



## Angelo Licastro

(associato di Diritto ecclesiastico comparato nella Facoltà di  
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Messina)

### Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate \*

**SOMMARIO:** 1. Crisi dello Stato nazionale e *multilevel governance* – 2. L'assenza, a livello periferico, di assetti normativi consolidati riguardanti la materia ecclesiastica – 3. Disarticolazione delle funzioni sovrane e garanzie di attuazione dei valori costituzionali – 4. Le competenze decentrate in un sistema organizzato in senso federale – 5. Garanzia dei "livelli essenziali" delle prestazioni e diritto fondamentale di libertà religiosa – 6. L'interpretazione del nuovo art. 117, secondo comma, lett. c), Cost. – 7. La specificità della "riserva" allo Stato in materia di "rapporti" con le Confessioni religiose – 8. Le potenziali "aperture" legate al nuovo criterio di autonoma ripartizione delle funzioni amministrative – 9. Il caso del decentramento di funzioni amministrative in materia di edilizia di culto – 10. Interessi religiosi "meramente locali" e "declinazione locale" di interessi primari riguardanti l'esperienza religiosa – 11. Pluralismo religioso, sussidiarietà verticale e garanzie per le minoranze – 12. Gli attuali scenari e i possibili futuri sviluppi.

#### 1 – Crisi dello Stato nazionale e *multilevel governance*

Numerosi studi mettono in relazione, quella che sembra ormai una inarrestabile *crisi dello Stato nazionale*, con più ampi e complessi fenomeni del nostro tempo, tra cui un'importanza non marginale avrebbero il progresso tecnologico e gli assetti delle strutture economiche, ormai dominanti, nell'attuale società "globalizzata". Il "disorientamento collettivo"<sup>1</sup> della nostra epoca – alimentato anche, sul piano politico, da una più profonda crisi istituzionale che sembra avere investito le basi stesse della democrazia, chiamata per di più a governare contesti sociali ormai privi della omogeneità etnica e culturale del passato, e per questo maggiormente esposti a fattori potenzialmente disgreganti – avrebbe risvegliato un nuovo "bisogno di identità", indotto, come è stato efficacemente scritto, dall'esigenza

---

\* Testo integrale, con note, della relazione tenuta al II Convegno nazionale dell'A.D.E.C. (Macerata 28, 29 e 30 ottobre 2010), sul tema *Libertà religiosa tra declino o superamento dello Stato nazionale*, destinato alla pubblicazione negli Atti.

<sup>1</sup> L'espressione è di R. BOTTA, "Regionalismo forte" e tutela del sentimento religioso dei cittadini, in *Pol. dir.*, 1996/1, p. 136 s.



dell'uomo di non «sentirsi “nomade” in un villaggio globale deterritorializzato e costellato di significanti senza significati, di “segni” che rimandano ad altri “segni”, in un processo infinito e indefinito»<sup>2</sup>.

Di certo, non è contestabile il dato formale (di più immediato interesse per il giurista) che i processi in atto di integrazione europea, sia perché “stemperano le specificità nazionali”<sup>3</sup>, sia per la rilevante quantità di poteri di fatto trasferiti al livello sovranazionale, hanno vistosamente mutato i connotati stessi della sovranità nazionale classicamente intesa, che risulta così sottoposta ad un profondo processo di “relativizzazione”<sup>4</sup>. Ad un analogo risultato, sia pure per ragioni diverse e da opposta direzione, si perviene per effetto delle recenti riforme dell'organizzazione dello Stato in senso “federale”, che, per altro, potrebbero rivelarsi funzionali al riconoscimento delle specifiche, e magari nuove, rivendicazioni identitarie emergenti a livello locale.

Dalla dimensione (o livello) *nazionale* di titolarità e di esercizio del potere (assolutamente centrale nelle concezioni dello Stato dominanti nell'Ottocento e nei primi decenni del Novecento) si vanno, dunque, staccando “pezzi” via via sempre più importanti di sovranità, che, o sono ormai dislocati in una dimensione *sovranazionale* (in particolare, europea), oppure sembrano trovare più adeguata allocazione in sede periferica (subnazionale), per riempire di contenuti concreti le rivendicazioni di “autonomia” provenienti dal basso, espresse in una dimensione *locale* anch'essa destinata a crescere a scapito dell'assetto centralista di gestione del potere ereditato dal passato.

L'Italia, come i principali paesi europei, si avvia dunque verso un sistema di *multilevel governance*, con la tipica articolazione “su più livelli” dell'esercizio della sovranità.

## 2 – L'assenza, a livello periferico, di assetti normativi consolidati riguardanti la materia ecclesiastica

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>3</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. V.

<sup>4</sup> Considera lo stesso fenomeno cui danno forma le fonti del diritto ecclesiastico, “segno della relativizzazione e dei profili dinamici da cui risulta contrassegnata la sovranità dello Stato”, S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto disc. pubbl.*, VI, Torino, Utet, 1991, p. 457.



Dei due ambiti (quello sovranazionale e quello locale) oggi in fase, per così dire, di “espansione”, per forza centrifuga rispetto alla dimensione statale di esercizio delle funzioni sovrane, dovrò occuparmi del secondo, al fine di valutare i riflessi, sulla tutela della libertà religiosa, della crescente articolazione, a livello decentrato, delle competenze amministrative, perseguita dalle riforme in senso federale degli ultimi anni. Una importante precisazione preliminare non può, tuttavia, prescindere dal raffronto del modo in cui è andato sviluppandosi, nei tre diversi livelli prima ricordati, il settore normativo in cui ha specifica rilevanza il fenomeno religioso. Emerge una caratteristica particolare, che differenzia in maniera significativa la dimensione locale dalle altre due.

Nell’assetto dato al settore dell’ordinamento riguardante l’esperienza religiosa all’atto della *fondazione dello Stato* democratico repubblicano, è netta l’impronta segnata dai Patti lateranensi, richiamati, com’è noto, in una eccezionale norma costituzionale di copertura (art. 7, secondo comma, primo inciso, Cost.), che ha a lungo rappresentato, nel bene e nel male, una sorta di polo di aggregazione e di guida per la nostra disciplina. Nello stesso contesto in cui ha rilievo il fenomeno religioso, nel momento in cui *l’Unione Europea cerca di fondarsi* su basi organizzative idonee al conseguimento di ambiziose finalità di integrazione politica e sociale tra i paesi membri, si ripropone quella che sembra, ancora una volta, una sorta di clausola di salvaguardia (art. 17, par. 1, TFUE)<sup>5</sup> di regimi giuridici dei culti, espressione delle tradizioni peculiari dei diversi paesi europei. A rischio di una eccessiva semplificazione, ma avendo particolare riguardo al modo in cui gli stessi organi comunitari mostrano di interpretare la disposizione<sup>6</sup>, siamo forse di fronte, più che all’affermazione di un principio di “incompetenza comunitaria in materia religiosa”, come spesso si sente ripetere, alla formalizzazione di una regola di mantenimento o di

---

<sup>5</sup> Nella numerazione introdotta dalla versione consolidata del trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell’Unione n. C 115/01 del 2008, l’art. 17 corrisponde all’art. 16 C inserito dall’art. 2 del Trattato di Lisbona, recepito nel nostro ordinamento con l. 2 agosto 2008, n. 130 (in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice del diritto ecclesiastico*, 5<sup>a</sup> ed., con la collaborazione di A. Licastro e M. Toscano, Milano, Giuffrè Editore, 2009, p. 74).

<sup>6</sup> Particolarmente significativo è, al proposito, *l’incipit* del par. 2 dell’art. 4 della Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice*, cit., p. 54), in relazione al quale si rinvia ai rilievi di **F. ONIDA**, *Il problema delle organizzazioni di tendenza nella direttiva 2000/78/EC attuativa dell’art. 13 del trattato sull’Unione europea*, in *Dir. eccl.*, 2001, I, p. 905 ss., in specie p. 908 s.



conservazione (di salvaguardia, appunto), di particolari regimi normativi riguardanti l'esperienza religiosa organizzata o istituzionale. Con ancora maggiore approssimazione, si potrebbe dire, per rendere efficacemente l'idea, che alla norma in questione bisognerebbe guardare, *mutatis mutandis*, più con l'occhio dello studioso che da noi a lungo ha cercato di interpretare il secondo comma dell'art. 7 Cost., anziché secondo l'approccio di chi guarda al principio sancito dal primo comma dello stesso articolo.

Nulla di tutto questo sembra possa, neanche lontanamente, interessare la *dimensione locale* o subnazionale, sebbene in essa gravino tutta una serie di vincoli, anche molto stringenti, derivanti dai livelli superiori. In vero, l'estensione, tradizionalmente assai limitata, delle competenze delle autonomie territoriali nella materia ecclesiastica, ha di fatto impedito il consolidarsi, a livello periferico, di un qualche assetto normativo – di carattere unilaterale e, ancora meno, di derivazione pattizia – dotato di quel minimo di organicità e sistematicità necessari perché ora si possa ad esso eventualmente guardare come ad una sorta di retaggio del passato da conservare o salvaguardare.

Non so se ciò abbia nei fatti complicato, ad esempio, quell'inquadramento delle fonti del diritto ecclesiastico regionale, in un "*sistema organizzato nei contenuti ... e nelle procedure*", sulla cui esigenza giustamente da tempo richiama l'attenzione una parte della dottrina<sup>7</sup>. È però probabile che abbia contribuito, in qualche misura, a rendere estremamente fluido e davvero dagli incerti confini il settore dell'ordinamento riguardante l'esperienza religiosa sviluppatosi, in questi anni, a seguito dello stratificarsi degli interventi normativi e dell'ampliamento delle competenze decentrate a livello subnazionale<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Ha sottolineato l'importanza, per gli ecclesiastici, di continuare ad occuparsi "del problema non tanto dell'esistenza ... quanto dell'inquadramento delle leggi regionali che tutelino interessi religiosi nel sistema delle fonti del diritto ecclesiastico, un *sistema organizzato nei contenuti che lo ispirano e nelle procedure che lo alimentano*", **G. CASUSCELLI**, *Interessi religiosi e legislazione regionale (Relazione introduttiva)*, in **AA.VV.**, *Interessi religiosi e legislazione regionale* (Atti del Convegno di studi - Bologna, 14-15 maggio 1993), a cura di R. Botta, Milano, Giuffrè Editore, 1994, p. 16 (corsivo d'A.).

<sup>8</sup> Del resto, la complessità, flessibilità e dinamicità dell'attuale esperienza riguarda l'insieme dei fenomeni rientranti nell'area di interesse del diritto ecclesiastico, rispetto ai quali si è autorevolmente parlato di una "realtà politica, giuridica, sociale che ci sfugge da tutte le parti": **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Sussidiarietà e confessioni religiose nella prospettiva di un nuovo diritto ecclesiastico per l'Europa*, in **AA.VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalò e J.I. Alonso Pérez, Torino, Giappichelli Editore, 2005, p. 470.



È allora senz'altro indispensabile, sin dal momento in cui prende l'avvio il processo di costruzione di un nuovo sistema di *governance* orientato in senso federale, individuare subito, a partire dalle caratteristiche *oggettivamente* proprie dell'esperienza religiosa<sup>9</sup>, il fattore aggregante attorno al quale possa trovare forma compiuta un assetto sistematico che dia anche il *sensu* di uno studio "specializzato" delle conseguenze o degli effetti di ogni valorizzazione delle autonomie territoriali e federaliste su tutto quanto attiene alla materia ecclesiastica e, in particolare, sulla tutela della libertà religiosa.

A questo recupero di senso ci si è del resto ormai decisamente orientati anche a livello nazionale o statale; ma questo è accaduto solo dopo che si è formalmente conclusa la lunga stagione di un diritto ecclesiastico basato sul privilegio, che non è invece mai finora attecchito in ambito periferico, almeno nei termini di una sua esplicita consacrazione ufficiale o istituzionale.

### **3 – Disarticolazione delle funzioni sovrane e garanzie di attuazione dei valori costituzionali**

Quanto chiarito riguardo all'assenza, in ambito periferico, di precedenti assetti riguardanti la materia ecclesiastica, radicati in contesti profondamente diversi dall'attuale, dovrebbe, in teoria, propiziare (o, almeno, non ostacolare) uno sviluppo del settore normativo di nostro interesse che risulti *precisamente allineato* ai principi e valori costituzionali. Non dovrebbero presentarsi quelle, a volte anche vistose, incongruenze che il diritto ecclesiastico italiano ha per molto tempo dovuto tollerare, avendo percorso una strada lunga e tortuosa per liberarsi dai vincoli del confessionismo di stato, in un lento processo di transizione cui hanno partecipato praticamente tutti gli attori istituzionali della vita pubblica, in qualche modo "autorizzati" dal compromesso raggiunto in sede di Assemblea Costituente<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. E. VITALI, *Relazione di sintesi*, in AA.VV., *Interessi religiosi*, cit., p. 155 s., secondo il quale si pone il problema di "impedire, da parte della dottrina, che gli interessi religiosi o di culto coinvolti" dalle norme di diritto ecclesiastico regionale "non siano considerati sufficientemente qualificanti le medesime, come norme speciali in considerazione degli interessi regolati".

<sup>10</sup> Rileva da altra prospettiva la pericolosità, per la sua potenziale disposizione a rappresentare una seria "turbativa" del sistema, di una eventuale intesa generale tra Regione e Confessione religiosa, P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in questa *Rivista*, febbraio 2010, p. 10, potendo essa costituire "la formalizzazione di una sorta di



Dalle riflessioni della dottrina più attenta all'esigenza di compiuta attuazione del progetto costituzionale di politica ecclesiastica sembra, invece, emergere quasi una preoccupazione che lo sviluppo, a livello periferico, della disciplina di settore, e la crescita delle correlate competenze amministrative, possano determinare una sorta di *depotenziamento* dei principi costituzionali riguardanti la materia ecclesiastica<sup>11</sup>; sembra, cioè, profilarsi il timore che le conquiste, sul versante della "legalità costituzionale", ossia della salvaguardia e dell'inveramento dei valori fondanti la Repubblica, ottenute, nelle materie di nostro interesse, a livello nazionale, anche e forse soprattutto per effetto degli interventi della Corte costituzionale<sup>12</sup>, possano

---

statuto privilegiato di una o anche più confessioni religiose, rispetto agli altri soggetti confessionali e religiosi presenti in un dato territorio".

<sup>11</sup> Ha sottolineato l'esistenza di "una propensione dei poteri locali a disinteressarsi dell'armonia tra legittimazione democratica e costituzionalismo", **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in questa *Rivista*, settembre 2009, p. 12, denunciando le «incognite di un federalismo affidato allo "spontaneismo" degli amministratori locali». Secondo **G. D'ANGELO**, *Uniformità della reazione ed incidenza delle differenziazioni territoriali: l'interpretazione "locale" del divieto di comparire "mascherati" in luogo pubblico al cospetto del valore costituzionale del diritto di libertà religiosa*, in **AA.VV.**, *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. Fuccillo, Torino, Giappichelli Editore, 2008, p. 361, l'autonomia locale aspirerebbe al «riconoscimento di una ben più pervasiva "identità" che si traduce in una sorta di rielaborazione del generale quadro di riferimento normativo costituzionale e, per tale via, nell'adozione di un proprio sistema valoriale, in tutto o in parte divergente da quello delineato dalla Costituzione repubblicana».

Anche se per profili diversi, i rischi segnalati coinvolgono pure l'accresciuto ruolo del c.d. *privato sociale* nella gestione dei servizi alla persona, in coerenza con l'esplicita adozione del principio di sussidiarietà *orizzontale* da parte del nuovo testo dell'art. 118, quarto comma, Cost. Notazioni critiche sul punto si rinvencono, ad esempio, in **G. CIMBALO**, *Introduzione*, in **AA.VV.**, *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto*. Atti del Convegno di Ravenna, 4-6 maggio 2006, a cura di A. De Oto e F. Botti, Bologna, Bononia University Press, 2007, p. 27 e p. 31 s.; **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2006, in specie p. 205 e p. 220 ss.; **G. D'ANGELO**, *Il principio di sussidiarietà tra "devoluzione" ed "integrazione": recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in **AA.VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 445. Per un studio organico della materia cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Enti religiosi e non profit tra Welfare State e Welfare Community. La transizione*, 2ª ed., Torino, Giappichelli Editore, 2010.

<sup>12</sup> **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in questa *Rivista*, luglio 2010, p. 20.





disperdersi nelle mille e differenti espressioni delle autonomie territoriali di uno Stato ad impronta federale<sup>13</sup>.

Si potrebbe pure avere l'impressione che, a livello nazionale, la dialettica tra principi fondamentali "generalisti" e un *corpus* largamente privilegiario di norme pattizie speciali, non ripudiato dal Costituente, sia servita a garantire un maggior grado di efficacia o di effettività all'attuazione, seppure tardiva, dei canoni assiologici fondamentali cui si ispira la Carta del 1947; una situazione, questa, che pare ora destinata a riproporsi a livello di ordinamento dell'Unione europea, dove la protezione del retaggio dei diversi regimi giuridici nazionali dei culti, ai sensi dell'art. 17, par. 1, TFUE, già cit., potrebbe preludere ad una attuazione più "sofferta" e graduale, ma forse anche per questo più *stabile ed equilibrata*, delle regole europee, destinate ormai a riguardare anche profili attinenti alla protezione dei diritti umani fondamentali.

Quasi paradossalmente, a livello periferico, dove si sarebbe da subito "pronti" ad operare senza i condizionamenti del passato, e in piena sintonia con le direttive della Costituzione, potrebbe rivelarsi fondata la preoccupazione che, forse anche per tale motivo, non siano sufficientemente alimentati i processi dinamici ed evolutivi (se si vuole, anche conflittuali), utili ad assicurare conquiste di libertà e di uguaglianza durature, autenticamente condivise, e, soprattutto, rispettose di tutti i valori in campo.

#### 4 – Le competenze decentrate in un sistema organizzato in senso federale

Com'è noto, le stesse indicazioni di principio contenute nell'art. 5 Cost. hanno rappresentato la base normativa in forza della quale gli enti territoriali autonomi hanno potuto rivendicare – di fronte alle resistenze politiche e burocratiche a lungo frapposte sulla strada di una pronta e piena attuazione dello stesso originario disegno tracciato dalla Costituzione<sup>14</sup> – sempre più ampi spazi di autonomia ed estese

---

<sup>13</sup> Ha espresso il timore di una possibile "polverizzazione dei diritti fondamentali", N. FIORITA, *La legislazione regionale di attuazione del D.Lgs. n. 112/1998: una breve rassegna*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2001, p. 395.

<sup>14</sup> Restò a lungo dominante, come è stato scritto, "nella mentalità dei legislatori e dei corpi tecnici deputati a interpretare e applicare le leggi, un'impostazione culturale derivante dalla... convergenza tra un'ideologia di sinistra collettivistico-statalista e un'ideologia liberale individualista nel fondo altrettanto statalista": F. BASSANINI, *La forma dello Stato della Repubblica italiana dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Astrid Rassegna*, n. 8/2010 (www.astrid.eu), p. 5.



competenze decentrate, in funzione di una più efficace gestione di interessi che la estrema complessità delle società moderne ormai sconsiglia di concentrare in ambiti troppo distanti dal territorio in cui emergono e in cui devono trovare adeguata soddisfazione.

Con specifico riferimento al settore di nostro interesse, superate le più miopi posizioni originarie di netta chiusura all'idea che le stesse Regioni, nell'esercizio delle loro (pur certamente limitate) competenze, quali risultavano definite dal testo originario dell'art. 117 Cost., potessero alterare il quadro di relazioni ispirato al forte centralismo radicato nella storia stessa del nostro Paese<sup>15</sup>, si è via via imposta all'attenzione della dottrina l'esistenza di *interessi religiosi locali*<sup>16</sup>, giungendosi a segnalare, come si è già prima ricordato, l'urgenza di un approccio metodologico "specialistico" nei confronti degli interventi normativi operati (con sempre maggiore frequenza) dalle Regioni, in contesti più o meno strettamente contigui con la materia ecclesiastica, atto a salvaguardarne le peculiarità che una loro considerazione unitaria faceva chiaramente emergere<sup>17</sup>.

Seguendo una autentica *logica federale*, si va ben oltre la semplice concessione di spazi di autonomia o di competenze decentrate. La prospettiva, anzi, si inverte: non si tratta più di circoscrivere, per così dire, in via di eccezione, gli interessi suscettibili di essere normati o gestiti a livello locale, ma, al contrario, vanno individuati gli interessi che, per loro natura o per ragioni di opportunità, richiedono uniformità di disciplina, di gestione, di indirizzi e di garanzie (per questo unitariamente riservate o sussidiariamente affidate al livello nazionale o, comunque sia, ad un livello superiore di governo), costituendo, in tal modo, precisi e ben definiti limiti alla (per ogni altro verso e in linea di principio) *generale e piena* competenza delle diverse autonomie territoriali (con il conseguente possibile riconoscimento di istanze di diversificazione provenienti dal basso, nell'ovvio rispetto del valore dell'"unità" e "indivisibilità" della Repubblica).

---

<sup>15</sup> Ricorda opportunamente come lo stesso diritto ecclesiastico sia nato da noi come "disciplina funzionale al processo di unificazione nazionale, o comunque a questo strutturalmente connessa", E. VITALI, *Relazione di sintesi*, cit., p. 153.

<sup>16</sup> Scritti precursori del nuovo orientamento possono in particolare considerarsi quelli di G. CASUSCELLI, A. RUGGERI, *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana in "materia ecclesiastica"*, in *Le Regioni*, 1976, p. 897 ss. e di F. MARGIOTTA BROGLIO, *Le confessioni religiose tra Stato e Regioni*, in *Città & Regione*, 6/1976, p. 3 ss., introduttivo del numero monografico della *Rivista* dedicato al tema "Autonomie regionali e società religiosa".

<sup>17</sup> Cfr., in particolare, G. CASUSCELLI, voce *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, V, Torino, Utet, 1990, p. 245 ss.





In tale direzione – non senza, per altro, alcune ambiguità e molte cautele, che segnano la distanza dal modello di federalismo “puro” o “classico” – sembra essersi mosso il legislatore costituzionale, nell’operare la riforma dell’intero titolo V della parte II della Costituzione con la legge cost. n. 3 del 2001<sup>18</sup>. Ciò risulta, in primo luogo, dal nuovo criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, imperniato sull’attribuzione *residuale* (termine col quale non si intende certo esprimere l’idea di marginalità, che pure potrebbe immediatamente evocare) alle stesse Regioni della competenza “in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato” (nuovo art. 117, quarto comma, Cost.), e non rientrante tra i casi di competenza c.d. *ripartita* o *concorrente* (di cui al nuovo art. 117, terzo comma, Cost.). Risulta poi dall’adozione del criterio della *sussidiarietà verticale o istituzionale* per l’esercizio delle funzioni amministrative (testo novellato dell’art. 118, primo comma, Cost.), in base al quale la *generalità* delle predette funzioni, suscettibili di essere *adeguatamente* svolte dall’ente territoriale più vicino alla popolazione, sono ora attribuite ai Comuni – che diventano così, come è stato scritto, il “fulcro amministrativo” della Repubblica<sup>19</sup> – a meno che l’esigenza di un loro *esercizio unitario* non richieda di conferirle all’ente via via superiore (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato).

Se queste, però, sono le premesse e le indicazioni generali – destinate, almeno nelle intenzioni del legislatore della riforma, a tracciare il nuovo volto dell’“Italia delle autonomie”, fondata sul principio di *equiordinazione* di cui al testo novellato dell’art. 114 Cost. e su un modello organizzativo di “governance pluricentrica multilivello”<sup>20</sup> – il quadro che si profila relativamente alla materia ecclesiastica è diverso e, almeno a prima vista, ripiegato sulle più chiuse impostazioni tradizionali e conservatrici: il nuovo art. 117, secondo comma, lett. c), Cost. riserva, infatti, alla legislazione dello Stato la “materia” dei “rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose”<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> A proposito delle cautele e delle incertezze del legislatore costituzionale, sottolineano che la riforma in parola “oscilla vistosamente tra vecchio e nuovo”, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, 8ª ed., Milano, Giuffrè Editore, 2008, p. 9. Afferma criticamente che essa non ha “condotto affatto ad una evoluzione in senso federale dell’ordinamento”, A. MANGIA, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2/2002, p. 345 s.

<sup>19</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 237.

<sup>20</sup> Per questa definizione rinvio a F. BASSANINI, *La forma dello Stato*, cit., p. 7.

<sup>21</sup> Nella predetta materia spetta allo Stato anche la potestà regolamentare, salva delega alle Regioni (nuovo art. 117, sesto comma, Cost.).



Il limite opera direttamente con riguardo alla potestà *legislativa* delle Regioni, senza incidere necessariamente, come si vedrà meglio più oltre, sul possibile esercizio decentrato delle relative funzioni *amministrative*. Ma è evidente che una eccessiva compressione delle competenze, nella materia ecclesiastica, dell'unico ente infrastatale dotato di potestà legislativa, rischierebbe di compromettere drasticamente la possibilità di accogliere favorevolmente, in relazione all'esperienza religiosa, eventuali *istanze di diversificazione* provenienti dalle diverse aree del paese e legate agli interessi radicati sul territorio, per le cui particolari esigenze di tutela non si dovrebbe ragionevolmente prescindere dalla messa in campo di specifiche *normative* di settore da parte delle diverse Regioni<sup>22</sup>.

## 5 – Garanzia dei “livelli essenziali” delle prestazioni e diritto fondamentale di libertà religiosa

Una chiave di lettura “minimalista” della riforma indurrebbe a considerare la “riserva” allo Stato della materia dei “rapporti” con le Confessioni religiose di cui all'art. 117, secondo comma, lett. c), Cost., come rispondente ad una *logica tutta interna alla Costituzione* di assoluta intangibilità del principio pattizio rigidamente e staticamente inteso<sup>23</sup>. Ammettendo invece, per così dire, un maggiore “spazio di manovra” del legislatore costituzionale (pur *politicamente* impegnato, com'è noto, a

---

<sup>22</sup> Un forte richiamo all'esigenza di salvaguardare, in generale, il potere-dovere gravante sulla Regione “di far luogo (o, quanto meno, di *concorrere* a far luogo) proprio alle decisioni più qualificanti ed espressive di autonomia, di ordine politico-normativo”, si trova in **A. RUGGERI**, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in **ID.**, “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti. XII. Studi dell'anno 2008, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 324.

<sup>23</sup> Indipendentemente dalla previsione normativa in esame, fa leva sulla intangibilità, da parte della riforma introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dei principi fondamentali di cui agli artt. 7 e 8 Cost., **A. MANGIA**, *Stato e confessioni*, cit., p. 351, secondo il quale essi non ammetterebbero “relativizzazioni di senso o di contenuto” dello strumento pattizio, “derivanti dal diverso modello di distribuzione delle competenze interne allo stato”. L'asserto di **G. PASTORI**, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2003, p. 5, secondo cui il disposto della norma in esame “non fa che recepire le previsioni già esistenti nella Prima parte, fa corpo – potremmo dire – con gli artt. 7 e 8 della Costituzione stessa e deve essere letto quasi come una norma ricognitiva e applicativa di un sistema di normazione e di procedure di formazione della normazione che resta invariato”, è accompagnato da un tentativo di definizione dell'ambito dei “rapporti” su cui si ritornerà più oltre.



non intaccare i “principi fondamentali” di cui alla prima parte della Carta), reso possibile quanto meno dai “vuoti” o dalle vere e proprie “lacune” delle non chiare (per più versi) determinazioni degli articoli 7 e 8 Cost.<sup>24</sup>, ha forse senso, almeno in parte, ricercare *fuori* dalle strette implicazioni degli enunciati normativi appena richiamati, le ragioni di una “scelta” da leggere alla luce di un nuovo, complessivo, quadro sistematico e, quindi, probabilmente non *del tutto* “obbligata” o “imposta” nei termini prima accennati.

Al riguardo, si può certamente escludere che la “riserva” in parola sottintenda la riproposizione, fuori dal tempo, di logiche senz’altro superate nel modo di atteggiarsi delle pubbliche istituzioni riguardo all’esperienza religiosa. Lo stesso dato testuale della disposizione – in cui figura il riferimento indifferenziato a tutte le Confessioni religiose che entrino in rapporto con lo Stato, senza separate enunciazioni per la Chiesa di maggioranza, piuttosto frequenti in testi normativi neanche particolarmente datati<sup>25</sup> – impone di scartare l’ipotesi secondo cui il legislatore della riforma abbia potuto guardare alla fede religiosa quale tipica espressione identitaria e principale fattore di aggregazione di un popolo, quindi come bene o valore indivisibile, rispetto al quale non sarebbe ammessa l’introduzione, almeno tramite accordi con le Confessioni, di discipline normative differenziate nelle varie aree territoriali del Paese<sup>26</sup>. Escluderei, altresì, ogni possibile parallelismo con quanto abbia potuto indurre, in passato, ad operare il trasferimento delle attribuzioni relative agli affari di culto, dal Ministero della giustizia a quello dell’interno, quale organo più da vicino impegnato nella funzione politica dello Stato e soprattutto

---

<sup>24</sup> Ha parlato di disposti costituzionali “molto lacunosi” riguardo alle regole di procedura, **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti*, cit., p. 468.

<sup>25</sup> Si rinvia, ad esempio, all’art. 2.3, lett. *i*) e *l*), della l. n. 400 del 1988, sull’ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri (in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice*, cit., p. 296). La sottolineatura di cui al testo sembra ancor più significativa ove si consideri che un criterio di coerenza sistematica interna alla Costituzione non avrebbe certo reso inaccettabile, se non addirittura avrebbe forse consigliato, una distinta menzione dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica da quelli tra Stato e altre Confessioni, in conformità ai rispettivi enunciati di cui agli artt. 7 e 8 Cost.

<sup>26</sup> Almeno con riguardo alla Chiesa cattolica, il profilo accennato nel testo si intreccia con quello della soggettività di diritto internazionale. Cfr., sul punto, i rilievi di **P. CAVANA**, *Rapporti giuridici tra regioni e autorità ecclesiastiche locali nel nostro ordinamento: osservazioni e spunti ricostruttivi*, in **AA.VV.**, *Interessi religiosi*, cit., p. 280, il quale imputa la diffidenza ad ammettere, nel nostro ordinamento, una competenza delle Regioni in materia di rapporti con le Confessioni, anche alla “ormai tramontata visione del diritto ecclesiastico ... fondato sul principio ... della religione cattolica come sola religione dello Stato”.



avvezzo, come aveva sottolineato Jemolo, alla c.d. “prassi di polizia”<sup>27</sup>. Anzi, almeno sotto tale ultimo profilo, nonostante la crescente attenzione dedicata, negli ultimi tempi, alle strategie di prevenzione e contrasto delle attività terroristiche anche di matrice religiosa, le principali novità riguardanti le attribuzioni inerenti alla materia ecclesiastica degli organi (centrali) dello Stato, si sono sostanzialmente tradotte in un potenziamento delle funzioni affidate alle cure della Presidenza del Consiglio dei ministri<sup>28</sup>, pur rimanendo ferma la ormai “collaudata” competenza “generale” del Ministero dell’interno.

Si potrebbe ancora ipotizzare che abbia avuto un peso determinante nella scelta del legislatore costituzionale la circostanza di trovarsi di fronte ad una materia strettamente legata all’estrinsecazione di una *libertà o di un diritto umano fondamentale*, caratterizzato per sua natura da una sorta di organica o strutturale unitarietà, e rispetto al quale, pertanto, lo Stato organizzato in senso federale deve soprattutto porsi il problema di garantire, a fronte di un generalizzato potenziamento dei centri periferici di esercizio della sovranità, più che ipotetici frazionamenti o disarticolazioni territoriali, un *uniforme “livello di prestazioni”* su tutto il territorio nazionale. Ci si collocherebbe così, nella materia in esame, in una prospettiva perfettamente simmetrica alle più moderne concezioni del diritto ecclesiastico come *legislatio libertatis*, nel senso di *corpus* organico di norme finalizzate ad assicurare tutela alla libertà religiosa, quale diritto inviolabile dell’uomo legato alle estrinsecazioni del suo sentire religioso. Il che avrebbe l’effetto di far decisamente prevalere, sulle novità della riforma costituzionale, gli elementi di continuità col passato, non a torto individuati proprio nella definizione, ad opera degli artt. 2 e 3 Cost., «delle finalità supreme,

---

<sup>27</sup> Secondo **A.C. JEMOLO**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè Editore, 1975, p. 428, “non è ingiustificato un certo rammarico per il precedente sistema, che affidava il mantenimento dei contatti con le autorità e gli enti ecclesiastici ad organi più staccati dalla preoccupazione politica contingente, e così in definitiva dalle preoccupazioni elettorali, e ad organi non avvezzi a quella che si suol chiamare prassi di polizia”.

<sup>28</sup> Cfr. **M. TEDESCHI**, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in questa *Rivista*, aprile 2010, p. 1 s., secondo il quale, in pratica, la politica ecclesiastica è stata ormai “demandata alla Presidenza del Consiglio, in perfetta linea con le attuali tendenze che ne prevedono un rafforzamento”; **G. PASTORI**, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei Ministri e le competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose*, in **AA.VV.**, *Dall’accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa. Un quindicennio di politica e legislazione ecclesiastica*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2001, p. 15.



della “missione” della Repubblica... e degli obiettivi primari e inderogabili della sua azione»<sup>29</sup>.

Pur in assenza di esplicite indicazioni al riguardo nel testo novellato dell’art. 117 Cost., si deve tuttavia ritenere che la fissazione dei principi essenziali in ordine all’intera gamma dei diritti fondamentali sia tuttora materia riservata alla legislazione statale. Inoltre, occorre ricordare che il nuovo art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., si fa già carico, in via generale, dell’accennata esigenza di uniformità, affidando appunto, alla legislazione esclusiva dello Stato, la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”<sup>30</sup>, con una riserva destinata ad incidere *in modo trasversale* su tutte le materie di competenza regionale<sup>31</sup>.

Dovrebbe allora esserci un ulteriore fattore di specializzazione che ha indotto il legislatore della riforma a introdurre la (speciale) riserva di cui all’art. 117, secondo comma, lett. c). Per individuarlo, è indispensabile procedere ad una interpretazione del disposto costituzionale più puntuale di quella fin qui sviluppata, tenendo anche conto di qualche pronunzia della Corte costituzionale che ha affrontato l’esame di fattispecie da cui era chiamata in causa la specifica disposizione in esame.

## 6 – L’interpretazione del nuovo art. 117, secondo comma, lett. c), Cost.

A risultati del tutto insoddisfacenti perverrebbe ovviamente ogni operazione esegetica che, nell’impiego da parte del legislatore del termine “Repubblica”, per individuare l’entità *ex parte Status* da cui

---

<sup>29</sup> Così F. BASSANINI, *La forma dello Stato*, cit., p. 10. Anche l’interpretazione dottrinale e giurisprudenziale delle nuove norme si sarebbe attestata su posizioni di equilibrio, sforzandosi di dare una lettura sistematica, sulla base dei principi-guida di cui agli artt. 2, 3, 5 e 114 Cost., “dove il riferimento ai primi, rimasti immutati, garantisce la continuità e la flessibilità, il riferimento all’ultimo la forte innovazione” (*ibidem*, p. 12).

<sup>30</sup> Per la inclusione fra tali diritti di quelli attinenti alle libertà religiose, P. CONSORTI, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/2003, p. 17; G. DALLA TORRE, P. CAVANA, *Conoscere il diritto ecclesiastico*, Roma, Edizioni Studium, 2006, p. 145; A. MANGIA, *Stato e confessioni*, cit., p. 353.

<sup>31</sup> Il testo novellato dell’art. 120, secondo comma, Cost., rafforza e mira a rendere effettivi gli *standard* di eguaglianza “su tutto il territorio nazionale” delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, assicurandone la tutela attraverso l’esercizio di *poteri sostitutivi* da parte del governo nazionale.



sono intrattenuti i “rapporti” con le Confessioni religiose, volesse cogliere un indizio a favore di una possibile articolazione a livello regionale o, comunque sia, subnazionale delle relazioni di tipo pattizio tra Stato e Confessioni religiose. In realtà, l’esito finale tradirebbe le aspettative suscitate dal predetto elemento lessicale. Se è vero, infatti, che il termine “Repubblica” evoca certamente lo *Stato-istituzione* o *Stato-ordinamento*, quindi l’ordinamento giuridico statale considerato nel suo insieme<sup>32</sup>, la contestuale riserva legislativa in capo allo “Stato” non può non alludere allo *Stato-soggetto*, quindi proprio all’entità sovrana distinta, per il profilo riguardante la competenza in esame, dalla Regione<sup>33</sup>.

Occorre, per altro verso, considerare che la tecnica adottata dal legislatore della riforma per conseguire il già accennato obiettivo del raggiungimento, per così dire, di *standard territorialmente uniformi* di tutela dei diritti civili e sociali in genere, potrebbe suggerire di guardare alla riserva in questione come ad una sorta di clausola generale o ad una materia c.d. *trasversale*<sup>34</sup>, che incide cioè su porzioni o ambiti di (altre) materie, e anzi, tendenzialmente, di tutte le altre materie, rientranti nella competenza delle Regioni<sup>35</sup>. In tale prospettiva, pur dovendosi ribadire la “funzione di argine”<sup>36</sup> della previsione in esame contro intollerabili “variazioni territoriali”<sup>37</sup> in quella tutela di specifiche libertà confessionali, che, insieme con le generiche garanzie di tutela della libertà religiosa, rappresentano il fulcro stesso della nostra disciplina<sup>38</sup>, ove non si pervenisse ad una interpretazione

---

<sup>32</sup> Il termine “Repubblica”, di cui alla norma in esame, non dovrebbe, quindi, avere un significato diverso dal termine “Stato” (per questo aspetto sicuramente meno appropriato) di cui all’art. 7 Cost.

<sup>33</sup> Ne deriverebbe, quindi, secondo taluno, una “riserva di competenza centralistica più ampia di quella scaturita dall’attuazione degli articoli 7 e 8”: così V. TOZZI, *Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 53.

<sup>34</sup> Nel senso, invece, che la «riserva di cui alla lettera “m” del comma 2° del novellato articolo 117 della Costituzione opera in una logica e metodica del tutto diversa rispetto al problema della riserva di competenza di cui alla lettera “c” della stessa norma», V. TOZZI, *Lineamenti*, cit., p. 51.

<sup>35</sup> Nell’assenza di qualsiasi indicazione esplicita riguardante la materia ecclesiastica nel testo originario dell’art. 117 Cost., il c.d. diritto ecclesiastico regionale è stato costruito proprio facendo emergere l’esistenza di porzioni o ambiti di materie includenti settori in cui ha (o può avere) specifico rilievo l’esperienza religiosa.

<sup>36</sup> N. COLAIANNI, *Eguaglianza*, cit., p. 212.

<sup>37</sup> P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 3.

<sup>38</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale*, cit., p. 34, secondo il quale “una delle funzioni primarie del diritto ecclesiastico costituzionalmente orientato... (è) quella di essere una *legislatio libertatis*, posta a





strettamente rigorosa della disposizione, non solo risulterebbe preclusa alle Regioni la possibilità di stipulare veri e propri “patti” o “intese” con le Confessioni religiose, ma potrebbe risultare pregiudicata, in relazione a buona parte della materia ecclesiastica, la loro stessa possibilità di intervento anche in via unilaterale.

Si ripropone, quindi, una chiara esigenza di definizione e di contenimento di quella che, per la prima volta, la Costituzione definisce nei termini espliciti di “*materia*” dei “*rapporti*” tra Stato e Confessioni<sup>39</sup>. Una delimitazione sulla cui necessità, a salvaguardia delle comuni dinamiche democratiche e delle connesse forme di partecipazione politica, già da tempo una parte della dottrina insiste, pur di fronte a un quadro di indicazioni testuali meno esplicito dell’attuale<sup>40</sup>, che però non è certo in grado ancora di dissipare ogni dubbio al riguardo<sup>41</sup>. Se il “volto” della nostra Repubblica è sempre più quello di una democrazia fondata sul principio personalista e pluralista (che è ora, per gli aspetti qui considerati, anche pluralismo o, come è stato scritto, “*policentrismo*” istituzionale)<sup>42</sup>, bisogna, ancor più di prima, diffidare della ricorrente idea di una bilateralità sconfinata, con l’ampliamento praticamente indefinito dell’area dei “*rapporti*”, pattiziamente regolati e regolabili, che essa presuppone.

Non sembra, per altro, che negli unici due casi giunti sinora al vaglio della Corte costituzionale, riguardanti, rispettivamente, la disciplina delle sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico<sup>43</sup>, nonché quella del cerimoniale e delle precedenze tra le cariche pubbliche<sup>44</sup>, possano essere colti, nella direzione accennata, utili spunti ricostruttivi. Nel primo, di fronte alla sospettata

---

garanzia degli interessi della persona *in materia di fede e di convinzione*” (mio il secondo corsivo).

<sup>39</sup> Non sembra avere grande importanza, ai fini del discorso sviluppato nel testo, ribadire che, nonostante il termine adottato dal legislatore della riforma, non di una materia in senso strettamente tecnico si tratta (per tale tipo di rilievo, per altro estensibile a varie previsioni del novellato secondo comma dell’art. 117 Cost., cfr., ad esempio, **G. PASTORI**, *Regioni e confessioni*, cit., p. 7). La stessa “*materia*” ecclesiastica, che tradizionalmente delimita l’oggetto della nostra disciplina, non è da intendere in senso sostanziale, risultando piuttosto dalla *specificazione oggettiva* di particolari ambiti di (altre) materie e di più ampi settori dell’ordinamento.

<sup>40</sup> Rinvio sul punto a **S. BERLINGÒ**, voce *Fonti*, cit., p. 469, e alle indicazioni ivi offerte in nota.

<sup>41</sup> Parla di “*linea divisoria delle competenze legislative tutt’altro che chiara e univoca*”, **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale*, cit., p. 38.

<sup>42</sup> Cfr. **F. BASSANINI**, *La forma dello Stato*, cit., p. 3.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 1, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/2004, p. 846 ss.

<sup>44</sup> Corte cost., sent. 2 aprile 2009, n. 104, in *Gazz. Uff.*, 1<sup>a</sup> Serie Sp., 8 aprile 2009, n. 14 e Corte cost., sent. 30 luglio 2008, n. 311, *ivi*, 6 agosto 2008, n. 33.



invasione, da parte dell'art. 52, comma 17, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, di materia (inerente alla disciplina del "commercio") riservata alla competenza delle Regioni, si era tentato di addurre il titolo di legittimazione della potestà legislativa statale risultante dall'art. 117, secondo comma, lett. c), Cost. (e quello di cui alla successiva lett. f)), ma la Corte sottolinea che la finalità religiosa "da cui sia connotata una fiera o una sagra non può valere... di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce". Nel secondo caso, nel ribadire la competenza esclusiva dello Stato a disciplinare l'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche anche nelle cerimonie a carattere locale (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.), la Corte non ha neppure modo di esaminare le argomentazioni difensive fondate sulla norma di nostro specifico interesse, secondo le quali essa non consentirebbe l'introduzione di "una posizione protocollare distinta da quella definita dal Governo per le cariche ecclesiastiche e per le altre figure religiose e del culto"<sup>45</sup>, e assolverebbe alla funzione di garantirne l'unitarietà di disciplina, assicurando il trattamento non disomogeneo di tali soggetti nella Repubblica<sup>46</sup>.

Si comprende, però, che l'evocata "finalità di unitarietà" dovrebbe rappresentare la *ratio* della previsione costituzionale da cui è affidata esclusivamente alla legislazione dello Stato la disciplina di determinate materie. In quanto tale, dovrebbe essere assunta come elemento di ausilio nella interpretazione della norma, mentre non sembra congruo richiamarsi ad essa come se si trattasse di un vero e proprio elemento della fattispecie considerata, alla cui effettiva ricorrenza parrebbe, in definitiva, essere subordinata, nei casi concreti, l'operatività della riserva in esame<sup>47</sup>.

## 7 – La specificità della "riserva" allo Stato in materia di "rapporti" con le Confessioni religiose

La riconduzione, operata dalla Corte costituzionale, della competenza relativa all'ordine delle precedenze tra le cariche pubbliche, nell'ambito della materia concernente l'*ordinamento* e l'*organizzazione amministrativa*

---

<sup>45</sup> Tale motivo di censura è stato dichiarato inammissibile dalla sent. n. 311 del 2008 per ragioni di carattere procedurale e quindi non è stato esaminato nel merito.

<sup>46</sup> Anche la sent. n. 104 del 2009 non esamina nel merito tale motivo, rimettendo le parti alle conclusioni della precedente pronuncia n. 311 del 2008.

<sup>47</sup> Un autonomo e specifico rilievo ha, invece, ad esempio, l'"esercizio unitario" della funzione amministrativa, nella previsione dell'art. 118, primo comma, Cost.



dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, secondo comma, lett. g), Cost.), costituisce forse la migliore riprova della sua assoluta estraneità ai rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose. Un ipotetico e puntuale (quanto improbabile) impegno pattizio, sul punto specifico in esame, sarebbe coerente con la connotazione tipicamente privilegiaria dei vecchi *pacta unionis*, mentre rimarrebbe completamente estraneo alla logica di specifica tutela o promozione della libertà di una o più Confessioni religiose, sottesa, secondo la tesi preferibile, al principio costituzionale di bilateralità di cui al secondo comma dell'art. 7 e al terzo comma dell'art. 8 Cost.

Più sfumato appare, invece, il confine esatto entro cui collocare la regolamentazione delle sagre di carattere religioso. Qui non si può escludere, già in linea di principio, una incidenza "trasversale" della materia dei rapporti Stato/Confessioni su quella del "commercio" (affidata alla competenza delle Regioni), nel cui ambito andrebbe ricondotta, secondo la Corte costituzionale, la disciplina delle predette attività. Non sembrano, tuttavia, emergere profili legati a specifiche esigenze di tutela della libertà di una o più Confessioni religiose, sicché la specialità dell'intervento normativo in esame<sup>48</sup> sembra interamente fondarsi sulla ricognizione del carattere genericamente *religioso* della sagra, fuori quindi da ogni sovrapposizione con l'ambito oggettivo cui fa riferimento il più volte citato art. 117, secondo comma, lett. c), Cost.

In un quadro sistematico coerente (per quanto profondamente rinnovato nei termini già accennati), l'elemento di specificità sotteso alla riserva di cui alla norma costituzionale appena richiamata non può essere diverso da quello che è posto a base del principio di bilateralità di cui al secondo comma dell'articolo 7 e al terzo comma dell'articolo 8 Cost. Quanto più, quindi, ai patti tra Stato e Confessioni è affidata la moderna funzione di strumenti atti a realizzare forme di *tutela rafforzata* della libertà di religione nei suoi profili veramente *essenziali* di diritto fondamentale inerente alle estrinsecazioni del sentimento religioso individuale e collettivo<sup>49</sup>, tanto più risulterà giustificata la regola di

---

<sup>48</sup> Si veda anche l'art. 92, comma 14, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, *Codice*, cit., p. 385.

<sup>49</sup> Secondo U. DE SIERVO, *Il fattore religioso nella prospettiva del federalismo*, in AA.VV., *Confessioni religiose e federalismo*, a cura di G. Feliciani, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 66, i meccanismi di produzione delle fonti di cui agli artt. 7 e 8 Cost., determinerebbero un "effetto di sottrazione", a favore dello Stato, di competenze regionali e locali, "limitatamente all'area dei rapporti ritenuti bilateralmente essenziali per la tutela del libero esplicarsi dell'attività delle diverse confessioni religiose". Per N. COLAIANNI, *Eguaglianza*, cit., p. 212, "l'intervento regionale non può che riguardare aspetti organizzativi e attuativi di una disciplina di rapporti, che l'art. 117 Cost. lascia comunque alla competenza esclusiva dello Stato". Afferma che la riserva



esclusione della competenza regionale in esame<sup>50</sup>, che concorre, per quest'aspetto, a definire il carattere unitario di una Repubblica pluralista e personalista<sup>51</sup>.

## 8 – Le potenziali “aperture” legate al nuovo criterio di autonoma ripartizione delle funzioni amministrative

Se si assume, dunque – come sembra ragionevole – nei limiti di una interpretazione rigorosa il titolo di legittimazione della esclusiva potestà legislativa dello Stato in materia di rapporti con le Confessioni, esso non determina affatto l'esclusione di ogni possibilità di intervento della potestà legislativa regionale su materie attinenti al diritto ecclesiastico. Anzi, le accresciute competenze legislative regionali, dovute al nuovo criterio di riparto adottato dall'art. 117 Cost., dovrebbero determinare una più estesa sfera di azione anche su profili di disciplina in cui ha rilievo l'esperienza religiosa. Si potrebbe persino giungere a sostenere che ormai *tutta* la “materia ecclesiastica” (per i profili non afferenti ai “rapporti” tra Stato e Confessioni) rientri nella competenza residuale delle Regioni, cui, salve le esplicite eccezioni,

---

in questione “riguarda esclusivamente gli aspetti apicali delle relazioni fra lo Stato e tutte le confessioni religiose”, P. CONSORTI, *Nuovi rapporti*, cit., p. 18 (cfr. anche p. 20). Parla di riserva da riferire ai soli “rapporti di garanzia o rapporti di libertà in senso stretto”, con esclusione, quindi, dei “rapporti di collaborazione/partecipazione”, G. PASTORI, *Regioni e confessioni*, cit., p. 6 e 8; analogamente, A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in questa *Rivista*, maggio 2010, p. 7; I. BOLGIANI, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, in Id. (a cura di), *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, Milano, Giuffrè Editore, 2009, p. 40. Per la manualistica più aggiornata limito il rinvio a G. CASUSCELLI, *Elementi introduttivi*, in ID. (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 19 s.

<sup>50</sup> ... atteso che, anche dopo la riforma costituzionale in esame, bisogna convenire con il rilievo (cfr. S. BERLINGÒ, voce *Fonti*, cit., p. 481) secondo cui i “principi relativi alla materia dei diritti fondamentali” “non possano differenziarsi Regione per Regione, anche quando l'ente territoriale fruisse di uno statuto speciale”. Nello stesso senso, fra gli altri, N. COLAIANNI, *Eguaglianza*, cit., p. 212.

<sup>51</sup> In senso critico cfr. V. TOZZI, *Lineamenti*, cit., p. 52, secondo cui, invece “di radicare meglio le competenze in materia religiosa al nuovo modello di *governance* scaturente dalla riforma”, con la norma in esame “si è reiterata e accentuata una *specialità* della disciplina del settore di sapore eminentemente conservatore e sostanzialmente contraddittorio rispetto alle innovazioni istituzionali introdotte dalla riforma stessa”.



spetta appunto la potestà legislativa *“in riferimento ad ogni materia”* (nuovo art. 117, quarto comma, Cost.)<sup>52</sup>.

L'accennato titolo esclusivo di legittimazione ancora meno appare idoneo a condizionare lo svolgimento di funzioni *amministrative* decentrate da parte degli enti territoriali periferici. Anche se la riforma costituzionale avesse, infatti, sacrificato del tutto la possibilità delle Regioni di emanare leggi riguardanti (per profili più o meno ampi) la materia ecclesiastica, il superamento, ad opera del nuovo art. 118 Cost., del principio c.d. del parallelismo delle funzioni, e l'adozione di un criterio di *“disaccoppiamento”*, per così dire, delle medesime – con l'attribuzione, in *tutte le materie*, delle funzioni amministrative ai comuni<sup>53</sup>, secondo una regola derogabile solo nei casi in cui, dovendosene assicurare l'*“esercizio unitario”*, esse sono conferite al superiore e più comprensivo livello di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza<sup>54</sup> – autorizza ad ipotizzare, anche per quanto riguarda i più tipici contenuti della libertà confessionale, potenziali *“aperture”* del sistema nel senso del

---

<sup>52</sup> La mancanza di una esplicita menzione della *“materia ecclesiastica”* nell'art. 117 Cost. poteva (in teoria) rappresentare un ostacolo (per altro agevolmente superabile e, nei fatti, superato) all'ammissibilità di una legislazione ecclesiastica regionale, fin quando è rimasto in vigore il criterio originario della tassativa elencazione delle singole materie di competenza delle Regioni. Oggi, a rigore, dovremmo, al contrario, interrogarci sui limiti e sull'ammissibilità di una legislazione statale nella *“materia ecclesiastica”* (per i profili estranei ai *“rapporti”* Stato/Confessioni, gli unici ormai ad essere riservati alla competenza legislativa statale). Cfr. pure M. RENNA, *I beni culturali di interesse religioso nel nuovo ordinamento autonomista*, in *Dir. amm.*, 2004, p. 181 ss., il quale osserva (a p. 187) che la materia dei *“rapporti”* tra Stato e Confessioni (come altre materie incluse nel secondo o nel terzo comma dell'art. 117) *“oggi come in passato, non è in grado di esaurire ogni profilo funzionale sotteso alla sua stessa identificazione, senza, a sua volta, intersecare o essere intersecata da altre materie che attualmente compaiono negli elenchi dell'art. 117 Cost. o che, non comparando, finiscono addirittura per essere attratte nella sfera della nuova competenza legislativa residuale delle Regioni, a norma del comma 4 del medesimo articolo”*.

<sup>53</sup> La regola è chiaramente espressa dalla frase iniziale del nuovo art. 118, primo comma, Cost.: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni”*.

<sup>54</sup> L'eccezione risulta dal seguito della formulazione del nuovo art. 118, primo comma, Cost.: *“salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”*. Si noti che tanto *“la clausola generale, come le condizioni di deroga, sono vincoli per il soggetto dotato di potestà legislativa in ciascuna materia: questo soggetto ha il potere di disciplinare le funzioni amministrative nella materia stessa, ma per quanto riguarda la ripartizione deve rispettare le disposizioni dell'art. 118 e in particolare del comma 1”*: così L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), s.d., p. 2.



decentramento, legate proprio al nuovo criterio di autonoma ripartizione delle funzioni amministrative<sup>55</sup>.

Occorre, però, avvertire che ogni tentativo di ricostruzione del sistema deve necessariamente fare i conti con una riforma ancora in parte inattuata<sup>56</sup>, essendo la concreta operatività anche della sopra accennata regola generale di cui alla prima parte del primo comma dell'art. 118, cit., subordinata all'approvazione (non ancora avvenuta) di atti legislativi di conferimento delle funzioni amministrative, secondo i criteri di ripartizione sopra enunciati<sup>57</sup>. Per il momento, continuano ad avere vigore i provvedimenti di regionalizzazione e di riforma della struttura amministrativa dello Stato intervenuti a seguito della legge c.d. Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59, nota come "Bassanini I"), per molti versi anticipatrice del nuovo assetto costituzionale, nonostante essa abbia rappresentato, come si suol dire, un tentativo di riforma dello Stato in senso federale "a Costituzione invariata". E la predetta legge n. 59 del 1997 aveva escluso dal conferimento alle Regioni e agli enti locali, le "funzioni" e i "compiti" riconducibili alla materia dei "rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose" (art. 1, terzo comma)<sup>58</sup>, con una previsione di legge apparentemente ora ripresa dalla disposizione dell'art. 117, secondo comma, lett. c), Cost., ma, in realtà, da questa profondamente diversa: infatti, la norma costituzionale riguarda solo, come si è visto più sopra, il riparto tra Stato e Regioni della potestà *legislativa*, mentre il campo di applicazione della norma dettata dalla legge Bassanini è relativo alla potestà *amministrativa*, di cui viene esclusa, nel nostro caso, ogni possibilità di conferimento ad enti periferici.

---

<sup>55</sup> Una assai discussa giurisprudenza della Corte costituzionale (espressa a partire dalla sentenza n. 303 del 2003) sembrerebbe addirittura avere introdotto una sorta di "parallelismo di segno inverso rispetto a quello tradizionale, perché non è più la funzione amministrativa a seguire la titolarità della potestà legislativa, ma, al contrario, è quest'ultima a seguire l'allocatione delle funzioni amministrative" (così **L. TORCHIA**, *In principio*, cit., p. 4). Infatti, l'avocazione in sussidiarietà della funzione amministrativa da parte dello Stato ai sensi dell'art. 118 Cost. avrebbe l'effetto, a certe condizioni, di "attrarre" in capo allo stesso soggetto anche l'esercizio della potestà legislativa, *in deroga al riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.* In senso critico sulla pronuncia n. 303 del 2003, cfr. **A. RUGGERI**, *Il problematico*, cit., p. 317 ss.

<sup>56</sup> Parla di distribuzione di competenze tra centro e periferia "ancora in fase di assestamento", **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 2.

<sup>57</sup> Si veda, in particolare, l'art. 7, primo e sesto comma, della l. 5 giugno 2003, n. 131 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

<sup>58</sup> In **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice*, cit., p. 342.





Per non giungere, anche e soprattutto nel settore di nostro specifico interesse, alla rassegnata conclusione che, nonostante lo sforzo riformatore, alla fine possa indefinitamente nel tempo restare tutto come prima<sup>59</sup>, se non addirittura prodursi una involuzione in senso centralista e accentratore, a causa, sia di interpretazioni rigidamente formali del principio pattizio<sup>60</sup>, sia di alcune tendenze favorevoli ad una generalizzata reviviscenza di fatto del vecchio principio del parallelismo delle funzioni, andrebbe per qualche aspetto valutata la conformità con l'impianto del nuovo art. 118 Cost. della stessa ricordata previsione della legge n. 59, la cui (parziale) illegittimità sarebbe tanto più evidente quanto più ci si dimostrasse inclini ad accogliere una interpretazione lata e non tecnicamente rigorosa del suo oggetto (la materia dei "rapporti" tra Stato e Confessioni). Bisognerebbe, quindi, ammettere che, anche nella materia dei "rapporti" strettamente intesa, la scelta di incardinare la funzione amministrativa al livello degli organi centrali di governo debba risultare congrua con l'esigenza di assicurarne l'"esercizio unitario" ai sensi del nuovo art. 118, primo comma, Cost.

## 9 – Il caso del decentramento di funzioni amministrative in materia di edilizia di culto

Nell'unico caso in cui il decreto legislativo n. 112 del 1998, attuativo della menzionata legge n. 59 del 1997, è intervenuto con previsioni (rimaste tuttora in vigore) facenti esplicito riferimento al fenomeno religioso, ossia nella materia dell'"edilizia di culto"<sup>61</sup> – da esaminare in

---

<sup>59</sup> Si è sottolineato che «pur laddove la lettera della Costituzione "novellata" parrebbe porsi addirittura in rottura rispetto alla Carta del '48, non è affatto da scartare l'ipotesi che, gattopardescamente, tutto resti come prima», T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti*, cit., p. 10.

<sup>60</sup> ... del quale occorre però sempre ribadire la non piena riconducibilità alle forme nuove di "incontro" tra base comunitaria e apparato istituzionale dell'ordinamento. Accenna ad "un mutamento qualitativo nelle relazioni tra Stato e Chiesa, che tendono a sfuggire al modello classico dei rapporti tra *Ente-Stato* ed *Ente-Chiesa*, e ad adeguarsi alla molteplicità di rapporti che si sviluppano tra sfera istituzionale e sfera comunitaria", C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 167.

<sup>61</sup> Le altre materie, prese in considerazione dal decreto, aventi uno specifico rilievo per il diritto ecclesiastico, anche se non risultante da espliciti riferimenti normativi al fenomeno religioso, sono state essenzialmente identificate (da N. FIORITA, *La legislazione regionale*, cit., p. 388), in quella dell'istruzione, dei beni culturali (entrambe oggetto di puntuali approfondimenti nel presente Convegno), del turismo religioso e dei servizi sociali.



questa sede con attenzione anche perché, come è stato rilevato, la politica sperimentata in relazione ad essa rappresenta “forse la principale spia del grado di tutela territoriale della libertà religiosa nei suoi aspetti di base”<sup>62</sup> – non sembra si siano introdotte novità di rilievo, almeno rispetto all’assetto delle competenze che si era andato consolidando negli ultimi anni. Il superamento, infatti, della riserva allo Stato delle funzioni amministrative concernenti tale materia – ancora prevista nel secondo provvedimento di regionalizzazione della storia della Repubblica<sup>63</sup> – era già avvenuto nei fatti dopo l’abrogazione (ad opera dell’art. 74, primo comma, l. n. 222 del 1985) delle leggi riguardanti l’intervento diretto dello Stato nella costruzione di nuove chiese, che aveva determinato il venir meno di ogni pregressa attribuzione del Ministero dei Lavori Pubblici<sup>64</sup>. Piuttosto, il completamento dell’*iter* attuativo della riforma farà emergere una certa preferenza per l’allocazione delle funzioni amministrative concernenti l’edilizia di culto in capo ai Comuni, essendosi spesso puntato su questi ultimi nello scegliere tra le diverse possibilità (Regioni, enti locali) offerte dall’art. 94, secondo comma, lett. *d*), del d.lgs. n. 112 del 1998<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., p. 11.

<sup>63</sup> Cfr. art. 88, n. 8, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

<sup>64</sup> Rinvio sul punto, per ulteriori approfondimenti, ad A. LICASTRO, voce *Organi statali con funzioni inerenti al culto*, in *Digesto disc. pubbl.*, Torino, Utet, 1995, p. 507 s. e ID., *Brevi note sulla (problematica) qualificazione come “opera pubblica” dell’edificio di culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/1998, p. 674 s.

<sup>65</sup> La preferenza per il Comune risulta, in primo luogo, dall’art. 37.1, lett. *a*), del d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96, con cui il Governo ha operato un intervento sostitutivo per alcune Regioni. Si vedano, altresì, a titolo esemplificativo, la l. reg. Toscana 1 dicembre 1998, n. 88 (art. 25.4, come da ult. sostituito dall’art. 1, l. reg. 9 novembre 2009, n. 66); la l. reg. Lombardia 5 gennaio 2000, n. 1 (art. 3.83, lett. *b*)); la l. reg. Lazio 6 agosto 1999, n. 14 (art. 122.1, lett. *b*), n. 2); la l. reg. Puglia 30 novembre 2000, n. 20 (art. 5.1, lett. *b*), n. 1); la l. reg. Marche 17 maggio 1999, n. 10 (art. 56.1, lett. *a*)); la l. reg. Abruzzo 12 agosto 1998, n. 72 (art. 62.4). Sempre a titolo esemplificativo, si segnala, invece, che la l. reg. Veneto 13 aprile 2001, n. 11, ha mantenuto in capo alla Regione le funzioni di programmazione e individuazione degli interventi (art. 88.1, lett. *f*)), affidandone ai Comuni le competenze inerenti alla realizzazione esecutiva (art. 89.4); la l. reg. Piemonte, 26 aprile 2000, n. 44 (art. 66.2, lett. *b*)) ha affidato alla Regione le funzioni che richiedono l’unitario esercizio a livello regionale; la l. reg. Basilicata 8 marzo 1999, n. 7 (art. 61.3) si è limitata a ribadire l’applicabilità della normativa regionale in materia di disciplina urbanistica dei servizi religiosi; la l. reg. Umbria 2 marzo 1999, n. 3 (art. 72.1, lett. *a*)) parla di delega agli enti locali “da individuarsi secondo il criterio di adeguatezza, in ragione delle caratteristiche degli interventi da realizzare”; la l. reg. Liguria 22 gennaio 1999, n. 3 (art. 6.1, lett. *b*)) affida alla Regione l’esercizio delle funzioni amministrative concernenti l’edilizia di culto, “per quanto già di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici”; la l. reg. Emilia-Romagna 21 aprile 1999, n. 3 (art.



Del resto, altre norme generali avevano negli ultimi anni consolidato la centralità del ruolo dei Comuni nello svolgimento di funzioni amministrative riguardanti la popolazione e il territorio comunale<sup>66</sup>, e non a caso si è fatto ad esse richiamo anche in sede pattizia, ritenendosi di ravvisare una base normativa atta a legittimare interventi “per il soddisfacimento di esigenze locali” nella materia dell’edilizia di culto, in funzione, per altro, *integrativa e aggiuntiva* rispetto a quelli già previsti, in particolare, dalle fonti regionali<sup>67</sup>.

Alla luce, in ogni caso, del nuovo criterio introdotto dall’art. 118 Cost., la scelta operata da quelle Regioni che hanno deciso di allocare ad un livello diverso da quello comunale l’esercizio di funzioni amministrative nella materia in esame, pure in attuazione di una riforma in cui assumeva già un ruolo centrale il principio di sussidiarietà<sup>68</sup>, si espone ora a censure di incostituzionalità, ove non risulti ragionevolmente sorretta dalle esigenze di “esercizio unitario” richieste dal testo novellato della Costituzione<sup>69</sup>.

In particolare, l’intervento del livello regionale di governo non sembrerebbe, di regola, giustificato dalla natura dell’interesse destinato concretamente a venire in rilievo. È vero che la realizzazione di strutture di cui i gruppi religiosi di norma si servono per lo svolgimento delle loro principali attività specificamente caratterizzate dal punto di vista religioso, non esaurisce completamente ogni sua rilevanza nei limiti della ristretta area territoriale del Paese in cui essa ricade: nel caso delle Confessioni religiose più tradizionali, a parte la soddisfazione immediata dei bisogni di una determinata comunità<sup>70</sup>, si finisce, infatti, col garantire la continuità e la presenza capillare di una unitaria

---

157.3) delega le funzioni in questione ai Comuni capoluogo o con popolazione pari o superiore a 50.000 abitanti, e, negli altri casi, alle Province.

<sup>66</sup> Cfr. l’art. 9 l. 8 giugno 1990, n. 142 e l’art. 13 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

<sup>67</sup> Cfr. lo Scambio di Note con Allegati 1 e 2 tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede costituente un’intesa tecnica interpretativa ed esecutiva dell’Accordo modificativo del Concordato Lateranense del 18 febbraio 1984 e del successivo Protocollo del 15 novembre 1984, Vaticano-Roma, 10 aprile/30 aprile 1997, in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice*, cit., p. 602.

<sup>68</sup> Cfr. art. 4, l. n. 59 del 1997 e art. 3, d.lgs. n. 112 del 1998.

<sup>69</sup> Non possono, per altro, trascurarsi in generale i problemi legati alla “difficile giustiziabilità della sussidiarietà nella misura in cui essa, comportando valutazioni sulla maggiore o minore adeguatezza di questo o di quel livello istituzionale, esprime un criterio intrinsecamente connotato da elementi politici e tecnici e non un criterio oggettivamente giuridico”: **S. GAMBINO**, *Riorganizzazione territoriale dello Stato e principio di sussidiarietà tra riforme costituzionali e legislative. Il caso italiano in prospettiva comparatistica*, in **AA.VV.**, *Federalismo fiscale*, cit., p. 493.

<sup>70</sup> Cfr. **C. CARDIA**, *La condizione giuridica*, in **AA.VV.**, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Milano, Vita e Pensiero, 2008, p. 12 ss.



struttura confessionale, organicamente articolata e interconnessa ad un livello in genere ben superiore rispetto a quello periferico (per la Chiesa cattolica, addirittura al livello universale); nel caso delle Confessioni di recente insediamento, l'edificazione di una struttura di culto, specie nei casi in cui avvenga con il concorso del finanziamento pubblico, assume un valore, se non altro simbolico, anch'esso di gran lunga eccedente la ristretta dimensione locale<sup>71</sup>. Tuttavia, si tratta di valutazioni che non dovrebbero "entrare" nel giudizio discrezionale affidato alla pubblica amministrazione, risultando piuttosto ragionevole, come ha chiarito la Corte costituzionale<sup>72</sup>, condizionare e proporzionare l'intervento alla "entità della presenza nel territorio dell'una o dell'altra confessione religiosa", e quindi "all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato", secondo un apprezzamento legato alla rilevazione di *interessi eminentemente locali*, di cui il Comune dovrebbe essere il migliore interprete.

Probabilmente, neanche le funzioni amministrative relative al *finanziamento* degli interventi, rispetto alle quali, allo stato attuale, maggiormente giustificata può apparire la loro allocazione al livello di governo regionale, dovrebbero di per sé essere sottratte alla gestione degli enti più periferici in un sistema, quale, seppure timidamente, si avvia ad essere il nostro, in cui sia assicurata piena autonomia finanziaria e patrimoniale a tali enti, in linea con i principi sanciti dal testo novellato dell'art. 119 Cost.

## 10 – Interessi religiosi "meramente locali" e "declinazione locale" di interessi primari riguardanti l'esperienza religiosa

La riforma costituzionale del titolo V mira, in definitiva, ad articolare la ripartizione di competenze proprio sulla base della *natura dell'interesse* che si tratta concretamente di soddisfare<sup>73</sup>, secondo principi di *flessibilità*

---

<sup>71</sup> Pur con tutte le specificità del caso, può considerarsi paradigmatica di quanto accennato nel testo la vicenda relativa al progetto di costruzione di una moschea nei pressi di *Ground Zero*, che, quest'estate, negli Stati Uniti, sembra avere riaperto la discussione sugli stessi capisaldi della tutela, nell'ordinamento americano, della libertà religiosa e che, in ogni caso, appare destinata a imprimere un segno indelebile nella storia stessa delle relazioni governative con l'Islam.

<sup>72</sup> Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 3/1993, p. 604 s.

<sup>73</sup> Parla di un criterio che si rifà alla "dimensione degli interessi da governare e amministrare, quasi a voler prefigurare una competenza per utilità sostanziale", S. GAMBINO, *Riorganizzazione territoriale*, cit., p. 482, secondo il quale, inoltre, nel nuovo quadro «la sussidiarietà opera come criterio flessibile di riallocazione, come "precepto di ottimizzazione", secondo una logica attributiva preferenziale e di



e sistemi “negoziati” di amministrazione, destinati a prendere il posto della tradizionale rigida attribuzione “gerarchica” delle competenze<sup>74</sup>. Si cerca di conseguire così obiettivi di maggiore efficienza del sistema, che dovrebbe anche essere in grado di mediare *dinamicamente*, alla luce di criteri di ragionevolezza, tra le istanze di diversificazione, provenienti dal basso, e indotte dalla crescente complessità tipica delle moderne società avanzate, e le ineludibili garanzie di unità dell’ordinamento repubblicano. Queste ultime, si badi, non più motivate solo dalla condivisione ideale o “sentimentale” di un patrimonio comune di valori e obiettivi da conservare e promuovere, ma ancora una volta legate soprattutto alla *natura e al tipico livello di emersione di alcuni interessi*, il cui soddisfacimento richiede l’attivazione e il coinvolgimento di livelli di governo via via sempre più comprensivi. L’esigenza di unità si intreccia così con le stesse ragioni dell’efficienza, che postulano una differenziazione verso l’alto dei centri di esercizio delle funzioni sovrane (pur chiamati tutti ad operare in uno spirito di “leale collaborazione”), riducendo, e, in prospettiva, eliminando totalmente ogni duplicazione di competenze.

Come già anticipato, nel settore di nostro interesse, non possono non avvertirsi in modo particolarmente intenso le accennate esigenze di unitarietà, identificandosi esso, per buona parte, nelle stesse garanzie allestite dall’ordinamento (anche con il concorso di alcune Confessioni religiose) a tutela della libertà di religione, dell’uguaglianza dei singoli senza distinzione di religione, e di tutti gli altri profili che delineano il volto laico della Repubblica. A differenza, cioè, di altri rami del diritto, è più immediato e diretto il legame che il *corpus* di norme riguardanti l’esperienza religiosa stabilisce tra la regolamentazione di determinati istituti e i principi fondamentali di settore, tanto che i primi appaiono, in buona sostanza, strumenti (più o meno adeguati) di (più o meno coerente) attuazione e concretizzazione dei secondi.

Le esigenze di unitarietà sembrerebbero così dover prevalere sulle opposte ragioni della diversificazione, e non sarebbero quindi consentite significative forme di tutela giuridica dell’esperienza

---

legittimazione del titolo competenziale che muove dalla separazione verso la complementarietà/integrazione funzionale» (ivi, p. 488).

<sup>74</sup> Cfr. **R. FERRARA**, *I nuovi settori di intervento dell’amministrazione regionale*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2005, p. 1818, secondo cui il criterio della sussidiarietà «si sostanzia di moduli e di raccordi procedurali, ossia di forme “negoziati” e “contrattualizzate” di amministrazione e di gestione degli interessi, del resto diffusamente mobilitate nel concreto per coinvolgere intorno a comuni progetti più soggetti pubblici dislocati nei diversi livelli di governo, battendosi in questo modo in breccia un troppo rigido e verticale sistema di ordinazione delle competenze».



religiosa particolarmente declinate in una dimensione locale o periferica. Sarebbe, così, certamente consentita una speciale tutela di *interessi religiosi meramente locali*, intendendo per tali quelli che esauriscono ogni loro rilievo in una dimensione strettamente limitata all'ambito periferico, senza significativi riverberi su più vasta scala. Più difficile sarebbe, invece, immaginare una generalizzata apertura del sistema a *peculiari declinazioni o varianti locali di interessi, collegati con l'esperienza religiosa, emergenti in una dimensione più ampia* (e in ispecie nella dimensione nazionale), ostando le sopra ricordate intrinseche connotazioni del settore dell'ordinamento in cui rileva il fenomeno religioso.

Inutile sottolineare che, in una logica di tipo "federale", sono però proprio queste ultime a rivestire maggiore importanza, perché presuppongono una disponibilità delle istituzioni ad accogliere ed assecondare le istanze di autonomia in un senso particolarmente "forte" e pregnante. In una tale eventualità, la dimensione locale non rileva più come semplice circoscrizione territoriale periferica della Repubblica, ma è soprattutto il luogo di origine e di sviluppo di alcune memorie e tradizioni, la culla di particolari identità, l'ambito di emersione di interessi e bisogni tipici, ossia appunto caratteristici e distintivi di quel territorio. E l'ordinamento dovrebbe essere pronto ad "adattare" regole e funzioni alle peculiarità e specificità che tutto questo comporta, senza, com'è ovvio, perdere mai di mira, come si è di recente opportunamente segnalato, gli "equilibri" tra centro e periferia di un assetto essenzialmente unitario<sup>75</sup>.

Per riprendere quanto si è più sopra chiarito a proposito del decentramento delle funzioni amministrative in materia di edilizia di culto, gli stessi parametri individuati dalla Corte costituzionale – e volti, insieme, a fondare nonché a circoscrivere l'esercizio dei poteri discrezionali delle istituzioni locali – pur essendo senza dubbio logicamente ineccepibili e intrinsecamente coerenti, non sembrano altrettanto irresistibili se messi in relazione con le esigenze fondamentali di "salvaguardia della libertà di religione, in regime di

---

<sup>75</sup> Cfr. P. FLORIS, *Laicità e collaborazione*, cit., che sottolinea ripetutamente la necessità, nella nostra materia, di "regole-base uniformi, a garanzia della parità e uguale libertà delle confessioni, quale che sia il territorio di riferimento" (p. 24), da introdurre con una "legge generale sulla libertà religiosa, che oggi serve non solo a spazzare via la vecchia legge del '29, ma anche a coordinare gli spazi d'intervento del legislatore centrale e di quello periferico, tenendo conto di come e quanto tali spazi sono stati rimodellati da più interventi riformatori" (p. 17).





pluralismo confessionale" implicate dal principio di laicità dello Stato<sup>76</sup>. Uno degli *interessi primari*, afferenti all'esperienza religiosa, destinati a venire in questi casi in rilievo, imporrebbe, infatti, alle pubbliche istituzioni un atteggiamento assolutamente imparziale ed equidistante, qualunque sia l'"entità", ossia il rilievo quantitativo, dei bisogni da soddisfare in concreto, certamente inerenti a profili basilari dell'estrinsecazione dei sentimenti fideistici collettivi. Alla fine, sarà però l'intreccio e il concorso, con le garanzie di tutela della libertà di religione – in linea di principio, nello Stato laico, offerte a *tutti* in posizione di assoluta parità ed eguaglianza – dei principi di efficiente, economica e adeguata gestione *locale* degli interessi suscettibili di essere presi in considerazione dall'intervento pubblico, a rendere concretamente accettabile l'esito cui conduce l'applicazione di quei parametri, non potendosi del resto neppure immaginare, a causa della ristrettezza delle risorse disponibili e... dello stesso territorio, una indefinita e illimitata presa in carico di qualsiasi istanza – anche se relativa a esigenze fondamentali come quelle inerenti alla fede religiosa – possa provenire dalla base comunitaria di riferimento.

Purtroppo, invece, negli ultimi tempi, spiccano gli episodi in cui le amministrazioni locali, per lo più in nome dell'esigenza di difesa di un malinteso senso di appartenenza identitaria della comunità, sembrerebbero, in questa materia, rivendicare come legittimo una sorta di potere discrezionale, destinato a tradursi nella negazione di elementari possibilità di dignitosa estrinsecazione della libertà religiosa di consistenti gruppi di fedeli, ormai stabilmente presenti sul territorio. Tutto ciò farebbe seriamente dubitare della capacità del sistema di reagire contro le situazioni più gravi, assicurando misure minime atte a prevenire e contrastare quelle che sono state definite vere e proprie "incognite" del federalismo<sup>77</sup>.

## 11 – Pluralismo religioso, sussidiarietà verticale e garanzie per le minoranze

Le nuove rivendicazioni "identitarie", espresse in alcune realtà territoriali del Paese, non potranno legittimare criteri normativi o prassi amministrative di esclusione o di discriminazione ai danni delle

---

<sup>76</sup> Cfr. Corte cost. sent. 12 aprile 1989, n. 203, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1/1990, p. 200. Per alcuni rilievi critici sui parametri individuati dalla Corte, v. N. MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in G. Casuscelli (a cura di), *Nozioni*, cit., p. 235.

<sup>77</sup> Rinvio a G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea*, cit.



minoranze, non essendo tollerabile che in periferia perdano così vistosamente efficacia i principi fondamentali su cui si regge l'architettura della Repubblica "una e indivisibile". Lo spazio conquistato da determinate visioni del mondo, costumi sociali, stili di vita – spesso proporzionato alla coesione interna della comunità e alla sua capacità di mantenere inalterate e tramandare nel suo ambito tradizioni e culture – non legittima certo, neanche in nome dell'accresciuto ruolo delle autonomie decentrate in un ordinamento ad impronta federale, forme di tutela diretta dell'identità religiosa, etica, culturale della popolazione, volte a prevenire o controllare i rischi di "contaminazioni" esterne, e quindi a salvaguardarne l'immutato perpetuarsi o prolungarsi nel tempo. Non legittima neppure forme di tutela "di serie B" dei bisogni spirituali di chi abbia difficoltà a "riconoscersi" nei tratti identitari dominanti, quasi che egli, per accedere ad un livello qualitativamente superiore di garanzie, non avesse altra possibilità se non quella di far valere un rivisitato e aggiornato *ius migrandi*, tipico di altri tempi o di altre latitudini<sup>78</sup>.

Quello spazio si può soltanto tradurre giuridicamente in uno dei criteri su cui realisticamente costruire ogni forma di tutela "sostenibile" del pluralismo confessionale e religioso, che trovi cioè nel peculiare *adattamento locale* della rilevazione e della cura degli interessi afferenti all'esperienza religiosa, un elemento idoneo a coniugare insieme l'apertura assolutamente priva di limiti e di determinazioni insita nell'ideale pluralista, con le situazioni concrete, contingenti, relative, cui il vissuto dell'esperienza giuridica necessariamente rinvia. Non si tratta, quindi, di assecondare strategie volte ad introdurre limiti o porre barriere alla tipica connotazione dinamica delle società moderne – che sarebbero in ogni caso destinate all'insuccesso, perché rese nei fatti impraticabili dagli strumenti sempre più avanzati in grado ormai di assicurare una rapida, capillare, ed estesa circolazione di idee e culture – ma, piuttosto, di "governare" il pluralismo, salvaguardando, attraverso forme ragionevoli di bilanciamento di tutti gli interessi in

---

<sup>78</sup> Recensisce tra i possibili effetti distorsivi (o "esternalità" negative) di incaute politiche federaliste, lo "spostamento di intere comunità da un luogo all'altro", con ricadute sulla "distribuzione equilibrata delle risorse anche lavorative e delle opportunità di sviluppo economico delle diverse aree geografiche", mettendo in guardia dal rischio della «creazione di "riserve" localizzate destinate a ghettizzare le identità», **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in **AA.VV.**, *Federalismo fiscale*, cit., 373 s. Paventa il rischio anche **G. CIMBALO**, *Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale. Introduzione alla sezione di lavoro*, in questa *Rivista*, ottobre 2010, p. 5, secondo il quale al singolo potrebbe non restare altra scelta se non quella di "migrare da un territorio all'altro a seconda dell'appartenenza identitaria che egli si attribuisce".



gioco, i diversi valori, e quindi anche le differenti "identità", da cui è alimentata la complessità sociale della nostra epoca.

I meccanismi stessi di funzionamento della sussidiarietà verticale, chiamando in causa – in rapporto alla tipologia di interessi che si sia rivelata inadatta ad essere adeguatamente curata dal livello di governo più decentrato e periferico – i centri istituzionali di esercizio delle funzioni sovrane via via più comprensivi, dovrebbero consentire una più compiuta rilevazione delle esigenze da soddisfare e, conseguentemente, una più equilibrata e utile programmazione ed esecuzione degli interventi, proprio a maggiore salvaguardia degli interessi delle minoranze, più esposti al rischio di una inadeguata e *localmente insufficiente* presa in carico da parte delle pubbliche istituzioni<sup>79</sup>. Per tale via, si potrebbe forse giungere persino ad ammettere l'esercizio di una funzione, di carattere essenzialmente propositivo o di coordinamento, dello stesso organo centrale dello Stato con competenza generale in materia ecclesiastica, recuperandosi così, in chiave aggiornata ed adeguata alle nuove esigenze indotte dai problemi pratici del pluralismo confessionale e religioso, ad esempio, la funzione di concerto che il Ministro dell'interno esercitava in passato a proposito della fissazione del programma annuale delle opere concernenti l'edilizia di culto da ammettere a contributo<sup>80</sup>.

## 12 – Gli attuali scenari e i possibili futuri sviluppi

Il quadro, sia pure per grandi linee, appena tracciato, non è certo di facile realizzazione concreta. Alle notevoli difficoltà legate alla pratica attuazione della sussidiarietà amministrativa in generale<sup>81</sup>, si aggiungono, nel nostro campo specifico, i nodi e le tensioni derivanti

---

<sup>79</sup> Lamenta che la normativa regionale di attuazione del d.lgs. n. 112/1998 non abbia provveduto "all'individuazione dettagliata delle funzioni amministrative esercitabili, precludendosi così la possibilità di una loro razionale distribuzione", N. **FIORITA**, *La legislazione regionale*, cit., p. 393. L'A. sottolinea, condivisibilmente, come occorra "ridurre quanto più possibile il rischio che una frammentazione eccessiva delle competenze possa determinare interventi meno controllabili e meno rispettosi delle minoranze, come potrebbe accadere se si affidassero questi compiti a dei soggetti che non sono in grado, per la ristrettezza del proprio punto di osservazione, di arrivare a possedere una adeguata visione d'insieme di tutti gli interessi presenti sul territorio" (p. 394).

<sup>80</sup> Cfr. **A. LICASTRO**, voce *Organi*, cit., p. 507.

<sup>81</sup> Che il principio di sussidiarietà sia "di complessa e incerta interpretazione" è affermato anche dai suoi più strenui sostenitori: cfr. **F. BASSANINI**, *La forma dello Stato*, cit., p. 1.



dalla rapida transizione del Paese verso stabili assetti pluri-etnici e multiculturali.

La scelta del legislatore costituzionale di impennare su “materie” – di sempre difficile definizione e delimitazione – il riparto delle attribuzioni tra centro e periferia, si è tradotta in una enorme mole di ricorsi alla Corte costituzionale, che ha così assunto, complice la perdurante inerzia del legislatore, il ruolo di vero mediatore tra l’interesse al potenziamento dell’autonomia dei vari enti territoriali e quello al mantenimento di un sufficiente livello di unità e coesione del sistema. Allo stato attuale di attuazione della riforma, l’incertezza riguardo alla esatta individuazione della titolarità delle competenze e dell’esercizio delle relative funzioni contribuisce non poco ad alimentare una sempre più accentuata (se non ormai difficilmente governabile) situazione di “disarmonia” dell’intero sistema, tanto più grave nella misura in cui è destinata ad interessare l’ambito riguardante l’assetto delle fonti del diritto (con significativi riflessi nel cosiddetto sottosistema delle fonti del diritto ecclesiastico)<sup>82</sup> o ambiti ad esso strettamente contigui.

Analoghe difficoltà, di esatta definizione e qualificazione delle competenze e funzioni “decentralizzate”, non mancano neanche quando è direttamente intervenuto il legislatore statale, ad esempio novellando l’art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”)<sup>83</sup>. La nuova disposizione si rivela per noi di particolare interesse, perché l’idea di una “sicurezza urbana”<sup>84</sup>, declinabile secondo i canoni del federalismo, ha incoraggiato un uso dei più incisivi poteri di intervento dei sindaci che è andato per alcuni versi intersecandosi con l’ambito strettamente afferente alla materia ecclesiastica.

A parte, però, i dubbi di lesione di alcune norme costituzionali, non sembra che attraverso misure di carattere repressivo, affidate alla predisposizione e all’applicazione dell’autorità amministrativa locale, ci

---

<sup>82</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale*, cit., *passim* (di ritorno alla “disarmonia” del sistema del diritto ecclesiastico dopo l’esperienza fascista e di sua ulteriore accentuazione l’A. parla a p. 30 ss.).

<sup>83</sup> Il nuovo testo dell’articolo è stato introdotto dall’art. 6 del d.-l. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella l. 24 luglio 2008, n. 125.

<sup>84</sup> Si veda, in particolare, il quarto comma del novellato art. 54, cit.: “Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta con atto motivato provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell’ordinamento al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l’incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione”.



si possa fare carico, in tutta la loro complessità e specificità, dei tipici problemi posti dall'attuale società multietnica. Il *favor* per il principio di prossimità, in materie riguardanti *tout court* la sicurezza, non sembra offrire garanzie in grado di escludere che, dietro le motivazioni dichiaratamente adottate a giustificazione dei singoli provvedimenti, non si nasconda qualche intendimento latamente persecutorio o discriminatorio ai danni delle minoranze o, comunque sia, di chi esprima esigenze identitarie difformi da quelle radicate sul territorio; rischio accresciuto proprio dalla maggiore possibilità che, a livello amministrativo locale, si cerchi di trarre vantaggio, in termini di consenso elettorale, assecondando gli umori e le tendenze dominanti. In tali casi, sembrano quindi restare sullo sfondo i positivi risvolti di un decentramento di funzioni, e difficilmente si potranno ottenere significativi progressi in termini di "coesione sociale", pure auspicabili e, come risulta dal dato normativo, concretamente perseguiti dall'amministrazione<sup>85</sup>.

Anche rimanendo nell'ambito delle competenze decentrate più ragionevolmente riconducibili alla tipica sfera di gestione periferica degli interessi pubblici, quali ad esempio quelle legate alla *prestazione dei servizi* alla persona e alla comunità, è stato segnalato il rischio di differenziate "politiche dei diritti a livello locale"<sup>86</sup> capaci di mettere in crisi ineludibili garanzie di eguaglianza e non discriminazione; rischio destinato poi ad aumentare nei casi in cui l'ente locale agisca non in diretta attuazione di previsioni normative più o meno vincolanti, ma esercitando una propria attività di *promozione*, dai contenuti ampiamente discrezionali, rivelatasi tuttavia, in alcuni casi, uno strumento, per così dire, "di primo intervento", di fronte a "emergenze" del tutto inedite (non di rado collegate con il diritto di libertà religiosa), da fronteggiare nelle realtà del Paese dove tracce più evidenti ha lasciato la rapida trasformazione della società italiana intervenuta negli ultimi tempi<sup>87</sup>.

Quest'ultima modalità d'intervento delle istituzioni pubbliche fa avvertire ancora più chiaramente l'impressione che, nonostante l'accresciuta mole delle raccolte di fonti di diritto ecclesiastico<sup>88</sup>, troppo ampi sono, nella nostra materia, i poteri discrezionali

---

<sup>85</sup> Cfr. l'art. 1 del d.m. interno 5 agosto 2008 ("Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione"), in *Gazz. Uff.* 9 agosto 2008, n. 186.

<sup>86</sup> Cfr., al riguardo, G. PAVANI, *Attuazione e promozione dei diritti costituzionali a livello locale*, in AA.VV., *Federalismo fiscale*, cit., p. 543 ss.

<sup>87</sup> Per approfondimenti e puntuali esemplificazioni rinvio ancora a G. PAVANI, op. cit., p. 559 ss.

<sup>88</sup> Cfr. G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale*, cit., p. 8.



dell'amministrazione e troppo numerose le decisioni rimesse a valutazioni essenzialmente "politiche", e ciò specialmente e in maggior misura proprio in relazione alle forme di gestione delle inevitabili tensioni indotte dalle *nuove* istanze di tutela emergenti in seno alla società ritessuta in senso multiculturale e pluri-etnico. Se troppo estesa è la misura degli spazi in definitiva rimessi alle scelte discrezionali dell'amministrazione<sup>89</sup>, la moltiplicazione dei centri di esercizio della sovranità, tipica dei sistemi ad impronta federale, non può che elevare all'ennesima potenza, insieme con gli esempi "virtuosi", i casi di strategie politiche caratterizzate da inattività, da insufficiente tutela, da intenti e prassi discriminatorie, dal perseguimento di obiettivi strumentali<sup>90</sup> e clientelari<sup>91</sup>, da vere e proprie forme di "autarchia"<sup>92</sup>, destinati alcuni ad accrescere il già ricco campionario offerto dalla storia della politica ecclesiastica italiana ed europea.

L'incertezza e la fluidità del quadro attuale rende estremamente incauta, se non addirittura azzardata, qualsiasi previsione sulle possibili prospettive future. L'andamento dei nuovi flussi migratori e il consolidarsi della presenza degli immigrati di seconda o terza generazione potranno, ad esempio, richiedere che ci si attrezzi normativamente per consentire una articolazione su base territoriale di tutti i servizi di assistenza spirituale, da strutturare sempre (anche con soluzioni organizzative in grado di assicurare forme di stabile presenza di alcune confessioni diverse dalla cattolica) in funzione dell'entità numerica dei fruitori e in rapporto alla loro concentrazione in determinati bacini di utenza; la eterogenea composizione delle classi scolastiche, destinata sempre più a riflettere, in certe aree del Paese, la ormai diffusa realtà sociale multi-etnica di alcune periferie

---

<sup>89</sup> S. FERRARI, *Le questioni normative*, in A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa / Islam in Italia tra diritto e società*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 78; G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale*, cit., p. 36.

<sup>90</sup> Sottolinea il "rischio permanente di strumentalizzazione politica al quale il fattore religioso deve considerarsi oggettivamente esposto", S. DOMIANELLO, *Le garanzie della laicità*, cit., p. 364.

<sup>91</sup> La preoccupazione che "le accresciute funzioni degli enti locali contribuiscono alla crescita e al radicamento del potere clientelare sul territorio" è espressa, ad esempio, da G. CIMBALO, *Introduzione*, cit., p. 32. Parla di possibili "atteggiamenti di compiacenza verso i poteri sociali, culturali e religiosi locali", M.L. LO GIACCO, *Le competenze delle Regioni in materia ecclesiastica*, Bari, Cacucci Editore, 2004, p. 8.

<sup>92</sup> Secondo G. CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea*, cit., p. 12, gli amministratori locali spesso «appaiono inclini a forme di "autarchia" in ambito religioso a difesa della "identità" delle comunità che li hanno eletti, ritenendosi gli unici regolatori del "mercato religioso" sul loro territorio, avulsi dalle regole del diritto sovraordinato (nazionale, internazionale, comunitario)».





metropolitane, imporrà forse di ripensare alla stessa attuale uniformità dei criteri organizzativi dell'insegnamento della religione cattolica: obiettivo certo assai ambizioso, ma forse non impossibile, ove si consideri che, secondo quanto è dato ricavare da alcune indicazioni già presenti nell'accordo concordatario in vigore<sup>93</sup>, da assumere però in una diversa e più moderna accezione, la predetta uniformità organizzativa non parrebbe rappresentare un limite non negoziabile da parte confessionale; infine, se resteranno ancora praticabili, dopo quella che sarà la decisione della Corte europea di Strasburgo, soluzioni "miti" – come sono state in passato definite – in materia di esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche<sup>94</sup>, non si dovrebbe escludere, anche alla luce di esperienze straniere<sup>95</sup>, l'adozione di criteri non necessariamente uniformi su tutto il territorio nazionale, cercando di dare vita a livello locale – secondo le indicazioni generali più sopra illustrate – al miglior modo di coniugare, senza dolorose e altrimenti inevitabili, traumatiche, lacerazioni del tessuto sociale, la rappresentazione delle tradizioni identitarie con le ragioni del pluralismo, della democrazia e della laicità.

Nelle esemplificazioni appena fatte, la logica del federalismo darebbe, anche nel settore di nostro interesse, un senso concreto ad un potenziamento delle autonomie locali non dissonante dai principi fondamentali riguardanti l'eguaglianza e la tutela della libertà religiosa; e l'ambito periferico diventerebbe così un luogo dove sperimentare

---

<sup>93</sup> Mi riferisco alla norma che attualmente fa salvo il "regime vigente" nelle cosiddette Regioni di confine: punto 5, lett. c), del Protocollo addizionale del 18 febbraio 1984, tra Stato e Chiesa cattolica (in **S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI**, *Codice*, cit., p. 548).

<sup>94</sup> Si tratta, ad esempio, della soluzione auspicata, alla vigilia dell'intervento della Corte costituzionale italiana, da **C. PANZERA**, "Juristen böse Christen?" *Crocifisso e scuole pubbliche: una soluzione "mite"*, in **AA.VV.**, *La laicità crocifissa? Il nodo costituzionale dei simboli religiosi nei luoghi pubblici*. Atti del Seminario di Ferrara, 28 maggio 2004, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, Giappichelli Editore, 2004, p. 255 s. La ricerca "partecipata" di una scelta da adattare alle esigenze concrete dei singoli istituti avrebbe il vantaggio di non incidere necessariamente su quelle realtà dove il problema dell'esposizione del crocifisso potrebbe non determinare alcuna tensione nell'ambito della comunità scolastica, essendo anche probabile che a livello locale sia minore il rischio di estremizzazioni, "in vista del raggiungimento in tempi rapidi di una soluzione *ragionevole*, mediante un proficuo dialogo/confronto tra tutti i soggetti intervenienti" (*ibidem*, p. 256).

<sup>95</sup> Cfr. l'art. 7, par. 3, della legge bavarese sull'educazione e l'istruzione pubblica (*Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen, BayEUG*), quale risultante dalle modifiche apportate con legge del 23 dicembre 1995, in vigore dal 1° gennaio 1996.



nuove forme di tutela delle identità confessionali e religiose, compatibili con la necessaria salvaguardia e promozione del pluralismo.