



Isabella Bolgiani

(dottore di ricerca in Diritto canonico ed ecclesiastico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Facoltà di Giurisprudenza)

La tutela delle esigenze religiose *

SOMMARIO: 1. Gli interessi religiosi nella Costituzione – 2. La rappresentanza delle esigenze religiose tra centro e periferia - 3. Il principio di tutela della libertà religiosa nella tavola dei valori costituzionali - 4. La collaborazione tra pubblici poteri ed autorità religiose quale chiave di volta del sistema - 5. L'apporto offerto dal principio di sussidiarietà.

1 - Gli interessi religiosi nella Costituzione

A quasi vent'anni dall'entrata in vigore della nostra Costituzione, autorevole dottrina richiamava l'attenzione sui pericoli derivanti da una considerazione "meramente formale" dei problemi di diritto ecclesiastico, in quanto orientata ad esaminare tali questioni unicamente sul piano dei rapporti "interordinamentali"¹. Si sottolineava, infatti, come questa impostazione avesse portato a perdere di vista la "tutela del sentimento religioso dei cittadini": un compito rispetto al quale la regolamentazione

* Il contributo, sottoposto a valutazione, costituisce il capitolo I dell'opera monografica di **I. BOLGIANI**, *Regioni e fattore religioso. Analisi e prospettive normative*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, qui riprodotto per la cortesia dell'Editore.

¹ Così **L. DE LUCA**, *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso*, in **AA. VV.**, *Raccolta di scritti in onore di Arturo Carlo Jemolo*, Giuffrè, Milano, 1963, vol. I, tomo I, p. 401. Questa affermazione si inserisce in realtà nel più ampio dibattito, sviluppatosi negli anni successivi all'avvento della Costituzione repubblicana, relativo alla rivalutazione del diritto naturale rispetto al c.d. formalismo giuridico. Su questo tema in generale, ci si limita a rinviare per tutti a **N. BOBBIO**, *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*, Edizioni di Comunità, Milano, 1972, p. 79 ss. Con riferimento particolare alla materia ecclesiasticistica, si veda ampiamente **L. DE LUCA**, *Diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 115 ss., il quale – dopo avere tratteggiato l'evoluzione del concetto di diritto ecclesiastico nel suo divenire storico – si sofferma sull'esperienza giuridica contemporanea, proponendo una rinnovata lettura di tali fonti alla luce dei principi sanciti dalla Costituzione.



dei rapporti tra Stato e confessioni religiose avrebbe in realtà “solo un valore di mezzo a fine”².

Pur a distanza di vari lustri ed a fronte di un quadro ordinamentale in parte mutato, queste riflessioni appaiono ancora attuali sotto più di un profilo. Troppo spesso, infatti, nello studio della materia ecclesiasticistica si tende a porre l’accento – a buon diritto e non certo senza ragione – sul tema dei soggetti e dei loro confini d’azione. In tale modo, si sottovaluta però come molte delle problematiche proprie di questo settore potrebbero venire in parte superate ponendo mente, più semplicemente, allo scopo ultimo di tale sistema normativo, e cioè alla sua funzione di tutela degli interessi religiosi dei cittadini.

Certo è che tentare di offrire un’esatta definizione di tali necessità risulta senza dubbio una questione non semplice, a cui sono state offerte nel tempo risposte diverse, preferendo spostare l’attenzione sul tema connesso – ma differente – della loro rappresentanza³. Quello che preme evidenziare in questa sede è invece proprio il rilievo dell’interesse

² L. DE LUCA, *Diritto ecclesiastico e sentimento religioso*, cit., pp. 403-404, il quale sottolinea come questo modo di interpretare il diritto ecclesiastico, e cioè in maniera da ricondurre in primo piano la libertà religiosa dei cittadini, non sia “una vaga e generica affermazione”, bensì trovi riscontro “nei principi solennemente consacrati nella Costituzione repubblicana” (*ivi*, p. 407 ss.). Da essi emerge, precisa l’A., uno Stato che “tende ad assicurare a tutti i suoi cittadini eguale libertà religiosa e che considera tutte le confessioni religiose egualmente libere davanti alla legge”, nel quale guardare al diritto ecclesiastico non soltanto dal punto di vista dei rapporti tra Stato e confessioni religiose in sé e per sé considerati, ma – richiamando espressamente le parole di Francesco Ruffini – anche, e soprattutto, sotto il profilo del “diritto del cittadino ad un assetto di rapporti che rispecchi e garantisca, innanzi tutto, la sua libertà di fede” (F. RUFFINI, *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bocca, Torino, 1924, p. X); ed ancora L. DE LUCA, *Il concetto del diritto ecclesiastico nel suo sviluppo*, ristampa anastatica della prima edizione (Cedam 1946), Cedam, Padova, 2011, con Prefazione di E. VITALI che ricorda come “per De Luca, il problema vero, ultimo del diritto ecclesiastico” sia “l’uomo come soggetto titolare di diritti inalienabili” (pp. VI-VII).

³ Si veda, tra i primi, S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967; e ancora ID., voce *Interesse religioso*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1990, vol. XIX, p. 3 ss., il quale afferma come “la tutela dell’interesse religioso collettivo si esplica, nel vigente ordinamento costituzionale, mediante il riconoscimento e la protezione delle confessioni religiose” quali “organismi abilitati alla rappresentanza degli interessi organizzati di natura religiosa”. Sul tema, cfr. di recente, V. TOZZI, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009, p. 9, secondo cui occorre distinguere tra formazioni sociali a carattere religioso e confessioni religiose, escludendo che queste ultime possano venire qualificate come i soli soggetti idonei ad esprimere la “dimensione pubblica” del fenomeno religioso.



religioso in sé considerato, ovvero – come è stato sottolineato – quale esigenza meritevole di tutela da parte dell'ordinamento “a garanzia della personalità stessa dell'individuo”⁴.

Con l'espressione “tutela degli interessi religiosi” della popolazione si intende, pertanto, qui richiamare un concetto di libertà religiosa in senso ampio⁵, troppo spesso trascurato per effetto di interpretazioni “riduttivistiche”⁶ o – talvolta – ideologicamente orientate delle disposizioni fondamentali delineate dalla Costituzione. Al riguardo, occorre invece intendersi. Parlare di tutela del diritto di libertà religiosa dei cittadini non significa fare unicamente riferimento al necessario rispetto del diritto di libertà sancito dall'art. 19 della Costituzione, ma anche alla corretta declinazione di tutto quel complesso di principi che

⁴ **C. MIRABELLI**, *L'appartenenza confessionale. Contributo allo studio delle persone fisiche nel diritto ecclesiastico italiano*, Cedam, Padova, 1975, p. 76. Su questi temi, cfr. di recente, **N. COLAIANNI**, *Diversità religiose e mutamenti sociali*, in **AA. VV.**, *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, a cura di G.B. Varnier, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004, pp. 149-150, il quale definisce la disciplina ecclesiasticistica come “un gruppo di norme e di istituti giuridici, volti a disciplinare direttamente interessi, specificamente attinenti alla dimensione religiosa, variamente atteggiata, della personalità”. Interessi – precisa l'A. – che “si manifestano e mutano con estrema rapidità” in conseguenza del rapido evolversi della società moderna, ma a cui il diritto deve in tutti i casi riuscire a garantire la giusta tutela.

⁵ Sul tema cfr. **S. FERRARI**, *Prefazione* a **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo* (edizione ripubblicata del volume originariamente intitolato *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, cit.), Il Mulino, Bologna, 1992, p. 30 ss.; **G. CATALANO**, *Il diritto di libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1957; **P. GISMONDI**, *L'interesse religioso nella Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, p. 1221 ss.; **A. RAVA**, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1959; **A.C. JEMOLO**, *I problemi pratici della libertà*, Giuffrè, Milano, 1961; **P. FEDELE**, *La libertà religiosa*, Giuffrè, Milano, 1963; **P.A. D'AVACK**, *Il problema storico-giuridico della libertà religiosa*, Mario Bulzoni Editore, Roma, 1964; **ID.**, voce *Libertà religiosa a) Diritto ecclesiastico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1974, vol. XXIV, p. 595 ss. Di recente, per un esame dei diversi aspetti della libertà religiosa nell'ordinamento italiano, si veda **AA. VV.**, *La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002 ed in particolare, *ivi*, **ID.**, *I problemi attuali della libertà religiosa*, tomo I, p. 9 ss.; **AA. VV.**, *Problematiche attuali del diritto di libertà religiosa*, a cura di E. Vitali, CUEM, Milano, 2005.

⁶ L'espressione è di **G. DALLA TORRE**, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi e interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2003, 2^a ed., p. 1 ss., il quale mette in guardia da due tipi differenti di letture “riduttivistiche” delle norme costituzionali dedicate al fenomeno religioso: quella “per difetto”, propria dei primi decenni successivi alla Costituzione, tendente a limitare “il potenziale innovativo” della nostra Carta fondamentale, ma anche quella per eccesso, tendente cioè a ritenere la tavola valoriale contenuta nella prima parte della Costituzione “inutilmente ampia e retorica”.



nella nostra Carta fondamentale è posto a garanzia del fenomeno religioso.

L'individuazione dell'esatta portata di tali necessità può, dunque, avere luogo solo alla luce dell'intera tavola dei valori costituzionali che attengono alla dimensione religiosa, avendo riguardo all'ampia rete di disposizioni ad essa afferenti⁷. Se, infatti, il diritto positivo "può regolare il valore dell'elemento religioso in modi pressoché infiniti"⁸, un'indagine circa la rilevanza di queste esigenze non può prescindere dalla concreta individuazione dei principi che caratterizzano l'ordinamento italiano su questi temi⁹.

Prima di affrontare tali passaggi, occorre tuttavia ricordare, più in generale, come lo stesso percorso di trasformazione del nostro Stato in senso democratico e pluralista, sviluppatosi a partire dalla Costituzione del 1948 ed ulteriormente inverteo dai successivi interventi della Consulta¹⁰, abbia concorso in termini significativi alla riconduzione a sistema dei principi costituzionali attinenti al fenomeno religioso.

⁷ Si tratta degli artt. 7, 8, 19 e 20. E non solo. Accanto ad essi è possibile anche indicare un nucleo di articoli che - come è stato rilevato dalla dottrina - "strumentalmente possono essere accostati a questi", ovvero gli artt. 2 e 3 della Costituzione, ma anche altre norme che interessano, sia pure in via più indiretta, il diritto ecclesiastico quali - ad esempio - l'art. 29 (famiglia) o l'art. 33 (scuola). Disposizioni che, in lettura congiunta con gli altri articoli, permettono di enucleare l'insieme dei principi posti a fondamento del diritto ecclesiastico italiano (A.G. CHIZZONITI, *Il rapporto tra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, in AA. VV., *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010, p. 107).

⁸ A.C. JEMOLO, *Premesse ai rapporti tra Chiesa e Stato*, Giuffrè, Milano, 1969, 2^a ed., p. 167.

⁹ La libertà religiosa, infatti, - come insegnava Ruffini - "non è, come il libero pensiero, un concetto o un principio filosofico", e "non è neppure, come la libertà ecclesiastica, un concetto o un principio teologico"; essa è infatti "un concetto o un principio essenzialmente giuridico" ed, in quanto tale, deve venire inquadrata, sempre e comunque, alla luce delle disposizioni che la caratterizzano all'interno di un dato ordinamento (F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, con introduzione di A.C. JEMOLO, Feltrinelli, Milano, 1967, p. 7).

¹⁰ Per quanto riguarda specificamente la materia ecclesiasticistica, basti qui ricordare le sentenze della Corte costituzionale nn. 203/1989; 440/1995; 329/1997; 508/2000; 327/2002; 168/2005. Per ulteriori approfondimenti si veda per tutti A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, 4^a ed.; S. DOMIANELLO, *Giurisprudenza costituzionale e fattore religioso: le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999. Sul rapporto tra democrazia e pluralismo in generale, si veda *ex multis* Corte costituzionale, sentenze nn. 826/1988 e 155/2002.



Il progressivo imporsi dello Stato sociale ha infatti introdotto un modello che – puntando l'accento sulle necessità dell'individuo come singolo o nell'ambito delle "formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"¹¹ – si è inevitabilmente riflesso anche sulla materia ecclesiasticistica. In tale rinnovato quadro ordinamentale è dunque l'uomo a risultare, in ultima analisi, il baricentro degli interessi religiosi quale titolare del diritto inviolabile di libertà religiosa (art. 19), ma anche – come si avrà modo di rilevare – in quanto "punto di intersezione" della comunità civile e di quella ecclesiale¹².

Non solo. Tale stato di cose, se da un lato implica una lettura delle norme attinenti al fenomeno religioso che pone la 'persona' – nelle sue diverse dimensioni (individuali e collettive) – al centro del sistema, dall'altro richiede – proprio per la peculiarità delle esigenze in gioco – che tali interessi non vengano trascurati anche nei loro diversi ed ulteriori gradi di "istituzionalizzazione"¹³. Ai fini di una corretta lettura del sistema di principi in esame, fanno necessariamente 'quadrato' – quali tasselli indispensabili per la riuscita dell'insieme – le disposizioni costituzionali dettate in riferimento ai rapporti tra Stato e confessioni religiose (artt. 7, 8 e 20).

Detto in altri termini. Preso atto – come si vedrà in seguito – dell'inequivocabile e fondamentale ruolo riconosciuto alle confessioni quali rappresentanti delle esigenze religiose dei rispettivi fedeli, l'intreccio delle previsioni in esame – se letto da un angolo visuale non slegato dall'impianto costituzionale generale – apre evidentemente la via ad un nuovo modo di intendere le relazioni tra autorità civili e religiose in linea con il nostro attuale modello di Stato. Un sistema caratterizzato cioè da

¹¹ Su questi temi, si veda in generale **A. BARBERA**, art. 2, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli - Società Editrice Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 50 ss.; ed ancora **C. MORTATI**, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in **AA. VV.**, *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Giuffrè, Milano, 1978, vol. III, p. 1563 ss. Al riguardo, preme inoltre ricordare l'insegnamento di **V. ONIDA**, voce *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1989, vol. IV, p. 330, secondo cui "le formazioni sociali sono riconosciute in quanto strumenti per lo sviluppo della persona e non viceversa". Con riferimento specifico al diritto di libertà religiosa, **A. RAVA**, *Contributo allo studio dei diritti individuali e collettivi di libertà religiosa*, cit., p. 54 ss.

¹² Così **C. MIRABELLI**, *L'appartenenza confessionale*, cit., p. 76. Su questi temi, cfr. di recente **A. BETTETINI**, *Religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopomoderna*, in *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 163 ss.

¹³ L'espressione è di **A.G. CHIZZONITI**, *Il rapporto tra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, cit., p. 107.



una costante e precipua attenzione rivolta alle esigenze spirituali della persona (cittadino e fedele), che non per questo pone in ombra i rapporti tra Stato e confessioni, ma che per così dire – proprio mediante la riscoperta dell’individuo – li legittima e consolida ulteriormente¹⁴.

Questa rinnovata visione della materia ecclesiasticistica, confermata e coadiuvata dagli insegnamenti conciliari¹⁵, trova infine attuazione e completamento – come si avrà modo di esaminare più diffusamente – nel principio di collaborazione, sancito dall’art. 1 dell’Accordo di revisione del Concordato, ma senz’altro applicabile più in generale a tutti i culti. Una vera e propria rivoluzione copernicana che, se in un primo momento è sembrata afferire alle sole relazioni di vertice con le confessioni religiose, oggi lascia intuire, proprio per effetto dell’evoluzione ordinamentale in atto – e ciò qui particolarmente interessa –, potenzialità ancora in parte inesplorate anche sul piano decentrato.

2 - La rappresentanza delle esigenze religiose tra centro e periferia

Nell’acostare il tema della rappresentanza, il principale nodo da sciogliere pare la questione della esatta individuazione delle necessità religiose, di cui le confessioni possono farsi portavoce¹⁶. Posto, infatti, che tali interessi si sostanziano – su un piano più generale – in tutte quelle esigenze riconducibili, secondo un criterio di afferenza, al diritto di libertà religiosa nel senso già chiarito, appare innegabile che in concreto essi possano assumere declinazioni specifiche differenti a seconda del gruppo

¹⁴ Cfr. sul punto **G.B. VARNIER**, *Il modello pattizio Stato-confessioni religiose alla prova delle nuove dinamiche della società italiana*, in **AA. VV.**, *Europa ed Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, p. 31 ss.; **V. TOZZI**, *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, cit., p. 1 ss.; ed ancora **A. BETTETINI**, *Religione, diritto canonico e diritto politico in una società dopo-moderna*, cit., p. 163 ss.

¹⁵ A questo proposito **O. FUMAGALLI CARULLI**, *Il nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede: profili di libertà*, in **AA. VV.**, *Atti del Convegno nazionale di studio su il Nuovo Accordo tra Italia e Santa Sede*, a cura di R. Coppola, Giuffrè, Milano, 1987, p. 125, sottolinea come dagli insegnamenti conciliari derivi “che il diritto alla libertà religiosa non riguarda più tanto la istituzione della Chiesa, anche se la libertà di questa rimane del tutto fondamentale, ma la persona umana, l’individuo nella sua realtà di coscienza”. In proposito, si veda inoltre **P.G. CARON**, *La libertà religiosa nelle statuizioni del Concilio ecumenico Vaticano II e nel nuovo Concordato*, in **AA. VV.**, *Raccolta di scritti in onore di Pio Fedele*, a cura di G. Barberini, Perugia, 1984, vol. II, p. 847 ss.

¹⁶ Da ultimo, **A. LICASTRO**, *Garanzie per la persona nelle formazioni sociali a carattere religioso: adesione, flessibilità, recesso*, in *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, cit., p. 151.



confessionale di appartenenza dell'individuo/fedele, o forse più propriamente – guardando la questione da un diverso angolo visuale – in conseguenza della possibile “simultanea soggettività” della persona in ordinamenti giuridici diversi¹⁷.

In questo senso, si può dunque affermare come siano individuabili, con riferimento agli interessi religiosi, due distinti profili di tutela. Da un lato, quello rappresentato dalle esigenze religiose – si passi il termine – *tout court*, proprie del cittadino in quanto ‘persona’ (nella sua dimensione individuale o collettiva), e dall'altro quello costituito dalle esigenze religiose del cittadino quale ‘fedele’ di una determinata confessione (anche qui considerato nella sua dimensione individuale o collettiva)¹⁸.

E' chiaro che si tratta di una distinzione artificiosa. Parlare di esigenze religiose *tout court* del cittadino/persona significa, infatti, rifarsi ad un concetto astratto che calato nella realtà va inevitabilmente a coincidere con le esigenze religiose del cittadino/fedele. Tuttavia il diritto si nutre di tali costruzioni e, nel caso di specie, questa appare funzionale ad alcuni chiarimenti.

A tale proposito, infatti, dato per presupposto che esistono interessi di cui le confessioni religiose debbono farsi direttamente ed esclusivamente carico¹⁹, si può rilevare come le esigenze tutelabili in via bilaterale, tanto a livello centrale quanto locale, appaiano invece essenzialmente quelle che, per così dire, si sovrappongono all'interesse delle autorità civili a garantire le necessità religiose dei propri consociati.

Vi sono dunque aspetti peculiari del fenomeno religioso oggetto di una singolare convergenza di attenzioni da parte delle autorità civili ed ecclesiastiche. E' questo il campo anzitutto delle c.d. materie miste²⁰.

¹⁷ Così C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, cit., p. 118 ss.

¹⁸ Una distinzione che – va precisato – non deve venire confusa con la contrapposizione, ormai classica, tra *civis* e *civis-fidelis* generalmente usata per distinguere le esigenze religiose di un individuo dai suoi doveri di cittadino. In merito a quest'ultima distinzione, S. BERLINGO, *Autonomia e pluralismo confessionali, eguale libertà e sistema normativo*, in AA. VV., *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Salerno, 1993, p. 64, chiarisce come “le esplicazioni di autonomia del *civis-fidelis*” si differenzino “dalle diverse forme di autonomia del semplice cittadino”, perché si ispirano a principi “estranei” rispetto a quelli “che reggono per l'immediato la convivenza civile”.

¹⁹ Cfr. S. LARICCIA, voce *Interessi religiosi*, cit., p. 2, il quale rileva come “caratteristica peculiare del vigente ordinamento costituzionale” sia il riconoscimento di “una sfera di autonomia costituzionale nei confronti degli enti esponenziali dei gruppi sociali con finalità religiosa, ai quali il legislatore ha riconosciuto l'amministrazione del potere religioso”; e più ampiamente ID., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, cit., p. 79 ss.

²⁰ In merito all'origine canonistica di tale espressione si veda J. PASQUALI CERIOLI,



Settori che si collocano cioè sulla linea di demarcazione tra il religioso ed il temporale e che - proprio per il loro “porsi a cavallo” di tale confine - potrebbero essere indifferentemente inclusi “tanto nell’ordine proprio della Chiesa (*rectius*: confessioni religiose) quanto in quello dello Stato”²¹. E non solo. Tale sovrapposizione di interessi, come si avrà modo di esaminare, sussiste in tutti i casi in cui si manifesti comunque la volontà di una collaborazione tra autorità civili e confessionali.

Ne deriva che queste fattispecie risultano, evidentemente, ambito privilegiato per porre in essere momenti di bilateralità e collaborazione a tutela delle esigenze religiose del cittadino/fedele a livello centrale, ma anche periferico purché - come si avrà modo di sottolineare - ciò avvenga nel rispetto dei limiti di competenza normativa sanciti al riguardo dalla Costituzione.

Ancora diverso è, invece, il caso in cui a venire in rilievo siano gli interessi religiosi *tout court*, intendendosi cioè con tale espressione quelle esigenze non riconducibili all’appartenenza ad una specifica confessione religiosa. Con riferimento a queste ipotesi il pensiero corre immediatamente alla possibilità di un intervento diretto da parte delle autorità civili, senza necessità di alcun tipo di mediazione. In realtà, a fronte della già rilevata crescente valorizzazione delle diverse componenti del corpo sociale ed alla luce dei principi costituzionali che attengono al fenomeno religioso, la questione può oggi porsi in termini più articolati.

Proprio il rispetto del carattere laico del nostro ordinamento rende, infatti, necessaria in queste fattispecie l’individuazione “della più ampia cerchia possibile di soggetti (pubblici e privati)”, comprendendo così - secondo un condivisibile orientamento - “oltre ai singoli individui, tutte le associazioni con finalità di religione o di culto (...), i soggetti indicati dall’art. 114 Cost. e quelli che il successivo art. 118, comma 4 chiama in causa in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale”²².

Ne consegue, si può aggiungere, che anche le articolazioni territoriali delle confessioni religiose rientrano nella cerchia in parola, con una veste - si badi - evidentemente diversa da quella consueta: e cioè non

L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell’ordinamento italiano, Giuffrè, Milano, 2006, p. 78, nota 35 il quale richiama, a propria volta, L. SPINELLI, *Il diritto pubblico ecclesiastico dopo il Concilio Vaticano II. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 56 ss.

²¹ Così A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*, Vita e Pensiero, Milano, 2000, p. 129.

²² L’espressione è di ID., *Il rapporto fra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, cit., p. 109.



più – o meglio non soltanto – come rappresentanti (tornando al distinguo iniziale) degli interessi del cittadino/fedele, ma quali soggetti portatori di esigenze collettive che trascendono l'appartenenza confessionale specifica²³.

Si disegna così sul piano decentrato, cioè laddove la valorizzazione delle formazioni sociali appare più accentuata, un quadro complessivo caratterizzato da una moltiplicazione dei soggetti coinvolti nella gestione degli interessi religiosi, di cui occorre necessariamente prendere atto. Una condizione che, per molti versi, può sorprendere a fronte di una dinamica di relazioni tradizionalmente giocata sul binomio verticistico Stato/confessioni religiose, ma che appare in realtà ampiamente confortata dalle più recenti evoluzioni ordinamentali orientate nel segno della valorizzazione, da un lato, delle articolazioni territoriali dello Stato e, dall'altro, dell'autonomia delle formazioni sociali²⁴.

Certo è che in tale panorama occorre, in ogni caso, guardarsi dai rischi di una totale 'omologazione' tra il ruolo svolto dai soggetti confessionali e quello proprio di qualsiasi altra formazione sociale. Al riguardo, si deve infatti rilevare come sia la stessa veste istituzionale dei soggetti interessati ad escludere necessariamente una completa assimilazione tra tali fattispecie. Detto in altri termini, i rapporti tra autorità civili e confessionali richiedono in ogni caso una particolare attenzione, affinché le relazioni tra le parti vengano attuate nell'assoluto rispetto dei principi costituzionali riguardanti il fenomeno religioso, al riparo da classificazioni eccessivamente semplificate.

3 - Il principio di tutela della libertà religiosa nella tavola dei valori costituzionali

La tavola di valori sottesa alla Costituzione si sostanzia, con riferimento al fenomeno religioso, in una serie di principi che in alcuni casi riguardano

²³ Si veda *infra* Capitolo IV.

²⁴ Per una ricostruzione delle dinamiche che hanno portato a tale evoluzione, dal particolare punto di vista della rappresentanza, si rinvia a **I. CIOLLI**, *Il territorio rappresentato. Profili costituzionali*, Jovene, Napoli, 2010, p. 8 ss. L'A. considera, infatti, il pluralismo territoriale come una risposta al vuoto lasciato dalla crisi della rappresentanza a livello nazionale. Di fronte alle difficoltà dello Stato di esprimere pienamente l'attuale pluralismo associativo e politico, si è scelto cioè di adottare una valorizzazione del pluralismo territoriale "nella speranza che soddisfacesse la domanda di democrazia e di partecipazione" dei cittadini. Per un'analisi più generale di questi temi, si veda **A. DI MARTINO**, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 411 ss.



tale fattore direttamente, mentre in altri gli afferiscono solo in via indiretta²⁵. Questi ultimi, tuttavia, una volta accostati ai primi, risultano 'strumentali' alla compiuta definizione del sistema di garanzie offerto dal nostro ordinamento.

Non si intende qui affrontare un'indagine analitica dei singoli principi in questione, ma piuttosto porre l'accento sull'importanza della loro azione sinergica per la riuscita dell'insieme e cioè per la realizzazione – anche con riferimento al fenomeno religioso – di quel modello di Stato sociale e pluralista delineato dalla nostra Carta fondamentale. Va aggiunto inoltre che, in questo quadro complessivo, caratterizzato da una Costituzione c.d. delle regole a cui si affianca quella dei valori²⁶, non sorprende scoprire la presenza accanto a principi direttamente riconducibili a specifiche norme del testo costituzionale, di 'meta-valori' che non possono essere ricondotti a catalogo.

Tra essi rientra, come noto, il principio supremo di laicità dello Stato, il quale – così come riconosciuto dalla Consulta attraverso una lettura sistematica delle norme costituzionali dedicate al fenomeno religioso – implica "non indifferenza (...) dinnanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in un regime di pluralismo confessionale e culturale"²⁷. Tale principio

²⁵ E' il caso – ad esempio – del principio personalista e di quello di uguaglianza. Per un'analisi delle relazioni tra questi principi e quelli direttamente attinenti al fenomeno religioso si rinvia per tutti a **G. DALLA TORRE**, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., rispettivamente p. 46 ss. e p. 79 ss.

²⁶ *Ivi*, p. 5 ss., in ordine alla scelta di una Costituzione in cui le "regole" siano funzionali ai "valori", richiamando in particolare le dichiarazioni di Aldo Moro rispetto al dibattito sulla pretesa inutilità sul piano giuridico delle disposizioni di principio (cfr. **U. DE SIERVO – L. ELIA**, *Costituzione e movimento cattolico*, in *Dizionario storico del movimento cattolico in Italia*, a cura di F. Traniello, G. Campanini, I/2, Marietti, Genova, p. 234 ss.).

²⁷ Così Corte costituzionale, sentenza 12 aprile 1989, n. 203. Quanto ai numerosi studi condotti negli anni sul tema della laicità in Italia, ci si limita ad elencare, senza pretese di completezza, alcuni tra i più significativi. Al riguardo, si veda in particolare **O. GIACCHI**, *Lo stato laico. Formazione e sviluppo dell'idea e delle sue attuazioni*, Vita e Pensiero, Milano, 1947; **A.C. JEMOLO**, *Le problème de la laïcité en Italie*, in **AA. VV.**, *La laïcité*, Atti della VI sessione del Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice, Presses universitaires de France, Paris, 1960, p. 455 ss.; **L. GUERZONI**, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, vol. CLXXII, 1967, 1-2, p. 61 ss.; **AA. VV.**, *Laicità. Problemi e prospettive*, Atti del XLVII Corso di aggiornamento culturale dell'Università Cattolica, Vita e Pensiero, Milano, 1977; **C. CARDIA**, voce *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. XLIII, p. 874 ss.; **AA. VV.**, *Ripensare la laicità. Il problema della laicità nell'esperienza giuridica contemporanea*, a cura di G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 1993; **AA. VV.**, *Il principio di*



caratterizza, dunque, il nostro ordinamento nel segno del rifiuto di qualsivoglia forma di 'confessionismo' o di 'laicismo'. E non solo. Esso costituisce, infatti, anche una vera e propria direttiva di valore sottesa alle disposizioni costituzionali che disciplinano il fenomeno religioso, rappresentando il parametro di riferimento fondamentale a cui richiamarsi nella attuazione dei singoli principi che regolano tale materia.

In questo senso, si può dunque arrivare ad affermare che anche il principio pattizio – se letto da un angolo visuale non slegato dall'impianto complessivo appena descritto – garantisce ed esprime, attraverso lo strumento tecnico della fonte sulla produzione, la laicità dello Stato nel senso chiarito dalla Consulta. Proprio in quanto "laico" - precisa una parte della dottrina²⁸ - lo Stato si apre, infatti, "alla partecipazione delle parti confessionali alla produzione delle norme ad esse relative", secondo una visione dei rapporti tra autorità civili e confessionali del tutto originale, perché caratterizzata in senso 'positivo' e pluralista, in linea con il nostro attuale modello di Stato.

La tavola dei valori costituzionali attinenti al fenomeno religioso si sostanzia, pertanto, attraverso la declinazione di più principi, finalizzati – come anticipato – alla tutela della libertà religiosa in senso lato. Si delinea così un quadro complessivo caratterizzato dalla imprescindibilità del principio della separazione degli ordini²⁹, ma anche – come appena visto – dalla complementare presenza del principio pattizio.

In questo senso, per un'adeguata comprensione di quello che – alla luce del dettato dell'art. 19 della Costituzione – viene definito da alcuni

laicità nello Stato democratico, a cura di M. Tedeschi, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996; **S. DOMIANELLO**, *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999; **C. MIRABELLI**, *Prospettive del principio di laicità dello Stato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2001, p. 331 ss.; **O. FUMAGALLI CARULLI**, "A Cesare ciò che è di Cesare, a Dio ciò che è di Dio". *Laicità dello Stato e libertà delle Chiese*, Vita e Pensiero, Milano, 2006.

²⁸ Così **G. DALLA TORRE**, *Il fattore religioso nella Costituzione. Analisi ed interpretazioni*, cit. p. 12 ss., il quale richiama sul tema quanto rilevato da Dossetti, durante i lavori dell'Assemblea costituente, secondo cui: "nel riconoscimento della necessità di una disciplina bilaterale nelle materie di comune interesse, è la vera separazione tra Chiesa e Stato, la vera indipendenza reciproca, la vera laicità, la vera libertà di coscienza" (nota 31).

²⁹ Sul tema, si rinvia da ultimo a **J. PASQUALI CERIOLI**, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, cit. Al riguardo, si veda inoltre **G. CATALANO**, *Sovranità dello Stato ed autonomia della Chiesa nella Costituzione repubblicana*, Giuffrè, Milano, 1974; e **P. BELLINI**, *Realtà sociale religiosa e ordine proprio dello Stato*, in **AA. VV.**, *Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. Parlato, G.B. Varnier, Giappichelli, Torino, 1992, p. 290 ss.



come il “principio di tutela della libertà religiosa”³⁰, occorre sottolineare come, sebbene l’origine delle disposizioni costituzionali riguardanti il fenomeno religioso appaia senza dubbio orchestrata attorno all’art. 7³¹, non per questo i principi contenuti in tali norme vadano interpretati come ‘ordinati’ gerarchicamente a partire da tale previsione.

E’ questa una tentazione da sempre forte in dottrina e che ha determinato, per molto tempo, la messa in ombra delle altre disposizioni costituzionali, oltre che una lettura forzata dello stesso richiamo ai Patti lateranensi³². Superando invece l’interpretazione che attribuisce all’art. 7 cpv. il ruolo di baricentro del sistema, si può arrivare ad affermare come il principio pattizio non sia che un indispensabile tassello di quel mosaico di norme attinenti al fenomeno religioso che caratterizza la nostra Costituzione. Un mosaico che individua il senso del sistema, anche – e soprattutto – nella tutela della libertà religiosa individuale e collettiva.

Queste affermazioni richiedono dunque alcune precisazioni, che possono venire tracciate a partire dal dettato dell’art. 19 della

³⁰ **A.G. CHIZZONITI**, *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, in **AA. VV.**, *Religione e religioni: prospettive di tutela, tutela della libertà*, a cura di G. De Francesco, C. Piemontese, E. Venafro, Giappichelli, Torino, 2007, p. 34 ss.

³¹ Al riguardo, ampiamente, si veda **R. PERTICI**, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1948)*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 333 ss.; **G. SALE**, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano, 2008; ed, inoltre, **AA. VV.**, *I cattolici democratici e la Costituzione. Ricerca dell’Istituto Luigi Sturzo*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgari, Il Mulino, Bologna, 1998. La lettura degli atti parlamentari mostra con evidenza come, fin dall’inizio dei lavori, i Costituenti si trovino ad affrontare una serie di questioni spinose, derivanti dall’esigenza di contemperare interessi differenti. Da un lato, si pone infatti con urgenza il problema di una disciplina delle relazioni tra Stato e Chiesa cattolica in grado di assicurare il mantenimento della “pace religiosa” a lungo attesa e da poco raggiunta (**A.C. JEMOLO**, *Per la pace religiosa d’Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1944, ripubblicato a cura di G. Spadolini nei *Quaderni della Nuova Antologia*, XXIII, Le Monnier, Firenze, 1985); dall’altro, risulta ancora tutto da costruire l’impianto dei rapporti con le altre confessioni, così come la definizione dei contenuti e dei limiti del diritto di libertà religiosa individuale. Se queste ultime questioni risultano certamente sentite per il loro indiscutibile valore di principio, tuttavia, nel corso dei lavori - come noto - è principalmente la materia dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica ad imporsi alle attenzioni dei Costituenti. Uno stato di cose che non può sorprendere, trattandosi di un tema in grado di minare sul nascere la stabilità politica e sociale del giovane Stato repubblicano.

³² In merito al dibattito dottrinale sulla c.d. costituzionalizzazione dei Patti lateranensi, si veda **S. LENER**, *I Patti lateranensi nel sistema dei nuovi principi costituzionali*, in *La Civiltà Cattolica*, 1950, p. 544 ss.; **S. D’ALBERGO**, *Sulla costituzionalizzazione dei Patti lateranensi*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1958, p. 562 ss.; ed inoltre, **F. MODUGNO**, *Sulla posizione costituzionale dei Patti lateranensi*, in *Rivista tributaria di diritto pubblico*, 1969, p. 868 ss.



Costituzione³³. Come è noto, infatti, tale disposizione stabilisce espressamente una serie di facoltà derivanti dalla titolarità del diritto di libertà religiosa³⁴, individuando quale unico limite di esercizio “il compimento di riti contrari al buon costume”. Si è dunque di fronte ad una norma dall’impianto tipicamente liberale. Anzitutto, perché essa configura la libertà religiosa come un diritto di segno negativo, posto che quest’ultima ha per oggetto immediato non le facoltà elencate, ma in realtà l’omissione, da parte dello Stato o di altro ente pubblico, delle azioni che ne impediscano o turbino l’esercizio. Inoltre, tale disposizione, nello stabilire il limite del compimento di “riti contrari al buon costume”³⁵, esclude la legittimità di qualsiasi controllo sulla dottrina e sui principi professati, oltre a evitare il rischio – mediante il mancato richiamo al concetto di ordine pubblico – di valutazioni discrezionali da parte delle pubbliche autorità in sede di applicazione della norma.

Questa lettura, tuttavia, non pare da sola sufficiente ad evidenziare compiutamente tutto il potenziale dell’art. 19. Per comprendere il significato più profondo di questa disposizione occorre, infatti, collocarla – come anticipato – in una prospettiva più vasta e cioè non slegata dall’impianto costituzionale che configura il nostro Stato come ‘sociale’ e che, in particolare, individua nel principio personalistico il centro del sistema.

E’ necessario, dunque, anzitutto richiamare l’art. 3, comma 2 della Costituzione. Norma che, come noto, segna il passaggio da una visione

³³ Al riguardo, si veda *ex multis* **G. CATALANO**, *Il diritto di libertà religiosa*, cit., p. 67 ss.; **P. BELLINI**, *Nuova problematica della libertà religiosa individuale nella società pluralistica*, in **AA. VV.**, *Individuo, gruppi e confessioni religiose nello Stato democratico*, Atti del Convegno nazionale di diritto ecclesiastico, Siena, 30 novembre – 2 dicembre 1972, Giuffrè, Milano, 1973, p. 1095 ss.; **F. FINOCCHIARO**, art. 19, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli – Società Editrice Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, p. 238 ss.; **P. DI MARZIO**, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa*, Jovene, Napoli, 2000, p. 93 ss.; e **M. RICCA**, *Commento all’art. 19*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet, Torino, 2006, vol. I, p. 18 ss.

³⁴ Per una disamina di tali facoltà (professare la propria fede religiosa in forma individuale o associata; esercitare in pubblico o in privato il culto; fare opera di proselitismo), si veda da ultimo **P. LILLO**, *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 119 ss.

³⁵ Sul significato dell’espressione “riti contrari al buon costume” si veda **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Zanichelli, Bologna, 9^a ed., pp. 204-206; **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, Il Mulino, 1996, 2^a ed., pp. 169-170; **G. DALLA TORRE**, *Il fattore religioso nella Costituzione*, cit., p. 73; e **R. BOTTA**, *Sentimento religioso e costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1990, p. 121 ss.; e **A.G. CHIZZONITI**, *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, cit., p. 35 ss.



garantista dei diritti di libertà, individuali e collettivi ad una “concezione interventista dello Stato”³⁶, in forza della quale quest’ultimo agisce in termini positivi per agevolare e favorire l’esercizio di tali diritti. Tale impegno, riferito alla libertà religiosa, determina conseguenze estremamente significative. Esso implica, infatti, che le azioni delle autorità civili riguardanti il fenomeno religioso si attuino non solo mediante divieti, ma anche con provvedimenti finalizzati a soddisfare i bisogni religiosi di ciascuno, attraverso l’apprestamento dei mezzi a ciò necessari e nel rispetto del pluralismo confessionale che caratterizza il nostro ordinamento.

Ne consegue, dunque, che tali interventi appaiono pienamente legittimi, sia perché diretti a garantire in via effettiva l’eguale libertà dei singoli³⁷, sia in quanto finalizzati ad assicurare la tutela del diritto di libertà religiosa quale ‘specificazione’ della più ampia categoria dei diritti inviolabili dell’uomo indicata dall’art. 2 della nostra Carta fondamentale³⁸.

Letto all’interno di tale più ampia prospettiva, l’art. 19 della Costituzione assume, dunque, una sorta di valore aggiunto. Tale disposizione, oltre a riconoscere il diritto soggettivo di libertà religiosa nei

³⁶ Così, **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 204. Al riguardo, si veda **F. FINOCCHIARO**, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Giuffrè, Milano, 1958; e **F. MODUGNO**, voce *Principi generali dell’ordinamento*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1991, vol. XXIV, p. 20, il quale rileva come tale disposizione abbia valore programmatico e sia rivolta a “realizzare la libertà e l’uguaglianza di fatto dei cittadini”.

³⁷ Di qui, dunque, anche la concessione alle confessioni religiose di “un eguale apprestamento di mezzi, affinché esse possano svolgere compiutamente la loro funzione” (**A. RAVA**, *Verifica dei problemi residui e dei problemi nuovi in tema di libertà religiosa*, in *Individuo, gruppi e confessioni religiose nello Stato democratico*, cit., p. 24). Su questi temi, cfr. **J. PASQUALI CERIOLI**, *L’indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, cit., p. 13, il quale rileva come l’intervento dello Stato in favore delle confessioni religiose debba avvenire in modo da ridurre ad unità, quanto più possibile, il “binomio uguaglianza-libertà”. Al riguardo, si veda **G. CASUSCELLI**, voce *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1999, vol. XV, p. 442, secondo cui, nel contesto della lettura sistematica della Carta costituzionale, “obiettivo del legislatore e dell’interprete” deve essere quello di assicurare “il più alto livello di libertà compatibile con il maggior grado di uguaglianza possibile in un dato momento storico per un caso determinato”.

³⁸ **V. TOZZI**, *Religiosità umana, fenomeno collettivo e Costituzione italiana*, in *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, cit., p. 18. Per ulteriori approfondimenti su questo tema, si rinvia per tutti a **P. BELLINI**, *Diritti inviolabili dell’uomo e formazioni sociali religiose. Contributo all’interpretazione dell’art. 2 della Costituzione*, in **AA. VV.**, *Studi in onore di Pietro Agostino d’Avack*, Giuffrè, Milano, 1976, vol. I, p. 215 ss.



termini anzidetti, risulta infatti costituire il fondamento del “principio di tutela della libertà religiosa”³⁹, da intendersi cioè come impegno positivo dello Stato in favore di una adeguata protezione delle esigenze religiose della popolazione. Questo principio appare invocabile in tutti i casi in cui l’attività del legislatore o della pubblica amministrazione venga ad incidere su interessi attinenti al fenomeno religioso e, conseguentemente, esso funge – in combinato con l’art. 3, comma 2 della Costituzione – da criterio ermeneutico valido per l’intero ordinamento giuridico italiano tanto a livello di vertice quanto nelle periferie.

4 - La collaborazione tra pubblici poteri ed autorità religiose quale chiave di volta del sistema

Quanto riferito, in merito ai principi che regolano il fenomeno religioso nella nostra Carta costituzionale, trova conferma e coronamento nel dettato dell’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama. Tale norma, infatti, oltre a richiamare per quanto concerne i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica il principio della distinzione degli ordini, introduce un elemento di assoluta novità, stabilendo l’impegno delle Parti alla “reciproca collaborazione per la promozione dell’uomo e il bene del Paese”.

Alla luce di una “lettura comune virtuosa” dell’art. 7, comma 1 della Costituzione⁴⁰, la collaborazione tra autorità civili e religiose viene così elevata a vero e proprio cardine delle relazioni tra Stato italiano e Chiesa cattolica⁴¹, adottando una scelta innovativa ed, al contempo, pienamente conforme allo spirito della nostra Carta fondamentale.

³⁹ A.G. CHIZZONITI, *Multiculturalismo, libertà religiosa e norme penali*, cit., p. 34.

⁴⁰ A.G. CHIZZONITI, *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 123; ed inoltre, si veda S. BERLINGO, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, vol. VI, p. 454 ss.

⁴¹ Su questo tema, si veda A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuale della Chiesa*, in P. BELLINI – ID., *Le due sponde. Morte e resurrezione dei Concordati*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 125 ss.; inoltre, G. LO CASTRO, *Ordine temporale, ordine spirituale e promozione umana. Premesse per l’interpretazione dell’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1984, I, p. 508 ss.; e, più di recente, G. DALLA TORRE, *La “filosofia” di un Concordato*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 81 ss., il quale ha sottolineato come nell’art. 1 vengano precisati “valori e principi condivisi, cui entrambe le parti intendono improntare non solo l’applicazione, nel tempo, di quanto concordatariamente convenuto, ma anche più in generale le proprie reciproche relazioni”.



L'impegno contenuto nell'Accordo di Villa Madama, mai espresso in altro testo normativo civile⁴², risulta infatti collocarsi in una posizione di armoniosa conformità rispetto all'intero sistema di principi che caratterizza il nostro ordinamento per quanto concerne il fenomeno religioso, diventandone uno degli strumenti privilegiati di attuazione⁴³.

Tale lettura della collaborazione viene confermata da una serie di elementi. Anzitutto, essa risulta pienamente conforme al nostro modello di Stato, che – come in parte già visto – appare caratterizzato dall'impegno 'positivo' rivolto ad un'adeguata tutela e promozione della libertà religiosa, ma anche – e soprattutto – si dimostra in piena armonia con il concetto di laicità, che emerge da una lettura sistematica degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione. Un principio quest'ultimo che, come rilevato, presente nell'ordinamento italiano una accezione positiva e pluralista, nel segno di una costante attenzione per le esigenze religiose dei cittadini a prescindere dalla specifica appartenenza confessionale.

Di qui, dunque, la centralità del precetto contenuto nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama, il quale – mostrando uno degli aspetti più rilevanti della sua carica innovativa – ha il pregio di spostare l'accento

⁴² A questo proposito, si devono invece ricordare nell'ordinamento canonico le previsioni, riguardanti l'opportunità di una *sana cooperatio* tra Chiesa e comunità politica, contenute nella costituzione *Gaudium et Spes*. Dopo avere richiamato il principio cristiano della distinzione tra ordine religioso e temporale (cfr. enciclica *Immortale Dei*, 1° novembre 1885), questo documento conciliare precisa infatti come Stato e Chiesa, anche se "a titolo diverso", siano in realtà "al servizio della vocazione personale e sociale delle stesse persone umane". Posta dunque tale identità di destinatari, viene sottolineato come le autorità civili e religiose "svolgeranno questo loro servizio a vantaggio di tutti in maniera tanto più efficace" quanto più saranno in grado di coltivare una "sana collaborazione, secondo modalità adatte alle circostanze di luogo e di tempo" (n. 76).

Un impegno quest'ultimo che – *ex parte Ecclesiae* – si origina, pertanto, dalla consapevolezza che lo sforzo costantemente rivolto dalla Chiesa alla "promozione integrale dell'uomo" si intreccia necessariamente con "la trama delle istituzioni e delle forme organizzative della società civile entro la quale le persone concretamente vivono" (così, A. NICORA, *Il Concordato nella coscienza e nella prassi attuale della Chiesa*, cit., p. 148).

⁴³ In questo senso, cfr. G. DALLA TORRE, *La "filosofia" di un Concordato*, cit., pp. 88-89, il quale precisa come tale principio non possa "essere fatto coincidere con il principio pattizio", rilevando come esso, sebbene non esplicitamente formulato, sussista *in re ipsa* nel testo concordatario e sia "ricavabile dal combinato disposto di diverse norme costituzionali". Su questi temi, si veda anche P. CONSORTI, *Collaborazione e intese tra Stato e Chiesa*, in AA. VV., *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Salerno, 1990, p. 310, il quale ha sottolineato come il principio di collaborazione rappresenti "un superamento oggettivo" del principio di bilateralità; al riguardo, P. LILLO, *Concordato, accordi e intese tra lo Stato e la Chiesa cattolica*, Giuffrè, Milano, 1990.



dalla via spinosa e formale della “contrattazione”⁴⁴ a quella più distesa dell’impegno comune, risultando al contempo uno degli strumenti fondamentali per la realizzazione di una laicità realmente attuativa della tavola di valori sottesa alla nostra Costituzione.

In forza di tale lettura è, dunque, possibile intuire le potenzialità - ancora in parte inesplorate - della norma in esame, sia sotto il profilo delle materie oggetto di disciplina, sia in ordine ai soggetti coinvolti. A quest’ultimo proposito, si deve infatti rilevare come, sebbene l’art. 1 trovi senza dubbio attuazione a livello di vertice, esso appaia suscettibile di possibilità ulteriori di declinazione, dovendosi ritenere che la collaborazione - proprio per il suo valore di principio - sia senz’altro applicabile anche sul piano decentrato.

Restano però da chiarire le modalità di attuazione in concreto della collaborazione. Il nuovo testo concordatario, infatti, pur risultando senz’altro evocativo di una “negoziata aperta, sostanzialmente libera nella forma e tendenzialmente permanente”⁴⁵, non indica in realtà in modo espresso gli strumenti operativi necessari a tale scopo. Di qui, i rilievi di una parte della dottrina, che ha sottolineato come, in ordine alla concretizzazione di tale principio, la “via della negoziazione legislativa, pur proponendosi come strada privilegiata”, non possa tuttavia esaurirne i moduli attuativi⁴⁶.

Stante l’assenza nel testo concordatario di vincoli espressi circa la modalità di attuazione della collaborazione, si può dunque ritenere che essa possa realizzarsi tanto attraverso il classico sistema della sottoscrizione di formali accordi o intese, quanto attraverso la preventiva concertazione di interventi unilaterali dello Stato⁴⁷; oppure mediante la partecipazione delle autorità confessionali al procedimento amministrativo⁴⁸. Possibili declinazioni quest’ultime che, come si avrà

⁴⁴ L’espressione è di **C. CARDIA**, *Ruolo e prospettive della “legislazione contrattata” nei rapporti tra Stato e Chiese*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, cit., p. 183 ss.

⁴⁵ Si veda **R. BOTTA**, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent’anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2004, p. 127.

⁴⁶ Così **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento giuridico italiano*, cit., p. 124. Ed inoltre, **G. DALLA TORRE**, *La “filosofia” di un Concordato*, cit., p. 88, il quale ha rilevato come “la regolamentazione negoziata dei rapporti è strumento probabilmente ottimale, ma non certo unico, per realizzare forme di collaborazione”.

⁴⁷ Su questi temi, si veda **G. CIMBALO**, *L’ipotesi della “concertazione necessaria” tra le Confessioni quale fase preliminare alla definizione dei loro rapporti con lo Stato*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, cit., p. 317 ss.

⁴⁸ Al riguardo, **A.G. CHIZZONITI**, *Le certificazioni confessionali nell’ordinamento*



modo di esaminare, risultano trovare particolare applicazione anche – e soprattutto – a livello decentrato, dove tale principio viene percepito come un vincolo “duttile ed adeguato alla dimensione territorialmente ridotta nella quale si svolgono le relazioni tra società civile e religiosa”⁴⁹.

Inoltre, occorre precisare come la collaborazione, quale modalità virtuosa di lettura ed attuazione degli impegni derivanti dai principi costituzionali attinenti il fenomeno religioso, debba ritenersi necessariamente applicabile anche ai rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica, sebbene manchi nelle intese fino ad oggi concluse una previsione analoga a quella dettata dall’art. 1 dell’Accordo di Villa Madama⁵⁰.

In caso contrario, infatti, verrebbe meno l’armonia complessiva dell’impianto fin qui descritto, non tanto per un’indebita disparità di trattamento tra le confessioni, in quanto occorre appena ricordare come la collaborazione nasca per definizione dalla libera scelta delle parti⁵¹, ma piuttosto determinando un’insanabile frattura tra tale sistema di relazioni e quel modello di rapporti tra Stato e società civile, che risulta oggi alla base del nuovo assetto costituzionale italiano e che – come si avrà modo di esaminare a breve – trova il suo coronamento nel principio di sussidiarietà.

Tale lettura della collaborazione risulta, infine, ulteriormente valorizzata dallo stesso paradigma strutturale dell’Accordo del 1984. Quest’ultimo, infatti, nell’affrontare le diverse materie, privilegia di regola

giuridico italiano, cit., p. 124 ricorda come “l’attività per procedimento dell’azione amministrativa” abbia aperto “nuove strade di partecipazione democratica per i cittadini e per i rappresentanti degli interessi – anche religiosi – di questi”.

⁴⁹ Così **G. GIOVETTI**, *Il diritto ecclesiastico regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 201-202, la quale rileva come, a livello locale, “il principio di collaborazione” possa comunque ritenersi correttamente dispiegato “se dello stesso traspare la sostanza, almeno sotto forma di gradimento e accettazione da parte dell’autorità confessionale degli itinerari normativi adottati dal governo regionale”.

⁵⁰ L’impegno alla collaborazione trova, invece, spazio nelle disposizioni riguardanti temi puntuali, quali ad esempio la tutela e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso. In questo senso, si veda – ad esempio – l’art. 17 dell’Intesa valdese, l’art. 34 dell’Intesa avventista, l’art. 26 dell’Intesa pentecostale, l’art. 17 dell’Intesa ebraica, l’art. 18 dell’Intesa battista e l’art. 16 dell’Intesa luterana.

⁵¹ Su questi temi, si veda **C. CARDIA**, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso tra Stato e Chiesa cattolica*, in **AA. VV.**, *Beni culturali di interesse religioso*, a cura di G. Feliciani, Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 61-62, il quale, sia pure con riferimento al settore dei beni culturali di interesse religioso, ha rilevato che “si può essere obbligati ad avere rapporti formali anche intensi, ma non a collaborare perché per la collaborazione occorre una disposizione soggettiva più aperta, o una sintonia di finalità più piena”.



la definizione di disposizioni di 'principio' o 'programmatiche', prevedendone il completamento mediante pattuizioni successive. Si ha dunque una struttura concordataria che appare diretta a moltiplicare le occasioni, le forme ed i livelli di espressione della bilateralità e che ha indotto una parte della dottrina a definire l'Accordo del 1984 come una sorta di "Concordato quadro"⁵², adottando una formula che ben sottolinea come questo testo apra la via – anche attraverso la sua stessa articolazione formale – al fiorire di una serie di pattuizioni successive di dettaglio⁵³.

Si delinea così un modello che introduce un vero e proprio capovolgimento di prospettiva rispetto al sistema previgente e che è stato seguito, per molti aspetti, anche nella stesura delle intese concluse con le altre confessioni, con l'effetto di determinare a partire da questi anni "una sorta di negoziazione permanente"⁵⁴ tra autorità civili e religiose, tanto nelle materie previste dall'Accordo quanto in altri campi. Questa soluzione crea, infatti, i presupposti per il progressivo imporsi di un sistema complesso di fonti, che – come si avrà modo di rilevare – si è declinato nel tempo su molteplici piani e con modalità diversificate, in armonia con il dispiegarsi del percorso di valorizzazione delle autonomie locali in atto del nostro ordinamento.

⁵² In questo senso, si veda **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Dalla Questione romana al superamento dei Patti Lateranensi*, in **AA. VV.**, *Un Accordo di libertà*, a cura della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1986, p. 49; **C. MIRABELLI**, *Accordo quadro e quadro concordatario: brevi riflessioni preliminari*, in **AA. VV.**, *Vitam impendere vero, Studi in onore di Pio Ciprotti*, a cura di W. Schulz, G. Feliciani, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano, 1986; **R. ASTORRI**, *Gli accordi concordatari durante il pontificato di Giovanni Paolo II. Verso un nuovo modello?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 1999, p. 30 ss.; **ID.**, *L'Accordo del 1984 e la politica concordataria di Giovanni Paolo II*, in **AA. VV.**, *Studi in memoria di Cesare Mozzarelli*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 1461 ss.

⁵³ In altra sede si è già rilevato a questo proposito come, nell'affrontare il variegato panorama di disposizioni che costituisce l'attuale insieme delle fonti di derivazione pattizia, "il primo passo da affrontare sia la presa d'atto di un sistema dinamico, organizzato su più livelli e diversificato sotto il profilo formale". Uno stato di cose che pare determinato in parte dalla peculiarità per così dire ontologica di queste fonti, derivanti dall'incontro delle volontà di soggetti appartenenti ad ordinamenti distinti, ma anche – e soprattutto – riconducibile al particolare "paradigma strutturale" dell'Accordo di Villa Madama e delle intese con le confessioni acattoliche (**I. BOLGIANI**, *Nuove dinamiche di relazione tra Stato e Chiesa cattolica. Le fonti pattizie nel quadro dell'evoluzione ordinamentale civile e canonica*, in **CESEN** – *La Chiesa cattolica in Italia. Normativa pattizia*, a cura di Ead., Giuffrè, Milano, 2009, p. 1).

⁵⁴ Così **R. BOTTA**, *Dalla riforma del Concordato alla Costituzione europea: vent'anni di trasformazioni delle fonti del diritto ecclesiastico in Italia*, cit., p. 98.



5 - L'apporto offerto dal principio di sussidiarietà

La tutela delle esigenze religiose della popolazione ha evidenti e significative ricadute anche nell'ambito amministrativo e cioè in quello che è stato definito come "il quotidiano del diritto ecclesiastico"⁵⁵. Un settore in cui tali interessi, oltre a rispecchiare le problematiche del crescente pluralismo sociale, devono oggi misurarsi con le novità introdotte dalle avvenute modifiche costituzionali.

A questo proposito, si può infatti ricordare come, tra i profili più significativi determinati dalla riforma del Titolo V, siano senz'altro da annoverare le nuove disposizioni concernenti la ripartizione delle funzioni amministrative tra Stato, Regione ed altri enti locali (art. 118). Esse, come noto, portando a compimento un disegno iniziato a livello legislativo ordinario già nella seconda metà degli anni Novanta⁵⁶, individuano nel Comune, e cioè nel livello istituzionale maggiormente decentrato, il soggetto di regola assegnatario di tali funzioni. Completano il sistema, da un lato, la possibilità di allocazione delle funzioni amministrative a livelli superiori, qualora ciò sia necessario per assicurarne "l'esercizio unitario", sulla base dei "principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza"⁵⁷ (seconda parte del comma 1); e, dall'altro, essendo venuto meno il parallelismo tra funzione legislativa ed amministrativa, apposite disposizioni circa i modi di conferimento della titolarità di quest'ultima (comma 2)⁵⁸.

Si avrà modo di affrontare in seguito gli effetti di tali riforme sulla tutela e promozione degli interessi religiosi a livello locale. In questa sede si intendono, invece, effettuare alcune osservazioni di carattere più generale circa il rinnovato ruolo assunto dal principio di sussidiarietà -

⁵⁵ **A.G. CHIZZONITI**, *Il rapporto tra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, cit., p. 104.

⁵⁶ Al riguardo, si veda **G. SORICELLI**, *Dal decentramento al federalismo a Costituzione invariata: il conferimento di funzioni e compiti nel quadro del riordino dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali alla luce del nuovo diritto*, in *Le Regioni*, 2000, p. 1029 ss.

⁵⁷ Su questi temi, in generale, si veda **E. FOLLIERI**, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 439 ss.; **P. URBANI**, *L'allocazione delle funzioni amministrative secondo il Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 459 ss.; ed, inoltre, **D. SORACE**, *La disciplina generale dell'azione amministrativa dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Prime considerazioni*, in *Le Regioni*, 2002, p. 757 ss.

⁵⁸ Al riguardo, si veda **A. CORPACI**, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 423-428.



tanto nella sua declinazione verticale quanto in quella c.d. orizzontale - con riferimento al fenomeno religioso.

Proprio partendo dalla seconda accezione della sussidiarietà - ben nota agli ecclesiastici⁵⁹ - va rilevato come l'attuale dettato dell'art. 118, comma 4 della Costituzione determini effetti significativi sul tema specifico dei rapporti tra autorità civili e religiose. Tale rinnovata disposizione, nel prevedere che "Stato, Regioni, Città Metropolitane, Province e Comuni favoriscano l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di *attività di interesse generale* [il corsivo è mio], sulla base del principio di sussidiarietà", non può infatti che essere rivolta anche alle confessioni religiose, sia pure con alcune doverose precisazioni.

La difficoltà applicativa di tale disposizione consiste, infatti, nell'esatta individuazione delle fattispecie in cui tale principio può venire invocato e nel valutare come esso si relazioni con la collaborazione, e cioè con il vero e proprio strumento cardine dei rapporti tra autorità civili e religiose. A questo proposito, è immediatamente evidente come i due principi in parola si originino da presupposti diversi e, secondo una parte della dottrina⁶⁰, apparentemente antitetici. La collaborazione sottintende, infatti, l'esistenza di due soggetti distinti, che agiscono - ciascuno nell'ambito della propria sfera di interessi - in maniera sinergica per il bene dell'uomo⁶¹. Il principio di sussidiarietà si fonda, invece, per

⁵⁹ Al riguardo si rinvia, senza pretesa di completezza, ad **AA. VV.**, *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, a cura di M. Parisi, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003; **AA. VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con gli enti confessionali*, a cura di G. Cimbalò, J.I.A. Pérez, Giappichelli, Torino, 2005: in particolare, *ivi*, **A. POGGI**, I "soggetti" della sussidiarietà orizzontale, p. 135 ss.; e **N. COLAIANNI**, *La sussidiarietà tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose*, p. 333 ss. Sul tema, di recente **M.C. IVALDI**, *Sussidiarietà, diritto e fattore religioso*, in **AA. VV.**, *Casa Borgo Stato, Intorno alla sussidiarietà*, a cura di Ead., M. Sirimarco, Edizioni Nuova Cultura, Roma, 2011, p. 261 ss. Per un'analisi del concetto di sussidiarietà, con riferimento al magistero della Chiesa, si veda per tutti **G. FELICIANI**, *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, 1994, p. 19 ss.; **ID.**, voce *Sussidiarietà*, in **AA. VV.**, *Dizionario della dottrina sociale della Chiesa*, Vita e Pensiero, Milano, 2004, p. 87 ss.; ed ancora, **ID.**, *Il principio di sussidiarietà nella dottrina sociale della Chiesa*, in *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 307 ss.

⁶⁰ In questo senso, si veda in particolare **N. COLAIANNI**, *La sussidiarietà tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose*, cit., p. 346 ss.

⁶¹ Si è già detto come la collaborazione possa venire definita quale modalità virtuosa di lettura ed attuazione dei principi costituzionali attinenti al fenomeno religioso. Essa



definizione su una visione “integrata” del contesto sociale⁶², cosicché le autorità confessionali, di volta in volta interessate, risultano porsi in una prospettiva non dialettica rispetto a quelle civili⁶³.

Tale stato di cose, che sembrerebbe scoraggiare ogni possibile accostamento tra i principi suddetti, acquista tuttavia un diverso spessore se guardato da una prospettiva differente e cioè alla luce della considerazione che - per l’applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale - occorre che i soggetti coinvolti svolgano un’attività “di interesse generale” (art. 118, comma 4). Una condizione che, applicata alle confessioni religiose, induce pertanto a ritenere sussumibili in tali fattispecie le attività diverse da quelle di religione o di culto, laddove esse vengano svolte senza scopo di lucro.

Di qui, la possibilità per le confessioni religiose di farsi portavoce, in questi casi, di interessi che trascendono l’appartenenza confessionale specifica. Un’opportunità che appare, del resto, ulteriormente inverata da quel generale percorso di valorizzazione delle autonomie e dei c.d. gruppi di interesse locali che caratterizza oggi il nostro ordinamento. E’ dunque nell’ambito sociale, complice l’attuale percorso rivolto alla realizzazione di una cittadinanza c.d. partecipativa, che l’applicazione del principio di

appare, pertanto, il luogo di potenziamento dell’intervento dello Stato sociale a favore dell’individuo, attraverso il ricorso all’azione positiva delle strutture confessionali. Di qui, la centralità del ruolo svolto dal principio in esame nelle relazioni tra autorità civili e religiose, quale garanzia di un impegno reciproco per la realizzazione di obiettivi condivisi.

⁶² P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di stato di democrazia pluralistica*, in AA. VV., *Studi sulla riforma costituzionale*, a cura di A. Cervati, S.P. Panunzio, Id., Giappichelli, Torino, 2001, p. 221 ss.

⁶³ In questo senso, si può affermare come la sussidiarietà orizzontale, affiancandosi alla ripartizione delle competenze, ne lasci intatte le titolarità, attribuendone l’esercizio a soggetti diversi dai pubblici poteri. Ne consegue che, secondo una parte della dottrina, l’applicazione di tale principio ha l’effetto di individuare nei rapporti tra autorità civili e religiose “nuovi settori di integrazione, pur formalmente nella titolarità esclusiva dello Stato o del pubblico, ma suscettibili di assegnazione concreta al privato” (N. COLAIANNI, *La sussidiarietà tra pubblici poteri e formazioni sociali religiose*, cit., p. 346). *Contra*, espressamente, A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni di carattere locale*, in *Ephemerides Iuris Canonici*, 2010, p. 333 ss., il quale interpreta questo principio in senso ancora più ampio ed afferma come la funzione pubblica sia ormai “svincolata da una qualifica soggettiva, divenendo di rilevanza pubblica non solo ciò che promana da un soggetto pubblico *strictu sensu*, ma anche quanto concorre al bene della società” (p. 357). In caso contrario - afferma l’A. - la sussidiarietà “non è più principio attivo e dinamico costruttivo, ma mera supplenza da parte di un altro soggetto (privato) a funzioni che spetterebbero in principio allo Stato, e che questi non esercita per mera convenienza economica” (*ibidem*, nota 47).



sussidiarietà trova, per così dire, il suo punto di contatto con quello di collaborazione.

Basti citare, in questo senso, la copiosa produzione normativa regionale in tema di oratori⁶⁴ e la correlata definizione, negli ultimi anni, tanto di intese tra Regioni e rispettive Conferenze episcopali, quanto di accordi quadro tra Comuni e Diocesi per la definizione di specifiche convenzioni con le parrocchie⁶⁵. Fonti che appaiono espressioni di una particolare applicazione del principio di collaborazione 'prestato' alle esigenze attuative concrete della sussidiarietà "orizzontale".

Se da un lato, infatti, la valorizzazione del ruolo degli oratori risponde all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, dall'altro, tale condizione può trovare modalità più efficaci di sviluppo e diffusione proprio grazie alla scelta di un impegno definito dalle parti per la realizzazione di un obiettivo comune. In questo senso, dunque, il principio di collaborazione si dimostra, ancora una volta, 'strumento' fondamentale nelle relazioni tra autorità civili e religiose, risultando il mezzo più efficace per una più incisiva declinazione delle stesse potenzialità attuative della sussidiarietà orizzontale.

Ciò rilevato, resta infine da considerare - sia pure sinteticamente - l'altro, non meno significativo, piano di declinazione del principio di sussidiarietà. Si è già detto in apertura come il nuovo impianto costituzionale individui nel Comune il soggetto primario per l'esercizio delle funzioni amministrative, salvo la possibilità di allocazione delle stesse a livelli superiori, nei termini specificati al primo comma dell'art. 118 della Costituzione. Si è dunque di fronte ad un riparto di attribuzioni, che spostando il 'cardine' dell'azione amministrativa dal centro alle periferie, non può che determinare inevitabili ricadute anche nell'ambito delle materie attinenti al fenomeno religioso.

La sussidiarietà verticale, infatti, riducendo le distanze tra cittadino e pubblica amministrazione, dovrebbe assicurare - secondo la tradizionale lettura di tale principio⁶⁶ - una maggiore consapevolezza ed attenzione, da

⁶⁴ Si veda *infra* Capitolo III.

⁶⁵ Si veda *infra* Capitolo IV.

⁶⁶ Su questi temi, in generale, si veda T. GROPPi, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in AA. VV., *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, a cura di L. Ammannati, M.A. Cabiddu, P. De Carli, Giuffrè, Milano, 2001, p. 31 ss., che rileva come, nel nostro ordinamento, si sia ormai imposto il concetto che la "valorizzazione delle autonomie territoriali" sia direttamente connessa al "pluralismo sociale che connota lo stato democratico contemporaneo" e rappresenti la "volontà di privilegiare, nella distribuzione delle funzioni, i livelli di governo più vicini ai cittadini, di cui è principale manifestazione il principio di



parte dei pubblici poteri, rispetto alle esigenze spirituali delle comunità rappresentate e, conseguentemente, favorire un'attività amministrativa che sia funzionale ad una concreta garanzia di tutela del diritto di libertà religiosa.

Quest'ultimo obiettivo, nonostante gli sforzi attuati negli ultimi anni, risulta tuttavia ancora lontano dall'essere completamente raggiunto. Le amministrazioni locali, infatti, si trovano oggi a fronteggiare sfide sempre più importanti sul tema dell'integrazione e delle pari opportunità, tanto per la nuova composizione del tessuto sociale che caratterizza il nostro ordinamento, quanto per l'accresciuto rilievo del ruolo di questi stessi organismi nelle *policy* relative al tema religioso⁶⁷.

Ciò - come è stato rilevato⁶⁸- implica evidentemente un accrescimento della discrezionalità delle amministrazioni comunali che, se non correttamente esercitata, può andare a detrimento del diritto di libertà religiosa. E non solo. Secondo una parte della dottrina, spesso ai "problemi di gestione della politica ecclesiastica" vanno ad affiancarsi quelli derivanti dalla "scarsa conoscenza degli strumenti normativi utili per l'approccio alle questioni che coinvolgono gli interessi religiosi"⁶⁹. Uno stato di cose che appare dunque in grado di generare conseguenze significative anche sulla c.d. geografia della laicità, laddove le pubbliche amministrazioni dovrebbero per contro sviluppare una maggiore "autocoscienza" in ordine alle rinnovate responsabilità loro derivanti dalle avvenute riforme⁷⁰.

sussidiarietà".

⁶⁷ In questo senso, cfr. **R. MAZZOLA**, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2010, p. 12 ss., sia pure con particolare riferimento alle accresciute competenze amministrative dei Comuni in materia di migranti e alle ordinanze sindacali in tema di sicurezza pubblica. A questo proposito, precisa l'A., le amministrazioni locali, molto più che in passato, si trovano oggi "a dovere fare fronte a sfide importanti sul piano della coesione sociale e dell'integrazione". Esse decidono, infatti, "se ed in che misura elargire finanziamenti alle confessioni religiose affinché possano perseguire i propri obiettivi di culto; (...) se tollerare o imporre le esposizioni di simboli religiosi in luoghi ove si esercita una pubblica funzione; (...) se limitare, in pubblico, l'uso di determinati abbigliamenti ed oggetti religiosamente orientati".

⁶⁸ *Ivi*, p. 15.

⁶⁹ **A.G. CHIZZONITI**, *Il rapporto tra istituzioni civili e soggetti religiosi collettivi a livello amministrativo; interventismo, sussidiarietà e rapporti con le autonomie*, cit., p. 112.

⁷⁰ In questo senso, cfr. **V. TONDI DELLA MURA**, *Sussidiarietà ed enti locali: le ragioni di un percorso innovativo*, consultabile sul sito www.federalismi.it, ottobre 2007, p. 4 ss., secondo cui può ravvisarsi nelle recenti leggi di riforma una sorta di "valore aggiunto",



Detto in altri termini. Non sempre gli enti locali, con riferimento al fenomeno religioso, sono in grado di garantire adeguatamente gli interessi primari riconducibili al diritto fondamentale di libertà di cui all'art. 19 della Costituzione, tradendo così i principi di buon andamento ed imparzialità che dovrebbero guidare l'azione amministrativa, ma prima ancora quello supremo di laicità dello Stato. Ed è in questo senso, dunque, che si può arrivare ad affermare come – anche in queste dinamiche – il già esaminato “principio di tutela della libertà religiosa” venga senz'altro a giocare un ruolo determinante, quale criterio guida per l'attività dell'amministrazione in ordine al fenomeno religioso e parametro di valutazione della legittimità dei singoli provvedimenti adottati, prima ancora della specifica normativa caso per caso coinvolta.

Anche in queste ipotesi, tuttavia, va da sé ricordare come la scelta di avviare percorsi in grado di strutturare in termini più dialogati, i rapporti tra autorità civili e destinatari dell'attività amministrativa, non possa che apparire, ancora una volta, una sorta di vero e proprio 'grimaldello', utile a favorire nella gestione degli interessi religiosi una politica fattiva e rispettosa dei principi costituzionali, che possa 'aprire' ad una giusta attenzione per tutte le esigenze in gioco, in piena armonia con il modello sociale e pluralista che caratterizza il nostro ordinamento⁷¹.

The protection of the religious needs

Abstract

consistente nel “traguardo culturale conseguito”. L'espreso riconoscimento del principio di sussidiarietà – precisa l'A. – “non vale infatti solo in sé”, bensì anche “per quanto rappresenta”, sancendo “la valenza costituzionale delle ragioni prima inutilmente invocate a sostegno di un'effettiva affermazione dell'art. 2 della Costituzione”.

⁷¹ Più in generale, sui rapporti tra autorità, sussidiarietà e democrazia si veda **L. ANTONINI**, *Sussidiarietà, libertà e democrazia*, consultabile sul sito www.federalismi.it, agosto 2003, p. 1 ss., il quale sottolinea come il principio di sussidiarietà intersechi a livello profondo “il rapporto tra autorità e libertà, fino a dimostrarsi coesistente allo sviluppo attuale della democrazia sostanziale”. Per questo motivo, afferma l'A., esso riveste un'importanza strategica “per la ricerca di un nuovo equilibrio tra democrazia, sviluppo e solidarietà”.



The study of ecclesiastical law is frequently focused on ecclesiastical and civil authorities and on their boundaries of action. In this way it is underestimated how many issues could be overcome simply by looking at the ultimate aim of these laws: the protection of the religious interests of the citizens. To offer an exact definition of those needs is undoubtedly not a simple matter. Therefore you should refer to the freedom of religion (Constitution, article 19) and to the correct declination of the complex principles guaranteeing the religious right in our Constitution.

Keywords

Religious freedom, Religious needs, Cooperation, State-Church Relations