

Della non obbligatorietà dell'avvio delle trattative finalizzate alla conclusione di un'intesa. Riflessioni a margine della sentenza n. 52 del 2016*

di Valeria Vita – Dottoranda in Diritti umani presso l'Università di Palermo.

ABSTRACT: In the judgment no. 52/2016 the Italian Constitutional Court stated that the Government has no obligation to start the negotiation aimed to come to an agreement with a religious organization, according to article 8, paragraph 3, of the Italian Constitution. The case originates from the request of UAAR, an atheistic association, which asked to come to an agreement which the Italian Constitution sets only for religious groups. Regardless of the atheistic position, this paper aims to underline the critical aspects of this assertion, involving the equal liberty of all religious groups, pluralistic issues and even the secularity of the State.

SOMMARIO: 1. La vicenda giudiziaria. – 2. Sulla qualifica di confessione religiosa. – 3. La sentenza. – 4. Notazioni conclusive.

1. La vicenda giudiziaria

La sentenza qui in esame prende le mosse da una vicenda giudiziaria (che forse non è ancora possibile considerare conclusa¹ e) che è utile in via preliminare ricostruire brevemente.

Sin dal 1991, anno di costituzione dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti), quest'ultima ha più volte formalmente richiesto alla Presidenza del Consiglio di stipulare un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione. La prima risposta ufficiale arrivò nel 1996, a mezzo di una nota a firma del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, contenente un diniego motivato dall'impossibilità di assimilare l'associazione istante ad una confessione religiosa. L'UAAR presentò allora ricorso straordinario al Capo dello Stato; ricorso che fu accolto dal Consiglio di Stato² per violazione dell'art. 2 della l. 400 del 1988, secondo il quale devono essere sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri gli atti concernenti i rapporti tra Stato e confessioni religiose per la stipulazione delle intese.

Nel 2003, "dopo una lunga fase contrassegnata da scambi di note, periodi di stasi, diffide e

* Lavoro sottoposto a referaggio in base alle Linee guida della Rivista.

¹ È Raffaele Carcano, segretario dell'UAAR, che nel comunicato stampa dell'11 marzo 2016, giorno successivo alla pubblicazione della sentenza, ha preannunciato la possibilità di un ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, affermando che continueranno a dare battaglia "nonostante la delusione odierna, e se necessario fino a Strasburgo".

² Consiglio di Stato, parere del 29 ottobre 1997, n. 3048.

istanze di accesso”³, è con una delibera del Consiglio dei Ministri che, recependo il parere dell’Avvocatura generale dello Stato, il Governo afferma che la professione di ateismo non può essere considerata una confessione religiosa al fine della stipulazione di un’intesa e decide, dunque, di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell’intesa. L’UAAR chiede, allora, l’annullamento della suddetta delibera ma il TAR Lazio dichiara il proprio difetto assoluto di giurisdizione, ritenendo che la determinazione impugnata abbia natura di atto politico non giustiziabile⁴.

In appello, il Consiglio di Stato, tuttavia, ritiene non insindacabile l’accertamento circa la qualifica di “confessione religiosa” dell’organizzazione richiedente l’intesa e che, pertanto, sussiste, nel caso in cui il soggetto sia da qualificare come confessione religiosa, l’obbligo del Governo di avviare le trattative. Il Consiglio di Stato afferma, infatti la necessità di interpretare in modo rigoroso la categoria degli atti politici, a salvaguardia dei principi fondamentali in materia di diritto d’azione e l’azionabilità in giudizio delle situazioni giuridiche soggettive, e rinviene, nel caso in esame, l’assenza dell’elemento oggettivo⁵. Non può, dunque, considerarsi insindacabile l’accertamento circa la qualifica di confessione religiosa dell’associazione istante “in quanto la capacità di ogni confessione, che lo richieda, 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”⁶.

La Corte di Cassazione, adita con ricorso ai sensi dell’art. 111, ultimo comma, della Costituzione, conferma l’impostazione del Consiglio di Stato, ritenendo l’accertamento sulla qualifica di confessione religiosa un mero esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell’amministrazione. Afferma altresì che il potere assolutamente discrezionale del Governo in merito sarebbe incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all’art. 8, comma 1, e aprirebbe “la strada [...] a una discrezionalità foriera di discriminazioni”⁷, rinvia al TAR Lazio per la decisione sul merito.

Malgrado il TAR Lazio respinga il ricorso⁸, escludendo che la delibera del Governo sia “manifestamente inattendibile o implausibile”, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ritenendo che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipulazione delle intese rientri tra gli atti politici assolutamente insindacabili in sede giurisdizionale ai sensi dell’art. 31, r.d. 1054 del 1924 (oggi art.

³ Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza del 18 novembre 2011, n. 6083, punto 1.

⁴ TAR Lazio, sentenza del 31 dicembre 2008, n. 12539.

⁵ Sulla natura dell’atto politico cfr. P. BARILE, *Atto di governo (e atto politico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 220 ss.; E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 119.

⁶ Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza del 18 novembre 2011, n. 6083, punto 8. Sulla motivazione dedotta dal Consiglio di Stato si veda E. ROSSI, *Le “confessioni religiose” possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *www.statoechiase.it*, n. 27/2014, il quale vi rinviene una contraddizione laddove il Consiglio di Stato parla di ponderazione di interessi, poiché l’interesse pubblico ad una corretta identificazione delle confessioni sarebbe invece l’unico che dovrebbe rilevare (p. 18). Si veda, altresì, L. D’ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. cost. n. 346/2002*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2003/3; G. GUZZETTA, *Non è l’«eguale libertà» a legittimare l’accesso ai contributi regionali delle confessioni senza intesa*, in *Giur. cost.*, 2002, 2624 ss.; J. PASQUALI CERIOLI, *Il diritto all’avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *www.statoechiase.it*, n. 12/2012; M. CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in *www.statoechiase.it*, n. 15/2012.

⁷ Corte di Cassazione, sezioni unite civili, sentenza del 28 giugno 2013, n. 16305.

⁸ TAR Lazio, sentenza del 3 luglio 2014, n. 7068.

7, comma 1, d.lgs. 104 del 2010), solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di Cassazione. Il ricorso per conflitto di attribuzioni viene giudicato ammissibile dalla Corte costituzionale nell'ordinanza n. 40 del 2015 e infine fondato nel merito con la sentenza qui annotata, n. 52 del 2016⁹.

2. Sulla qualifica di confessione religiosa

Alcune considerazioni preliminari sulla qualifica di confessione religiosa appaiono necessarie per un corretto inquadramento della vicenda: se è vero, infatti, che la stessa ruota intorno alla configurabilità di una pretesa sindacabile (in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo) all'avvio del negoziato preordinato al conseguimento di un'intesa ai sensi dell'art. 8 Cost., parte significativa della dottrina ha subordinato tale obbligo all'effettiva attribuzione della qualifica di confessione religiosa alla parte istante¹⁰ (del resto la stessa Cassazione nella sentenza che ha dato luogo al conflitto di attribuzioni, aveva sposato questa idea¹¹). Questo sarebbe, infatti, "il crinale apocalittico della questione"¹² che ci obbliga ad una disamina del concetto di confessione religiosa.

Tale locuzione, che risale al periodo della riforma protestante, non aveva precedenti giuridici prima del suo uso nella Costituzione del 1948; non risultano dal dibattito costituente le ragioni di questa scelta, tuttavia, all'epoca, il problema di cosa potesse definirsi confessione religiosa non si doveva porre, a causa del ristretto numero di gruppi religiosi conosciuti¹³. Diversa è la situazione odierna, in cui il diffondersi di nuovi movimenti religiosi e i cambiamenti della società pongono il giurista, che non è in questo confortato da alcuna norma con carattere definitorio¹⁴, davanti a grossi

⁹ La sentenza è già stata commentata dalla più attenta dottrina: A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero la 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; 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, n. 6/2016; I. NICOTRA, *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in www.federalismi.it, n. 8/2016; 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; 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; 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; R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁰ Pena sarebbe altrimenti l'assoggettamento a scelte politiche "istituzionali" la qualifica stessa di confessione religiosa. Cfr., tra gli altri, A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 4; F. CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, n. 2/2002, 233; E. ROSSI, *Le "confessioni religiose"*, cit., 14. *Contra*, C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, 226; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, 96, il quale, pur prediligendo il criterio di autoreferenzialità per la qualifica di confessione religiosa, ritiene che da esso non discenda "il riconoscimento del diritto di stipulare intese, che lo Stato rimarrà libero di valutare sul piano dell'opportunità".

¹¹ Corte di Cassazione, sezioni unite civili, sentenza del 28 giugno 2013, n. 16305.

¹² Così lo definisce N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014, 2.

¹³ Tenere presente che il costituente conoscesse un ristretto numero di religioni non vale, tuttavia, a dimostrare che intendesse dare un'interpretazione restrittiva del termine "confessione". Lo fa notare N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 32 ss.

¹⁴ Invero, il d.lgs. 251 del 2007, all'art. 8, ha introdotto una definizione di religione particolarmente ampia, comprensiva delle convinzioni "non teiste e ateiste". Si tratta però di una definizione specificamente indirizzata ad

interrogativi.

Vengono in soccorso, dunque, la dottrina e la giurisprudenza¹⁵, in particolare quella costituzionale. Comunemente si distingue nelle confessioni religiose l'elemento materiale dell'organizzazione, che deve sussistere, seppure anche minima¹⁶, e l'elemento ideale della comunanza di fede. In particolare sui criteri atti a valutare la presenza dell'elemento ideale, la dottrina si è pronunciata; i criteri di qualificazione proposti sono stati sostanzialmente tre: il criterio teologico del rapporto col trascendente¹⁷, il criterio sociologico della comune considerazione¹⁸ e il criterio dell'autoreferenzialità¹⁹.

Il primo di tali criteri si sviluppa a partire dall'aggettivo "religioso" che, pur potendo sembrare un ottimo canone discretivo rispetto a fenomeni associativi di altro genere, mostra i suoi limiti proprio nella polivalenza del significato di "religione". Così, il rapporto con la divinità, che storicamente ha caratterizzato le religioni, non è presente in culti di antica tradizione quali, ad esempio, il buddismo e il confucianesimo²⁰.

Il criterio sociologico fa riferimento al concetto sociale di confessione religiosa, supponendo che sia abbastanza chiaro all'opinione pubblica cosa sia confessione religiosa e cosa non lo sia; tuttavia, se ciò poteva essere vero in passato, risulta estremamente più difficile con il sorgere di nuove confessioni, spesso al confine con movimenti filosofici o psicologici.

Infine, vi sarebbe il criterio dell'autoreferenzialità secondo il quale sarebbe confessione religiosa quella che tale si qualifica, con una sorta di autolegittimazione, per la quale lo Stato potrebbe solo prenderne atto²¹. Proprio dalla critica di quest'ultimo criterio, secondo la quale, in taluni campi, il ricorso al metro dell'autoreferenzialità potrebbe rendere la formazione sociale autrice dei propri privilegi (al fine di godere dei benefici fiscali e finanziari riservati alle confessioni religiose, ad esempio²²), sorge la c.d. prospettiva funzionalista. Secondo tale visione, sarebbe fuorviante l'obiettivo di trovare un'unica nozione di confessione religiosa, ma si dovrebbero ricercare tante definizioni, quanti i diversi fini perseguiti da ciascuna norma²³.

Nell'ambito di questo dibattito dottrinale, si è inserita la Corte costituzionale con la sentenza n. 467 del 1992, affermando che le associazioni religiose che non siano già state riconosciute come

identificare la religione quale motivo di persecuzione al fine di riconoscere lo *status* di rifugiato.

¹⁵ Chiarisce i limiti del controllo giurisdizionale in materia A. GUAZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Milano, 2001.

¹⁶ Per una disamina dell'elemento materiale, oltre che di quello ideale si veda F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna, Roma, 1975, 385 ss.

¹⁷ Criterio sostenuto, tra gli altri, da A. RAVÀ, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Milano, 1959, 97 ss.

¹⁸ Si veda D. BARILLARO, *Considerazioni preliminari sulle confessioni religiose diverse dalla cattolica*, Milano, 1968, 120 ss.

¹⁹ Sostenuto da N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 77 ss.

²⁰ I limiti di una tale impostazione sono apparsi chiaramente con il caso Scientology. Si veda G. CASUSCELLI, *Ancora sulla nozione di "confessione religiosa": il caso di Scientology*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 820 ss.

²¹ In tal senso, l'intesa con le comunità ebraiche è stata conclusa solo in quanto le stesse hanno deciso, al preciso scopo di stipulare l'intesa con lo Stato, di accettare la qualifica di confessione religiosa. Si veda R. BERTOLINO, *Ebraismo italiano e l'intesa con lo Stato*, in R. COPPOLA (a cura di), *Il nuovo accordo tra Italia e Santa Sede*, Milano, 1987, 557 ss.

²² Come si vedrà *infra*, è stata proprio la Corte costituzionale, nella sentenza n. 467/2002, ad affermare che non è possibile che un'associazione sia "arbitra della propria tassabilità".

²³ Proposta da B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008, 33 ss. L'Autrice individua in particolare quattro diversi ambiti, seppure al solo scopo esemplificativo: la libertà di culto, la stipula delle intese, la materia fiscale e finanziaria, il diritto penale.

confessioni, a seguito della conclusione di un'intesa o della superstite l. 1159 del 1929 sui culti ammessi, dovranno dimostrare la caratteristica religiosa della loro associazione sulla base della natura dell'ente e dell'attività esercitata, escludendo il ricorso al criterio dell'autoreferenzialità ai fini del godimento delle agevolazioni fiscali. Con la successiva sentenza n. 195 del 1993, la Consulta ha precisato 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"²⁴. Tali criteri si ritiene debbano leggersi in concorrenza e non alternativamente, per evitare che la valutazione sia lasciata interamente allo Stato, o che si abbia un ritorno del metodo autoreferenziale, o ancora, di quello sociologico. Infine, con la sentenza n. 346 del 2002 la Corte ha confermato questi elementi qualificativi, ribadendo che l'aver già concluso un'intesa non è l'unico fattore da prendere in considerazione.

A questo punto, è necessario tentare di verificare se la qualifica di confessione religiosa possa applicarsi all'UAAR, operazione che ha impegnato il TAR Lazio a seguito della pronuncia della Corte di Cassazione che dichiarava la sindacabilità della decisione del Governo. Il TAR ha preso atto che l'esecutivo si era attenuto al parere dell'Avvocatura Generale, la quale aveva definito confessione religiosa "un fatto di fede rivolto al divino vissuto in comune tra più persone che lo rendono manifesto nella società tramite una propria particolare struttura istituzionale". Si è visto, tuttavia, come il criterio del rapporto con la divinità non sia soddisfacente e come, del resto, in passato, non sia stato ritenuto essenziale ai fini della stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.²⁵. Il TAR però ha fatto un passo ulteriore rispetto al ragionamento dell'Avvocatura Generale, giustificando la decisione del Governo alla luce di due dei criteri suggeriti dalla Corte costituzionale: la comune considerazione, riferendosi al "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 divino"²⁶ e lo statuto della confessione istante che si autodefinisce "organizzazione filosofica non confessionale"²⁷, 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"²⁸.

Anche alla luce dei criteri proposti dalla Corte costituzionale, in effetti, la natura di confessione religiosa dell'UAAR sembrerebbe quindi da escludere²⁹; il che porta a ritenere che, alla luce di tali criteri, la libertà negativa di religione non trovi spazio nell'ambito delle formazioni dell'art. 8 Cost., ma debba considerarsi limitata alla libertà di coscienza individuale prevista dall'art. 19 Cost. (riconosciuta dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 117 del 1979) o alla libertà di manifestazione del pensiero di cui all'art. 21 Cost. Se, come sembra, così fosse, potremmo trovarci di fronte ad un limite della nostra Costituzione, in controtendenza rispetto a quanto previsto a livello

²⁴ Corte costituzionale, sentenza del 27 aprile 1993, n. 195, punto 5 del considerato in diritto.

²⁵ L'Unione Buddhista Italiana, che storicamente non conosce divinità, ha, difatti, concluso un'intesa con lo Stato italiano il 4 aprile 2007, che è stata approvata con l. 246 del 2012.

²⁶ TAR Lazio, sentenza del 3 luglio 2014, n. 7068, punto 4.4 del Considerato in diritto.

²⁷ Statuto dell'UAAR, art. 1, comma 3.

²⁸ Citata dal TAR Lazio come facente parte dello Statuto dell'UAAR. Queste parole si ritrovano invero nella Dichiarazione sulla natura dell'UAAR e tra le tesi dell'UAAR. Lo Statuto (art. 3, comma 1, lettera d) dichiara in maniera analoga tra i suoi propositi quello di: "promuovere la valorizzazione sociale e culturale delle concezioni del mondo razionali e non religiose, con particolare riguardo alle filosofie atee e agnostiche".

²⁹ Afferma che "l'idea che la libertà negativa di religione possa dar luogo a confessioni in modo speculare a quella positiva non trova conferme se messa alla prova dei criteri elaborati dalla giurisprudenza italiana", G. DI COSIMO, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 8.

europeo, sia da alcune Costituzioni nazionali (il *Grundgesetz* tedesco, ad esempio, all'art. 140, equipara lo *status* delle organizzazioni filosofiche a quello delle comunità religiose), che dallo stesso Trattato di Lisbona³⁰.

3. La sentenza

La questione giuridica oggetto del presente conflitto di attribuzioni verte sulla sindacabilità da parte dei giudici comuni del rifiuto del Governo di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa, ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione. Alla luce della natura delle intese, la Corte costituzionale si chiede, pertanto, se esista una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative, e, nel fare ciò, delinea diverse questioni di interesse.

Ripercorriamo, dunque, il ragionamento della Corte a partire proprio dal significato che le intese assumono nel nostro ordinamento: è indubbio che l'art. 8, comma 3, avesse, nella mente del Costituente, l'intento di estendere alle confessioni non cattoliche il metodo della bilateralità, alla luce dell'esistenza dei Patti lateranensi³¹. Tale bilateralità doveva, da un lato, permettere il riconoscimento delle esigenze specifiche di ciascuna confessione religiosa (sebbene sia invalsa nella prassi la tendenza all'uniformità dei contenuti delle intese), dall'altro, evitare che lo Stato potesse, unilateralmente, introdurre delle norme suscettibili di porsi in contrasto con la volontà dei fedeli e, dunque, essere discriminatorie³². La Corte costituzionale continua, poi, il ragionamento relativo alla natura delle intese, richiamando la propria giurisprudenza e affermando che l'eguale libertà delle confessioni religiose, prevista dal comma 1 dell'art. 8, è garantita a prescindere dalla conclusione delle intese. È chiaro: lo strumento delle intese non può porsi come requisito di accesso alla libertà religiosa prevista dagli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione³³. Tuttavia, e qui la Corte fa un passo successivo, esso non è "disposizione procedurale meramente servente dei – e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di

³⁰ Si richiama in particolare l'art. 17 TFUE che (per la prima volta rispetto alla Carta di Nizza e alla CEDU) afferma l'equiparazione delle organizzazioni religiose e atee sia sotto l'aspetto del divieto di pregiudizio del rispettivo *status* goduto negli Stati membri, che mantenendo con entrambe "un dialogo aperto, trasparente e regolare". Per un approfondimento di tale aspetto si veda M. CROCE, *I non credenti*, in www.forumcostituzionale.it; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Un'intesa per gli atei?*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1-2/2013, 11 ss; N. COLAIANNI, *Religioni e ateismi: una complexio oppositorum alla base del neo-separatismo europeo*, in www.statoechiese.it. Sul fenomeno dell'ateismo v. N. COLAIANNI, *Ateismo de combat*, cit.

³¹ Nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, già nella prima seduta di discussione di quello che sarebbe in seguito diventato l'art. 8, del 19 novembre 1946, l'on. Dossetti delineava il problema nei seguenti termini: "Da un lato il principio della libertà piena, completa, delle diverse confessioni religiose; dall'altro il principio della necessaria bilateralità della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa".

³² Durante i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, nella seduta del 25 marzo 1947, l'on. Pajetta affermava: "Ora, pare a noi che la necessità della richiesta non si debba riferire alle intese, ma debba riferirsi invece alla stessa legge che, per essere di tipo concordatario, deve essere richiesta e accettata dalle parti. Diciamo questo non soltanto perché non intendiamo che lo Stato possa ingerirsi e intervenire con la legge anche contro la volontà dei fedeli, ma perché ci sono comunità religiose che non intendono che sia fatta una legge nei loro confronti, mentre altre non soltanto accettano, ma desiderano avere statuti giuridici riconosciuti dallo Stato. Proponiamo quindi che si dichiari che ci sarà la legge qualora sarà richiesta e che sempre – la conseguenza è naturale – quando ci sarà la legge, essa debba essere preceduta da un'intesa con la comunità religiosa alla quale si riferisce".

³³ Su questo aspetto la Corte costituzionale aveva avuto già modo di pronunciarsi con le sentenze n. 195 del 1993 e n. 346 del 2002, nelle quali aveva dichiarato l'illegittimità di alcune norme regionali che prevedevano la possibilità di concedere contributi solo a quelle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato fossero regolati per legge sulla base di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione, e, da ultimo ribadito nella sentenza n. 63 del 2016.

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 religiose³⁴. Tuttavia, una cosa è dire che l'aver concluso un'intesa o meno non può porsi come requisito discrezionale per l'accesso ad altre manifestazioni della libertà religiosa, altra è affermare non solo che il terzo comma dell'art. 8 non sia "meramente servente" dei primi due, ma che non sussista alcun legame tra il primo e il terzo comma³⁵, negando il rilievo centrale del criterio della "eguale libertà"³⁶. Un'interpretazione della bilateralità che non si richiami al principio di eguale libertà³⁷ rischia, infatti, di divenire fonte di odiosi privilegi³⁸, non tenendo a mente la finalità ultima che "è quella di pervenire ad uno svolgimento il più ampio e completo possibile di tutte le estrinsecazioni della libertà religiosa"³⁹. Solo nell'ottica di una lettura sistematica della Carta fondamentale, *magis ut valeat*, e quindi di un principio di bilateralità al servizio della "coppia assiologica fondamentale"⁴⁰, libertà e uguaglianza, è possibile, a parere di chi scrive, trarre una lettura soddisfacente del sistema costituzionale, nell'ottica della coordinazione e non del conflitto⁴¹.

A questo punto, la Corte costituzionale ritiene necessario verificare se sia configurabile nel nostro ordinamento una pretesa giuridicamente tutelata all'avvio delle trattative⁴² e si discosta dalla Cassazione affermando che per fare ciò non è secondario verificare l'esistenza di una pretesa

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 10 marzo 2016, punto 5.1 del considerato in diritto. È d'accordo con la Consulta A. PIN, *L'inevitabile caratura politica*, cit., 4, il quale sostiene che "se si accedesse invece a questa lettura strumentale del comma 3, si deprimerebbe la tutela della libertà religiosa dei gruppi senza intesa, subordinandola alla conclusione di un patto. [...] La Consulta sembra, in un certo senso, rilanciare la libertà religiosa al di fuori del perimetro delle intese, che avevano quasi totalmente assorbito il suo sviluppo".

³⁵ È stato, invece, affermato in dottrina come uguaglianza e bilateralità stiano in un rapporto di "reciproca funzionalità": B. RANDAZZO, *Art. 8*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, 201.

³⁶ Il quale era stato affermato dalla dottrina già a partire dagli anni Settanta, che lo considerava "regola fondamentale del diritto italiano ecclesiastico che presiede e coordina l'intera legislazione, costituzionale e ordinaria". G. CASUSCELLI, *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Milano, 1974, 146 ss.; nonché, più di recente, 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*, Salerno, 1993, 100 ss.

³⁷ Sulla cui funzione cfr. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 197 ss.

³⁸ Si veda A. GUAZZAROTTI, *L'«inammissibile» eguaglianza. Diritto ecclesiastico e tecniche legislative di privilegio*, in *Giur. cost.*, 1996, 1644 ss, e L. D'ANDREA, *Eguale libertà*, cit., 672.

³⁹ S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VI, Torino, 1991, 463.

⁴⁰ L'espressione è di A. RUGGERI, da ultimo in *Linguaggio del legislatore e linguaggio dei giudici, a garanzia dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org. Sul punto cfr. la riflessione di G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma, Bari, 2009.

⁴¹ Cfr. S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., 463 ss. In questo senso si era pronunciata la Corte di Cassazione, nella sentenza che ha dato vita al conflitto, sostenendo che "anche se l'assenza di una intesa con lo Stato non impedisce di professare liberamente il credo religioso, è in funzione dell'attuazione della eguale libertà religiosa che la Costituzione prevede che normalmente laicità e pluralismo siano realizzati e temperati anche tramite il sistema delle intese stipulate con le rappresentanze delle confessioni religiose".

⁴² Questione che la Corte aveva già parzialmente affrontato nella sentenza n. 346 del 2002 ove, incidentalmente, aveva affermato che "la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate (le quali potrebbero anche non voler ricorrere ad esse, avvalendosi solo del generale regime di libertà e delle regole comuni stabilite dalle leggi), ma anche, per altro verso, al consenso prima del Governo – che non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa – e poi del Parlamento, cui spetta deliberare le leggi che, sulla base delle intese, regolano i rapporti delle confessioni religiose con lo Stato".

azionabile in giudizio alla conclusione delle stesse⁴³. Ritiene la Consulta che tale pretesa non possa esistere per “ragioni istituzionali e costituzionali”: innanzitutto perché se il Governo avesse un obbligo di avvio delle trattative, non sarebbe rispettato il metodo della bilateralità, che richiede la concorde volontà delle parti. È semplice, tuttavia, obiettare che, pur non mettendo in dubbio che tale concorde volontà sia necessaria alla conclusione dell’intesa, pare essere restrittiva l’interpretazione della Corte secondo cui l’esistenza di un obbligo del Governo al solo avvio delle trattative “inserirebbe un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità”⁴⁴. Una lettura della bilateralità rispettosa dei principi di libertà e uguaglianza delle confessioni religiose potrebbe trovarsi, a mio parere, infatti, proprio nel compromesso per cui l’esecutivo debba accogliere la richiesta della confessione religiosa (beninteso, sola ogni qual volta questa possa definirsi tale), salva la possibilità di non giungere ad un accordo finale.

In secondo luogo, continua la Corte costituzionale, una pretesa qualificata all’avvio delle trattative non potrebbe sussistere proprio perché non sarebbe configurabile una pretesa soggettiva alla conclusione positiva delle stesse. Ciò dipenderebbe dalla caratteristica del procedimento di avere uno scopo unitario per cui sarebbe contraddittorio, secondo la Corte, configurare un obbligo all’avvio delle trattative laddove non può esistere un diritto all’intesa come risultato finale del procedimento stesso. Tale soluzione sembra richiamarsi all’argomentazione del Governo che, nel proprio ricorso, aveva sostenuto la non sindacabilità in giudizio dell’avvio delle trattative affermando che le intese si inserirebbero, come presupposto, nell’*iter* legislativo finalizzato all’approvazione della legge regolatrice dei rapporti tra Stato e confessione religiosa e, pertanto, parteciperebbero della stessa natura di atto politico libero che connota il procedimento legislativo. Che le intese costituiscano una fase prodromica ma facente parte dell’*iter* legislativo non è, tuttavia, pacifico in dottrina⁴⁵, poiché questo inizierebbe con la fase dell’iniziativa e, con esso, anche l’area dell’insindacabilità. Peraltro, anche tra coloro che ritengono, similmente alla Consulta, che l’avvio delle trattative impegni la discrezionalità politica del Governo, vi è chi esclude che le intese possano essere considerate atti preparatori interni al procedimento legislativo⁴⁶ e tale aspetto della sentenza è stato già criticato dalla più attenta dottrina⁴⁷.

Infine, dice la Corte costituzionale, una pretesa all’avvio delle trattative non è possibile, perché si tratta di una scelta che impegna la discrezionalità politica del Governo, che potrebbe dipendere dalla mutevolezza dei rapporti politici interni ed internazionali, della quale l’esecutivo risponderebbe soltanto attraverso la responsabilità politica⁴⁸. Sostanzialmente dunque la Corte si

⁴³ La Corte di Cassazione aveva, invece, affermato, in chiusura del proprio ragionamento, che la stessa “non deve e non vuole pronunciarsi sulla esistenza di un diritto alla chiusura della trattativa o all’esercizio dell’azione legislativa: esula dall’ambito decisionale che è qui configurato”.

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 10 marzo 2016, punto 5.2 del considerato in diritto.

⁴⁵ In V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, V ed., vol. II, Padova 1984, 214, si legge che “le previe ‘intese’ che condizionano la validità delle leggi previste nell’art. 8 stanno fuori del procedimento legislativo anche se largamente inteso”; similmente, L. PALADIN, *Manuale di diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998. *Contra* S. LANDOLFI, *L’intesa tra Stato e culto acattolico. Contributo alla teoria delle «fonti» del diritto ecclesiastico italiano*, Napoli, 1962, 54 ss.; N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 177 ss., per cui l’intesa va ridotta ad atto preparatorio della legge; F. BERTOLINI, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell’intesa con la Confessione religiosa?*, in www.forumcostituzionale.it, il quale afferma di non comprendere “perché la relativa articolazione procedimentale non debba anch’essa partecipare della medesima natura di atto libero, che connota ogni fase del conseguente procedimento di formazione della legge”.

⁴⁶ F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, cit., 428.

⁴⁷ A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 6.

⁴⁸ Ecco dunque il richiamo alle ragioni istituzionali che secondo A. Poggi servirebbero a bilanciare “l’aspirazione “costituzionale” all’affermazione del pluralismo religioso”: A. POGGI, *Una sentenza “preventiva”*, cit. 10.

rifà alla categoria dell'atto politico, pur non soffermandosi sulla sua nozione come avevano fatto il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione⁴⁹, per escludere la sindacabilità della decisione del Governo⁵⁰. L'esecutivo sarebbe dunque chiamato a valutare le intese sotto il profilo dell'opportunità politica non solo relativamente al loro contenuto, ma, ancor prima che vengano intavolate le trattative, rispetto al soggetto istante, con buona pace dell'uguaglianza tra le confessioni religiose. Unico limite di tale ampia discrezionalità risiederebbe nei principi costituzionali, afferma la Corte, e ciò poiché non esisterebbe una disciplina normativa recante una regolazione del procedimento di stipulazione delle intese⁵¹; se vi fosse, infatti, anche il Governo sarebbe sottoposto al principio di legalità. La Consulta, dunque, ammette che vi siano dei limiti in tale valutazione di opportunità politica ma non ritiene che gli altri principi costituzionali, quali il pluralismo culturale e confessionale⁵² e il principio di laicità⁵³, debbano essere sottoposti a bilanciamento, e dunque porsi come limiti al principio di bilateralità e alla funzione di indirizzo politico. D'altra parte la mancanza di una disciplina *ad hoc* non precluderebbe, come si è fatto notare⁵⁴, l'applicabilità della disciplina generale del procedimento (l. 241 del 1990) e dei principi generali del diritto amministrativo⁵⁵. Basterebbe, dunque, a garanzia di quelli che la stessa Corte costituzionale definisce “delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.”⁵⁶, la possibilità

⁴⁹ Il Consiglio di Stato aveva utilizzato la teoria del Guicciardi (rivista alla luce dell'art. 113 Cost.), secondo la quale gli atti politici sono provvisti di un requisito soggettivo (la provenienza da un organo di vertice della pubblica amministrazione) ed uno oggettivo (riconducibilità dell'atto alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri), sostenendo qui l'assenza di tale secondo requisito e concludendo che la scelta in ordine all'avvio delle trattative sia ristretta alla valutazione sulla qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, valutazione che attiene alla discrezionalità tecnica, come tale sindacabile. La Corte di Cassazione confermava l'argomentazione del Consiglio di Stato aggiungendo che è proprio la sussistenza in capo al richiedente l'intesa di un interesse protetto giustiziabile che impedisce che si tratti di atto politico insindacabile.

⁵⁰ Sembrerebbe d'accordo con la Corte F. FINOCCHIARO, *Art. 8*, cit., 420, secondo il quale “l'applicazione della norma costituzionale qui esaminata non rientra nella sfera di competenza di alcuna delle ripartizioni burocratiche dell'amministrazione, bensì nella competenza politica del Governo, chiamato a valutare le intese non sotto il profilo della conformità a preesistenti regole giuridiche o di buona amministrazione, bensì sotto il profilo dell'opportunità politica e del rispetto della Costituzione”.

⁵¹ Invero, il legislatore tenta di approvare una disciplina recante *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui “culti ammessi”*, sin dal 1990, ma la stessa si trova ancora allo stadio di proposta di legge. V. A. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia un percorso incompiuto*, Roma, 2013.

⁵² Afferma L. D'ANDREA, *Eguale libertà*, cit., 668, che “negli ordinamenti costituzionali l'unità del sistema non può che configurarsi fisiologicamente, ordinariamente, quale sintesi equilibrata (vale a dire ragionevole) delle pluralistiche istanze nelle diverse fattispecie coinvolte: in linea di principio l'unità non può darsi contro (e neppure malgrado), ma attraverso le manifestazioni del pluralismo”.

⁵³ S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, cit., 458, sottolinea che “la nota della laicità proprio perché è un tratto non solo formale ma anche sostanziale dell'ordinamento, non si manifesta esclusivamente nel principio della distinzione o delimitazione degli ordini, ma si collega altresì con le coordinate della libertà e dell'uguaglianza (artt. 3, 19 e 20, Cost.). A loro volta, i valori che si esprimono in questi principi presiedono alla disciplina di ogni estrinsecazione di credenza religiosa; e si condensano, quanto al microsistema imperniato sulla rilevanza tipica delle autonomie confessionali e sulla garanzia di ogni forma di sentire religioso attorno al principio di 'eguale libertà' (art. 8, 1° co., Cost.), cioè al canone assiologico fondamentale, posto a regola dello sviluppo delle varie esperienze di fede e della loro osmosi con tutte le altre libertà (di religione e non)”.

Per una ricostruzione del principio di laicità come principio supremo e parametro di costituzionalità, si veda Corte costituzionale, sentenza n. 203 del 1989.

⁵⁴ F. CORVAJA, *Rimedi giuridici*, cit., 227 ss.

⁵⁵ Diversamente F. BERTOLINI, *Principio pattizio*, cit., 7, il quale sottolinea come manchi una disciplina attuativa dell'art. 8 Cost. che circoscriva le determinazioni del Governo e ponga dei vincoli di valutazione, e ritiene che l'unico vincolo sia quello dell'art. 8, comma 3, “di per se derogatorio dell'uguaglianza”.

⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 52 del 10 marzo 2016, punto 5.2 del considerato in diritto.

che il Governo sia chiamato a rispondere di fronte al Parlamento con le modalità della responsabilità politica⁵⁷. Sarebbe, appunto, un ragionevole bilanciamento degli interessi protetti dagli artt. 8 e 95 Cost. ad escludere la configurabilità di una pretesa all'avvio delle trattative.

Si sottolinea, infine, come conclusivamente, la Consulta si preoccupi di restringere la portata della propria pronuncia precisando che l'atto di diniego di avvio delle trattative non produce effetti ulteriori rispetto al mancato inizio del negoziato, in particolare rispetto al mancato riconoscimento dell'associazione istante come confessione religiosa in altri diversi contesti⁵⁸.

A prescindere dal tentativo apprezzabile di circoscriverne gli effetti, ricondurre il diniego del Governo di avviare le trattative tra le decisioni politiche non sindacabili espone le confessioni religiose al rischio di essere trattate in modo diseguale, non sulla base dei contenuti dell'intesa che potrebbero proporre, bensì sul mero presupposto di appartenere ad una determinata religione, e, dunque, in definitiva, sulla base di quello che potrebbe essere un pregiudizio ideologico non compatibile col principio di laicità. Sarebbe, dunque, stato più opportuno da parte della Corte costituzionale, alla luce di quanto evidenziato, decidere il conflitto nel senso della sindacabilità dell'atto del Governo, benché rientrante nella discrezionalità tecnica dello stesso.

4. Notazioni conclusive

Di fronte allo stato di cose delineato dalla pronuncia qui annotata, non ci si può che domandare quale soluzione adottare per ristabilire il corretto equilibrio dei principi costituzionali. Una proposta proveniente dalla dottrina sarebbe permettere alla confessione religiosa a cui sia stato opposto da parte del Governo un rifiuto di essere ammessa alle trattative con lo Stato di sollevare conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, nei confronti del Governo⁵⁹. Se indubbiamente va riconosciuto che ci si trovi in presenza di una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita, tale proposta incontra un ostacolo nella legittimazione ad essere parte di un conflitto, attribuita dalla l. 87 del 1953 agli organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, essendo la confessione religiosa un soggetto esterno allo Stato-apparato ed essendovi un precedente in tal senso solo nei confronti del comitato promotore del referendum⁶⁰. Alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale, tale soluzione appare poi ancor più di difficile attuazione⁶¹.

L'unica via percorribile, allora, sembrerebbe essere l'introduzione da parte del legislatore di una normativa generale sulla libertà religiosa, individuale e collettiva, attuativa del disposto

⁵⁷ P. BARILE, *Intervento*, in AA.VV., *La questione della tolleranza e le confessioni religiose*, Napoli, 1991, 95, afferma: "Non credo ci siano altri mezzi per criticare il Governo o per spingere il Governo a fare qualche cosa che non vuole fare. L'alternativa è solo la caduta del Governo stesso attraverso una mozione di sfiducia".

⁵⁸ Questa precisazione potrebbe essere letta a sostegno di quell'ottica funzionalista, proposta da una parte della dottrina, di cui si è parlato sopra.

⁵⁹ 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, 3928. In tal senso, secondo l'A. "lo strumento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato pare il solo in grado di «far breccia» in una fase politica ove non esistono che *comportamenti* dei soggetti coinvolti".

⁶⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 1978.

⁶¹ Lo stesso A. che la propone, del resto, afferma che se il grado di libertà con cui il Governo può gestire l'intera fase delle trattative è rimesso "al merito delle decisioni d'indirizzo politico, a partire dalla scelta del «contraente», è chiaro che a nulla varrà lo sforzo compiuto nel configurare la legittimazione (formale e sostanziale) delle confessioni al conflitto": A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 3936.

costituzionale, che potrebbe avere, tra le altre, la funzione di ancorare la valutazione del Governo a dei parametri normativi⁶². Del resto, un simile intervento legislativo avrebbe il pregio di riportare l'interpretazione dell'art. 8, comma 3, Cost., nell'alveo della *intentio auctoris*⁶³. La stessa Corte costituzionale, nella sentenza in commento, ha ipotizzato l'obbligatorietà dell'avvio delle trattative da parte del Governo nel caso in cui il legislatore introducesse dei canoni normativi idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore⁶⁴, e tale evenienza è stata auspicata da più parti in dottrina⁶⁵.

Del resto, una disciplina normativa in questo ambito avrebbe il merito di abrogare del tutto la legislazione fascista sui culti ammessi (l. 1159 del 1929) e potrebbe rendere di applicazione generale il c.d. diritto comune delle intese⁶⁶, così da regolare i rapporti con le confessioni prive di intese in base ai principi derivanti dalle intese già stipulate⁶⁷.

Certamente si tratta di un compito non semplice per il legislatore che necessita di grande riflessione, ma che, allo stesso tempo, appare necessario per il reale soddisfacimento dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose nel quadro delle garanzie costituzionali.

⁶² È stato notato come relegare la procedura per le intese “nella sfera esclusivamente politica equivale al paradosso per cui proprio il potere dal quale la Costituzione intendeva tutelare le minoranze religiose (l'asse Governo-Parlamento) resta il solo «arbitro» della garanzia in questione”: A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni*, cit., 3949.

⁶³ Nel corso dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, nella seduta del 25 marzo 1947, l'on. Ruini affermava: “il giudizio e la decisione se si debba o no provvedere con legge, non può essere rimesso alla rappresentanza della confessione: spetta logicamente e necessariamente allo Stato; che ha tuttavia il dovere di procedere, ove sia richiesto, a trattative con tali rappresentanze. Questo sembra il sistema, indubbiamente migliore fra tutti, che risponde al pensiero della Commissione. La sua applicazione potrà aver luogo con piena soddisfazione delle Chiese interessate”. Nello stesso senso è stato autorevolmente affermato come l'introduzione di una legge restituirebbe “alle Intese medesime la funzione costituzionalmente originaria ed autentica di trattamenti legittimamente diversificati”. S. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in www.statoechurch.it, n. 4/2014, 21.

⁶⁴ Nonostante ciò, A. PIN, *L'inevitabile caratura politica*, cit., 8, ritiene che “in realtà, la Corte sembra scoraggiare quest'ipotesi, proprio quando riconosce che una molteplicità di fattori, mutevoli per composizione e importanza, possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative”.

⁶⁵ G. ZAGREBELSKY, *Principi costituzionali*, cit., 115; C. CARDIA, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004, 29 ss.; G. CASUSCELLI, R. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 528 ss.; *contra*, F. ONIDA, *L'alternativa del diritto comune*, in V. PARLATO, G. B. VARNIER (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, 61 ss.; F. MODUGNO, R. D'ALESSIO, *Prefazione*, in AA. VV., *La questione della tolleranza*, cit., 7 ss.

⁶⁶ F. MARZANO, *Il diritto comune delle intese*, in AA. VV., *La questione della tolleranza*, cit., 134 ss.

⁶⁷ In dottrina è stata valutata anche l'opportunità di introdurre una definizione di ‘confessione religiosa’, così da non dilatare enormemente il margine di discrezionalità dell'esecutivo. Su ciò la dottrina non è concorde. La suggerisce E. ROSSI, *Le “confessioni religiose” possono essere atee?*, cit., 33, che ritiene che l'introduzione di una legge sia “non solo costituzionalmente possibile, ma fors'anche doverosa”. *Contra*, N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese*, cit., 72 ss.