



diritto & religioni

Semestrale
Anno IX - n. 2-2014
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

18



LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno IX - n. 2-2014
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale
Diritto canonico
Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico
Sociologia delle religioni e teologia
Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci
A. Bettetini, G. Lo Castro
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,
A. Vincenzo
M. Jasonni, L. Musselli
G.J. Kaczyński, M. Pascali
R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa
Giurisprudenza e legislazione canonica
Giurisprudenza e legislazione civile

Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria
Giurisprudenza e legislazione internazionale
Giurisprudenza e legislazione penale
Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco
P. Stefani
L. Barbieri, Raffaele Santoro,
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali
S. Testa Bappenheim
V. Maiello
A. Guarino

Parte III

SETTORI

Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fucillo - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Confessioni religiose e UAAR: il diritto alla stipulazione di un'intesa ex art. 8 comma 3 Cost.

ILENIA GRASSO

1. *Premessa*

Una recente sentenza del TAR Lazio¹ ha risolto la complessa questione relativa alla legittimità della pretesa avanzata dall'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti² in ordine al riconoscimento del diritto alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8 c. 3 Cost.

Al fine di garantirne l'eguale libertà davanti alla legge, la norma costituzionale, come è noto, riconosce alle confessioni religiose diverse dalla cattolica il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, purchè non contrastanti con l'ordinamento giuridico italiano, e soprattutto consente che i loro rapporti con lo Stato siano regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

¹ Cfr. TAR Lazio, 3 luglio 2014, n. 7068, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

² L'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti è un'associazione di promozione sociale, con sede legale in Roma, costituita di fatto nel 1987 e legalmente, come associazione non riconosciuta ex artt. 36 e ss. c.c., il 18 marzo del 1991. Essa persegue i seguenti scopi generali: "tutelare i diritti civili degli atei e degli agnostici, a livello nazionale e locale, opponendosi a ogni tipo di discriminazione, giuridica e di fatto, nei loro confronti, attraverso iniziative legali e campagne di sensibilizzazione; contribuire all'affermazione concreta del supremo principio costituzionale della laicità dello Stato, delle scuole pubbliche e delle istituzioni, e ottenere il riconoscimento della piena uguaglianza di fronte alla legge di tutti i cittadini indipendentemente dalle loro convinzioni filosofiche e religiose. In particolare, pretendere l'abolizione di ogni privilegio accordato, di diritto o di fatto, a qualsiasi religione, in virtù dell'uguaglianza di fronte alla legge di religioni e associazioni filosofiche non confessionali; c. affermare, nel quadro di una concezione laica, razionale e areligiosa dell'esistenza, il diritto dei soggetti a compiere in autonomia le scelte relative alla sessualità e alla riproduzione, comprese quelle sulla interruzione volontaria della gravidanza; a stringere unioni familiari legalmente riconosciute, senza distinzioni di sesso, e a recedere dalle stesse; a determinarsi liberamente sulla propria fine vita; sostenere la libertà della ricerca scientifica, filosofica ed artistica; operare perché tali diritti e libertà trovino piena sanzione ed effettiva garanzia; d. promuovere la valorizzazione sociale e culturale delle concezioni del mondo razionali e non religiose, con particolare riguardo alle filosofie atee e agnostiche". Lo statuto dell'UAAR è consultabile in *www.uaar.it*.

La stipulazione dell'intesa presuppone, dunque, che sia preliminarmente risolta in termini positivi la questione relativa alla qualificabilità come confessione religiosa del soggetto richiedente.

Sul punto il Tar del Lazio si è pronunciato affermando la legittimità del rifiuto opposto dal Consiglio dei Ministri³ all'istanza di avvio delle procedure finalizzate alla stipula di una intesa, ex art. 8 c. 3 Cost., presentata dall'UAAR, così optando per la non assimilabilità dell'associazione stessa ad una confessione religiosa.

2. *La vicenda*

La decisione in esame rappresenta l'epilogo di una lunga e articolata vicenda giudiziaria, caratterizzata da rilevanti interventi del Consiglio di Stato e delle Sezioni unite della Corte di Cassazione per lo più riguardanti aspetti relativi al riparto di giurisdizione sulla materia, ma al tempo stesso con importanti ricadute sugli aspetti sostanziali della questione.

Come accennato, la fattispecie prende le mosse da un'istanza dell'UAAR, volta a dare avvio alle procedure occorrenti per la stipulazione di un'intesa ex art. 8 c. 3 Cost.⁴, in merito alla quale il Consiglio dei Ministri si è espresso negativamente, conformandosi, peraltro, al parere dell'Avvocatura dello Stato che ha escluso la natura di confessione religiosa dell'associazione in discorso.

³ La richiesta dell'associazione di avviare le trattative per la stipulazione di un'intesa è stata respinta con delibera del Consiglio dei Ministri del 27.11.2003 e con nota della Presidenza del Consiglio del 5 dicembre 2003, prot. USG/5140/03.I.6.7.

⁴ La competenza ad avviare le trattative, in vista della stipula di una intesa appartiene agli organi di direzione politica. Le confessioni interessate devono quindi rivolgersi al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale affida l'incarico di condurre le trattative con le rappresentanze delle Confessioni religiose al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Quando l'intesa non ha carattere generale, ma involge esclusivamente la competenza di un singolo dicastero, è previsto l'intervento del solo Ministro che ha la direzione del settore interessato. Le trattative vengono avviate solo con le Confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica, ai sensi della legge n. 1159 del 24 giugno 1929, previo parere favorevole del Consiglio di Stato. Il Sottosegretario si avvale della Commissione interministeriale per le intese con le Confessioni religiose (la quale ha il compito di preordinare gli studi e le linee operative per realizzarle) affinché la stessa predisponga una bozza di intesa unitamente alle delegazioni delle Confessioni religiose richiedenti. Su tale bozza di intesa esprime il proprio preliminare parere la Commissione consultiva per la libertà religiosa. Dopo la conclusione delle trattative, le intese, siglate dal Sottosegretario e dal rappresentante della confessione religiosa, sono sottoposte all'esame del Consiglio dei Ministri (art. 2 lett. l. legge n. 400 del 1988) ai fini dell'autorizzazione alla firma da parte del Presidente del Consiglio. Dopo la firma del Presidente del Consiglio e del Presidente della Confessione religiosa le intese sono trasmesse al Parlamento per la loro approvazione con legge. Sul procedimento per la stipulazione di un'intesa cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, a cura di ANDREA BETTETINI e GAETANO LO CASTRO, Zanichelli, Bologna, 2012, p. 132 e ss.

Quest'ultima, a fronte del rifiuto opposto, ha proposto ricorso dinanzi al giudice amministrativo.

La difesa erariale, costituitasi in giudizio, ha eccepito il difetto assoluto di giurisdizione ex art. 31 r.d. 1054 del 1924 (ora art. 7 c. p. a.) sostenendo la natura di atto politico, come tale insindacabile giurisdizionalmente, della deliberazione ministeriale⁵.

L'eccezione, in prima battuta, viene accolta dal Tar Lazio⁶, che dichiara inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione.

Avverso tale decisione, però, l'UAAR propone appello al Consiglio di Stato, che, con sentenza n. 6083 del 2011⁷, annulla la decisione del TAR, con rinvio al giudice di primo grado ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

La causa viene dunque riassunta dall'UAAR innanzi al Tar Lazio, ma la Presidenza del Consiglio dei Ministri impugna la decisione del Consiglio di Stato dinanzi alla Corte di Cassazione ex art. 41 c.p.c. , per motivi inerenti alla giurisdizione.

Le Sezioni unite⁸ confermano, tuttavia, la sussistenza della giurisdizione amministrativa e la causa viene nuovamente riassunta dall' UAAR dinanzi al Tar del Lazio e decisa appunto con la recente sentenza n. 7068 del 3 luglio 2014.

3. La rilevanza giuridica del concetto di confessione religiosa

La controversia verte essenzialmente sulla configurabilità in capo all'UAAR del diritto alla stipulazione di un'intesa, ai sensi dell'art. 8 c. 3 Cost. e dunque, sulla qualificabilità o assimilabilità della stessa ad una confessione religiosa.

Tale preliminare accertamento rappresenta chiaramente un presupposto essenziale, affinché la stessa, attraverso i propri rappresentanti, possa avviare le trattative finalizzate alla stipulazione di una intesa.

Come chiarito dalla giurisprudenza⁹, infatti, la capacità di ogni confessio-

⁵ L'art. 7 del codice del processo amministrativo (d.lgs. 104 del 2010) stabilisce infatti che: "Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico".

⁶ TAR Lazio n. 12539 del 2008, depositata in data 31 dicembre del 2008, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it

⁷ Consiglio di Stato n. 6083 del 2011, depositata il 18 novembre 2011, consultabile in www.giustizia-amministrativa.it e in *Foro it.*, III, 2012, p. 632 e ss.

⁸ Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 16305 del 2013, depositata il 28 giugno del 2013, consultabile in www.cortedicassazione.it e in *Foro it.* 2013, I, 2432, con nota di G. SIGISMONDI.

⁹ Cfr. Consiglio di Stato, n. 6083 del 2011 in *Foro it.*, III, 2012, p. 632 e ss.

ne che lo richieda di stipulare un'intesa può considerarsi un corollario immediato del principio di eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 Cost.

Da ciò deriva che almeno l'avvio delle trattative debba addirittura essere ritenuto obbligatorio laddove il soggetto istante sia qualificabile come confessione religiosa, salva restando, da un lato, la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative e dall'altro lato, la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica, che in tale ambito compete all'organo governativo, di escludere motivatamente (art. 3 l. 241 del 1990) che il soggetto richiedente presenti le caratteristiche che gli consentirebbero di rientrare fra le confessioni religiose.

Dunque, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale e dottrinario, il Governo non ha margini di discrezionalità nel decidere l'accesso alle trattative per l'intesa di una confessione religiosa, pena la violazione dell'art. 8 Cost¹⁰.

L'unico profilo di discrezionalità, peraltro tecnica, concerne il riconoscimento di un gruppo come confessione religiosa, oltre che, naturalmente, i contenuti dell'intesa stessa e la decisione di stipularla a conclusione delle trattative¹¹.

In termini generali, le confessioni religiose sono istituzioni, gruppi o formazioni sociali aventi finalità religiosa, alle quali l'ordinamento, sin dal 1947, ha dato un importante riconoscimento¹².

La Costituzione, infatti, dopo aver preso in considerazione all'art. 7 la posizione della Chiesa cattolica e aver proclamato all'art. 8 c. 1 l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose, dedica i commi 2 e 3 del medesimo articolo alle confessioni religiose c.d. di minoranza.

Più nello specifico, l'art. 8 c. 2 Cost., occupandosi dei rapporti interni alle confessioni religiose, ne garantisce la libertà organizzativa, escludendo l'ingerenza dello Stato nella formazione dei relativi statuti.

L'art. 8 c. 3 Cost. concerne, invece, l'attività esterna delle confessioni religiose, che agiscono nell'ambito della società civile, garantendo che una eventuale regolamentazione legislativa da parte dello Stato sia preceduta da una intesa concordata con i rappresentanti della confessione religiosa.

¹⁰ Cfr. Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 16305 del 2013, cit.: " *L'attitudine di un culto a stipulare intese con lo Stato non può essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8, comma 1.*"

¹¹ LUCA FASCIO, *Le intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR*, in *Foro amm.*, Cons. di Stato, 2012, p. 1204 e ss.; EMANUELE ROSSI, *Le confessioni religiose possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *www.statoechiese.it*, n. 27/2014.

¹² Sul concetto di confessione religiosa cfr.: FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 68 e ss.

Da questo punto di vista, le intese rappresentano una condizione di legittimità costituzionale della successiva legge di approvazione, operando come vero e proprio limite per il legislatore ordinario, che, per non eludere la garanzia che la Costituzione riserva alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, è obbligato, ove voglia legiferare, ad attenersi a quanto stabilito nell'intesa, trasferendone il contenuto nell'eventuale legge di approvazione.

Le rilevanti garanzie che l'ordinamento riconosce alle confessioni religiose, quali ordinamenti giuridici autonomi aventi diritto ad una regolamentazione concordata per le materie implicanti rapporti con lo Stato, rende evidente la necessità di avere chiara la relativa nozione.

Nel testo costituzionale si è fatto ricorso ad una espressione che evoca genericamente un gruppo sociale con fine religioso, ma in nessuna norma di legge è dato rinvenire una nozione di confessione religiosa o dei criteri specifici che consentano agli interpreti di orientarsi nel variegato panorama del fenomeno sociale religioso.

Dalla seconda metà del secolo scorso, infatti, hanno iniziato a diffondersi numerosi movimenti, di provenienza nazionale o estera, che si autoqualificano come organizzazioni religiose e che rivendicano le tutele previste dagli artt. 8, 19 e 20 della Costituzione.

Invero, alcuni movimenti religiosi di recente emersione destano numerose perplessità sotto il profilo delle modalità del proselitismo e del rapporto che tendono ad instaurare tra i dirigenti del gruppo e gli aderenti.

Non a caso il Parlamento europeo ha approvato il 22 maggio del 1984 una risoluzione che individua una serie di criteri ritenuti imprescindibili al fine di potere considerare leciti i nuovi movimenti religiosi¹³.

Si tratta, soprattutto, di previsioni finalizzate ad evitare che nell'attività di proselitismo si possa approfittare della posizione di debolezza di alcuni soggetti, anche minorenni, inducendoli a compiere atti di disposizione finanziaria non adeguatamente ponderati, ad interrompere i legami con parenti e amici e, nei casi più gravi, a commettere reati, coartando in vario modo la libertà di scelta fino a privarli moralmente e materialmente della possibilità di allontanarsi dal gruppo.

È noto che gli Stati liberali e pluralisti come l'Italia e la maggior parte di quelli europei hanno da tempo abbandonato l'idea di un sindacato ideologico sui movimenti religiosi, salva la necessità di intervenire di fronte a modalità di proselitismo o a rapporti tra esponenti del gruppo ed aderenti ritenuti lesivi dei diritti fondamentali delle persone o addirittura integranti reato.

¹³ Cfr. Gazz. Uff. Com. Eur., 2 luglio 1984, n. C 172.

Ciononostante, le rilevanti garanzie di libertà che la Costituzione riserva alle confessioni religiose, e che vanno ben oltre il mero riconoscimento della liceità dell'attività dell'organizzazione, rendono necessario individuare con precisione i soggetti che possono essere considerati tali, al fine di distinguerli da movimenti o associazioni religiose.

Il fine dell'art. 8 Cost., infatti, è quello di garantire il riconoscimento da parte dello Stato di quei gruppi con finalità di religione che, essendosi dotati di una specifica organizzazione e normazione, abbiano dato vita ad un ordinamento giuridico originario.

Secondo un parte della dottrina¹⁴, infatti, l'art. 8 c. 2 Cost. non coincide, sul piano dei contenuti, con il riconoscimento della libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost.

Quest'ultima norma garantisce certo anche le associazioni stabilmente costituite che abbiano un fine di religione o di culto, ma l'art. 8 c. 2 Cost. ha riguardo, in modo più specifico, alle confessioni religiose, quali ordinamenti giuridici creati in modo originario da gruppi sociali diversi dai cattolici.

Le confessioni religiose, a loro volta, possono invece dar vita (anche se non necessariamente) ad enti esponenziali dei loro interessi, che, in quanto associazioni, godranno della tutela prevista dall'art. 18 Cost. e dall'art. 20 Cost.

Le confessioni religiose e le associazioni, infatti, pur presentando significative affinità dal punto di vista della molteplicità degli aderenti, dell'organizzazione, della finalità comune da perseguire, sono entità diverse da un punto di vista qualitativo ove se ne consideri la struttura interna.

L'elemento caratterizzante delle confessioni religiose è l'esistenza di una normazione propria, che trae origine in modo spontaneo dall'impulso di un gruppo sociale, ma di matrice non negoziale, cioè che non ha alla base un semplice contratto o accordo tra gli aderenti.

Le associazioni, al contrario, sono principalmente regolate secondo uno schema contrattuale e cioè sulla base di accordi tra gli associati, ai sensi degli artt. 36 e ss. c.c.

L'associazione, quindi, si colloca e vive all'interno dell'ordinamento statale; la confessione religiosa, invece, ne prescinde, circostanza che è in grado di spiegare anche la diversa collocazione sul piano delle fonti degli statuti delle associazioni (artt. 14 e ss. c.c.) rispetto agli statuti delle confessioni religiose (art. 8 c. 2 Cost.).

D'altro canto, l'originarietà degli ordinamenti confessionali consente altresì di comprendere l'importante garanzia che l'art. 8 c. 3 Cost. prevede in

¹⁴ Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *op. cit.*, p. 71 e ss.; *Contra* VINCENZO DEL GIUDICE, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 1964, p. 59.

ordine alla necessità di una previa intesa per la regolamentazione dei rapporti con lo Stato.

Sotto questo profilo, va altresì evidenziata la peculiare natura giuridica che, coerentemente con tale impostazione, una parte della dottrina ritiene debba esser riconosciuta alle intese.

Si afferma, in particolare che le intese rappresenterebbero gli atti di un ordinamento esterno che nasce dall'incontro della volontà dello Stato con quella della confessione religiosa; atti bilaterali, quindi, che, per garantire libertà e indipendenza delle confessioni di minoranza, la Costituzione colloca in una sfera giuridica che non è quella dell'ordinamento statale, ma che è appunto quella di un ordinamento che viene creato, di volta in volta, dall'incontro di volontà dello Stato e delle comunità confessionali.

Non si tratterebbe, quindi, né di meri atti di diritto interno, sul presupposto che le confessioni c.d. di minoranza non sarebbero ordinamenti primari¹⁵, né di atti del diritto internazionale, perché le confessioni religiose non hanno personalità di diritto internazionale ed esistono anche ordinamenti esterni che non vivono a pieno titolo nell'ordinamento internazionale¹⁶.

Al di là di tali considerazioni, è comunque innegabile che la nozione di confessione religiosa, ancora oggi, risulti di non agevole comprensione per gli interpreti e dunque si ripropone frequentemente il problema della corretta qualificazione di tali entità, con tutti i corollari applicativi che ne discendono.

Come rilevato dalla dottrina, l'elemento che consente concretamente di distinguere tra i vari gruppi sociali con finalità di religione (associazioni, movimenti, comunità) quelli che possono essere qualificati come confessioni religiose è la circostanza che solo queste ultime hanno una propria e originale concezione totale del mondo, che investe oltre ai rapporti tra uomo e Dio, anche i rapporti tra uomo e uomo.

È altresì peculiarità esclusiva delle confessioni religiose il fine di religione, che consente di distinguerle dalle altre organizzazioni, che pure hanno una originale concezione del mondo (ad es. i partiti politici).

Il fine di religione, infatti, è proprio delle comunità che hanno una propria visione del sacro, ricercando il divino o nel mondo sensibile o nell'immanenza.

La religione, in particolare, è il complesso di dottrine costruito attorno al presupposto dell'esistenza di un Essere trascendente, in rapporto con gli uomini al quale è dovuto rispetto, obbedienza e amore¹⁷.

¹⁵ FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 2012, *op. cit.*, p. 128 e ss.

¹⁶ Cfr. FRANCESCO FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 2012, *op. cit.*, p. 76; CESARE MAGNI, *Avviamento allo studio analitico del diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1956, p. 77 e ss.

¹⁷ Ciò vale quantomeno con riferimento alla tradizione storica del ceppo ebraico-cristiano-islamico.

La fede trascendente viene esternata dalle comunità che la fanno propria attraverso riti e atti di culto, che manifestano ammirazione, venerazione e obbedienza all'Essere supremo, invocando la sua benevolenza.

Come accennato, la maggior parte degli Stati moderni ha rinunciato ad ogni pretesa di giurisdizionalismo che possa portare a qualificare un gruppo sociale come confessione religiosa, sulla base di una valutazione nel merito delle diverse credenze religiose.

La qualifica di confessione religiosa può, dunque, derivare solo da valutazioni e criteri di ordine formale, come quelli individuati dalla Corte costituzionale in una nota sentenza¹⁸: eventuali precedenti riconoscimenti pubblici, stipulazione di un'intesa, adozione di uno statuto sull'organizzazione, la comune considerazione di cui il gruppo gode nel contesto sociale di riferimento.

Il complesso di elementi che la dottrina tradizionalmente valorizza ai fini della qualificazione di una confessione come religiosa consente altresì di coglierne i tratti differenziali rispetto ai gruppi sociali, come l'UAAR, aventi un fine opposto a quello religioso, in quanto tendenti ad affermare una concezione del mondo senza Dio.

In quest'ultimo caso, non solo la dottrina, ma anche la giurisprudenza, come dimostra peraltro la recente sentenza del luglio 2014, concordano nell'affermare che si è in presenza di un fenomeno che esula dall'ambito applicativo dell'art. 8 Cost. (rientrando piuttosto nelle tutele previste dagli artt. 2, 18, 19 e 21 Cost.) con tutte le conseguenze che ne derivano, anche sotto il profilo della legittimità della pretesa di un'associazione di atei alla stipulazione di un'intesa.

Già in passato, una sentenza del TAR del Lazio aveva escluso la possibilità di annoverare l'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti tra le confessioni religiose, trattandosi piuttosto di una formazione sociale riconosciuta e tutelata in base agli artt. 2 e 18 della Carta costituzionale¹⁹.

L'assunto fondamentale sul quale la suddetta decisione si è fondata con-

Vi sono, tuttavia, anche religioni che hanno una concezione immanentista del divino (buddhismo, scintoismo etc.) per le quali invece ogni uomo, sia pure per finalità e secondo percorsi differenti, deve cercare il divino in sé stesso.

¹⁸ Corte costituzionale 27 aprile 1993 n. 195, in *Foro italiano*, 1994, I, 2986.

¹⁹ Cfr. Tar Lazio sez. III, 18 maggio 2004, in *Diritto di famiglia e delle persone*, con nota di PAOLO CAVANA, p. 498 e ss. L'UAAR aveva presentato ricorso contro la RAI s.p.a. e nei confronti della C.E.I. e della U.C.E.I. rivendicando il diritto di accesso agli atti e ai documenti comprovanti la collaborazione organica tra la RAI ed alcune confessioni religiose e/o i loro enti. In particolare, l'UAAR aveva così inteso reagire all'inerzia della RAI di fronte ad una istanza, rimasta inevasa, finalizzata alla collaborazione sui medesimi temi e nello specifico, alla conclusione di accordi per la gestione in comune di un portale per l'informazione sulle concezioni del mondo ateo alle stesse condizioni tariffarie praticate alle confessioni religiose.

cerne l'osservazione per cui la libertà di non credere non può essere considerata una religione, sicché è inammissibile ogni assimilazione tra associazioni agnostiche ed associazioni religiose.

La libertà di non credere non godrebbe, quindi, delle tutele previste dall'art. 19 Cost. che l'ordinamento riconosce alle religioni.

I riferimenti storici e filosofici dell'ateismo e dell'agnosticismo, in questa prospettiva, andrebbero piuttosto individuati, nella libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) e nella libertà di associazione (artt. 2 e 18 Cost.).

I rispettivi ambiti di operatività del laicismo e delle confessioni religiose risulterebbero, infatti, caratterizzati da una assoluta estraneità, sicché le associazioni agnostiche e quelle religiose andrebbero considerate portatrici di interessi contrapposti, non potendosi affatto considerare omologhe.

Invero, la giurisprudenza e la dottrina riconoscono ormai da tempo che la fede religiosa e l'ateismo hanno, a ben vedere, un comune fondamento giuridico nella tutela della libertà religiosa ex art. 19 Cost.

Più nello specifico, la libertà di coscienza e di religione, oggi ampiamente tutelate anche a livello sovranazionale²⁰, includono, altresì, il diritto di cambiare religione o di professare l'ateismo e l'agnosticismo.

Ciò implica che l'art. 19 Cost. ricomprende, quindi, anche la tutela dell'ateismo e di ogni opinione sui temi religiosi, che costituiscono, ancorché a livello individuale, manifestazioni afferenti all'ambito della religiosità.

Tale circostanza è diretta conseguenza del fatto che la libertà religiosa come diritto soggettivo racchiude in sé anche la protezione dell'ateo e del miscredente nella misura in cui questi ultimi non possono essere costretti a professare una religione, a compiere atti di manifestazione di un culto o ad essere soggetti passivi di propaganda religiosa.

D'altro canto, in base al principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., da una posizione religiosa, areligiosa o antireligiosa non può derivare né un trattamento più favorevole, né un trattamento più sfavorevole nel campo del diritto comune, della capacità civile o politica e più in generale, in ogni settore disciplinato dall'ordinamento statale.

Anche la Corte costituzionale, che inizialmente ha negato la riferibilità dell'art. 19 Cost. all'ateismo²¹, è ormai da tempo giunta alla conclusione per cui fede religiosa ed ateismo godono della medesima tutela costituzionale prevista dall'art. 19 Cost.²²

²⁰ Cfr. art. 18 Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; art. 9 Convenzione europea dei diritti dell'uomo; art. 10 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

²¹ Corte costituzionale 13 luglio 1960 n. 58 in *Giur. Cost.* 1960, p. 752 e ss.

²² Corte costituzionale 10 ottobre del 1979 n. 117 in *Giur. Cost.*, 1979, p. 813 e ss.

Una tale conclusione interpretativa si è probabilmente imposta per ovviare alla mancanza nel nostro ordinamento²³ di una disposizione di rango costituzionale che esplicitamente tuteli la libertà di coscienza, quale libertà negativa del non credente.

In effetti, la libertà di non credere e la libertà di credere sono espressive di scelte di contenuto esistenziale, che hanno indiscutibilmente pari dignità sociale; tuttavia, la libertà di non credere assume rilevanza su un piano essenzialmente individuale.

Da tale circostanza discende che in un ordinamento pluralista come quello italiano, tale libertà può trovare adeguata esplicazione attraverso le norme costituzionali che riconoscono e tutelano, ad esempio, la libertà di espressione, di stampa, di insegnamento etc.

Ciò in quanto la professione dell'ateismo si alimenta essenzialmente di contenuti filosofico-culturali, la cui diffusione può liberamente avvenire nel nostro ordinamento attraverso gli ordinari strumenti di propagazione delle conoscenze.

Al contrario, l'adesione ad una religione postula un *quid pluris*, consistente nella necessità di adeguare e conformare la propria esistenza a dei precetti di origine divina, al rispetto di autorità magisteriali, all'esercizio del culto secondo le forme previste dalle varie tradizioni religiose, per il perseguimento di scopi legati alla trascendenza.

Tutto ciò consente di comprendere per quali ragioni la fede religiosa e l'ateismo, pur godendo, anche ai sensi dell'art. 3 Cost., di una eguale considerazione giuridica, risultano molto diverse sul piano delle proiezioni sociali di tali libertà e delle conseguenti tutele costituzionali.

Per la propaganda in forma associata dell'ateismo sono previste soltanto le comuni garanzie riconducibili al diritto di associazione ex art. 18 Cost.

Al contrario, l'esercizio della libertà religiosa, intesa come diritto a vivere in conformità ai precetti della propria fede religiosa, implicando la necessità di adeguarsi a specifiche forme di vita spirituale, è tutelato non solo ex art. 19 Cost., sul piano individuale, ma in modo specifico anche nelle sue proiezioni organizzative ed istituzionali, come si ricava dagli artt. 7, 8, 20 Cost.

Non è un caso, quindi, che la nostra Costituzione riconosca una particolare tutela alle confessioni religiose e ai loro enti esponenziali (art. 8 e 19 cost.), prevedendo, invece, per le semplici associazioni religiose, in base all'art. 20 Cost., un principio di non discriminazione, che si sostanzia nel divieto di applicare, a causa della religione, un trattamento deteriore rispetto

²³ Una soluzione differente si rinviene invece in altri ordinamenti, come quello tedesco, ad esempio.

a quello riservato alle associazioni di diritto comune.

La riconducibilità al comune fondamento normativo (art 19 Cost.) che tutela la libertà religiosa e di coscienza non consente comunque alcuna assimilazione tra interessi religiosi connessi ad una appartenenza confessionale e la professione dell'ateismo.

La diversità di trattamento tra associazioni agnostiche e religiose, peraltro, si riscontra non solo nei Paesi a regime concordatario come l'Italia o la Spagna, ma anche in quelli separatisti, (come la Francia) che, tuttavia, presentano la naturale tendenza ad operare una sorta di assimilazione della condizione giuridica di associazioni agnostiche e formazioni religiose, limitando fortemente, in virtù di una rigida concezione di laicità, le manifestazioni esteriori della religiosità.

Tale dato confermerebbe che esiste, almeno sul piano delle proiezioni sociali e collettive, una specificità della professione o libertà religiosa che non la rende del tutto sovrapponibile alla libertà di non credere.

D'altro canto, anche in ambito europeo, è netta la distinzione tra lo *status* delle organizzazioni filosofiche e di tendenza e quello delle chiese, essendo ormai pacifico che si è un presenza di entità distinte e, come tali, portatrici di interessi diversi.

4. Spunti di riflessione sulla recente sentenza del TAR del Lazio

È, dunque, sulla base di tali considerazioni che, anche nella già ricordata sentenza del TAR Lazio, è stato ritenuto legittimo il rifiuto opposto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri all'istanza dell'UAAR di avvio del procedimento per la stipula di un'intesa ex art. 8 c. 3 Cost., non essendosi in presenza di un confessione religiosa.

La questione giuridica sostanziale sottesa alla vicenda riguardava infatti, ancora una volta, la controversa natura giuridica dell'UAAR, che agendo in giudizio avverso il diniego all'istanza proposta, si autoqualificava come confessione religiosa, titolare di un vero e proprio diritto alla stipulazione di un'intesa.

Tale assunto, in effetti, risulta coerente con quanto affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione²⁴, che, intervenendo per confermare la sussistenza della giurisdizione amministrativa su tale contenzioso, hanno sostanzialmente affermato che le confessioni religiose sarebbero portatrici

²⁴ Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 16305 del 2013 cit. p. 2432 e ss.

di una pretesa costituzionalmente tutelata (e quindi azionabile in giudizio) all'apertura delle trattative per la stipula dell'intesa di cui all'art. 8, comma 3, Cost.

In tal senso, la stessa Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce ad ogni confessione un interesse giuridicamente qualificato per l'accesso agli *status* promozionali, anche su base pattizia; impone alle autorità nazionali di predisporre criteri di accesso non discriminatori e ammette il sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza dei criteri predisposti e sull'idoneità delle motivazioni adottate, in funzione di tutela della posizione soggettiva incisa²⁵.

La Corte di Cassazione, a sostegno delle proprie argomentazioni, ha anche richiamato il principio di laicità dello Stato, che come è noto, è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale²⁶ implicante che in un regime di pluralismo confessionale e culturale sia assicurata l'eguale libertà delle confessioni religiose.

I rapporti tra Stato e confessione religiosa sono quindi regolati secondo un principio pattizio con la stipula delle intese, che in tale contesto sono funzionali alla piena attuazione della eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8 c.1 Cost.).

Le intese, in particolare, consentono la corretta esplicazione dell'indipendenza delle confessioni; il loro diritto di essere ugualmente libere davanti alla legge; il diritto di diversificarsi l'una dall'altra.

D'altro canto, secondo l'impostazione seguita dalle Sezioni Unite nel ripercorrere la vicenda, una regolamentazione concordata garantisce allo Stato che l'esercizio dei diritti di libertà religiosa non entri in conflitto, per quanto è possibile, con gli ambiti in cui si manifesta l'esercizio dei diritti civili e il principio solidaristico (art. 2 Cost.) a cui tutti i cittadini sono tenuti.

La pronuncia delle Sezioni Unite perviene quindi all'affermazione che lo stabilire la qualificazione di confessione religiosa è una premessa basilare per la salvaguardia dei valori in questione e a tal proposito viene richiamata la nota sentenza della Corte costituzionale²⁷ ove si è ammesso che in assenza, nell'ordinamento, di criteri legali precisi che definiscano le confessioni religiose si può sopperire con i diversi criteri che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizza-

²⁵ Cfr. in tal senso: Corte europea dei diritti dell'uomo del 31 luglio 2008, n. 40825/98; Corte europea dei diritti dell'uomo del 19 marzo 2009, n. 28648/03; Corte europea dei diritti dell'uomo del 30 giugno 2011, n. 8916/05; Corte europea, del 9 dicembre 2010, n. 7798/08; Corte europea del 6 novembre 2008, n. 8911/00.

²⁶ Corte Cost. n. 203 del 1989 in *Foro it.*, 1/1989, p. 1333 e ss.

²⁷ Corte costituzionale, n. 195 del 1993, in *Foro it.*, 1994, I, 2986 con nota di NICOLA COLAIANNI.

zioni sociali (precedenti riconoscimenti pubblici, uno statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, la comune considerazione).

È evidente, quindi, che il procedimento di cui all'art. 8 Cost. è stato introdotto dal legislatore costituzionale proprio al fine di evitare le discriminazioni che potrebbero derivare dal rimettere all'autorità governativa una immotivata e incontrollata selezione degli interlocutori confessionali.

Chiarita quindi ancora una volta la rilevanza che la possibilità di accedere alla stipula di un'intesa riveste per una confessione religiosa, il giudice amministrativo è stato chiamato a valutare la correttezza del percorso logico seguito dall'autorità governativa nell'escludere il carattere di confessionale religiosa dell'Unione degli atei, quale presupposto per far valere una eventuale pretesa, giuridicamente rilevante, alla stipulazione di un'intesa.

Occorre precisare che l'accertamento preliminare sull'identità confessionale dell'associazione in discorso costituisce esplicitazione del potere di discrezionalità tecnica della p.a. in relazione al quale è ormai pacificamente consentito un sindacato giurisdizionale, ancorché di tipo non sostitutivo.

Il giudice, infatti, non può mai sostituire le proprie valutazioni a quelle dell'autorità amministrativa, essendo solo chiamato ad analizzare la correttezza dell'iter logico-giuridico dalla stessa seguito per giungere alla decisione, che nella specie è stata ritenuta immune da vizi e dunque non manifestamente inattendibile o implausibile.

Nel caso in esame, il Tribunale amministrativo ha ritenuto corretta la valutazione effettuata dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'associazione ricorrente.

Appare, infatti, plausibile l'affermazione secondo cui il concetto di confessione religiosa sembra avere un contenuto necessariamente positivo, sostanziandosi in un fatto di fede rivolto al divino.

A tale nozione è, invece, estranea l'assegnazione di un contenuto prettamente negativo, che si sostanzia nell'escludere l'esistenza del trascendente e del divino.

Nella più comune accezione di religione, infatti, si ha riguardo, secondo l'impostazione seguita dal giudice di primo grado, all'insieme delle credenze e agli atti di culto che legano la vita di un individuo e di una comunità a ciò che è ritenuto un ordine superiore e divino.

Si richiama, altresì, lo Statuto dell'UAAR che, d'altro canto, si autoqualifica come organizzazione filosofica non confessionale, avente come finalità quella di rappresentare le concezioni del mondo razionaliste, agnostiche o atee, proprio come la finalità delle organizzazioni confessionali è rappresentare le concezioni del mondo di carattere religioso.

In definitiva, è la stessa associazione ricorrente che autoqualificandosi

statutariamente si esclude dal novero delle confessioni religiose, ed in tal modo sembra entrare in contraddizione con sé stessa laddove rivendica una garanzia costituzionale (quella di cui all'art. 8 comma 3 Cost.) del tutto estranea dal suo ambito applicativo, non soltanto alla luce dell'ordito costituzionale, ma anche e soprattutto alla luce delle sue stesse previsioni e finalità statutarie.

Come affermato dalla dottrina²⁸, sembra sussistere un paradosso nel rivendicare il diritto ad essere ateo in nome di una religione di cui, proprio in quanto ateo, si nega l'esistenza.

Ad una tale conclusione, peraltro, è possibile pervenire anche considerando, come accennato in premessa, che la particolare garanzia costituzionale riservata alle confessioni religiose si giustifica in ragione della necessità di adeguare e conformare la propria esistenza a dei precetti di origine divina, al rispetto di autorità magisteriali, all'esercizio del culto secondo le forme previste dalle varie tradizioni religiose, per il perseguimento di scopi legati alla trascendenza.

La libertà di non credere, invece, sul piano individuale può trovare adeguata esplicazione attraverso le norme costituzionale che riconoscono e tutelano, ad esempio, la libertà di espressione, di stampa, di insegnamento etc.

Sul piano delle proiezioni sociali e collettive, la professione dell'ateismo risulta sufficientemente tutelata per il tramite della libertà di associazione ex art. 18 Cost., in quanto si alimenta essenzialmente di contenuti filosofici, morali e culturali, la cui diffusione è rimessa ai consueti strumenti di propagazione della cultura.

Alla luce di tali premesse appare corretta la soluzione accolta dal Tar del Lazio che ha ritenuto non censurabile il rifiuto dell'autorità governativa di avviare il procedimento per la stipulazione di un'intesa con la UAAR.

Anche a voler ammettere che esista un vero e proprio diritto soggettivo di ogni confessione religiosa ad intraprendere, quantomeno, le trattative per la stipulazione di un'intesa, nella vicenda in esame non appare irragionevole la scelta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, posto che l'UAAR non è, né si considera statutariamente, una confessione religiosa, trattandosi piuttosto di un'organizzazione filosofica non confessionale, avente come finalità quella di rappresentare le concezioni del mondo razionaliste, agnostiche o atee.

²⁸ ALDO ROCCO VITALE, *Elementi per la (ri)definizione della libertà religiosa tra paradossi e antinomie*, in *Diritto e religioni*, n. 15, anno VIII, n. 2/2013, p. 217 e ss.