., *La tutela delle esigenze religiose in ambito locale. Una ricerca sul campo: le province di Cremona, Lodi, Piacenza* in *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*, ed. Adoración Castro Jover, Camino de Galar: Editorial Aranzadi, 2013;
- CHIZZONITI A.- VITALI E., *Manuale breve di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2010;
- CIMBALO G., *Ateismo e diritto di farne propaganda tra dimensione individuale e collettiva*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2011;

- CIMBALO G., *Contributo allo studio dell'Islam in Europa*, in *Aequitas sive Deus. Studi in onore di Rinaldo Bertano*, Giappichelli, Torino, 2011;
- CIMBALO G., *L'appartenenza religiosa tra apostasia, divieto di proselitismo e ricerca d'identità*, in www.statoechiense.it, settembre 2011;
- CIMBALO G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa in Stato, chiesa e pluralismo confessionale*, Novembre 2010;
- CIMBALO G., *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, Luigi Pellegrini ed., Cosenza, 2001;
- CIMBALO G., *Problemi e modelli di libertà religiosa individuale e collettiva nell'Est Europa: contributo a un nuovo diritto ecclesiastico per l'Unione Europea*, in www.statoechiense.it, Novembre 2008;
- CIMBALO G., *Tutela individuale e collettiva della libertà di coscienza e modelli di relazione tra Stato e confessioni religiose nei paesi dell'Est Europa*, in *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa* (a cura di) F. BOTTI - G. CIMBALO, Bononia University Press, Bologna, 2008;
- CIMBALO G., *Verso un "Diritto ecclesiastico" della Comunità europea*, in *L'incidenza del diritto dell'Unione europea sullo studio delle discipline giuridiche nel cinquantesimo della firma del Trattato di Roma*, (a cura di) L.S. ROSSI -G. DI FEDERICO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2008;
- CIMBALO G., *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in S. CANESTRARI (a cura di) *Laicità e diritto*, Bononia University Press, Bologna, 2007;
- CIMBALO G., *Appunti sulla vita, sui valori e sulla morte*, in *Antipodi*, n. 1 (prima serie), 2004;
- COCOZZA V., *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, su www.statoechiense.it, marzo 2017;
- COLAIANNI N., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017;
- COLAIANNI N., *La Consulta per l'islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in www.olir.it, gennaio 2016;
- COGLIEVINA S., *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Libellula, Tricase, 2013;
- COGLIEVINA S., *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n.1/2011;
- COLAIANNI N., *L'Europa di chi non crede*, su www.statoechiense.it n. 2 del 2019.
- COLAIANNI N., *La lotta per la laicità: Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci, Bari, 2017;
- COLAIANNI N., *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, su www.statoechiense.it, n.4/2013;
- COLAIANNI N., *Diritto pubblico delle religioni: eguaglianza e differenze nella Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- COLAIANNI N., *Il crocifisso in giro per l'Europa (e ritorno)* in www.statoechiense.it, Novembre 2011;
- COLAIANNI N., *Religione e ateismi: unna complexio oppositorum sulla base del neo separatismo europeo*, su www.statoechiense.it. Giugno 2011;
- COLAIANNI N., *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazioni di intenti)*, in www.statoechiense.it, Gennaio 2009;
- COLAIANNI N.-GARCIA-PARDO D.-MIRABELLI C., *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2009;

- COLAIANNI N., *La fine del confessionismo e la laicità dello Stato (Il ruolo della Corte Costituzionale e della dottrina)*, in *Politica del diritto*, marzo 2009, n. 1;
- COLAIANNI N., *Stato e confessioni religiose in Europa, tra separazione e collaborazione*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2009;
- COLAIANNI N., *I nuovi confini del diritto matrimoniale tra istanze religiose e secolarizzazione: la giurisdizione*, su www.statoechurchiese.it, settembre 2009;
- COLAIANNI N., *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2;
- COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- COLAIANNI N., *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Aggiornam., vol. V, Milano, Giuffrè, 2001;
- COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990;
- COLAIANNI N., *La bestemmia e il diritto penale laico*, in *Foro.it*, 1996;
- COLAIANNI N., *Statuti delle confessioni religiose*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, Treccani, 1993;
- COLAIANNI N., *Delegificazione concordataria e sistema delle fonti*, in AA. VV., *Il Nuovo Accordo tra l'Italia e la Santa Sede*, (a cura di) R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987;
- COLAIANNI N., *L'esonazione dall'i.n.v.i.m. decennale: un segno di contraddizione nel trattamento tributario degli enti ecclesiastici*, in *Foro it.*, 1985;
- COLAIANNI N., *Intese e legge unilaterale: per una "pratica concordanza"*, in AA. VV., *Nuove prospettive per la legislazione ecclesiastica. Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, (a cura di) A. RAVÀ, Giuffrè, Milano, 1981;
- CONFORTI B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002;
- CONSORTI P. – GORI L. – ROSSI E., *Diritto del terzo settore*, Il Mulino, Bologna, 2018;
- CONSORTI P., *La libertà religiosa nell'era della sicurezza*, in *Il Mulino*, Bologna, 2016;
- CONSORTI P., *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa University Press, Pisa, 2013;
- CONSORTI P., *Diritto e religioni*, ed. Laterza, Roma – Bari 2010;
- CONFORTI B., *La tutela internazionale della libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2002, II;
- CONSORTI P., *Collaborazioni e intese tra Stato e Chiesa*, in V. TOZZI (a cura di), *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Edisud, Salerno, 1990;
- CONSORTI P., *L'Accordo tra lo Stato e la Chiesa cattolica nella problematica delle fonti: le intese paraconcordatarie*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990
- CONTI R., *I giudici ed il biodiritto*, Aracne, Roma, 2014;
- CONTI R., *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?* in *Federalismi.it* n. 6/2010;
- CORTI M., *Diritto dell'Unione europea e status delle confessioni religiose. Profili lavoristici*, su www.statoechurchiese.it, febbraio 2011;
- COZZOLINO L., *Le tradizioni costituzionali comuni nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in P.FALZEA - A.SPADARO - L.VENURA (a cura di), *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003;

- CROCCO G., *Sistema penale e dinamiche interculturali ed interreligiose*, in *Diritto e religioni*, n.1, 2015;
- CROCE M., *L'edilizia di culto dopo la sentenza n.63/2016*, in *forum costituzionale.it*, 3 Maggio 2016;
- CROCE, *Alla corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fascicolo 2, anno 2016;
- CROCE M., *La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso UAAR-Governo in merito alla richiesta di un'intesa ex art.8, comma 3, Cost*, su www.academia.edu, Luglio 2014;
- CROCE M., *I non credenti*, in P. CEDON – S. ROSSI (a cura di), *I nuovi danni alla persona. I soggetti deboli*, Aracne, Roma, 2013, II ed;
- CROCE M., *Libertà religiosa e laicità dello stato in Italia: profili teorici, sviluppi giurisprudenziali*, su www.academia.edu, 2013;
- CROCE M., *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Ets, Pisa, 2012;
- CROCE M., *La "sana laicità" capitola a Strasburgo: la Corte europea dei diritti dell'uomo giudice di costituzionalità sulle fonti non primarie?* in *Foro it.*, CXXXV (2010), IV;
- CROCE M., *La libertà religiosa nella giurisprudenza costituzionale: dalla giustificazione delle discriminazioni in nome del criterio maggioritario alla "scoperta" del principio di laicità dello Stato. Verso la piena realizzazione dell'eguaglianza*, in *Diritto pubblico*, 2006;
- CUOMO P.- BRONER SQUIRE M., *Enforcement delle decisioni della Corte di Strasburgo*, in *Archivio di diritti-cedu.unipg.it (2010-2015)*, (a cura di L. Casseti), Università degli studi di Perugia, dipartimento di giurisprudenza, 2015;
- D'AGOSTINO F., *La libertà religiosa come valore teologico*, in F. D'AGOSTINO- P.A. AMODIO (a cura di), *Le libertà di religione e di culto. Contenuto e limiti*, Giappichelli, Torino, 2003;
- D'ANDREA L., *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 ecclesiastica*, 2003/3
- D'ANDREA L., *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: note a margine della sentenza Corte Costituzionale n.346/2002*, in *Quad. dir. pol. Eccl.*, 2003;
- D'ANGELO G., *L'utile "fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche". Prime riflessioni su diritto ecclesiastico e autonomia differenziata delle Regioni ordinarie*, su www.statoecliese, n.10 del 2019;
- D'ANGELO G., *La qualificazione giuridica del fatto religioso organizzato e la categoria «confessione religiosa». Il tema del riconoscimento nella prospettiva di una legge generale*, in G. D'ANGELO (a cura di) *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Giappichelli, Torino, 2018;
- D'ANGELO G., *Bilateralità e autonomia: il diritto delle confessioni diverse dalla cattolica di <<organizzarsi secondo i propri statuti>>*, in AA. VV. *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, (a cura di) A. FUCILLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2017;
- D'ANGELO G., *Il privato sociale a connotazione religiosa e le declinazioni della sussidiarietà. Approdi normativi e questioni irrisolte*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 3/2017;
- D'ANGELO G., *Ordinamenti giuridici ed interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato multilivello. Vol. I: il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017;

- D'ANGELO G., *Religione, libertà religiosa e diritto ecclesiastico nello scenario attuale: la questione migratoria*, in M. D'ARIENZO (a cura di), *Il diritto come "scienza di mezzo". Studi in onore di Mario Tedeschi*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2017;
- D'ANGELO G., *La libertà religiosa tra Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e ordinamento italiano. Note problematiche nell'ottica dei "nuovi diritti"*, in *Diritto e religioni*. Vol. 2, anno 2016;
- D'ANGELO G., *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015;
- D'ANGELO G., «*Migrazioni e migranti*», *diritti fondamentali, valore della Costituzione: il fattore religioso*, in *Jura and legal systems*, n.3 anno 2016;
- D'ANGELO G., *Condizione della donna e ruolo pubblico delle religioni: spunti problematici a partire dal n. 9/2009 di Daimon*, in *Jura Gentium*, n.1 anno 2013;
- D'ANGELO G., *Dignità della persona e tendenza religiosa tra pubblico e privato: verso un nuovo equilibrio?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2013;
- D'ANGELO G., *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. C) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012;
- D'ANGELO G., *Enti ecclesiastici-confessionali e religiosi tra "fine di religione e di culto" ed "attività di interesse generale". A proposito di un rapporto in continua tensione*, in M. L. TACELLI-V. TURCHI (a cura di), *Studi in onore di Piero Pellegrino*, Esi, Napoli, 2009;
- D'ANGELO G., *L'istanza unitaria nel doporiforma costituzionale: il caso della sussidiarietà*, in (a cura di) A. IACOVINO - L. LEMMO - F. MARINO e con prefazione di G. ACOCELLA *Il servizio sociale rinnovato Quale cambio di scena?* Salerno, Edisud, 2008;
- D'ANGELO G., *Nuovi movimenti religiosi tra (pretesa) uniformità di qualificazione e (reale) diversificazione dei relativi profili disciplinari: la chiesa di Scientology nella più significativa giurisprudenza* in *Il Diritto Ecclesiastico*, anno CXIV, fascicolo n. 2 – 2003, Giuffrè, Milano 2003
- D'ANGELO G., *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003;
- D'ANGELO G., *Tributi e fiscalità di vantaggio dell'imprenditoria sociale a matrice religiosa: giurisprudenza e diritti nazionali alla prova del diritto e della giurisprudenza UE*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, vol. 3/2014;
- D'ARIENZO M., *La diversità femminile nella chiesa cattolica postconciliare*, in G. D'ANGELO (a cura di) *Rigore e curiosità. Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, Tomo I, Giappichelli, Torino, 2018;
- D'ARIENZO M., *Pluralismo religioso e dialogo interculturale L'inclusione giuridica delle diversità*, Luigi Pellegrini Ed., Cosenza, 2018;
- D'ARIENZO M., *Dialogo interreligioso, mediazione giuridica e integrazione sociale*, in *Diritto e Religioni*, 20, 2-2015;
- D'ARIENZO M., *Diritti culturali e libertà religiosa (Le sfide del multiculturalismo e la libertà religiosa)*, in *Diritto e religioni*, n. 2 anno 2014;
- D'ARIENZO M., *La libertà di coscienza nel pensiero di Sébastien Castellion*, Giappichelli, Torino, 2008;

- D'ARIENZO M., *Confessioni religiose e comunità*, in M. TEDESCHI (a cura di) *Comunità e soggettività*, Pellegrini ed., Cosenza, 2006;
- D'ARIENZO M., *Rapporti normativi in tema di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2004/2;
- D'ATENA A. – GROSSI P., *Tutela dei diritti fondamentali e costituzionalismo multilivello tra Europa e Stati Nazionali*, Giuffrè, Milano, 2004;
- D'AVACK P.A., *Intese: II) Diritto ecclesiastico: profili generali*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Treccani, Roma, 1989;
- D'AVACK A., *Trattato di diritto ecclesiastico italiano*, Parte gen., 2° ed., Giuffrè, Milano, 1978;
- DAL CANTO F. – CONSORTI P. - PANIZZA S. (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economia e di rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016;
- DALLA TORRE G., *Libertà religiosa e secolarismo*, su www.statoechiase.it, n. 10/2018
- DALLA TORRE G., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, in AA. VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose, Convegno di Roma del giugno 2007*, Lumsa, Vita e Pensiero, Milano, 2008;
- DALLA TORRE G., *Libertà di coscienza e di religione*, su www.statoechiase.it, marzi 2008;
- DALLA TORRE D., *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi ed interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003;
- DALLA TORRE G., *Europa. Quale laicità?*, San Paolo, Cinisello Balsamo (Mi), 2003;
- DALLA TORRE G., *Il fattore religioso nella Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1995;
- DALLA TORRE G., *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea. Atti del Colloquio nazionale Libera università Maria Ss. Assunta*, Giappichelli, Torino, 1993;
- DALLA TORRE G., *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Pàtron, Bologna, 1985;
- DAWKINS R., *L'illusione di Dio. Le ragioni per non credere*, Mondadori, Milano, 2007;
- DE GREGORIO L., *La legge generale sulla libertà religiosa. disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase, Libellule, 2012;
- DE SALVIA M., *L'obbligo di conformarsi alle decisioni della Corte europea e del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa*, in A. BALSAMO – R. KOSTORIS (a cura di), *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, Giappichelli, Torino, 2008;
- DE SALVIA M., *Lineamenti di diritto europeo dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova 1992;
- DE VERGOTTINI G., *Oltre il dialogo tra le Corti. Giudici, diritto straniero, comparazione*, Il Mulino, Bologna, 2010, pag. 83;
- DEL BÒ C., *Il rapporto tra laicità e neutralità: una questione concettuale?* Su www.statoechiase.it, ottobre 2014
- DENNET D.C., *Rompere l'incantesimo. La religione come fenomeno naturale*, Cortina, Milano, 2007;
- DETTORI S., *Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato su "l'atto politico"*, in *Nuove autonomie*, n.1/2009;
- DI COSIMO G., *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, n.1, anno 2015;

- DI COSIMO G., *Chi comanda in Italia. Governo e Parlamento negli ultimi 20 anni*, Franco Angeli, Milano, 2014;
- DI IORIO T., *Segni sul corpo e ferite nell'anima. Manipolazione degli organi genitali dei minori e diritti violati*, su www.statoechiense.it, Luglio 2016;
- DI MUCCIO G., *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*, in www.federalismi.it, n.20, anno 2013;
- DI PRIMA F., *Le trattative per le intese con le confessioni religiose, tra politica e diritto*, in *Nuove autonomie*, anno 2015;
- DOGLIANI M., *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982
- DOMIANELLO S., *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate in materia matrimoniale per la stipulazione delle intese*, su www.statoechiense.it, n.20/2017;
- DOMIANELLO S., *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, Edizioni scientifiche, Napoli, 2016;
- DOMIANELLO S., *Il ripensamento e la redistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà in materia religiosa*, su www.statoechiense.it, aprile 2011;
- DOMIANELLO S., *La rappresentazione di valori nei simboli un'illusione che alimenta ipocrisia e fanatismo*, in AA. VV., *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, (a cura di) M. PARISI, ESI, Napoli, 2006;
- DOMIANELLO S., *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999;
- DOMIANELLO S., *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999;
- DONATI F.- MILAZZO P., *La dottrina del margine d'apprezzamento nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in P. FALZEA- A. SPADARO- L. VENTURA, *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Giappichelli, Torino, 2003;
- DRAETTA U. – SANTINI A. (a cura di), *L'Unione Europea alla ricerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, Giuffrè, Milano, 2008;
- DRAETTA U., *Diritto dell'Unione europea e principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano: un contrasto non solo più teorico*, in *L'Unione europea alla ricerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"*, (a cura di) U. DRAETTA-A. SANTINI, Giuffrè, Milano, 2008;
- DURISOTTO D., *Istituzioni europee e libertà religiosa. CEDU e UE tra processi di integrazione europea e rispetto delle specificità nazionali*, Esi, Napoli, 2016;
- DWORKIN D., *Religione senza Dio*, Il Mulino, Bologna, 2014;
- ELEFANTE C., *L'«otto per mille» tra eguale libertà e dimensione sociale del fattore religioso*, Giappichelli, Torino, 2018;
- ELEFANTE C., *Ruolo pubblico delle religioni, nuovi equilibri tra la dimensione della libertà religiosa e salvaguardia dei diritti individuali, spunti problematici dalla più recente giurisprudenza statunitense*, in *Rigore e curiosità, Scritti in memoria di Maria Cristina Folliero*, tomo I, (a cura di) GIUSEPPE D'ANGELO, Giappichelli, Torino, 2018;
- ELEFANTE C., *Libertà religiosa e diritto all'istruzione (passando dalla laicità) Il caso Lautsi*, in G. D'ANGELO, *Ordinamenti giuridici e interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico*

- comparato e multilivello. Volume I Il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017;
- ELEFANTE C., *Velo islamico e divieti di discriminazione religiosa in ambito occupazionale e lavorativo: l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Diritto e Religioni*, n.2/2017;
 - FABBRI A., *La Corte Costituzionale di fronte alla legge anti-moschee della Lombardia*, www.olir.it, in *Focus Newsletter olir.it*, anno XIII, n.4, 2016;
 - FASCIO L., *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'Uaar (Unione degli atei e degli Agnostici Razionalisti)*, in *Foro amm. C. d. S.*, 2015 n. 5;
 - FEDE F.- TESTA BAPPENHEIM S., *Dalla laicità di Parigi alla Nominatio Dei di Berlino, passando per Roma*, Giuffrè, Milano 2004;
 - FEDELE P., *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963.
 - FELICIANI G., *La Conferenza episcopale italiana come soggetto della politica ecclesiastica italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1 del 2004;
 - FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno: nascita e crisi dello Stato nazionale*, Laterza, Roma-Bari, 1997;
 - FERRANDO G. – FORTINO M., RUSCELLO F. , *Famiglia e matrimonio. Vol. I*, in *Trattato di diritto di famiglia* (a cura di) P. ZATTI, Giuffrè, Milano, 2012;
 - FERRARA A., *Corte Cost. n.52 del 2016, ovvero dello svuotamento delle intese sttao-confessioni religiose e dell'upgrading del giudizio concernente il diniego all'avvio delle trattative*, in www.federalismi.it, n.8/16
 - FERRARI A., *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, su www.statoecliese.it, n. 20/2017;
 - FERRARI A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2012;
 - FERRARI G. F., *Rapporti tra giudici costituzionali d'Europa e Corti europee: dialogo o duplice monologo?* in AA. VV., *Corti nazionali e Corti europee*, (a cura di) G. F. FERRARI, Napoli, 2006;
 - FERRARI S., *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo*, Il Mulino, Bologna, 2008;
 - FERRARI S., *Stato e religioni in Europa: un nuovo baricentro per la politica ecclesiastica europea?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2008;
 - FERRARI S., *Islam e Europa. I simboli religiosi nei diritti del vecchio continente*, Carocci, Roma, 2005;
 - FERRARI S., *L'Islam in Europa. Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, il Mulino, Bologna, 1996.
 - FERRARI S., *La libertà di religione nell'epoca della diversità*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2018/1;
 - FERRARI S., *La collaborazione tra Stati e confessioni religiose nell'Unione Europea*, in *Vita e pensiero*, n.5, 2000;
 - FERRARI S., *La libertà religiosa nell'Europa occidentale*, in A.A. V.v. *La libertà religiosa. memoria del IX Congresso internacional de derecho canonico*, Mexico, 1996;
 - FERRARI S., *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)* in V. PARLATO, G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiosa minoritarie*, Giappichelli, Torino 1995;

- FERRARI S., *La qualificazione costituzionale delle norme concordate tra lo Stato e le confessioni religiose*, in *Giur. It.*, 1994;
- FERRARI S., *Pagine introduttive: appunti su una riforma incompiuta*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 1993, pag.6; G. LONG, *Intese: IV) Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Treccani, 1989;
- FERRARI S., *Prefazione a F. RUFFINI, La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo* Il Mulino, Bologna, 1992
- FERRAROTTI F., *Una teologia per atei: la religione perenne*, Laterza, Bari, 1984;
- FILORAMO G., *Religione e religioni*, Egea, Milano, 2014;
- FILORAMO G., *Trasformazioni del religioso e ateismo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* n.1/2011; E. ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, su www.statoechiese.it, n.27/2014;
- FILORAMO G., *Disgregazione sociale e capacità delle religioni di attenuare i conflitti*, in *S. Berlingò (a cura di), Il fattore religioso fra vecchie e nuove tensioni*, Giappichelli, Torino, 1998;
- FILORAMO G., *I nuovi movimenti religiosi*, Laterza, Bari, 1986;
- FINOCCHIARO F., *Saggi (1973-1978)*, A. ALBISETTI (a cura di), Giuffrè, Milano, 2008;
- FINOCCHIARO F., *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 1996, 5 ed.; G. LOMBARDI, *Persecuzioni laicità libertà religiosa. Dall'Editto di Milano alla 'Dignitatis humanae'*, Edizioni Studium, Roma, 1991;
- FINOCCHIARO F., *Un <<affaire >> piccolo, piccolo: <<l'union des athees>> non è un'associazione culturale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/1990;
- FINOCCHIARO F., *Il fenomeno religioso. I rapporti tra lo Stato e la Chiesa Cattolica. I culti non cattolici*, in G. AMATO- A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1984;
- FINOCCHIARO F., *Art.19*, in *Commentario della Costituzione* (a cura di) G. BRANCA, Zanichelli, Bologna-Roma, Vol.II, 1977;
- FIORAVANTI M., *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Laterza, Bari, 2002.
- FIORAVANTI M., *Stato di diritto e Stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in A. MAZZACANE (a cura di), *Giuristi dello Stato liberale in Italia fra otto e novecento*, Liguori, Napoli, 1986;
- FIORITA N.– CONSORTI P., *La libertà religiosa nell'era della sicurezza. A proposito di due recenti sentenze della Corte Costituzionale*, in *Il Mulino*, Aprile 2016;
- FIORITA N., *Il riconoscimento della giurisdizione religiosa nella società multiculturale*, in F. ALICINO, *Il costituzionalismo di fronte all'islam. Giurisdizioni alternative nelle società multiculturali*, Bordeaux, Roma, 2016;
- FIORITA N.- ONIDA F., *Anche gli atei credono*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1, aprile 2011;
- FIORITA N. – LOPRIENO D., *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze University Press, Firenze, 2009;
- FIORITA N., *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*, FUP, Firenze, 2006;
- FLORIS P., *Organizzazioni di tendenza religiosa a Direttiva europea, diritti nazionali e Corte di giustizia UE*, su ww.statoechiese.it, n.12/2019;

- FLORIS P., *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà collettiva*, su www.statoechiese.it, n.20/2017;
- FLORIS P., *Le intese tra conferme e ritocchi della Consulta e prospettive per il futuro*, in www.statoechiese.it, Settembre 2016;
- FLORIS P., *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.* 2011/1;
- FLORIS P., *L'Unione e il rispetto delle diversità. Intorno all'art. 22 della Carta di Nizza*, in C. CARDIA, *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, 2003;
- FLORIS P., *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giudiziarie e modelli d'intervento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000;
- FLORIS P., *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in *Foro.it*, 1981;
- FOLLIERO M.C., *Migrazioni e migranti nell'Europa di Francesco, che condanna la sostituzione del profitto dell'uomo come fine dell'attività economica delle banche e dei mercati*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015;
- FOLLIERO M.C. – VITALE A., *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013;
- FOLLIERO M. C., *La libertà religiosa istituzionale delle Chiese nel trattato di Lisbona*, in M. C. FOLLIERO – A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole* Quaderno 2, Giappichelli, Torino 2013;
- FOLLIERO M.C., *La legislazione vaticana in materia finanziaria. Un banco di prova dell'art. 17 del TUE e di principi di collaborazione e cooperazione*, in www.statoechiese.it, n. 35/2013;
- FOLLIERO M. C., *Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese: il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia* in www.statoechiese.it, Giugno 2010;
- FOLLIERO M. C., *“Post-democrazia e principio di cooperazione”*, in www.statoechiese.it, Settembre 2010;
- FOLLIERO M. C., *Libertà religiosa e società multiculturali: la risposta Italiana”* in *Diritto e religioni*, 2009;
- FOLLIERO M.C., *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi scritti principi non scritti regole. Quaderno 1. I principi non scritti*, Giappichelli, Torino, 2007;
- FOLLIERO M.C., *La forma attuale della laicità e la (legge generale) libertà religiosa possibile*, in *il Diritto Ecclesiastico*, n. 1-2, 2007;
- FOLLIERO M.C., *Multiculturalismo e aconfessionalità. Le forme odierne del pluralismo e della laicità*, su www.statoechiese.it, marzo 2007;
- FOLLIERO M.C., *Questa libertà religiosa questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Giappichelli, Torino, 2003;
- FOLLIERO M. C., *Questa libertà religiosa, questi diritti sociali. Processi costituenti europei processi costituenti interni: farsi un'idea*, in M. TEDESCHI (a cura di) *La libertà religiosa*, Atti del Convegno tenutosi a Napoli il 30-31 ottobre 2001, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002;
- FOLLIERO M.C., *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002;
- FORASASSI S., *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali, su “l'atto politico”*, in *Nuove autonomie*, n.1/2009;

- FORNI L., *La laicità nel pensiero dei giuristi italiani: tra tradizione e innovazione*, Giuffrè, Milano, 2010;
- FRAGOLA M., *Il Trattato di Lisbona che modifica il Trattato dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Giuffrè, Milano, 2010;
- FRANCI G. R., *l'induismo*, Il Mulino, Bologna, 2005;
- FRENI F., *L'iter delle intese sui rapporti Stato-confessioni ristretto fra discrezionalità politica e insicurezza presunta*, su www.statoechiese.it, n. 30 del 2018;
- FUBINI G., *Essere minoranza religiosa in Italia*, su www.statoechiese.it, settembre 2007;
- FUCCILLO A., *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, II ed., Giappichelli, Torino, 2018
- FUMAGALLI CARULLI A., *A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio. Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e pensiero, Milano, 2006;
- FUMAGALLI CARULLI O., *Società civile e società religiosa di fronte al Concordato*, premesse di E. CORECCO-O. GIACCHI, Vita e Pensiero, Milano, 1980;
- GAJA G., *L'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: obiettivi e problemi*, in P. UNGARI – M. P. PIETROSANTI – A. MALINTOPPI (a cura di), *L'Unione europea e i diritti dell'uomo: l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Roma*, La Goliardica, Roma, 1995;
- GALLINO L., *Globalizzazione e disuguaglianze*, Laterza, Bari, 2000.
- GAMBINO S., *Identità costituzionali nazionali e primauté eurounitaria*, in *Quad. cost.*, 2012, 3.
- GARDINO A., *La libertà di pensiero, di coscienza e di religione nella giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo*, in AA. VV., *Libertà religiosa e laicità. Profili di diritto costituzionale*, (a cura di) G. ROLLA, Jovene, Napoli, 2009;
- GENESIN M. P., *L'attività di alta amministrazione fra indirizzo politico e ordinaria attività amministrativa. Riflessioni critiche su un sistema di Governo multilivello*, Jovene, Napoli, 2009;
- GENNUSA M.L., *Libertà religiosa collettiva e principio di non discriminazione nel sistema "costituzionale" dell'Unione europea*, su www.statoechiese.it, n.2/2019;
- GEUNA M. – GORI G., *I filosofi e la società senza religione*, Il Mulino, Bologna, 2011;
- GIACCHI O.-FUMAGALLI CARULLI O., *Giurisdizione ecclesiastica matrimoniale e garanzie costituzionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 1976, Disp. 10, p. I, sez. I;
- GIACCHI O., *Posizione della Chiesa cattolica e sistema concordatario*, in *Individuo, gruppi, confessioni religiose nello stato democratico*, Giuffrè, Milano, 1973;
- GIANNI M., *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.1/2000;
- GIANNITI P. (a cura di), *I diritti fondamentali nell'Unione Europea: la Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli, Roma 2013;
- CARTABIA M., *I diritti in Europa: la prospettiva della giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.1/2015;
- GIORDANO A., *Confessioni religiose e Consiglio d'Europa*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, in *Religione e società*, Il Mulino, Bologna, 2012

- GIORGIANI M., *Il rapporto fra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea nel dialogo fra le Corti europee e nazionali: il problema dell'interpretazione dei diritti umani*, su www.diritticomparati.it, 17 Giugno 2014;
- GIORGIO G., *In tema di autorizzazione del porto in luogo pubblico di un coltello, c.d. "Kirpan", quale simbolo religioso*, in *Foro Italiano*, 2010;
- GIUNCHEDI F., *La tutela dei diritti fondamentali previsti dalla CEDU: la Corte europea dei diritti dell'uomo come giudice di quarta istanza?* In *Archivio penale*, fascicolo 1, anno 2013;
- GRASSO D., *Una "teologia per atei insufficiente"* in *La civiltà cattolica*, anno 134, vol. IV, 1983;
- GRAZIANO L., *Andando oltre la "standardizzazione" delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'art. 8.3 della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007/2
- GROPPI T. - LECIS COCCO ORTU A. M., *Le interazioni reciproche tra la Corte Europea e la Corte Interamericana dei diritti dell'uomo: dall'influenza al dialogo?* In www.federalismi.it, n. 19, anno 2013;
- GROSSI P. F., *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1972
- GUAZZAROTTI A., *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in *Le Regioni*, n. 3/2016;
- GUAZZAROTTI A., *I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*, in www.rivistaaic.it n3/2011;
- GUAZZAROTTI A., *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in www.forumcostituzionale.it, 20 Maggio 2007;
- GUAZZAROTTI A., *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quaderni Costituzionali*, n.2/2002;
- GUAZZAROTTI A., *L'esenzione dall'INVIM decennale in favore degli Istituti per il sostentamento del clero: un privilegio in cerca di giustificazione*, in *Giur. cost.*, 1997;
- GUSMAI A., *«Giustificato motivo» e (in)giustificate motivazioni sul porto del kirpan. A margine di Cass. pen., Sez. I, sent. 24084/2017*, in www.dirittifondamentali.it, 6 maggio 2017;
- HARDT M. – NEGRI A., *Empire. Il nuovo ordine della globalizzazione*, Rizzoli, Milano, 2002;
- HOLMES S. – SUNSTEIN C.R., *Il costo dei diritti*, (trad. italiana di E. CAGLIERI), Il Mulino, Bologna, 2000
- IBAN I. C., *I Concordati nell'Unione europea: reliquia del passato o strumento valido per il XXI sec.?*, in *Europa, diritto, religione*, il Mulino, Bologna, 2010;
- IBAN I.C., *Conclusioni*, in S. FERRARI - I.C. IBAN (a cura di), *Diritto e religione in Europa occidentale*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- ILIA BIANCO M., *Pluralismo religioso e garanzia del diritto penale. Il difficile bilanciamento tra libertà individuali ed esigenze di tutela della collettività*, su www.statoechiese.it, n. 3/2019;
- INTROVIGNE M., *Rapporti parlamentari e governativi delle "sette" in Europa occidentale 1999*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, anno 1990,
- IVALDI M. C., *Il fattore religioso nel diritto dell'Unione Europea tra riconoscimento giurisprudenziale e codificazione normativa*, Ed. Nuova Cultura, Roma, 2012
- JELLINEK G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, traduzione ita. di G. VITAGLIANO, S.E.L., Milano, 1912
- JEMOLO A. C., *Chiesa e Stato in Italia negli ultimi cento anni*, Einaudi, Torino, 1975;

- JEMOLO A.C., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1962;
- JEMOLO A.C., *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961;
- JEMOLO A.C., *La classifica dei rapporti fra Stato e Chiesa*, in *Pagine sparse di diritto e storiografia scelte e ordinate da L. Scavo Lombardo*, Giuffrè, Milano, 1957;
- LANEVE G., *Conflitti costituzionali e conflitti di giurisdizione sul procedimento relativo alla stipula di intesa ex art.8, comma 3, Costituzione: riflessioni a partire da un delicato (e inusuale) conflitto tra poteri, tra atto politico e principio di laicità*, in *Rivista Aic*, fascicolo 2, anno 2017;
- LARICCIA S., *Tutti gli scritti. Tomo V (2007-2015)*, Luigi Pellegrini editore, Cosenza, 2015;
- LARICCIA S., *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia (1943-2011)*, Carocci, Roma, 2011;
- LARICCIA S., *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Giuffrè, Milano, 2006;
- LARICCIA S., *sub Art. 9*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, (a cura di) S. BARTOLE-B. CONFORTI- G. RAIMONDI, Cedam, Padova, 2001;
- LARICCIA S., *Libertà religiosa: una nuova attuazione dell'art. 8, comma 3, Cost.*, in *Foro Italiano*, n.10/2000;
- LARICCIA S., *A cinquant'anni dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: l'art. 9*, in AA. VV., *Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000;
- LARICCIA S., *Coscienza e libertà: profili costituzionali del diritto ecclesiastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1989;
- LARICCIA S., *Diritto ecclesiastico*, Cedam, Padova, 1986;
- LARICCIA S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967;
- LAVENA G., *Il rapporto intesa – legge secondo l'art. 8 Cost.: dai modelli teorici alla legge emanata sulla base dell'intesa con la Tavola valdese*, in *Studi parmensi*, 1984;
- LAZZERINI N., *“Questo matrimonio (così?) non s'ha da fare”*: il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015/1;
- LECALDANO E., *Senza Dio*, Il Mulino, Bologna, 2015;
- LEONE S., *L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma 3, Costituzione, non è assistita da enforcement giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante (Corte Cost. n.52/2016)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, (www.forumcostituzionale.it), 1° aprile 2016;
- LEVI G., *Abuso del diritto e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2014;
- LICASTRO A., *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione Europea. Lineamenti di comparazione*, 2a ed., Giuffrè, Milano, 2017;
- LICASTRO A., *La Corte Costituzionale torna protagonista dei processi di transazione della politica ecclesiastica italiana? In Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 26, 2016;
- LICASTRO A., *Unione europea e "status" delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2014;
- LILLO P., *Rilevanza pubblica delle comunità religiose nella dimensione giuridica europea*, su www.statoechiese, n.28/2018

- LILLO P., *Pluralismo religioso e libertà confessionali*, su www.statoechurchiese.it, 12 dicembre 2016
- LILLO P., *I confini dell'ordine confessionale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2007;
- LILLO P., *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, Torino, 2006;
- LILLO P., *Concordato, "accordi" e "intese" tra lo Stato e la Chiesa Cattolica*, Giffrè, Milano, 1990;
- LILLO P., *L'adattamento dell'ordinamento interno al "diritto pattizio": contributo allo studio delle fonti del diritto ecclesiastico italiano*, Giuffrè, Milano, 1992;
- LIVINI U., *L'enigma culturale, Stati, etnie, religioni*, Il Mulino, Bologna, 2003;
- LO IACONO P., *Recensione a C. CARDIA- G. DALLA TORRE (a cura di) Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino, 2015;
- LO IACONO P., *Ulteriori considerazioni in tema di impegno politico, libertà di coscienza e tutela dei diritti nell'ordinamento canonico. Analizzando la documentazione relativa alle vicende di un parroco*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, vol. 37, n. 3/2008;
- LO IACONO P., *La giurisdizione statale fra tutela dei diritti individuali e rispetto dell'autonomia confessionale: a proposito di un provvedimento di espulsione dai Testimoni di Geova*, in *Diritto di famiglia e della persona*, vol. 35, n.3/2006;
- LO IACONO P., *La tutela della libertà religiosa dei prigionieri di guerra*, in M. TEDESCHI (a cura di) *La libertà religiosa*, tomo I, Rubbettino, Soveria Manelli, 2002;
- LO IACONO P., *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2000;
- LO SAPIO L., *Bioetica cattolica e bioetica laica nell'era di papa Francesco. Che cosa è cambiato? Con un saggio di G. Fornero*, UTET, Torino, 2017;
- LOIODICE I., *Il principio di laicità nella Costituzione italiana ed in quella europea. Evoluzioni e paradossi*, in A. LOIODICE-I. LOIODICE-F. VARI, *La nuova generazione dei problemi costituzionali*, Edizioni Art, Roma, 2006;
- LONG G., *Le confessioni religiose "diverse dalla cattolica". Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991
- LOPRIENO D., *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2009;
- LORENZETTI A., *La Corte costituzionale e l'edilizia di culto: alla ricerca di un difficile equilibrio, fra riparto di competenze, libertà religiosa e il "convitato di pietra" dell'emergenza terrorismo*, su *di Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 marzo 2017;
- LORENZETTI A., *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in www.forumcostituzionale.it, 6/2015;
- LORENZON S., *Il dopo Trattato di Lisbona: completezza ed effettività dei rimedi giurisdizionali di fronte alla Corte di giustizia*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010, n. 1;
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, in *Rivista Aic* n.3/2016;
- LUCIANI M., *Interpretazione costituzionale e testo della Costituzione. Osservazioni liminari*, in G. AZZARITI (a cura di), *Interpretazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007;
- LUGATO M., *L'Unione Europea e le chiese: l'art.17 TFUE nella prospettiva del principio di attribuzione, del rispetto delle identità nazionali e delle libertà religiose*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2014;

- LUGLI M. – PASQUALI CERIOLI J. – PISTOLESI I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2012;
- M. LUGLI - I. PISTOLESI, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sulla libertà religiosa*, CUEM, Milano, 2003;
- LUZZATI C., *Pluralismo, laicità e crisi della rappresentanza politica*, su www.statoechiese.it, n.17/2017;
- LUZZATTO R., *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la riparazione delle violazioni della Convenzione*, in *Studi in onore di Manlio Udina*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1975;
- MACRÌ G., *Osservazioni sulla proposta di legge "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" elaborata dal gruppo di lavoro coordinato dalla Fondazione Astrid*, su www.statoechiese.it, n.10/2018;
- MACRÌ G., *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 2016*, in *Osservatorioaic.it*, n.3/2016;
- MACRÌ G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam Italiano (un breve commento)* in www.statoechiese.it, Marzo 2007;
- MADERA A., *Quando la religione si interseca con la tutela di genere: quale impatto sulle dinamiche dell'accoglienza?, (prime osservazioni a margine di Cass., sez. I, 24 novembre 2017, n. 28152)*, su www.statoechiese.it, n. 14 del 2018;
- MADERA A., *La rilevanza civile dei matrimoni religiosi in Italia in una prospettiva comparatistica*, su www.statoechiese.it, Aprile 2007;
- MADERA A., *La rilevanza civile nei matrimoni religiosi in Italia in una prospettiva comparatistica*, su www.statoechiese.it, aprile 2007;
- MADONNA M., *Profili storici del diritto di libertà religiosa nell'Italia post unitaria*, in *Nuovi studi di diritto ecclesiastico e canonico*, collana diretta da A. G. CHIZZONITI, La Libellula, Trecase, 2012;
- MAGNINI V., *La disciplina penale delle mutilazioni genitali femminili. Le nuove fattispecie di cui agli artt. 583-bis e 583-ter c.p.*, in *Studium Iuris*, 2006;
- MAIONI C., *Intese: il caso dei Testimoni di Geova*, in www.statoechiese.it, n.30, 2017
- MANCINI S., *Il potere dei simboli, i simboli del potere*, Cedam, Padova, 2008;
- MANCINI S., *La supervisione europea presa sul serio: la controversia sul crocifisso tra margine di apprezzamento e ruolo centro-maggioritario delle Corti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n.5/2009;
- MANCO M., *Abbigliamento confessionalmente orientato fra diritti di libertà e laicità dello stato*, in *I simboli religiosi tra diritto e culture*, (a cura di) E. DIENI, A. FERRARI, V. PACILLO, Giuffrè, Milano, 2006;
- MANCUSO A.S., *L'attuazione dell'art.8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, su www.statoechiese.it, Febbraio 2010;
- MANGIAMELI S., *La "laicità" dello Stato tra neutralizzazione del fattore religioso e "pluralismo confessionale e culturale (a proposito della sentenza che segna la fine del giuramento del teste nel processo civile)*, in *Diritto e società*, 1997;
- MANGIAMELI S., *Il giuramento decisorio fra riduzione assiologia e ideologizzazione dell'ordinamento* (nota a sent. 334/1996), in *Giur. Cost.*, 1996;
- MANTINEO A., *Associazioni religiose e "nuovi movimenti" religiosi alla prova del diritto comune in Italia e del diritto comunitario*, su www.statoechiese.it, Ottobre 2009;

- MARCHEI N., *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, su www.statoechiese.it, Marzo 2014;
- MARCHEI N., *L'edilizia e gli edifici di culto, Nozioni di diritto ecclesiastico*, (a cura di) G. CASUSCELLI, 2a ed., Giappichelli, Torino, 2007.
- MARGIOTTA BROGLIO F. – ORLANDI M., *Articolo 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in *Trattati dell'Unione europea*, 2a ed., (a cura di) A. TIZZANO, Giuffrè, Milano, 2014;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. Di studi sullo Stato. Dossier. Il Trattato di Lisbona*, 2010;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *L'eredità del recente passato*, in *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, (a cura di) A.G. CHIZZONITI, Vita e Pensiero, Milano, 2002;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO - C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna 2000;
- MARGIOTTA BROGLIO F. – MIRABELLI C. – ONIDA F. (a cura di), *Religioni e sistemi giuridici*, Il Mulino, Bologna, 1997;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Il negoziato per la riforma del Concordato nelle discussioni parlamentari*, in AA. VV. *Concordato e Costituzione. Gli accordi del 1984 tra l'Italia e la Santa Sede*, (a cura di) S. FERRARI, Il Mulino, Bologna, 1985;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla Conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari, 1966; G. SPADOLINI, *Il Cardinale Gasparri e la Questione Romana*, Le Monnier, Firenze, 1973;
- MARGIOTTA BROGLIO F., *La protezione internazionale della libertà religiosa nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Giuffrè, Milano, 1967;
- MARTINEZ TORRON J., *La giurisprudenza degli organi di Strasburgo sulla libertà religiosa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 2, maggio-agosto 1993;
- MARTIRE D., *Il protocollo n.16 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali entra finalmente in vigore*, su www.diritticomparati.it, 16 Aprile 2017;
- MATTEO L. – PASQUALI CERIOLI J. – PISTOLESI I., *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi, modelli, giurisprudenza (esercitazioni di diritto ecclesiastico)*, Giappichelli, Torino, 2012;
- MAZZOLA R., *Confessioni, organizzazioni filosofiche e associazioni religiose nell'Unione Europea tra speranze disilluse e problemi emergenti*, in www.statoechiese.it n. 3, 2014;
- MAZZOLA R., *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà individuale*, su www.statoechiese.it, n. 20/2017;
- MAZZOLA R., *Diritto e religione in Europa, Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- MAZZOLA R., *Introduzione. La dottrina e i giudici di Strasburgo. Dialogo, comparazione e comprensione*, in *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, (a cura di) Id., il Mulino, Bologna, 2012;

- MAZZOLA R., *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2005; P. CONSORTI, *La reazione giuridica alla società multiculturale. Fra respingimenti multiculturalisti e diritto interculturale*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, (a cura di) P. CONSORTI, Plus, Pisa, 2009;
- MICHALSKI K.-FÜRSTENBERG N., *Europa laica e puzzle religioso. Dieci risposte su quel che tiene insieme l'Unione*, Marsilio, Venezia, 2005;
- MINOIS G., *Storia dell'ateismo*, Editori Riuniti, Roma, 2000;
- MIRABELLI C., *Diritto ecclesiastico e "principi supremi dell'ordinamento costituzionale" nella giurisprudenza della Corte. Spunti critici*, in R. BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, ESI, Napoli, 2006;
- MIRABELLI C., *La giurisprudenza costituzionale in materia di libertà religiosa: sintesi per una lettura d'insieme*, in AA. VV. *D'accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, (a cura di) A. NARDINI- G. DI NUCCI, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2001;
- MIRABELLI C., *Confessioni religiose*, in *Dizionario dir. pubbl. cit.* vol. IV,
- MIRABELLI C., *Le Intese tra Stato e confessioni religiose: problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978;
- MIRABELLI C., *Osservazioni intermedie sulle intese tra Stato e confessioni religiose in forma pattizia*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose problemi e prospettive*, C. MIRABELLI (a cura di), Giuffrè, Milano, 1978;
- MIRABELLI C., *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975;
- MIRABELLI C., *Chiese e confessioni religiose nell'ordinamento costituzionale della Repubblica federale tedesca. Spunti comparatistici*, in AA. VV. "Individuo, gruppi, confessioni religiose nello Stato democratico: atti del convegno Nazionale di diritto Ecclesiastico" Siena, 30 novembre – 2 dicembre 1972". Giuffrè, Milano 1973;
- MOCCIA L., *Diritto comunitario e Diritto europeo: quale rapporto?* in Europeanrights.eu, 2012;
- MODUGNO F., *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1994;
- MODUGNO F. - D'ALESSIO R., *Prefazione*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Jovene, Napoli, 1991;
- MONETA P., *Matrimonio religioso e ordinamento civile*, Giappichelli, Torino, 2002, 3 ed.;
- MORLINO L., *Democrazie e democratizzazioni*, il Mulino, Bologna, 2003;
- MORTATI C., *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in A.A. V.v. *Studi in onore di S. Pugliatti*, Giuffrè, Milano, 1978;
- MORTATI, C. *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976;
- MORVIDUCCI C., *I diritti dei cittadini europei*, III ed. Giappichelli, Torino, 2017;
- MORDIVUCCI C., *La protezione della libertà religiosa nel sistema del Consiglio d'Europa*, in *La tutela della libertà di religione. Orientamento internazionale e normative confessionali*, (a cura di) S. FERRARI - T. SCOVAZZI, Cedam, Padova, 1988;
- MUSSELLI L.- CEFFA C. B., *Libertà religiosa obiezione di coscienza e giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, II ed. 2017;
- MUSSELLI L., *Diritto e religione in Italia ed in Europa. Dai concordati alla problematica islamica*, Giappichelli, Torino, 2017

- MUSSELLI L., *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, Utet, 1994;
- NARDI SPILLER C.-SAVIO G., *Dalla Comunità economica europea verso l'Unione europea: problemi e prospettive per il futuro*, Cedam, Padova, 2003;
- NASO P. – SALVARANI B (a cura di), *Un cantiere senza progetto. L'Italia delle religioni*, Rapporto 2012, Emi, Bologna 2012;
- NICOTRA I., *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in www.federalismi.it 8/2016;
- OLIOSI F., *La Corte Costituzionale e la legge regionale lombarda: "cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?"* In www.statoechiense.it, Ottobre 2016;
- OLIOSI F., *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, su www.statoechiense.it, n.2 del 2016;
- OLIVETTI M., *Incostituzionalità del vilipendio della religione di Stato, eguaglianza senza distinzione di religione e laicità dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, anno 2000;
- OLIVIERI L., *Nuove religioni, principio di autoreferenziazione e Corte costituzionale*, in R. BIN – C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*. Atti del Seminario (Macerata, 5-6 maggio 1994), Giappichelli, Torino, 1996;
- ONIDA V., *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004; R. ASTORRI, *Stati e confessioni religiose: verso nuovi modelli di cooperazione*, in R. COPPOLA – VENTRELLA C. (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci Editore, Bari, 2012;
- ONIDA F., *Il principio di laicità*, in *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, (a cura di) R. BOTTA, ESI, Napoli, 2006;
- ONIDA F., *Nuove problematiche religiose per gli ordinamenti laici contemporanei: Scientology e il concetto giuridico di religione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1, 1998;
- ONIDA F., *Il problema dei valori nello Stato laico*, in *Diritto ecclesiastico*, n.1/1995;
- ONIDA F., *L'alternativa del diritto comune*, in V. PARLATO-G.B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995;
- ONIDA F., *Prospettive di fine millennio per la legislazione ecclesiastica italiana*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, (a cura di) V. Tozzi, Edisud, salerno, 1993;
- ONIDA V., *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1991;
- ONIDA V., *Profili costituzionali delle intese*, in C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1978;
- ORIGONE A., *La libertà religiosa e l'ateismo*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952;
- ORSI BATTAGLINI A., *L'«astratta e infeconda idea». Disavventure dell'individuo nella cultura giuspubblicistica (A proposito di tre libri di storia del pensiero giuridico)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano, 1988;
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, Cedam, 2003;
- PACE V.E., *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci, Roma, 2013;
- PACE V.E., *Politica internazionale e religione: mito e realtà della secolarizzazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2004;

- PACILLO V., *La politica ecclesiastica tra discrezionalità dell'Esecutivo, principio di bilateralità e laicità/neutralità dello Stato: brevi note a margine della sentenza della Corte Costituzionale n.52 del 10 marzo 2016*, in *Lo Stato*, n.6/2016;
- PACILLO V., *Le "zone depresse" del principio di bilateralità nei rapporti tra Stato e confessioni diverse dalla cattolica*, in *Quaderni del Circolo Rosselli, Fede e istituzioni. A trent'anni dall'Intesa tra lo Stato italiano e la Chiesa valdese*, (a cura di) F. CAEDDU, Pacini, Pisa, 2015;
- PACILLO V., *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 2012;
- PACILLO V., *Neo-confessionismo e regressione*, in *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, (a cura di) E. VITALI, Cuem, Milano, 2005;
- PALAZZO F., *Contrasto al terrorismo, diritto penale del nemico e principi fondamentali*, in *Questione giustizia*, 2006;
- PAGAMICI B., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Primiceri Editore, Padova, 2017;
- PAPPONE M., *L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*, in www.osservatorioaic.it, 2, 2016;
- PARISI M., *Principio pattizio e garanzia dell'eguaglianza tra le confessioni religiose: il punto di vista della Consulta nella sentenza n. 52 del 2016*, su www.statoechiese.it, aprile 2017;
- PARISI M., *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in www.statoechiese.it, n. 36/2014;
- PARISI M., *Vita democratica e processi politici nella sfera pubblica europea. Sul nuovo ruolo istituzionale delle organizzazioni confessionali dopo il Trattato di Lisbona*, su www.statoechiese.it, n. 27/2013;
- PARISI M., *Cittadinanza europea, organizzazione religiosa e processi di integrazione giuridico-politica: realizzazioni e prospettive*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- PARISI M., *Il diritto alla scelta di insegnamenti di religione nella scuola pubblica*, in *Diritto e religione in Italia. Rapporto sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, (a cura di) S. DOMIANELLO, Il Mulino, Bologna, 2012;
- PARISI M., *Il sistema europeo di relazioni tra gli Stati e le organizzazioni religiose: conservazione o innovazione nella prospettiva della Costituzione dell'Unione Europea?* Su www.olir.it, Marzo 2002;
- PARISI M., *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nelle università italiane*, Esi, Napoli, 2002;
- PARISI M., *La tutela giurisprudenziale del fenomeno religioso*, in G. MACRÌ - M. PARISI - V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006;
- PARISI M., *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Esi, Napoli, 2005;
- PARISI M., *Promozione della persona umana e pluralismo partecipato: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2003;
- PARLATO V., *Legislazione statuale in materia religiosa e normazione pattizia*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1983 n. I;

- PASQUALI CERIOLO J., *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, su www.statoechiese.it, luglio 2016;
- PASQUALI CERIOLO J., *Parità di trattamento e organizzazioni di tendenza religiose nel “nuovo” diritto ecclesiastico europeo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2013;
- PASQUALI CERIOLO J., *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, su www.statoechiese.it, gennaio 2010;
- PASQUALI CERIOLO J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2006;
- PASQUALI CERIOLO J., *L'approvazione delle intese ex art.8,3 comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova “stagione”*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003;
- PASTORI G., *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, n. 1, 2001;
- PATRONO F., *Crocifisso, giurisprudenza straniera e laicità*, in olir.it, giugno 2005; M.L. LANZILLO, *Oltre la laicità: l'“impazienza della libertà”*, in *Ragion pratica*, 2007, n. 28;
- PATRONI GRIFFI A., *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Diritto pubblico europeo*, Rassegna on-line, gennaio 2015;
- PECORELLA C., *La controversa interpretazione del dolo specifico del reato di lesione agli organi genitali femminili*, in *Rivista professionale di scienze giuridiche e sociali* (www.immigrazione.it), 15 luglio 2013;
- PEDRAZZI M., *Sviluppi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani in tema di libertà religiosa*, in *Studi in onore di Vincenzo Starace*, ESI, Napoli, 2008;
- PELLEGRINI D., *L'adesione dell'Unione Europea alla CEDU oltre il parere 2/13 CGUE*, su www.federalismi.it, 7 settembre 2016;
- PERTICI R., *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984). Dibattiti storici in Parlamento*, il Mulino, Bologna, 2009; G. DALLA TORRE, *La città sul monte. Contributo ad una teoria canonistica delle relazioni fra Chiesa e Comunità politica*, 3a ed., A.V.E., Roma, 2007;
- PEYROT G., *Significato e portata delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, (a cura di) C. MIRABELLI, Giuffrè, Milano, 1978;
- PICCOLO P., *Gli ultimi progetti di legge sulla libertà religiosa: elementi di costanza e soluzioni di continuità*, su www.statoechiese.it, settembre 2010;
- PICCOZZA P. – RIVETTI G., *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Giuffrè, Milano, 2007;
- PIERUCCI A., *La posizione degli Stati dell'Unione europea nel dibattito sulle “chiese” nella revisione del Trattato di Maastricht*, in *Iglesias confesiones y comunidades religiosas en la Unión Europea*, (a cura di) A. CASTRO JOVÉR, Universidad del País Vasco, Bilbao, 1999;
- PIGNEDOLI V., *Privacy e libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 2001;
- PIN A., *L'inevitabile caratura politica dei negoziati tra il Governo e le confessioni e le implicazioni per la libertà religiosa: brevi osservazioni a proposito della sentenza n. 52 del 2016*, in www.federalismi.it, n. 7/2016;
- PIN A., *Il percorso della laicità “all'italiana”. Dalla prima giurisprudenza costituzionale al Tar veneto: una sintesi ricostruttiva*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2006;

- PINELLI C., *I diritti fondamentali in Europa fra politica e giurisprudenza*, in *Politica del diritto*, 2008, n. 1;
- PINO G., *Libertà religiosa e società multiculturale*, in T. MAZZARESE (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni. La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Giappichelli, Torino, 2013
- PIRIS J.C., *Il trattato di Lisbona*, Giuffrè, Milano, 2013;
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Il Mulino, Bologna, 2001;
- PLACANICA A., *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, in *Giur. cost.*, 2002;
- POGGI A., *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intesa da parte di Confessioni religiose? (In margine alla sentenza n.52 della Corte Costituzionale)*, su www.federalismi.it, n.6/2016;
- POLLICINO O., *Della sopravvivenza delle tradizioni costituzionali comuni alla Carta di Nizza: ovvero del mancato avverarsi di una (cronaca di una) morte annunciata*, in L. D'ANDREA – G. MOSCHELLA – A. RUGGERI – A. SAITTA, *La Carta dei diritti dell'Unione europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Giappichelli, Torino 2016;
- POLLICINO O., *Corti europee e allargamento dell'Europa: evoluzioni giurisprudenziali e riflessi ordinamentali*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2009, I, Vol.14;
- POLONIO V., *Chiesa, chiese, movimenti religiosi*, Ed. Laterza, Bari, 2001; A. G. CHIZZONITI, *Chiesa Cattolica ed Europa centro-orientale. Libertà religiosa e processo di democratizzazione*, Vita e pensiero, Milano, 2014;
- PORENA D., *Atti politici e prerogative del Governo in materia di confessioni religiose: note a prima lettura sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016*, in www.federalismi.it, n.7/2016;
- PRETEROSSO G., *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Editori Laterza, Roma-Bari, 2007;
- PRETEROSSO G., *Le ragioni dei laici*, Laterza, Roma – Bari, 2005;
- PRISCO S., *Laicità*, in *Dizionario di diritto pubblico*, (a cura di) S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV;
- QUADRI G., *Un presunto caso di legge atipica: la legge che regola i rapporti tra lo stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò*, Giuffrè, Milano, 1968;
- QUIEROLO I - SCHIANO DI PEPE I., *Lezioni di diritto dell'Unione Europe e relazioni familiari*, Giappichelli, Torino, 2014;
- RAMADAN T., *L'Islam in occidente*, Rizzoli, Milano, 2006; B. PAREK, *L'Islam: una minaccia per la democrazia?*, in *Europa laica e puzzle religioso*, (a cura di) K. MICHALSKI-N. ZU FURSTENBERG, Marsilio, Venezia, 2005;
- RAMAJOLI M., *Gli incerti confini della nozione di provvedimento amministrativo*, in *Associazione studi e ricerche parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2009;
- RANDAZZO B., *Il giudizio dinanzi alla corte europea dei diritti: un nuovo processo costituzionale*, su www.rivistaaic.it, n.4 del 2011;
- RANDAZZO B., *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008;

- RANDAZZO B., *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in (a cura di) N. ZANON, *Le corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana. Avvicinamenti dialoghi, dissonanze*, ESI, Napoli, 2006;
- RAVÀ A., *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959;
- RAWLS J., *Liberalismo politico*, (a cura di) S. VECA Einaudi, Torino 1994;
- REPETTO G., *Argomenti comparativi e diritti fondamentali in Europa. Teorie dell'interpretazione e giurisprudenza sovranazionale*, Jovene, Napoli, 2011;
- RESCIGNO P., *Pluralità di ordinamenti ed espansione della giuridicità*, in *Fine del diritto?* (a cura di) P. ROSSI, Il Mulino, Bologna, 2009
- RICCA M., *Pantheon, agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo, 2012;
- RICCA M., *Chi vuole il crocifisso? Domande semplici, democrazia interculturale, fede personale*, su www.statoechiese.it, novembre 2009;
- RICCA M., *Dike meticcias. Rotte di diritto interculturale*, Rubettino, Soveria Manelli, 2008;
- RICCA M., *Soggettività giuridica e comunità culturali (Metafore e metamorfosi per un diritto interculturale)*, in M. TEDESCHI (a cura di), *Comunità e soggettività*, Pellegrini editore, Cosenza, 2006;
- RICCA M., *Art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, (a cura di) R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI, vol. I, Utet, Torino, 2006;
- RIMOLI P., *I diritti fondamentali in materia religiosa*, in R. NANIA – P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, Vol. I, Giappichelli, Torino, 2001;
- ROCCELLA A., *L'edilizia di culto nella legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2006 (a. XXII), n. 1-2;
- ROMANO TASSONE A., *Atto politico e interesse pubblico*, in AA. VV. *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, A. CONTIERI - F. FRANCIOSI - M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), Esi, Napoli, 2010;
- ROMBOLI R., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017;
- ROSSI E., *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in www.statoechiese.it, Settembre 2014
- ROSSI L. S., *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione dei diritti dell'uomo*, in *Dir. Un. eur.*, 1996;
- RUFFINI F., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, ed. Il Mulino, Bologna, 1992;
- RUFFINI M., *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Bologna, 1924, ed. del 1992;
- RUFFINI M., *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Il Mulino, Bologna, 1924, ed. del 1992;
- RUFFINI R., *Istituzioni, società, Stato: Nascita e crisi dello Stato moderno: ideologie e istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 1991;
- RUFFINI F., *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, Milano, 1991;
- RUGGIERI A., *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte Cost. n. 52 del 2016)*, in www.federalismi.it n. 7/2016;

- RUGGERI A., *Costituzione, sovranità, diritti fondamentali, in cammino dallo Stato all'Unione Europea e ritorno, ovvero la circolazione dei modelli costituzionali e adattamento dei relativi schemi teorici*, in *Federalismi.it.*, 1° giugno 2016;
- RUGGERI A., *Come costruire e preservare le tradizioni dei diritti in Europa?* in *Diritticomparati.it*, 11 dicembre 2015;
- RUGGERI A., *Ragionando su possibili sviluppi dei rapporti tra le Corti europee e i giudici nazionali (con specifico riguardo all'adesione dell'Unione alla CEDU, e all'entrata in vigore del protocollo n.16)*, in www.rivistaaic.it, n.1, anno 2014;
- RUGGERI A., *Sei tesi in tema di diritti fondamentali e della loro tutela attraverso il "dialogo" tra Corti europee e Corti Nazionali*, in *Federalismi.it*, 1 ottobre 2014;
- RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, 4a ed. int. riv. e agg., Giappichelli, Torino, 2005;
- RUGGERI A., *Intese "concordatarie" ed intese "paraconcordatarie" nel sistema delle fonti*, in *Il diritto ecclesiastico e rassegna di diritto matrimoniale*, 1988;
- RUSCAZIO M.C., *Lo 'sbattezzo', tra libertà religiosa e norme implicite. Spunti di diritto comparato*, su www.statoeoghiese.it, n. 3/2018;
- SAITTO F., *Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «stato fiscale» allo «stato debitore*, in www.rivistaaic.it n.1 anno 2017;
- SALVETTI M., *La Corte di Strasburgo parla di laicità. La problematica dei simboli religiosi nello spazio pubblico alla luce dell'incidenza del diritto sovranazionale sull'ordinamento italiano*, in *Diritto e Religioni*, V (2010), n. 2;
- SANTUARI A., *Le organizzazioni Non profit*, Cedam, Padova, 2012;
- SARDO D., *Le corti europee tra dialogo e negoziato. Riflessioni a partire da due recenti documenti della Corte di giustizia dell'Unione europea su OMT e adesione alla CEDU*, in *Diritticomparati.It*, 9 febbraio 2015;
- SBAILLO' V. C., *Islam in Italia: una questione politica, non di libertà religiosa. La via degli accordi interstatuali*, in www.forumcostituzionale.it, Luglio 2017;
- SCHOUPPE J. P., *La dimension institutionelle de la liberté de religion dans la jurisprudence de la Cour Européenne des droits de l'homme*, Préface E. Decaux, Editions A. Pedone, Paris, 2015
- SCHUSTER A., *Patrimonio culturale comune, dimensione religiosa e costituzionalismo europeo*, in *Il processo di Costituzionalizzazione dell'Unione Europea. Saggi sul valore e prescrittibilità dell'integrazione costituzionale sovranazionale*, (a cura di) R. TONIATI – F. PALERMO, Università degli studi di Trento, 2004;
- SICARDI S., *Dalla laicità al sistema delle fonti in Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2005 n. 1; G. CASUSCELLI, *Laicità dello Stato e aspetti emergenti della libertà religiosa; una nuova prova per le intese*, in *AA.VV. Studi in onore di Francesco Finocchiaro*, Cedam, Padova, 2000;
- SORRENTINO F., *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)*, in *Corr. Giu.* 2010;
- SORVILLO F. - DOCIMO L., *Fedeli che migrano: il volto interculturale degli esodi contemporanei*, su *In cammino tra aspettative e diritti. Fenomenologia dei flussi migratori e condizione giuridica dello straniero*, (a cura di) S. D'ACUNTO - A. DE SIANO - V. NUZZO, ESI, Napoli, 2017;

- SPADARO A., *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005;
- SPINELLI S., *L’Europa imbalsamata mentre lo Stato precipita*, in *Il Regno*, 2012;
- STEFANI P., «Deprivatizzazione» della religione?, in *Il Regno/attualità*, 1995, 12;
- STIGLITZ J.E., *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell’era della globalizzazione*, (a cura di) L. PENNACCHI, Donzelli, Roma, 2001;
- TANZARELLA P., *Il margine di apprezzamento*, in M. CARTABIA (a cura di) *Diritti di azione*, Il Mulino, Bologna, 2007;
- TEDESCHI M., *I problemi attuali della libertà religiosa*, in M. TEDESCHI (a cura di) *La libertà religiosa*, tomo I, Rubbettino, Soveria Manelli, 2002;
- TEDESCHI M., *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004;
- TEDESCHI M., *Il principio di laicità nello Stato democratico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996;
- TEGA D., *La Cedu e l’ordinamento italiano*, in *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, (a cura di) M. CARTABIA, Il Mulino, Bologna, 2007;
- TIRA A., *La nuova legge regionale lombarda sull’edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di inopportunità*, in *Newsletter olir.it*, anno XII, n. 2/2015;
- TIRABASSI M., *Alcuni paesi europei a confronto: burqua e spazio pubblico tra leggi e iniziative legislative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n.2 del 2001;
- TOMBA C., *Il principio di laicità: mero strumento rafforzativo del principio di eguaglianza “senza distinzione di religione” ovvero obbligo positivo nei confronti dei pubblici poteri? Riflessioni a prima lettura delle sentenze n.63 e n.52 del 2016*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, anno 2016;
- TONEATTI E., *Le confessioni religiose acattoliche. L’Intesa tra lo Stato e le Chiese rappresentate dalla Tavola valdese*, in *Stato civ. it.*, 1985;
- TOSCANO M., *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Ed. ETS, Pisa, 2018;
- TOSCANO M., *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un’applicazione efficace dell’art. 17 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea?*, su www.statoechiese.it, n. 5 del 2014;
- TOSCANO M., *La libertà religiosa “organizzata” nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo: prime linee di lettura*, su www.statoechiese.it, Marzo 2008;
- TOSELLI E., *Kosher, Halal, Bio, regole e mercati*, II ed., Franco Angeli, Milano, 2018;
- TOZZI V., *Appartenenza e rappresentanza. L’attenzione dell’ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in (a cura di) G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto e religione L’evoluzione di un settore della scienza giuridica attraverso il confronto fra quattro libri*, Plectica, Salerno, 2012;
- TOZZI V., *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in R. COPPOLA - C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica e fattore religioso. Stato attuale e prospettive, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C.*, Cacucci Editore, Bari, 2012;
- TOZZI V., *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano*, su www.statoechiese.it, n. 18/2012;

- TOZZI V., *Le confessioni prive di intesa non esistono*, su www.statoechiese.it Gennaio 2011;
- TOZZI V., *Le prospettive della dottrina e dello studio della disciplina giuridica del regime giuridico civile della religione*, in www.statoechiese.it, Dicembre 2011;
- TOZZI V., *Rilievo delle norme confessionali nel territorio italiano*, su www.statoechiese.it, Novembre 2009;
- TOZZI V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2006; M. LUGLI - J. PASQUALI CERIOLI - I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo. Principi – Modelli – Giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2008;
- TOZZI V., *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, in *Quaderni degli Annali*, Esi, Napoli, n.2 del 2005;
- TOZZI V., *Persone, Chiese e Stati nell'evoluzione del fenomeno europeo*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005;
- TOZZI V., *Rilievo costituzionale delle norme confessionali nel territorio italiano*, su www.statoechiese.it Novembre 2002;
- TOZZI V., *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Giappichelli, Torino, 2000;
- TRECHSEL S., *Sulla riforma del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Int. Dir. dell'uomo*, 1993;
- TROILO S., *La libertà religiosa nell'andamento costituzionale italiano*, in *Annales de derecho*, Universidad de Murcia, n.26/2008;
- TROPEA G., *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, 2012;
- TROVATO M., *Legge sulla presidenza del consiglio dei ministri, parlamentarizzazione, delegificazione e sistema delle fonti di diritto ecclesiastico*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1989 n.2;
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in federalismi.it, Rivista di diritto pubblico, comparato, europeo, numero speciale 7/2018;
- TUMMINELLO F., *L'adesione dell'Unione Europea al sistema della CEDU, quale prospettiva?* In www.iusinitinere.it, 18 giugno 2018;
- TURCHI V., *Convivenza delle diversità, pluralismo religioso e universalità dei diritti. Modelli di approccio. Indicazioni metodologiche*, su www.statoechiese.it, n. 16 del 2017;
- TURCHI V., *Libertà religiosa e libertà di educazione di fronte alla Corte di Strasburgo*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, Settembre 2012;
- VALSECCHI A., *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in G. CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 5a ed., Giappichelli, Torino, 2015; G. GIOVETTI, *Commento a margine delle più recenti intese regionali di disciplina del servizio di assistenza religiosa cattolica nelle strutture di ricovero*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2003;
- VANONI L.P., *Simboli religiosi e la libertà di educare in Europa: uniti nella diversità o uniti dalla neutralità?* In RivistaAic.it, Luglio 2010;
- VARNIER G.B., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, in R. COPPOLA-C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Cacucci Editore, Bari, 2012;

- VARNIER G. B., *Laicità, radici cristiane e regolamentazione del fenomeno religioso nella dimensione dell'Unione Europea*, su www.statoecliese.it, Giugno 2008;
- VARNIER G. B., *La ricerca di una legge generale sulla libertà religiosa tra silenzi e rinnovate vecchie proposte*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, n. 1-2, 2007;
- VARNIER G. B., *Le norme in materia di libertà religiosa: molti silenzi e rinnovate vecchie proposte*, su www.statoecliese.it, febbraio 2007;
- VARNIER G. B., *Identità spirituale e diritti nell'Europa cristiana*, in M. PARISI (a cura di), *Le organizzazioni religiose nel processo costituente europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2005;
- VECCHIO CAIRONE I., *Legalità democratica, diritto negoziale con i culti e misure fiscali agevolative*, Edisud, Salerno, 1990;
- VECCHIO CAIRONE I., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, in *Diritto Ecclesiastico*, 1994;
- VENTURA M., *L'art. 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione Europea*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2 anno 2014;
- VENTURA M., *Conclusioni. La virtù della giurisdizione europea sui conflitti religiosi*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna, 2012;
- VENTURA M., *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell'Italia multiculturale*, in *Multireligiosità e reazione giuridica*, (a cura di) A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2008;
- VENTURA M., *Religione e integrazione europea*, in G.E. RUSCONI (a cura di), *Lo Stato secolarizzato nell'età post-secolare*, il Mulino, Bologna, 2008;
- VENTURA M., *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in G. CIMBALO - J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Giappichelli, Torino, 2005;
- VENTURA M., *Diritto ecclesiastico e Europa. Dal Church and State al Law and religion*, in G. B. VARNIER, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Manelli, 2004;
- VENTURA M., *Religione ed Europa. Coordinate per una transizione intelligente*, in *Crede oggi*, n. 2, 2004;
- VENTURA M., *Nuovi scenari nei rapporti tra diritto e religione: il ruolo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2002, n. 3;
- VENTURA M., *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Giappichelli, Torino, 2001;
- VENTURA M., *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, n. 4/1999;
- VERONESI P., *Il corpo e la Costituzione. Concretezza dei "casi" e astrattezza delle norme*, Giuffrè, Milano, 2007;
- VILLANI U., *I diritti umani nei Patti internazionali*, in A.A. V.V., *I diritti umani a 40 anni dalla loro applicazione*, Cedam, Padova, 1991;
- VILLATA R. - RAMAJOLI M., *Estratto da «Il provvedimento amministrativo»*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2017;

- VIOLINI L., *La dimensione europea dei diritti di libertà: politiche europee e case law nel settore della tutela dei diritti fondamentali. Sviluppi recenti*, in www.federalismi.it, 11 gennaio 2012;
- VITA V., *Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n.52 del 2016*, in www.osservatorioaic.it, n.2/2016;
- VITALE A., *Diritto pubblico e forme del potere. Il valore della Costituzione*, in A. VITALE, G. D'ANGELO, *Diritto pubblico multilivello*, Ed. Arcoiris, Salerno, 2014;
- VITALE A., *La forma di Stato democratico*, Aracne, Roma, 2008;
- VITALE A., *Corso di diritto ecclesiastico. Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 2005;
- VITALE A., *Regolamentazione della libertà religiosa*, in *Ius Ecclesiae*, n. 2 del 1997;
- VITALI E., *A proposito delle connessioni tra principio supremo di laicità e diritto di libertà religiosa*, nel volume collettaneo a sua cura *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, Edizioni CUEM. Milano, 2005;
- ZACCARIA R., *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, su www.statoecliese.it, n.12/2017;
- ZACCARIA R., *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*, su www.statoecliese.it, Aprile 2017;
- ZAGREBELSKY G.-CHENAL R.-TOMASI L., *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, il Mulino, Bologna, 2016;
- ZAGREBELSKY V., *L'Unione Europea e il controllo esterno dalle protezioni dei diritti e delle libertà fondamentali in Europa. La barriera della Corte di Giustizia*, In *I diritti umani e internazionali*, n. 1/2015;
- ZAGREBELSKI V., *La prevista adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Europeanrights.eu, 19/12/2007;
- ZAGREBELSKI V., *I mutamenti legislativi o regolamentari e di prassi amministrative volti ad impedire il riprodersi della violazione*, in *La Corte europea dei diritti umani e l'esecuzione delle sentenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2003;
- ZAGREBELSKY G., *Principi costituzionali e sistema delle fonti di disciplina del fenomeno religioso*, in V. TOZZI (a cura di), *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, Edisud, Salerno, 1993;
- ZANGHÌ C., *La mancata adesione dell'Unione Europea alla CEDU nel parere negativo della Corte di giustizia UE*, in *Rivista OIDU*, 2015;
- ZANGHÌ C., *Evoluzione e innovazione delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2008; M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa*, in *Politica del diritto*, n.4/1999;
- ZANNOTTI L., *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo confessionale. Contributo allo studio del dissenso religioso*, Giuffrè, Milano, 1990;
- ZONCA S., *La tutela della libertà religiosa nel sistema internazionale di salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo*, in *Diritti dell'uomo e libertà religiosa*, (a cura di) F. TAGLIARINI, Jovene, Napoli, 2008;