



### **Marco Canonico**

(associato di Diritto ecclesiastico e canonico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

## **La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose o libera scelta del Governo?**

**SOMMARIO:** 1. Il ruolo delle intese nella disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica - 2. Le prerogative che competono alle confessioni religiose - 3. La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione quarta, 18 novembre 2011 n. 6083 - 4. Riflessioni conclusive.

### **1 – Il ruolo delle intese nella disciplina dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica**

Con una recente pronuncia, la sentenza 18 novembre 2011 n. 6083, la quarta Sezione del Consiglio di Stato è intervenuta nella delicata materia dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Si tratta, come è noto, di un ambito la cui disciplina è informata al principio di bilateralità previsto dall'art. 8, terzo comma, Cost., in virtù del quale, analogamente a quanto garantito a favore della Chiesa cattolica dall'articolo precedente, è preclusa al legislatore ordinario l'emanazione in via unilaterale di una normativa riguardante la condizione giuridica dei culti acattolici. In particolare il costituente, al fine di scongiurare l'imposizione di trattamenti legislativi suscettibili di pregiudicare la libertà delle confessioni religiose e di non rispettare adeguatamente le peculiarità di ciascuna di esse, ha imposto che ogni atto normativo riguardante tale materia debba trovare il proprio fondamento in un previo accordo con il gruppo interessato. Tale accordo, definito tecnicamente intesa, viene così a costituire un presupposto di legittimità costituzionale di qualsiasi legge destinata a regolare la condizione giuridica di una o più confessioni religiose<sup>1</sup>, le quali altrimenti continuano a restare soggette all'applicazione dell'illiberale normativa unilaterale di ispirazione fascista costituita dalla

---

<sup>1</sup> In tal senso **G. BARBERINI**, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2007, p. 120; **C. CARDIA**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 1996, pp. 224-225; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 9<sup>a</sup> ed., Zanichelli, Bologna, 2003, p. 131; **E. VITALI**, *La Costituzione italiana e il fenomeno religioso*, in **E. VITALI, A.G. CHIZZONITI**, *Manuale breve di Diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2007, p. 39.



cosiddetta legge sui culti ammessi (L. 24 giugno 1929 n. 1159) e relativo regolamento di attuazione (R.D. 28 febbraio 1930 n. 289). In questa prospettiva appare evidente la rilevanza da attribuire alla stipulazione dell'intesa, che rappresenta per qualsiasi confessione acattolica il requisito indispensabile per ottenere l'emanazione di una normativa speciale che tenga conto delle specifiche esigenze della collettività interessata e ne faccia cessare la sottoposizione all'anacronistica legislazione comune di cui sopra<sup>2</sup>. La concreta attuazione della previsione dell'art. 8 Cost., con il conseguimento di una legge dal contenuto negoziato con il soggetto interessato, rappresenta infatti, attualmente, l'unico modo che consente ai culti acattolici di sottrarsi all'applicazione della normativa del 1929-30, stante la mancata emanazione, nonostante vari tentativi, di una legge generale sulla libertà religiosa che ne avrebbe dovuto comportare l'abrogazione<sup>3</sup>.

Discende da tutto ciò che senza la stipulazione dell'intesa una confessione religiosa non potrà aspirare alla legislazione speciale ed alla sottrazione agli stringenti limiti imposti dalla legge sui culti ammessi.

Si impone dunque di verificare quali prerogative competano al riguardo alle confessioni religiose.

## 2 – Le prerogative che competono alle confessioni religiose

La delimitazione delle competenze rispettive dello Stato e delle Chiese in seno al procedimento previsto dall'art. 8, terzo comma, Cost. presuppone la considerazione della funzione da attribuire alle intese.

---

<sup>2</sup> C. CARDIA, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 224, rileva in proposito che "funzione primaria dell'intesa è quella di modificare la condizione giuridica della confessione religiosa nell'ambito ordinamentale, emancipandola dalla legislazione unilaterale statale per farla concorrere ad un negoziato diretto a definire un regime pattizio compiuto".

<sup>3</sup> Sull'argomento V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010, che raccoglie gli Atti del Seminario di studio tenutosi a Napoli e Fisciano il 15-17 ottobre 2009. La legittimità e l'opportunità di un intervento unilaterale generale del legislatore in materia religiosa sono peraltro messe in discussione da A. ALBISETTI, *Le intese fantasma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2012, pp. 6-8; M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2010, pp. 3-10, e in *Dir. famiglia*, 2010, pp. 1362-1369; F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 144.



Come sopra accennato, nel quadro delle previsioni costituzionali gli accordi in questione, al pari del Concordato con la Chiesa cattolica, servono ad assicurare che il legislatore non possa adottare discipline unilaterali per regolare il fenomeno religioso, a garanzia della libertà delle confessioni e del rispetto delle peculiarità di ciascuna di esse. L'intento del costituente era quello di evitare imposizioni normative, a favore di una legislazione concordata, come tale rispettosa delle specifiche esigenze dei singoli culti.

La previsione costituzionale introduce sicuramente una limitazione a carico del potere legislativo dello Stato, il cui esercizio *in subiecta materia* può legittimamente esplicarsi solo entro i confini delimitati dall'art. 7, secondo comma, e dall'art. 8, terzo comma, Cost., e cioè nel rispetto dei contenuti pattuiti di volta in volta con i soggetti interessati e consacrati, a seconda dei casi, in concordati o intese.

Al di là di questo limite imposto al legislatore, nelle menzionate disposizioni costituzionali non sembra potersi ravvisare anche un obbligo per lo Stato di stipulare gli accordi in questione.

Un accordo è, per definizione, il frutto della volontà dei soggetti interessati convergente su determinati contenuti. Se manca la volontà di giungere ad una pattuizione anche da parte di un solo dei potenziali contraenti, l'accordo non può venire ad esistere.

Il principio vale ovviamente anche per i concordati e le intese, in quanto lo Stato non può costringere una confessione religiosa ad addivenire a patti, né in senso contrario un'entità religiosa potrebbe pretendere dai pubblici poteri la sottoscrizione di clausole ad essi non gradite<sup>4</sup>. Sembra dunque che non si possa parlare di un diritto all'intesa in capo alle confessioni religiose, dato che non è configurabile l'ipotesi di costringere l'autorità governativa ad accordi contro la sua volontà<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Al riguardo **P. BELLINI**, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in V. Parlato, G.B. Varnier (a cura di), *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1996, p. 309, pur auspicando una disponibilità del Governo dinanzi a richieste di trattative avanzate dalle confessioni acattoliche e finalizzate alla stipulazione di intese, afferma: "... Non che lo Stato (va da sé) possa essere costretto ad una intesa: come non potrebbe esservi costretta alcuna Confessione. Per sua medesima natura un 'accordo' è cosa cui deve concorrere il 'consenso' di entrambi i paciscenti ...".

<sup>5</sup> **E. VITALI**, *La Costituzione italiana...*, cit., p. 38, ritiene che "... la decisione sull'apertura delle trattative deve qualificarsi – secondo quanto sostenuto da una parte della dottrina – come politica: il Governo non ha infatti l'obbligo di rispondere in modo positivo alla richiesta di aprire le trattative e – anche qualora risponda positivamente – non è tenuto a stipulare l'intesa". Nello stesso senso, quanto alla libertà dello Stato nel decidere se stipulare o meno un'intesa, **C. CARDIA**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 224; **M. TEDESCHI**, *Manuale di Diritto*



D'altra parte non si può negare l'interesse che la confessione può vantare al riguardo, cioè alla conclusione di un accordo con lo Stato, in vista dell'attuazione delle previsioni costituzionali nel senso di una disciplina concordata.

Il problema dunque, verificata l'insussistenza di un diritto dei culti alla stipulazione dell'intesa e del correlativo obbligo dello Stato in tale direzione, si sposta sul piano dei comportamenti da tenere da parte delle autorità governative di fronte alla richiesta di avviare le trattative proveniente dalla confessione. La questione diventa, cioè, capire se, rispetto al desiderio di giungere ad un accordo manifestato dal soggetto interessato, il Governo goda di piena libertà di scelta potendo anche rifiutarsi di dare seguito alla richiesta, oppure sia vincolato a rispondere accettando almeno di intavolare le trattative, ferma restando in capo ad entrambe le parti la facoltà di interromperle e comunque non portarle a compimento.

Al riguardo la dottrina è per lo più orientata ad attribuire valenza politica alla scelta dell'Esecutivo di aderire o meno alla richiesta avanzata da un culto per avviare un negoziato in vista di eventuale accordo<sup>6</sup>. Viene in tal modo riconosciuta al Governo la facoltà di non dare alcun seguito alle istanze confessionali finalizzate ad incontri in prospettiva di intesa, sebbene non manchi chi, al contrario, ritiene che

---

*ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2010, p. 96; **V. TOZZI**, *Il progetto costituzionale di politica ecclesiastica*, in **L. MUSSELLI, V. TOZZI**, *Manuale di Diritto ecclesiastico. La disciplina del fenomeno religioso*, Laterza, Bari, 2000, p. 74.

<sup>6</sup> **C. CARDIA**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 224, osserva che "... *l'Intesa ha un indubbio valore politico perché investe la responsabilità dell'Esecutivo sia all'atto della scelta di trattare con una determinata confessione, sia nel corso del negoziato e sino alla sua conclusione*". In senso analogo **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, cit., p. 134, sostiene che "*le intese, invero, sono dirette all'emanazione di una legge. Esse, perciò, non toccano la responsabilità dell'amministrazione, bensì la responsabilità politica del governo, organo competente, tra l'altro, a intrattenere rapporti con gli ordinamenti esterni allo Stato. Le intese non sono negozi che debbano essere valutati sotto il profilo della conformità a preesistenti regole giuridiche o a principi di buona amministrazione, come accadrebbe se fossero accordi stipulati a livello burocratico, ma sono accordi che devono essere valutati sotto il profilo dell'opportunità politica e del rispetto della Costituzione*". Anche **J. PASQUALI CERIOLI**, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale* (artt. 7 e 8), in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni di Diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 65, puntualizza che in materia di intese "*l'iniziativa è rimessa alla volontà delle confessioni religiose ... e alla volontà politica del governo scandita in varie fasi, disciplinate solo dalla prassi: avviare i negoziati, concluderli, riferire alle camere, sottoscrivere l'intesa e presentare il disegno di legge di approvazione ...*". In analoga direzione **M. TEDESCHI**, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 96; **V. TOZZI**, *Il progetto costituzionale ...*, cit., pp. 74-76; **E. VITALI**, *La Costituzione italiana ...*, cit., p. 38.



*«se sta al libero apprezzamento di ciascuna Confessione di promuovere un'intesa, o starsene contenta della legge comune - la cosa cambia aspetto quanto alle autorità governative. A queste - in materia - non compete di procedere "more privatorum". Non gli può essere concesso di rifiutarsi a proprio arbitrio (pregiudizialmente) di intavolare negoziati, e di portarli avanti con animo aperto»<sup>7</sup>.*

Si evidenzia altresì che quanto meno il diniego di avviare le trattative dovrebbe essere espresso con atto motivato<sup>8</sup>, requisito che equivale a postulare che il rifiuto del Governo di assecondare le istanze confessionali per essere considerato legittimo debba trovare giustificazione in un presupposto idoneo a conferire fondamento logico alla scelta in questione, altrimenti censurabile. In tale ottica, una valida motivazione del diniego governativo all'avvio di trattative può essere ravvisata nella ritenuta mancanza, nel soggetto richiedente, delle caratteristiche necessarie per poterlo qualificare confessione religiosa, trattandosi di valutazione che sicuramente compete agli organi di governo<sup>9</sup>.

### **3 – La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione quarta, 18 novembre 2011 n. 6083**

Nel contesto sopra delineato si colloca la sentenza della quarta Sezione del Consiglio di Stato n. 6083 del 18 novembre 2011.

Il provvedimento trae origine da una vicenda che ha per protagonista l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR)<sup>10</sup>, soggetto che da tempo ha avanzato richiesta al Governo di avviare

---

<sup>7</sup> P. BELLINI, *Realtà sociale religiosa ...*, cit., p. 309.

<sup>8</sup> J. PASQUALI CERIOLI, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale ...*, cit., pp. 65-66, il quale richiama al riguardo il parere del Consiglio di Stato n. 3048 del 1996.

<sup>9</sup> In tal senso M. TEDESCHI, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, cit., p. 96; J. PASQUALI CERIOLI, *I principi e gli strumenti del pluralismo confessionale ...*, cit., p. 62; E. VITALI, *La Costituzione italiana ...*, cit., p. 40, sottolineano che addirittura la prassi governativa contempla l'avvio di trattative solo con confessioni religiose che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

<sup>10</sup> Sulla natura e le caratteristiche di tale associazione D. BILOTTI, *L'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), membro associato della International Humanist and Ethical Union, come soggetto stipulante un'intesa con lo Stato, ex art. 8, III Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., luglio 2011, pp. 4-5.



trattative finalizzate alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.<sup>11</sup>.

Un primo rifiuto frapposto dall'Esecutivo era stato impugnato con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ed annullato per incompetenza, in quanto contenuto in una nota del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, a fronte del dettato normativo che richiede in materia la deliberazione del Consiglio dei Ministri (art. 2, terzo comma, lett. l, L. 23 agosto 1988 n. 400).

Ulteriori istanze del soggetto interessato conducevano ad un nuovo diniego da parte del Governo, motivato nel senso che *"la professione dell'ateismo... non possa essere regolata in modo analogo a quanto esplicitamente disposto dall'art. 8 della Costituzione per le sole confessioni religiose"*, sul presupposto che la nozione di confessione religiosa faccia esclusivo riferimento ad *"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"*<sup>12</sup>.

Tale provvedimento di diniego veniva impugnato dinanzi al T.A.R. del Lazio, che con sentenza 5 novembre–31 dicembre 2008 n. 12539 dichiarava il proprio difetto di giurisdizione ai sensi dell'art. 31 R.D. 26 giugno 1924 n. 1054, ravvisando la natura di atto politico nella determinazione del Governo riguardo alla richiesta di trattative per eventuale intesa.

Avverso detta decisione l'UAAR ha proposto ricorso dinanzi al Consiglio di Stato contestando, in buona sostanza, la riconducibilità del diniego governativo ad avviare un negoziato fra gli atti politici, per i quali è escluso il sindacato da parte del giudice amministrativo.

---

<sup>11</sup> Maggiori ragguagli sulle istanze dell'UAAR per un negoziato nella prospettiva dell'intesa e relativi sviluppi possono rinvenirsi in J. PASQUALI CERIOLI, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (brevi note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2012, pp. 1-2.

<sup>12</sup> Così la *Nota Presidenza del Consiglio dei Ministri* 5 dicembre 2003. Va sottolineato come la definizione di confessione religiosa adottata nel menzionato provvedimento non risulti del tutto esatta laddove richiede, con il requisito della struttura istituzionale, l'esistenza di una organizzazione interna della collettività, che al contrario l'art. 8, secondo comma, Cost. prevede come mera facoltà, e non obbligo, in capo alle confessioni acattoliche. È tuttavia da precisare che in difetto dell'elemento organizzativo il gruppo non sarebbe in grado di esprimere dei soggetti giuridicamente legittimati a rappresentarlo e non avrebbe dunque la capacità di stipulare intese, ragione per cui la nozione in questione, sebbene astrattamente imprecisa, si rivela comunque adeguata alla situazione concreta in cui in definitiva si tratta di stabilire quali soggetti siano idonei a stipulare con lo Stato gli accordi previsti dall'art. 8 Cost.





Il Consiglio di Stato affronta la questione ricordando il proprio orientamento restrittivo nella delimitazione della categoria degli atti politici, in ragione della non impugnabilità degli stessi che si pone *“come eccezionale e derogatoria rispetto ai fondamentali principi in materia di diritto di azione e giustiziabilità delle situazioni giuridiche soggettive, ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost.”*.

Posta simile premessa, il Collegio afferma che

*«l'indirizzo oggi dominante àncora la qualificazione di un atto come “atto politico” alla compresenza di due requisiti: il primo a carattere soggettivo, consistente nel promanare l'atto da un organo di vertice della 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 coordinata applicazione (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 gennaio 2007, nr. 209; Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 2001, nr. 1397; id., 29 febbraio 1996, nr. 217)»*.

Nel caso di specie, mentre viene ritenuto sussistere il requisito soggettivo, essendo *“le determinazioni sulle intese di cui all'art. 8, comma 3, Cost. rimesse al Consiglio dei Ministri, e quindi certamente a un organo di vertice dell'amministrazione”*, si ritiene che non ricorra invece il presupposto oggettivo. Si osserva al riguardo come l'art. 8, terzo comma, Cost. abbia previsto la necessità dello strumento bilaterale nei rapporti tra Stato e confessioni religiose acattoliche, con conseguente limitazione dei contenuti dell'atto normativo che comporta una restrizione della sovranità legislativa del Parlamento, giudicata *“difficilmente compatibile con la ritenuta afferenza delle relative scelte all'indirizzo politico generale dello Stato”*.

Si precisa come risulti *“inconferente il dato evidenziato dal primo giudice, per cui le confessioni religiose hanno una mera facoltà, e non un obbligo, di chiedere di stipulare un'intesa con lo Stato”*, dato che l'art. 8, terzo comma, Cost. è

*“disposizione posta principalmente nell'interesse delle confessioni medesime”, mentre “resta salva naturalmente la libertà del legislatore di non attribuire forza normativa ai contenuti scaturenti dalle intese, evitando di emanare la legge attuativa delle stesse”<sup>13</sup>.*

---

<sup>13</sup> La sentenza specifica che la scelta del legislatore di non emanare la legge di attuazione dell'intesa riveste natura politica *“siccome afferente alle scelte dell'istituzione parlamentare sul se, come e quando legiferare”*.



Oltre ai motivi sopra riportati, secondo il Consiglio di Stato ad escludere la natura politica delle scelte del Governo sull'avvio o meno di trattative volte all'intesa contribuisce anche "la necessità di non escluderle del tutto dal sindacato giurisdizionale", in ragione dell'ampia discrezionalità sottostante a tali decisioni, suscettibile, secondo i Giudici di Palazzo Spada,

*"di dar vita a un sistema fondato su evidenti discriminazioni, diversi potendo essere i contenuti delle intese stipulate dallo Stato con diverse confessioni religiose e diversa potendo essere la posizione delle organizzazioni per le quali il Governo non ritenga di addivenire ad un'intesa".*

La motivazione della sentenza si spinge oltre, giungendo ad affermare che

*«anche l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle "confessioni religiose" non può essere ritenuto insindacabile ... in quanto la capacità di ogni confessione, che lo richieda, di stipulare un'intesa costituisce corollario immediato dal principio di uguale 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».*

Sulla base delle esposte considerazioni il Collegio giudicante conclude nel senso che

*«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 - come già detto - di non tradurre in legge l'intesa medesima, e dall'altro lato la possibilità, nell'esercizio della discrezionalità tecnica ... di escludere motivatamente che il soggetto interessante presenti le caratteristiche che le consentirebbero di rientrare fra le "confessioni religiose" (ciò che, del resto, è quanto avvenuto proprio nel caso di specie)».*

Su tali presupposti il Consiglio di Stato, evitando l'esame delle ulteriori doglianze della parte ricorrente, dispone per l'annullamento della sentenza impugnata ed il rinvio della causa al primo Giudice.

#### 4 – Riflessioni conclusive





A prescindere da alcune inesattezze contenute nella motivazione, già efficacemente rilevate in dottrina<sup>14</sup>, l'aspetto saliente della decisione va ravvisato nella qualificazione delle determinazioni del Governo dinanzi a richieste di trattative finalizzate ad intese come atti di natura non politica, soggetti dunque a sindacato giurisdizionale. Sotto tale aspetto la pronuncia in questione riveste indubbia portata innovativa ed è destinata ad avere ripercussioni nella materia dei rapporti tra Stato e confessioni religiose.

Si può tuttavia discutere sulla correttezza dell'interpretazione adottata dal Consiglio di Stato quanto alle opzioni governative nei riguardi di istanze di negoziazione provenienti da culti acattolici. In effetti, la ritenuta esclusione di esse dal novero delle *"supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri"* non sembra direttamente deducibile dall'esistenza della limitazione al potere legislativo del Parlamento derivante dall'art. 8, terzo comma, Cost. Al riguardo la sentenza, dopo aver evidenziato la necessità dello strumento pattizio nel rapporto con le confessioni religiose ed i conseguenti vincoli circa i contenuti dell'atto normativo, si limita ad affermare che la restrizione della sovranità legislativa del Parlamento appare *"difficilmente compatibile con la ritenuta afferenza delle relative scelte all'indirizzo politico generale dello Stato"*.

Per un verso, l'impiego dell'espressione *"appare difficilmente compatibile"*, che non esclude in maniera netta la conciliabilità degli elementi in questione, induce il sospetto che lo stesso Collegio giudicante non sia del tutto convinto del proprio assunto.

Sotto altro profilo, la rilevata incompatibilità confonde le prerogative ed i poteri che competono al legislatore, le quali non erano oggetto di valutazione, con i compiti e le facoltà del Governo, della cui natura si discuteva. Non pare che, per qualificare l'atto governativo, possa avere rilevanza la limitazione che grava sul successivo e meramente eventuale ruolo che dovrà svolgere altro e diverso soggetto.

D'altra parte, è proprio la ricostruzione offerta dai Giudici di Palazzo Spada che dovrebbe condurre a conclusione diversa da quella concretamente adottata. Se infatti si fa leva sulla limitazione gravante sul legislatore ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. non può non rilevarsi che, proprio in ragione dei vincoli a carico del Parlamento, le scelte sul

---

<sup>14</sup> Cfr. J. PASQUALI CERIOLI, *Il diritto all'avvio delle trattative ...*, cit., p. 3, nt. 8; p. 4, nt. 9; pp. 11-12.



piano dei contenuti nella disciplina dei rapporti con le confessioni religiose sono appannaggio esclusivo dell'autorità governativa. E difficilmente potrebbe sostenersi che la concreta determinazione degli elementi che andranno a costituire la normativa dei rapporti Stato-Chiesa, materia costituzionalmente riservata alla competenza dei poteri statali, non rientri fra le scelte di indirizzo politico e comunque fra gli atti concernenti il funzionamento e l'applicazione dei pubblici poteri.

Del resto, se viene riconosciuta valenza politica alla decisione del legislatore di emanare o meno l'atto normativo di attuazione dell'intesa in quanto *"afferente alle scelte dell'istituzione parlamentare sul se, come e quando legiferare"*, a maggior ragione si dovrebbe attribuire medesimo valore alle scelte relative all'opportunità di adottare o meno una particolare disciplina per un determinato culto ed eventualmente alla determinazione dei concreti contenuti di tale disciplina.

Anche l'ulteriore argomento addotto dal Consiglio di Stato per escludere la natura politica delle opzioni governative riguardo a richieste di intesa non risulta a ben vedere condivisibile. Per giustificare l'assunto in questione la motivazione della sentenza fa leva sulla necessità di non escludere dal sindacato giurisdizionale le scelte relative all'avvio di trattative finalizzate ad intese, in quanto suscettibili di dar vita a comportamenti differenziati nei confronti delle diverse confessioni. È certamente encomiabile lo scrupolo manifestato dal Collegio, che tuttavia incorre in una petizione di principio laddove in sostanza confonde ciò che si ritiene auspicabile con quanto andrebbe dimostrato. Il problema consisteva infatti nello stabilire se la scelta dell'Esecutivo avesse o meno natura politica, e dalla relativa soluzione discendeva la soggezione o meno dell'atto al controllo giudiziale. Non si può invece, partendo dall'auspicata sindacabilità delle determinazioni governative, dedurre la natura non politica dell'atto, cioè trarre la prova del risultato da quanto ne costituisce in realtà la mera conseguenza, invertendo in pratica i termini della questione. Ai Giudici si chiedeva di valutare la natura politica o meno dell'atto e tale apprezzamento non può essere condizionato da ciò che potrebbe derivarne.

Del resto anche le paventate discriminazioni, che si vorrebbe evitare assoggettando a sindacato le scelte del Governo, non sono configurabili nei termini prospettati. La motivazione della sentenza fa in proposito riferimento ai possibili diversi contenuti delle varie intese ma tale evenienza, lungi dal costituire disparità di trattamento, rappresenta proprio l'obiettivo perseguito dal costituente, che ha imposto la necessità di una disciplina concordata in maniera specifica con ciascun soggetto



interessato proprio per adattare la normativa speciale alle specifiche esigenze di ogni singola confessione, ove al contrario l'indiscriminata ed indifferenziata soggezione ad un'unica legge comune si risolverebbe in trattamento discriminatorio in quanto non rispettoso delle peculiarità dei diversi culti.

Senza dubbio può apparire riprovevole il comportamento dell'autorità governativa che neghi l'avvio delle trattative alla confessione che ne faccia richiesta, escludendola in tal modo dalla possibilità di utilizzare lo strumento costituzionalmente previsto per sottrarsi all'imperio della legislazione sui culti ammessi ed ottenere una disciplina speciale calibrata sulle proprie necessità. Ma obbligare lo Stato ad iniziare il negoziato non serve a risolvere il problema se poi, come riconosce il Consiglio di Stato, resta salva per detto organo *"la facoltà di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero ... di non tradurre in legge l'intesa medesima"*. In altri termini, a poco serve imporre al Governo di avviare trattative che possono essere interrotte ad insindacabile volere dell'Esecutivo e possono comunque legittimamente non condurre all'intesa e relativa legge.

Insomma, secondo il Collegio si può costringere il Governo ad incontrare la confessione richiedente, ma non si può costringere lo Stato a pervenire all'intesa ed emanare la relativa legge<sup>15</sup>. Si torna allora al punto di partenza, dato che le aspirazioni delle Chiese risultano comunque disattese e l'imposto incontro delle parti rischia di tradursi in mera apparenza in quanto, se il Governo non intende giungere ad accordi con una determinata confessione, nel rispetto di quanto disposto nella

---

<sup>15</sup> J. PASQUALI CERIOLI, *Il diritto all'avvio delle trattative ...*, cit., p. 10, rileva che, alla luce dei contenuti della sentenza di cui trattasi, si potrebbe «ragionevolmente affermare, secondo una nuova formula di sintesi, che tutte le confessioni religiose interessate hanno il diritto ... in presenza di "statuti" di organizzazione ... di trattare con lo Stato la propria disciplina dei rapporti». Sottolinea tuttavia l'Autore che, sebbene non possa parlarsi di un diritto delle confessioni alla stipulazione dell'intesa, *"l'eventuale rifiuto opposto dal Governo non può essere (anch'esso) puramente discrezionale, ma va accompagnato da adeguata motivazione costruita sulla scorta di parametri legittimi, anch'essi sindacabili dal giudice. I gruppi istanti godono infatti (non di un diritto ma) di un interesse (legittimo) alla chiusura favorevole del negoziato, cui corrisponde per il Governo il potere di assumere eventuali determinazioni contrarie solo se esercitato, coerentemente, con discrezionalità tecnica"* (ibidem, p. 11). Si giunge addirittura a considerare fonte di responsabilità il comportamento del legislatore che non approvi la legge successiva all'intesa per ragioni diverse da *"un giudizio oggettivo e ragionevole, financo di merito, sull'assetto dei rapporti raggiunto nell'intesa"* (ibidem, p. 13) e ravvisabili piuttosto in *"un giudizio soggettivo di opportunità ... destinato a lasciare nel limbo della "mancata operatività" le intese sottoscritte con alcune confessioni sfavorite"* (ibidem, pp. 13-14).



decisione in esame offrirà disponibilità per colloqui destinati sin da principio a nessun risultato, e senza che a questo punto l'interlocutore possa recriminare alcunché essendo state formalmente rispettate le indicazioni impartite dal giudice amministrativo.

In definitiva, dunque, anche a seguire la strada tracciata dal Consiglio di Stato si finisce per addossare al Governo ed al Parlamento, per le scelte compiute in materia di rapporti con le confessioni religiose, esclusivamente una responsabilità di tipo politico, che demanda ogni valutazione all'elettorato anziché al giudice, in linea con quanto sostiene la prevalente dottrina. A prescindere dalla sindacabilità della decisione di avviare il negoziato con il culto richiedente, la scelta finale se giungere o meno all'intesa e se emanare o meno la legge che ne recepisca il contenuto resta comunque nella libera disponibilità degli organi statali, senza che alla confessione interessata competa nulla più che un interesse, a quanto pare neppure suscettibile di tutela in sede giurisdizionale.