

30 MARZO 2016

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)

di Antonio Ruggeri
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Messina

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)*

di Antonio Ruggeri

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Messina

Non pochi sono – come si sa – gli ambiti materiali di esperienza nei quali la Corte costituzionale ha prodotto uno sforzo encomiabile, facendo davvero di tutto (e, forse, pure di più...) al fine di ripianare o, quanto meno, circoscrivere sensibilmente le c.d. “zone franche” della giustizia in genere (e costituzionale in ispecie)¹. Altre volte, invece, le ha create²; ed è proprio ciò che, a mia opinione, si è avuto con la decisione qui annotata a prima lettura. Molti i suoi profili meritevoli di considerazione, al piano processuale come a quello sostanziale. Qui mi soffermerò unicamente su uno di essi, cui assegno uno speciale rilievo, facendo solo un cenno a qualche altro e riservandomi quindi di tornare su di essi in altra occasione.

* Ho sottoposto una prima versione di questo scritto all'amico e collega Angelo Licastro, al quale sono particolarmente grato per i rilievi mossi nei riguardi di alcune tesi in esso enunciate, delle quali nondimeno porto io solo la responsabilità.

¹ La punta più elevata di questa tendenza, con ogni probabilità, è quella raggiunta da Corte cost. n. 1 del 2014, in cui è tangibile, ampiamente rilevato da numerosi annotatori, lo sforzo immane prodotto dal giudice delle leggi al fine di superare lo scoglio processuale della inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa al *porcellum*; staremo poi a vedere se la Corte seguirà a muoversi sulla scia delle indicazioni date da questa discussa pronunzia anche in occasione del giudizio che darà tra non molto sull'*italicum*.

² ... come, ad es., a riguardo dell'annosa questione della insindacabilità dei regolamenti parlamentari o della sindacabilità dei decreti-legge, sotto lo specifico aspetto della sussistenza dei presupposti fattuali giustificativi della loro adozione, consentita unicamente laddove di questi ultimi sia acclarata la “evidente mancanza”. In generale, a riguardo delle “zone franche” e delle “zone d'ombra” della giustizia costituzionale, v., per tutti, R. BALDUZZI - P. COSTANZO (curr.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino 2007, e R. PINARDI (cur.), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino 2007.

La Corte si mostra avvertita del fatto che la sua decisione crea appunto, a conti fatti, una “zona franca” e si premura, sul finire del suo articolato argomentare³, di circoscriverne la portata assumendo che il diniego manifestato dal Governo alla confessione religiosa (o presunta tale⁴) che aspirava a dare avvio alle trattative in vista della eventuale stipula di un’intesa ex art. 8, III c., cost. non produce effetto alcuno al di là della vicenda in cui esso è espresso; in particolare, non incide sulla qualificazione in via generale di un gruppo sociale quale confessione religiosa, con ciò che ne consegue in ordine alla sua attitudine ad essere destinatario delle norme giuridiche riguardanti tale tipo di formazione sociale⁵. Sta di fatto, però, che anche solo nell’ambito materiale di esperienza coperto dalla previsione costituzionale surrichiamata, la pretesa del gruppo stesso resta sguarnita di tutela, dal momento che la decisione del Governo di scegliersi i propri interlocutori sarebbe – a dire del giudice costituzionale – insindacabile in sede giurisdizionale, siccome esclusivamente riferibile all’indirizzo politico di cui l’organo è portatore⁶.

Sia chiaro. Sposta poco, praticamente, che il Governo (e, in specie, il Presidente del Consiglio⁷) offra ospitalità a Palazzo Chigi ai rappresentanti della confessione per poi tagliar subito corto e manifestare indisponibilità e vera e propria insofferenza al “dialogo”⁸, magari con le motivazioni evocate nella pronunzia in esame in relazione al contesto internazionale, oggi segnato – come si sa – da episodi ricorrenti di sangue sparso in nome del trascendente⁹.

³ P. 5.3 del *cons. in dir.*

⁴ Mi corre subito l’obbligo di dichiarare che, anche a mio avviso (come pure di altri), l’Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR) non poteva (e non può) fregiarsi del titolo di “confessione”; non è qui, però, come si dirà, il punto della questione.

⁵ Resta, poi, da vedere se ha senso che ad una formazione sociale sia riconosciuta una certa natura giuridica unicamente a determinati fini o effetti e non pure per altri. Ma è questione, questa, di ordine generale cui non può essere qui dato spazio alcuno.

⁶ La linea difensiva del Governo tracciata dall’Avvocatura sembra largamente debitrice di un’indicazione teorica ancora di recente affacciata in dottrina (F.F. PAGANO, *Gli atti emanati dal Governo nell’esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali*, in *Dir. pubbl.*, 3/2013, 882 ss.).

⁷ ... il cui ruolo è qui nuovamente sottolineato, riconoscendosi la legittimazione processuale al conflitto interorganico del Presidente *iure proprio*, e non solo a nome e per conto del Governo. Un riconoscimento che poggerebbe non soltanto sulla normativa in vigore ma – tiene a precisare la pronunzia in commento (p. 3.1 del *cons. in dir.*) – anche sulla “prassi”.

⁸ Mi torna in mente la penosa vicenda svoltasi in occasione dello sfortunato tentativo posto in essere dall’on. Bersani, incaricato di formare il Governo all’indomani delle ultime elezioni, al momento in cui si è incontrato coi rappresentanti del movimento cinque stelle, coi quali ha tentato di avviare un confronto politico, tuttavia subito bruscamente interrotto per l’assoluta indisponibilità da essi al riguardo dichiarata.

⁹ V., part., p. 5.2 del *cons. in dir.*, laddove è evidenziata “la necessità di ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all’associazione, che lo richiede, l’avvio delle trattative”.

Non è qui, però, il punto.

A mio modo di vedere, il Governo può – del tutto legittimamente, dal suo punto di vista – rifiutarsi di ricevere la rappresentanza della confessione religiosa, alla sola condizione però che contesti l'identità dichiarata da quest'ultima, appunto il suo essere una “confessione”¹⁰. Di contro, è solo al momento in cui si realizza l'incontro e si verifica – anche attraverso il franco confronto con la stessa confessione¹¹ – la sussistenza delle condizioni oggettive necessarie per lo svolgimento delle trattative che il Governo può esprimere il suo motivato avviso contrario a che esse abbiano luogo¹². Un accertamento, quello inerente la qualità soggettiva della formazione sociale, che tuttavia – qui è il cuore della questione – non compete in via esclusiva ed insindacabilmente allo stesso Governo ma, in ultima istanza, come la più avvertita dottrina va dicendo da tempo¹³, al giudice. Altrimenti, *sarebbe come ammettere che ad un atto politico insindacabile competa far luogo all'interpretazione autentica di un disposto costituzionale* (e di un disposto – si faccia caso – qui espressivo di un principio fondamentale¹⁴).

Dunque, pur laddove l'associazione stessa sia riconosciuta dal Governo come “confessione”, ugualmente potrebbe – a giudizio della Consulta – esser lasciata fuori della porta di Palazzo Chigi (ma, su ciò, v. quanto se ne dice subito nel testo).

¹⁰ Giustamente, dunque, si è fatto notare da una sensibile dottrina, a commento della decisione *de qua*, che “quantomeno l'avvio delle trattative deve considerarsi obbligatorio, solo che ricorra il requisito della religiosità della confessione” [A. POGGI, *Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose? (in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it, 6/2016, 23 marzo 2016, 8].

¹¹ Mi parrebbe infatti linearmente discendente dal *principium cooperationis* che ciascuna delle parti sedute al tavolo possa rappresentare il proprio punto di vista anche in merito alla opportunità di dar corso alle trattative, ferma restando comunque la libertà di ciascuna di esse (e, per ciò che ora importa, del Governo) di determinarsi come crede. Come, infatti, escludere in partenza che, a mezzo di siffatto preliminare scambio di vedute, una delle parti possa indurre l'altra a rivedere il proprio punto di vista?

¹² Opportunamente, in dottrina si è insistito sulla sufficienza e congruità della motivazione in discorso al fine di dar modo alla confessione di poter salvaguardare la propria posizione costituzionalmente protetta in sede giudiziaria (L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sentenza cost. n. 346/2002*, in *Dir. eccl.*, 2/2004, 494 ss.).

¹³ ... e come, in fondo, riconosce la stessa decisione in commento ma – come si è veduto – unicamente a fini diversi da quello dell'avvio delle trattative in vista dell'eventuale raggiungimento di un'intesa.

¹⁴ In altri luoghi mi sono sforzato di argomentare la tesi secondo cui a nessun atto espressivo di potere costituito, foss'anche una legge costituzionale, è dato il potere di interpretare in modo autentico un principio fondamentale dell'ordinamento, giusta la premessa teorica, nella quale – come si sa – molti si riconoscono, che rimette siffatto potere a chi, avendo la disponibilità d'innovare all'atto interpretato, può al medesimo titolo fissarne autoritativamente il senso. E, poiché secondo dottrina corrente nessuna fonte può in modo legale modificare i principi di base dell'ordinamento, se ne ha che allo stesso modo non può imporne il retto significato. In realtà, come pure si è tentato di mostrare altrove, a mia opinione i principi fondamentali non si sottraggono ad innovazione positiva, sempre che quest'ultima non miri ad alterarne o svuotarne l'essenza ma, all'inverso, a farne ancora di più espandere e rendere più salda la *vis* prescrittiva, sì da consentire l'ottimale radicamento dei principi stessi *magis ut valeant*.

Resta nondimeno fermo che la pronunzia del giudice può costituire oggetto di ricorso in sede di conflitto di attribuzioni¹⁵, unicamente però nei margini stretti (ed anzi strettissimi) in cui – secondo l’indirizzo giurisprudenziale ormai invalso – ciò può aversi senza che il giudizio costituzionale si snaturi in un ulteriore, anomalo, grado di appello.

Al riguardo, la Corte fa oggi propria la tesi del Governo che contestava in radice la sussistenza del potere della Cassazione di pronunziarsi a riguardo del diniego alle trattative manifestato dallo stesso Governo. Sennonché la soluzione della questione relativa alla sussistenza dei presupposti giustificativi dell’ammissibilità del ricorso per conflitto si fa dipendere – a mia opinione, discutibilmente – dal previo scioglimento di un’altra questione concernente il rapporto sussistente tra la richiesta di trattative avanzata dal gruppo sociale e la conclusione dell’intesa, alla quale poi si connette l’ulteriore questione riguardante il rapporto sussistente tra l’intesa stessa e l’avvio del procedimento in vista della sua traduzione in legge.

Per il primo aspetto, la Corte ritiene di poter desumere dal carattere politico dell’andamento delle trattative e della conseguente conclusione dell’intesa il carattere parimenti politico della decisione di dar inizio alle trattative stesse. Ciò che non è, per la ragione che la decisione stessa non può che poggiare – come si è venuti dicendo – sul mancato riconoscimento di una qualità soggettiva dell’interlocutore del Governo non dipendente dalla insindacabile (se non, appunto, al piano politico¹⁶) volontà dello stesso bensì da connotati oggettivi, da tempo rilevati in dottrina, tra i quali una speciale considerazione va riservata al radicamento nella tradizione – possiamo dunque dire: ad un’*interpretazione costituzionale consuetudinariamente orientata*¹⁷ – del gruppo operante in ambito religioso¹⁸.

¹⁵ ... di sicuro da parte del Governo e – come si vedrà a momenti – forse pure da parte del gruppo sociale che si consideri indebitamente privato della propria identità. Che, poi, una volta che la confessione abbia avuto a forza, grazie all’intervento del giudice, l’opportunità di sedersi al tavolo delle trattative, ciò possa esser causa di un indispettito irrigidimento del Governo è, ovviamente, una eventualità da mettere in conto.

¹⁶ Rammenta infatti la Corte che la scelta fatta al riguardo dal Governo può, ovviamente, esporsi a sindacato parlamentare, con gli effetti propri di questo (ancora p. 5.2 del *cons. in dir.*).

¹⁷ Che poi la consuetudine in discorso sia, in sé, non *normativa* bensì meramente *culturale* è altra questione ancora che possiamo qui non riprendere. Ciò che solo conta, per la prospettiva qui adottata, è infatti convenire a riguardo del fatto che a fare di una formazione sociale una “confessione” sono dati oggettivi, cui fa dunque rimando la Carta costituzionale, facendoli propri. È questo, dunque, uno dei tanti casi in cui *l’essere si fa dover essere*, l’esperienza entrando a comporre il parametro costituzionale, riconformandone la struttura e, perciò, acquistando rilievo giuridico di prima grandezza, specie ovviamente (ma non solo) nei giudizi alla Consulta.

¹⁸ Molti, ovviamente, possono essere gli indici esteriori che testimoniano (o, comunque, fanno presumere) il carattere di “confessione” di un dato gruppo sociale, tra i quali – secondo un’accreditata opinione – anche l’autoqualificazione data dallo stesso gruppo (che, nella specie, gioca avverso il carattere di “confessione” dell’UAAR); il più persuasivo di essi, nondimeno, a me sembra essere quello che poggia su

Per il secondo aspetto, poi, come opportunamente fatto rilevare dalla difesa del gruppo costituitosi in giudizio¹⁹, l'area della insindacabilità (se non al piano politico) comincia solo dopo che ha avuto inizio il procedimento legislativo (nella sua ristretta e propria accezione); l'intesa – come molti hanno da tempo fatto notare – sta fuori e prima di quest'area, non inscrivendosi nel procedimento stesso.

Né varrebbe opporre – come, invece, sostenuto dal Governo²⁰ – che, una volta raggiunta l'intesa, rientrerebbe parimenti nell'esclusivo apprezzamento politico del Governo decidere se presentare, o no, il disegno di legge volto alla sua ricezione²¹.

Giusta questa tesi, infatti, si assisterebbe ad un'ulteriore, indebita dilatazione dell'area materiale della insindacabilità. E, invero, non sarebbe rispettoso del canone della lealtà istituzionale, nonché del principio dell'affidamento, il comportamento del Governo che, dopo aver raggiunto l'intesa con la rappresentanza della confessione, non si attivi sollecitamente per la sua traduzione in legge e, anzi, non si spenda nella sede parlamentare con ogni mezzo (tra cui, dunque, la eventuale posizione di una questione di fiducia) affinché la traduzione stessa abbia luogo in tempi ragionevolmente contenuti. Sarebbe, infatti, a dir poco bizzarro l'operare di un Governo che non eserciti il diritto d'iniziativa legislativa ovvero che vi dia corso e poi però chieda alle Camere di bocciare il disegno di legge o, comunque, ponga in essere comportamenti ostruzionistici nei riguardi del suo stesso atto di avvio del procedimento parlamentare²².

una *norma consuetudinaria di riconoscimento* della natura del gruppo stesso, avente radice culturale, che, ovviamente, prescinde dalla diffusione del gruppo stesso nel nostro Paese (quale, ad es., potrebbe essere una confessione che si richiama all'induismo o ad altre credenze ancora) ma che, laddove siffatta diffusione si abbia, acquista un ancora più consistente rilievo (si rammenti, al riguardo, l'indicazione data da Corte cost. n. 195 del 1993, laddove si fa notare che, in difetto d'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*”. Mio, ovviamente, il corsivo).

Sta di fatto che non sempre di questo criterio sembra essersi fatto buon uso, come tra l'altro testimonia la vicenda dell'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana, con la quale il Governo ha raggiunto un'intesa (4 aprile 2007), recepita dalla legge 31 dicembre 2012, n. 245 (vi accenna, ora, A. POGGI, cit., 11).

¹⁹ Tralascio qui – come avvertivo in sede di notazioni iniziali – di indugiare sulla questione di stretto diritto processuale relativa alla partecipazione al giudizio consentita all'UAAR.

²⁰ Riferimenti al p. 1 del *cons. in dir.*

²¹ Tesi da tempo rigettata, con opportuni argomenti, dalla più avvertita dottrina (riferimenti in S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in www.statoechiese.it, 4/2014, 3 febbraio 2014, 18 ss.).

²² Si può immaginare una eccezione a questo scenario per il caso che, fatta l'intesa, il Governo subito si dimetta e venga sostituito da altro di orientamento contrario al primo, che perciò si senta legittimato a non dar seguito ad un atto posto in essere dal precedente Governo che gli risulti sgradito. Ciò nonostante, una elementare esigenza di continuità dell'ordinamento esige che quanto è stato dapprima fatto non venga distrutto; e, d'altro canto, nessun Governo, con la maggioranza parlamentare che lo sostiene, si è mai attivato perché venissero abrogate tutte le leggi varate in precedenza, se espressive di un indirizzo politico

In circostanze siffatte, a me sembra non essere peregrina l'idea – come si sa, da tempo prefigurata in dottrina²³ – di riconoscere in capo alla confessione religiosa la qualità di “potere dello stato”, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 134 cost., dandole modo di difendersi avverso il comportamento sleale del Governo²⁴.

È vero che rimane comunque l'incertezza, che d'altronde non poche volte si ha laddove si assista ad omissioni incostituzionali, a riguardo del tempo ragionevole dell'attesa dell'iniziativa legislativa prima di poter legittimamente far ricorso al giudice costituzionale per conflitto da menomazione²⁵. Né può tacersi che, quando pure la Consulta dichiara la illegittima omissione del Governo, nulla ovviamente impedisce alla maggioranza parlamentare che sostiene quest'ultimo di offrirgli avallo politico insabbiando il disegno di legge, presentato in esecuzione del giudicato costituzionale²⁶, oppure – ma l'ipotesi sembra invero essere meno realistica²⁷ – puramente e semplicemente bocciandolo.

di segno opposto al proprio, così come, d'altro canto, il loro mantenimento in vigore di certo non sta a significare che esse sono state fatte proprie dalla maggioranza sopravvenuta a quella che le ha adottate. Dunque, a me pare che, nella circostanza ora descritta, ugualmente il procedimento legislativo debba essere avviato, a garanzia di un'aspettativa delle confessioni costituzionalmente protetta, potendosi poi ovviamente non concludere positivamente.

²³ Tra gli altri, A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giur. cost.*, 1996, 3920 ss.

²⁴ Una volta spianata la via al riconoscimento di siffatta qualità a beneficio di soggetti esponenziali della comunità governata (e segnatamente, com'è noto, al comitato promotore del referendum), sembra che lungo la stessa via possano muoversi anche altri soggetti (e, tra questi, appunto le confessioni), laddove dotati di posizione costituzionalmente protetta. D'altro canto, funzione di rilevanza costituzionale è quella esercitata dal comitato suddetto e funzione di pari (se non addirittura maggiore...) rilevanza è quella della confessione, se non altro perché fatta oggetto di previsione da parte di un principio fondamentale dell'ordinamento e volta alla salvaguardia di una libertà costituzionale, qual è appunto quella religiosa (su quest'ultimo punto, si tornerà a breve).

È poi chiaro che, riconosciuta la legittimazione processuale della confessione, quest'ultima potrà avvalersene – come si accennava poc'anzi – anche per contestare il mancato riconoscimento della sua qualità soggettiva da parte del Governo che abbia su ciò fatto poggare il proprio diniego alle trattative.

²⁵ La qual cosa, poi, per la sua parte, ulteriormente conferma il rilievo e l'urgenza di un'adeguata disciplina delle procedure volte sia alla stipula dell'intesa che, una volta che essa si abbia, al conseguente esercizio del diritto d'iniziativa. Ed è singolare che il Governo, per un verso, non si attivi a dovere perché venga finalmente alla luce la legge che introduca la disciplina in parola, da tempo attesa, e poi (e per un altro verso), proprio grazie a siffatta inerzia, rivendichi l'insindacabilità delle decisioni adottate, in primo luogo, rifiutandosi di sedere al tavolo delle trattative e, in secondo luogo, pur dopo la conclusione di queste ultime, non presentando il relativo disegno di legge.

²⁶ Problemi non da poco invece si hanno per il caso che dovesse perdurare la colpevole inerzia del Governo, non riuscendosi ad immaginare altro che l'apertura di un nuovo conflitto da menomazione, stavolta per iniziativa della Corte davanti a... *se stessa* e conseguente alla frustrazione del giudicato costituzionale. Ma è francamente ipotesi, seppur teoricamente configurabile (e – come si sa – più volte delineata dalla stessa Consulta), praticamente remota.

Non persuade e consola, poi, l'argomento, su cui la Corte mostra di fare molto affidamento²⁸, secondo cui in ogni caso – si abbia o no l'intesa e sia o no essa seguita dalla legge – non può aversi discriminazione alcuna con legge tra le confessioni religiose, non essendo né l'intesa né la legge la fonte dell'eguaglianza tra le confessioni stesse, garantita direttamente ed esclusivamente dagli artt. 3, 8, I e II c., e 19 cost. E ciò, ove si convenga che l'intesa può comunque, per la sua parte, concorrere ad assicurare l'*effettiva* “eguale libertà” di tutte le confessioni e a dar modo a coloro che vi appartengono di realizzare appieno il proprio progetto di vita, ricevendo *effettiva* tutela in un diritto inviolabile²⁹: concorrere, insomma, ad innalzare ancora di più il livello della salvaguardia dei principi di cui agli artt. 2, 3 (I e, soprattutto, II c.), 8, I c., nel loro fare “sistema” coi principi fondamentali restanti³⁰.

D'altro canto, se non pensassimo che, grazie all'intesa (e, generalizzando, al metodo pattizio³¹), il fascio dei principi fondamentali sopra richiamati possa essere ancora meglio salvaguardato rispetto alla disciplina offerta in sovrana solitudine dalle leggi dello Stato, lo stesso metodo della bilateralità necessaria sarebbe privo di senso³².

Ad ogni buon conto, i limiti cui va incontro il meccanismo predisposto dall'art. 8, III c., nulla tolgono alla doverosa salvaguardia delle aspettative d'intesa della confessione nei vari passaggi sia del procedimento volto alla formazione dell'intesa stessa, sia nel corso del procedimento legislativo e sia pure nella zona intermedia tra il primo e il secondo, in cui matura la decisione di esercitare l'iniziativa legislativa (coi rimedi esperibili per il caso che non sia adottata). Una

²⁷ ... specie al fine che non risulti delegittimato alla luce del sole lo stesso Governo che in precedenza abbia raggiunto l'intesa. Ovviamente, fa eccezione l'ipotesi sopra prefigurata in relazione a cambi di Governo e di maggioranza.

²⁸ P. 5.1 del *cons. in dir.* L'argomento è quindi ripreso da Corte cost. n. 63 del 2016, spec. al p. 4.1 del *cons. in dir.*

²⁹ Pertinenti richiami al principio di effettività sono nella più avveduta dottrina (tra gli altri, L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose*, cit., 480 ss., spec. 487 ss.), che proprio nel principio stesso fonda la critica alla tesi della insindacabilità della gestione delle relazioni del Governo con le confessioni religiose, cui contrappone la tesi del carattere giuridicamente protetto dell'interesse delle confessioni stesse allo svolgimento delle trattative in vista della eventuale stipula di intesa.

³⁰ ... tra i quali – non si dimentichi – v'è anche quello di un funzionale ed imparziale svolgimento delle attività della pubblica amministrazione, specie per ciò che concerne l'adempimento di alcuni compiti e l'appagamento di alcuni pubblici interessi, che ancora meglio potranno essere assicurati grazie alla “leale cooperazione” con la confessione, in esecuzione dell'intesa.

³¹ Quanto si viene ora dicendo vale, dunque, anche per i patti con la Chiesa cattolica, senza alcuna impossibile discriminazione tra l'una e l'altra specie di “accordo” (in larga accezione), secondo quanto la più sensibile dottrina ha da tempo (e con dovizia di argomenti) rilevato (su ciò, richiamo qui solo il lungimirante studio di G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano 1974).

³² Non è, a mio modo di vedere, di secondario interesse la circostanza per cui – non a caso, ma studiamente – il Costituente ha considerato principi fondamentali tanto quelli di ordine sostantivo quanto quelli espressivi delle norme sulla normazione, di cui agli artt. 7 e 8, III c., cost., gli uni e gli altri bisognosi di comporsi in “sistema” assiologicamente ed unitariamente significante.

salvaguardia che deve, dunque, concretarsi nella predisposizione di strumenti giurisdizionali a ciò adeguati, specificamente valevoli per il caso che dovesse essere misconosciuta la qualità di confessione in capo al gruppo sociale che solleciti l'avvio delle trattative.

La Consulta, di contro, dilata qui l'area del politicamente riservato e mette al riparo da ogni forma di sindacato giurisdizionale i comportamenti, in forma sia omissiva che commissiva, del Governo, con ciò facendo arretrare la soglia entro la quale la Corte stessa, unitamente agli altri giudici, può (e deve) far luogo al sindacato medesimo.

Altra questione, di cui nondimeno non è ora possibile farsi carico ma cui, in chiusura di queste succinte notazioni, desidero ugualmente fare cenno, è quella che si pone per il caso che il gruppo sociale privato di tutela giurisdizionale faccia appello alla Corte di Strasburgo e magari – perché no? – si veda da essa riconosciuto il diritto di difesa negatogli dalla Consulta³³. La qual cosa ripropone, in termini imperiosi, il dubbio, che – com'è noto – da tempo si ha, circa il “seguito” da dare ad un verdetto del giudice europeo che faccia a pugni con una decisione del giudice delle leggi, “seguito” da molti considerato precluso per effetto della “copertura” di cui le decisioni in parola godono *ex* art. 137, ult. c., dalla quale naturalmente discenderebbe l'opposizione dei “controlimiti” all'ingresso in ambito interno di norme e sentenze delle Corti europee incompatibili con le pronunzie della Corte costituzionale. Che però le cose stiano davvero così non è affatto sicuro, non potendosi dire – a me pare – provato né che il disposto di cui all'art. 137, sopra richiamato, sia espressivo di un principio fondamentale dell'ordinamento o, comunque, sia *sempre* al servizio di uno o più principi fondamentali né che, quando pure ciò si ammetta, il principio in parola si sottragga a bilanciamento coi principi fondamentali restanti, tra i quali – non si dimentichi – v'è quello dell'apertura al diritto internazionale e sovranazionale, *ex* artt. 10 e 11 cost.³⁴. Un'apertura che – come si è tentato di mostrare altrove – è, ad ogni buon conto, da ritenere non già incondizionata bensì suscettibile di poter valere laddove si dimostri in grado di servire al meglio la stessa Costituzione, specificamente nei suoi valori transepocali di libertà ed eguaglianza, nel loro fare “sistema” coi valori fondamentali restanti³⁵. E, poiché tra i

³³ Merita, al riguardo, di essere richiamata (con A. LICASTRO, *Il diritto statale delle religioni nei Paesi dell'Unione europea. Lineamenti di comparazione*, Giuffrè, Milano 2012, 72 in nt. 25) Corte EDU 31 luglio 1998, *Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas et alii c. Austria*, par. 92, laddove il giudice europeo ribadisce, sì, la legittimità del trattamento di favore riservato per legge ad alcuni gruppi religiosi, a condizione tuttavia che a tutti sia data l'opportunità di far domanda per avere il medesimo riconoscimento nello Stato in cui operano.

³⁴ ... qui rilevanti nel loro fare “sistema” coi principi di cui agli artt. 2, 3, 8 e 19 cost.

³⁵ In altri luoghi mi sono sforzato di argomentare la tesi che la stessa Costituzione possa, *persino in un suo principio fondamentale*, recedere davanti a norme di origine esterna (anche pattizie, quali quelle contenute nelle Carte dei diritti e, tra queste, specialmente la CEDU), in relazione alle peculiari esigenze di un caso, a

valori in discorso v'è appunto quello di libertà religiosa – la prima, non si dimentichi, delle libertà storicamente rivendicate dall'uomo –, si tratta, a conti fatti, di stabilire, anche in caso di conflitto tra le pronunzie di questa o quella Corte europea e della Corte costituzionale, dove si situi il punto di massima tutela della libertà stessa in rapporto ad altri beni della vita costituzionalmente protetti³⁶.

condizione tuttavia che ciò trovi giustificazione nell'intento di fissare ancora più in alto il punto di sintesi tra i valori costituzionalmente protetti, vale a dire di servire al meglio la stessa tavola dei principi fondamentali nel loro fare "sistema". Trattasi – a me pare – del conseguente e lineare svolgimento della "logica" dei bilanciamenti, nella sua proiezione altresì al piano dei rapporti interordinamentali (su ciò, già, il mio *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.rivistaaic.it, 1/2011, 1° marzo 2011).

³⁶ Non si dimentichi, infatti, che la stessa Corte costituzionale, specie nella sua giurisprudenza relativa alla condizione della CEDU in ambito interno, con particolare insistenza rileva esser governati i rapporti tra diritto interno e diritto internazionale (e sovranazionale) all'insegna della *Grundnorm* (che è poi, allo stesso tempo, un autentico *Grundwert*) della massimizzazione della tutela dei diritti (e, in genere, degli interessi) costituzionalmente protetti [tra i molti altri che vi hanno fatto variamente richiamo, v. G. D'AMICO, *La massima espansione delle libertà e l'effettività della tutela dei diritti*, in A. PIN (cur.), *Il diritto e il dovere dell'uguaglianza. Problematiche attuali di un principio risalente*, Editoriale Scientifica, Napoli 2015, 17 ss.; G.M. SALERNO, *I diritti fondamentali tra le tradizioni costituzionali comuni e i controlimiti a tutela dell'identità costituzionale*, in *Il Filangieri*, Quad. 2014 su *Unione europea e principi democratici*, Jovene, Napoli 2015, 103 ss.; C. PANZERA, *Rispetto degli obblighi internazionali e tutela integrata dei diritti sociali*, in [Consulta OnLine](http://www.consultaonline.it), II/2015, 3 giugno 2015, spec. 492 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Sull'aporia logica di diritti riconosciuti sul piano internazionale, ma negati sul piano costituzionale. Nota sulla discutibile "freddezza" della Corte costituzionale verso due Carte internazionali: la CSE e la CEAL*, 504 ss. e, dello stesso, ora, *La "cultura costituzionale" sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, in L. D'ANDREA - G. MOSCHELLA - A. RUGGERI - A. SAITTA (curr.), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, in corso di stampa per i tipi della Giappichelli, spec. al § 10; ivi pure C. SALAZAR, *I diritti sociali nel "gioco delle tre Carte": qualche riflessione*, e L. D'ANDREA, *A mo' di sintesi: ordinamento europeo e costituzionalismo contemporaneo*, spec. al § 5, laddove si discorre di tutela più "equilibrata", secondo ragionevolezza. Infine, se si vuole, il mio *Primato del diritto dell'Unione europea in fatto di tutela dei diritti fondamentali?*, in *Quad. cost.*, 4/2015, 931 ss., spec. 938 ss.].