

**L'aspettativa di avviare con lo Stato una trattativa finalizzata alla stipula di un'intesa ex art. 8, comma terzo, Cost. non è assistita da *enforcement* giudiziario. Ma il diniego governativo non pregiudica, ad altri fini, la posizione giuridica dell'istante
(Corte cost. n. 52/2016)**

di Stefania Leone*

(1 aprile 2016)

(in corso di pubblicazione su "Quaderni Costituzionali")

Nel risolvere il conflitto di attribuzioni promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri per l'annullamento della sentenza con la quale la Corte di Cassazione enunciava la giustiziabilità del diniego di avvio di una trattativa ex art. 8, co. terzo, Cost. - nel caso di specie fondato sul disconoscimento, in capo all'istante, della qualifica di "confessione religiosa" - la Corte costituzionale ha scritto una pagina importante sui pesi interni alla disciplina posta a tutela delle fedi acattoliche, nonché sul potere e sulla natura delle responsabilità che competono al Governo nelle valutazioni circa la (eventuale) attivazione e la (eventuale) conclusione del procedimento volto alla sigla di una intesa.

L'antefatto, per brevi cenni. Con delibera del 27 novembre 2011, il Consiglio dei Ministri decideva di far proprio il parere dell'Avvocatura generale e di negare all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti – associazione considerata espressiva di una professione non rispondente a quel fatto di fede che è proprio delle associazioni cui si riferisce l'art. 8 Cost. – la possibilità di intavolare un negoziato avente come obiettivo la regolazione dei rapporti con lo Stato. Mentre in prima battuta il Tar investito della questione riteneva la delibera impenetrabile al proprio sindacato in quanto schermata dall'art. 31 r.d. n. 1054 del 1924 (Tar Lazio, n. 12539 del 2008), il Consiglio di Stato negava alla decisione governativa la qualifica di "atto politico" e per l'effetto annullava con rinvio al primo giudice la sentenza gravata (Cons. St., n. 6083 del 2011).

Sulla stessa linea si è posta, come anticipato, la Corte di cassazione (Sez. un., n. 16305 del 2013), che ha confermato l'assoggettamento a giurisdizione della delibera in quanto: a) "*è in funzione dell'attuazione della eguale libertà religiosa che la Costituzione prevede che normalmente laicità e pluralismo siano realizzati e contemperati anche tramite il sistema delle intese*"; b) l'attitudine di un culto a stipulare le intese "*non può quindi essere rimessa alla assoluta discrezionalità del potere dell'esecutivo*", il quale opera, semmai, nell'ambito di una "*discrezionalità tecnica*".

Perfettamente opposta la prospettiva adottata dalla Corte costituzionale, secondo cui le valutazioni circa l'opportunità di avviare le trattative (che coinvolgono anche l'individuazione dell'interlocutore) esprimono una discrezionalità politica alla quale non può sovrapporsi la verifica di un giudice. Perno centrale della decisione, dalla quale si snoda tutto l'articolato argomentativo, è infatti una lettura degli equilibri interni all'art. 8 Cost. che fa perdere consistenza alla tesi per cui le intese - che per autentica vocazione dovrebbero mirare a introdurre un regime speciale tarato sulle peculiarità della singola confessione (sui problemi posti dalla tendenza alla "standardizzazione" delle intese v. B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Milano, 2008, 84) - sarebbero strumentali alla migliore realizzazione della eguale libertà dei culti proclamata nella prima parte della norma. O meglio: è il metodo dell'intesa - non l'ottenimento dell'intesa - a porsi in termini di strumentalità rispetto alla libera professione del culto. La bilateralità imposta dal Costituente sottrae infatti allo Stato il potere di calare dall'alto prescrizioni vincolanti, abbiano esse ad oggetto limitazioni o particolari benefici, anche perché niente affatto scontato che i gruppi religiosi non preferiscano rinunciarvi pur di non addivenire ad una formalizzazione delle relazioni con lo Stato (Corte cost., n. 59 del 1958). D'altro canto, qualora l'intesa manchi, vuoi per l'incapacità delle parti di trovare punti di incontro, vuoi perché il confronto non sia stato nemmeno materialmente avviato, la circostanza non può giustificare trattamenti normativi differenziati rispetto alla previsione di benefici generalizzati e comunque precludere alle confessioni religiose di professare in libertà il culto, giacché per giurisprudenza oramai incontrovertibile ribadita nella pronuncia in commento e nell'ancora più recente sentenza n. 63 del 2016, "*il concordato o l'intesa non possono costituire condicio sine qua non per l'esercizio della libertà religiosa*".

Ne deriva che l'interesse ad aprire un negoziato con il Governo non configura un'aspettativa meritevole di tutela (giurisdizionale) e che non sussiste allora ragione per non trarre dalla regola della bilateralità fatta propria dall'art. 8 Cost. il suo naturale corollario: "*tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative*". Alla medesima conclusione si arriva anche notando, come fa la Corte, che se l'avvio di una trattativa ex art. 8, co. terzo, Cost. è funzionale alla stipula di un'intesa, e non essendo certamente possibile ragionare di una pretesa giustiziabile a che tale obiettivo si raggiunga (in che modo potrebbe essere resa effettiva?), la natura unitaria del procedimento *de qua* porta ad escludere che la disponibilità ad aprire un dialogo con l'associazione istante possa essere oggetto di coercizione (sulla subordinazione dell'intesa, in assenza di norme specifiche, al consenso del Governo a negoziare e stipulare, Corte cost., n. 346 del 2002). Diversamente,

sembrerebbe ritenere separabili le due fasi A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdiction e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche non giustiziabili*, in *Federalismi.it*, n. 7/2016, per il quale, una volta che sia consentito al gruppo di accedere al confronto, questo avrebbe la *chance* di persuadere l'altra parte delle buone ragioni di un'intesa, salva poi la "*libertà*" del Governo "*di determinarsi come crede*". Non si può però non rilevare che se la Corte si fosse oggi pronunciata nel senso della sindacabilità del rifiuto di ricevere la rappresentanza, sarebbe più difficile domani continuare a giustificare l'assenza di un "diritto al giudice" a fronte dell'abbandono delle trattative da parte del Governo.

Il diniego di avviarle è dunque atto non sindacabile in sede giurisdizionale perché espressivo di "*discrezionalità politica*" imputata al Governo dagli artt. 8 e 95 Cost. Una discrezionalità che, si badi, non chiama però in causa quell'"*indirizzo politico ... in materia religiosa*" evocato dal ricorrente nell'atto introduttivo del conflitto. La Corte preferisce non riprendere quella formula, forse equivocabile, perché il solo "indirizzo" ammissibile nel settore considerato è quello, costituzionalmente imposto, che orienta al soddisfacimento del supremo principio della laicità dello Stato. Canone che non viene tradito laddove si riconosca all'Esecutivo, piuttosto, il potere di farsi guidare da ragioni di "*massimo rilievo istituzionale e costituzionale*", dovendosi "*ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative*"; il perseguimento dell'interesse comune, dunque, più che valutazioni di indirizzo (che taluno potrebbe intendere alla stregua di "orientamento") politico in materia religiosa. L'ampiezza della discrezionalità di cui sono ciò non di meno intrise tali scelte induce ugualmente la Corte a ben sottolineare come la sede più appropriata per sottoporle a verifica sia quella politica, potendo il Parlamento attivare gli strumenti previsti nella nostra forma di governo al fine di far valere eventuali responsabilità.

"Atto politico" dunque? Non sembrano esservi dubbi. Ma è significativo che la Corte abbia scelto di dimostrarlo senza scomodare l'art. 31 t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato (ora trasfuso nell'art. 7 del Codice del processo amministrativo), ove trovano riparo dalla giurisdizione i provvedimenti "*emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*". È probabile che la Corte abbia voluto evitare di pronunciarsi in termini generali e potenzialmente definitivi su una delle categorie giuridiche più scivolose e controverse dell'ordinamento. È altresì vero, però, che al Giudice del conflitto è bastato mantenere il ragionamento sul piano costituzionale, individuando nell'art. 8, per come interpretato, in disposto con l'art. 95 la fonte di legittimazione di un così ampio

potere valutativo in capo al Consiglio dei Ministri. Non si dimentichi, d'altra parte, come nell'impostazione di taluni l'art. 31 sarebbe ancora legittimo - alla luce degli artt. 24 e 113 Cost. - solo se interpretato come non (più) riferito a qualsiasi atto amministrativo intriso di finalità politica, ma ai soli atti costituzionali svincolati nel fine. Con la conseguenza di essere diventato precetto ridondante e superfluo (si rinvia sul punto alla ricognizione e alle riflessioni di E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, 187, 188). A ciò si aggiunga che, stando ad un importante pronunciamento della stessa Corte costituzionale (sent. n. 81 del 2012), non è probabilmente più pertinente parlare di atti politici - in quanto tali - non conoscibili dall'autorità giudiziaria, risolvendosi piuttosto la questione nella presenza o assenza di canoni di legalità capaci di confinare gli spazi di discrezionalità della politica (o, ancora, secondo R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forumcostituzionale.it*, 21 marzo 2016, nella idoneità o inidoneità dell'atto a "incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti dell'ordinamento"). Rispetto al precedente del 2012 la Corte ha voluto oggi tracciare una linea di continuità, lasciando intravedere altri scenari laddove il legislatore decidesse di regolare puntualmente la materia e di porre limiti conformativi all'attività del Governo, anche nella scelta degli interlocutori.

Prima di esaurire queste succinte riflessioni sulla sentenza n. 52 del 2016 è doveroso soffermarsi su un altro aspetto cruciale della pronuncia, al fine di specificare quale esattamente sia lo spettro di valutazione governativa cui è stata riconosciuta la capacità di sfuggire a controllo giurisdizionale. Si è detto che il *casus belli* all'origine del contenzioso amministrativo ha coinciso con la determinazione del Consiglio dei Ministri di non ammettere alle trattative l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti, in quanto sprovvisti delle qualità richieste a una "confessione religiosa". Ebbene, pare utile sgombrare il campo da un possibile equivoco, che potrebbe insorgere laddove si spostasse la lente di osservazione dall'atto (il diniego di avvio del negoziato) alla *motivazione* dell'atto (il diniego della qualifica di confessione religiosa). Ad essere insindacabile, in quanto espressivo di discrezionalità politica, è il primo (afferma invece che sarebbe stata attratta nella sfera politica del Governo la decisione su quale associazione è confessione religiosa A. POGGI, *Una sentenza "preventiva" sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose?*, in *Federalismi.it*, n. 6/2016). Andando sino in fondo la Corte avrebbe potuto chiaramente dire che il rifiuto opposto dal Governo si sarebbe potuto reggere da sé, senza alcuna motivazione (fornita nel caso di specie non in ottemperanza alla legge sul procedimento amministrativo, ma proprio per

giustificare politicamente, nei confronti dell'opinione pubblica e dei propri interlocutori istituzionali, la scelta operata). Il che sta dunque a significare che né quella motivazione è capace di rilievo esterno - l'intesa non è, si è detto, fattore legittimante discriminazioni tra culti di fronte a benefici generalizzati -, né l'autorità statale è da oggi "libera" di dare o togliere etichette di religiosità. La Corte lo dice chiaramente nell'ultimo importante passaggio della pronuncia. Negando all'UAAR la natura di confessione religiosa il Governo "*non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione*", e "*un eventuale atto lesivo, adottato in contesti ovviamente distinti rispetto a quello ora in questione, potrà essere oggetto di controllo giudiziario, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo*" (v. i criteri volti ad identificare i culti religiosi in Corte cost., n. 195 del 1993). Una garanzia non trascurabile.

* Ricercatrice in Diritto costituzionale - Dipartimento di Diritto pubblico italiano e sovranazionale - Sezione di Diritto costituzionale - Università degli Studi di Milano