

EDITORIALE – 23 MARZO 2016

Una sentenza “preventiva” sulle
prossime richieste di Intese da parte
di confessioni religiose?
(in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)

di Annamaria Poggi
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino



Una sentenza “preventiva” sulle prossime richieste di Intese da parte di confessioni religiose?

(in margine alla sentenza n. 52 della Corte costituzionale)

di Annamaria Poggi

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Torino

Sommario: **1.** La complessa e lunga vicenda da cui è scaturito il conflitto di attribuzione tra Governo e Corte di Cassazione. **2.** I due assunti della motivazione della Corte: a) la garanzia di eguaglianza tra confessioni religiose prescinde dalla stipulazione dell’Intesa; b) la stipula dell’Intesa non è una “pretesa”, né tantomeno pretesa giustiziabile”. **3.** Qualche elemento di riflessione: davvero l’intesa non è garanzia di eguaglianza tra confessioni religiose? Il dibattito in Assemblea Costituente. **4.** La garanzia dell’eguaglianza tra confessioni religiose: garanzia politica o garanzia giurisdizionale? **5.** Il potere del Governo di non avvio delle trattative equivale al potere del Governo di qualificare una associazione come confessione religiosa?

1. La complessa e lunga vicenda da cui è scaturito il conflitto di attribuzione tra Governo e Corte di Cassazione

La sentenza n. 52 risolve in via definitiva e a favore del Governo una vicenda iniziata nel lontano 2003 e che ha visto contrapporsi dinanzi a livelli di giurisdizione differenti lo UAR (Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti) al Governo stesso in merito alla questione se la richiesta di avviare le trattative per l’intesa ex art. 8, comma terzo Cost., costituisca o meno una “pretesa” e se il mancato soddisfacimento di essa sia giustiziabile o meno.

La vicenda si è snodata nel tempo attraverso diversi passaggi che, anche se sinteticamente, occorre rammentare, allo scopo di comprendere al meglio l’intera vicenda.

L’UAAR, associazione non riconosciuta (circostanza da tenere ben a mente), aveva proposto ricorso avanti al TAR del Lazio chiedendo l’annullamento della delibera del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2003, la quale, recependo il parere dell’Avvocatura generale dello Stato, decideva



di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa, intesa quale *“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”* (Nota Presidenza del Consiglio 5 dicembre 2003).

Con sentenza 31 dicembre 2008, n. 12539, il TAR Lazio, sezione prima, dichiarava inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso proposto dall'UAAR avverso la deliberazione del Consiglio dei ministri, ritenendo che la determinazione impugnata avesse natura di atto politico che, ai sensi dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, non risulta, appunto, impugnabile.

Il Consiglio di Stato, sezione quarta, sulla base dell'appello proposto dall'UAR ribaltava la sentenza del giudice amministrativo di prima istanza. Con sent. n. 6083 del 2011, infatti, affermava la giurisdizione del giudice amministrativo, sostenendo che l'atto di avvio o mancato avvio delle trattative non sia atto politico, bensì atto di valutazione tecnica con cui l'Amministrazione debba motivare la ponderazione degli interessi in gioco: quello dell'associazione ad addivenire all'intesa, con l'interesse pubblico alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative. Secondo il Consiglio di Stato, inoltre, la valutazione governativa della riconduzione dell'associazione alla categoria delle “confessioni religiose” deve essere sindacabile. In ogni caso, e quanto meno, l'avvio delle trattative sarebbe obbligatorio, qualora si pervenisse alla conclusione secondo cui l'associazione richiedente sia come confessione religiosa, salva ovviamente restando la facoltà del Governo di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative, ovvero la facoltà del Parlamento di non tradurre in legge l'intesa medesima.

Contro la sentenza del Consiglio di Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri proponeva ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione, alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. debba qualificarsi “atto politico” insindacabile.

Le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sent. 16305 del 2013 respingevano il ricorso, affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisca esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Ciò in quanto, a detta della Cassazione il terzo comma

dell'art. 8 sarebbe strumentale al primo comma della stessa norma e, dunque, alla realizzazione dell'eguaglianza tra confessioni religiose.

Successivamente a tale pronuncia, il TAR Lazio, sezione prima, con sentenza 3 luglio 2014, n. 7068, respingeva nel merito il ricorso dell'UAAR, affermando la correttezza del comportamento governativo di diniego della trattativa sulla base della considerazione secondo cui l'associazione richiedente non rientrerebbe, secondo peraltro l'auto-qualificazione contenuta nel proprio statuto, nella categoria delle confessioni "religiose".

Nonostante tale pronuncia il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione insistendo sulla tesi dell'insindacabilità del rifiuto in quanto atto politico.

2. I due assunti della motivazione della Corte: a) la garanzia di eguaglianza tra confessioni religiose prescinde dalla stipulazione dell'Intesa; b) la stipula dell'Intesa non è una "pretesa", né tantomeno pretesa giustiziabile"

La motivazione della Corte si basa sostanzialmente su due assunti.

Il primo riguarda lo scopo stesso dell'intesa. Secondo la Corte scopo di questa non è garantire l'eguaglianza tra confessioni religiose, sancita dal primo comma dell'art. 8 Cost. Tale uguaglianza, infatti, è tutelata dagli articoli 3, 8, primo e secondo comma, dall'art. 19 (attraverso la garanzia della libera professione individuale della fede religiosa) e dall'art. 20 (la compressione della discrezionalità del legislatore in funzione antidiscriminatoria nei confronti delle associazioni religiose).

Perciò, prosegue la Corte, non è corretto (come assumono invece sia il Consiglio di Stato che la Corte di Cassazione) *"sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei – e perciò indissolubilmente legata ai – primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative"*

L'intesa, dunque, traduce sul terreno dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, con i dovuti adattamenti, il metodo della bilateralità che vige nei rapporti tra Stato e confessione cattolica e che è stato costituzionalizzato nell'art. 7.

Lo scopo dell'intesa, dunque, è per la Corte meramente "procedurale": introdurre il metodo della bilateralità, onde evitare che lo Stato possa produrre normative discriminatorie tra confessioni religiose.

Altro passaggio cruciale è quello secondo cui dall'art. 8 comma terzo non discende un obbligo per il legislatore di *"introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore"*.

Cionondimeno se ciò accadesse, se cioè il legislatore decidesse di adottare una legge di attuazione del procedimento che conduce all'intesa, allora e solo allora *" il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate"*.

Secondo assunto. Posta tale premessa, ne deriva inevitabilmente che non vi è pretesa, né pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative per l'Intesa.

Se, infatti, l'Intesa non è strumento di garanzia dell'eguaglianza tra confessioni religiose, la sua stipulazione non è obbligatoria. Vi sarà nella misura in cui l'associazione lo chieda e il Governo accetti di avviare le trattative. Il metodo della bilateralità, dunque, impedisce che a livello di diritto "costituzionale" si possa parlare di una pretesa.

Inoltre: *"un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse.....Di converso, e conseguentemente, è proprio la non configurabilità di una pretesa alla conclusione positiva del negoziato e quindi alla stipulazione dell'intesa, a svuotare di significato l'affermazione di una pretesa soltanto al suo avvio. Non si vedrebbe, del resto, in quali forme giudiziali e con quali strumenti tale stipulazione potrebbe essere garantita all'associazione richiedente e imposta al Governo"*.

Di qui il passo successivo: la copertura "politica" del diniego, che a parere della Corte poggia su argomenti del massimo rilievo istituzionale: *"Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare. Vi è qui, in particolare, la necessità di 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"*.

Pertanto, l'estrema varietà di situazioni impone di ricollegare al Governo una ampia discrezionalità, che giunge sino a non avviare le trattative, allo scopo di non legittimare l'associazione richiedente.

Allo scopo di rafforzare tale argomentazione la Corte richiama la sentenza 346 del 2002 nella quale già aveva avuto modo di affermare la valenza del metodo bilaterale (anche se, per la verità in quella circostanza la pretesa dell'Intesa reclamata dai Testimoni di Geova era collegata alla possibilità di usufruire dei benefici previsti in una legge regionale.....).

Negare la pretesa all'Intesa e la pretesa alla giustiziabilità del diniego, conclude la Corte, non equivale ad assolvere il Governo da qualunque responsabilità per il mancato avvio delle trattative: *“La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.”*

In conclusione: *“Tutte queste ragioni, invece, convergono nel far ritenere che, alla luce di un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi protetti dagli artt. 8 e 95 Cost., non sia configurabile – in capo ad una associazione che ne faccia richiesta, allegando la propria natura di confessione religiosa – una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost.”*

3. Qualche elemento di riflessione: davvero l'intesa non è garanzia di eguaglianza tra confessioni religiose? Il dibattito in Assemblea Costituente

Tra i numerosi spunti di riflessione che la sentenza offre non v'è dubbio che per lo studioso del diritto costituzionale il focus si appunti sullo “scopo” delle Intese e sul loro significato nel contesto costituzionale. La qualificazione di atto politico del diniego governativo di avviare le stesse, in fondo, è una conseguenza, quasi necessitata nell'argomentazione della Corte.

Perciò, le riflessioni che seguono non hanno pretese assertive, ma solo lo scopo di evidenziare taluni aspetti critici dell'attuale assetto dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche che dalla sentenza della Corte emergono in maniera assai chiara.

Per farli emergere occorre concentrare l'attenzione sull'argomentazione del primo assunto che si potrebbe così riassumere:

- a. la mancanza di Intesa non pregiudica l'eguaglianza tra le confessioni religiose;
- b. l'Intesa, infatti, ha lo scopo di estendere il metodo bilaterale di cui all'art. 7;
- c. il legislatore non è obbligato a “procedimentalizzere” le Intese.

A dire il vero, a rileggere il dibattito che si svolse in Assemblea Costituente sull'art. 8 si matura un convincimento diverso: e cioè che, invece, i Costituenti abbiano immaginato una “strumentalità”



tra il terzo comma dell'art 8 e i primi due commi della stessa norma. Nel senso che lo strumento dell'Intesa doveva considerarsi come garanzia del pluralismo religioso, quale principio fondante la nascente Repubblica.

La lettura degli interventi sia dei Costituenti cattolici (che non dimentichiamo avevano il problema di difendere il Concordato), sia dei Costituenti laici (che avevano il problema della preesistenza del Concordato) induce a propendere per questa interpretazione.

Nella riunione della Prima Sottocommissione del 21 novembre 1946 Togliatti pone il tema in maniera radicale: il Concordato non si può annullare, ma la sua presenza pone di fatto problemi di parità di diritto tra i culti religiosi.

L'art. 8 e le Intese nascono per tentare di risolvere il problema, come emerge dalla seduta del 23 gennaio 1947 in cui Terracini propone di aggiungere un comma alla norma che regola i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, volta a disciplinare i rapporti tra Stato e altre confessioni religiose.

Così Dossetti nell'intervento del 23 gennaio 1947 sempre in Prima Sottocommissione, rispondendo a Terracini afferma: *“se l'onorevole Terracini ha l'intenzione di avvalorare una parificazione fra la Chiesa cattolica e le altre Chiese per quel che riguarda i rapporti fra l'ordinamento interno delle Chiese e quello dello Stato, possiamo anche dividerla; ma indubbiamente v'è una diversa situazione di fatto strutturale interna delle singole Chiese: per esempio, la Chiesa ebraica, la protestante e certe Chiese evangeliche non hanno concretizzazioni strutturali.”* (Resoconto stenografico, La nascita della Costituzione a cura di Fabrizio Calzaretti).

Dunque: l'eguaglianza tra le confessioni religiose passa inevitabilmente nei rapporti tra ordinamento interne delle stesse e ordinamento interno dello Stato (cioè nel Concordato e nelle Intese). Perciò, nel testo definitivo elaborato dalla Sottocommissione Patti Lateranensi ed Intese sono nello stesso articolo (*“Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualsiasi modificazione dei Patti, bilateralmente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale. Le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove siano richieste, con le rispettive rappresentanze”*).

Il 14 marzo 1947 quando la norma arriva in Assemblea Costituente un passaggio dell'intervento di Jacini conferma questa impostazione: *“C'è di più; l'articolo del quale parliamo prevede che queste modifiche debbano essere fatte d'accordo con le rispettive rappresentanze; il che significa che, se non proprio dei concordati, saranno dei modus vivendi stipulati singolarmente con le rappresentanze delle singole confessioni. E, quanto alla limitazione, che non abbiano ad urtare contro la moralità e il buon costume, credo che sarebbe fare offesa ai vari culti*

ritenere che essi possano ribellarsi contro una disposizione di tal genere; ritengo dunque che l'assetto dei rapporti tra lo Stato italiano e i culti dissidenti dal cattolico, nonché la perfetta libertà degli aderenti a questi culti siano completamente nelle loro mani e che essi possono farli valere legalmente, nel che troveranno in noi l'appoggio e l'aiuto più completo”.

Saltando altri passaggi intermedi (su cui non si può che rinviare al dibattito appena citato), il senso di questa impostazione è confermato nell'intervento di Ruini nella seduta del 25 marzo 1947, in cui il Presidente della Commissione per la Costituzione afferma che l'indirizzo espresso dalla Commissione è univoco: lo Stato ha il dovere di procedere, ove sia richiesto, alle trattative per le Intese.

4. La garanzia dell'eguaglianza tra confessioni religiose: garanzia politica o garanzia giurisdizionale?

In questa prospettiva non vi è dubbio che sia il Consiglio di Stato che la Corte di Cassazione abbiano ricostruito fedelmente lo spirito originario dell'art.8, comma terzo e la sua strumentalità rispetto ai primi due commi della stessa norma.

Pertanto non è stato difficile per la suprema magistratura amministrativa trasportare sul piano che le è proprio, dell'accertamento della politicità o meno degli atti tale posizione: *“l'accertamento preliminare se l'organizzazione richiedente sia o meno riconducibile alla categoria delle 'confessioni religiose' non può essere ritenuto insindacabile, malgrado le indubbe 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 del principio di eguale libertà di cui al primo comma dell'art. 8 [Cost.]; sicché non può ritenersi espressione di potere non sindacabile il riconoscimento dell'attitudine di un culto a stipulare accordi con lo Stato”.* Conseguentemente, quantomeno l'avvio delle trattative deve considerarsi obbligatorio, solo che ricorra il requisito della religiosità della confessione.

Dal punto di vista giurisdizionale, dunque, non è possibile il bilanciamento tra esigenze istituzionali politiche e principio (fondamentale) della libertà eguale tra confessioni religiose.

In questa prospettiva anche le Sezioni Unite della Corte di Cassazione propendono per ritenere che in capo al richiedente un'Intesa esista un “interesse protetto giustiziabile”, anche perché lo Stato non *“può trincerarsi dietro la difficoltà di elaborazione della definizione di religione”.* Del resto, prosegue la Cassazione, la stessa Corte costituzionale a fronte di tale difficoltà, ha suggerito, a più riprese, una serie di criteri non vincolati alla semplice auto-qualificazione.

La politicITÀ ammissibile per i due Supremi giudici sta unicamente nella possibilità per il Governo, una volta aperte le trattative di non addivenire all'Intesa, per i motivi previsti dallo stesso articolo 8 della Costituzione.

Tali pur fondati ragionamenti non sono del tutto incontrovertibili.

In primo luogo si potrebbe obiettare che l'orizzonte che avevano di fronte i Costituenti era limitato a poche grandi confessioni non cattoliche per cui forse, in allora, si immaginava che oltre al Concordato, avrebbero potuto esservi poche Intese.

Oggi il panorama è certamente diverso, come dimostrano le tante Intese già raggiunte tra Governo e confessioni religiose e quelle che potrebbero essere ancora richieste. La questione che oggi la Corte risolve riguarda lo UAR, un'associazione che nel proprio statuto dichiara di non essere una confessione religiosa e dunque rispetto alla quale la stessa auto-qualificazione ne escluderebbe a priori la possibilità di pretesa di addivenire ad una Intesa, ove si facesse valere il solo requisito dell'auto-qualificazione. Circostanza quest'ultima che, per inciso, andrebbe confrontata con l'art. 17 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che, ai fini del mantenimento di “un dialogo aperto, trasparente e regolare”, equipara alle “chiese” le organizzazioni “filosofiche e non confessionali”.

Ma lo sguardo della Corte pare rivolto al futuro: il pluralismo religioso che ha fondamento nell'art. 8 comma terzo potrebbe prefigurare la richiesta di addivenire ad Intese da parte di associazioni che, invece, si auto-qualificano come confessioni religiose ed a cui sarebbe difficile negare tale status: una per tutte la confessione religiosa sunnita.

In secondo luogo, la procedimentalizzazione per legge delle Intese nega alla radice, come del resto ben evidenzia la Corte costituzionale, ogni possibilità per il Governo di valutare discrezionalmente quali trattative avviare e quali no. Tale procedimentalizzazione vincolerebbe il Governo completamente ad aprire qualunque tavolo di trattativa, con l'obbligo successivo di motivare, nel caso, il mancato raggiungimento dell'Intesa. Con la ulteriore conseguenza di rendere sempre giustiziabile il mancato raggiungimento dell'Intesa stessa.

Per cui in qualche misura la posizione del Governo, circa la “politicITÀ” dell'atto con cui si avviano le trattative ovvero si nega tale avvio, ha un suo senso in quelle ragioni “istituzionali” (più che costituzionali) richiamate dalla stessa Corte quando, come si è già evidenziato, ha affermato che per il Governo la stessa individuazione dei soggetti religiosi che possono essere ammessi alle



trattative sono atti di estrema importanza, dunque atti politici, che il Parlamento potrebbe sindacare.

Ed è qui che la Corte, attraverso la teoria dell'atto politico, reinterpreta in qualche misura, l'art. 8, comma terzo.

Il passaggio è troppo rilevante per non essere nuovamente evidenziato: *“Vi è qui, in particolare, la necessità di 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”*.

In altri termini e a differenza di quanto sostenuto sia dal Consiglio di Stato che dalla Corte di Cassazione, a parere della Corte l'aspirazione “costituzionale” all'affermazione del pluralismo religioso può essere bilanciata con la necessità “istituzionale” del Governo, attraverso il Presidente del Consiglio, di mantenere l'indirizzo politico, secondo l'art. 95 della Costituzione.

Il richiamo all'art. 95 è assolutamente emblematico: le ragioni istituzionali o politico-istituzionali non costituiscono una negazione dei diritti, quanto piuttosto un “filtro” inevitabile.

5. Il potere del Governo di non avvio delle trattative equivale al potere del Governo di qualificare una associazione come confessione religiosa?

Qui si arriva al nodo veramente centrale di tutta la vicenda.

Se, infatti, si potrebbe anche convenire sul fatto che il Governo decida o meno di avviare le trattative sulla base del bilanciamento di cui sopra, deve essere chiaro che tale potere si porta inevitabilmente con se il potere di decidere da parte del Governo quale associazione sia confessione religiosa o meno, ovvero di decidere che anche in presenza di una confessione religiosa (che nel proprio statuto si auto-qualifichi come tale) ragioni “istituzionali” possano consentire di non avviare le trattative.

Proprio tale conclusione rende problematica l'affermazione della Corte, secondo cui anche in assenza di Intesa, i diritti delle confessioni sono ugualmente garantiti.

La dimensione su cui interviene l'art. 8, infatti, attiene al diritto della formazione “sociale” religiosa ad essere riconosciuta dallo Stato in un rapporto che la pone, appunto, come formazione sociale, secondo il dettato dell'art. 2 Costituzione.

Jemolo (*Le libertà garantite dagli articoli 8, 19 e 21 della Costituzione, Il diritto ecclesiastico*, 1952, 393 ss.), Colaianni (*Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990)



e molti altri hanno abbondantemente dimostrato come l'art. 8 avesse l'intento di superare l'impostazione dello Stato liberale che si limitava a garantire il diritto dei singoli rispetto allo Stato in favore, anche, di una dimensione comunitaria del credo religioso, che avrebbe dovuto diventare, insieme alla difesa del diritto individuale, l'architrave del nuovo Stato repubblicano.

L'affermazione della politicità dell'atto di avvio o di diniego delle trattative comporta inevitabilmente l'attrazione nella sfera politica del Governo circa la decisione su quale associazione è confessione religiosa, ovvero quale sia meritoria di Intesa. Con la conseguenza che l'eguale libertà delle confessioni religiose viene filtrata dalle ragioni istituzionali che non sempre trovano poi in Parlamento la dialettica che si renderebbe necessaria.

Insomma, e per concludere, tutta questa vicenda ha portato a galla il vero problema: *“la permanente inattuazione del dettato costituzionale relativo all'eguale libertà di tutte le Confessioni, con la rimozione o l'elusione delle scelte inerenti ad una legge generale sulla libertà religiosa, individuale e collettiva”* (S.Berlingò, *L'affaire dell'UAR: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, www.statobchiese.it, 4/2014)

Già dalla stagione delle Intese, avviata contestualmente alla revisione del Concordato nel 1984, la dottrina ha evidenziato i limiti di un sistema che procede senza un quadro generale di politica ecclesiastica, come peraltro dimostrano i tanti fallimenti che dal 1990 caratterizzano i tentativi di sostituire la legge del 1929 sui culti ammessi con una legge generale sulla libertà religiosa (v. l'efficace e ragionata analisi di L. De Gregorio, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza, 2012).

Non stupisce, pertanto, che proprio a causa di tali ripetuti fallimenti del Parlamento le Intese siano progressivamente divenute il terreno di conquista di discipline privilegiate, attraverso contrattazioni bilaterali che stanno spostando sempre più di lato la prospettiva costituzionale delle Intese quali trattamenti diversificati.

Ed infine, proprio la mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa inevitabilmente acuisce la responsabilità “politica” del Governo nella stipula delle Intese, e dilata inevitabilmente i margini di discrezionalità dello stesso. Basti rammentare la vicenda dell'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana (aliena, come noto, dal divino e dal trascendente), con cui il Governo ha stipulato un'intesa (4 aprile 2007) approvata regolarmente per legge (31 dicembre 2012, n. 245) ed in cui non è stata invocata quella definizione restrittiva che sta alla base del rifiuto di trattare con l'UAAR.



Ed invece, proprio, il metodo della bilateralità così spesso invocato dalla Corte quale metodo delle Intese, dovrebbe essere rigorosamente ispirato al principio della libertà eguale delle confessioni religiose.