



**Pierangela Floris**

(ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico nella Facoltà  
di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Cagliari)

## **Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso \***

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. Accordi di vertice e intese locali: vecchie e nuove questioni di fonti di disciplina - 3. Le altalene locali della laicità ed il bisogno di regole centrali uniformi - 4. Le tendenze del diritto locale in formazione.

### **1 – Introduzione**

Ormai da diversi anni i poteri pubblici periferici sono i più attivi nella sperimentazione del principio di collaborazione con soggetti religiosi. Tale principio connota buona parte del diritto di cui ci occupiamo; ed a livello locale troviamo coinvolte pressoché tutte le sue declinazioni ordinamentali.

Intanto ritroviamo la sua declinazione primaria. Anche a livello locale, la collaborazione costituisce anzitutto “l’altra faccia” della separazione degli ordini civile e religioso: è il “naturale temperamento” della separazione, che può agevolare convergenze su questioni particolari tra soggetti che afferiscono, appunto, a ordini distinti<sup>1</sup>. Anche a livello locale la collaborazione rappresenta, poi, la faccia del nostro “Stato laico sociale”<sup>2</sup>: è l’espressione della laicità positiva tratteggiata dalla giurisprudenza costituzionale per raffigurare il nostro Stato, che riconosce la rilevanza sociale del fenomeno religioso ed interviene a sua tutela. In tale accezione – lo devo appena ricordare – la collaborazione con i soggetti religiosi e confessionali rappresenta la strada battuta da tempo, e da tutti poteri pubblici (centrali e periferici),

\* Testo della relazione tenuta al Convegno nazionale di studio (organizzato dall’A.D.E.C. e tenutosi a Bari il 17-18 settembre 2009) sul tema *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, destinata ad essere pubblicata negli atti del Convegno.

<sup>1</sup> N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 205 ss.

<sup>2</sup> C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 113 ss.; ID., *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 204 ss.



per l'adozione di norme o provvedimenti, al fine di adeguarne il contenuto alle esigenze dei destinatari<sup>3</sup>. Sempre sul piano locale, ritroviamo, infine, la più recente declinazione costituzionale del principio di collaborazione: quella che prefigura una cooperazione o un concorso tra le istituzioni pubbliche e i diversi attori della società civile, per garantire un più efficiente svolgimento di attività di interesse generale, in base al principio di sussidiarietà (art. 118, comma 4, Cost.)<sup>4</sup>.

Ad oggi, le collaborazioni periferiche tra poteri pubblici e soggetti religiosi hanno prodotto un diritto piuttosto copioso. Sappiamo che tale diritto ha già parecchio rimescolato i rapporti tra le varie fonti della nostra disciplina e ne ha messo alla prova più principi ordinatori: soprattutto l'uguaglianza e l'uguale libertà tra fedi e tra confessioni religiose. D'altra parte, sappiamo anche che il diritto locale sta vivendo una stagione di transizione: questo perché per più campi o materie è ancora in fase di assestamento la distribuzione di competenze tra centro e periferia; e poi perché è tuttora in corso la rinnovazione degli statuti regionali. Questi ultimi tendono, pressoché tutti, a presentarsi come la nuova cornice generale del diritto locale; e qua e là prospettano nuovi stimoli o terreni di coltura delle collaborazioni tra poteri pubblici e soggetti religioso-confessionali. Ciò può bastare per mettere in conto almeno la possibilità di ulteriori rimescolamenti negli equilibri tra tutte le fonti di disciplina del fenomeno religioso.

Guarderò proprio a questi equilibri nel discutere di collaborazioni e laicità a livello locale. E cercherò di rispettare i due binari d'analisi che interessano questo convegno: tra bilanci e prospettive, proverò a mettere insieme ciò che abbiamo appreso dalle esperienze di collaborazioni locali ad oggi maturate, con ciò di cui abbiamo bisogno per una loro conciliazione con i principi ordinatori prima menzionati.

---

<sup>3</sup> **R. BOTTA**, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 46 ss.

<sup>4</sup> Sul punto, ed in prospettiva europea, v. le osservazioni di **M. VENTURA**, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in **AA. VV.**, *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, a cura di G. Cimbalo e J. J. Alonso Pérez, Giappichelli, Torino, 2005, p. 193 ss. Cfr. inoltre **G. MACRÌ**, **M. PARISI**, **V. TOZZI**, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2006. Cfr., di recente, la *Raccomandazione* dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa n. 1804 del 2007, "État, religion, laïcité et droits de l'homme", in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2008/2, p. 600 ss.: al punto 23.2 del documento si legge che l'Assemblea raccomanda al Comitato dei Ministri di escludere "toute ingérence dans les affaires confessionnelles des religions", ma di considerare le organizzazioni religiose "comme des acteurs de la société civile" (p. 603).



Anzitutto, riprenderò alcuni problemi di competenze, che interessano in particolare i rapporti di alterità/convivenza tra accordi di vertice e collaborazioni locali. Poi, accennerò ad alcuni contenuti del diritto oggetto della mia relazione, ma solo per linee generali, rinviando in proposito ad altri interventi. A me interessa solo sottolineare il rapporto altalenante di tale diritto con la laicità, per arrivare a parlare del bisogno di regole e principi-guida uniformi, senza variazioni territoriali. Ed è quanto dirò anche a proposito del diritto in fase di formazione, degli statuti regionali, cui ho alluso poco fa e su cui ritornerò in chiusura.

## **2 - Accordi di vertice e intese locali: vecchie e nuove questioni di fonti di disciplina**

Guardo dunque ai rapporti di alterità/convivenza tra accordi di vertice e collaborazioni locali. E, come ho detto poco fa, proverò a muovermi tra bilanci e prospettive. Questo spiega la mia scelta di riprendere due questioni: l'una antica, relativa ai confini degli accordi di vertice; l'altra nuova, relativa alla possibilità di un'intesa regionale di carattere generale. Vorrei dire, per la prima questione, che possiamo considerarla ormai chiusa, almeno concettualmente; per la seconda, che ci conviene chiuderla subito, o almeno non coltivarla.

Mi serve allora appena ricordare che entrambe le questioni sono legate alle mutazioni dei rapporti tra fonti centrali e periferiche: più precisamente, esse sono legate alla lievitazione delle fonti periferiche, quale si è avuta a seguito dell'attribuzione di sempre nuove competenze alle regioni ed agli enti locali, anche in materie che coinvolgono (o possono coinvolgere) la libertà religiosa, la vita delle chiese, di soggetti confessionali e religiosi.

Sappiamo bene che le nuove competenze sono state formalizzate da più fonti, di varia derivazione e forza: grandi accordi Stato-chiese; varie norme sparse nell'ordinamento, per lo più di diritto comune ma con profili di ecclesiasticità, come spesso le abbiamo qualificate<sup>5</sup>;

---

<sup>5</sup> Alludo a quello che E. Vitali ha chiamato "diritto ecclesiastico sommerso". Si veda E. VITALI, *Relazione di sintesi*, in AA. VV., *Interessi religiosi e legislazione regionale*, a cura di R. Botta, Giuffrè, Milano, 1994, p. 159. Vitali nel "diritto ecclesiastico sommerso" ha ricompreso "quelle norme o serie di norme, che vengono emanate per disciplinare altre materie (cioè non ecclesiastiche), ma che toccano poi anche oggetti che direttamente o indirettamente hanno elementi di ecclesiasticità e che quindi sono rilevanti per la nostra disciplina".



riforme costituzionali del 2001<sup>6</sup>. Tutte fonti, norme e riforme che qui do per richiamate in dettaglio. Dico solo che in esse trovano radice vari esperimenti di normative periferiche di rilevanza ecclesiastistica; normative per lo più negoziate, per vie brevi o formali<sup>7</sup>, con soggetti religiosi.

Invece, voglio riprendere più da vicino l'effetto prodotto dagli esperimenti appena detti; un effetto evidenziato da molti dei nostri studi e che consiste, fondamentalmente, nell'erosione degli accordi stipulati in base agli articoli 7 e 8 Cost. Il diritto locale ha spesso abbattuto il recinto di tali accordi, integrandone e gonfiandone il contenuto, a volte in misura consistente, come ricorderò anche più in là. Con ragione, perciò, si è potuto dire che il diritto pattizio apicale è diventato, piano piano, solo "una base minima di regolazione delle relazioni ecclesiastiche", oltre la quale si pongono gli interventi aggiuntivi di vari poteri pubblici, periferici ma anche centrali<sup>8</sup>. Si è parlato in tal senso di un'erosione di fatto. Ma ne è stata segnalata anche una in prospettiva, non meno potente e rilevante, legata all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Infatti, è stato ben detto che tale principio "rende sostanzialmente non tassativa l'enumerazione delle materie miste di competenza pattizia, previste da concordato e intese, perché inventa nuovi settori d'integrazione", al punto da rendere "tendenzialmente superflui i patti"<sup>9</sup>. Ricordo, infine, che si è parlato di erosioni degli accordi di vertice quando è stata prospettata la possibilità di un'intesa periferica di carattere generale tra regione e confessione religiosa<sup>10</sup>. È un'esperienza che ancora manca all'appello rispetto a quelle discusse o preventivate. Non so se possiamo dire che la stiamo aspettando. Già sappiamo, comunque, che ci sono

<sup>6</sup> **G. PASTORI**, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2003/1, p. 4 ss. Cfr. **C. MIRABELLI**, *Le regole della collaborazione con enti confessionali*, in **AA. VV.**, *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 303 ss.; **N. COLAIANNI**, *La sussidiarietà tra poteri pubblici e formazioni sociali religiose*, ivi, p. 333 ss.

<sup>7</sup> **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), marzo 2008, p. 10. Cfr. anche **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiastistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2003/1, p. 23 ss.

<sup>8</sup> **C. CARDIA**, *Materie indisponibili e articolazioni federali: la dimensione religiosa, relazione al convegno Sistema delle autonomie e dimensione istituzionale e sociale della religione*, svoltosi a Roma, presso la sede del C.N.R., il 12 dicembre 2005.

<sup>9</sup> **N. COLAIANNI**, *La sussidiarietà*, cit., p. 346. Cfr. anche **V. TOZZI**, *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le confessioni religiose*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2005/1, p. 245 ss.

<sup>10</sup> **V. C. CARDIA**, *Materie indisponibili*, cit.; **A. MANGIA**, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2002/2, p. 343 ss.



almeno tre regioni statutariamente aperte a tale possibilità: il Lazio, la Calabria e, più di recente, la Lombardia<sup>11</sup>. E questo giustifica qualche riflessione su questa ipotesi d'intesa.

Ma intanto conviene ragionare in termini di bilancio. E penso che un modo utile di farlo sia quello di guardare ai processi richiamati (lievitazione delle normative periferiche negoziate; nuove possibili dinamiche tra fonti di disciplina) cercando di sfruttarli quanto più possibile in positivo: cioè cercando di far tesoro di quanto da essi emerso per mettere da parte qualche acquisizione, e così fare un po' d'ordine tra le questioni vecchie o nuove della nostra disciplina. In quest'ottica, penso che i processi richiamati abbiano un sicuro merito: essi danno una buona mano a chiudere sulla materia dei "rapporti" riservata agli accordi di vertice Stato-chiese; e lo fanno in termini a noi ben noti, sicuramente confermando e sviluppando quanto acquisito al riguardo dal nostro ordinamento attraverso gli interventi della Corte costituzionale.

Alludo al ruolo ed ai confini dei grandi accordi di cui la Corte ha parlato in più momenti: ad esempio quando, relativamente di recente, ha legato ai patti di vertice la "regolazione dei rapporti" Stato-chiese negli aspetti che riguardano le "specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune" (sentenza n. 346/2002); mentre più in là negli anni, la Corte aveva chiarito che quanto serve a rendere effettivo l'esercizio del diritto di libertà religiosa va valutato e disciplinato indipendentemente dall'esistenza di accordi ex artt. 7 e 8 Cost. (sentenza n. 195/1993)<sup>12</sup>.

In fondo, sono stati proprio questi ultimi, celeberrimi, passaggi della giurisprudenza costituzionale a provocare i primi "smottamenti(i) nel modo d'essere, e d'essere percepito, del diritto pattizio"<sup>13</sup>. E, per parte loro, molte esperienze di collaborazione e di diritto locale sinora

<sup>11</sup> Cfr. *infra*, par. 4. Sul punto v. **D. MILANI**, *La tutela degli interessi religiosi delle comunità locali tra riforma della Costituzione e nuovi statuti regionali*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2005/1, p. 238 ss.; **E. ROSSI**, *Il "fenomeno religioso" nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2005/2, p. 309 ss.

<sup>12</sup> In tal senso **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva*, cit., p. 16, ha parlato del carattere "per così dire sussidiario" degli accordi tra lo Stato e le chiese, come "integrazione e completamento" di garanzie generali.

<sup>13</sup> **C. CARDIA**, *Materie indisponibili*, cit. In effetti, sono stati proprio i passaggi citati nel testo a legittimare collaborazioni periferiche fuori da autorizzazioni/coperture pattizie di vertice, ma solo in ragione della configurazione di base delle comunità e confessioni religiose: quella di formazioni sociali preordinate al soddisfacimento dei bisogni religiosi dei loro appartenenti, perciò stesso idonee a rappresentarne gli interessi dinnanzi ai poteri pubblici. Cfr. al riguardo Corte costituzionale, sentenza 19 aprile 1993, n. 195.



maturate confermano e sviluppano, nei fatti, l'operazione chiarificatrice avviata dalla Corte su ruolo e confini dei grandi accordi.

In effetti, anche grazie a tali esperienze, oggi è decisamente più facile ripetere che la materia dei rapporti riservata ai grandi accordi ha confini precisi e ristretti: copre – come ha detto la Corte – le “specificità” di una data confessione; copre – come hanno detto molti di noi – la struttura della confessione, in quanto “forma apicale di organizzazione” di una comunità religiosa<sup>14</sup>, le sue esigenze in ordine alle “modalità di esercizio” della libertà di religione<sup>15</sup>. Sappiamo che c’è chi ha parlato di “rapporti di garanzia” “in senso stretto” per alludere, appunto, al contenuto degli accordi di vertice, e spiegare così il senso della riserva di competenza dello Stato sui rapporti con le chiese<sup>16</sup>. Credo che la locuzione sia utile per dar ragione dei contenuti asciutti e per così dire statici degli accordi apicali, in questo senso anche costituzionalmente preordinati a costituire davvero solo “una base minima di regolazione delle relazioni ecclesiastiche”<sup>17</sup>.

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.

I riferimenti sono scontati. Essi circolano nei nostri studi e riguardano, ad esempio, le previsioni pattizie che impegnano le autorità civili a tener conto delle esigenze religiose della popolazione (così in tema di edilizia di culto); o quelle che rinviano ad altri accordi su ulteriori materie per le quali si manifesti l'esigenza di collaborazione. A queste ultime previsioni si adattano benissimo i rilievi di quanti hanno parlato di un'erosione in prospettiva dei patti di vertice, un'erosione legata, in particolare, all'attuazione del principio di sussidiarietà e, più in generale, alla ripartizione di competenze tra le articolazioni territoriali della Repubblica.

<sup>14</sup> L. MUSSELLI , V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 213.

<sup>15</sup> G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in AA. VV., *Studi in memoria di M. Condorelli*, I, t. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 333. Più in generale cfr. S. BERLINGÒ, *Fonti del diritto ecclesiastico*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, Utet, Torino, 2000, p. 18.

<sup>16</sup> G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose*, cit., p. 6. Cfr. anche A. CHIZZONITI, D. MILANI, *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2004/2, p. 437-438.

<sup>17</sup> C. CARDIA, *Materie indisponibili*, cit.



Del resto, già sappiamo che alcuni accordi sono stati riscritti proprio “per tener conto” delle riforme ordinamentali intervenute negli ultimi anni. Lo abbiamo letto nel Preambolo dell’Intesa nazionale del 2005 – di semi-vertice, si può dire – tra Ministero per i beni culturali e la Cei. Sappiamo anche che tale Intesa ha proposto le sue previsioni come “indirizzi” per eventuali accordi periferici, e che al riguardo essa ha menzionato solo le regioni e le province autonome. Ma ciò non è bastato per precludere accordi di livello sub-regionale, con province e comuni, appunto in ragione e nell’ambito delle loro competenze e funzioni istituzionali. “Non si vede infatti a quale titolo – è stato detto – lo Stato potrebbe vietare a tali enti di pervenire, nell’ambito delle proprie competenze, a intese con le autorità ecclesiastiche locali, come di fatto avviene”. «Anzi – è stato aggiunto – si potrebbe sostenere che, non menzionandoli in alcun modo, lo Stato ha rinunciato a proporre specifici “indirizzi” a tali accordi»<sup>18</sup>.

Non credo si sia voluto così ammettere che i piccoli accordi locali possono anche contraddirsi gli “indirizzi” stabiliti in intese superiori. Credo comunque che le esperienze appena accennate diano conto di quanto i piccoli accordi locali si siano per così dire emancipati da previe autorizzazioni pattizie superiori. Essi infatti finiscono per radicare la loro legittimità nelle competenze proprie dei vari poteri pubblici. Mentre, per il loro senso, essi rinviano alle declinazioni ordinamentali più generali del principio di collaborazione, e con ciò stesso restano anche “elasticamente correggibili”, cioè fuori da quella “sfera di semi-

---

<sup>18</sup> **G. FELICIANI**, *Introduzione*, in AA. VV., *Patrimonio culturale di interesse religioso in Italia*, a cura di M. Madonna, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 12. Qui si ricorda anche la formulazione della Intesa precedente, del 1996, che faceva riferimento agli enti pubblici territoriali in genere come soggetti stipulanti per la parte pubblica. Ivi v. anche **G. PASTORI**, *La tutela nelle leggi civili*, p. 81 ss. V. inoltre **A. ROCCELLA**, *Le intese regionali, a) profili pubblicistici*, ivi, in part. p. 132 ss., dove si sottolinea che le intese servono a coordinare le attività delle parti: “le parti delle intese dipendono dunque essenzialmente dal loro oggetto”; “ben si spiega quindi che le intese per la programmazione siano state stipulate essenzialmente al livello regionale, mentre quelle per interventi specifici siano state stipulate soprattutto a livello diocesano”. Sulle abilitazioni e competenze delle autorità confessionali cfr. ivi **G. FELICIANI**, *Le intese regionali, b) profili canonistici*, p. 137 ss.; **M. RIVELLA**, *Le autorità competenti*, p. 49 ss. Cfr. inoltre **A. ZANOTTI**, *Le modificazioni delle organizzazioni ecclesiastiche e i nuovi poteri decentrati nei rapporti con i poteri pubblici*, in AA. VV., *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 330: qui si pone l’accento sui legami e le contaminazioni tra i processi di decentramento avviati nell’ordinamento civile e gli analoghi processi avviati all’interno dell’ordinamento canonico.



intangibilità costituita dalla copertura costituzionale”, di cui agli articoli 7 e 8<sup>19</sup>.

È quanto possiamo dire per tante piccole intese locali, variamente denominate<sup>20</sup>, che riguardano più settori, anche inesplorati dagli accordi di vertice (basti ora solo il richiamo alle politiche giovanili ed alle attività di oratorio, cui mi riferirò tra breve). Sicuramente è quanto possiamo dire per i contenuti degli accordi locali che eccedono termini e vincoli stabiliti dagli accordi superiori.

Come ho già ricordato, manca ancora l’esperienza di un’intesa generale tra regione e confessione religiosa. È un’eventualità prospettata da tempo<sup>21</sup>, peraltro già ridimensionata da quanti l’hanno considerata non molto diversa da quella cui aprono più intese su diversi argomenti stipulate dalla regione con una confessione religiosa<sup>22</sup>.

Penso che una tale eventualità vada ulteriormente ridimensionata. Anzitutto essa è poco utile o conveniente per i soggetti contraenti, stanti le ragioni di crisi del diritto pattizio di vertice; ragioni che, naturalmente, investono anche i patti locali. In effetti, anche a livello periferico servirebbe a poco formalizzare particolari settori di collaborazione; e comunque la loro enumerazione risulterebbe “sostanzialmente non tassativa”, ma suscettibile di continue erosioni o integrazioni. Proprio com’è stato segnalato per gli accordi di vertice, pensando in particolare al principio di sussidiarietà.

---

<sup>19</sup> Cfr. V. TOZZI, *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2005/1, p. 248. Si può precisare che la copertura costituzionale può interessare semmai le intese periferiche esecutive di accordi superiori (di vertice o semi-vertice). Ma tale copertura può riguardare solo le parti delle intese periferiche che riproducono termini e vincoli delle intese superiori, non anche le aggiunte e/o integrazioni ad esse (cfr. al riguardo Corte costituzionale, sentenza 4 gennaio 1977, n. 1). Per le aggiunte e le integrazioni la copertura va ricercata altrove, magari nel principio di collaborazione, e di leale collaborazione, cui alludono formule costituzionali e pattizie. Sul principio costituzionale di “leale collaborazione” tra Stato e regioni cfr. A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle regioni*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 187 ss.

<sup>20</sup> Cfr. A. ROCCELLA, *Le intese regionali*, cit., p. 133-135.

<sup>21</sup> G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico regionale*, in S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, cit., p. 61: qui l’A. ha fatto osservare che, “in mancanza di un’espressa previsione di rango costituzionale, non appaiono corrette, se apodittiche, né le affermazioni contrarie (...), né quelle favorevoli”; la risposta può venire dai principi costituzionali sugli ordinamenti regionali, “coordinati con i principi che presiedono alla materia ecclesiastica in generale”.

<sup>22</sup> C. CARDIA, *Materie indisponibili*, cit.



Sul piano, poi, delle competenze, ritengo che l'eventualità di un'intesa generale regione-confessione religiosa sia da considerare costituzionalmente fragilissima, se non improponibile, per quanto di fatto possibile.

Non basta affermare che un'intesa generale può essere ammessa entro i limiti di competenza della regione. Questa affermazione basta, al più, per precisare che una tale intesa potrebbe essere stipulata solo con confessioni religiose già riconosciute dallo Stato, se non già "con intesa". E ciò perché resta ferma l'incompetenza delle regioni a riconoscere una confessione religiosa come tale. Così ci dicono, infatti, le norme ordinarie tuttora vigenti, per quanto vecchie. Soprattutto, così ci dice la riserva di competenza statale sui rapporti con le confessioni religiose (art. 117, comma 2, lett. c, Cost.): tale riserva logicamente presuppone la competenza dello Stato ad identificare il soggetto interlocutore come confessione; e costituzionalmente essa risponde ad esigenze di uniformità di trattamento nelle condizioni di riconoscimento di un soggetto, appunto, come confessione religiosa<sup>23</sup>. Tuttavia, oltre questo limite, vale la considerazione che le regioni non hanno un'abilitazione generale a cooperare/collaborare/regolare i rapporti con le confessioni religiose: le loro competenze sono sempre settoriali, legate alla materia, né mai assolute o incondizionate<sup>24</sup>.

Alla fine, se mai prendesse corpo, un'intesa generale finirebbe per presentarsi al più come una sorta di raccolta di disposizioni che già toccano questa o quella confessione; una raccolta magari arricchita di

<sup>23</sup> Per le medesime ragioni possiamo continuare serenamente a ripetere che "un ente ecclesiastico in quanto tale non può essere riconosciuto a livello regionale" (C. CARDIA, *Materie indisponibili*, cit.). Tra l'altro, una tale eventualità aprirebbe a rischi di cui si è persa la memoria, come quello del riconoscimento "a dispetto" di enti ecclesiastici. Sul punto cfr. anche G. LONG, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica nella prospettiva federalista*, in AA. VV., *Confessioni religiose e federalismo*, cit., p. 52. Long fa osservare tra l'altro che "una confessione religiosa, per propria definizione, difficilmente può essere ricondotta ad un ambito puramente locale. Normalmente essa aspira ad una dimensione, se non universale, almeno nazionale".

<sup>24</sup> A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle regioni*, cit., p. 67. Mi sembra che l'ipotesi di un'intesa generale locale sia al momento difficilmente configurabile, anche se la si valuti 'dalla parte confessionale', ad esempio dalla parte della Chiesa cattolica e dei suoi organismi di dimensione locale. Ad oggi non risulta che tali organismi siano istituzionalmente pronti ad una tale eventualità. Basti pensare alle conferenze episcopali regionali, fresche di abilitazioni canoniche connesse all'Intesa del 2005 sui beni culturali. Ma si tratta, anche per tali organismi, di abilitazioni specifiche, per ambiti rigorosamente determinati, con rimandi a livello di organi centrali superiori. Cfr. G. FELICIANI, *Le intese regionali*, cit., p. 138 ss., dove tra l'altro si ricorda che non sempre c'è corrispondenza tra regioni ecclesiastiche e civili, come avviene ad esempio per la conferenza Abruzzo-Molise (p. 145 ss.).



molte dichiarazioni di principio, ma in ogni caso giuridicamente priva o incapace di una forza normativa a sé stante. Si tratterebbe, insomma, di una fonte fuori posto o fuori sistema. Però, non per questo incapace di mettere alla prova principi ordinatori, cioè di provocare comunque seri smottamenti dentro un sistema orientato alla tutela di principi di uguaglianza e d'uguale libertà religiosa. Anzi, all'interno di un tale sistema, l'intesa ipotizzata può rappresentare una turbativa piuttosto seria: la formalizzazione di una sorta di statuto privilegiato di una o anche più confessioni religiose, rispetto agli altri soggetti confessionali e religiosi presenti in un dato territorio.

Sono rischi e turbative che ci sono noti, quantomeno perché presenti in alcuni paesi vicini a spiccata impronta federalista in materia di rapporti Stato-chiese<sup>25</sup>. Da noi, e nel loro piccolo, le esperienze di collaborazioni locali ci dicono quanto quei rischi e quelle turbative possano essere concreti. Ed anche questa è un'acquisizione di cui dobbiamo far tesoro.

### **3 - Le altalene locali della laicità ed il bisogno di regole centrali uniformi**

In fondo, le esperienze fatte ci sono utili in più sensi. Ci aiutano a ritagliare ruolo e confini di alcune fonti, come ho detto prima; ma ci aiutano anche a far risaltare ruolo ed importanza di altre fonti, che invochiamo da tempo e che oggi interessano assai da vicino gli sviluppi del principio di collaborazione a livello locale.

Ho accennato poco fa alla capacità limitata delle regioni nei loro rapporti di cooperazione con soggetti confessionali. Sappiamo che i limiti rilevanti al riguardo sono numerosi<sup>26</sup>. Qui basta dire che essi

<sup>25</sup> Cfr. le segnalazioni di D. SCHEFOLD, *Le confessioni religiose nello Stato federale della Germania*, in AA. VV., *Confessioni religiose e federalismo*, cit., p. 177 ss.; F. HAFNER, *La struttura dell'ordine pubblico-ecclesiastico in Svizzera*, ivi, p. 243 ss.; A. CATTANEO, *Le anomalie del Diritto ecclesiastico in Svizzera*, in *Riv. teologica di Lugano*, 2005, p. 273 ss. (questo saggio si può leggere anche in [www.olir.it](http://www.olir.it)).

<sup>26</sup> I limiti involgono anche le competenze "residuali" delle regioni, valendo per esse, come per le leggi statali, il limite del rispetto della "Costituzione in ogni sua disposizione", a cominciare dai suoi principi fondamentali. Dal canto loro, le competenze concorrenti devono rispettare anche i principi fondamentali della disciplina stabiliti dal legislatore nazionale. E tutte le competenze devono convivere con più riserve statali: come quella sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, o quella relativa ai rapporti Stato-Chiese. Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 63 ss. e p. 83 ss.; A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle regioni*, cit., p. 84 ss.



prefigurano, tutti, una sinergia negli interventi dei legislatori locale e nazionale, contro rischi di disunità rispetto alla tutela di principi e diritti fondamentali<sup>27</sup>. La sinergia prefigurata a livello costituzionale ancora fa la differenza tra il nostro sistema e le regole di paesi vicini, che riconoscono ampie competenze a regioni ed enti locali in materia religiosa e di rapporti Stato-chiese. Però, è un fatto che sinora da noi è mancato un apprezzabile coordinamento nell'operato dei legislatori locale e nazionale. E ce lo confermano più esperienze di collaborazioni locali tra istituzioni pubbliche e confessionali, appena proviamo a farne un bilancio in termini di laicità.

Tale bilancio è ancora, in buona misura, negativo<sup>28</sup>. Ad oggi – è cosa nota – persistono serie disarmonie, tra territorio e territorio, nella tutela della pari dignità dei culti e della libertà religiosa, anche nei suoi aspetti più elementari e di base. Quantomeno dobbiamo parlare di un andamento altalenante della laicità: a “zig zag”, per riprendere una felice espressione<sup>29</sup>.

È d'obbligo per me accennare alla politica sperimentata in materia di edilizia di culto, perché la si può considerare forse la principale spia del grado di tutela territoriale della libertà religiosa nei suoi aspetti di base<sup>30</sup>. In questo convegno la materia è toccata da più relazioni, che ci danno conto, tutte, dei mutamenti del “panorama

---

<sup>27</sup> Cfr. **A. ANZON DEMMIG**, *I poteri delle regioni*, cit., p. 150. Qui si ricorda la posizione della Corte costituzionale volta a rendere comunque flessibile il riparto di competenze, per non vanificare “istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”. Sono passaggi della sentenza n. 203/2003, con la quale la Corte ha ammesso la “assunzione in sussidiarietà” da parte dello Stato delle funzioni amministrative, “quando se ne rivelò necessario l’esercizio unitario a livello nazionale di governo”.

<sup>28</sup> Per la laicità intesa come “occhiuto guardiano” soprattutto di contenuti più che di competenze cfr. **F. ONIDA**, *A vent’anni dal Concordato. “Quale separatismo, oggi?”*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2004/1, p. 60; **ID.**, *Confessioni religiose e principio di sussidiarietà nell’Unione europea*, in **AA. VV.**, *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 30. Cfr. anche i rilievi di **U. DE SIERVO**, *Il fattore religioso nella prospettiva del federalismo*, in **AA. VV.**, *Confessioni religiose e federalismo*, cit., p. 67.

<sup>29</sup> L'espressione è di **J. BAUBÉROT**, *Le tante laicità del mondo*, Luiss University Press, Roma, 2008, p. 71, ed è stata utilizzata dall'A. per dar conto delle varie esperienze storiche e nazionali di laicità.

<sup>30</sup> Cfr. **P. FLORIS**, *Apertura e destinazione al culto*, in **AA. VV.**, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, a cura di D. Persano, Vita e Pensiero, Milano, 2008, p. 57 ss. Sul tema dell'edilizia di culto, rispetto al quale “si è man mano instaurata di fatto una vera e propria riserva di legge regionale”, cfr. **R. BOTTA**, *Tutela del sentimento religioso*, cit., p. 47 ss.



confessionale italiano”<sup>31</sup>, e delle persistenti difficoltà delle comunità nuove o minoritarie ad avere luoghi di culto. Il che – non dobbiamo dimenticarlo – investe (e ferisce) la stessa *ratio* della competenza degli enti locali in tale materia: essa rimanda alla concezione, coltivata dal nostro ordinamento, dell’edificio di culto come luogo che soddisfa i bisogni religiosi della popolazione, e che perciò giustifica una competenza degli enti più vicini alla popolazione<sup>32</sup>. Sappiamo però che la sensibilità dei poteri locali è oscillante. E le oscillazioni registrabili sono veramente notevoli. Ad oggi pesa ancora parecchio il requisito della personalità giuridica dell’ente di culto, almeno per l’accesso a diverse agevolazioni pubbliche (assegnazione di aree, erogazioni di contributi economici)<sup>33</sup>. È un fatto, poi, che i provvedimenti dei poteri locali su edifici di culto e loro pertinenze sono il più delle volte provvedimenti “di mero finanziamento”. Come tali, essi sono esposti alle pressioni lobbyistiche dei gruppi religiosi insediati nel territorio<sup>34</sup>, per quanto l’amministrazione sia vincolata all’imparzialità nell’erogazione di “vantaggi economici” (art. 12, l. n. 241/1990)<sup>35</sup>. Però conosciamo anche esperienze di collaborazione e di intese che possiamo acquisire almeno come prova di buona volontà degli enti locali a dare “una prima risposta concreta” alle esigenze religiose maturette nel loro territorio<sup>36</sup>; anche se siamo consapevoli che tali esperienze spesso sollevano problemi non lievi, ad esempio sotto il profilo della rappresentanza delle comunità religiose coinvolte. Rinvio al notissimo esperimento avviato nel 2004 dal comune di Colle Val d’Elsa con le comunità musulmane<sup>37</sup>; o anche ad un più recente “Patto d’intesa”, del 2008, tra il comune di Genova, la comunità islamica e l’Associazione d’integrazione culturale<sup>38</sup>. E rinvio inoltre alla buona volontà espressa

<sup>31</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica*, in AA. VV., *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, cit., p. 25 ss.

<sup>32</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 12 ss.

<sup>33</sup> Ivi, p. 27 ss.

<sup>34</sup> G. CIMBALO, *Leggi e provvedimenti regionali*, cit., p. 263.

<sup>35</sup> Cfr. M. BIGNAMI, *Principio di laicità e neutralità religiosa: l’esperienza del giudice amministrativo italiano*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), luglio 2009, p. 8.

<sup>36</sup> P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 76. Cfr. R. COPPOLA, *Laicità relativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), febbraio 2007

<sup>37</sup> P. FLORIS, *Apertura e destinazione al culto*, cit., p. 67.

<sup>38</sup> Devo mettere da parte, perché di carattere nazionale, la proposta di legge n. 1246, presentata il 4 giugno 2008 dai deputati Gibelli e Cota, e volta ad affidare al voto della popolazione comunale “la realizzazione di nuovi edifici destinati all’esercizio dei culti ammessi”. La proposta mirava in definitiva a rimettere ai voti, e quindi ai mutevoli umori locali, il godimento della libertà di culto protetta dalla Costituzione. Al riguardo, non consola sapere che qualche esperienza in tal senso è stata già fatta in



dalla regione Toscana, nella sua recentissima legge in tema di immigrazione, per garantire "la professione del culto in luoghi adeguati"<sup>39</sup>.

Faccio ora un riferimento veloce al settore dell'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie. È un settore abbastanza esplorato, che richiamo perché esso ci offre gli esempi forse più significativi – direi ormai classici – di accordi locali 'gonfiati' rispetto alle discipline di vertice, sia unilaterali che pattizie<sup>40</sup>. Mi riferisco in specie ai piccoli accordi locali (sperimentati ad es. in Puglia, Umbria, Lazio), che hanno gonfiato i compiti dell'organico incaricato del servizio di assistenza religiosa cattolica. E ciò hanno fatto estendendo sia l'area dei destinatari di tale servizio<sup>41</sup>, sia l'oggetto, nel quale è stato ricompreso, tra l'altro,

---

altri paesi a struttura federalista, come la Svizzera. Di tutto ciò ha parlato **S. FERRARI**, *Gli edifici di culto delle minoranze religiose in Italia* (in [www.islamicità.it](http://www.islamicità.it), 12 gennaio 2009). Cfr. anche **C. CARDIA**, *Luoghi di culto: molto meglio la via maestra*, in *Avvenire*, 25 agosto 2008. Ritorno all'ambito locale per ricordare la prospettazione dell'ipotesi di "un'area chiesastica", da inserire nel piano regolatore, "che possa essere messa al servizio delle diverse confessioni religiose", a cominciare da quelle "maggiormente rappresentative". È la proposta discussa in seno al Consiglio comunale cagliaritano, e ripresa dal quotidiano *L'Unione sarda*, del 12 marzo 2009. La proposta è stata formulata pensando in particolare alle esigenze delle comunità ortodosse e islamiche presenti nel territorio comunale. Si tratta di una proposta che ne ricorda altre, prospettate in dottrina, circa l'uso polifunzionale di edifici di culto costruiti con finanziamenti pubblici. In effetti, essa potrebbe rappresentare una prova di buona volontà dei poteri locali, ma solo se finalizzata ad offrire una prima e provvisoria cura di nuovi bisogni religiosi, senza sacrificare il diritto di ciascuna comunità religiosa a disporre di un proprio luogo di culto. Cfr. **P. FLORIS**, *Apertura e destinazione al culto*, cit., p. 57. Sul tema v. **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), settembre 2009.

<sup>39</sup> Art. 53, lett. c, l. reg. 8 giugno 2009, n. 29, contenente le "Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri nella regione Toscana".

<sup>40</sup> Per riferimenti a norme unilaterali e pattizie v. **M. L. LO GIACCO**, *Il servizio di assistenza religiosa negli ospedali e negli istituti di ricovero e cura*, in **AA. VV.**, *Diritto sanitario e fenomeno religioso*, a cura di G. Dammacco, Cacucci, Bari, 2005, p. 45 ss.

<sup>41</sup> In base al Protocollo d'Intesa del 2001 tra il Lazio e la relativa regione ecclesiastica, il servizio di assistenza spirituale riguarda "tutti coloro che a qualsiasi titolo fanno parte della comunità ospedaliera". Al riguardo cfr. **G. GIOVETTI**, *Commento a margine delle più recenti intese regionali di disciplina del servizio di assistenza religiosa nelle strutture di ricovero*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2003/2, p. 397-398. Qui, alla nota 43, si ricordano le intese orientate nei termini di cui al testo, e relative a più regioni (campana, piemontese, toscana, siciliana, umbra, pugliese, oltre che laziale). L'A. giustamente riconosce "la ragionevolezza delle norme che includono, tra i destinatari, i familiari dell'ammalato, tanto perché essi possono ricavare dal servizio di assistenza religiosa una ragione di conforto e di sostegno, quanto perché l'assistenza che essi prestano al loro congiunto può talvolta costituire, per la intensità e la continuità della stessa, un effettivo impedimento al soddisfacimento delle loro



“il contributo in materia di etica e di umanizzazione nella formazione del personale in attività di servizio e la eventuale presenza nei Comitati etici”<sup>42</sup>. Ovviamente, non si tratta qui di mettere in discussione le buone intenzioni o i buoni risultati di tutte queste aggiunte. Piuttosto si tratta di rimarcare che tali aggiunte interessano la disciplina di una delle componenti stabili delle strutture sanitarie (qual è il servizio d’assistenza spirituale cattolica). Perciò esse possono di fatto influenzare, o turbare, il libero esercizio di più esperienze di fede; mentre, se valutate in prospettiva, esse possono risultare inadeguate a rispondere ad esigenze di assistenza sempre più plurali dal punto di vista religioso e culturale.

Gli stessi rilievi possono essere estesi ad alcune scelte regionali sulla composizione di organismi stabili, come, ad esempio, le commissioni di bioetica istituite in qualche regione. E anche tali scelte confermano l’andamento a “zig zag” della laicità a livello locale. Ricordo allora che alcune regioni hanno incluso tra i componenti stabili della commissione “un rappresentante nominato dalla competente gerarchia ecclesiastica”<sup>43</sup>. Invece altre regioni hanno previsto che la commissione regionale di bioetica possa “essere temporaneamente integrata (...) con rappresentanti delle confessioni religiose, da queste designati, per l’esame dei problemi con implicazioni di carattere religioso”<sup>44</sup>. Dunque anche tale previsione, come la precedente,

---

esigenze religiose”. Appare invece meno ragionevole l’aver annoverato anche il personale ospedaliero tra i beneficiari del servizio di assistenza spirituale. “Invero, il personale non adibito alle attività di carattere sanitario non pare soffrire di alcuna costrizione. Ed anche il personale addetto a funzioni sanitarie svolge un’attività che non sembra differenziarsi da altre le quali, pur scandite da turni, non impediscono il libero svolgimento della personalità del lavoratore” (*ivi*). Tra le eccezioni a questo orientamento l’A. segnala le scelte del legislatore sardo, che ha definito con legge unilaterale alcuni principi generali dell’assistenza religiosa nelle strutture pubbliche di ricovero. Il legislatore sardo ha circoscritto “in senso sacramentale il compito di tale servizio” (assicurare “l’esercizio della libertà religiosa e l’adempimento delle pratiche di culto, nonché il soddisfacimento delle esigenze spirituali proprie delle diverse confessioni”, art. 1, secondo comma); ed ha annoverato tra i destinatari del servizio medesimo solo i degenti ricoverati e i familiari che li assistono, “nel rispetto della volontà e della libertà di fede degli utenti” (art. 1, terzo comma) (*ivi*, p. 402-403). Gli articoli citati dall’A. sono quelli della l. reg. sarda del 15 aprile 1997, n. 13.

<sup>42</sup> Art. 5, lett. *d*) del Protocollo d’intesa tra la regione Puglia e la Conferenza episcopale pugliese, del 30 gennaio 2002. Il Protocollo è riportato in appendice allo studio di M. L. LO GIACCO, *Il servizio di assistenza religiosa*, cit., p. 64 ss.

<sup>43</sup> Art. 4, n. 9, l. reg. Abruzzo 18 maggio 2000, n. 100; mentre al n. 4 del medesimo art. figura anche un teologo.

<sup>44</sup> Art. 97, comma 1, n. 4 della l. reg. n. 40/2005, contenente la disciplina del servizio sanitario regionale; mentre al n. 5 del medesimo art. si precisa che “i membri che integrano la commissione regionale di bioetica non hanno diritto di voto”. Cfr. anche



preserva uno spazio pubblico al “punto di vista confessionale”<sup>45</sup>, ma lo fa in termini certamente più attenti al rispetto della polifonia di voci religiose presenti nel territorio o che possono in esso venire ad esistenza.

Un ultimo cenno, anch’esso pressoché obbligato, lo riservo alla normativa sugli oratori ed alle sue recenti evoluzioni regionalistiche. Ma subito ricordo che, anche nelle sue formulazioni nazionali (l. n. 206/2003), tale normativa rappresenta l’esempio forse più delicato di integrazioni ai patti di vertice, perché essa sfiora l’equilibrio tracciato nei grandi accordi tra le diverse attività che possono essere svolte dagli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti<sup>46</sup>.

Sappiamo che le previsioni regionali sugli oratori nascono con funzioni ‘mirate’ a favorire e sostenere gli enti della Chiesa cattolica che svolgono, appunto, “attività d’oratorio”, cioè di educazione e formazione dei giovani<sup>47</sup>. Invece ha carattere residuale l’estensibilità di tali previsioni agli enti di altre confessioni religiose, che svolgono attività analoghe. E tale estensibilità varia di molto. Alcune regioni ripetono la scelta fatta propria dal legislatore nazionale nel 2003, e quindi fanno riferimento agli enti simili delle confessioni con intesa (Marche). Invece altre regioni operano un riferimento più esteso agli enti di culto riconosciuti dallo Stato (Lazio, Piemonte). Ci sono regioni, poi, che fanno una scelta ancora più capiente, riferendosi ad “altri enti che svolgono attività analoghe” (Lombardia)<sup>48</sup>.

Oggi le discipline in questione risultano quasi tutte incastrate in leggi regionali più generali, sui servizi sociali e sulle politiche giovanili.

---

la deliberazione della Giunta regionale del Veneto del 5.10.2005, n. 2870: anche tale delibera non contempla rappresentanze confessionali all’interno del comitato regionale di bioetica.

<sup>45</sup> R. BOTTA, *Tutela del sentimento religioso*, cit., p. 46 ss.

<sup>46</sup> Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Sussidiarietà e confessioni religiose nella prospettiva di un nuovo diritto ecclesiastico per l’Europa*, in AA. VV., *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 466.

<sup>47</sup> La definizione la troviamo all’art. 1 della legge nazionale del 2003, n. 206. In base a tale legge, sono attività d’oratorio quelle “finalizzate a favorire lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei minori, degli adolescenti e dei giovani di qualsiasi nazionalità residenti nel territorio nazionale”, attraverso lo sport, la solidarietà, la promozione sociale e culturale, la prevenzione del disagio e della devianza minorile. Per le leggi regionali v. le segnalazioni di M. L. LO GIACCO, *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci, Bari, 2004, p. 63 ss.

<sup>48</sup> Per i riferimenti di cui al testo cfr., nell’ordine, l’art. 1, comma 2, della l. reg. Marche, 11 novembre 2008, n. 31; l’art. 1 della l. reg. Lazio, 13 giugno 2001, n. 13; l’art. 3, comma 3, della l. reg. Lombardia, 23 novembre 2001, n. 22.



Tali leggi chiamano in causa diversi enti<sup>49</sup>. E questo contribuisce ad attenuare il carattere soggettivamente e confessionalmente mirato, che ha contraddistinto i primi interventi regionali sulle "attività d'oratorio"<sup>50</sup>. Ma tale carattere spesso persiste o tende a riaffiorare. Ed è quanto è andato profilandosi, ad esempio, in Sardegna, con una proposta di legge dell'aprile 2009, che intendeva valorizzare le cosiddette attività d'oratorio favorendo e privilegiando la cooperazione solo con organismi cattolici<sup>51</sup>. Questa tendenza è stata poi corretta in sede consiliare, estendendo l'area degli interlocutori confessionali dei poteri pubblici. E la scelta definitiva è stata quella di chiamare alla cooperazione, oltre a più organismi cattolici nominativamente indicati, anche "le organizzazioni che rappresentano nella Regione le confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa"<sup>52</sup>.

Queste le scelte sarde. Sono altre, confessionalmente più aperte, ad esempio le scelte campane, quali emergono da una recente delibera della Giunta regionale, anch'essa finalizzata a valorizzare le attività oratoriali. Una delibera dell'agosto 2009 ha impegnato la regione a finanziare le attività oratoriali svolte dagli enti cattolici e da quelli delle confessioni con intesa menzionati nella legge statale del 2003. Peraltro, la delibera ha esteso i finanziamenti anche ad un ente di culto riconosciuto dallo Stato: la Consulta Evangelica, un ente privo d'intesa ma comunque finanziato perché presente e attivo sul territorio campano nella "azione educativa in favore dell'infanzia e dell'adolescenza"<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> Cfr. l'art. 14 della l. reg. Emilia Romagna, 28 luglio 2008, n. 4 ("Norme in materia di politiche per le giovani generazioni"); l'art. 16 della l. reg. Friuli Venezia Giulia, 23 maggio 2007, n. 12.

<sup>50</sup> Cfr. l'art. 1 della l. reg. Abruzzo, 31 luglio 2001, n. 36; l'art. 1 della l. reg. Molise, 27 gennaio 2003, n. 6.

<sup>51</sup> Si tratta della proposta di legge del 10 aprile 2009, n. 8, presentata in Consiglio regionale da esponenti dei Riformatori sardi.

<sup>52</sup> Così l'art. 2, comma 1, della l. reg. Sardegna, approvata il 27 gennaio 2010 ("Norme in materia di valorizzazione e riconoscimento della funzione sociale ed educativa degli oratori e delle attività similari"). Più precisamente, l'art. 2 rinvia ad "appositi protocolli d'intesa" della Regione "con la Conferenza episcopale sarda, con la Conferenza italiana superiori maggiori della Sardegna, con l'Unione superiori maggiori d'Italia della Sardegna e con le organizzazioni che rappresentano nella Regione le confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato un'intesa". Il successivo art. 7 contiene previsioni più capienti, di carattere chiaramente residuale e che possono dirsi rivolte a soggetti diversi da quelli confessionali: per l'art. 7, "la Regione riconosce e valorizza l'attività di altri soggetti che svolgono azioni di rilevanza sociale ed educativa in relazione al mondo giovanile e adolescenziale".

<sup>53</sup> Cfr. la recente delibera della Giunta campana n. 1352, del 6 agosto 2009, "Azioni regionali per l'infanzia, l'adolescenza e le responsabilità familiari. Riconoscimento,



Dunque, le oscillazioni di cui sto parlando continuano.

Mi limito a questi richiami, rinviaando ad altre relazioni per riferimenti più approfonditi ai contenuti delle collaborazioni locali.

A me bastano i richiami fatti per recuperare un "problema di fonti e di rapporto tra fonti"<sup>54</sup>, di cui stiamo discutendo da circa vent'anni e che è reso ancora più serio dai nuovi assetti ordinamentali. Alludo a quella 'cosa' che abbiamo spesso invocato: una legge generale sulla libertà religiosa, che oggi serve non solo a spazzare via la vecchia legge del '29, ma anche a coordinare gli spazi d'intervento del legislatore centrale e di quello periferico, tenendo conto di come e quanto tali spazi sono stati rimodellati da più interventi riformatori<sup>55</sup>.

Sappiamo che queste esigenze di coordinamento non interessano solo la nostra disciplina, o la rimessa in ordine delle sue fonti. Ci basta saltellare tra gli studi pubblicistici per ritrovare, in particolare, il richiamo all'esigenza di una determinazione statale dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.). Tali "livelli essenziali" devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale; ed essi interessano più materie, come, ad esempio, quella dei servizi socio-assistenziali, di sicura rilevanza ecclesiastistica. Al riguardo, vale il rilievo che si tratta di una materia ormai ricompresa nelle competenza regionale "residuale", con la conseguenza che la legge del 2000, n. 328, «non può più essere applicata come "cornice" di principi fondamentali» da parte del legislatore regionale. E se è vero che i principi e l'impianto complessivo di tale legge sono stati "in varia misura fatti propri" dalle regioni, è anche vero che esistono "numerose disomogeneità tra i territori"; il che – com'è stato detto – "rende ancora più grave la mancata attivazione dell'unico strumento con il quale lo Stato può assicurare il necessario *standard* uniforme di prestazioni che deve essere corrisposto a tutti i soggetti, quale che sia la regione in cui si trovano"<sup>56</sup>.

Insomma, possiamo parlare di un bisogno diffuso di interventi centrali di coordinamento, tutti con funzioni *lato sensu* livellanti: per meglio dire, tutti finalizzati a non vanificare "istanze di unificazione

---

sostegno e valorizzazione delle attività oratoriali" (in [www.olir.it](http://www.olir.it)). La ripartizione dei fondi è stata prevista "in funzione del numero di chiese/comunità presenti nel territorio campano, sia della Chiesa cattolica che delle altre confessioni". V. al riguardo il successivo decreto dirigenziale del 20 ottobre 2009, n. 828 (sempre in [www.olir.it](http://www.olir.it)).

<sup>54</sup> E. VITALI, *Relazione di sintesi*, cit., p. 156.

<sup>55</sup> Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 62 ss. per la potestà legislativa concorrente delle regioni, e p. 83 ss. per quella residuale

<sup>56</sup> A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle regioni*, cit., p. 106.



presenti nei più svariati contesti di vita”, secondo espressioni della Corte costituzionale<sup>57</sup>.

Come dicevo, i bisogni di unificazione valgono anche per noi. Ma non ci bastano interventi livellanti sparsi qua e là, in questa o quella materia; né credo possa appagarci lo stare in attesa di interventi correttivi della Corte costituzionale<sup>58</sup>. C’è bisogno di una legge nazionale specifica, per precisare tante regole, che interessano certamente le ultime novità ordinamentali del 2001, ma più in generale la libertà religiosa, in tutti i suoi aspetti. Anche quelli più elementari, cui ho fatto cenno.

Naturalmente, dico tutto questo con qualche imbarazzo, o almeno con la consapevolezza che non basta rinviare ad un intervento nazionale; e questo perché la realtà ci offre esempi d’interventi centrali semplicemente ripetitivi di scelte o umori lievitati in sede periferica. Per il passato, basta rinviare alla riforma dello status degli insegnanti di religione cattolica, in contrasto con lo “spirito oltre che (con la) lettera del Concordato del 1984”<sup>59</sup>. Per il presente, rinvio senz’altro alle segnalazioni di Roberto Mazzola sull’ampliamento dei poteri dei sindaci a tutela della sicurezza urbana, e sulle loro incidenze sull’esercizio della libertà religiosa<sup>60</sup>.

Provo a pensare al futuro, riprendendo alcune regole e questioni già accennate nelle mie precedenti esemplificazioni. E pongo nuovamente l’accento, in particolare, sull’individuazione dei soggetti religiosi o confessionali che hanno diritto d’essere ascoltati dai poteri pubblici. Al riguardo, molte esperienze confermano che è necessario un intervento del legislatore centrale per delimitare il peso del requisito della personalità giuridica; un peso che andrebbe escluso almeno

<sup>57</sup> Corte costituzionale, sentenza 3 giugno 2003, n. 203, già ricordata *supra* alla nt. 27.

<sup>58</sup> Cfr. di recente **B. RANDAZZO**, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 418 ss.

<sup>59</sup> **C. CARDIA**, *Concordato, intese, laicità dello Stato. Bilancio di una riforma*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2004/1, p. 28. Ricordando, in particolare, l’esperienza amministrativa e giudiziaria dell’insegnamento religioso cattolico, l’A. segnala che tale esperienza “sta lì a dimostrare che recuperi confessionisti sono sempre possibili. Tant’è vero che, quando si è riusciti a trovare una maggioranza parlamentare disponibile, si è giunti al punto di immettere in ruolo gli insegnanti di religione, con evidente violazione dello spirito, oltre che della lettera del Concordato del 1984”. V. inoltre **G. CIMBALO**, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quaderni dir. pol. eccl.*, 2004/1, p. 163: qui l’A. ricorda le origini regionali della riforma in questione, a partire dalle leggi approvate dalle province autonome di Trento (l. prov. 6 marzo 2001) e di Bolzano (l. prov. 14 dicembre 1998).

<sup>60</sup> **V. R. MAZZOLA**, *Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, negli Atti di questo convegno.



quando c'è da discutere in merito alla fruizione degli strumenti essenziali per l'esercizio del culto. Ma necessita di un chiarimento anche la rilevanza dello status di confessione con intesa, che può compromettere, svalutandola, la posizione dei culti senza patti di vertice.

Lo diciamo da tempo e per più norme, anche di diritto comune 'centrale'<sup>61</sup>. A livello locale, il punto oggi interessa in particolare le sperimentazioni della sussidiarietà, quindi le possibilità dei soggetti religioso-confessionali d'essere coinvolti in tali sperimentazioni<sup>62</sup>. Ne hanno parlato in molti, segnalando i diversi, possibili impatti del principio di sussidiarietà sulla parità di trattamento delle confessioni religiose<sup>63</sup>. Ed in effetti, tali impatti possono essere di segno opposto. In quanto legata alla valutazione di efficienza del servizio prestato, la sussidiarietà potrebbe considerarsi di per sé capace di produrre effetti addirittura leviganti in ordine alle possibilità di coinvolgimento dei diversi soggetti religioso-confessionali. Infatti, uno qualunque di essi potrebbe risultare coinvolto in ragione delle garanzie di efficienza offerte per svolgere un dato servizio<sup>64</sup>. Questo è possibile. Ma la sussidiarietà può provocare anche effetti di segno opposto, cioè può contribuire a rafforzare la posizione di date organizzazioni confessionali: quelle più forti e consolidate a livello territoriale, favorite nelle chiamate in sussidiarietà magari anche perché dotate di un accreditamento nazionale, di un accordo di vertice<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Cfr. **P. FLORIS**, *Il regime Onlus e la sua compatibilità con la natura ecclesiastica degli enti*, in AA. VV., *Enti ecclesiastici e controllo dello Stato*, a cura di J. I. Arrieta, Marcianum Press, Venezia, 2007, p. 242 ss.

<sup>62</sup> **R. BOTTA**, *Le strutture per le attività sussidiarie gestite da confessioni religiose: accreditamento, controlli, standard*, in AA. VV., *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 230 ss. Parla dei pericoli di una "attuazione sgangherata" del principio di sussidiarietà **F. ONIDA**, *Confessioni religiose e principio di sussidiarietà*, ivi, p. 30 ss. Sui problemi di attuazione del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale cfr. **C. MARZUOLI**, *Sussidiarietà e libertà*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, p. 71 ss.

<sup>63</sup> **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza*, cit., p. 217 ss. Cfr. inoltre **G. D'ANGELO**, *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Aracne, Roma, 2005.

<sup>64</sup> Cfr. i rilievi di **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *Sussidiarietà e confessioni religiose*, cit, p. 468, a proposito delle possibilità di "ognuno dei soggetti più o meno legati a una confessione religiosa" d'essere chiamato in sussidiarietà; e ciò indipendentemente da mediazioni o controlli confessionali superiori. "Quindi – ha concluso l'A. – se io fossi un'autorità religiosa – non mi capiterà mai – comincerei a preoccuparmi".

<sup>65</sup> Non va trascurato che la chiamata in sussidiarietà può essere filtrata attraverso il ricorso a tipologie di enti (onlus, associazioni di promozione sociale, ecc.) contemplate da più leggi, che prevedono una loro applicazione privilegiata alle sole confessioni con intese. In tal senso sono orientate più leggi regionali, come ad esempio quelle in materia di cittadinanza sociale. Cfr. la l. reg. Campania, 23 ottobre 2007, n. 11, che ricomprende tra i soggetti del terzo settore gli enti riconosciuti delle confessioni con



Come ho già detto, tutti questi rilievi sono presenti nel nostro dibattito giuridico. Li ho voluti richiamare per sottolineare che una legge generale sulla libertà religiosa potrebbe servire a rimarcare la parità di posizione dei diversi soggetti religiosi e confessionali *anche* in ordine alle possibilità di chiamata in sussidiarietà. E questo, ovviamente, senza compromettere il rispetto del requisito generale dell'efficienza/efficacia del servizio prestato.

Ma ci sono altri punti che necessitano della formulazione (o riformulazione) di regole uniformi, di una legge statale mirata al settore ecclesiastico, con effetti unificanti. E si tratta di punti che, non a caso, trovano posto nei progetti di legge sulla libertà religiosa sinora susseguitisi. Penso ancora ai soggetti confessionali, o comunque religiosamente qualificati, alle tante attività che essi possono svolgere in ambito sociale, ed al bisogno di ripetere in una norma nazionale la regola ben espressa nei grandi accordi: quella che distingue, agli effetti civili, tra attività religiose e attività "diverse". Si tratta di una regola che può essere certamente annoverata, senza esitazione, tra quelle "fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore"<sup>66</sup>. Eppure non risulta di troppo una sua riformulazione, soprattutto se si pensi alle tante novità che stanno emergendo nel nostro territorio con la crescita del pluralismo religioso, e che finiscono per essere affidate al libero apprezzamento dei poteri locali. Quella regola segna i confini dell'autonomia confessionale. E la sua riformulazione serve anzitutto a ricordare a tutti, poteri pubblici e soggetti religiosi coinvolti, che le attività "diverse" restano soggette alle norme generali ad esse relative<sup>67</sup>. Ma la riformulazione di quella regola

---

intesa, "operanti nel settore della programmazione, organizzazione e gestione del sistema integrato d'interventi e servizi sociali" (art. 13, comma 1). In senso analogo dispone l'art 5, comma 5, della l. reg. Liguria, 20 febbraio 2007, n. 7. Invece la l. reg. Basilicata, 14 febbraio 2007, n. 4, ricomprende tra gli attori sociali "gli enti riconosciuti dalle confessioni religiose" (art. 14, comma 1, lett. h); mentre, "in conformità con quanto previsto dalla legge 1° agosto 2003 n. 206, (la regione valorizza) in ambito locale le funzioni che oratori, parrocchie e altre strutture di ispirazione religiosa svolgono per la promozione dell'integrazione sociale e per il contrasto all'emarginazione" (art. 14, comma 3).

<sup>66</sup> Così C. costituzionale, sentenza 19 giugno 2002, n. 282, già cit., per la quale, nelle materie di potestà concorrente, in assenza di leggi cornice i principi possono essere desunti in via interpretativa. Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 67.

<sup>67</sup> V. i rilievi di A. FERRARI *La scuola italiana di fronte al paradigma musulmano*, in AA. VV., *Islam in Europa/Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, il Mulino, Bologna, 2008, in part. p. 194 ss.: qui l'A. ricorda, tra l'altro, la legge n. 27 del 3 febbraio 2006, che ha esteso anche alle scuole non paritarie l'obbligo di offrire un "progetto educativo conforme ai principi della Costituzione".



serve anche a mantenere ferma la non ingerenza dei poteri pubblici nella gestione di attività di culto e di religione. Oggi questi rilievi hanno poco di scontato. Non per nulla sono al centro delle più recenti riflessioni a proposito, ad esempio, dei luoghi di culto e delle collaborazioni al riguardo ipotizzabili tra poteri locali e nuove comunità religiose. I riferimenti investono per lo più le comunità islamiche, i cui luoghi di culto sono diversi da quelli a noi consueti, perché ospitano un insieme di attività, non solo culturali ma anche "culturali, di incontro"<sup>68</sup>. Ed è noto che altrettanto vale per i luoghi di culto delle confessioni orientali. Perciò, molto opportunamente è stato posto l'accento sulla necessità di distinguere tra attività culturali e non, anche per riconoscere che "per le prime l'autonomia della comunità religiosa deve essere piena: non vi è spazio in questo campo per la stipulazione di convenzioni che, neppure indirettamente, possano limitarla"<sup>69</sup>.

È una regola fondamentale, che tocca un po' tutti i settori cui ho fatto riferimento e attiene al cuore della laicità. Essa ci riporta alla distinzione di ordini sancita al vertice delle nostre fonti del diritto ed ai 'sensi' costituzionali delle collaborazioni tra poteri pubblici e soggetti religiosi. Per tante ragioni, dunque, è opportuna una sua riformulazione da parte del legislatore nazionale, con funzioni unificanti e di confine rispetto ai diritti ed alle prassi locali che possono prendere corpo.

#### 4 - Le tendenze del diritto locale in formazione

All'inizio, nell'introdurre il mio tema, ho detto che dobbiamo mettere in conto la possibilità di ulteriori processi di assestamento negli equilibri tra tutte le fonti della nostra disciplina. Questo perché stiamo ragionando in un tempo ancora di transizione.

Così possiamo dire, ad esempio, a proposito dell'attuazione del principio di sussidiarietà, o in merito al decentramento delle competenze in tante materie<sup>70</sup>.

<sup>68</sup> C. CARDIA, *La condizione giuridica*, cit., p. 22 ss. Il problema accennato nel testo viene riproposto anche dai recenti interventi del legislatore regionale in tema di immigrazione. Al riguardo, v. la legge toscana dell'8 giugno 2009, n. 29, già cit., che dedica l'art. 53 alla tutela della libertà religiosa e vi ricomprende, tra l'altro, "la professione del culto in luoghi adeguati" (art. 53, comma 1, lett. c). Cfr. A. CHIZZONITI, D. MILANI, *Immigrazione, diritto regionale e libertà religiosa*, cit., p. 430 ss.

<sup>69</sup> Così S. FERRARI, *Gli edifici di culto*, cit., p. 6, in riferimento ad esempio "alla richiesta di svolgere le funzioni religiose in lingua italiana o di sottoporre i sermoni al controllo preventivo dell'autorità pubblica".

<sup>70</sup> Cfr. E. A. FERIOLI, *Le disposizioni dei nuovi statuti regionali sulla tutela dei diritti*



Altrettanto possiamo dire a proposito delle nuove fonti normative periferiche, che racchiudono norme ed enunciano politiche locali. Mi riferisco agli statuti regionali di recente confezione, tutti molto giovani, perché databili dal 2004 (Lazio, Puglia Calabria); alcuni giovanissimi, perché appena del 2008 (Lombardia) o addirittura del 2009 (Campania)<sup>71</sup>. E tutti sono ricchi di dichiarazioni di principio, che spaziano nei più diversi campi, compreso quello religioso.

Al riguardo, sappiamo che la Corte costituzionale è stata da subito piuttosto severa: ha affermato che lo statuto è solo una fonte a competenza specializzata ex art. 123 cost., non una sorta di costituzione regionale<sup>72</sup>, e che le norme programmatiche, i principi, i fini sono privi di efficacia giuridica, esplicando al più una funzione "di natura culturale o anche politica"<sup>73</sup>.

Non so se la Corte sia stata troppo severa<sup>74</sup>. Di certo non penso sia poca cosa riconoscere una valenza anche solo politica di date dichiarazioni, specie in un tempo di assestamento delle competenze tra centro e periferia, in più campi, compresi quelli di rilevanza ecclesiastica.

Sintetizzo al massimo le scelte statutarie che riguardano da vicino la nostra disciplina. E lo faccio per ribadire la necessità di regole

---

*sociali: tanti "proclami" e scarsa efficacia, in AA. VV., I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani e E. Cheli, il Mulino, Bologna, 2008, p. 51 ss. L'A. si sofferma sulla materia del welfare socio-assistenziale, per rilevare che essa è ancora "alla ricerca di un nuovo consolidamento delle relazioni tra centro e periferia nella conformazione del sistema normativo e amministrativo dei servizi sociali" (p. 63).

<sup>71</sup> Ad oggi, le regioni che hanno rinnovato i loro statuti sono le seguenti: Abruzzo (stat. promulgato dal Presidente del Consiglio regionale il 28 dicembre 2006 e pubblicato nel Bur del 10 gennaio 2007, n. 1); Calabria (l. reg. 19 ottobre 2004, n. 25); Emilia Romagna (l. reg. 31 marzo 2005, n. 13); Lazio (l. statutaria 11 novembre 2004, n. 1); Liguria (l. statutaria 3 maggio 2005, n. 1); Marche (l. statutaria 8 marzo 2005, n. 1); Piemonte (l. statutaria 4 marzo 2005, n. 1); Puglia (l. reg. 12 maggio 2004, n. 7); Toscana (Burt 11 febbraio 2005, n. 12); Umbria (l. reg. 16 aprile 2005, n. 21). Gli statuti più recenti sono quelli della Lombardia, (l. reg. statutaria 30 agosto 2008, n. 1) e della Campania (l. reg. 28 maggio 2009, n. 6).

<sup>72</sup> Cfr. A. ANZON DEMMIG, *I poteri delle regioni*, cit., p. 56, anche per i rinvii alle sentenze della Corte costituzionale nn. 372, 378, 379, tutte del 2004 .

<sup>73</sup> C. costituzionale, sentenza 29 novembre 2004, n. 372.

Al riguardo, cfr. A. RUGGERI, *Nota a Corte cost. nn. 372, 378, 379 del 2004*, in [www.forumdiquadernicostituzionali.it](http://www.forumdiquadernicostituzionali.it); P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, ivi; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, ivi.

<sup>74</sup> Cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, cit., p. 54: qui si osserva che l'affermazione della Corte citata nel testo appare "singolare e stravagante, per cui disposizioni contenute in un atto-fonte, come certamente è lo Statuto regionale, sarebbero del tutto prive di alcun valore normativo".



uniformi, senza variazioni territoriali. Ricordo che tutti gli statuti ad oggi elaborati fanno riferimento all'identità culturale e religiosa della regione (ad es., Umbria, Lazio, Puglia)<sup>75</sup>. Alcuni contengono uno specifico richiamo alle radici o tradizioni cristiane della regione (ad es., Liguria e Piemonte)<sup>76</sup>. Ma, nel complesso, sono pochi gli statuti che riservano previsioni specifiche al fenomeno religioso<sup>77</sup>. Oggi i riferimenti più numerosi li troviamo nello statuto lombardo<sup>78</sup>, quello che insieme a pochi altri prevede l'impegno della regione a cooperare con le confessioni religiose; e fa questo utilizzando formule ed enunciando fini che riecheggiano quelli concordatari, della promozione dell'uomo e del bene del paese<sup>79</sup>. Ricordo ancora che la cooperazione interessa, a volte, le "confessioni religiose presenti" nel territorio regionale (art. 4, comma 3, stat. Calabria); altre volte, la Chiesa cattolica e le "altre confessioni religiose, riconosciute dall'ordinamento" (art. 2,

---

<sup>75</sup> Cfr. al riguardo **D. MILANI**, *La tutela degli interessi religiosi*, cit., p. 236.

<sup>76</sup> Cfr. al riguardo **E. ROSSI**, *Il fenomeno religioso*, cit., p. 304. Più di recente v. l'art. 2, comma 4, stat. Abruzzo ("La regione riconosce i valori delle sue radici cristiane ..."); l'art. 2, comma 4, lett. f, stat. Lombardia (la regione "persegue, sulla base delle sue tradizioni cristiane e civili, il riconoscimento e la valorizzazione delle identità storiche, culturali e linguistiche presenti sul territorio"); l'art. 4, comma 3, stat. Campania ("la regione riconosce l'apporto derivante dalle diverse storie, dalle diverse culture e dalle radici religiose cristiane delle comunità campane e considera l'incontro tra le differenti civiltà, religioni e culture del Mediterraneo quale fondamentale strumento di formazione e crescita di una comunità pluralista ed interetnica").

<sup>77</sup> Cfr. **D. MILANI**, *La tutela degli interessi religiosi*, cit., p. 234: l'A. segnala la tendenziale "assenza di riferimenti diretti alla libertà religiosa, che, nella sua dimensione individuale, viene espressamente considerata soltanto sotto il profilo specifico del divieto di discriminazione". Analoghe segnalazioni in **E. ROSSI**, *Il "fenomeno religioso"*, cit., p. 306.

<sup>78</sup> Nello statuto lombardo si parla di bisogni spirituali, individuali e collettivi (art. 2, comma 2); si parla di libertà religiosa, menzionata per prima rispetto alla libertà di pensiero, parola, insegnamento ed educazione (art. 2, comma 4, lett. e); si fa riferimento alla Chiesa cattolica ed alle confessioni religiose riconosciute dall'ordinamento (art. 2, comma 4 lett. d) e poi anche ad enti religiosi (art. 3, comma 2).

<sup>79</sup> Per l'art. 2, comma 4, lett. d, stat. Lombardia, la regione "riconosce nella Chiesa cattolica e nelle altre confessioni religiose, riconosciute dall'ordinamento, formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'individuo e orienta la sua azione alla cooperazione con queste, per la promozione della dignità umana e il bene della comunità regionale". Per l'art. 6, comma 10, stat. Lazio, la regione "collabora con la Chiesa cattolica, nel rispetto delle previsioni del quadro concordatario nonché con le confessioni religiose con le quali lo Stato stipula intese, al fine di tutelare la dignità della persona e perseguire il bene della comunità, in conformità ai principi della Costituzione". Più asciutte e capienti le formule dell'art. 4, comma 3, stat. Calabria, per il quale "negli ambiti di propria competenza, la regione può attivare particolari forme di cooperazione con le confessioni religiose presenti in Calabria".



comma 4, lett. *d*, stat. Lombardia); altre volte ancora la Chiesa cattolica “nonché” le confessioni religiose “con le quali lo Stato stipula intese” (art. 6, comma 10, stat. Lazio).

È facilissimo ripetere che tutte queste nuove norme statutarie (per meglio dire: tutti i processi di cooperazione che esse prefigurano) possono favorire ulteriori relativizzazioni del diritto pattizio apicale, dei grandi accordi già siglati, nei termini più volte detti.

Invece, è meno facile prevedere quanto le nuove previsioni statutarie potranno influenzare le evoluzioni dei diritti locali in cui risultano inglobate. Basti dire che non c’è una stretta continuità tra tali previsioni e le normative pregresse, ad esempio sotto il profilo della selezione dei soggetti confessionali ammessi alla cooperazione con i poteri pubblici locali. Ricordo solo il caso del Lazio, che in tema di oratori estende la sua politica di sostegno ai “culti riconosciuti dallo Stato” (art. 1, l. reg. 13 giugno 2001, n. 13), mentre nello statuto privilegia la cooperazione con le sole confessioni con intesa. Il Lazio, così, a livello statutario, fa la scelta più restrittiva, che è anche quella più fragile sotto il profilo costituzionale, per le ragioni già dette<sup>80</sup>. E tale scelta ci riporta alla necessità di regole-base uniformi, a garanzia della parità e uguale libertà delle confessioni, quale che sia il territorio di riferimento.

Tale necessità non viene meno neppure se pensiamo che, ad oggi, pochi statuti formalizzano la scelta di privilegiare i loro rapporti di collaborazione con dati soggetti confessionali. In effetti, al momento prevale il silenzio su forme di cooperazione specifiche con confessioni religiose. Nella gran parte degli statuti – è cosa nota – confessioni e soggetti religiosi sono oggetto di riferimenti per così dire impliciti: essi cioè rientrano tra i tanti soggetti sociali cui si rivolgono le previsioni statutarie che sviluppano la sussidiarietà orizzontale, o che aprono alla “consultazione della società civile”<sup>81</sup>. Tali previsioni si rivolgono in

<sup>80</sup> È stato segnalato da più parti che la scelta restrittiva ricordata nel testo è anche la scelta più incongruente rispetto ai fini della cooperazione indicati nello statuto, poiché essi toccano gli interessi di tutte le confessioni religiose insediate sul territorio regionale: i fini dichiarati riguardano infatti la tutela della “dignità della persona” ed il perseguitamento del “bene della comunità in conformità ai principi della Costituzione”. Cfr. al riguardo D. MILANI, *La tutela degli interessi religiosi*, cit., p. 238-239.

<sup>81</sup> V. M. LUCIANI, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali* (in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)). Per l’A., le formule citate nel testo sono ricollegabili ad una nozione estensiva di partecipazione popolare: una nozione decisamente ampia, da intendere «come generica partecipazione alla “vita” delle istituzioni e come apertura alla “consultazione” della società civile». Da questa nozione, l’A. distingue la nozione ristretta di partecipazione popolare, che “coincide con la compartecipazione ai



generale alle formazioni ed istituzioni sociali, alle associazioni ed agli enti civili; e solo alcune di esse menzionano specificamente anche gli “enti religiosi” tra i soggetti coinvolti “nella programmazione e nella realizzazione dei diversi interventi e servizi pubblici” (art. 3, comma 2, stat. Lombardia).

Sinceramente non so se i silenzi di molti statuti siano da preferire alla loquacità di altri circa i rapporti di collaborazione con soggetti confessionali e religiosi. Al riguardo, si potrebbe osservare che, di fatto, i silenzi assicurano maggiore libertà d’azione nella sperimentazione di efficaci modelli di collaborazione, cioè di modelli capaci di dare risposte positive alle esigenze delle minoranze religiose. Pensiamo a quanto avvenuto in ambiti territoriali più ristretti, agli accordi prima citati dei comuni di Genova e di Colle Val d’Elsa con la comunità islamica<sup>82</sup>. Tuttavia, preferire i silenzi significa anche, in buona sostanza, affidare alla fantasia<sup>83</sup>, alla sensibilità, quindi anche alle eventuali pregiudiziali negative di questo o quel potere locale la soluzione di problemi di libertà religiosa e di eguale libertà tra i culti. Né si può trascurare il lato ombroso degli esperimenti appena richiamati, come di tanti altri sparsi in più regioni: in tali esperimenti si assiste ad una sorta di mascheramento del soggetto confessionale, che spesso si traveste da associazione culturale per dialogare con i poteri locali e per siglare accordi<sup>84</sup>, il più delle volte finalizzati a soddisfare i diritti costituzionali più elementari, come l’esercizio del culto.

Dobbiamo far tesoro anche di queste distorsioni. E certamente non è compito degli statuti, o di altre fonti locali, porvi rimedio. In questo senso, le esperienze statutarie ci riportano ad un problema di armonia e di equilibrio tra tutte le fonti della nostra disciplina; un problema che può essere affrontato solo da quell’intervento legislativo, mirato e di livello centrale, su cui ho insistito fin qui.

---

processi decisionali pubblici ovvero con l’assunzione di responsabilità decisionali pubbliche” (p. 3). Cfr. anche **E. FREDIANI**, *Informazione e partecipazione dei privati ai procedimenti normativi nella nuova disciplina statutaria*, in **AA. VV.**, *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, a cura di E. Rossi, Cedam, Padova, 2007, p. 346 ss.

<sup>82</sup> Cfr. In questo senso, **S. FERRARI**, *Autonomia delle comunità religiose*, cit., p. 93.

<sup>83</sup> Cfr. **R. BOTTA**, *Tutela del sentimento religioso*, cit., p. 40 ss.

<sup>84</sup> Cfr. il già cit. “Patto d’intesa” del 2008 tra il comune di Genova, la comunità islamica e l’Associazione d’integrazione culturale: nel Patto si legge che “la Comunità Islamica ha dato vita all’Associazione d’Integrazione Culturale come strumento per la realizzazione di momenti di incontro, dialogo e socializzazione nell’ambito della città e di relazioni nei confronti delle Istituzioni Locali”.