

20 APRILE 2016

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

di Antonio Ferrara

Primo ricercatore di Diritto pubblico – ISSIRFA-CNR
Professore straordinario di Diritto pubblico comparato - Uninettuno

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^{*}

di Antonio Ferrara

Primo ricercatore di Diritto pubblico – ISSIRFA-CNR
Professore straordinario di Diritto pubblico comparato - Uninettuno

Tutti gli atti giudiziari della catena che nascono dalla delibera del Consiglio dei Ministri del 27 novembre 2003 che ha denegato all'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti (UAAR) l'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. - sulla base della motivazione che la professione di ateismo non possa essere assimilata a una confessione religiosa - sono argomentati, a mio avviso, in maniera poco convincente¹.

La motivazione della sentenza della Corte costituzionale n. 52/2016, per quanto riesca, per molti versi, ad essere assai più ponderata, finisce, tuttavia, per compiere un esercizio di esasperato equilibrismo interpretativo, che lascia molto incerti su cosa potrà accadere in futuro in casi analoghi.

Dopo l'innovativa e assai garantista sent. n. 81/2012 della medesima Corte, non è più sufficiente che un atto sia qualificabile come politico perché sia sottratto al sindacato giudiziario. Tale decisione ha infatti affermato, ponendo una più avanzata pietra miliare in materia, che *“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”*. Conseguentemente, *“la circostanza che... un organo politico... eserciti un potere politico... non comporta che i suoi atti siano tutti e sotto ogni profilo insindacabili. Né, d'altra parte, la presenza di alcuni vincoli altera, di per sé, la natura politica del potere esercitato..., ma piuttosto ne delimita lo spazio di azione”*.

^{*} Intervento al Seminario a porte chiuse sulla sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale organizzato da *federalismi* e tenutosi a Roma il 31 marzo 2016.

¹ TAR Lazio, I, 31 dicembre 2008, sent. n. 12539, Cons. St., IV, sent. n. 6083/2011, SSUU Cass., sent. 16305/2013.

I giudici di Palazzo della Consulta, che hanno cercato di mantenere una qualche coerenza con il richiamato precedente, non affermano in verità, in questo particolare caso, che il provvedimento con il quale si accerta (o si presuppone l'accertamento istruttorio) che una determinata professione di fede non possa essere assimilata ad una confessione religiosa costituisca un atto politico non sindacabile, sempre e comunque, in nessuna sede giudiziaria. Essi, in verità, si limitano a sostenere che nel nostro ordinamento non sia configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative volte alla stipulazione delle intese, fino a quando il legislatore non deciderà di introdurre una compiuta regolazione del relativo procedimento, “recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore”².

Ora, è vero che l'esigenza di una disciplina procedimentale non è posta come un monito al legislatore e che, anzi, la timida formulazione proposta potrebbe persino essere letta come un suggerimento a non intervenire con una legge di disciplina, al fine di mantenere la più ampia e insindacabile discrezionalità politica in materia³. Tuttavia, da questo rinvio (anche esplicitato dal richiamo della cit. sent. n. 81/2012) alla futura, possibile, sindacabilità del provvedimento con il quale il Governo seleziona, in concreto, gli interlocutori con i quali sedersi al tavolo di trattativa per la stipulazione delle intese, è senz'altro da escludere che la Corte costituzionale abbia inteso affermare l'assoluta insindacabilità del provvedimento medesimo, qualora esso si fondi sul presupposto che l'interlocutore non sia una confessione religiosa o non sia il legittimo rappresentante della medesima.

Se è così, allora. E' possibile ritenere che, fino al futuro e incerto provvedimento del legislatore che disciplinerà il procedimento per le intese, nessun rimedio sia oggi concretamente offerto alle Confessioni religiose, o pretese tali, che si vedano rifiutare l'accesso alla trattativa, sul presupposto della carenza oggettiva (il carattere confessionale) o soggettiva (il carattere rappresentativo) del richiedente?

In verità, su questo punto, la decisione oggetto di valutazione passa oltre, senza darci alcuna chiara indicazione, immediatamente spostando la nostra attenzione su una serie di insegnamenti – tutti, a mio avviso, fondati e condivisibili – che potremmo riassumere nel seguente pentalogo:

1. Le intese sono precipuamente volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose sulla base del metodo della bilateralità, che, necessariamente, richiede una concorde volontà delle parti nell'iniziare, condurre e concludere una trattativa;

² Cons. dir., 5.1.

³ Cfr. 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 *federalismi.it*, n. 7, 2016, p. 8.

2. Esse non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovarsi dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento;
3. La mancata stipulazione di un'intesa non è, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose acattoliche;
4. A prescindere dalla stipulazione delle intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 e dall'art. 19 Cost., che tutela l'esercizio della libertà religiosa in forma anche associata;
5. Il legislatore, in ogni caso (anche in base alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), 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 le intese.

Solo alla fine, all'ultimo paragrafo del motivato in diritto, la sentenza in esame fornisce una *precisazione* che, pur senza molta chiarezza, sembrerebbe rendere questa decisione comunque coerente con l'esigenza di non sottrarre l'atto che nega all'interlocutore la qualifica di confessione religiosa (o il carattere rappresentativo della medesima) dalla tutela giurisdizionale, anche in assenza di una legge che ne definisca le relative nozioni.

La Corte, infatti, dichiara che l'atto di diniego dell'avvio delle trattative volte alla stipulazione dell'intesa “non può produrre, nell'ordinamento giuridico, effetti ulteriori rispetto a quelli cui è preordinato” e, dunque, “non determina ulteriori conseguenze negative, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente”⁴.

Detto qui in termini più espliciti, i giudici di palazzo della Consulta ci inducono a ritenere che le associazioni esponenziali di gruppi sociali con finalità religiose, in quanto garantite anche dagli articoli 19 e 20 Cost., possono già fruire di tutte le norme di diritto comune di loro specifico interesse, anche a prescindere da ogni intesa che ne abbia previamente accertata la natura confessionale. Tali situazioni giuridiche potranno senz'altro farsi valere, in concreto, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, caso per caso.

La sola ipotesi per la quale non si può prescindere dall'intesa - e, dunque, dal previo accertamento della natura di confessioni religiose da attribuire alle predette associazioni - è quella in cui l'oggetto specifico del negoziato richiesto al Governo riguardi non, impropriamente, la materia della uguale libertà di religione (che – come ci ricorda questa decisione – non è oggetto di

⁴ Cons. dir., 5.3.

trattativa) ma la volontà di regolare con norme speciali esigenze peculiari del gruppo religioso istante, in ragionevole deroga al diritto comune. Ciò, evidentemente, al fine di dare rilevanza nell'ordinamento generale ad atti propri della confessione di fede o di ottenere determinati vantaggi (non già altrimenti riconosciuti o riconoscibili a tutte le formazioni sociali di culto).

La sentenza in oggetto non chiarisce, tuttavia, quale sia la tutela offerta alla Confessione religiosa (o pretesa tale) che si veda negare dal Governo l'avvio della trattativa sul presupposto della carenza del requisito oggettivo o soggettivo della "rappresentanza" istante. Si può ritenere che, anche in questo più specifico e concreto caso, si sia in presenza di un atto politico insindacabile?

Mi pare che siano proprio le medesime argomentazioni impiegate dalla motivazione della decisione in commento che ci inducono ad escluderlo.

Si può ammettere che, proprio con riferimento all'oggetto precipuo delle intese, il riconoscimento delle esigenze specifiche delle singole confessioni religiose (infungibile da ogni altra norma unilaterale dello Stato), la Corte costituzionale abbia inteso creare una *zona franca* dal sindacato del giudice a garanzia dell'uguaglianza di tutte le confessioni religiose?⁵ E ciò nonostante che la Corte espressamente lo escluda?⁶

E' chiaro che non può essere compreso il *decisum* di una sentenza, nella ricostruzione dei suoi passaggi ellittici, se non in coerenza con la sua motivazione espressa.

A me sembra, pertanto, che, per il caso considerato, e dunque fino a quando il procedimento richiesto non sia disciplinato dalla legge, l'eventuale provvedimento governativo che neghi la volontà di avviare le trattative per la stipulazione dell'intesa volta a regolare esigenze specifiche della singola confessione religiosa, possa essere oggetto dell'impugnativa della rappresentanza della confessione medesima in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ex art. 134 Cost.⁷, almeno qualora la motivazione del provvedimento di diniego sia fondata sulla carenza dei requisiti soggettivi o oggettivi della parte istante⁸.

⁵ Tra tali garanzie rientrano, evidentemente, anche quelle relative alle uguali condizioni di accesso all'eventuale stipulazione di intese bilaterali volte al riconoscimento delle esigenze specifiche delle varie confessioni religiose.

⁶ Cons. dir., 5.3.

⁷ Se è vero, infatti, che in un passaggio della sentenza in considerazione si afferma che della decisione di non avviare la trattativa "il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria", appare certo e indiscutibile che la Corte costituzionale costituisca un organo costituzionale del tutto autonomo e distinto rispetto al cd. potere giudiziario, inteso come insieme delle sue articolazioni ordinarie e speciali.

⁸ Appare difficile ritenere, tuttavia, che il diniego governativo possa prescindere dal previo accertamento di detti requisiti ed essere motivato in termini di mera opportunità.

Com'è stato osservato, infatti, il terzo comma dell'art. 8 della Costituzione pone le confessioni religiose in posizione di potere, giacché l'iniziativa per la procedura d'intesa può essere avviata esclusivamente da esse, risultando esclusa per il legislatore ordinario ogni facoltà di disciplina unilaterale di carattere speciale nella materia ecclesiastica⁹. Ne consegue, allora, che la rappresentanza della confessione interessata, essendo "la sola 'competente' a decidere se instaurare 'rapporti' con lo Stato", possa chiedere alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetti al Governo di denegare l'avvio delle trattative volte alla stipula dell'intesa, fondando il suo provvedimento – in tesi – sull'erroneo presupposto che l'istante non possa essere assimilato ad una confessione religiosa¹⁰.

Il cattivo esercizio del potere istruttorio del Governo ridonda, infatti, sulla posizione di potere, costituzionalmente riconosciuta dalla Costituzione, in capo alla confessione religiosa che intenda ottenere una disciplina speciale dei suoi rapporti con lo Stato, in ragione delle esigenze specifiche del gruppo sociale di riferimento.

In definitiva, mi pare che questa decisione costituzionale, da un lato, spingerà a svuotare – almeno per il futuro – le intese tra lo Stato e le confessioni religiose dai loro contenuti ultranei, i quali, in quanto riconducibili al diritto comune in materia ecclesiastica, potranno essere invocati dalle confessioni religiose prive di intesa con lo Stato, anche in mancanza di una specifica disciplina che ne ampli espressamente l'applicabilità in via generale¹¹. D'altro lato, invece, in assenza di una legge che definisca la nozione di confessione religiosa, il rispetto dei requisiti di legittimità dei provvedimenti governativi che neghino l'avvio delle trattative alla stipula di intese rivolte a una disciplina speciale, sarebbe sindacabile esclusivamente da parte della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Ciò che, peraltro, appare coerente con il ruolo specializzato che il cd. giudice delle leggi svolge nel sindacato di legittimità

⁹ V. 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, p. 3920 ss. e v. anche A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *federalismi.it*, n. 7, 2016, p. 7.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Si è parlato in proposito del cd. *diritto comune delle intese*, in base al quale, in assenza di un accordo, i rapporti tra lo Stato e la confessione priva di intesa sarebbero regolati in base ai principi enucleabili dalle norme derivanti dalle intese già stipulate, per quanto compatibili (v. riassuntivamente B. RANDAZZO, Art. 8, in *Commentario alla costituzione*, BIFULCO, CELOTTO, OLIVETTI (a cura di), vol. I, Torino, UTET, 2006, p. 211). Prospettiva resa più facile dalla ampia uniformità di contenuto delle intese, recanti copiose disposizioni che non ineriscono alla specificità delle singole confessioni, e dalla perdurante mancanza di una legge di carattere generale, salva, nella misura in cui sia ancora applicabile, la vetusta legge n. 1159/1929 sui "culti ammessi" (cfr. *ibidem*).

dei principali atti di natura politica, soprattutto se – come in questo caso – il giudizio possa essere condotto esclusivamente in termini di mera ragionevolezza.

Ne consegue, allora, che la perdurante inerzia del legislatore nella disciplina del procedimento di stipulazione delle intese possa determinare l'*upgrading* del giudice competente alla valutazione della legittimità delle scelte governative volte alla corretta individuazione degli interlocutori istituzionali che rappresentino le confessioni religiose che intendano avvalersi della facoltà di disciplinare bilateralmente determinati profili di specifica e ragionevole diversità di regolazione rispetto al diritto comune che disciplina il rapporto tra lo Stato e le confessioni religiose. Non può ammettersi, invece, per le ragioni che abbiamo già visto, che siffatte scelte, per quanto riferibili a un'ampia discrezionalità politica, possano essere sottratte alla sindacabilità di qualsiasi organo di garanzia. Solo una lettura sbrigativa e ingenerosa di questa decisione, senz'altro difficile e controversa, potrebbe indurre a ritenerlo, pur in manifesta difformità da quanto espressamente affermato dai giudici di Palazzo della Consulta. Ciò che, però, manifesterebbe la contraddittorietà degli argomenti dei commentatori e non di quelli della sentenza commentata¹².

¹² Sia chiaro che non mi riferisco a nessuno in particolare ma solo alle mie prime incerte impressioni di fronte alle, senz'altro, dubbie implicazioni del *decisum*.