

La saga dell'Unione Atei Agnostici e Razionalisti (Uaar)

- *Premessa: l'intesa con lo Stato*
- *Sintesi Caso Uaar ed epifania giurisdizionale*
- *Norme rilevanti e parametri*
- *Gli spunti comparatistici della tutela sovranazionale e costituzionale della libertà religiosa*
- *Una proposta di legge sulla libertà religiosa ed alcuni estratti di dibattiti parlamentari*
- *Osservazioni conclusive: una elencazione dei punti aperti alla discussione*

Premessa: l'intesa con lo Stato

Grazie all'approvazione del nuovo concordato nel 1984, si è giunti alla stipula di differenti intese con i culti minori, così come stabilito dall'art. 8 della Costituzione italiana.

L'Uaar, fin dalla sua nascita, ha come scopo di combattere ogni discriminazione nei confronti degli atei, agnostici e razionalisti.

Lo sviluppo della saga dell'Uaar è molto complicato. Il riconoscimento dell'ente come confessionale, la libertà di culto, di azione e di organizzazione non possono venire meno a causa del rifiuto di un accordo.

L'Uaar ha domandato alla Presidenza del Consiglio di giungere ad un'intesa, in base agli accordi sottoscritti con le confessioni.

Nel 2016 l'Uaar ha presentato ricorso alla Corte Europea dei Diritti Umani, ma il procedimento è ancora in corso.

Sintesi Caso Uaar ed epifania giurisdizionale

L'**epifania giurisdizionale** comincia il 30 maggio 1996, quando l'Uaar ha **presentato e vinto un ricorso straordinario al Capo dello Stato**, motivato, oltre che da importanti violazioni della legge nell'iter e nella stesura della risposta, anche dalla mancata considerazione delle sentenze costituzionali, che equiparano le norme riferite a confessioni e culti agli enti, che si pongono su un piano di parità, pur non essendo di carattere religioso.

- Il 27 novembre 2003 il Consiglio dei Ministri si è pronunciato negativamente, in conformità con un parere dell'Avvocatura Generale dello Stato, di non iniziare le trattative per la conclusione di un'intesa, ex art.8, comma 3, Cost., considerando la professione di ateismo non equiparabile ad una confessione religiosa.
- Poi, l'Uaar ricorreva al **TAR Lazio, che, con sentenza del 31 dicembre 2008 n.12539**, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, e ritenendo che quello del governo era un atto politico, e dunque non soggetto a controllo giurisdizionale ed inserendo la deliberazione impugnata nel novero degli atti politici "non giustiziabili" (art. 31 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054 e, oggi, art. 7, comma 1, ultimo periodo, del codice del processo amministrativo, approvato con d.lgs. 2 luglio 2010, n.104).
- L'Uaar poi ricorreva in appello: la sez. IV del **Consiglio di Stato, con sentenza del 18 novembre 2011 n.6083**, accoglieva l'appello e rimetteva le

parti davanti al primo giudice (art. 105, comma 1, c.p.a.), considerando il rifiuto di avvio delle trattative una espressione bensì di discrezionalità (tecnica), ma privo di natura politica.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ricorreva, contro tale sentenza, davanti alle Sezioni unite della Corte di Cassazione ai sensi dell'art.111, ultimo comma, Cost., insistendo nel qualificare il rifiuto di avvio delle trattative come un atto politico, come tale liberato dal sindacato giurisdizionale.

Le Sezioni unite della **Corte di Cassazione, con sentenza 28 giugno 2013, n. 16305**, respingevano il ricorso, considerando il rifiuto di avvio delle trattative espressivo di discrezionalità (tecnica), ma privo di natura politica, e come tale non affrancato dal controllo giurisdizionale.

Con sentenza del luglio 2014, il TAR Lazio, presso il quale il giudizio era stato nel frattempo riassunto *ex art. 105, comma 3, c.p.a.*, respingeva nel merito il ricorso dell'Uaar, escludendo che la valutazione compiuta dal Governo, in ordine al carattere non confessionale dell'associazione ricorrente, fosse *“manifestamente inattendibile o implausibile, risultando invece conforme con il significato che, nell’accezione comune, ha la religione”*.

L'Uaar ricorreva al Consiglio di Stato: il giudizio d'appello è ancora pendente.

- Tuttavia, nel settembre 2014 la Presidenza del Consiglio dei Ministri, sempre considerando il rifiuto di avviare le trattative come un atto politico sottratto al sindacato giurisdizionale, sollevava, davanti alla Corte costituzionale, un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di Cassazione, in relazione alla sentenza da quest'ultima resa nel giugno 2013, a sezioni unite civili (art.111, ultimo comma Cost., art.362 c.p.c., art. 110 c.p.a.).

In particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri domandava alla Corte Costituzionale di dichiarare che non spettava alle sezioni unite della Corte di Cassazione affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Governo di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art.8, comma 3, Cost.

- Data l'incidenza (in termini di improcedibilità) dell'eventuale accoglimento del ricorso sulla sorte del processo amministrativo, ancora pendente innanzi al Consiglio di Stato, l'Uaar interveniva (ammissibilmente), nell'aprile 2015, nel giudizio presso la Consulta.
- Dopo l'udienza pubblica celebrata nel gennaio 2016, con **sentenza 10 marzo 2016, n. 52**, la **Corte Costituzionale** accoglieva il ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dichiarando *“che non spettava alla Corte di Cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei Ministri ha negato all'Uaar l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa di cui all'art.8, terzo comma, della Costituzione e, per l'effetto”*, annullando *“la sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305”*.

Norme rilevanti e parametri

In un'analisi più approfondita delle norme rilevanti nella saga dell'Uaar, si possono fare alcune considerazioni.

- Nella **sentenza del Tar Lazio 31 dicembre 2008 n.12539**, nel delicato ambito del pluralismo religioso affermato dalla Costituzione, non sono infatti rintracciabili “zone franche” dal sindacato giurisdizionale, che è posto a protezione dell'uguaglianza di tutte le confessioni garantita dagli art. **3, 8, 19 e 20** della Costituzione.
- Nella **sentenza del Consiglio di Stato 18 novembre 2011 n.6083**, si assiste alla violazione dell'**art.24 comma 1**, e dell'**art.113 ultimo comma Cost.**, (in relazione all'affermazione del Tar secondo cui, nella specie si tratterebbe di atto politico non sindacabile in sede giurisdizionale).
- Nella **sentenza 52/2016 della Corte Costituzionale**, si considera che la **Corte di Cassazione, con la sentenza n.16305 del 2013**, avrebbe illegittimamente esercitato il suo potere giurisdizionale, inficiando la funzione di indirizzo politico che la Costituzione attribuisce al governo in materia religiosa, in violazione degli **art.7, 8 comma 3, 92 e 95** della Costituzione.

S'individuano inoltre nella saga dell'Uaar l'illegittimità costituzionale di alcuni parametri; in subordine l'illegittimità costituzionale dell'**art.31 r.d. 26 giugno 1924 n. 1054** e dell'**art. 7 comma 1, ultimo periodo, codice del processo amministrativo** per violazione degli **art.24 e 113 Cost.**

Gli spunti comparatistici della tutela sovranazionale e costituzionale della libertà religiosa

La questione della protezione della libertà religiosa nell'odierna società multiculturale va affrontata nel duplice significato della libertà religiosa individuale, poi esplicitamente garantita dall'**art.19 Cost.**, e collettiva, che risiede negli articoli **8 e 20** della Costituzione.

La tutela dei diritti fondamentali si inserisce in un sistema, che ha alla base la concordanza di fonti normative internazionali, europee e nazionali.

In questo contesto la Cedu presenta un articolo, che fa riferimento alla libertà religiosa (**art.9**), di contenuto sostanziale quasi analogo all'art.18 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici; gli **art. 1 e 14** concernono garanzie antidiscriminatorie più generali, che tuttavia investono anche la materia religiosa, ed infine è rilevante anche l'art.11, anche se riferito alla libertà di associazione in generale e non a quella religiosa in particolare.

Con riguardo al caso Uaar, in riferimento alla **sentenza 31 dicembre 2008, Tar Lazio n.12539**, la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenze 12 marzo 2009, Gütl contro Austria e Löffelman contro Austria;

sentenza 19 marzo 2009, Lang contro Austria; sentenza 9 dicembre 2010, Savez crkava “Riječ života” e altri contro Croazia; sentenza 25 settembre 2012 Jehovas Zeugen in Österreich contro Austria) ha potuto individuare un’applicazione discriminatoria della normativa, che ha condotto ad **una violazione degli articoli 9 e 14 della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali**.

In aggiunta nella sentenza del **Consiglio di Stato, sez IV sentenza 18 novembre 2011, n.6083**, si è potuto scorgere un’ulteriore violazione dell’**articolo 6 della Cedu**, mentre nella **sentenza 52/2016 della Corte Costituzionale** si sottolinea la lesione dell’**articolo 6 e 13 della Cedu**.

Una proposta di legge sulla libertà religiosa e alcuni estratti di dibattiti parlamentari

La linea di difesa del pensiero religioso è intenzionata ormai da varie legislature a far licenziare dal Parlamento italiano una legge sulla libertà religiosa.

Tra le varie audizioni, vi è stata anche quella del segretario nazionale dell’Uaar e di un altro suo rappresentante.

Il Segretario Vilella, dopo aver spiegato le finalità di tale associazione e presentate le problematiche che si avrebbero per i non credenti, ha fatto richiesta che *“in alcuni articoli della legge venisse specificato che la libertà di religione e di credenza includa la libertà di convinzioni teiste, agnostiche ed atee e che le norme riferite nella legge, alle confessioni, siano parimenti riferite alle organizzazioni ed associazioni ateistiche o che comunque perseguano il fine di coltivare ed accreditare una concezione del mondo non confessionale”*¹

Nell’ambito del dibattito è stato obiettato che non vi può essere una equiparazione tra ateismo e religione, tra filosofia e religione, proprio perché *“l’ateismo non è una religione”*; l’ateismo è una risposta alle domande a cui replicano anche le religioni, *“sul piano filosofico”*²

Tornando al dibattito, vi sono stati poi interventi che sono andati in direzione completamente opposta rispetto alle richieste del Segretario dell’Uaar, come ad esempio quello dell’on. Giovanardi: l’ex ministro ha affermato che la gran parte delle discriminazioni, ricordate a titolo di esempio da Vilella, a danno delle posizioni ateistiche, fossero ormai risolte.

Pertinente al tema, è stato l’intervento della professoressa Sara Domianello,³ la quale sostiene che ci si debba avvalere della *“più ampia nozione possibile”* per la definizione di confessione religiosa, tale da includere *“non solo le fedi religiose, ma anche le credenze in campo religioso. Queste ultime, in tale ambito, esprimono convinzioni di tipo negativo”*, come il caso dell’ateismo, il quale *“non è un pensiero filosofico astratto su qualunque tema, è una professione di fede contraria all’utilizzo di certi schemi, che sono adoperati da tante confessioni religiose”*. Inoltre, aggiunge la giurista, non

bisognerebbe limitare “*l’applicazione di questa nuova legge alle sole confessioni aventi personalità giuridica*”⁴, ma anche a quelle di fatto per garantire loro parimenti le garanzie previste per le altre confessioni.⁵

Nell’intervento del prof. Luigi Lombardi Vallauri⁶ si scorge una forte volontà di protezione del principio di laicità e di neutralità dello Stato.

Infatti, egli afferma che “*non vi è alcun motivo di prevedere per la materia religiosa un regime giuridico diverso da quello riservato alle altre manifestazioni culturali, ad esempio ricreative, sportive, artistiche, umanitario – assistenziali. È necessario e sufficiente il diritto comune sulla libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero e alla libertà di riunione e di associazione*”. Inoltre, afferma che non è possibile che le confessioni religiose, in senso stretto, e le loro convinzioni godano di un favore rispetto, tra le altre, “*a convinzioni in materia religiosa scettiche, agnostiche, apofatiche, atee, come ad esempio l’Unione atei e agnostici razionalisti associata alla International humanist and ethical union*”⁷

Sinteticamente riporto la posizione espressa sulla proposta di legge di libertà religiosa dell’unica organizzazione ateistica italiana, l’Uaar.

L’Associazione ritiene che: “*a parte il riconoscimento della libertà di non credere, il documento non recepisce alcuno dei suggerimenti formulati sia dalla nostra associazione nel corso dell’audizione svoltasi il 10 gennaio scorso, sia da diversi giuristi nel corso di quella effettuata l’indomani*”.⁸

In conclusione, questa proposta di legge sulla libertà religiosa, che si prefigge di garantire anche le organizzazioni ateistiche, si rivela ancora troppo timida e problematica.

¹ http://www.uaar.it/uaar/comunicati_stamp, 11 Gennaio 2007

² Intervento del Presidente della Commissione Luciano Violante (Ulivo) nell’audizione del 10 Gennaio 2007

³ Professoressa ordinaria di diritto ecclesiastico presso l’Università di Messina

⁴ Intervento della prof. Sara Domianello nell’audizione del 11 Gennaio 2007

⁵ Per approfondimenti sulle questioni delle “confessioni di fatto” vedi Colaianni N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all’interpretazione dell’art.8 della Costituzione*, Bari, 1990, pag. 65 ss.

⁶ Professore ordinario di filosofia del diritto presso l’Università di Firenze

⁷ Intervento del prof. Luigi Lombardi Vallauri nell’audizione del 11 Gennaio 2007

⁸ Comunicato stampa dell’UAAR dopo l’audizione del 16 Luglio 2007

Osservazioni conclusive

La ricostruzione della saga dell’Uaar abbisogna di alcune considerazioni finali. In primo luogo, si nota uno stravolgimento dello strumento bilaterale proposto dalla Costituzione.

Una analisi attenta dell'art.8 Cost. impone di non collegare il principio di uguale libertà di tutte le confessioni religiose, "solennemente sancito al primo comma", alla successiva norma procedurale (legge sulla base di intesa), che serve a regolare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica.

L'evoluzione nella storia ha dimostrato che le esigenze e le richieste di libertà religiosa si siano scaricate sulla bilateralità e, in particolare sull'istituto delle intese. Queste ultime, infatti, hanno costituito l'unico strumento giuridico con cui le confessioni religiose possono sottrarsi al rispetto delle regole risalenti alla legislazione del 1929, potendo al medesimo tempo ricevere un trattamento finanziario vantaggioso.

Una seconda riflessione porta ad evidenziare la raggiunta sostanziale diversità di comprendere ed interpretare la domanda di libertà religiosa, che si scorge nella società attuale, che è multiculturale e perciò determina un diverso modo di apprezzare sia il fatto religioso, sia la funzione dello Stato, e anche quello della politica.

Si può dare merito al caso dell'Uaar quindi di aver sollevato una questione importante, ma con la consapevolezza di averlo fatto in chiave provocatoria.

Bisogna considerare però che la posta in gioco è quella della libertà religiosa di tutti: tale scopo non può essere lasciato nelle mani di intese concordate fra Governo e confessioni religiose.

Forse la futura dimensione dei rapporti istituzionali fra soggetti collettivi religiosi e l'autorità civile in Italia vanno inserite anche nella dimensione europea.

L'Unione Europea lascia ai singoli Stati la definizione interna dei loro rapporti con le confessioni religiose e propone una relazione di dialogo interculturale ed interreligioso fra i soggetti e con le autorità civili.

Elencazione dei punti aperti alla discussione

- È improcrastinabile varare una nuova legge sulla libertà religiosa o sulle associazioni religiose?
- Se non si ha il coraggio di modificare la Costituzione, ci si può porre almeno la finalità di abrogare subito la legge del 1929/30?

Bibliografia

Pierluigi Consorti 1984-2014: *le stagioni delle intese e la terza età; dell'art. 8, ultimo comma, della Costituzione*: <https://www.rivisteweb.it>

Pierluigi Consorti *Diritto e Religione-Basi e prospettive* Editori Laterza 2020

Pierluigi Consorti *La battaglia per La libertà religiosa nel “Dialogo fra Corti” e la funzione dei “margin di apprezzamento”*

M.Ventura, *La religione tra Corte Costituzionale e giurisdizioni europee, in diritto ecclesiastico e Corte Costituzionale*, a cura di R. Botta, Napoli 2006, p.p. 367-379

F. PACINI, Corte costituzionale e negoziazione legislativa. *Considerazioni a margine del “caso UAAR”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

Michele de Salvia Mario Remus *Ricorrere a Strasburgo-presupposti e procedura* Giuffrè 2011

https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaArticoloDefault/originario?atto.data PubblicazioneGazzetta=2016-03-16&atto.codiceRedazionale=T-160052&atto.tipoProvvedimento=SENTENZA - 31 dicembre 2008 Tar Lazio n.12539

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=52>

Sentenza 52/2016 (ECLI:IT: COST: 2016:52). Giudizio Norme impugnate: Sentenza della Corte di Cassazione - Sezioni Unite Civili 28/06/2013, n. 16305.

<https://www.neldiritto.it/appgiurisprudenza.asp?id=7170&id=7170#.X75iOS9aai4>

18 nov 2011 — IV - SENTENZA 18 novembre 2011, n.6083 Testa del provvedimento

https://www.giustamm.it/bd/attiva_riferimenti/5355/d

http://www.uaar.it/uaar/comunicati_stampa, 11 Gennaio 2007

http://leg15.camera.it/_dati/lavori/stencomm/01/indag/religione/2007/0111/INTERO.pdf

Indagine conoscitiva in materia di libertà religiosa 11 gen 2007 — Seduta di Giovedì 11 Gennaio 2007 Presidenza del Presidente Luciano Violante.

11 gen 2007 — Presidenza del Presidente Luciano Violante La Professoressa Sara Domianello.

11 gen 2007 — Professore Nicola **Colaianni** XV Legislatura — I Commissione— Seduta Dell’11 Gennaio 2007.

11 gen 2007 —Professore Luigi Lombardi Vallauri XV Legislatura— I Commissione— Seduta Dell’11 Gennaio 2007

https://www.uaar.it/laicita/ateismo_e_legislazione/audizione-uaar-20070716.html/

Comunicato stampa dell’UAAR dopo l’audizione del 16 Luglio 2007

Audizione alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati (16 luglio 2007)

