

Natascia Marchei

Profili regionali della libertà religiosa

(doi: 10.1443/99664)

Le Regioni (ISSN 0391-7576)

Fascicolo 5, ottobre 2020

Ente di afferenza:

Università degli studi di Milano Bicocca (unibicocca)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Profili regionali della libertà religiosa

di NATASCIA MARCHEI

Sommario: 1. Premessa: la prospettazione del problema. - 2. Le riserve alla competenza esclusiva dello Stato: i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (art. 117, secondo comma, lett. c). - 3. (*segue*): La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m) - 4. Gli indefiniti contorni della competenza «regionale» sulla libertà religiosa alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di edifici di culto.

1. Premessa: la prospettazione del problema

La competenza regionale in materia di libertà religiosa è da tempo pacificamente riconosciuta dalla dottrina che fa ricorso, ormai da alcuni decenni, all'espressione «diritto ecclesiastico regionale» per definire in modo indistinto il complessivo *corpus* normativo emanato dalle Regioni che impatta a diverso titolo e in diversa misura sul diritto di libertà religiosa dei singoli e dei gruppi¹.

Nonostante l'indiscutibile presenza di numerose disposizioni di provenienza regionale che incidono sul godimento di tale diritto, la competenza della Regione sul punto non è facilmente individuabile o circoscrivibile, sia nei suoi fondamenti teorici sia nella sua portata pratica².

¹ Sul punto è d'obbligo il richiamo alla voce *Diritto ecclesiastico regionale* di G. CASUSCELLI, pubblicata nel *Digesto, Discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino 1990. Si veda altresì G. CASUSCELLI, A. RUGGERI, *Tendenze e prospettive della legislazione regionale siciliana in «materia ecclesiastica»*, in *Le Regioni* 1976, 897 ss. Si segnala l'opera collettanea R. BOTTA (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione nazionale*, Atti del Convegno di studi, Bologna 14-15 maggio 1993, Milano 1994.

² Non stupisce che nella dottrina ecclesiasticistica più datata e autorevole si rinven-
gono posizioni di estrema chiusura come quella di A.C. JEMOLO, che aveva ne-

La difficoltà è fortemente condizionata dalla tendenza, rintracciabile soprattutto nella dottrina meno recente, a interpretare la disciplina del fenomeno religioso nel nostro Paese prevalentemente in chiave di rapporti tra ordinamenti originari (lo Stato e le confessioni religiose) e, dunque, con una accezione necessariamente verticistica e centralizzata che esclude competenze di enti territoriali diversi dallo Stato³.

La questione non è certamente nuova⁴ e affonda le sue radici nel principio costituzionale di bilateralità necessaria che presiede ai rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (artt. 7, secondo comma e 8, terzo comma, Cost.)⁵.

Il principio, come è noto, ha recepito ed esteso l'opzione del legislatore fascista di regolare i rapporti con i gruppi religiosi (che nel 1929 riguardava la sola Chiesa cattolica) attraverso il ricorso (altresì) a fonti bilaterali.

Infatti, la strada dei rapporti «apicali» in Italia ha preceduto di qualche decennio l'entrata in vigore della Carta costituzionale.

Essa era stata intrapresa dallo Stato italiano già nel febbraio del 1929 con la stipulazione dei Patti Lateranensi tra Benito Mussolini e Pietro Gasparri, segretario di Stato della Santa Sede.

Lo strumento pattizio – che aveva trasformato l'Italia in Stato confessionista⁶ – era stato fortemente voluto dalla Chiesa cattolica

gato recisamente l'esistenza di una competenza regionale in materia ecclesiastica: in *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano 1962, 24 s.

³ Sul punto si veda l'ampia e circostanziata ricostruzione di tutte le tesi dottrinali di G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo all'interpretazione dell'art. 117, comma secondo, lett. c) della Costituzione*, Torino 2012, 280 ss.

⁴ Per una disamina in chiave critica del sistema delle fonti di diritto ecclesiastico si veda per tutti G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico ed attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it) luglio 2010, 9 ss.

⁵ Si veda S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico*, in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, vol. VI, Torino 1991, 465 s. Più recentemente e diffusamente G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose* cit., 112 ss. che lo definisce il principio «in ragione del quale la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (...) è doverosamente posta da leggi sul cui contenuto sia intervenuto un accordo tra le due parti».

⁶ In realtà il principio della religione cattolica come sola religione dello Stato era già contenuto nell'art. 1 dello Stato albertino, ma, nel tempo, era caduto in desuetudine a seguito delle vicende risorgimentali tanto che lo Stato e la Chiesa sentirono la necessità di riaffermarlo, dotandolo di nuova linfa, nell'art. 1 del Trattato Lateranense del 1929.

che mai aveva accettato la «legge delle Guarentigie» (1871), di impronta liberale, anche e soprattutto in ragione della sua unilateralità, che riduceva nei fatti il Pontefice al ruolo di suddito del Re d'Italia⁷.

Il Trattato Lateranense, inoltre, con la creazione dello Stato enclave Città del Vaticano, poneva fine all'annosa «questione romana» e ristabiliva dopo decenni di conflitti e tensioni tra Stato e Chiesa l'auspicata pace religiosa.

Proprio in ragione del ruolo centrale assunto dai Patti Lateranensi in questo processo di riavvicinamento, la scelta della bilateralità e della verticalità dei «rapporti» è stata confermata e avvalorata, non senza difficoltà, dall'art. 7, secondo comma, della Carta costituzionale repubblicana⁸.

Il principio, in ossequio all'eguale libertà delle confessioni religiose (art. 8, comma primo della Costituzione) è stato esteso altresì ai rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica che avrebbero dovuto, per il futuro, essere regolati «per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze» (art. 8, terzo comma, della Costituzione)⁹.

⁷ La legge delle Guarentigie, datata 1871, di poco successiva all'annessione dello Stato Pontificio allo Stato italiano a seguito della «breccia di Porta Pia», regolava le prerogative del Pontefice e della Santa Sede e i rapporti dello Stato con la Chiesa. Il Pontefice, Pio IX, rispondeva all'emanazione della legge con un'enciclica fortemente critica, la *Ubi nos* pubblicata il 15 maggio 1871, nella quale denominava lo Stato italiano che aveva deciso di regolare unilateralmente i rapporti con la Chiesa cattolica un «potere ostile».

⁸ Come è noto, il richiamo ai «Patti Lateranensi» nel testo dell'attuale art. 7 della Costituzione è stato oggetto di accese discussioni in seno all'Assemblea Costituente proprio in ragione della indubbia paternità fascista dello strumento. Non a caso uno degli argomenti portati a sostegno della necessità di citare espressamente i Patti nella Costituzione nascente era proprio quello di preservare la raggiunta pace religiosa con il mondo cattolico dopo molti anni di ostilità. Ciò a conferma dell'importanza che aveva avuto per la Chiesa cattolica la stipulazione dei Patti che avevano definitivamente risolto la «questione romana». Sul punto si rinvia alla lettura dei lavori preparatori alla Carta costituzionale in <https://www.nascitacostituzione.it/costituzione.htm>.

Si segnala che l'art. 7 secondo comma, oltre a recepire il principio di bilateralità necessaria, dota altresì i Patti Lateranensi di una particolare garanzia costituzionale.

⁹ Sul punto S. BERLINGÒ, voce *Fonti del diritto ecclesiastico* cit., 467 s. È appena il caso di precisare che l'istituto dell'intesa nasce con l'art. 8 della Costituzione ma dovrà attendere quasi 40 anni prima di essere attuato: la prima intesa approvata per legge è stata infatti stipulata tra lo Stato italiano e la Tavola valdese nel 1984. Attualmente sono 12 le intese con confessioni diverse dalla cattolica stipulate e approvate per legge.

La concreta attuazione del principio costituzionale di bilateralità necessaria, che ha preso avvio nel 1984 con la stipulazione delle prime intese con le confessioni diverse dalla cattolica, ha, nei fatti, assorbito gran parte della disciplina del fenomeno religioso in generale e della libertà religiosa in particolare, relegando in spazi sempre più ristretti la legislazione unilaterale allora in vigore.

L'istituto dell'intesa, infatti, è stato utilizzato nel tempo dalle confessioni religiose diverse dalla cattolica per rendere inoperante, nei propri confronti, la disciplina dettata dalla legge unilaterale n. 1159 del 1929 c.d. «legge sui culti ammessi» e dal relativo decreto di attuazione, di paternità fascista e di marcata impronta giurisdizionalista¹⁰.

Questa disciplina, ancora in vigore nonostante l'evidente incostituzionalità di molte disposizioni e la «potatura» operata negli anni dalla Corte costituzionale, regola attualmente i soli rapporti tra lo Stato e le confessioni ancora prive di intesa.

La centralità assunta dalla legislazione contrattata a livello apicale ha nella sostanza creato uno *status* privilegiario per le confessioni «con intesa» caratterizzato da una sorprendente uniformità di contenuti tanto da essere definito «diritto comune delle intese».

L'attuazione della bilateralità rischia, dunque, di relegare in spazi angusti la legislazione unilaterale (sia di produzione statale sia di produzione regionale) nonostante siano ormai molto numerose in dottrina le voci di coloro che sostengono l'improrogabile necessità di una legge unilaterale sulla libertà religiosa e di convinzione che abroghi la vecchia legge sui culti ammessi e garantisca a tutti – singoli e gruppi religiosi o idealmente caratterizzati – l'eguaglianza e l'eguale libertà previste dalla Carta costituzionale.

In questo contesto si inserisce l'art. 117 della Carta costituzionale, nella formulazione conseguente alla riforma, che assume, in relazione alla competenza regionale in materia di libertà religiosa, un ruolo ambivalente.

¹⁰ La legge n. 1159 del 1929 e il relativo decreto di attuazione n. 289 del 1930 sono stati emanati dal legislatore fascista al fine di regolare la condizione giuridica in Italia dei culti diversi dal cattolico, culti ritenuti «ammessi» solo se professavano principi e seguivano riti non contrari all'ordine pubblico e al buon costume. La legislazione, in ossequio al principio confessionista della religione cattolica come sola religione dello Stato, introduceva una disciplina illiberale e discriminatoria dei culti così detti «ammessi». Alcune disposizioni della normativa fascista sono state dichiarate incostituzionali negli anni cinquanta del secolo scorso in quanto limitavano illegittimamente la libertà religiosa e la libertà di riunione (Corte cost. nn. 45 del 1957 e 59 del 1958).

Per un verso, infatti, la scelta in senso «federalista» attuata dalla riforma costituzionale del 2001 amplia il novero delle competenze regionali esclusive o concorrenti anche in relazione a materie che tradizionalmente sono destinate a incidere in misura importante sulla libertà religiosa individuale e collettiva come, a titolo esemplificativo, il governo del territorio (con la questione sempre più nevralgica della realizzazione e manutenzione degli edifici di culto), la tutela del patrimonio culturale, della sanità (con la questione, tra le altre, della presenza di personale religioso nelle strutture ospedaliere), della scuola.

Per altro verso, come è noto, l'art. 117 novellato riserva alla legislazione statale esclusiva alcune materie o alcune funzioni che sono, anch'esse, destinate a incidere in modo significativo sul diritto di libertà religiosa con conseguente limite alle competenze regionali sul punto.

L'esclusione più importante riguarda evidentemente i «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» (art. 117, secondo comma, lett. c), Cost.).

La previsione rispecchia l'impostazione verticistica di cui si è detto e richiede uno sforzo interpretativo che definisca più precisamente possibile l'ambito dei «rapporti» che, lungi da essere una materia a sé stante, costituisce una definizione trasversale di difficile delimitazione.

Inoltre, è il caso di segnalare la lettera *m*) del medesimo articolo che pone una riserva sempre a favore della legislazione statale sulla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», tra i quali non si dubita sia compresa la libertà religiosa e di convinzione¹¹.

A questo punto risulta chiaro che la competenza regionale in questa materia si trova davanti a un percorso tortuoso, astretta tra un principio di bilateralità necessaria dominante che potrebbe, eventualmente, anche trovare applicazione a livello regionale (tramite la sti-

¹¹ Sul punto specifico della libertà religiosa si rinvia a D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2005, 220 ss. In generale sulla definizione di diritti civili e politici si veda S. GAMBINO, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il «nuovo» ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, 151 ss.

pula di accordi *ad hoc* tra Regioni e confessioni religiose) ed esplicite riserve esclusive a favore della legislazione centrale.

2. *Le riserve alla competenza esclusiva dello Stato: i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (art. 117, secondo comma, lett. c)*

Il primo nodo da sciogliere, al fine di delimitare i contorni della competenza regionale in materia di libertà religiosa, è interpretare il contenuto della riserva a favore della legislazione statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. c), vale a dire delimitare lo «spazio» proprio de «i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose».

È evidente che una interpretazione ampia della materia dei «rapporti» avrà come conseguenza un importante ridimensionamento, fino alla quasi vanificazione, della competenza regionale posto che, in linea teorica, la gran parte degli aspetti giuridicamente rilevanti della libertà religiosa individuale e soprattutto collettiva sono potenzialmente riconducibili alla materia dei rapporti con i gruppi religiosi esistenti sul territorio.

Negli anni successivi all'entrata in vigore della disposizione novellata la maggior parte della dottrina pubblicistica si è, infatti, adoperata al fine di ridimensionare la portata della riserva e di garantire spazi di sopravvivenza alla competenza regionale, comunque mai disconosciuta.

La strada percorsa con maggiore convinzione è stata quella di ricondurre la materia dei «rapporti» a quel principio di bilateralità necessaria accolto dagli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, della Carta costituzionale, che non a caso fanno riferimento proprio ai «rapporti» con la Chiesa cattolica il primo e con le confessioni religiose diverse dalla cattolica il secondo¹².

¹² La dottrina sull'interpretazione della portata della riserva esclusiva è molto ricca. Si segnalano, tra i primi sostenitori di un'interpretazione restrittiva: A. MANGIA, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del titolo V*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2002, 343 ss., che interpreta le disposizioni di cui agli artt. 7 e 8 cost. «alla stregua di disposizioni le quali non solo pongono il *principio pattizio*, nelle diverse manifestazioni che questo assume nei confronti della Chiesa e della altre confessioni, come principio intangibile da parte di revisioni successive, ma pongono altresì una *riserva* in capo allo stato del potere di impiegare lo strumento dell'accordo o della intesa al fine di definire i rapporti tra Stato e confessioni» (351); G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzio-*

L'identificazione tra la riserva posta dall'art. 117, secondo comma, lett. c) e il principio di bilateralità necessaria, oltre a ricondurre coerentemente a sistema i principi costituzionali in materia di disciplina delle confessioni religiose, consente di limitare la riserva esclusiva a favore della legislazione statale ai soli rapporti di natura apicale, vale a dire alla stipula di accordi (concordati o intese) tra lo Stato e le confessioni religiose.

La conclusione, largamente sostenuta dalla dottrina sia costituzionalistica sia ecclesiasticistica, si concentra sulla natura formale della fonte di regolazione del fenomeno religioso (fonte bilaterale in ossequio ai noti principi costituzionali), ma lascia aperto l'interrogativo dell'individuazione delle materie che, nell'ambito dei rapporti con le confessioni religiose, possono o, meglio, devono essere oggetto di contrattazione.

La questione è tutt'altro che nuova e nasce dell'esistenza di una nozione «pragmatica» e per certi versi tautologica delle materie così dette «miste», per la quale sarebbe materia destinata alla contrattazione qualsiasi materia che di fatto le parti ritengano di disciplinare con accordi¹³.

Tale assunto legittima un «ampliamento praticamente indefinito dell'area dei "rapporti", pattiziamente regolati e regolabili»¹⁴ anche in materie che rientrano pacificamente nell'ordine proprio dello Stato e che, per il doveroso rispetto della sua intangibile sovranità, dovrebbero essere oggetto soltanto di legislazione unilaterale.

nale, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* 2003, 3, che scrive che la riserva «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 (5). Si veda altresì l'approfondita ricostruzione di D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi* cit., 211 ss. Più recentemente Q. CAMERLENGO, *Libertà religiosa*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 229 ss. scrive: «Al legislatore regionale, dunque, non è precluso intervenire per regolare il fenomeno religioso nei suoi molteplici aspetti: ma dovrà e potrà farlo nei propri ambiti di competenza, concorrente o residuale, e nel rispetto delle regole sancite dal legislatore statale ex artt. 7 e 8 Cost.» (231). Sempre in chiave di interpretazione restrittiva della riserva si vedano altresì A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* cit., novembre 2010, 16 ss.

¹³ Così G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino 1987, 150. *Contra* G. CASUSCELLI, voce *Diritto ecclesiastico regionale* cit., 247.

¹⁴ A. LICASTRO, *Libertà religiosa* cit., 15.

Gli esempi sul punto sono numerosi ma, per restare in materia di competenza (concorrente) regionale, ci si può riferire alla realizzazione e costruzione degli edifici di culto.

La materia, tradizionalmente di competenza regionale, oggi rientra nell'ambito del «governo del territorio» e, dunque, è di competenza concorrente tra Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.). Ciononostante, in alcune intese e nell'Accordo con la Chiesa cattolica, è stato inserito l'impegno di «tenere conto delle esigenze religiose delle popolazioni, fatte presenti dalla competente autorità ecclesiastica per quanto concerne la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali», impegno che potrebbe fare ritenere la materia dell'edilizia di culto compresa nell'ambito dei «rapporti» ed escludere la competenza regionale¹⁵.

Tale interpretazione, a ben vedere, rischia di dilatare a dismisura il contenuto del principio di bilateralità con la conseguenza di sottrarre importanti spazi di competenza all'ordine proprio dello Stato e alla competenza delle Regioni¹⁶.

Ora, se è indubbio che il principio di bilateralità necessaria raggiunge lo scopo di ampliare i confini del diritto di libertà religiosa, è altrettanto indubbio che l'obiettivo è raggiunto attraverso il riconoscimento di istanze (religiosamente orientate) specifiche di una o più confessioni e non attraverso la garanzia di istanze generiche riferibili ai bisogni religiosi di tutti i credenti (quali la disponibilità di un luogo in cui esercitare il proprio culto) che devono essere regolate in via unilaterale (dallo Stato o dalle Regioni).

In questo senso, la dottrina ecclesiasticistica ha ormai da tempo concluso che «il ricorso ad una regolazione concordata si giustifica solo per gli aspetti riguardo ai quali la *specific*a libertà di una determinata confessione (...) trova difficoltà ad esplicarsi nelle forme determinative predisposte d'autorità per le *generic*he estrinsecazioni della libertà religiosa»¹⁷.

¹⁵ Art. 5.3. dell'Accordo del 1984 tra lo Stato e la Chiesa cattolica.

¹⁶ Sul punto J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano 2006.

¹⁷ Così S. BERLINGÒ, voce *Fonti* cit., 469. Si vedano anche G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, voce *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto, Discipline pubblicistiche*, Torino 1993, 531 ss. Gli Autori scrivono: «Allorché, invece, si mira ad assicurare protezione anche alla libertà religiosa positiva (non in senso generico, ma specifico), si investe la materia dei rapporti con le confessioni, ed entra in gioco il principio costituzionale di bilateralità necessaria» (532). Si veda anche P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali*

Ora, è questa interpretazione della materia dei «rapporti», riferibile agli artt. 7 e 8 della Carta costituzionale, che deve essere utilizzata altresì per riempire di contenuto la riserva contenuta nell'art. 117, secondo comma, lett. c) della Costituzione.

Resterebbe, dunque, esclusa dalla competenza regionale la disciplina del diritto di libertà religiosa dei singoli e dei gruppi nelle estrinsecazioni specificamente riferibili a una o più confessioni religiose (a mero titolo esemplificativo possiamo ricordare il riconoscimento agli effetti civili dei giorni corrispondenti a festività religiose o la rilevanza nell'ordinamento dello Stato delle regole alimentari o di polizia mortuaria proprie di una o più confessioni religiose o il riconoscimento di speciali garanzie a favore dei ministri di culto). Tale disciplina infatti, così come si evince altresì dai principi fondamentali della Carta, è riservata, anche a garanzia del carattere unitario della Repubblica¹⁸, alla contrattazione tra lo Stato e le confessioni religiose.

È esclusa, di contro, dalla riserva la disciplina relativa agli aspetti del diritto di libertà religiosa così detti generici, destinati a incidere sul godimento del diritto di libertà di tutti, singoli e gruppi.

3. (segue): *la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. m)*

Dopo aver tentato di circoscrivere l'ambito della riserva che incide direttamente sulla «materia» dei rapporti con le confessioni religiose e quindi, come si è visto, sullo specifico ambito della libertà religiosa soprattutto collettiva¹⁹, è necessario accennare altresì alla disposizione che riguarda tutti i diritti civili e sociali.

e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale* cit., febbraio 2010, «se, per assurdo, oggi si dovesse ricominciare daccapo a scrivere tutti i grandi accordi, probabilmente diverse loro previsioni cadrebbero: o perché fuori posto, almeno secondo quanto abbiamo capito dalla giurisprudenza costituzionale; oppure perché superflue, quantomeno di difficile incastro nella trama di competenze ora distribuite tra Stato-regioni-enti locali» (6).

¹⁸ Così A. LICASTRO, *Libertà religiosa* cit., che ritiene come sia affidata alla contrattazione tra Stato e confessioni «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» (17).

¹⁹ L'interpretazione della riserva rivela la natura del diritto ecclesiastico, ormai pacificamente riconosciuto come *legislatio libertatis*: così G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale* cit., 32.

L'art. 117, secondo comma, lett. *m*) della Costituzione riserva, infatti, alla legislazione statale la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale: tra questi diritti è da annoverare altresì il diritto di libertà religiosa individuale e collettivo²⁰.

Non è certo questa la sede per interpretare compiutamente il contenuto della disposizione, la cui portata, intesa anche nel più ampio contesto della riforma in senso federalista della Costituzione, impegna da tempo la dottrina costituzionalistica²¹.

La previsione, introdotta per la prima volta con la riforma del 2001, tende, come è noto, non solo a bilanciare l'esigenza di autonomia delle Regioni con quella di unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.), ma, anche e soprattutto, a rendere effettivo il principio di eguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali²².

L'esplicarsi dell'autonomia regionale, negli ambiti di propria competenza legislativa – esclusiva o concorrente – non può infatti condurre al risultato di consentire garanzie e tutele disuguali tra cittadino e cittadino in dipendenza del luogo di residenza, senza che

²⁰ D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi* cit., 220.

²¹ La dottrina a commento della riforma è smisurata. Sul punto si segnalano i numeri 2-3 e 4 de *Le Regioni* 2002. Senza nessuna pretesa di completezza a commento della *ratio* della riserva e sull'interpretazione della formula «servizi essenziali» si vedano: A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta on line* 2002, 18; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto* 2002, 345 ss.; A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, 2011; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale, in Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3/2018 (www.dirittriregionali.it).

²² Sul principio di eguaglianza in materia di livelli essenziali si veda S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale* cit.: «Nell'assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la “materia” della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, la novellata disposizione costituzionale (art. 117, II co., lettera *m*) mira ad assicurare la garanzia del principio di eguaglianza di fronte alla legge – che deve intendersi, soprattutto, come eguaglianza di fronte alla Costituzione – “su tutto il territorio nazionale”» (16). Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto* 2002, 345 ss., «tale previsione è ripresa anche dall'art. 120, secondo comma, e sta a indicare che la Costituzione vuole che il rafforzamento dell'autonomismo non pregiudichi la parità dei diritti dei cittadini, nel rispetto, prima ancora di quella unitaria, dell'esigenza universalistica ed egitaria» (349).

siano fissati i livelli, quantitativi e qualitativi²³, ritenuti essenziali per il godimento dei diritti civili e sociali.

In questo senso la dottrina ha parlato di un «diritto di cittadinanza “unitaria” e “sociale”»²⁴ che impone uniformità in tutto il territorio nazionale allo *status* di cittadino e non legittima deviazioni dal principio di eguaglianza.

Ora, è evidente che la determinazione dei livelli essenziali non costituisce una vera e propria materia da disciplinare ma è una competenza trasversale²⁵ o, per meglio dire, una funzione tesa al raggiungimento di un obiettivo egualitario che il legislatore statale può espletare in diversi modi, non facilmente determinabili a priori²⁶: tra di essi, nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regione (quale, ad esempio la materia del governo del territorio e dell'edilizia di culto), si può annoverare la determinazione dei prin-

²³ Sottolinea anche l'aspetto qualitativo M. LUCIANI, *I diritti costituzionali* cit. 352. L'Autore ritiene che lo stato dovrebbe stabilire non solo il quanto ma anche il come (almeno nei principi fondamentali).

²⁴ S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, autonomia regionale e unità nazionale* cit.: «È soprattutto rispetto a tale possibile (ma, come sappiamo, reale) disegualianza che costituisce garanzia del diritto di cittadinanza “unitaria” e “sociale” la nuova disposizione di cui alla lettera m) dell'art. 117, II co., Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai “principi fondamentali” riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle regioni» (17).

²⁵ «non si tratta di una «materia» in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la Legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (Corte cost. 282 del 2002). Così R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai «livelli essenziali delle prestazioni...»*, in *Quaderni costituzionali* 2003, 629. Su questo aspetto, in relazione al diritto di libertà religiosa, si veda D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi* cit., 222.

²⁶ «Di qui, per un verso, l'esigenza di orientare prescrittivamente la normazione regionale, senza di che la disciplina statale sui «livelli» sarebbe praticamente svuotata di effetti, e, per un altro, quella di riconoscere alle Regioni uno spazio adeguato per la ricerca di soluzioni originali, con le quali esprimere al meglio, alle condizioni storicamente date, la loro autonomia. I “livelli essenziali”, per poter esser concretamente raggiunti da tutte le Regioni, non possono costituire un ostacolo alto nella corsa che le Regioni stesse sono chiamate a fare in vista della meta della soddisfazione dei diritti. È però evidente che, ponendosi l'ostacolo stesso troppo in basso, i diritti non riuscirebbero ad essere appagati come si conviene»: A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta on line* 2002, 18.

cipi fondamentali della materia, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.²⁷.

4. *Gli indefiniti contorni della competenza «regionale» sulla libertà religiosa alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di edifici di culto*

Dopo la disamina delle riserve alla competenza dello Stato è possibile tirare le fila sui confini della competenza residuale delle Regioni in materia di libertà religiosa che è destinata ad incidere sulla disciplina, attuazione e implementazione di un diritto già pacificamente riconosciuto a tutti dalla Costituzione (art. 19 Cost.)²⁸.

La competenza regionale, come è ovvio, non può estendersi al riconoscimento del diritto in sé per sé, che avviene sempre per il tramite di una legge dello Stato, ma attiene solo alle modalità del suo concreto godimento sul territorio regionale.

²⁷ Sulla difficoltà teorica di definire e su quella concreta di fissare i livelli essenziali si veda A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *www.giurcost.org* 2011, «Ed allora è di tutta evidenza che il confine tra i “livelli essenziali”, la cui posizione è rimessa alle leggi dello Stato, e i livelli “non essenziali” non può stabilirsi una volta per tutte, con criteri di formale fattura, richiedendo piuttosto di essere rimesso a punto caso per caso, per le esigenze della pratica giuridica, a mezzo di una complessiva considerazione del sistema dei valori, per il modo con cui si assesta per ciascun campo materiale di esperienza e per uno stesso campo nel tempo».

²⁸ Sul riconoscimento dei diritti che deve avvenire sempre a opera di una fonte statale idonea a coprire l'intero territorio della Repubblica si vedano: P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2005, 27: «Altro e del tutto diverso discorso riguarda il ruolo delle Regioni, in virtù della consistenza dei loro poteri legislativi ed amministrativi (oggi certamente più ampi che non in passato) sul terreno dell'implementazione dei diritti fondamentali fissati dalla Carta costituzionale» (28-29); A. RUGGERI, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento cit.*, per il quale «questo discorso porta naturalmente a distinguere – come già si avvertiva all'inizio di questa riflessione – tra il riconoscimento e la tutela (anche normativa) dei diritti. L'uno non può che venire da una fonte (costituzionale per antonomasia) idonea, per capacità di escursione di raggio e profondità di effetti, a coprire senza distinzione alcuna l'intero territorio della Repubblica: dunque, solo la Costituzione o altre Carte, esse pure dotate di generale valenza, possono darne la prima, essenziale, necessaria disciplina. L'altra, invece, in quanto volta a specificare-attuare la disciplina in parola può venire anche da altre fonti (per ciò che qui interessa, dagli statuti); ed è proprio grazie a quest'ultima che si fa e rinnova l'identità, si fa cioè l'autonomia, nella cornice insuperabile dell'unità».

Sulla base di tali premesse, si potrebbe ipotizzare che, escluso l'ambito dei «rapporti» con le confessioni religiose, intesi come riconoscimento di istanze specifiche di un gruppo religioso, destinate ad ampliare gli spazi di libertà di quel gruppo e dei suoi aderenti necessariamente in tutto il territorio nazionale, resta alla competenza regionale la disciplina degli interessi religiosi privi della suddetta specificità confessionale e destinati a incidere sulla comunità locale – anche ma non solo – in materie di competenza esclusiva o concorrente della Regione.

È fatta salva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni garantite che, come si è visto, resta di competenza del legislatore statale.

Sul punto è opportuno considerare la *ratio*, ben evidenziata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, di assegnare alle Regioni il ruolo di ente esponentiale degli interessi della comunità locale rappresentata anche eventualmente «al di là delle finalità in relazione alle quali le Regioni possono svolgere le proprie competenze legislative e amministrative nelle materie loro attribuite»²⁹.

La *ratio*, sorretta dal principio di sussidiarietà che anima la novella costituzionale, legittima altresì interventi di collaborazione tra Regione e confessioni religiose che, senza incarnare direttamente il principio costituzionale di bilateralità necessaria, realizzano quella «leale collaborazione» che è alla base dei rapporti tra Stato e gruppi religiosi³⁰.

La leale collaborazione si può esplicitare e si è esplicitata facendo ricorso a soluzioni diverse, più o meno formali, e ha dato vita a una pluralità di accordi, protocolli, intese ecc. tra Regioni e soggetti religiosi soprattutto nella materia della sanità (assistenza spirituale nelle strutture sanitarie regionali), in quella della tutela dei beni culturali

²⁹ Tra le molte si veda Corte cost. 27 maggio 1993, n. 251 in *Le Regioni* 1994, 496 ss. con nota di G. PASTORI, *Limiti di competenza delle Regioni e interessi della comunità regionale*. Il riferimento al ruolo di ente esponentiale è individuato nell'art. 5 della Costituzione.

³⁰ Si veda l'art. 1 dell'Accordo del 1984 con la Chiesa cattolica: La Repubblica italiana e la Santa Sede riaffermano che lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani, impegnandosi al pieno rispetto di tale principio nei loro rapporti ed alla reciproca collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese. Sul punto: A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà: contenuti e precedenti delle convenzioni a carattere locale tra Chiesa e Istituzioni pubbliche*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* cit., 2010.

di interesse religioso e, di recente, altresì nella valorizzazione della funzione socio-educativa degli oratori³¹.

Queste conclusioni sull'ambito della competenza della Regione in materia di libertà religiosa possono essere valutate attraverso l'esame dell'intreccio di competenze in materia di realizzazione di edifici destinati al culto pubblico, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul punto, recente e meno recente.

L'edilizia di culto costituisce infatti un esempio chiarissimo di questo intreccio in cui la *ratio* di perseguire un armonioso e disciplinato sviluppo urbano attraverso il governo del territorio e quella di garantire a tutti l'esercizio del proprio culto si intersecano in maniera inestricabile.

Godere della disponibilità di un luogo in cui esercitare il culto e svolgere riti religiosi è, infatti, pacificamente riconducibile al diritto di libertà religiosa, riconosciuto e garantito a tutti dall'art. 19 della Carta costituzionale.

L'assunto è tutt'altro che nuovo: la Corte costituzionale lo ha affermato già negli anni cinquanta del secolo scorso quando ha sostenuto che la formula dell'art. 19

non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori³².

L'apertura di un luogo di culto, dunque, costituisce forma e condizione essenziale dell'esercizio del culto e incide notevolmente sul diritto di libertà religiosa di singoli e gruppi.

In tempi più recenti la Corte ha ribadito questa conclusione e, proprio facendo ricorso all'art. 19 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 8, comma primo, della stessa, ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune leggi regionali che riservavano alle sole «confessioni con intesa» – con esclusione di tutte le altre – l'accesso ai contributi economici e l'assegnazione delle aree edificabili previsti per la realizzazione di nuovi luoghi di culto³³.

³¹ Per una disamina si veda A. BETTETINI, *Tra autonomia e sussidiarietà* cit., 15 ss.

³² Corte cost., 24 novembre 1958 n. 59.

³³ Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195, e Corte cost., 16 luglio 2002, n. 346, rispettivamente in relazione alla legge n. 1 del 1988 della Regione Abruzzo e alla legge n. 20 del 1992 della Regione Lombardia.

La Corte ha ribadito che è

diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte in via generale dalla disciplina comune dettata dallo Stato perché ciascuno possa in concreto più agevolmente esercitare il culto della propria fede religiosa.

E ha ancora affermato che rispetto allo scopo di

assicurare edifici aperti al culto pubblico mediante l'assegnazione delle aree necessarie e delle relative agevolazioni, la posizione delle confessioni religiose va presa in considerazione in quanto preordinata alla soddisfazione dei bisogni religiosi dei cittadini, e cioè in funzione di un effettivo godimento del diritto di libertà religiosa, che comprende l'esercizio pubblico del culto professato come esplicitamente sancito dall'art. 19 della Costituzione³⁴.

La piena riconduzione della materia dell'edilizia di culto nell'alveo del diritto di libertà religiosa, della quale costituisce un'estrinsecazione, non impedisce alla stessa di essere annoverata tra le materie di competenza regionale concorrente. Essa, infatti, è pacificamente riconducibile al «governo del territorio» che l'art. 117 novellato inserisce, appunto, tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni³⁵.

È appena il caso di precisare che anche prima della novella la disciplina dell'edilizia di culto apparteneva alla competenza regionale cui era riservata la materia dell'«urbanistica».

Le Regioni, dunque, nell'ambito della loro ampia competenza sul governo del territorio sono chiamate a dare concreta attuazione e implementazione a un diritto, quello alla disponibilità di un luogo in cui esercitare il culto, riconosciuto e garantito a tutti dalla Carta costituzionale.

Si è detto che si tratta di una competenza concorrente tra Stato e Regione: si apre così la questione del riparto di competenze tra l'uno e l'altra che è stato di recente oggetto di interventi della Corte costituzionale.

Certamente resta nella competenza dello Stato, come per ogni materia di legislazione concorrente, la determinazione dei principi essenziali (art. 117 Cost.).

³⁴ Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195.

³⁵ Sulla riconducibilità dell'edilizia e dell'urbanistica al «governo del territorio» si è pronunciata più volte la Corte costituzionale: si veda tra le molte Corte cost., sent. 28 giugno 2004, n. 196, che richiama la precedente giurisprudenza.

Sul punto, peraltro, si registra un vuoto normativo: lo Stato non è mai intervenuto a definire i principi della materia, da sempre lasciata *in toto* alla legislazione regionale.

L'unico intervento che potrebbe essere ritenuto tale è la qualificazione, risalente agli anni settanta del secolo scorso, degli edifici destinati al culto pubblico come opere di urbanizzazione secondaria, insieme alle scuole, gli ospedali, i mercati, i centri sportivi ecc.³⁶.

La qualifica conferma la funzione sociale degli edifici stessi, chiamati a rispondere a un bisogno di tutti i credenti e, come tale, meritevole di particolare tutela da parte dell'ordinamento, in ossequio al principio supremo di laicità «positiva» che favorisce interventi a favore della libertà religiosa³⁷.

Questa tutela si sostanzia nell'assegnazione alle confessioni religiose di aree edificabili *ad hoc* e di contributi economici pubblici³⁸ destinati alla realizzazione di edifici destinati al culto pubblico.

Dunque, una volta che la Carta costituzionale ha garantito a tutti l'esercizio del culto, in cui è compresa la disponibilità di un luogo a ciò adibito, e che la legge dello Stato ha riconosciuto che questi luoghi rivestono una funzione sociale inserendoli nel novero delle opere di urbanizzazione secondaria, resta da individuare e disciplinare nel dettaglio i criteri che gli enti locali devono seguire nella distribuzione di spazi e risorse economiche.

Più precisamente le questioni da regolare sono due: la prima, di ordine soggettivo, riguarda l'identificazione dei soggetti che possono presentare istanza per partecipare a quella distribuzione, la seconda, di ordine oggettivo, riguarda la previsione dei criteri con i quali procedere alla distribuzione vera e propria.

Come è evidente, entrambe le questioni sono di importanza nevralgica e incidono direttamente sull'effettivo godimento del diritto

³⁶ Così l'art. 4 della l. n. 847 del 1964, come modificato dall'art. 44 della l. n. 865 del 1971, e art. 16.8 d.P.R. n. 380 del 2001.

³⁷ Il principio supremo di laicità «positiva» è stato coniato da Corte cost. n. 203 del 1989 che ha precisato come lo stesso non implichi indifferenza nei confronti delle confessioni religiose ma anzi consenta interventi positivi a favore della libertà religiosa in un regime di pluralismo confessionale e culturale.

³⁸ Sui contributi economici si richiama l'art. 12 l. n. 10 del 1977 (abrogato dal d.P.R. n. 380 del 2001) che destinava obbligatoriamente i proventi realizzati dai comuni con i contributi per il rilascio dei permessi a costruire alla costruzione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria (e, dunque, anche degli edifici di culto); l'art. 16 d.P.R. n. 380 del 2001 prevede soltanto che la quota relativa agli oneri di urbanizzazione sia corrisposta al comune all'atto del rilascio del permesso di costruire, ma l'utilizzo dei proventi è ora disciplinato dalla normativa regionale.

di libertà religiosa dei singoli e dei gruppi religiosi che esistono sul territorio.

Escludere alcuni gruppi religiosi dalla ripartizione delle aree e/o delle somme disponibili vuole dire rendere estremamente difficile (se non impossibile) a questi stessi e ai loro fedeli l'esercizio del culto.

Non a caso, infatti, la Corte costituzionale, come si è visto, ha dichiarato l'incostituzionalità di quelle leggi regionali che riservavano l'accesso alle une e alle altre alle sole religioni con intesa per contrasto con il diritto di libertà religiosa e con l'eguale libertà delle confessioni, baluardo del pluralismo confessionale e della laicità positiva dello Stato italiano³⁹.

Più recentemente, peraltro, la questione si è posta proprio in relazione al riparto di competenze tra Stato e Regioni e, quindi, in riferimento soprattutto all'art. 117 Cost.

È infatti decisivo individuare lo spartiacque tra competenza dello Stato e competenza della Regione in relazione alla determinazione dei criteri soggettivi e oggettivi che dovrebbero orientare l'operato degli enti locali.

Fino a ora, in assenza di una legge dello Stato che fissasse i principi essenziali della materia e/o i livelli essenziali delle prestazioni inerenti il diritto di libertà religiosa in materia, le Regioni hanno provveduto liberamente a individuare i criteri di accesso alle aree e alle risorse e lo hanno fatto con il ricorso a soluzioni sostanzialmente diverse le une dalle altre.

Importanti divergenze si notano soprattutto sul piano dell'individuazione dei soggetti: accanto al criterio della stipulazione dell'intesa, accolto da più di una Regione, e già dichiarato incostituzionale, si sono affiancati quello della diffusione, consistenza, organizzazione, presenza della confessione o, ancora quello quantomeno fumoso del suo «riconoscimento»⁴⁰.

Ora è evidente che queste differenze tra Regione e Regione, oltre a escludere alcune confessioni dal riparto, hanno come effetto diretto una disomogenea garanzia del diritto all'esercizio del culto sul territorio nazionale, conseguenza non conforme allo spirito e alla lettera della Carta costituzionale (artt. 8, 19, 117 Cost.).

La Corte costituzionale, intervenuta, come si diceva, in tempi relativamente recenti proprio sulla questione della competenza regio-

³⁹ Corte cost., 27 aprile 1993, n. 195.

⁴⁰ Su criteri utilizzati dalle norme regionali sia consentito il rinvio a N. MARCHEI, *Il diritto al tempio. Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria*, Napoli 2018, 36 ss.

nale in materia, ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005 così come novellata nel 2015 per contrasto proprio con l'art. 117 Cost.⁴¹.

La questione riguardava la previsione, da parte della legge regionale, di un doppio percorso per le confessioni che intendessero partecipare alla distribuzione delle risorse economiche e delle aree edificabili.

Il primo percorso, lineare e dall'esito automatico era riservato alla Chiesa cattolica e alle confessioni religiose munite di intesa. Il secondo, tortuoso e ricco di incognite⁴² era destinato a tutte le altre confessioni (prive di intesa).

La Corte, che già in passato aveva censurato la discriminazione tra confessione e confessione basata sul parametro dell'intesa ha preferito, in questa occasione, dare rilievo allo sconfinamento, da parte della Regione Lombardia, della sua competenza legislativa⁴³.

Più precisamente il giudice delle leggi ha ritenuto che

Non è, (...) consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. (...) essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.⁴⁴.

Semplificando il discorso si potrebbe concludere che la Corte ha ritenuto che la disciplina del governo del territorio non consenta alla Regione di porre limitazioni o di escludere o di compromettere, direttamente o indirettamente, l'esercizio effettivo del diritto di libertà religiosa dei singoli e dei gruppi.

⁴¹ Corte cost. 23 febbraio 2016, n. 63.

⁴² Si veda l'art. 70.2-bis, ter e quater della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005.

⁴³ Si segnala sul punto il commento di A. GUAZZAROTTI, *Diritto al luogo di culto ed eguaglianza tra Confessioni religiose: il rebus delle competenze*, in www.forumcostituzionale.it, 9 settembre 2016.

⁴⁴ Continua la sentenza: «Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio».

Ora, è evidente che individuare criteri utili per distribuire risorse e aree edificabili, evidentemente scarse, implica necessariamente limitare la libertà di culto delle confessioni escluse, per i motivi più diversi, dal partecipare al riparto o di quelle che pur partecipando non si vedono assegnare alcunché.

Infatti, aggiunge la Corte:

Ciò non vuol dire (...) che a tutte le confessioni debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione.

Dato, dunque, per assodato che ci siano degli interessi e delle priorità da tenere in considerazione nell'operazione di riparto, la questione diventa chi debba determinare i criteri che la Regione e gli enti locali preposti devono seguire nel loro compito di governare, a diverso titolo, il territorio.

In altri termini, si tratta di stabilire: chi deve decidere se tutte le confessioni possono presentare l'istanza per essere prese in considerazione nella distribuzione o se solo alcune possono farlo (quali?) e, ancora: chi deve decidere il criterio da seguire nella distribuzione effettiva?

La risposta della Corte è sibillina.

Essa sembra fornire direttamente dei criteri quali la consistenza, l'incidenza sociale e le «esigenze di culto riscontrate nella popolazione» ma non riferisce come questi criteri «ragionevoli» e rispettosi dei principi costituzionali debbano essere utilizzati nel loro reciproco influenzarsi.

La consistenza, la presenza sul territorio e l'incidenza sociale di un culto, ad esempio, avranno spesso come conseguenza pratica la presenza di altri luoghi di culto sul territorio, per cui l'esclusione aprioristica di confessioni minoritarie o con un ridotto numero di fedeli (perché, ad esempio, di nuovo insediamento) rischia di incidere proprio sul diritto di libertà religiosa di quei gruppi che sono ancora privi di un luogo in cui esercitare il culto. Un'effettiva considerazione delle esigenze religiose della popolazione imporrebbe di valutare la consistenza del gruppo non come dato in sé ma anche e soprattutto in relazione all'effettiva disponibilità di luoghi in cui riunirsi.

La sentenza adombra queste soluzioni quando cita espressamente le «esigenze religiose della popolazione» ma non chiarisce l'ordine di

utilizzo dei criteri e, ad esempio, sembra non imporre il libero accesso di tutte le confessioni (indipendentemente dalla consistenza in termini assoluti) alle operazioni di distribuzione.

Resta da decidere, dunque, se i principi che la Corte costituzionale ricava dall'ordinamento e che utilizza per dichiarare l'incostituzionalità delle leggi regionali siano sufficienti a orientare l'attività legislativa delle Regioni, in un'ottica di materia a competenza concorrente, o se sarebbe quanto mai opportuno un intervento del legislatore statale che determini i principi fondamentali della materia.

La seconda soluzione sembra la più aderente allo spirito dell'art. 117 Cost.

È evidente, infatti, che la materia del governo del territorio, di competenza regionale per l'incidenza di numerosi interessi che fanno capo alle comunità locali, coinvolge inevitabilmente aspetti che ineriscono strettamente al godimento di diritti fondamentali ed è destinata ad assicurarne la concreta attuazione.

L'intervento del legislatore statale, in questa situazione, potrebbe servire a precisare, anche nell'ottica della fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che il criterio primario e prioritario da seguire della individuazione e assegnazione delle aree e, altresì, dei contributi economici è quello delle effettive esigenze religiose della popolazione al fine di un equo godimento del diritto costituzionale all'esercizio del culto⁴⁵.

⁴⁵ La sentenza n. 63 del 2016 dichiara altresì l'incostituzionalità di una serie di disposizioni della legge regionale poste a tutela dell'ordine pubblico. Qui la risposta della Corte è più semplice posto che l'ordine pubblico e la sicurezza sono materie inserite nell'elenco di quelle in cui lo Stato ha competenza esclusiva: «Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lett. b), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni». La stessa interpretazione teleologica delle norme regionali, dichiarate incostituzionali in ragione della *ratio* della competenza regionale sul governo del territorio, è utilizzata dalla Corte nella sentenza n. 67 del 2017 in cui dichiara l'incostituzionalità della legge n. 12 del 12 aprile 2016 della Regione Veneto che prevedeva l'obbligo di utilizzare la lingua italiana. Si segnala il commento di G. D'ANGELO, *Libertà religiosa e riparto «per materie» delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri) definire e monitorare (note problematiche a partire da Corte cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell'uso della lingua italiana nell'edificio di culto)*, in *Diritto e religioni* 2017, 260 ss.

Tale criterio orienterebbe l'attività legislativa della Regione tesa ad «assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi»⁴⁶ e l'attività amministrativa degli enti locali chiamati a dare concreta attuazione alla disciplina regionale.

In assenza di tale disciplina statale è possibile che gli enti locali, nella valutazione di tutti gli interessi in gioco, rischino di perseguire soluzioni concrete in grado di incidere sensibilmente, fino eventualmente ad escluderlo, sul diritto di esercitare il culto e, comunque, di garantirlo in misura sostanzialmente diversa sul territorio nazionale.

Natascia Marchei, *Regional aspects of religious freedom*

The legislative competence of the Italian Regions in matters of religious freedom are peacefully recognised by the doctrine, that has long spoken of a «regional ecclesiastical law».

It is, however, limited by certain reservations in favour of the State exclusive legislative competence, provided for by Article 117 of the Italian Constitution, as amended in 2001.

The first reservation concerns the «relations» with religious denominations. This imposes to investigate the content and boundaries of the «matter of the relations», which can potentially extend to most aspects of the right to religious freedom.

Another reservation concerns «the basic levels» of benefits relating to civil and social entitlements to be guaranteed throughout the territory. These entitlements certainly include the right to religious freedom, the enjoyment of which shall be guaranteed in compliance with the principle of equality of citizens and equal freedom of religious denominations.

Keywords: religious freedom, religious denominations, regional legislative competence, State legislative competence, places of worship.

Natascia Marchei, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Dipartimento di Giurisprudenza, Piazza dell'Ateneo Nuovo 1, 2016 Milano, natascia.marchei@unimib.it

⁴⁶ Corte cost. n. 63 del 2016 che cita Corte cost. 195 del 1993.

