

L'apertura delle trattative per la stipula di intese costituisce attività politica non sindacabile in sede giurisdizionale*

di Michele Pappone - Dottorando di ricerca in "Gestione e Innovazione delle risorse pubbliche" presso l'Università degli studi del Molise

ABSTRACT: The Italian Constitutional Court, through sentence no. 52/2016, resolves the conflict between State's branches, promoted by the Council of Ministers against the "Sezioni Unite" of the Supreme Court. The question arises from denial, by the Italian Government, to have negotiations for the conclusion of an agreement, under Art. 8 Cost., with the 'Union of Atheists and Agnostic Rationalistics (UAAR). By resolving this latter, the Constitutional Court addresses the question whether the denial to open negotiations for the conclusion of the aforementioned agreements can be disputed by the ordinary courts or whether it falls under the Government political discretion.

SOMMARIO: 1. Le origini della questione. – 2. La natura delle intese. – 3. Atti politici e discrezionalità politica. – 4. Azionabilità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa? – 5. Limiti e vincoli della discrezionalità politica. – 6. Conclusioni.

1. Le origini della questione

La sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016¹, dirimente il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato – promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri avverso la sentenza della Corte di Cassazione, SS.UU. n. 16305 del 2013 –, trae origine dal diniego di apertura delle trattative finalizzate all'eventuale stipula dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., da parte del Governo nei confronti dell'istanza presentata dall'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalistici (d'ora in seguito "UAAR")².

Sebbene non espressamente menzionato nella sentenza in commento, la vicenda prende inizio già nel 1996 allorquando l'UAAR si vede respingere una prima domanda di apertura delle trattative con nota del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio³. Segue il ricorso straordinario al Capo dello Stato, il quale annulla la predetta nota sul presupposto che la competenza ad emanare l'atto in

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

¹ Corte cost., 27 gennaio 2016, n. 52.

² L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, associazione italiana non riconosciuta di promozione sociale ed associazione filosofica non confessionale, si è costituita formalmente, con atto notarile, il 18 marzo 1991.

³ DAGL 1/2.5/4430/23.

questione spettava, invece, al Consiglio dei Ministri⁴. Ciononostante, l'Esecutivo respinge anche l'ulteriore richiesta avanzata nel 2003, motivando di non avviare le trattative alla conclusione dell'intesa giacché la professione di ateismo, affermata dall'UAAR, non consente la sua assimilazione ad una confessione religiosa. La delibera del Consiglio viene dunque impugnata dapprima dinanzi al TAR Lazio, il quale si dichiara incompetente a pronunciarsi in materia, sostenendo che la determinazione censurata avesse natura di atto politico non giustiziabile, e quindi non sindacabile in sede giudiziaria⁵. Avverso la pronuncia del giudice di prima istanza, l'associazione si rivolge poi al Consiglio di Stato, il quale, rovesciando l'esito del giudice *a quo*, afferma la giurisdizione del giudice amministrativo sulla considerazione che la scelta di non dare avvio alle trattative non abbia natura politica: le parti vengono così rimesse nuovamente dinanzi al giudice di primo grado⁶. Il Presidente del Consiglio nel 2013, in conformità all'orientamento del suo predecessore del 2003, promuove allora ricorso per Cassazione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Cost. Ciononostante, anche le sezioni unite respingono il predetto ricorso statuendo che «*l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale*»⁷. Non condividendo i principi affermati dal giudice di nomofilachia, viene sollevato dinanzi alla Corte costituzionale il conflitto di attribuzioni tra poteri nei confronti dei giudici di suprema istanza⁸.

È opportuno precisare, sin da subito, che la questione sottostante la risoluzione del conflitto anzidetto non risiede nel conferimento dello *status* di confessione religiosa in capo all'UAAR, bensì nel riconoscimento a favore dell'Esecutivo di una discrezionalità politica *tout court* nel dare avvio o meno alle trattative per la stipula delle intese⁹.

2. La natura delle intese

Il giudice delle leggi, nel riconoscere la fondatezza del ricorso di cui si discorre, prende le mosse dalla natura e dal significato che nel nostro ordinamento assume l'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 8 Cost., volta alla regolamentazione – attraverso l'emanazione di una apposita legge – dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. L'ordinamento costituzionale, difatti, prevede la possibilità per le c.d. “confessioni di minoranza”, quali soggetti costituzionali con capacità contrattuale nei confronti del Governo¹⁰, di disciplinare i rispettivi

⁴ Ricorso accolto, previo parere del Cons. St. n. 3048 del 1997.

⁵ TAR Lazio, sez. I, 5 novembre 2008, n. 12539.

⁶ Cons. St., sez. IV, 4 novembre 2011, n. 6083.

⁷ Cass., sez. un., 28 giugno 2013, n. 16305.

⁸ Il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Corte di Cassazione, è stato ritenuto ammissibile con ordinanza n. 40 del 25 febbraio 2015.

⁹ Prima del deposito della pronuncia in esame, v., *ex plurimis*, 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*, n.1/2015; G. PIACENTE, *Atti politici e tutela giurisdizionale. L'ultimo diritto*, in *Federalismi.it*, n.7/2015; A. FRANCESCO, *Le intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Il Diritto ecclesiastico*, n. 1-2/2013, 49 ss.; G. DI MUCCIO, *Atti politici e intese tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche: brevi note a Corte di cassazione, Sez. Unite civ.*, 28 giugno 2013, n. 16305, in *Federalismi.it*, n. 20/2013.

¹⁰ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Torino, 2005, 215.

rapporti con lo Stato mediante specifici accordi che prendono, per l'appunto, la denominazione di "intese".

Molto si è discusso in dottrina a proposito della natura giuridica di tali accordi e secondo un dato orientamento – condiviso da chi scrive – l'intesa rappresenterebbe un "contratto di diritto pubblico interno" intercorso tra due soggetti – lo Stato, da un lato, e le confessioni acattoliche, dall'altro – ai quali la Carta costituzionale espressamente fa riferimento¹¹.

Riguardo al procedimento che conduce alla stipula delle intese *de quibus*, le parti deputate al negoziato sono il Governo, nella veste del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. l), della legge n. 400 del 1988¹²), e le confessioni religiose qualora, ai sensi dell'art. 8, comma 2, Cost., presentino una determinata struttura istituzionale ed un'organizzazione interna. La fase delle trattative, quindi, è finalizzata alla presentazione ed alla conseguente valutazione del progetto di intesa proposto dalla confessione interessata.

Una volta raggiunto e firmato l'accordo, esso costituisce la base necessaria e sufficiente per il successivo disegno di legge di approvazione, il quale non potrà discostarsi in alcun modo dal testo approvato in sede di trattativa. Sotto questo profilo, difatti, rileva il c.d. "metodo della bilateralità" – richiamato altresì dalla Corte – in forza del quale il disegno di legge di approvazione dell'intesa può essere o meno respinto dal Parlamento, ma certamente non potrà essere emendato, e dunque risultare difforme rispetto all'accordo di cui sopra¹³. Come si evince, altresì, dalla sentenza in esame, le intese sono «*volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose, ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni, ovvero a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti della confessione religiosa*»¹⁴, ed il metodo della bilateralità tende ad evitare, per l'appunto, l'introduzione unilaterale e discriminatoria di una speciale regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni acattoliche che non tenga conto delle specifiche peculiarità appartenenti a ciascuna di esse.

Premesso ciò, il primo nodo da sciogliere al vaglio dei giudici della Consulta riguarda l'asserito legame tra la conclusione delle intese e le libertà di organizzazione e di azione di cui godono le confessioni religiose. Secondo la tesi avanzata dalla Corte di Cassazione, infatti, la mancata stipulazione di un'intesa sarebbe incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni acattoliche, dando luogo a discriminazioni tra confessioni che abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite intese e quelle prive di una simile regolamentazione. I giudici costituzionali, tuttavia, si preoccupano di precisare che l'eguale libertà di organizzazione e di azione è comunque garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 e dall'art. 19 Cost., a prescindere dal raggiungimento di un'intesa con lo Stato. Secondo la giurisprudenza della stessa Corte, infatti, il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose con riferimento alla presenza o

¹¹ In questo senso, v., *ex multis*, F. BOLOGNINI, *I rapporti tra Stato e confessioni religiose nell'art. 8 della Costituzione*, Milano, 1981, 145; S. LARICCIA, *Diritto ecclesiastico*, Padova, 1986, 372 s.; G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2000, 242. In senso contrario, F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2003, 55 ss., secondo il quale le intese costituirebbero convenzioni di diritto esterno.

¹² La norma, rubricata "Attribuzioni del Consiglio dei Ministri", prevede che «Sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei Ministri [...] gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione».

¹³ C. CARDIA, *op. cit.*, 217. L'A. richiama, altresì, parte della dottrina secondo cui la presentazione del disegno di legge di approvazione dell'intesa integra un vero e proprio obbligo costituzionale del Governo.

¹⁴ In senso conforme, v., *ex multis*, le richiamate sentenze Corte cost., 19 giugno 1997, n. 235 e Corte cost., 18 novembre 1958, n. 59.

meno di un'intesa con lo Stato, in quanto la stipulazione di questa non è condizione necessaria per godere dell'eguaglianza tra le confessioni¹⁵.

Sul punto, inoltre, è interessante osservare come in alcuni ordinamenti stranieri, in particolare in Austria, la disciplina delle confessioni religiose sia stata oggetto di censura anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁶, citata dalla stessa Corte costituzionale nella sua sentenza. La Corte di Strasburgo, nel caso di specie, ha accertato una violazione congiunta degli artt. 9 (libertà religiosa) e 14 (divieto di discriminazioni) della CEDU nonché dell'art. 1, prot. n. 1 (diritto di proprietà), da parte dell'ordinamento austriaco, il quale prevedeva due forme di pubblicizzazione delle confessioni religiose, distinguendo tra comunità religiose "riconosciute" (cui spetta il massimo grado di autonomia e di assenza di controlli statali) e comunità religiose meramente "registrate" (le quali ottengono una sola certificazione di qualità attinente alla loro dimensione religiosa). I giudici europei hanno così accertato che le comunità religiose registrate subivano un trattamento discriminatorio non ragionevolmente giustificato e proibito dalla Convenzione e, di conseguenza, hanno condannato lo Stato austriaco per violazione del dettato convenzionale. In chiave comparata, ancora, è singolare notare come alcuni Paesi (Francia e Olanda) adottino un sistema di pieno separatismo ove è assente il ricorso a forme di cooperazione normativa tra ordinamento statale e gruppi religiosi¹⁷.

3. Atti politici e discrezionalità politica

La seconda questione che scaturisce dal conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato concerne la natura o meno di atto politico del diniego governativo di avviare le trattative per la stipula di intese. Diametralmente opposte, al riguardo, appaiono le posizioni assunte dal Consiglio dei Ministri, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, e dal Consiglio di Stato unitamente alla Corte di Cassazione. Secondo il primo, infatti, tale provvedimento costituirebbe atto politico, sottratto come tale al sindacato in sede giudiziaria, a pena della lesione della sfera di attribuzioni costituzionali dello stesso Governo definite dagli artt. 8, comma 3, e 95 Cost. Dall'altra parte, invece, si afferma tale sindacabilità in quanto l'azionabilità della pretesa giuridica all'avvio delle trattative stesse sarebbe corollario dell'eguale libertà di cui godono tutte le confessioni religiose. In particolare, il Consiglio di Stato ravvisa un'ipotesi di atto squisitamente politico soltanto ove ricorrano due condizioni: a) quando l'atto proviene da un organo di vertice della Pubblica Amministrazione; b) quando l'atto riguarda la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri, nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione¹⁸. Sebbene venga soddisfatta, nel caso di specie, la prima condizione, ad avviso del giudice amministrativo mancherebbe la presenza di un'intesa oggettivamente definibile come atto politico nel senso sopradescritto.

¹⁵ Corte cost., 8 luglio 2002, n. 346; Corte cost., 13 novembre 2000, n. 508; Corte cost., 10 novembre 1997, n. 329; Corte cost., 19 aprile 1993, n. 195.

¹⁶ Corte EDU, 25 settembre 2012, *Jehovas Zeugen in Österreich c. Austria*.

¹⁷ Per ulteriori analisi comparate, cfr. N. COLAIANNI, D. GARCIA-PARDO, C. MIRABELLI, *Stato e confessioni religiose in Europa tra separazione e cooperazione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2009, 287 ss.; M. GONZALEZ, *Il regime giuridico delle confessioni religiose in America latina*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2007, 151 ss.

¹⁸ Cons. St., sez. IV, 4 novembre 2011, n. 6083; Cons. St., sez. V, 24 ottobre 2006, n. 209.

La Corte costituzionale sembra disattendere quest'ultima tesi, riconoscendo invece natura politica alla fase delle trattative per la stipula di intese ex art. 8, comma 1, Cost.¹⁹. La Corte, orbene, non utilizza mai la locuzione di “atto politico” bensì quella di “discrezionalità politica”: prescindendo dal dato letterale delle formule utilizzate, è importante evidenziare la distinzione che intercorre tra la stipulazione di un'intesa con una confessione religiosa, la quale, ad avviso della Corte, rappresenta un fatto politico e dunque di prerogativa esclusiva del Governo, e l'intesa in sé considerata, la quale non costituisce affatto un atto politico, bensì rappresenta il presupposto o la condizione di legittimità costituzionale che permette l'avvio del procedimento legislativo in materia di rapporti con le confessioni religiose²⁰.

4. Azionabilità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa?

Dalla questione innanzi esposta discende, invero, quella relativa all'esistenza di una pretesa giuridica all'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa e correlativamente se lo Stato sia obbligato ad avviare la fase delle negoziazioni per effetto della semplice presentazione dell'istanza ex art. 8, comma 3, Cost. La Corte, nel risolvere la *subiecta quaestio*, prende le mosse non già dalla natura “politica” della fase delle trattative – nel senso sopradescritto – piuttosto da “ragioni istituzionali e costituzionali” che ostano alla configurabilità di una pretesa azionabile in giudizio all'avvio delle trattative.

In primo luogo, alla configurabilità di una simile pretesa è ostativo il “metodo della bilateralità” sancito dal terzo comma dell'art. 8 Cost. Si è già avuto modo di accennare, infatti, come detto “metodo” sia finalizzato ad evitare l'ingresso di discipline unilaterali in materia. Da ciò si ricava il divieto d'intervento da parte di terzi elementi, come quello dell'organo giudiziario ai fini dell'esecuzione coattiva del presunto diritto d'avvio delle trattative giacché esso, ad avviso della Corte, rischia di porsi in maniera dissonante con il metodo della bilateralità ricavabile dalla stessa norma costituzionale.

In secondo luogo, rileva l'assenza di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva delle trattative. Se è vero, infatti, che non vi è alcun obbligo per il Governo di concludere positivamente le trattative mediante il raggiungimento di un'intesa con la confessione acattolica richiedente, specularmente non si può pretendere un obbligo giustiziabile di avvio delle sole trattative. La Corte, difatti, s'interroga circa l'opportunità di «*imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione*». L'unico obbligo, al contrario, che può essere imputato in capo al Governo sarebbe quello di presentare il disegno di legge all'Assemblea legislativa in caso di raggiungimento di una intesa²¹.

A sostegno, inoltre, della non azionabilità della pretesa all'avvio delle trattative risiede la considerazione che spetta al Governo individuare i soggetti ammessi alla procedura negoziale di cui si discorre. Tale individuazione, in particolare, ben può tener conto delle diverse ragioni – a volte

¹⁹ Sulla distinzione tra attività amministrativa e attività politica, v. *ex multis*, F. CARINGELLA, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2016, 1092 ss. Sulla nozione di “atto politico”, invece, cfr., *ex multis*, A. QUARANTA, V. LOPILATO, *Il processo amministrativo*, Milano, 2011, 93 ss.; D. VAIANO, *Gli atti politici*, in *Codice della giustizia amministrativa*, Milano, 2005, 207.

²⁰ Cfr., in tal senso, anche G. BARBERINI, *op. cit.*, 241.

²¹ Corte cost., 18 novembre 1958, n. 59. A sostegno di tale obbligo, cfr., *ex multis*, S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VI, Torino, 1991, 476.

anche di carattere prudenziale – derivanti dalla mutevole e imprevedibile realtà dei rapporti politici interni ed internazionali, che ben possono indurre l'Esecutivo a ritenere, in un determinato momento, non opportuno concedere l'avvio delle trattative all'associazione richiedente. Si pensi, ad esempio, all'ipotesi in cui la richiesta di addivenire ad una intesa pervenga da parte di associazioni che si autoproclamano come confessioni religiose quali quella sunnita o sciita.

La questione dell'azionabilità di tale atto, inoltre, era già stata affrontata dalla stessa Corte ove essa ebbe modo di statuire che il Governo «*non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa*»²². Spetta, quindi, al Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2, comma 3, lett. l) della legge n. 400 del 1988, valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione religiosa e l'eventuale decisione assunta al riguardo non potrà essere valutata in sede giurisdizionale. Permane, ad ogni modo, la responsabilità politica dell'Esecutivo, giacché la forma di governo parlamentare italiana attribuisce al Parlamento il controllo, derivante dal c.d. "rapporto di fiducia", nei confronti dell'operato del Governo.

5. Limiti e vincoli della discrezionalità politica

La Corte costituzionale, nella parte finale della sentenza in commento, si è preoccupata anche di precisare che una valutazione circa l'apertura delle trattative per la stipula delle intese non equivale a individuare, a livello governativo, i caratteri che una confessione religiosa deve possedere per essere qualificata come tale. L'eventuale atto di diniego, infatti, non deve avere conseguenze negative ulteriori, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente. In assenza di una definizione normativa di "confessioni religiose", la natura di confessione religiosa ben può risultare da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri ovvero dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali²³.

Per effetto di ciò, si esclude che un atto governativo possa pretendere di individuare i caratteri necessari per qualificare un'associazione come "confessione religiosa". Laddove ciò dovesse accadere, con conseguente pregiudizio per la sfera giuridica dell'associazione, saranno esperibili gli strumenti di controllo giudiziario previsti dall'ordinamento.

Cionondimeno, pur non essendovi allo stato attuale una nozione unitaria di confessione religiosa, ci si domanda se, ragionando *a contrario*, la mera apertura delle trattative alla stipula delle intese di cui all'art. 8, comma 3, Cost., non equivalga essa stessa a riconoscere implicitamente natura di confessione religiosa all'associazione richiedente a prescindere dal buon esito dei negoziati.

²² Corte cost., 8 luglio 2002, n. 346. In senso conforme a tale orientamento, cfr. L. MUSSELLI, voce *Libertà religiosa e di coscienza*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Torino, 1994, 226; G. BARBERINI, *op. cit.*, 103; N. COLAIANNI, voce *Intese (diritto ecclesiastico)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, V, Milano, 2001, 715 s.

²³ Corte cost., 19 aprile 1993, n. 195; Corte cost., 15 novembre 1992, n. 467. Dottrina e giurisprudenza, invece, oscillano tra due posizioni opposte: da un lato vi è chi ritiene che sia necessaria una chiara strutturazione normativa e organizzativa (cfr. P. GISMONDI, *Lezioni di diritto ecclesiastico. Stato e confessioni religiose*, Milano, 1975, 98; P.A. D'AVACK, *Trattato di diritto ecclesiastico italiano, Parte generale*, Milano, 1978, 335); dall'altro, invece, si sostiene la tesi secondo cui sarebbe sufficiente rimettersi all'autonoma decisione di un gruppo di qualificarsi come confessione religiosa (cfr. B. RANDAZZO, Art. 8, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 199 ss.).

6. Conclusioni

Alla luce delle ragioni suesposte, la Corte costituzionale ha risolto il conflitto di attribuzione tra poteri dichiarando che non spettava alla Corte di Cassazione affermare la sindacabilità, in sede giurisdizionale, della delibera del Consiglio dei Ministri contenente il rifiuto di avviare le trattative per la stipulazione delle intese di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost. con l'UAAR. Trattasi, infatti, di atto rientrante nella "discrezionalità politica" dell'Esecutivo, ossia – utilizzando la locuzione di matrice statunitense – di una vera e propria "*political question*", la quale, come tale, non può essere oggetto di sindacato da parte del giudice comune in virtù del principio di separazione dei poteri dello Stato, salvo il rispetto dei limiti imposti dalla stessa carta costituzionale.

Restano, infine, alcuni elementi di criticità che meritano una riflessione conclusiva. Opinabile, *prima facie*, apparirebbe l'affermazione secondo cui il raggiungimento di un'intesa con lo Stato non determina alcuna discriminazione circa il potere di azione della confessione religiosa rispetto alle altre beneficiarie di simili accordi²⁴. Si potrebbe obiettare, infatti, la considerazione che la stipula di intese può, ad esempio, prevedere particolari regimi per gli edifici di culto ovvero conferire misure premiali che agevolano il godimento della libertà religiosa (prime tra tutte l'ammissione al riparto dei fondi dell'otto per mille). Tale ragionamento, tuttavia, deve tener conto, allo stesso tempo, del contenuto che un'intesa può avere: non soltanto misure premiali, ma anche misure limitative con la conseguenza che il bilanciamento di dette misure rovescia l'asserita convinzione che la stipula di intese possa essere elevata a condizione necessaria per l'esercizio del potere d'azione delle confessioni acattoliche.

In secondo luogo, apprezzando lo sforzo dei giudici della Consulta nell'evitare la dilatazione di "zone franche" rappresentate da provvedimenti sottratti a qualunque forma di controllo – avendo delimitato i perimetri entro i quali l'eventuale atto di diniego del Governo debba essere pronunciato – quale scenario si porrebbe ove il Governo negasse l'avvio delle trattative adducendo la carenza dei requisiti soggettivi o oggettivi del soggetto istante? Secondo alcune prime letture, tale provvedimento potrebbe pur sempre essere impugnato in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato *ex art. 134 Cost.*²⁵. Alternativamente, infatti, risulta difficile ipotizzare che la confessione interessata possa sollecitare il Parlamento affinché esso attivi gli strumenti di responsabilità politica conferiti dalla Carta costituzionale nei confronti del Governo poiché ben potrebbe l'organo legislativo rimanere inerte o addirittura acconsentire alle scelte politiche sottostanti il diniego all'avvio delle trattative per la stipula dell'intesa.

La sentenza in commento, infine, lascia ancora aperta la questione se sussista per il Governo, nominato a seguito di nuove elezioni politiche, l'obbligo di portare a termine i negoziati avviati dall'Esecutivo nella precedente legislatura, ovvero se vi sia un'automatica caducazione del disegno di legge d'approvazione dell'intesa eventualmente raggiunto. A sostegno di tale obbligo, secondo parte della dottrina, vi sarebbe il suo stesso fondamento costituzionale che imporrebbe al Governo di presentare il disegno di legge d'approvazione dell'intesa a prescindere dall'interruzione della

²⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *Federalismi.it*, 30 marzo 2016.

²⁵ 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 *Federalismi.it*, 20 aprile 2016.

legislatura, trasmettendosi così anche ai governi successivi²⁶. Secondo altra tesi, invece, l'intesa rappresenterebbe un atto di natura discrezionale dal contenuto politico, con la conseguenza che l'obbligo di completare l'*iter* necessario alla sua approvazione non potrebbe che ricadere esclusivamente sul Governo che ha deciso di sottoscriverla²⁷.

²⁶ C. CARDIA, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, 225.

²⁷ F. FINOCCHIARO, *op. cit.*, 134, richiamato a sua volta da A.S. MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2010, 38.