

## PARTE I - CIVILE

### Il Punto di Dottrina

di <b>Corrado CARTONI</b> .....	2033
<i>La responsabilità sanitaria in ambito civile</i> .....	2033

### Il Dibattito nella Giurisprudenza

di <b>Maria IANNONE</b> .....	2043
Nullità parziale e volontà delle parti ( <b>Cass. civ., Sez. II, 11 novembre 2014, n. 23950</b> )	2043

### La Rassegna di Giurisprudenza annotata

di <b>Alessandro GALATI</b> .....	2049
<b>Diritto di abitazione del coniuge superstite</b> 1. La sussistenza di una residenza familiare al momento dell'apertura della successione come presupposto per l'applicazione dell'art. 548 c.c.	2049
<b>Responsabilità del magistrato</b> 2. Considerazioni in tema di colpa grave del giudice e responsabilità civile conseguente.	2052
<b>Rinnovazione tacita del contratto di locazione</b> 3. Sui requisiti ed i presupposti della rinnovazione tacita della locazione.	2055
<b>Perdita del diritto di accettare l'eredità</b> 4. Riflessioni sulla perdita del diritto di accettare l'eredità.	2058

### Il Focus sul Processo

di <b>Francesco FRADEANI</b> .....	2062
<b>Consulenza tecnica d'ufficio e difetto di motivazione della sentenza</b> 1. Il difetto di motivazione della sentenza che presta adesione alle conclusioni del CTU è ravvisabile solo in caso di palese devianza dalle nozioni correnti della scienza medica.	2062
<b>Principio della soccombenza e ripartizione delle spese di lite tra le parti</b> 2. La totale soccombenza di una parte impedisce al giudice di condannare l'altra, totalmente vittoriosa, al pagamento sia pure parziale delle spese di lite.	2064
<b>L'efficacia nel processo civile delle prove raccolte in sede penale</b> 3. Costituiscono prova piena nel processo civile le prove raccolte nel processo penale anche in mancanza del dibattimento stante l'applicazione dell'art. 444 c.p.p.	2066
<b>La sanatoria della nullità della citazione in caso di violazione degli artt. 163, n. 7 e 163 bis c.p.c.</b> 4. Quando viene eccepita la nullità della citazione per violazione degli artt. 163, comma terzo, n. 7, c.p.c. e 163 bis c.p.c. si verifica una sanatoria automatica se il convenuto svolge le proprie difese anche nel merito.	2069

### La Sentenza del mese

di <b>Francesco BARRACCA</b> .....	2073
<i>Il risarcimento del danno deve seguire le direttive della C.E.D.U. (Trib. Bari, sent. 2 ottobre 2014)</i> .....	2073

## Parte II - PENALE

### Il Punto di Dottrina

di **Maria Novella MASULLO** ..... 2084

*La complicità da connivenza nella casistica giudiziaria: l'importanza del "contesto"* ..... 2084

### Il Dibattito nella Giurisprudenza

di **Carmine Luca VOLINO** ..... 2096

Assegnazione di aree demaniali marittime mediante accordo sostitutivo del provvedimento amministrativo e configurabilità del delitto di turbata libertà degli incanti (**Cass. pen., Sez. VI, 13 marzo 2014, n. 32237**). 2096

### La Rassegna di Giurisprudenza annotata

di **Silvia LO FORTE** ..... 2103

**Stato di necessità e crisi di astinenza del tossicodipendente** 1. La non configurabilità della scriminante di cui all'art. 54 c.p. nell'ipotesi di crisi di astinenza del tossicodipendente. 2103

**L'usura come reato a schema duplice** 2. La non configurabilità della scriminante di cui all'art. 54 c.p. nell'ipotesi di crisi di astinenza del tossicodipendente. 2105

**Concorso apparente tra rapina aggravata ex art. 628, co. 3, n. 3 bis, e violazione di domicilio** 3. La rapina aggravata ex art. 628, co. 3, n. 3 bis, c.p., e la violazione di domicilio costituiscono un reato complesso, ai sensi dell'art. 84 c.p. 2107

### Il Focus sul Processo

di **Gianmichele PAVONE** ..... 2109

**Giudizio immediato** 1. Sulla rilevabilità da parte del giudice per le indagini preliminari dell'inosservanza dei termini per la richiesta di giudizio immediato. 2109

**Appello** 2. Sulla possibilità per il giudice dell'appello di procedere alla riqualificazione giuridica del fatto senza disporre una rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale. 2117

### La Sentenza del mese

di **Andrea ALBERICO** ..... 2122

*Prostituzione minorile, dalle Sezioni Unite il criterio per la corretta qualificazione della condotta del "cliente"* (**Cass. pen., Sez. Un., 14 aprile 2014, n. 16207**) ..... 2122

## Parte III - AMMINISTRATIVO

### Il Punto di Dottrina

di **Silvio ALTIERI**..... 2135

*Il risarcimento in forma specifica nel sistema di giustizia amministrativa*..... 2135

### Il Dibattito nella Giurisprudenza

di **Giovanna DE SANCTIS**..... 2143

I poteri dell'AGCom in materia di tutela del diritto d'autore sulle reti di comunicazione elettronica: l'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale (**T.A.R. Lazio - Roma, 26 settembre 2014, n.10020/o.**)..... 2143

### La Rassegna di Giurisprudenza annotata

di **Cristiana APOSTOLO e Viviana RASCIO**..... 2151

**Avvalimento e riunione temporanea di imprese** 1. Sulla compatibilità degli istituti dell'avvalimento e della riunione temporanea di imprese. 2151

**Concorso notarile** 2. Sui poteri del g.a. rispetto alle valutazioni espresse da commissioni di concorso. 2157

**Concessione di beni demaniali** 3. Sui poteri del g.a. rispetto alle valutazioni espresse da commissioni di concorso. 2161

### Il Focus sul Processo

di **Gabriele SABATO e Viviana RASCIO**..... 2168

**Sovvenzioni pubbliche e riparto di giurisdizione** 1. Giurisdizione del giudice ordinario in caso di revoca di sovvenzioni pubbliche che fa seguito all'inadempimento di specifici obblighi da parte del soggetto convenzionato e giurisdizione del giudice amministrativo, a fronte della medesima fattispecie, qualora il rapporto contrattuale tra le parti sia sorto per via della stipulazione di un c.d. patto territoriale (ipotesi da sussumersi sotto l'art. 11 della legge n. 241 del 1990). 2168

**Sospensione impropria nel processo amministrativo** 2. Sulla sospensione di un processo amministrativo ogniqualvolta è contestualmente pendente una questione di legittimità costituzionale di una norma, applicabile in tale procedimento, ma sollevata in una diversa causa. 2172

**Interesse a ricorrere** 3. Sulla improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. 2175

### La Sentenza del mese

di **Marco CROCE** ..... 2182

*La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.-Governo in merito alla richiesta di un'Intesa ex art. 8, comma 3, Cost. (T.a.r. Lazio, Sez. I, 3 luglio 2014, n. 7068)* ..... 2182

## Parte IV - COSTITUZIONALE

A cura di **Francesco Saverio MARINI**..... 2193

### Il Punto di Dottrina

di **Donatella MORANA**..... 2193

*I legislatori e la "tutela della salute" dopo la riforma del Titolo V:  
propositi di decentramento ed esiti di riaccentramento*..... 2193

### La Rassegna di Giurisprudenza annotata

di **Claudia MARCHESE** e **Marta MENGOZZI**..... 2198

**Corti costituzionali, giudici comuni e Corte di Giustizia: a ciascuno il suo ruolo** 1.  
L'obbligo di disapplicazione delle norme nazionali contrastanti con la Carta dei diritti fondamentali  
dell'U.E. 2198

**Il TAR Campania porta la legge Severino davanti alla Consulta** 2. Il caso de Magistris. 2201

### La Sentenza del mese

di **Gianluca COSMELLI**.....2207

*L'immunità giurisdizionale degli stati per gli acta iure imperii tra sovranità e controlimiti  
(Corte cost., 22 ottobre 2014, n. 238)* .....2207

## L'Opinione

di **Alessandro AULETTA**.....2213

*Le modifiche alla s.c.i.a. introdotte dal decreto "Sblocca Italia": verso la soluzione  
dell'enigma del richiamo all'autotutela? Qualche spunto riflessivo*.....2213

**AVVERTENZA**

Gentile lettore,

le **pronunce** contraddistinte da questo simbolo  sono **consultabili on line** sul sito **www.neldiritto.it** con una password che le verrà fornita spedendo via fax il coupon, compilato in ogni sua parte, che si trova alla fine del presente fascicolo.

- Per coloro che sottoscriveranno un abbonamento presso le librerie sarà fornita dallo stesso libraio, previa comunicazione dell'abbonamento, una password valida per un anno.
- Per coloro, invece, che sottoscriveranno un abbonamento annuale scrivendo a [info@neldiritto.it](mailto:info@neldiritto.it) riceveranno la password di consultazione delle pronunce dalla redazione di Neldiritto tramite e-mail o fax.

**LA RIVISTA NELDIRITTO**

Registrata presso il Tribunale di Trani n. 02/09 del 19.01.2009  
Direttore responsabile: M. E. Mancini

**Direzione scientifica**

Guido **ALPA**  
Giovanni **FIANDACA**  
Roberto **GAROFOLI**  
Franco Gaetano **SCOCA**

**Comitato scientifico**

Alessandro **AULETTA** (Magistrato ordinario in tirocinio e Dottore di ricerca in diritto amministrativo)  
Maria Rosaria **BONCOMPAGNI** (Avvocato)  
Carlo **BUONAURO** (Magistrato amministrativo)  
Pina **CARLUCCIO** (Magistrato ordinario)  
Giuseppe **CASSANO** (Avvocato)  
Giuseppe **CHINÈ** (Magistrato amministrativo)  
Giulia **FERRARI** (Magistrato amministrativo)  
Rosaria **GIORDANO** (Magistrato ordinario e Dottore di ricerca in Tutela giurisdizionale dei diritti)  
Lucia **GIZZI** (Magistrato ordinario e Dottore di ricerca in diritto penale)  
Giovanni **GRASSO** (Magistrato amministrativo)  
Giovanni **GUIDA** (Magistrato della Corte dei Conti e Professore a contratto di Diritto romano)  
Maria Cristina **IEZZI** (Avvocato)  
Vincenzina **MAIO** (Avvocato)  
Alfonso **MEZZOTERO** (Avvocato dello Stato)  
Mauro **OREFICE** (Magistrato Corte dei Conti)  
Nicola **PIGNATELLI** (Avvocato e Professore a contratto)  
Aristide **POLICE** (Professore)  
Pietro Maria **PUTTI** (Professore)  
Alberto **ROMEO** (Magistrato e Dottore di ricerca in procedura penale)  
Saverio **RUPERTO** (Professore)  
Giuseppe **SANTALUCIA** (Magistrato ordinario)  
Gianluca **SANTORO**  
Paolo **SPAZIANI** (Magistrato Ordinario)

Cordinamento di Redazione: Dott.ssa Talita Sasso

**Condizioni di Abbonamento**

- SINGOLO NUMERO = € 18**
- Abbonamento annuale STANDARD** comprendente 11 numeri + accesso *on line* a tutte le pronunce indicate nei numeri cartacei su [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it) = **€ 195**
- Abbonamento STANDARD – BIENNALE** = ~~€ 390~~ = **€ 370**
- Abbonamento annuale SPECIALE** comprendente 11 numeri + accesso *on line* a tutte le pronunce e a tutta la banca dati di [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it) = **€ 220**
- Abbonamento SPECIALE – BIENNALE** = ~~€ 440~~ = **€ 400**

**Per abbonamenti rivolgersi in libreria o scrivere a [info@neldiritto.it](mailto:info@neldiritto.it)**

**CONCEPT E GRAPHIC DESIGN**

Pantaleo MEZZINA  
Aranea internet marketing s.r.l. – 70056 Molfetta (BA)  
[www.araneamarketing.it](http://www.araneamarketing.it)

**FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI DICEMBRE 2014 DA:**

Martano Editrice Srl  
Viale Belgio Z.I. - 73100 Lecce

ISSN 2280-921X  
ISBN 978-88-6657-448-4

**© NELDIRITTO EDITORE srl, Roma**

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

I lettori che desiderano essere informati sulle novità di Neldiritto Editore possono scrivere a [info@neldiritto.it](mailto:info@neldiritto.it) o visitare il sito

**[www.neldirittoeditore.it](http://www.neldirittoeditore.it)**

## AUTORI hanno collaborato in questo numero

### **Andrea ALBERICO**

Avvocato, Dottore di ricerca in Diritto penale presso l'Università di Napoli "Federico II", attualmente Assegnista di ricerca in diritto penale presso la medesima Università

### **Silvio ALTIERI**

Avvocato

### **Cristiana APOSTOLO**

Avvocato

### **Alessandro AULETTA**

Magistrato ordinario in tirocinio presso il Tribunale di Napoli e Dottore di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"

### **Francesco BARRACCA**

Magistrato ordinario

### **Corrado CARTONI**

Magistrato ordinario

### **Gianluca COSMELLI**

Dottore di ricerca in Diritto Pubblico con "european label" e assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Marco CROCE**

Assegnista di ricerca in Diritto ecclesiastico e canonico presso l'Università degli Studi di Firenze

### **Giovanna DE SANCTIS**

Funzionario AgCom

### **Francesco FRADEANI**

Dottore di ricerca in Diritto processuale civile e Docente a contratto presso l'Università degli Studi di Macerata

### **Alessandro GALATI**

Assegnista di ricerca, già Dottore di ricerca in "Autonomia individuale o collettiva" presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Maria IANNONE**

Magistrato Ordinario

### **Silvia LO FORTE**

Dottore di ricerca in "Fondamenti di diritto europeo e metodologia comparatistica" presso l'Università degli Studi di Palermo

### **Claudia MARCHESE**

Dottoranda di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Maria Novella MASULLO**

Ricercatore di Diritto penale presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Marta MENGOZZI**

Ricercatrice di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Donatella MORANA**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Gianmichele PAVONE**

Avvocato e cultore della materia in Diritto processuale penale presso l'Università degli Studi di Bari "A. Moro"

### **Viviana RASCIO**

Avvocato, dottoranda di ricerca in "Tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento interno e internazionale" presso l'Università degli Studi di Napoli "Federico II"

### **Gabriele SABATO**

Avvocato e cultore della materia in Diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

### **Carmine Luca VOLINO**

Dottorando in diritto penale presso la Scuola S. Anna di Pisa

# La nozione di confessione religiosa alla prova dell'ateismo organizzato nel contenzioso U.A.A.R.- Governo in merito alla richiesta di un'Intesa ex art. 8, co. 3, Cost.

di Marco CROCE

*Il contribuuto, dopo aver inquadrato storicamente la vicenda e aver accennato al precedente contenzioso sull'esistenza della giurisdizione in materia di diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione di un Intesa ex art. 8, co. 3, Cost., mira a porre in evidenza l'implausibilità delle argomentazioni dell'atto di diniego del Governo e della sentenza del T.a.r. del Lazio che tale atto di diniego non ha annullato; implausibilità che emerge non solo in relazione all'evoluzione della normativa nazionale e sovranazionale riguardo al diritto che si occupa dei fenomeni religiosi, della giurisprudenza della C.e.d.u. e della giurisprudenza di legittimità in materia di definizione di confessione religiosa e di trattamento delle associazioni filosofiche e non confessionali, ma soprattutto avuto riguardo alla pregressa attività del Governo in sede di stipulazione delle Intese, che rende manifesto l'eccesso di potere derivante dal fatto che nel caso in questione, riguardante l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, viene modificato il criterio di riconoscimento dell'interlocutore come confessione religiosa rispetto a quello utilizzato nei casi delle Intese con l'Unione Buddhista Italiana, con l'Unione Induista Italiana e con l'Unione delle Comunità Ebraiche.*

*The article, after framing from an historical point of view the facts and referring to previous judicial decisions on the jurisdiction on the right to commence negotiations for the signing of Understandings pursuant to art. 8, sec. 3 of the Italian Constitution, aims at highlighting the lack of substance of the arguments on which the denial of the Government, as well as the decision by the Regional Administrative Tribunal for Lazio, stating that such a denial should not be annulled, are based; a lack of substance that emerges not only in light of the Italian and supranational law on religious phenomena, of the jurisprudence by the ECHR and the opinions of the Italian Court of Cassation on the definition of religious creed and the treatment of philosophical and non-religious associations, but also in light of the previous activity by the Italian Government at the moment of agreeing to such Understandings, which makes evident that an abuse of power took place, stemming from the circumstance that in this case, concerning the Union of the Atheists, Rationalists and Agnostics, the criteria for the recognition of the counterpart as a religious association has been changed with respect to the one developed during the negotiations in view of the Understandings with the Italian Buddhist Union, the Italian Hinduist Union and the Union of Hebrew Communities.*

## LA SENTENZA

**T.a.r. Lazio, Sez. I, 3 luglio 2014, n. 7068**

Pres. Piscitello - Est. Perna



Scarica il testo della sentenza all'indirizzo: [www.neldiritto.it](http://www.neldiritto.it)

## LA MASSIMA

*La valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione ricorrente, in quanto richiama una concezione di confessione religiosa avente un contenuto positivo e, quale presupposto, "un fatto di fede rivolto al divino" – escludendo per converso da tale nozione un contenuto negativo rivolto a negare l'esistenza del trascendente e del divino – non sembra manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il 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; e tenuto altresì conto del fatto che la stessa UAAR si autodefinisce (nello "Statuto") "organizzazione filosofica non confessionale", con ciò autoqualificandosi essa stessa al di fuori dell'ambito delle confessioni religiose.*

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

<b>Conforme</b>	<b>Corte d'Appello di Milano, sentenza 2 febbraio 1996.</b>
<b>Difforme</b>	<b>Cass. pen., Sez. VI, sentenza n. 1329/1997; Commissione europea dei diritti dell'uomo, Unione degli atei c. Francia, Rapporto 6 luglio 1994; Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. I, sentenza Chiesa Metropolitana di Bessarabia c. Moldavia, sentenza 13 dicembre 2001.</b>

**IL TESTO**

[...*Omissis*...]

DIRITTO

1. Con il primo motivo la ricorrente deduce, sul piano formale, la violazione dell'art. 1, comma 1, lett. ii) della legge n. 13 del 1991, che prevede l'adozione con decreto del Presidente della Repubblica per "tutti gli atti per i quali è intervenuta la deliberazione del Consiglio dei Ministri", lamentando che nel caso all'esame il provvedimento gravato, i.e. l'atto decisorio di rifiuto dell'avvio delle trattative con l'UAAR ai fini della conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione, non presenterebbe i necessari requisiti di forma, in quanto difetterebbe la prescritta emanazione con d.p.r., essendo stato lo stesso provvedimento esternato con mera nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, delegatario della funzione di condurre le trattative con le confessioni religiose in vista dell'intesa in argomento.

1.1. La censura deve essere disattesa.

1.2. A tal riguardo, in primo luogo si osserva che, come si desume dalla rubrica della legge n. 13/1991, e come è confermato dall'esame delle tipologie provvedimentali richiamate nell'art. 1 in questione, l'emanazione mediante decreto del Presidente della Repubblica è prevista esclusivamente per "gli atti amministrativi", e non anche per gli atti avente contenuto oggettivamente politico, quale quello all'esame.

In secondo luogo, va tenuto presente che nell'attuale assetto dei pubblici poteri, la "emanazione" di cui si discorre è atto di competenza del Presidente della Repubblica, connotato da una funzione di controllo dell'opportunità politica e, lato sensu, della legittimità costituzionale dei provvedimenti dell'Esecutivo; tuttavia, nella fattispecie in questione, non è rinvenibile alcuna determinazione provvedimentale, atteso che il Consiglio dei Ministri ha assunto una "determinazione negativa", deliberando di non stipulare intesa alcuna ex art. 8, comma 3, Cost., con l'UAAR.

1.3. A fronte di siffatta decisione di segno negativo, priva di effetti modificativi della realtà giuridica e fattuale e non costitutiva di vincoli per il Governo, sia pure solo sul piano politico, nei confronti di alcuno, la formalità dell'emanazione mediante decreto del Presidente della Repubblica non solo non si rendeva necessaria, non essendovi alcuna determinazione da sottoporre al previo vaglio presidenziale, ma non era neppure configurabile, dovendosi escludere, nel richiamato assetto dei pubblici poteri, che il Presidente della Repubblica, se coinvolto nel procedimento, potesse esprimersi sulla mancata stipula dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost., essendo ogni decisione al riguardo riservata dalla Costituzione al Governo.

1.4. Poiché il Presidente della Repubblica non poteva interloquire riguardo alla decisione di procedere o meno alla stipula, dovendo egli invece essere consultato solo in merito all'intesa eventualmente già stipulata dall'Esecutivo, ne discende anche l'inammissibilità della doglianza all'esame per carenza di interesse, atteso che l'impugnata deliberazione del Consiglio dei Ministri, anche se emendata del dedotto vizio formale, non avrebbe potuto comunque avere un contenuto diverso.

2. Con i successivi motivi la ricorrente sostanzialmente deduce, nel merito, che, contrariamente a quanto opinato dal Governo, l'UAAR avrebbe natura di vera e propria confessione religiosa ex art. 8, comma 3, della Costituzione.

Dall'erronea interpretazione del disposto costituzionale sarebbe poi conseguita l'omissione dell'istruttoria circa l'idoneità della richiedente a stipulare l'intesa con lo Stato; in particolare, i prescritti pareri della Direzione Generale Affari di Culto presso il Ministero dell'Interno e della Commissione Consultiva sulla libertà religiosa, istituita presso la Presidenza del Consiglio, sarebbero stati illegittimamente surrogati, in via del tutto anomala, dal parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, organo diverso da quelli normalmente coinvolti nel procedimento di intesa.

Gli atti impugnati, inoltre, non motiverebbero autonomamente la decisione di non dare corso alla trattativa finalizzata all'intesa, limitandosi a rinviare al parere reso dall'Avvocatura dello Stato.

La negazione della specifica identità confessionale dell'UAAR, infine, si tradurrebbe nella violazione del diritto di associarsi liberamente; risulterebbero, altresì, violati il principio di uguaglianza di cui agli artt. 3, comma 1, ed 8, comma 1, Cost. rispetto alle altre confessioni religiose, nonché il principio costituzionale di laicità dello Stato.

3. Le richiamate censure non sono meritevoli di favorevole considerazione.

3.1. La questione giuridica sostanziale, sottesa all'intera vicenda in controversia, risiede nella controversa natura dell'UAAR, sostenendosi da parte ricorrente che si tratterebbe di una vera e propria confessione religiosa ex art. 8, comma 3, della Costituzione, laddove la resistente Presidenza del Consiglio dei Ministri ha invece negato tale natura, così pervenendo al contestato rifiuto dell'avvio delle ripetute trattative con l'Associazione.

3.1. A tale riguardo, il Collegio deve preliminarmente considerare che con la sentenza n. 16305 del 2013, resa tra le parti sul ricorso del Governo ai sensi dell'art. 111 u.c. Cost., le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, nel confermare la sussistenza della giurisdizione del Giudice amministrativo sulla vicenda contenziosa all'esame, hanno sostanzialmente

affermato che le confessioni religiose sarebbero portatrici 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., e all'implicito riconoscimento della loro natura confessionale.

3.2. Orbene, seppure è vero, per costante giurisprudenza di legittimità, che la Corte di Cassazione, quando regola la giurisdizione, è giudice del "fatto" - nel senso che, agli effetti dell'identificazione del giudice munito di giurisdizione, può apprezzare elementi probatori acquisiti al processo - ciò non di meno, è parimenti incontestato che le valutazioni del materiale istruttorio effettuate dalla S.C. ai fini della individuazione del giudice munito di potestas iudicandi non condizionano la decisione di merito della controversia, che rimane comunque riservata in via esclusiva al giudice individuato dalla Corte regolatrice (Cass. n. 9325/2007). Ne discende pertanto che la sentenza n. 16305 del 2013, nel ritenere che la presente controversia sia devoluta alla cognizione del G.A., non spiega tuttavia un effetto vincolante quanto alla definizione nel merito del presente giudizio e, nella specie, in particolare, quanto all'accertamento della natura giuridica dell'UAAR.

3.3. Peraltro, la richiamata sentenza n. 16305 del 2013 reca alcuni interessanti enunciati che conviene senz'altro richiamare ai fini della decisione del presente gravame.

3.3.1. È utile prendere le mosse dalla osservazione, che la S.C. trae dalla relazione dell'ufficio del Massimario, secondo cui "la 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 di adottare congrue motivazioni d'esercizio; ammette il sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza dei criteri predisposti e sull'idoneità delle motivazioni adottate, in funzione di tutela della posizione soggettiva incisa" (CEDU, 31 luglio 2008, n. 40825/98; 19 marzo 2009, n. 28648/03; 30 giugno 2011, n. 8916/05; 9 dicembre 2010, n. 7798/08; 6 novembre 2008, n. 8911/00).

Afferma quindi il Giudice di legittimità che "l'assenza di normazione specifica sui fenomeni religiosi non è di per sé un impedimento a contrastare in sede giurisdizionale il rifiuto di intesa che sia fondato sul mancato riconoscimento, in capo al richiedente, della natura di confessione religiosa". E, nel confermare la correttezza di fondo della soluzione prescelta dal Consiglio di Stato nella sentenza 6083 del 2011 (che nella presente controversia ha affermato la giurisdizione del giudice amministrativo), la decisione n. 16305 all'esame prosegue, stabilendo che "Il principio di laicità dello Stato, 'che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della repubblica' (Corte cost. 203/1989) implica che in un regime di pluralismo confessionale e culturale sia assicurata l'eguale libertà delle confessioni religiose"; che "Al tempo stesso i rapporti tra Stato e confessione religiosa sono regolati secondo un principio pattizio, con la stipula delle intese"; 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", non senza specificare, infine, che "si devono garantire contemporaneamente, di regola, tramite le intese: l'indipendenza delle confessioni nel loro ambito, nell'accezione più estesa; il loro diritto di essere ugualmente libere davanti alla legge; il diritto di diversificarsi l'una dall'altra; ma anche la garanzia per lo Stato - ecco il senso della regolamentazione dei rapporti - che l'esercizio dei diritti di libertà religiosa non entri in collisione, per quanto è possibile, con le sfere in cui si manifesta l'esercizio dei diritti civili e del principio solidaristico cui ogni Cittadino è tenuto".

3.3.2. 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 di cui si discute"; e, a tal riguardo, la stessa sentenza richiama l'enunciato della Corte costituzionale secondo il quale (v. ancora Cost. 346/02) "all'assenza, nell'ordinamento, di criteri legali precisi che definiscano le «confessioni religiose» si può sopperire con i «diversi criteri, non vincolati alla semplice autoqualificazione (cfr. sentenza n. 467 del 1992), che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali"; e, ancora, "(C. cost. 195/93) [la quale] aveva ritenuto che la natura di confessione può risultare 'anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione'".

Per concludere che "È nel giusto quindi la sentenza impugnata quando sostiene che rientra tutt'al più nell'ambito della discrezionalità tecnica l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa".

3.3.3. Tanto considerato, la Corte ritiene, per quanto di interesse nel presente giudizio, che "Il procedimento di cui all'art. 8 è in funzione [...] della difesa delle confessioni religiose dalla lesione discriminatoria che si potrebbe consumare con una immotivata e incontrollata selezione degli interlocutori confessionali"; che "La posizione del richiedente l'intesa mira dunque a ottenere che il potere di avviare la trattativa sia esercitato in conformità alle regole che l'ordinamento impone in materia, che attengono in primo luogo all'uso di canoni obiettivi e verificabili per la individuazione delle confessioni religiose legittimate"; che "L'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non può quindi essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere dell'esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8 c. 1 [Cost.]".

3.3.4. I richiamati enunciati della Corte risultano in linea con le chiare indicazioni recate dalla richiamata sentenza del Consiglio di Stato n. 6063 del 2011, che, in relazione all'avvio di trattative finalizzate all'eventuale stipula di intese ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., aveva già evidenziato l'ampia discrezionalità che indubbiamente le connota, con riferimento sia all'an dell'intesa, sia - prima ancora - alla stessa individuazione dell'interlocutore in quanto confessione religiosa; e, ciò che più in questa sede rileva, aveva ritenuto connotato da discrezionalità tecnica l'accertamento preliminare relativo alla riconducibilità alla categoria delle "confessioni religiose" dell'organizzazione richiedente, con conseguente acclarata possibilità, nell'esercizio di tale discrezionalità tecnica, di escludere motivatamente che il soggetto interessato presenti le caratteristiche che gli

consentirebbero di rientrare fra le "confessioni religiose" (come è avvenuto nel caso di specie).

4. Alla luce dei principi espressi dalle richiamate pronunce deve dunque ritenersi che la questione della natura giuridica dell'UAAR, sollevata dalla odierna ricorrente, si sostanzia nella contestazione degli esiti dell'accertamento preliminare compiuto dal Governo in merito alla riconducibilità dell'Associazione richiedente alla categoria delle "confessioni religiose", accertamento connotato da una lata discrezionalità tecnica; esso rimane dunque assoggettato al sindacato di legittimità del Giudice amministrativo secondo le regole e nei limiti elaborati dalla giurisprudenza, anche di legittimità.

4.1. Nel caso all'esame, il secondo motivo di impugnazione si profila nel suo complesso inammissibile, poiché con esso si sollecita lo scrutinio dell'adito Giudice sull'operazione di accertamento compiuta dall'Autorità resistente sulla natura confessionale dell'Associazione ricorrente, al fine di sostituirla con una diversa valutazione basata su una diversa ricostruzione dei caratteri e degli indici rilevanti per una siffatta qualificazione, proposta dalla ricorrente; scrutinio all'evidenza non consentito al Giudice, senza invadere l'ambito della discrezionalità tecnica riservato all'Autorità, come pacificamente affermato dalla giurisprudenza (*Cons. St., III, 2 aprile 2013, n. 1856; id., 28 marzo 2013, n. 1837; Tar Lazio, I, 21 giugno 2013, n. 6259; Cons. Stato, VI, 12 febbraio 2007, n. 550; Cons. St., VI, 10 marzo 2006, n. 1271; TAR Lazio, I, 24 agosto 2010, n. 31278; id., 29 dicembre 2007, n. 14157; id., 30 marzo 2007, n. 2798; id., 13 marzo 2006, n. 1898*) e come, da ultimo, autorevolmente ribadito dalla Suprema Corte, in tema di sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità amministrativa nella materia del diritto della concorrenza, caratterizzata da un alto tasso di discrezionalità tecnica, ricordando che "Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento; ma quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità - come nel caso della definizione di mercato rilevante nell'accertamento di intese restrittive della concorrenza - detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità garante ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini" (*Cass., Sez. Un., 20 gennaio 2014, n. 1013*).

4.2. E nel caso all'esame, non sembra che l'odierna intimata abbia esorbitato dai margini dell'opinabilità propri dell'attività tecnica - nello specifico, di scelta, ricostruzione e valutazione dei caratteri distintivi propri delle confessioni religiose - esercitata al fine dell'accertamento preliminare da compiersi nella fattispecie concreta, essendo viceversa pervenuta al risultato ottenuto, riproducendo il ragionamento logico ed analiticamente argomentato seguito dall'Avvocatura generale dello Stato nel parere a tal fine espresso, così come complessivamente si evince dalla motivazione della nota della Presidenza del Consiglio, oggetto

dell'odierno gravame.

4.3. In tale nota si evidenzia che la possibilità contemplata nell'art. 8, comma 3, della Costituzione, di addivenire ad una regolamentazione bilaterale dei rapporti mediante la conclusione di intese, è, secondo il Consiglio dei Ministri, espressamente riservata alle confessioni religiose diverse dalla cattolica; che nel citato parere l'Avvocatura Generale ha sostenuto che "per 'confessione religiosa' si intende generalmente 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"; che la connotazione oggettiva voluta dal Costituente nel quadro dell'art. 8, secondo comma, è chiaramente individuata da un contenuto religioso di tipo positivo.

Di tal che il Consiglio dei Ministri, concorde l'Avvocatura dello Stato, ha ritenuto la norma costituzionale non estensibile per analogia a situazioni non riconducibili a quella fattispecie.

4.4. Osserva il Collegio che la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione ricorrente, in quanto richiama una concezione di confessione religiosa avente un contenuto positivo e, quale presupposto, "un fatto di fede rivolto al divino" - escludendo per converso da tale nozione un contenuto negativo rivolto a negare l'esistenza del trascendente e del divino - non sembra manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il 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; e tenuto altresì conto del fatto che la stessa UAAR si autodefinisce (nello "Statuto") "organizzazione filosofica non confessionale", 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": con ciò autoqualificandosi essa stessa al di fuori dell'ambito delle confessioni religiose. E pertanto il motivo all'esame va disatteso, unitamente ai motivi terzo e ottavo, in quanto formulati sul presupposto che l'Associazione ricorrente sia una confessione religiosa.

5. Del pari infondato è il quarto motivo di gravame, con cui si denuncia un presunto vizio di motivazione.

Contrariamente a quanto sostenuto dalla odierna deducente, gli atti impugnati illustrano in modo compiuto ed esauriente l'iter logico giuridico seguito dal Governo per addivenire alle determinazioni censurate, come sopra già illustrato.

D'altra parte, pienamente legittima è la motivazione per relationem, quando l'atto richiamato, nella specie il parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, sia reso disponibile alla parte (art. 3, comma 3, l. 241/1990); e nella specie, l'UAAR, a seguito di istanza di accesso in data 5 novembre 2003, ha ricevuto copia, tra gli altri atti, anche del suindicato parere reso sulla questione.

6. Da disattendere è anche la censura svolta col quinto mezzo, poiché il diniego di stipula dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. in alcun modo incide sul diritto di associarsi liberamente ai sensi dell'art. 18 Cost., né sulle garanzie di cui agli artt. 19 e 21 Cost., che nulla hanno a che fare con le ripetute intese.

7. Del pari inconferenti si appalesano le doglianze articolate con il sesto ed il settimo motivo di impugnazione, sull'eccesso di potere per disparità di

trattamento e per sviamento.

La negazione della asserita identità "confessionale" dell'UAAR non comporta profili di disparità di trattamento, essendo ovviamente ragionevole una disciplina diversa in riferimento a situazioni ritenute non coincidenti.

8. Per le ragioni complessivamente svolte il ricorso è infondato e va respinto.

9. Quanto alle spese del presente giudizio, si ravvisano giusti motivi per compensarle integralmente tra le parti, tenuto conto della delicatezza e della difficoltà delle questioni trattate.

[...Omissis...]

## IL COMMENTO

### LA NOZIONE DI CONFESIONE RELIGIOSA ALLA PROVA DELL'ATEISMO ORGANIZZATO NEL CONTENZIOSO U.A.A.R.-GOVERNO IN MERITO ALLA RICHIESTA DI UN'INTESA EX ART. 8, COMMA 3, COST.

di  
Marco CROCE

#### SOMMARIO

1.- Premessa: una lunga vicenda. 2.- Il contenzioso sulla politicità delle determinazioni governative in materia di stipulazione delle Intese. 3.- La decisione nel merito. 4.- Rilievi critici. 5.- Conclusioni.

#### 1.- Premessa: una lunga vicenda.

Con la sentenza che si annota si giunge finalmente a un primo pronunciamento nel merito, anche se di segno piuttosto discutibile, su una vicenda che fino a oggi aveva impegnato le giurisdizioni solamente in punto di esistenza o meno della competenza a giudicare in ragione della natura amministrativa o politica degli atti impugnati, oppure aveva visto pronunciamenti che accoglievano la domanda sulla base della lesione del criterio di competenza da parte degli organi amministrativi da cui tali atti provenivano senza con ciò pronunciarsi sugli aspetti di diritto sostanziale della questione<sup>1</sup>.

L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti chiese nell'ormai lontano 1991 di avviare le trattative per la stipulazione di un'Intesa ex art. 8, comma 3, Cost.<sup>2</sup>; la richiesta venne respinta nel 1996 con una semplice "missiva" del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>3</sup> che venne impugnata con ricorso

straordinario al Capo dello Stato con vari e articolati motivi fra cui anche quello che faceva leva sul fatto che mancasse la deliberazione del Consiglio dei Ministri richiesta dall'art. 2, lett I), della legge n. 400/1988, per tutti gli atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione<sup>4</sup>.

Il ricorso venne accolto sulla base della rilevata incompetenza dell'organo emanante l'atto di diniego<sup>5</sup>.

L'U.A.A.R. cercò allora "di assicurarsi l'apertura del procedimento per l'auspicata Intesa, forzando il persistente blocco governativo, mediante la richiesta di un intervento sostitutorio della Magistratura amministrativa; ma siffatto tentativo fu dichiarato inammissibile"<sup>6</sup>.

Si dovette aspettare poi fino al 2003 per avere un nuovo diniego formalmente espresso: dopo anni contrassegnati da scambi di note, diffide e istanze di accesso agli atti, una nuova richiesta di Intesa fu respinta con deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 novembre del 2003.

Il Governo, che peraltro aveva già stipulato nel 2000 l'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana<sup>7</sup>, negava l'avvio delle trattative all'U.A.A.R. sulla base del fatto che la stessa non avesse natura di confessione religiosa: per il vertice dell'Esecutivo, infatti, per confessione religiosa ex art. 8 Cost. avrebbe dovuto intendersi esclusivamente "un fatto di fede rivolto al divino e vissuto in comune tra più persone, che lo rendono manifesto alla società tramite una particolare struttura istituzionale. La connotazione oggettiva voluta dal Costituente nel quadro dell'articolo 8, secondo comma è chiaramente individuata da un contenuto religioso di tipo positivo, di tal che il Consiglio dei Ministri, concorde l'Avvocatura dello Stato, ha ritenuto la norma non estensibile per analogia a situazioni non riconducibili a quella fattispecie"<sup>8</sup>.

L'U.A.A.R. impugnava questo ulteriore diniego dinanzi al giudice amministrativo ma il T.a.r. Lazio, sez. I, con la sentenza n. 12539 del 2008, dichiarava il proprio difetto assoluto di giurisdizione in considerazione della natura di atto politico che avrebbe dovuto essere attribuita alle determinazioni del Governo in materia di stipulazione

all'U.A.A.R. con lettera datata 20 febbraio 1996.

<sup>4</sup> Il testo del ricorso straordinario, molto ricco di richiami dottrinali e giurisprudenziali, può essere letto in [www.uaar.it/laicita/ateismo\\_e\\_legislazione/17b.html](http://www.uaar.it/laicita/ateismo_e_legislazione/17b.html).

<sup>5</sup> Con D.P.R. 1° febbraio 2001. Cfr. il Parere 29 ottobre 1997, n. 3048/96 del Consiglio di Stato, sulla base del quale venne accolto il ricorso contro il primo diniego, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 850 e ss.

<sup>6</sup> Così BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.*, cit., 6.

<sup>7</sup> Lo ricorda opportunamente COLAIANNI, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 4/2014, 12, in nota 75 (il contributo è stato in seguito pubblicato anche in *Dir. eccl.*, 2013, 19 e ss.). Ancora prima, come ricordato nella sentenza della Corte di Cassazione della VI sezione penale, richiamata negli *Orientamenti giurisprudenziali, nel caso Scientology*, lo Stato aveva stipulato con l'Unione Buddhista Italiana la convenzione di cui al D.P.R. 3.1.1991, riconoscendo dunque già da allora "la qualità di confessione religiosa a quella buddhista, che certamente non presuppone l'esistenza di un Essere Supremo e non propone quindi rapporti diretti dell'uomo con Lui".

<sup>8</sup> Cfr. la Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 5 dicembre 2003 disponibile in [http://www.uaar.it/laicita/ateismo\\_e\\_legislazione/17e.html](http://www.uaar.it/laicita/ateismo_e_legislazione/17e.html). ALICINO, *La legislazione sulla base di intese*, cit., 219, fa notare che, così argomentando, il Governo finiva non solo per negare le molte ricostruzioni dottrinali di segno assai diverso e i numerosi dati giurisprudenziali che rendevano ormai obsoleta tale definizione di confessione religiosa, ma dimenticava pure la sua stessa prassi in materia che l'aveva portato "a stipulare una intesa con il buddhismo, quanto di più lontano da una dimensione trascendente e divinatoria della credenza".

<sup>1</sup> Per una dettagliata ricostruzione di tutte le fasi precedenti a questa decisione e per la complessiva impostazione giuridica del problema vedi ora l'ampio e approfondito lavoro di ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Bari, 2013, part. 185 e ss., e 218 e ss., in cui possono essere ritrovate tutte le indicazioni bibliografiche necessarie per l'approfondimento della tematica.

<sup>2</sup> Cfr. CONSORTI, *Diritto e religione*, Il ed., Roma-Bari, 2014, 233, che fa riferimento alle notizie riportate sul sito dell'U.a.a.r. ([www.uaar.it/uaar/storia](http://www.uaar.it/uaar/storia)). Altri autori riportano come data di inizio del contenzioso il 1995 (cfr. BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 4/2014, 6) o il 1996 (cfr. PARISI, *Associazione ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in [www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it), 36/2014, 4). L'unica certezza documentata è che fu formalizzata una richiesta il 13 novembre 1995: se ne legga il testo in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1999, 570.

<sup>3</sup> Determinazione protocollata DAGL 1/2.5/4430/23 e comunicata

delle Intese previste dall'art. 8, comma 3, della Costituzione: "il Governo (cui la l. n. 400 del 1988 ha intestato l'attribuzione in disamina), è libero di assumere le più ampie determinazioni nella materia dei rapporti con le confessioni religiose, salva la responsabilità politica nei confronti del Parlamento e, in ultima analisi, del corpo elettorale, con la conseguenza che la confessione religiosa che aspiri alla stipula dell'intesa è titolare non già di una situazione soggettiva qualificata, e dunque di una pretesa «giustiziabile» alla conclusione dell'intesa, sibbene di un'aspirazione di mero fatto ... Risulta pertanto come l'iniziativa della ricorrente si sia collocata nell'ambito di un procedimento di natura politica, non già di natura amministrativa, con conseguente insussistenza di situazioni giuridiche soggettive individuali azionabili in sede giurisdizionale"<sup>9</sup>.

## 2.- Il contenzioso sulla politicità delle determinazioni governative in materia di stipulazione delle Intese.

Contro questa determinazione del giudice di prime cure l'associazione esperiva ricorso dinanzi al Consiglio di Stato, che, con la sentenza n. 6083 del 2011 della sez. VI, riformava la decisione del T.a.r. con un'argomentazione che era tesa a restringere e gli ambiti di discrezionalità del Governo in questa materia e, di conseguenza, l'estensione della categoria dell'atto politico<sup>10</sup>.

Ad avviso del giudice di ultima istanza nella giustizia amministrativa le doglianze dell'U.A.A.R. erano viceversa fondate: dopo aver richiamato la sua pregressa giurisprudenza sul punto e aver ricordato di essersi orientato "in un senso estremamente rigoroso e restrittivo nella delimitazione della detta categoria"<sup>11</sup>, il Consiglio di Stato ricordava dapprima la necessità che fossero presenti sia l'elemento soggettivo che quello oggettivo al fine di poter ricomprendere un atto nella categoria dell'atto politico<sup>12</sup>, per poi concludere che nel

caso in questione non poteva dirsi "sussistere il requisito oggettivo riveniente dalla riconducibilità dell'atto alle supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri". E ciò sulla base di una valorizzazione dell'art. 8, comma 1, Cost., dal momento che l'ampia discrezionalità che connoterebbe le scelte del Governo in materia di stipulazione dell'Intesa e, prima ancora, di individuazione dell'interlocutore come confessione religiosa sarebbe "invero suscettibile di dar vita a un sistema fondato su evidenti discriminazioni" non consentite in virtù dell'eguale libertà da garantire, se non si desse sindacato giurisdizionale quanto meno sull'avvio delle trattative e sul preliminare accertamento della riconducibilità dell'organizzazione richiedente nel novero delle confessioni religiose<sup>13</sup>, attività che presenterebbero i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi.

Il Governo "Monti" impugnava con grande solerzia questa decisione del Consiglio di Stato dinanzi alle Sezioni Unite della Cassazione che, con la sentenza n. 16035 del 2013, confermavano la soluzione del caso nel senso indicato dai giudici di Palazzo Spada, arricchendone però in larga misura il percorso motivazionale: la Suprema Corte faceva dapprima notare come "la materia religiosa, per il suo essere tradizionale terreno di azioni antiumanitarie, è tra quelle in cui più sensibile è la tensione opposta, che induce a consentire l'accesso alla tutela giurisdizionale in funzione antidiscriminatoria"<sup>14</sup>, richiamando a tal proposito gli esiti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di accesso dei soggetti confessionali a normative di privilegio, anche su base pattizia<sup>15</sup>; affermava poi che il procedimento di cui

la pubblica amministrazione, individuato fra quelli preposti all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello; il secondo a carattere oggettivo, consistente nell'essere l'atto concernente la costituzione, la salvaguardia e il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione".

<sup>13</sup> Punto 8 del Diritto: "Nel quadro così delineato, anche l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle «confessioni religiose» non può essere ritenuto insindacabile, malgrado le indubbie difficoltà pratiche che può comportare, e per vero neanche connotato da ampia discrezionalità (se non, forse, da discrezionalità tecnica); ciò 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. Di conseguenza, quanto meno l'avvio delle trattative può addirittura considerarsi obbligatorio sol che si possa pervenire a un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione religiosa, salva restando da un lato la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero ... di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica cui si è accennato, di escludere motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le «confessioni religiose»".

<sup>14</sup> Cass. civ., Sez. Un., n. 16035/2013, Punto 4.3.1. dei Motivi della decisione. Si veda il testo della sentenza in appendice a PASQUALI CERIOLI, *Accesso alle intese e pluralismo religioso: convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it), 26/2013, 23 e ss.

<sup>15</sup> In particolare le Sezioni Unite ricordano che "la 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 di adottare congrue motivazioni d'esercizio; ammette il sindacato giurisdizionale sulla ragionevolezza dei criteri predisposti e sull'idoneità delle motivazioni adottate, in

<sup>9</sup> T.a.r. Lazio, n. 12539/2008, in *Rass. Avv. Stato*, 4/2008, 324 e ss., con nota di PALATIello, *Il concetto di atto politico «non giustiziabile»*.

<sup>10</sup> Acute considerazioni sul tema in MESSINEO, *Atti politici, Stato di diritto, strumenti di verifica della giurisdizione*, in *Dir. amm.*, 4/2013, 717 e ss., dove è possibile reperire tutte le informazioni bibliografiche necessarie a ulteriori approfondimenti. Sull'oggetto specifico della controversia aveva teorizzato la soluzione in parte accolta dal Consiglio di Stato e poi confermata dalle Sezioni Unite della Cassazione CORVAJA, *Rimedi giuridici contro il diniego di intesa con le confessioni religiose*, in *Quad. cost.*, 2002, 227 e ss.

<sup>11</sup> Cons. Stato, Sez. VI, n. 6083/2011, in *Foro it.*, 2012, III, c. 632 e ss. Sulla decisione cfr. PASQUALI CERIOLI, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (breve note a Cons. St., Sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it) (26 marzo 2012); BERTOLINI, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (12 aprile 2012); CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it) (23 aprile 2012); TOZZI, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle intese fra confessioni religiose diverse dalla cattolica e lo Stato italiano*, in [www.statoechiase.it](http://www.statoechiase.it) (21 maggio 2012); FASCIO, *Le intese con le confessioni diverse dalla cattolica tra atti politici e discrezionalità tecnica dell'amministrazione. Il caso dell'UAAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti)*, in *Foro amm.* – *Cons. St.*, 2012, 1222 e ss.; ALICINO, *Le intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. eccl.*, 2013, 50 e ss.

<sup>12</sup> "In particolare, al di là della casistica delle situazioni nelle quali sono state ritenute applicabili le suindicate previsioni eccezionali, l'indirizzo oggi dominante ancora la qualificazione di un atto come "atto politico" alla compresenza di due requisiti: il primo a carattere soggettivo, consistente nel prophanare l'atto da un organo di vertice

all'art. 8 Cost. fosse previsto in funzione "della difesa delle confessioni religiose dalla lesione discriminatoria che si potrebbe consumare con una immotivata e incontrollata selezione degli interlocutori confessionali"; e da ciò faceva discendere la necessità della tutela giurisdizionale sul punto, dal momento che l'interesse del richiedente l'Intesa – che "riposa direttamente sui precetti costituzionali che fondano i diritti di libertà religiosa" – era necessariamente quello di far verificare che il potere di avviare la trattativa fosse "esercitato in conformità alle regole che l'ordinamento impone in materia, che attengono in primo luogo all'uso di canoni obiettivi e verificabili per la individuazione delle confessioni religiose legittimate". Concludeva dunque che "L'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non può quindi essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere dell'esecutivo, che è incompatibile con la garanzia di eguale libertà di cui all'art. 8 c. 1. Né lo Stato può trincerarsi dietro la difficoltà di elaborazione della definizione di religione. Se dalla nozione convenzionale di religione discendono conseguenze giuridiche, è inevitabile e doveroso che gli organi deputati se ne facciano carico, restando altrimenti affidato al loro arbitrio il riconoscimento di diritti e facoltà connesse alla qualificazione"<sup>16</sup>.

### 3.- La decisione nel merito.

Il T.a.r. del Lazio si è dunque dovuto arrendere alle determinazioni del Consiglio di Stato e della Cassazione a Sezioni Unite e si è trovato a dover decidere nel merito.

Ci si sarebbe potuto aspettare, pur paventando un probabile rigetto del ricorso, una disamina del caso in questione orientata all'approfondimento dei nodi problematici teorici e pratici indicati nelle decisioni della supreme magistrature ordinaria e amministrativa.

La sentenza, n. 7068 del 2014 della sez. I<sup>17</sup>, si segnala invece per essere quasi più laconica e apodittica di quella attraverso la quale lo stesso giudice aveva cercato di disfarsi della giurisdizione riconoscendo la natura di atto politico agli atti dell'esecutivo in questa materia. E davvero deludente nell'impianto argomentativo, pressoché nullo e difficilmente sostenibile alla luce in particolar modo della prassi del Governo maturata soprattutto con le Intese riguardanti l'Unione delle Comunità Ebraiche e l'Unione Buddhista Italiana, per tacere poi della nota giurisprudenza della Cassazione nel caso *Scientology*, delle evoluzioni della normativa interna e sovranazionale e delle risultanze delle giurisprudenze della Corte costituzionale e della Cedu, che rendono a parere di chi scrive manifesto come il giudice amministrativo abbia davvero mal motivato e si sia appiattito, come troppo spesso gli accade in questa materia, sulle posizioni governative<sup>18</sup>.

funzione di tutela della posizione soggettiva incisa (CEDU, 31 luglio 2008, n. 40825/98; 19 marzo 2009, n. 28648/03; 30 giugno 2011, n. 8916/05; 9 dicembre 2010, n. 7798/08; 6 novembre 2008, n. 58911/00)".

<sup>16</sup> Punto 7 dei Motivi della decisione.

<sup>17</sup> Se ne veda il testo in <http://www.osservatorioaic.it/una-proposta-a-geometria-variabile-qualche-riflessione-sulla-sentenza-del-tar-lazio-n-7068-del-3-luglio-2014-e-sul-caso-u-a-a-r.html>, con nota di BARBIERI, *Una proposta a geometria variabile. Qualche riflessione sulla sentenza del TAR Lazio n.7068 del 3 luglio 2014 e sul caso U.A.A.R.*, che esprime posizioni antitetiche rispetto a quanto qui si sosterrà, giudicando positivamente l'intervento del T.a.r.

<sup>18</sup> Il riferimento è in particolare ai contenziosi riguardanti l'ora di religione e la problematica dell'esposizione del crocifisso: cfr.,

I passaggi salienti per il merito della questione sembrano essere sostanzialmente tre<sup>19</sup>: con il primo il T.a.r. sembra confinare il suo giudizio in uno strettissimo *self restraint* o comunque nelle maglie di un sindacato per "linee esterne", laddove afferma che "il secondo motivo di impugnazione si profila nel suo complesso inammissibile, poiché con esso si sollecita lo scrutinio dell'adito Giudice sull'operazione di accertamento compiuta dall'Autorità resistente sulla natura confessionale dell'Associazione ricorrente, al fine di sostituirla con una diversa valutazione basata su una diversa ricostruzione dei caratteri e degli indici rilevanti per una siffatta qualificazione, proposta dalla ricorrente; scrutinio all'evidenza non consentito al Giudice, senza invadere l'ambito della discrezionalità tecnica riservato all'Autorità"<sup>20</sup>.

Con il secondo il giudice amministrativo si appiattisce totalmente sulle determinazioni governative senza minimamente argomentare laddove afferma che "la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione ricorrente, in quanto richiama una concezione di confessione religiosa avente un contenuto positivo e, quale presupposto, «un fatto di fede rivolto al divino» - escludendo per converso da tale nozione un contenuto negativo rivolto a negare l'esistenza del trascendente e del divino – non sembra manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il 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"<sup>21</sup>.

Con il terzo afferma che "il diniego di stipula dell'intesa ex art. 8, comma 3, Cost. in alcun modo incide sul diritto di associarsi liberamente ai sensi dell'art. 18 Cost., né sulle garanzie di cui agli artt. 19 e 21 Cost., che nulla hanno a che fare con le ripetute intese"<sup>22</sup>.

A conclusione di questo apodittico *iter* interpretativo giunge a derubricare come inesatte le doglianze sull'eccesso di potere per disparità di trattamento e per sviamento "essendo ovviamente ragionevole una disciplina diversa in relazione a situazioni ritenute non coincidenti"<sup>23</sup>.

### 4.- Rilievi critici.

Ciascuno dei passaggi menzionati è meritevole di critica: innanzitutto appare davvero equivoco il passaggio in cui si cerca di restringere il sindacato sulla qualificazione della nozione di confessione religiosa compiuto dal Governo alla mera valutazione basata

volendo, le critiche espresse in CROCE, *Giudice amministrativo e laicità dello Stato: il problematico séguito delle decisioni costituzionali sull'ora di religione*, in BONETTI – CASSATELLA – CORTESE – DEFFENU – GUAZZAROTTI (a cura di), *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, Atti del Convegno di Trento del 24-25 giugno 2011, Torino, 2012 (e-book), 386 e ss., nonché in CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, 2012, 249 e ss.

<sup>19</sup> Al netto di altri vizi di carattere competenziale che comunque potrebbero portare all'accoglimento del ricorso: si fa riferimento, in particolare, all'omissione di istruttoria circa l'idoneità della richiedente a stipulare l'Intesa con lo Stato, che necessita dei pareri della Direzione Generale Affari di Culto presso il Ministero dell'Interno e della Commissione consultiva sulla libertà religiosa istituita presso la Presidenza del Consiglio, che non risultano essere stati richiesti.

<sup>20</sup> V. il Punto 4.1. del Diritto.

<sup>21</sup> Cfr. il Punto 4.4. del Diritto.

<sup>22</sup> Punto 6 del Diritto.

<sup>23</sup> Punto 7 del Diritto.

eventualmente sugli indici utilizzati dall'esecutivo stesso: sarebbe come dire che il Governo abbia la possibilità di scegliersi i parametri sulla base dei quali essere giudicato. È evidente invece che il sindacato vada esercitato alla luce e, anzi, a maggior ragione, proprio dei parametri che l'esecutivo abbia eventualmente trascurato, ad esempio, come nel caso di specie, ignorando la propria precedente prassi in materia. Prova ne sia che lo stesso T.a.r., poco dopo, non si accontenta di giudicare non implausibile l'argomentazione del Governo, ma vi aggiunge del suo indicando lo Statuto dell'U.A.A.R. come prova ulteriore della mancanza della qualità di confessione religiosa<sup>24</sup>: i caratteri e gli indici rilevanti dunque possono essere usati per corroborare le determinazioni governative ma non per contrastarle? Piuttosto curiosa come soluzione. Il secondo passaggio è quello più manifestamente insostenibile: come si può giudicare non implausibile la nozione di confessione religiosa utilizzata dal Governo e basata sulla necessaria presenza della divinità dopo che nel nostro ordinamento sono state riconosciute come confessioni l'Unione Buddhista Italiana e Scientology?<sup>25</sup>. Si dà il caso che esse appartengano "all'ampia categoria di movimenti (non solo extracristiani, ma anche) *extrateisti o ateisti*". Il buddhismo, in particolare, si pone senz'altro nella categoria delle confessioni che non praticano necessariamente il culto verso una divinità<sup>26</sup>. Scientology si pone non solo fuori "dell'orbita

ecclesiale cristianamente intesa ma anche, in misura rilevante, dalla stessa credenza nella divinità"<sup>27</sup>.

E se nel caso del riconoscimento della Chiesa di Scientology il Governo non porta responsabilità alcuna, visto che il precedente riconoscimento pubblico sulla base del quale stabilire la natura confessionale di Scientology è rappresentato dalle sentenze della Corte di Cassazione, sezione VI penale, n. 1329/1997, e della Corte d'Appello di Milano, n. 4780/2000, *nel caso dell'Unione Buddhista Italiana è stato proprio l'esecutivo a considerare confessione religiosa un'entità collettiva non connotata da un culto della divinità e nemmeno avente una dottrina basata su caratteri di trascendenza*. Come può, dopo aver così operato, considerare necessari poi, nel caso dell'U.A.A.R., gli elementi divinità e trascendenza, escludendo l'associazione dalla categoria, senza incorrere in un manifesto eccesso di potere?

E come può il T.a.r. ignorare tutto ciò, non rilevando quest'evidente profilo di illegittimità che da solo avrebbe dovuto portare all'annullamento dell'atto di diniego – basato esclusivamente su tale non più utilizzabile criterio – con assorbimento di tutti gli ulteriori motivi di ricorso?

È evidente che dopo i casi del riconoscimento come confessioni religiose del buddismo, dell'induismo e di Scientology, l'eventuale nozione di confessione religiosa vigente nel nostro ordinamento non può più avere come base gli elementi della divinità e della trascendenza. Ed è ben curioso che il Governo e il T.a.r. ignorino (o facciano finta di ignorare), che proprio l'esecutivo ha emanato un decreto legislativo in materia di riconoscimento dello *status* di rifugiato in cui si legge che per "religione" si intendono: "le convinzioni teiste, non teiste e ateiste, la partecipazione a, o l'astensione da, riti di culto celebrati in privato o in pubblico, sia singolarmente sia in comunità, altri atti religiosi o professioni di fede, nonché le forme di comportamento personale o sociale fondate su un credo religioso o da

<sup>24</sup> Cfr. il Punto 4.4. del Diritto laddove il T.a.r. sottolinea: "e tenuto altresì conto del fatto che la stessa UAAR si autodefinisce (nello «Statuto») «organizzazione filosofica non confessionale», 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»: con ciò autoqualificandosi essa stessa la di fuori dell'ambito delle confessioni religiose". Peccato che nel diniego del Governo non ci fosse traccia di questa discutibile, come si vedrà, motivazione.

<sup>25</sup> Ma si potrebbe dire quasi lo stesso per l'Unione Induista Italiana (con la quale il Governo ha stipulato l'Intesa trasfusa poi nella l. n. 246/2012), visto che l'Induismo "non è una religione fondata: non deve l'origine alla figura, reale o mitica, di un essere umano o divino e, contrariamente alle grandi religioni fondate, non ha un contenuto dottrinale, anche solo nelle intenzioni, unitario, non ci sono dogmi: e non c'è una chiesa che ne sia depositaria e garante autorevole. Coesistono le posizioni più diverse: quando si pensa di aver trovato un elemento unificante specifico, salta subito fuori qualcos'altro che smentisce questa illusione. Non è necessario credere in un dio o in più dei per essere induisti: si può esserlo anche essendo atei" (così FRANCI, *L'induismo*, Bologna, 2005, 9).

<sup>26</sup> Così COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, 2012, 129 (corsivo aggiunto). Che così continua: "A differenza delle religioni occidentali il buddhismo non ha un patrimonio dottrinale in cui credere e non ha, quindi, un insegnamento, per cui «il vero *bodhisattva* non lascia tracce di nessun genere, né ostentando la propria religiosità né mostrando di non essere religioso» ... Con il buddhismo si è agli antipodi dell'esclusivismo, perché si tratta di un movimento tendente ad includere o, comunque, non escludere altre esperienze religiose, in linea con molte religioni orientali, in particolare di origine indiana: l'uomo forte nello spirito, infatti, secondo l'induismo, trova Dio dovunque, specialmente in se stesso. Di conseguenza, anche il buddhismo non ha verità astratte da proporre di credere o imporre dogmaticamente perché non è interessato ai concetti – compreso, s'è detto, quello di Dio – ma unicamente all'esperienza diretta, propone un percorso di illuminazione interiore necessariamente libero e anzi non incompatibile con l'appartenenza ad altre fedi" (129-130). Ancora, "il buddhismo non prevede un atto di iniziazione o di incorporazione ... L'iscrizione nei registri dei singoli istituti ha un semplice valore amministrativo, che vien meno con le dimissioni" (131).

Cfr. pure LOMBARDI VALLAURI, *Riduzionismo e oltre. Dispense di filosofia per il diritto*, Padova, 2002, 12, che sottolinea come sia "dubitabile che il buddismo possa considerarsi una religione, se con

religione s'intende un sistema al quale siano essenziali la credenza in Dio o in dèi, la preghiera di adorazione e impetrazione loro rivolta, i riti devozionali sacramentali e sacrificali, il sacerdozio, l'idea che gli eventi naturali e umani dipendano in modo rilevante da centri causali personali sovransensibili razionalmente incontrollabili: tutte cose alle quali il buddismo nega ogni esistenza o importanza. Il buddismo è, piuttosto, un superamento non irreligioso della religione, una teoria-prassi sapienziale con finalità soteriologica. Esso mira a una «illuminazione», a una «liberazione» psicospirituale da raggiungersi non grazie a una «grazia» divina ma lavorando razionalmente, secondo le leggi immanenti dell'essere, su se stessi. In questo senso il buddismo più che una religione è una filosofia; ma una filosofia ultimamente non speculativa o antispeculativa, che teorizza il proprio necessario tradursi in prassi ascetica e in attenta propiziazione mistica. Sotto questo profilo il buddismo è in continuità con lo yoga e altri indirizzi filosofico-ascetici dell'induismo, ugualmente orientati al *mokṣa*".

V. infine anche FRANCI, *Il buddhismo*, Bologna, 2004, 12.

<sup>27</sup> *Ibidem*, 132. Che così continua: "Va infatti considerato che il credo ha ad oggetto i diritti dell'uomo piuttosto che una divinità, nominata due volte ma in un orizzonte remoto, privo di incidenza sulla realtà quotidiana e di un rapporto personale con gli individui, impegnati piuttosto in un autoperfezionamento: al centro, come in molte religioni orientali, è l'illuminazione personale, il livello di consapevolezza spirituale, elevabile attraverso la consulenza pastorale (l'*auditing*) e l'addestramento di Scientology. In questo senso la confessione si avvicina al buddhismo ... Dove Scientology si differenzia dal buddhismo – sotto il profilo della libertà religiosa – è nell'amministrazione di una vera e propria giustizia ecclesiastica. Ciò dipende dal fatto che si tratta di un'organizzazione gerarchicamente strutturata" (132 e 133).

esso prescritte<sup>28</sup>. Per cui è lo stesso diritto italiano vigente che contempla la possibilità che l'aggettivo religioso che connota le confessioni ex art. 8 Cost., possa prescindere dalla divinità.

Il T.a.r., forse consapevole della debolezza dell'asserzione governativa giudicata non implausibile, si sforza però di aggiungere qualcosa, sostenendo che nello Statuto dell'U.A.A.R. ci sarebbe la prova del suo non essere confessione religiosa: anche in questo caso è possibile osservare che tale argomento è anch'esso non utilmente spendibile, dal momento che prendendo gli Statuti dell'Unione Induista Italiana e dell'Unione Buddhista Italiana, organizzazioni con le quali il Governo ha stipulato Intese, mai si troverà un'autoqualificazione come confessione religiosa. E questo dato non ha impedito di considerarle confessioni nel momento in cui hanno avanzato una richiesta di Intesa.

Inoltre la prassi governativa in materia conosce – ed accetta – da molto tempo prima casi di autoqualificazione come confessione religiosa al solo fine di ottenere l'Intesa: l'Unione delle Comunità Ebraiche non è ascrivibile a tale categoria e così non si autorappresenta per la natura stessa dell'ebraismo, che escluderebbe la possibilità di una configurazione in tal senso dell'aggregato sociale rappresentato, ma si è autoqualificata come confessione religiosa al limitato fine di ottenere l'Intesa<sup>29</sup>, che ha ottenuto nell'ormai lontano 1987, così come poi hanno fatto l'Unione Buddhista Italiana e l'Unione Induista Italiana, e ora l'U.A.A.R., che si sono implicitamente autorappresentate come tali presentando la richiesta di Intesa benché nel loro Statuto non sia fatta menzione di tale qualificazione. Peraltro l'U.A.A.R. si è anche esplicitamente autoqualificata come confessione nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro il primo atto di diniego<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Si tratta del d. lgs. n. 251 del 2007, che attua la direttiva 2004/83/CE. Si veda anche la recente Raccomandazione del 13 giugno 2013 del Parlamento europeo in materia di promozione e protezione della libertà di religione e di opinione formulata alla stessa maniera. Nota giustamente PASQUALI CERIOLO, *Accesso alle intese e pluralismo religioso*, cit., 19, che "Non vi è dubbio – anche alla luce dell'ampia garanzia della libertà di coscienza assicurata dall'art. 10 della Carta di Nizza dei diritti fondamentali dell'Unione e dall'art. 9 della Convenzione EDU, fonti che permeano il tessuto costituzionale trattando la materia dei diritti umani – che le convinzioni ateistiche, agnostiche, indifferenti, ecc., rientrino appieno nella definizione giuridica di «convinzioni religiose». L'autore però poi sembra escludere che ciò possa tradursi automaticamente in pari tutela del momento collettivo che esprime tali convinzioni rispetto alle confessioni religiose.

<sup>29</sup> Cfr. COLAIANNI, *Confessioni religiose*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento IV, Milano, 2000, 371, che fa notare come dall'Intesa stipulata e dalla legge di approvazione della stessa (l. n. 245/2012) "si ricava conseguentemente una norma che dà rilievo all'autoreferenziazione o autoqualificazione confessionale della formazione sociale, precludendo allo Stato un sindacato al riguardo (che nella specie si sarebbe risolto in senso negativo vista l'ordinaria rappresentazione non confessionale che lo stesso ebraismo dà di sé). Cfr. anche FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, 2005, 65, che ricorda che "quando si aprirono le trattative per la stipulazione dell'intesa con gli ebrei, questi ultimi chiesero di essere considerati come minoranza linguistica ai sensi dell'art. 6 della Costituzione e solo quando si fece loro notare che, a tale titolo, non avrebbero avuto diritto all'intesa, furono costretti a ripiegare sulla qualifica di confessione religiosa".

Sull'ebraismo cfr. STEFANI, *Gli ebrei*, Bologna, 2006.

<sup>30</sup> Alla fine dell'atto si legge infatti: "L'U.A.A.R. in quanto confessione religiosa ai sensi dell'art. 8 c. III Cost. ...", mentre all'inizio dell'atto si faceva notare che "La qualità oggettiva di associazione religiosa di ogni gruppo di ateismo militante è rafforzata dall'autointerpretazione effettuata dai soci all'interno della loro libertà di associazione: e

Pure in questo caso, dunque, far valere questo criterio, come sembra suggerire il T.a.r. al Governo, magari in vista di un futuro nuovo diniego, significherebbe incorrere in un macroscopico eccesso di potere, visto che ci si discosterebbe dalla prassi osservata in almeno altri tre casi modificando illegittimamente il criterio di riconoscimento per addivenire all'Intesa a seconda dell'interlocutore che si ha di fronte.

L'ultimo passaggio motivazionale sul quale vale la pena brevemente soffermarsi per completezza riguarda l'affermazione del T.a.r. secondo la quale la stipulazione delle Intese ex art. 8 Cost. non riguarda e non vada a incidere sui diritti ex art. 19 Cost.: anche in questo caso si tratta di un'affermazione stupefacente.

Basterebbe per confutarla richiamare questo passaggio della sentenza n. 346 del 2002 della Corte costituzionale, spesso utilizzata strumentalmente proprio dai giudici amministrativi per rafforzare la fallace idea che gli artt. 3 e 19 Cost. e gli artt. 7 e 8 Cost. siano sistemi normativi incomunicabili e separati: in tale sentenza si dice chiaramente che *l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario dell'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto*. È dunque impensabile che discriminazioni subite a livello associativo non si vadano a ripercuotere direttamente sul momento individuale del diritto di libertà religiosa.

E siccome l'art. 19 Cost. garantisce sia il credente che il non credente, come tutta la giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 117/1979 ha affermato a chiare lettere, non si vede come il continuare a impedire all'U.A.A.R. di accedere agli stessi privilegi<sup>31</sup> già concessi alle confessioni religiose – e non attinenti a peculiarità della singola confessione<sup>32</sup> –

l'U.A.A.R. come si è detto, si interpreta come religione". Per il testo del ricorso v. l'indirizzo indicato alla nota 4.

<sup>31</sup> Che molte delle richieste dell'U.A.A.R. non siano per nulla fuori luogo è evidenziato da FLORIS, *Ateismo e Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011, 106: "diverse domande formulate dall'U.A.A.R. interessano la libertà religiosa nella declinazione acquisita dal nostro ordinamento, di «libertà di e verso la religione»; anzi, si può anche dire che esse investono la garanzia di effettività di tale libertà e ne configurano specificazioni concrete. In secondo luogo, quel dato serve anche a riconoscere che i seguiti normativi delle domande così qualificabili non comportano alcuna forzatura delle norme costituzionali, né aprono al rischio di interpretazioni creative. Semmai, costituiscono una prosecuzione del percorso tratteggiato dalla Corte costituzionale: quello, qui ricordato, che prende avvio dalle esigenze degli individui in materia religiosa, per spiegare poi il ruolo delle organizzazioni di appartenenza, quali entità strumentali al soddisfacimento delle esigenze dei loro aderenti, e quindi per arrivare a dar conto della posizione di eguale libertà di tali organizzazioni". L'autrice richiama l'assistenza morale non confessionale nelle strutture obbligate, la possibilità di disporre di luoghi idonei alle esequie non religiose, le agevolazioni economiche e tributarie. Nello stesso numero della stessa rivista v. il significativo articolo di FIORITA-ONIDA, *Anche gli atei credono*, 15 e ss.

<sup>32</sup> L'Intesa dovrebbe, come ricordato dalla giurisprudenza costituzionale, servire per venire incontro alle particolarità confessionali. Ma nella prassi il sistema si è strutturato come servente alla selezione governativa, totalmente arbitraria, degli interlocutori confessionali cui concedere una quota di maggiore libertà, garantendo loro privilegi e lasciando tutti gli altri sotto l'impero della *Legge sui culti ammessi*, o addirittura del diritto comune che spesso non è adeguato alle loro esigenze. Con ciò concretizzando una chiara violazione del principio dell'eguale libertà di cui al primo comma dello stesso Art. 8 Cost., per tacere della violazione degli artt. 3 e 19 Cost. Si vedano le pregevoli ricostruzioni della grave situazione in cui versa il diritto ecclesiastico italiano da questo punto di vista fornite da ALICINO, *La legislazione sulla base di intese*, cit., 35 e ss., 65 e ss., e FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso*

che hanno stipulato un'Intesa con lo Stato possa non concretare una violazione dell'art. 8, comma 1, che va necessariamente interpretato sistematicamente alla luce degli artt. 3 e 19 Cost.: se ciò che incide sulla eguale libertà della dimensione collettiva della libertà religiosa incide pure sull'eguaglianza dei singoli nel godimento della stessa, e se la libertà religiosa garantisce anche i non credenti, è evidente che tutte le norme di favore che non abbiano attinenza con le specificità dei soggetti richiedenti sono illegittime costituzionalmente, a meno che non vengano estese anche alle organizzazioni esponenziali degli interessi dei non credenti<sup>33</sup>.

## 5.- Conclusioni.

La richiesta di Intesa da parte dell'U.A.A.R. ha fatto emergere in tutta la loro portata i nodi problematici riguardanti la ricostruzione del sistema di libertà religiosa del nostro ordinamento costituzionale che a oggi non risultano essere stati ancora sciolti. Sia il Governo che i giudici amministrativi sembrano difendere meccanismi in cui a farla da padrone continui a essere la discrezionalità politica, cosa che struttura il sistema nel senso della pietrificazione dell'assetto concordatario e da "culti ammessi" del 1929, che ancora oggi fatica a essere messo da parte finanche da molta parte della dottrina<sup>34</sup>.

Occorre invece uno sforzo liberatorio (e libertario) capace di porre a base del diritto ecclesiastico italiano l'eguaglianza nella libertà religiosa di tutti i soggetti cui la stessa compete, che sono in primo luogo i singoli individui – credenti in qualsiasi cosa vogliano credere e non credenti – e, strumentalmente rispetto alla libertà oggetto di tutela, le loro proiezioni comunitarie autoqualificantesi come confessioni religiose<sup>35</sup>.

Il caso portato alla nostra attenzione dall'iniziativa dell'Associazione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti dimostra quanto ancora si sia distanti dalla mèta, che poi non sembrerebbe essere così lontana: un'interpretazione del lemma "confessioni religiose" adeguata a ricomprendervi le associazioni di non credenti al fine di garantire loro la medesima tutela giuridica – e la medesima condizione di privilegio – che si vedono garantita le confessioni religiose, oltre che

*incompiuto*, Milano, 2012, 75 e ss. Cfr. pure le acute considerazioni di GUAZZAROTTI, *Nuove intese con le minoranze religiose e abuso della normazione simbolica*, in *Quad. cost.*, 2007, 845 e ss.

<sup>33</sup> Qui si aprirebbe poi tutta la problematica del diritto all'Intesa e di quello alla legge sulla base della stessa nonché quello sulla sua eventuale giustiziabilità. Non essendo questa la sede per un tale approfondimento si può rinviare alla interessante prospettazione, quanto meno riguardante la possibilità di nomina di un commissario *ad acta* per la conclusione delle Intese per parti identiche a quelle già concesse ad altri interlocutori, di COLAIANNI, *Ateismo de combat*, cit., 9-10.

<sup>34</sup> Si veda per tesi antitetiche rispetto a quelle delineate in questo lavoro ROSSI, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *www.statoecliese.it*, 27/2014.

<sup>35</sup> L'autoqualificazione come base del sistema di libertà religiosa è una delle tesi sostenute in CROCE, *La libertà religiosa*, cit. In dottrina, in senso conforme, COLAIANNI, *Confessioni religiose*, cit., 372, e CONSORTI, *Diritto e religione*, cit., 91. Per posizioni diverse e per ulteriore bibliografia in materia si vedano FERRARI, *La nozione di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)* in PARLATO-VARNIER, *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1995, 19 e ss.; DI COSIMO, *Coscienza e libertà*, Milano, 2000, 110; BARBIERI, *Per una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa*, Soveria Mannelli, 2000; RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008, 33 e ss.

possibile sulla base della stessa prassi del Governo in materia, come si è visto, sembrerebbe oggi essere suggerita, se non imposta, dal diritto UE, visto che all'art. 17 del TFUE si sono poste sullo stesso piano le confessioni religiose e le organizzazioni filosofiche e non confessionali per quanto riguarda il dialogo con le istituzioni dell'Unione<sup>36</sup>.

Lo stesso sistema CEDU, con il precedente rappresentato dal rapporto della Commissione sul caso Unione degli Atei vs. Francia sembrerebbe spingere nella medesima direzione<sup>37</sup>: in sede di decisione sulla ricevibilità del ricorso essa ha constatato la violazione degli artt. 11 e 14 della Convenzione, affermando che il differente contenuto del portato filosofico di una associazione di atei rispetto a quello di una religiosa non appare un argomento sufficiente al fine di giustificare un trattamento giuridico discriminatorio.

Infine non mancano esempi di diritto comparato che rendono evidente come non vi sia alcuna impossibilità interpretativa in materia, ma come, viceversa, il problema sia tutto di tipo politico e culturale: nel sistema belga buona parte delle attività dei raggruppamenti ateistici è sempre stata finalizzata ad offrire assistenza morale ai cittadini desiderosi di rivolgersi a soggetti diversi dalle chiese per ottenere un ausilio in caso di problemi familiari, scolastici, personali o di altro genere. Ciò a consentito di stabilire un regime di favore per tutte quelle aggregazioni, siano esse confessionali o meno, che si occupano di offrire servizi assistenziali alla popolazione svolgendo dunque una funzione ritenuta socialmente rilevante, addirittura disponendo che non solo gli stipendi e le pensioni dei ministri di culto siano a carico dello Stato, ma anche quelli dei delegati delle organizzazioni non confessionali che offrono assistenza di tipo morale. La riunione delle organizzazioni

<sup>36</sup> Su tale norma si vedano le considerazioni di MARGIOTTA BROGLIO, *Un'intesa per gli atei?*, in *Dir. eccl.*, 2013, 17, secondo il quale si tratta di "Una disposizione che, combinata con la Carta dei diritti fondamentali della UE e con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ... assicura alle organizzazioni degli atei e degli agnostici uno status e una dignità che mettono credenti e non credenti allo stesso livello di diritti anche collettivi e di garanzia contro ogni tipo di discriminazione, anche con riferimento a eventuali regimi di «privilegio»"; COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., 56 e ss.; BILOTTI, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'Intesa con lo Stato*, ex art. 8, III Cost., in *www.statoecliese.it*, luglio 2011; cfr., pure, per approfondimenti ALICINO, *Costituzionalismo e diritto europeo delle religioni*, Padova, 2011, 138.

<sup>37</sup> *Commissione europea dei diritti dell'uomo, Unione degli atei c. Francia, 6 luglio 1994*: "78. La Commission note qu'en droit français, le choix de doter les associations cultuelles d'un statut juridique plus favorable s'explique par des considérations historiques, (voir par.36 ci-dessus). A part le risque de captation d'héritage, le Gouvernement n'a pas fourni de justification à la différence de traitement opérée par la législation française en matière de libéralités entre les associations cultuelle d'une part et les autres associations d'autre part. La Commission n'aperçoit, quant à elle, aucune justification objective et raisonnable de maintenir un système qui défavorise à un tel degré les associations non cultuelles.

79. La Commission note en effet que la requérante a pour objectif le regroupement de tous ceux qui considèrent Dieu comme un mythe. Elle admet que pareille attitude ne semble pas, de prime abord, de nature à la qualifier comme une association cultuelle. La requérante ne fait pourtant qu'exprimer une certaine conception métaphysique de l'homme, qui conditionne sa perception du monde et justifie son action. Ainsi, pour la Commission, la teneur philosophique, certes fondamentalement différente dans l'un et l'autre cas, ne semble pas un argument suffisant pour distinguer l'athéisme d'un culte religieux au sens classique et servir de fondement à un statut juridique aussi différent" (corsivo aggiunto).

ateistiche in un *Conseil central laïque* ha poi consentito addirittura il riconoscimento dello stato di *culte reconnu* che ha portato dunque a un'equiparazione piena anche dei delegati, che hanno le stesse capacità giuridiche dei ministri del culto.

In Germania lo *status* delle organizzazioni non confessionali trova una solida base nel richiamo che il *Grundgesetz* fa della Costituzione di Weimar, dove si stabiliva che le associazioni finalizzate alla promozione di un'ideologia filosofica avrebbero dovuto avere lo stesso *status* delle comunità religiose: le *Weltanschauungsgemeinschaft*, fra le quali sono comprese le aggregazioni umanistiche e ateistiche, possono ottenere lo *status* di corporazioni di diritto pubblico e avere così le stesse facoltà di cui dispongono le chiese, fra cui quella di tassare i propri membri e di essere presenti nel sistema scolastico nazionale. Addirittura, in applicazione del principio di eguaglianza tra confessioni religiose e organizzazioni filosofiche il *Land* della Bassa Sassonia ha stipulato una sorta di intesa con la federazione ateistica locale<sup>38</sup>.

Non si vede davvero perché la stessa soluzione non possa essere doverosamente importata nel nostro sistema giuridico nel momento in cui ne sorga la necessità perché qualcuno ha giustamente avanzato una richiesta di eguale tutela e libertà.

Chi scrive dubita seriamente, sperando di sbagliarsi, che il Consiglio di Stato vorrà spingersi nel senso indicato in questo lavoro: più probabilmente, come nel caso dell'esposizione del crocifisso, dirà, in maniera molto più elegante e meglio argomentata le stesse cose che sono state dette dal T.a.r. Lazio. Cambierà la forma, ma non la sostanza della decisione.

Non resterà allora che il ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sperando che, a differenza che nel caso del crocifisso, la stessa non si rifugi ancora una volta dietro al paravento del margine di apprezzamento.

Se così fosse ci si potrà comunque dilettere almeno, nell'attesa di tempi migliori e più propizi alla piena espansione dell'eguaglianza nella libertà religiosa, con la speculazione teorica di uno dei più importanti giuristi del '900 che, nella sua ultima opera, uscita postuma, ha significativamente rivolto i suoi sforzi verso l'elaborazione di un diverso concetto di libertà religiosa giungendo ad avanzare l'ipotesi che "I problemi che abbiamo incontrato nel definire la libertà di religione derivano dal provare a conservare tale diritto come un diritto speciale disconnettendo al tempo stesso la religione da un dio. Dovremmo prendere in considerazione, invece, di abbandonare l'idea di un diritto speciale alla libertà religiosa, assieme alle sue tutele strettamente vincolanti, e di conseguenza anche il suo bisogno impellente di limitazioni ferree e di una definizione accurata"<sup>39</sup>. Compresa la definizione di confessione religiosa, che non può che essere lasciata all'autoqualificazione delle formazioni sociali che si sentano tali e abbiano interesse a qualificarsi in questa maniera, pena il lasciare che l'estensione dell'imputazione soggettiva di tale libertà possa essere rimessa all'arbitrio dei pubblici poteri, come il caso in questione sembra dimostrare.

<sup>38</sup> Cfr. COGLIEVINA, *Il trattamento giuridico dell'ateismo nell'Unione europea*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2011. V. pure le considerazioni sugli aspetti da ultimo richiamati di MARGIOTTA BROGLIO, *Un'intesa per gli ateisti?*, cit., 17.

<sup>39</sup> DWORKIN, *Religione senza Dio*, Bologna, 2014, 107.