



diritto & religioni

Semestrale
Anno XI - n. 2-2016
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

22



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni

Semestrale
Anno XI - n. 2-2016
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttore
Mario Tedeschi

Segretaria di redazione
Maria d'Arienzo

Comitato scientifico

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero (†), A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

Struttura della rivista:

Parte I

SEZIONI

Antropologia culturale

Diritto canonico

Diritti confessionali

Diritto ecclesiastico

Sociologia delle religioni e teologia

Storia delle istituzioni religiose

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

M. Jasonni, L. Musselli (†)

G.J. Kaczyński, M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

Parte II

SETTORI

Giurisprudenza e legislazione amministrativa

Giurisprudenza e legislazione canonica

Giurisprudenza e legislazione civile

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale
e comunitaria*

Giurisprudenza e legislazione internazionale

Giurisprudenza e legislazione penale

Giurisprudenza e legislazione tributaria

RESPONSABILI

G. Bianco, R. Rolli

P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

Parte III

SETTORI

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura.

Uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose e diritto costituzionale ai luoghi di culto. In merito agli orientamenti della Consulta sulla legge regionale lombarda n. 2/2015

MARCO PARISI

1. *Introduzione*

Nel vigente progetto costituzionale di politica ecclesiastica, la centralità di valore dell'art. 19 implica, con pochi dubbi, che la norma presupponga come strumento fondamentale per il pieno esercizio della libertà religiosa la disponibilità, per i singoli come per i gruppi, di edifici ove poter materialmente esercitare le attività spirituali e di culto. Il diritto alla libera professione di fede religiosa, nonché all'esercizio e alla propaganda di essa, necessita, ai fini del suo inveramento, di beni immobili utilizzabili per la fruizione della libertà di riunione a fini spirituali, in assenza della quale le stesse facoltà evocate dall'art. 19 resterebbero lettera morta.

Sotto questo profilo, il diritto costituzionale fondamentale alla libertà di religione trova il proprio fondamento sostanziale nella richiesta, rivolta ai pubblici poteri, di operare positivamente per l'effettività concreta delle disposizioni di cui all'art. 19 della Carta¹. La dimensione eminentemente personalista conferita alla libertà religiosa nel nostro sistema costituzionale fa sì che l'esigenza materiale di luoghi di culto prescinda dai rapporti istituzionali di vertice tra lo Stato e le confessioni religiose (di cui agli artt. 7, II comma, e 8, comma III, Cost.), tenuto conto che essa si pone – con uguale intensità – tanto per le prospettive di autorealizzazione individuale quanto per quelle collettive in ambito spirituale.

¹ È opportuno ricordare che l'attenzione richiesta alle pubbliche potestà per le esigenze di realizzazione dei luoghi di culto «(...) è conseguenza della natura 'sociale' della vigente forma di Stato, la quale implica un interventismo dei pubblici poteri e della collettività dei consociati, per garantire l'effettività e lo sviluppo dei diritti affermati nella Carta. Il principio dell'interventismo, tuttavia, complementare a quello di laicità, implica che ogni iniziativa promozionale si realizzi nel rispetto del pluralismo, della pari libertà di tutti, quindi nell'imparzialità della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)». Così VALERIO TOZZI, *Il finanziamento pubblico dell'edilizia di culto*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998, 1, p. 83.

La disposizione costituzionale specifica relativa alla libertà religiosa va interpretata in senso sistematico con le altre norme della stessa Carta fondamentale, prime fra tutte quelle contenute negli artt. 2 e 3, così da assicurare a tutti il pieno godimento delle garanzie afferenti la dimensione spirituale dell'esistenza, strumentali al miglioramento della persona umana. Ciò premesso, è così che la libertà religiosa individuale e collettiva viene a coniugarsi con il principio di «eguale libertà» delle confessioni religiose (art. 8, I comma, Cost.) che assicura a queste specifiche formazioni sociali, organizzate secondo i loro particolari e originari statuti (art. 8, II comma, Cost.), le condizioni perché possano offrire tutte le garanzie atte allo svolgimento della personalità dei *cives-fideles*, nonché per «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», i quali si pongono come limite intrinseco all'autonomia confessionale e all'ordine proprio di ciascuna organizzazione religiosa.

Ora, non sembrano del tutto coerenti con il principio di «eguale libertà» delle confessioni religiose, o con il principio di laicità dello Stato, gli indirizzi normativi più recenti che si vanno affermando in ambito regionale², orientati ad incentivare e a sostenere i luoghi preposti alla aggregazione e all'incontro per fini culturali dei fedeli della sola Chiesa cattolica. È in questa tendenza che si è inserita la legge n. 2 del 3 febbraio 2015, con la quale la Regione Lombardia ha inteso riproporre surrettiziamente una concezione privilegiaria della Chiesa cattolica, quanto al godimento degli spazi di culto, ammettendo un trattamento differente tra questa organizzazione religiosa e le altre, non beneficiarie di un accordo con lo Stato, costrette a subire le penalizzanti restrizioni normative e i macchinosi adempimenti amministrativi posti dai nuovi principi legislativi in materia di governo locale del territorio e di pianificazione dell'edilizia religiosa.

Come è noto, a mezzo di un testo costituito da due soli articoli (destinato ad interagire con la trama normativa già delineata dalla precedente legge regionale n. 12 dell'11 marzo 2005), si è venuta a determinare una significativa modifica dei principi in materia di edificazione dei luoghi di culto delle sole confessioni diverse da quella cattolica, ma non generalmente considerate. In particolare, le nuove norme venivano ad applicarsi, quasi esclusivamente, alle organizzazioni spirituali prive di un'Intesa con lo Stato e che si caratte-

² Si ricorda che la materia dell'edilizia di culto è di competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni; ma, in mancanza di una legge statale che ne fissi i principi fondamentali ai sensi del comma terzo dell'art. 117 Cost., essa è regolata *in toto* dalle leggi regionali, che si occupano di definire le caratteristiche dei soggetti beneficiari delle aree pubbliche e dei contributi economici destinati alla realizzazione degli edifici di culto e, altresì, di fissare i criteri per la distribuzione delle une e degli altri. Cfr. ALBERTO ROCCELLA, *La legislazione regionale*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita & Pensiero, Milano, 2008, pp. 87 e ss.

rizzassero per l'avere una presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale, un significativo insediamento nell'ambito dei comuni lombardi, e fossero dotate di statuti esprimanti il carattere religioso delle loro finalità istituzionali, nonché il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione. Per esse, l'art. 70 della legge lombarda n. 2/2015 fissava, altresì, la necessità di stipulare una convenzione a fini urbanistici con il Comune interessato, con previsione espressa della possibilità di risoluzione e revoca, e il conseguimento di un parere preventivo e obbligatorio di una Consulta regionale istituita e nominata dalla Giunta.

Con il ricorso ad una terminologia burocratica, sostanzialmente, il legislatore riformatore lombardo intendeva contenere, se non impedire del tutto, l'edificazione sul territorio regionale dei luoghi di culto della religione islamica, in evidente lesione dei principi di libertà fissati a livello nazionale (dalla Carta costituzionale) e sovranazionale europeo (dalla Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo³), e nell'obiettivo di favorire nella materia dell'edilizia religiosa un deciso ampliamento del margine di discrezionalità riconosciuto ai soggetti della pubblica amministrazione (Comuni e Regioni), a cui venivano demandati compiti di valutazione, verifica, controllo delle attività, *latu sensu*, riconducibili all'esercizio di un culto.

Con la sentenza n. 63 del 24 marzo 2016, in risposta ad un esplicito ed articolato ricorso governativo⁴, la Consulta ha provveduto a fissare, in via definitiva, l'illegittimità di alcuni profili normativi – oggettivamente arbi-

³ Vale la pena di ricordare che il massimo organo giurisdizionale europeo ha avuto modo, di recente, a mezzo della sentenza del 24 maggio 2016, emessa nel caso *Association de solidarité avec les temoins de jehovah et autres contro Turchia*, di rilevare come il divieto di apertura di luoghi di culto in posti non soddisfacenti determinate condizioni di uso e l'obbligo al rispetto di particolari criteri sulla loro costruzione siano tali da determinare una diretta interferenza con la libertà religiosa, ritenendo queste misure non proporzionate all'eventuale scopo legittimo perseguito e non necessarie in una società democratica. Nel caso specifico, con voto unanime, la Corte di Strasburgo ha ritenuto limitative della libertà religiosa, *ex art. 9* della Convenzione, le misure adottate dallo Stato turco aventi l'effetto di privare le congregazioni dei Testimoni di Geova di Smirne e Mersin dell'accesso ad un luogo di culto per esercitare la propria pratica religiosa.

⁴ In particolare, l'Esecutivo rilevava come, nella adozione di disposizioni tese a disciplinare la realizzazione degli edifici di culto e delle attrezzature religiose nel territorio lombardo, il legislatore regionale avesse finito per imporre solo ad alcune organizzazioni confessionali una serie di obblighi e requisiti particolarmente ferrei, al punto da incidere in negativo sull'esercizio del diritto di libertà religiosa (con riferimento agli artt. 3, 8, 19 della Carta costituzionale) e da violare la competenza esclusiva dello Stato in tema di rapporti con le confessioni religiose (art. 117, lett. c), Cost.). Inoltre, ad avviso del Governo, la contestata novella legislativa regionale si poneva in violazione dell'art. 117, I e II comma, lett. a), Cost., per contrasto con i principi in materia di libertà di culto ospitati in molti trattati europei ed internazionali, dell'art. 117, II comma, lett. b) Cost., che riserva in modo esclusivo allo Stato la competenza in tema di ordine pubblico e sicurezza, dell'art. 118, III comma, Cost., che assegna alla sola legge statale la regolamentazione delle forme di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di sicurezza pubblica.

trari – posti dalla contestata normativa regionale lombarda, nella finalità di determinare un uso strumentale delle categorie giuridiche tradizionali e del diritto (complessivamente inteso) per obiettivi politici chiaramente lesivi della legalità costituzionale⁵.

2. *Libertà religiosa e 'bisogni securitari' all'esame della Corte costituzionale: alla ricerca di una soluzione nella logica dell'equo bilanciamento*

Da quanto detto, appare chiaro come la sentenza n. 63 del 2016 sia intervenuta a valutare la compatibilità con la Carta Fondamentale della discussa normativa regionale lombarda, relativa alla pianificazione per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature per i servizi religiosi, sia sotto il profilo della violazione dell'eguale libertà religiosa di tutte le confessioni, che sotto l'aspetto dell'eccesso di competenze legislative regionali (in riferimento all'osservanza dei criteri di riparto con le prerogative riservate allo Stato).

Innanzitutto, la Corte costituzionale, nell'accogliere la censura principale mossa nei confronti della legge lombarda n. 2/2015, si esprime a favore dell'incostituzionalità delle norme impugnate (art. 70, commi 2, 2-*bis*, lettere *a*) e *b*), e 2-*quater*, della legge regionale n. 12/2005, come modificati dal provvedimento oggetto di contestazione), per avere la Regione esorbitato dai propri ambiti d'azione. Infatti, ad avviso del Giudice delle Leggi, pur essendo di fronte ad una normativa avente ad oggetto la 'gestione del territorio' nello specifico aspetto della pianificazione urbanistica dei luoghi di culto, la Regione Lombardia avrebbe travalicato i naturali confini delle proprie competenze, con l'imposizione di criteri distinti e più penalizzanti per le sole organizzazioni confessionali prive di un accordo con lo Stato, e perlopiù «(...) in un ambito in cui sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza⁶». È sulla base di tale assunto che la Consulta, ribadendo la considerazione per cui l'apertura di edifici di culto rientri a pieno titolo nella tutela sancita dall'art. 19 della Carta costituzionale a favore del diritto di libertà religiosa, ritiene che la realizzazione di luoghi adibiti all'esercizio delle attività spirituali costituisca, in particolare, una condizione necessaria per il pubblico esercizio dell'esperienza religiosa (individuale e collettiva), e

⁵ Cfr. MARCO PARISI, *La disciplina giuridica dell'edilizia di culto tra promozione della libertà religiosa e istanze antidemocratiche di autoritarismo politico. Il caso della legge lombarda n. 2/2015*, in *Pol. dir.*, 2015, 3, pp. 478-488.

⁶ Corte costituzionale n. 63 del 24 marzo 2016, punto 5.2.

non possa, quindi, essere subordinata alla previa stipula di patti o Intese con i pubblici poteri centrali.

Parimenti, la Consulta riconosce l'illegittimità costituzionale delle norme (art. 72, commi 4 e 7, lett. *e*), della legge regionale n. 12/2005, modificato e sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *c*) della legge regionale n. 2 /2015) statuenti, da un lato, l'acquisizione di pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, questura, e prefettura per la valutazione di profili di sicurezza pubblica nella formazione del *Piano delle attrezzature religiose*⁷ e, dall'altro lato, la realizzazione di impianti di videosorveglianza esterni agli edifici collegati con le forze dell'ordine. In entrambi i casi, appare evidente come tali disposizioni siano state adottate nell'obiettivo di perseguire interessi relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza, affidati dalla Carta Fondamentale (art. 117, comma II, lett. *b*) in via esclusiva allo Stato, configurandosi, così, un esercizio delle competenze regionali travalicante i confini costituzionalmente assegnati all'azione degli enti pubblici periferici.

Ora, pur essendo legittimo che le Regioni intendano regolamentare, osservando i principi ordinatori generali posti dalla legislazione nazionale, il 'governo del territorio' e disciplinare le procedure di pianificazione urbanistica, con la determinazione dei criteri di base per la realizzazione delle attrezzature religiose, è altrettanto fondata l'esigenza di una adeguata considerazione della materia disciplinata e dei diritti fondamentali ad essa sottesi. Sotto questo profilo, constatato lo strutturale collegamento esistente tra l'esercizio della libertà di religione e la fruizione di luoghi destinati alla realizzazione delle pratiche culturali, deve ritenersi interdetta alle autorità

⁷ Il *Piano delle attrezzature religiose* si configura essere come un ulteriore strumento di pianificazione urbanistica, costituente un atto a sé, incluso nel c.d. *Piano dei servizi*. Questo nuovo adempimento di natura amministrativa ha la finalità di dimensionare e disciplinare le aree che accolgono (o sono destinate ad accogliere) attrezzature religiose, sulla base delle esigenze locali, una volta valutate le istanze degli enti delle confessioni religiose. In assenza dell'approvazione di questo documento, che ha le medesime complesse procedure di ratifica previste per il *Piano di Governo del Territorio* (di cui all'art. 72 della citata legge regionale n. 12/2005), la riforma normativa lombarda del 2015 ha interdetto la realizzazione di nuove attrezzature religiose, di fatto subordinando la loro creazione all'azione decisoria dei pubblici poteri. Nell'ipotesi in cui i Comuni intendano prevedere nuove attrezzature religiose, è assegnato un termine di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale per adottare e approvare il *Piano delle attrezzature religiose*; una volta decorso tale termine, l'approvazione dovrà avvenire unitamente al nuovo *Piano di Governo del Territorio*. I cambiamenti introdotti, inoltre, hanno previsto l'eventualità che il *Piano delle attrezzature religiose* assuma carattere sovracomunale, a mezzo della stipula di una Convenzione tra Comuni limitrofi e dell'individuazione di un Comune capofila. In questo caso, l'approvazione avverrà con le procedure descritte per ogni Comune, ma si richiede, inoltre, un provvedimento finale, conclusivo della procedura, conferito nelle responsabilità del Comune capofila. Cfr. MARCO PARISI, *La disciplina giuridica dell'edilizia di culto tra promozione della libertà religiosa e istanze antidemocratiche di autoritarismo politico. Il caso della legge lombarda n. 2/2015*, cit., pp. 479-480.

regionali l'adozione di provvedimenti normativi incidenti sull'effettivo godimento di specifiche garanzie costituzionali, nella misura in cui – come nel caso di specie – le disposizioni varate si presentino tali da integrare palesi discriminazioni tra le organizzazioni confessionali. Il principio costituzionale dell'uguaglianza nella libertà importa che tutte le organizzazioni confessionali vengano messe in condizione, nel loro momento genetico e in quello dinamico di esercizio delle proprie attività, di disporre di idonei strumenti promozionali nel godimento dei propri diritti fondamentali, sulla base dell'impossibilità di valutazioni preferenziali che conducano a regolamentazioni normative (negoziate o meno) di carattere discriminatorio⁸.

Pur rifiutando l'ipotesi di una disciplina giuridica uniforme per tutte le confessioni religiose e ritenendo valida la tesi del necessario riconoscimento del 'diritto alla diversità' per le varie esperienze collettive di fede (al fine dell'adattabilità delle discipline legislative rispetto alle peculiari esigenze spirituali rilevabili⁹), non può negarsi che il I° comma dell'art. 8 abbia inteso coniugare, in un'unica disposizione, i due elementi complementari della libertà e dell'uguaglianza¹⁰. Ciò, comunque, nella prospettiva di deterrenza rispetto ad arbitrarie discriminazioni, potenzialmente indotte da un giudizio di valore rispetto al patrimonio fideistico (anche eterodosso) di alcuni gruppi confessionali¹¹.

⁸ In questo senso, deve ritenersi che il I comma dell'art. 8 costituisca, per davvero, la norma fondamentale del diritto ecclesiastico italiano nell'ambito delle libertà collettive di religione, finalizzata alla realizzazione di una laicità 'bilanciata' e sostenitrice del ruolo promozionale della Repubblica nella tutela delle libertà di religione e dell'uguaglianza di tutti senza distinzione di religione, del pluralismo confessionale 'aperto', della regola della bilateralità necessaria, della reciproca indipendenza e sovranità dello Stato e di tutte le confessioni, del principio della distinzione degli ordini, del principio della partecipazione democratica e graduata delle confessioni all'attività normativa, del principio di autonomia statutaria delle confessioni religiose e, infine, del principio dell'inderogabile tutela dei diritti inviolabili delle persone. In questo senso GIUSEPPE CASUSCELLI, *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, marzo 2008, pp. 3-4.

⁹ Ovvero, il principio di eguaglianza ammette la possibilità di un trattamento differenziato, ma in connessione a fattori oggettivi, e non a ragioni meramente soggettive, cioè a qualità del soggetto in quanto tale (vale a dire, per l'essere, ad esempio, nella condizione di confessione religiosa priva di accordo con lo Stato). Sul punto NICOLA COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Uguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 52-53.

¹⁰ Cfr. PAOLO CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, terza edizione, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 226-227.

¹¹ Ciò in virtù del fatto che la Costituzione si interessa dell'uguaglianza e della pari dignità davanti alla legge di persone e comunità, vietando espressamente ai pubblici poteri di operare discriminazioni sulla base (anche) della religione, a garanzia della molteplicità e diversità dell'esperienza sociale e del pluralismo di quella giuridica. In questo senso, la Carta Fondamentale si propone incurante delle diversità che attengono ad un ordine (quello 'sacro'), che è estraneo allo Stato, il quale si è dato «(...) un ordinamento pluralista che, riconoscendo la diversità delle posizioni di coscienza,

Nondimeno, non va dimenticato che l'art. 117, comma II, lett. c) della Carta costituzionale conferisce la regolamentazione dei rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose alla disciplina legislativa esclusiva dello Stato, con riferimento non solo alla stretta economia delle relazioni bilaterali (a mezzo dello strumento pattizio), ma anche alle materie di immediato interesse di tutti i gruppi spirituali e necessitanti, quantomeno, di una definizione normativa di principio rispettosa delle direttive costituzionali concernenti l'eguaglianza nella libertà¹².

Un'ulteriore riflessione va fatta rispetto alla scelta, senza dubbio positiva, di dichiarare incostituzionali le disposizioni della legge n. 2/2015 afferenti la materia della sicurezza e dell'ordine pubblico, in quanto – come si è già accennato – eccedenti l'ambito stretto delle competenze nella disponibilità delle autorità regionali. Ora, pur nella condivisibilità di tale orientamento, va detto che il Giudice delle Leggi non esclude che lo Stato, che dispone di una prerogativa esclusiva in questo ambito, possa adottare provvedimenti di carattere securitario, limitanti la piena fruibilità del bene costituzionalmente protetto della libertà religiosa, al fine di tutelare la pacifica convivenza comune. Tuttavia, l'invocazione dei concetti di ordine pubblico e di sicurezza collettiva, in sé alquanto generici, potrebbe determinare anche delle arbitrarie compressioni delle garanzie relative alla dimensione spirituale dell'esistenza. Non sarebbe azzardato sostenere che le eccezioni al rispetto della legislazione generale e i legittimi benefici normativamente riconosciuti, nell'obiettivo di favorire il più ampio invero possibile del diritto di libertà religiosa, potrebbero essere contenuti, in modo significativo, nella logica di una prioritaria realizzazione delle necessità di sicurezza comune¹³.

non fissa il quadro dei valori di riferimento». Così la sentenza n. 334 dell'8 ottobre 1996, a cui fa riferimento NICOLA COLAIANNI, *La laicità tra Costituzione e globalizzazione*, in *Forum Quad. cost.*, 5 dicembre 2008, pp. 5-6.

¹² La doverosa tutela di posizioni costituzionalmente protette nella logica della uguale libertà delle confessioni religiose, quali sono quelle afferenti alla soddisfacente disponibilità di luoghi di culto, non può che importare l'intollerabilità di un regime discriminatorio - introdotto a danno delle confessioni religiose prive di Intesa con lo Stato – con riguardo alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi. Ciò in quanto, si integrerebbero gli estremi di violazione dei principi di parità di trattamento e del pluralismo confessionale 'aperto' (art. 8, comma I, Cost.), e di un vero e proprio stravolgimento dell'assetto costituzionale fondato sulla parità delle *chances* per tutte le esperienze di fede. Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14/2015, 27 aprile 2015, p. 16.

¹³ Con ciò favorendo la percezione per cui la libertà di religione e di culto passerebbe da una dimensione, generalmente positiva e virtuosa, ad una negativa, a causa della enfattizzazione dei potenziali rischi per la sicurezza dello Stato derivanti dalla diffusione di realtà fideistiche socialmente poco tranquillizzanti (come, ad esempio, l'Islam e le correnti spirituali ad esso collegato). In dottrina

Di questa eventualità, la Corte è parsa essere consapevole, suggerendo che l'attenta valutazione delle esigenze in conflitto con il bene fondamentale della libertà di religione avvenga sulla base della ricerca di un soddisfacente bilanciamento tra gli interessi in causa, nel rispetto del canone della proporzionalità, affinché gli eventuali sacrifici sopportati nel godimento di un diritto fondamentale siano contenuti nel limite della necessaria protezione della pacifica convivenza¹⁴. Sotto questo profilo, non sembrerebbe di essere dinanzi ad un atteggiamento involutivo dei pubblici poteri nei confronti delle proposte fideistiche non ortodosse, ma, probabilmente, di una interpretazione più attenuata della laicità¹⁵, con l'obiettivo di proporre la consolidata attitudine all'apertura verso le esperienze spirituali di nuovo segno in una logica di minore disponibilità e di maggiore cautela. Una prudenza per certi aspetti eccessiva, laddove è agevole constatare come le attuali principali difficoltà per la gestione dell'ordine pubblico derivino da settori eversivi non strettamente connessi a quelli confessionali ufficiali, e determinando il dubbio che possano riproporsi, per tale via, delle modalità di approccio alle minoranze spirituali venute dal sospetto e dal controllo previo sulle attività e sul patrimonio di principi e di valori da esse proposti¹⁶. Sarebbe, quindi, auspicabile una interpretazione della normativa (statale e regionale), operativa nella materia dell'edilizia di culto, in sintonia con le indicazioni dell'art. 3, comma II, della Carta costituzionale, tale da consentire ai singoli e ai gruppi di minoranza il riconoscimento di interventi finalizzati alla rimozione degli

PIERLUIGI CONSORTI, *Pacchetto sicurezza e fattore religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, febbraio 2011, pp. 5-6; SILVIO FERRARI, *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, 1, pp. 161 e ss.

¹⁴ Tutti i diritti costituzionalmente protetti, osserva la Corte, «(...) sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata». In dottrina ANGELO LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 26/2016, 18 luglio 2016, p. 20, nell'esprimere un giudizio favorevole per tale orientamento assunto dalla Consulta, ritiene, aderendo agli indirizzi interpretativi proposti dalla Corte, come a garanzia dagli abusi cui potrebbero prestarsi le nozioni di sicurezza e ordine pubblico dovrebbero servire gli esiti del giudizio di proporzionalità, attraverso la cui applicazione nessuno dei diritti protetti dalla Costituzione potrà godere di una tutela incondizionata e priva di limiti, e, pertanto, prevaricare sugli altri.

¹⁵ Fortemente critico nei confronti di una versione 'attenuata' della laicità, in grado di fermarsi «(...) prima dell'esclusione e della persecuzione nei confronti delle altre religioni, ma certamente tale da creare disuguaglianze e, perciò, discriminazioni», è GUSTAVO ZAGREBELSKY, *Contro l'etica della verità*, Laterza, Roma-Bari, 2009, p. 161.

¹⁶ Una forte preoccupazione rispetto a questa eventualità è espressa da MARCO CROCE, *L'edilizia di culto tra libertà religiosa, limitazioni ragionevoli e competenze normative*, in *Quad. cost.*, 2016, 2, p. 369, per il quale il sistema di tutela costituzionale della libertà religiosa sembrerebbe inclinare verso una visione da 'culti ammessi' (propria dell'epoca fascista) o, almeno, 'preferiti'.

ostacoli di ordine economico e sociale (ma anche, eventualmente, giuridico), che impediscono ad essi la concreta realizzazione della propria esperienza di fede¹⁷.

3. Conclusioni

Nell'analizzare la sentenza n. 63 del 2016, non si può trascurare che già in passato la Corte costituzionale aveva avuto modo di intervenire nella delicata materia della costruzione di luoghi di culto, evidenziando il nesso intercorrente tra la realizzazione dei servizi religiosi e l'art. 19 della Carta Fondamentale, allorquando essa ha dovuto procedere all'annullamento della legge regionale abruzzese n. 29 del 16 marzo 1988. Una censura finalizzata a colpire le disposizioni riservanti l'erogazione di sussidi pubblici (da destinare ad attrezzature di interesse comune di tipo religioso) soltanto alle confessioni che avessero regolato i rapporti con lo Stato in forma bilaterale. In quella occasione, con la pronuncia n. 195 del 19 aprile 1993, come è noto, la Consulta ha chiarito che, se può essere ammessa una diversità di trattamento tra i gruppi confessionali in relazione alla loro differente presenza nel territorio, al contrario non può ritenersi accettabile che la conclusione di un'Intesa avalli, in sostanza, una discriminazione «(...) nell'applicazione di una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini¹⁸». A distanza di pochi anni, il Giudice delle Leggi è stato chiamato a confermare questi indirizzi interpretativi, nel momento in cui si è trovato a sindacare, con la sentenza n. 346 del 16 luglio 2002, alcune norme di analogo tenore contenute nella legge regionale lombarda n. 20 del 9 maggio 1992, e anch'esse subordinanti la concessione di un contributo, teso ad agevolare la libertà religiosa, nella forma specifica della realizzazione di edifici di culto, alla stipulazione di un'Intesa ex art. 8, comma III, Cost.

Ora, appare evidente che una delle interpretazioni, devianti dallo spirito

¹⁷ Cfr. MARCO CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in *Forum Quad. cost.*, 3 maggio 2016, p. 6.

¹⁸ Si tratta di un passaggio testuale della sentenza n. 195/1993, finalizzato ad escludere che l'eventuale avvenuta regolazione in modo speciale, a mezzo dell'Intesa, dei rapporti tra lo Stato e una confessione religiosa possa costituire titolo per il godimento di un trattamento di privilegio, non riconosciuto come tale ai soggetti spirituali non beneficiari dell'accordo con le pubbliche potestà centrali (così, poi, da vanificare, di fatto, la prospettiva della tutela diretta delle esigenze religiose della popolazione insediata nel territorio). In dottrina VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto tra fede e istituzione religiosa*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 2010, 1, p. 36.

originario della Costituzione, meritevole di essere respinta, è costituita da una utilizzazione strumentale (e, per certi aspetti, in negativo) dello strumento pattizio in una chiave di contrasto con il principio di eguale libertà delle confessioni religiose, di cui al comma I dell'art. 8. Nell'ipotesi in cui, come nel caso di specie, per via legislativa, si escludano alcune organizzazioni spirituali dalla fruizione di specifici istituti o di particolari provvidenze solo in virtù del fatto che esse si trovino nella condizione di non aver concluso un accordo con lo Stato, potrebbe verosimilmente determinarsi una situazione di sperequazione tra i gruppi confessionali nel godimento di importanti aspettative di libertà. Scelte legislative censurabili, ovviamente, non di certo perché esse verrebbero adottate in conformità ad una volontà politica di rispetto del *quid proprium* dei singoli movimenti religiosi (giustificante l'eventuale applicazione di *status* legali differenziati¹⁹), ma nella criticabile finalità di riservare solo ad alcune esperienze confessionali uno speciale (e negoziato) regime di relazioni con i pubblici poteri. In questa eventualità, oltre al concretarsi di una situazione di mancato rispetto della parità di *chances* tra le organizzazioni confessionali, si assisterebbe, quasi inevitabilmente, ad una mutazione sostanziale dell'istituto dell'accordo bilaterale da strumento utile per la realizzazione più completa della libertà religiosa collettiva ad obbligo da assolvere per il godimento di peculiari (e rilevanti) guarentigie, altrimenti conculcate²⁰.

Bene ha fatto, quindi, la Consulta, nella pronuncia n. 63/2016, a respingere questo disegno interpretativo di carattere involutivo, cassando le norme della legge lombarda n. 2/2015 limitanti l'attitudine positiva degli enti locali in tema di realizzazione di attrezzature religiose solo in favore delle

¹⁹ L'approvazione di discipline normative differenziate avverrebbe nella logica di una valorizzazione della specifica identità e del patrimonio religioso, storico e culturale di ciascun gruppo minoritario. Ovvero, deve convenirsi sul fatto che, teoricamente, lo strumento della normativa bilateralmente convenuta sarebbe idoneo a garantire al meglio il rispetto delle esigenze confessionali, le cui peculiarità, in mancanza di uno *ius particolare*, chiesto e concordato, verrebbero, inevitabilmente, comprese dalla normativa statale, che, avendo caratteristiche di generalità ed imparzialità, potrebbe tendere ad uniformare la minoranza alla maggioranza. Cfr. BARBARA RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 374-379.

²⁰ ANDREA GUAZZAROTTI, *Le minoranze religiose tra potere politico e funzione giurisdizionale: bontà e limiti del modello italiano*, in *Quad. cost.*, 2002, 2, p. 215, evidenzia come, sin dalla prima attuazione del metodo pattizio a mezzo della conclusione di alcune Intese con i gruppi confessionali acattolici, si sia lasciato spazio ad una prassi incostituzionale, rappresentata dall'approvazione di leggi regionali e statali unilaterali che, disciplinando speciali garanzie o contributi economici in favore delle confessioni religiose, limitano il riconoscimento dei vantaggi ai soli gruppi dotati di accordo con lo Stato. In tal modo, però, si assiste ad un uso sproporzionato dello strumento pattizio, con la trasformazione dell'Intesa da mera facoltà in vero e proprio onere, così da sollevare «(...) del tutto l'autorità dal motivare perché un soggetto religioso non possa godere di benefici ispirati al generico fine di garantire tutte le confessioni religiose».

organizzazioni confessionali ‘intesizzate’ o territorialmente radicate, confermando gli orientamenti già resi a mezzo delle citate sentenze nn. 195/1993 e 346/2002. Si è ribadito, ancora una volta, che la legislazione negoziata non può essere concepita come lo strumento indispensabile (in quanto imposto alle confessioni religiose dalle pubbliche potestà) ai fini del godimento della libertà di organizzazione e di azione, riconosciuta ai gruppi spirituali dai commi I e II dell’art. 8 della Carta, e per beneficiare di eventuali disposizioni di favore predisposte a vantaggio dei movimenti confessionali genericamente considerati.

In questa logica, la Corte costituzionale giudica negativamente la suddivisione sostanziale dei soggetti religiosi organizzati su tre differenti livelli: la Chiesa cattolica, le confessioni religiose dotate di Intesa e le altre organizzazioni confessionali (per le quali le *chances* di essere ‘tollerate’ vengono fatte dipendere dalla constatata ricorrenza di alcuni requisiti – presenza diffusa a livello locale e rispetto dei valori della Costituzione – da parte di una apposita Consulta regionale). Nel censurare questa ripartizione gerarchica delle confessioni religiose, la Consulta si è trovata a dover confermare i principi ordinatori del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, evidenziando come l’inclusione della pianificazione urbanistica nelle funzioni di governo locale del territorio, quale materia concorrente, non possa mai giustificare l’adozione di norme regionali incidenti, di fatto, sul godimento dei diritti fondamentali dei singoli e delle formazioni sociali (quali indubbiamente sono quelli connessi alla libertà religiosa).

Ciononostante, però, il Giudice delle Leggi non ha potuto fare a meno di constatare la finitezza delle risorse disponibili in materia di attrezzature religiose, in relazione all’entità delle sovvenzioni pubbliche o all’utilizzo del suolo, implicante la valutazione di tutti gli interessi generali in campo e la considerazione dell’entità della presenza territoriale delle varie organizzazioni spirituali (in termini di loro incidenza sociale, consistenza ed esigenze di culto della popolazione). Sotto questo profilo, uno degli aspetti più controversi della pronuncia appare essere la riproposizione della tesi della necessaria distribuzione delle ‘caselle urbanistiche’ tra le diverse confessioni religiose rispetto al loro radicamento locale, pur negandosi che una valutazione delle istanze confessionali in ragione della consistenza numerica degli adepti dei vari culti configuri una forma di discriminazione. Ovvero, la Corte sembra volere ribadire, sebbene non in modo diretto, come – a suo avviso – sia ascrivibile in capo alle organizzazioni confessionali la possibilità (e la capacità) di proporsi come interpreti e strumenti di soddisfacimento delle istanze dei fedeli; a tale attitudine, secondo i giudici costituzionali, occorrerebbe far riferimento nella delineazione dei criteri di accesso alla normativa di favore.

Questo orientamento, tuttavia, non sembra essere completamente divisibile nella misura in cui esso, pur se ragionevole in senso assoluto, potrebbe rischiare di rivelarsi indirettamente discriminante sul medio e lungo periodo. Infatti, partendo dall'assunto che lo spazio pubblico non è illimitato, potrebbe risultare reale il pericolo che le formazioni confessionali attualmente più diffuse occupino tutte le 'caselle urbanistiche' disponibili, con la conseguenza per cui il futuro dell'evoluzione socio-religiosa del nostro Paese venga ad essere contrassegnato, sotto il profilo dell'edilizia di culto, dal metodo del gareggiamento al godimento diseguale delle posizioni di libertà²¹. Tuttavia l'autonomizzazione del diritto costituzionale ad un edificio di culto e la necessaria connessione di esso con i poteri del 'governo del territorio', nella logica dell'interesse legittimo costituzionale, non può certamente subire illeciti sviamenti, consentendo un abuso di tali poteri e una compressione (anche) della dimensione non collettivizzata (ovvero, personalistica in senso stretto) della libertà di culto *ex art. 19 Cost.* Non può negarsi, infatti, come non possa essere di per sé l'uso di culto di un bene immobile (e, quindi, l'esercizio di una libertà costituzionale) a dover sopportare le difficoltà di scelte pianificatorie e pre-pianificatorie (nonché di contenimento delle spese) delle amministrazioni locali, sulle quali ricade l'obbligo, pure in una situazione di persistente crisi economica e di penuria di spazi territoriali, di fornire risposte alle esigenze di tutte le organizzazioni confessionali²².

Ciò detto, sarebbe stato opportuno che la Consulta, tenuto conto della legislazione generale vigente, avesse colto l'occasione per evidenziare l'infondatezza di qualsivoglia preclusione specifica a che ogni gruppo di soggetti soggiornanti sul territorio italiano (a qualsiasi titolo, purché con una certa stabilità) decida liberamente di richiedere le necessarie autorizzazioni ai fini della realizzazione dei luoghi di preghiera e di pratica dei comportamenti religiosi richiesti dalla propria fede²³.

Anche se l'art. 8 della Costituzione è stato interpretato, molto spesso, nel senso di una enfaticizzazione dell'esigenza di dimostrazione del possesso da

²¹ In dottrina, esaminando la risalente giurisprudenza della Corte in materia, già esprimeva questa preoccupazione MARIO RICCA, *Le religioni*, Laterza, Roma-Bari, 2004, p. 101.

²² Va rilevato come il bisogno socio-confessionale, sotteso al diritto costituzionale ad un edificio di culto, abbia finito per trovare sfogo nella fattualità dell'uso di luoghi occasionali (capannoni industriali, garage in zone residenziali, scantinati, ecc.), in assenza di titolo e legittimazione per il mutamento di destinazione, trovandosi quotidianamente a sfidare i poteri sanzionatori amministrativi di ripristino dello stato dei luoghi e dell'uso anteriore legittimo.

²³ Sotto questo profilo, la Corte costituzionale avrebbe potuto rilevare (almeno incidentalmente) come, anche, il carattere plurale e composito delle fedi islamiche non dovrebbe costituire un impedimento, sia per la possibilità di accedere ai medesimi benefici parte di tutti i gruppi, che per la maggiore promiscuità consentita dalla fede islamica all'uso della moschea per i bisogni delle persone.

parte dei gruppi religiosi, desiderosi di essere qualificati come ‘confessione’, di un vero e proprio ordinamento autonomo, nel rispetto delle libertà statali fissate dall’ordinamento giuridico, ai fini del godimento di particolari garantigie, tuttavia, non dovrebbero sussistere discriminazioni di alcun tipo tra i culti. Ragionando in questi termini, non dovrebbero esistere difficoltà di principio al godimento del diritto dei seguaci dell’Islam ad ottenere l’apertura della propria moschea, dotandosi almeno di una organizzazione minima strutturata in persona giuridica, con un normale statuto, individuativo della rappresentanza, dei poteri, della sede e del patrimonio dell’ente.

In questo senso, l’art. 2 della legge n. 1159 del 1929, ‘sui culti ammessi nello Stato’, costituisce, indubbiamente, la base per il riconoscimento di personalità giuridica alle formazioni sociali che un qualsiasi gruppo spirituale voglia strutturare in territorio italiano per le proprie esigenze religiose²⁴, a prescindere dall’eventualità che possano ricorrere gli estremi per l’individuazione della qualifica di organizzazione confessionale. Infatti, deve convenirsi sul fatto che la semplice soggettività giuridica civile rappresenta l’elemento prioritario per godere pienamente di ogni tutela che l’ordinamento riserva al fenomeno religioso. Pur non volendo entrare nel merito degli aspetti di discriminazione fra la disciplina dei ‘culti ammessi’ della legge di epoca fascista²⁵ e quella delle confessioni religiose, sancita nella Costituzione, benché le disparità siano ancora tristemente attuali²⁶, il prin-

²⁴ Ciò, soprattutto, a seguito della avvenuta caducazione, ad opera del Giudice delle Leggi (con la sentenza n. 59 del 24 novembre 1958), degli artt. 1 e 2 del Regio Decreto n. 289 del 1930, in virtù dei quali, data l’ampia discrezionalità esercitata in materia dall’autorità amministrativa, le organizzazioni confessionali acattoliche si trovavano prive di un effettivo diritto all’apertura di un luogo di culto. Tali disposizioni, infatti, venivano a bloccare, nei fatti, la corretta applicazione del dettato costituzionale, nella misura in cui esse prevedevano sia la necessità dell’autorizzazione governativa per l’apertura di templi ed oratori acattolici, sia il condizionamento della liceità di una riunione non autorizzata alla circostanza che ad essa presiedesse un ministro acattolico approvato dal Governo. In proposito cfr. MANLIO MIELE, *Edilizia di culto tra discrezionalità «politica» e «amministrativa»*, in *Dir. Eccl.*, 1995, 3, pp. 364-365.

²⁵ In sé, va detto che il punto dolente è costituito dalla perdurante vigenza della legislazione sui culti di minoranza elaborata nel Ventennio della dittatura, che «(...) andrebbe invece rapidamente superata, perché esprime un assetto assiologico ed organizzativo decisamente incoerente coi principi costituzionali, che oggi vanno per di più non solo applicati, ma reinterpretati e in tal modo adattati alle esigenze attuali, anch’esse diverse da quelle che erano presenti nella società italiana alla metà del secolo scorso». Così SALVATORE PRISCO, *Politica, religione, laicità dello Stato. Luci ed ombre del caso italiano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2008, p. 15.

²⁶ Ne è persuaso SERGIO LARICCIA, *Individuo, gruppi, confessioni religiose nella repubblica italiana laica e democratica*, in *Diritto e Religioni*, 2007, 2, pp. 230-231, per il quale, pur nella consapevolezza del mutamento delle condizioni di rispetto dei diritti costituzionali in materia religiosa in confronto con il primo trentennio di entrata in vigore della Carta Fondamentale, l’ordinamento italiano contemporaneo non sarebbe pienamente democratico. In particolare, ad avviso dell’Autore, non sarebbe garantito soddisfacentemente il principio di laicità delle istituzioni repubblicane; non sareb-

cipio della possibilità di dotarsi di strutture organizzative, di qualsiasi tipo, istituzionalmente rilevanti ai fini della soddisfazione delle esigenze religiose delle persone, è sussistente e garantito, al di là dalle previsioni dell'art. 8, anche dal dettato dell'art. 20 della Costituzione²⁷.

Così, il requisito della soggettività dell'ente richiedente e della sua rappresentanza dinanzi alle nostre istituzioni, se oggetto di un corretto esercizio di discrezionalità tecnica da parte dei soggetti preposti, non sarebbe qualificabile come limite discriminatorio²⁸. Infatti, a legislazione vigente, è da ritenersi pienamente fruibile il diritto, per i fedeli di qualsiasi culto, alla disponibilità di luoghi per l'esercizio individuale e collettivo della fede.

Ne consegue che, nonostante le possibili resistenze (legate alla cosiddetta 'ideologia dell'apparato') degli organi amministrativi e politici, qualsiasi gruppo spirituale lo desideri, e ne abbia i mezzi economici ed organizzativi, a stretto rigore di diritto, può formulare la richiesta e, salvo un uso politico improprio della legge, dovrebbe ottenere l'autorizzazione governativa all'erezione di un proprio luogo di culto. Una constatazione che, in base ad una lettura del dato normativo vigente attenta al (e coerente con il) dettato della Carta costituzionale, dovrebbe essere abbastanza agevole, ma destinata a scontrarsi (come la Consulta ha parzialmente rilevato nella sentenza n. 63/2016) con l'inerzia nel riconoscere le esigenze delle minoranze religiose, il temporeggiamento nell'accogliere tali necessità, la tendenza a respingere (anche solo di fatto) le aspettative di libertà dei soggetti collettivi di nuovo insediamento. Come la vicenda della legge lombarda n. 2/2015 ha dimostrato, si è davanti a «(...) manifestazioni di una propensione dei poteri locali a disinteressarsi dell'armonia tra legittimazione democratica

be garantita l'uguaglianza dei cittadini e delle confessioni religiose davanti alla legge; non sarebbe garantita l'eguale libertà delle confessioni religiose, nella misura in cui essa risulterebbe violata ogni qualvolta ad una organizzazione confessionale venga offerta la possibilità di una esplicazione più accentuata di libertà, con la conseguente trasformazione della libertà in privilegio.

²⁷ Come è ben noto, questa disposizione costituzionale accorpa in un'unica categoria, a qualunque confessione appartengano, gli enti ecclesiastici e quelli con fine di religione o di culto, imponendo al legislatore di riservare a detti enti un trattamento almeno uguale a quello praticato nei confronti degli enti di diversa natura, vietando di assumere l'ecclesiasticità e il fine di religione o di culto quali elementi di discriminazione per un trattamento deteriore. In tal senso, è indubbio che la norma colleghi la libertà religiosa, nella sua dimensione collettiva, al principio di uguaglianza, nella misura in cui essa presuppone che l'esclusione dal godimento di benefici legali per gli enti appartenenti a confessioni prive di accordo con lo Stato integri una illegittima limitazione, vietata dal disposto costituzionale.

²⁸ Va detto che, se la discrezionalità per il riconoscimento di personalità ad un soggetto collettivo religioso sfocia nella sfera politica, in questo caso essa supera lo stesso spirito e la lettera dell'art. 20 Cost., costituendo un atto illegittimo. Cfr. VALERIO TOZZI, *Le moschee ed i ministri di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2007, p. 12.

e costituzionalismo, del compito di realizzare gli interessi generali, di servire l'intera comunità dei consociati secondo le regole proprie della nostra democrazia repubblicana²⁹», che, in un quadro ordinamentale caratterizzato dalla centralità della garanzia del pluralismo religioso e della laicità, potrebbero determinare una involuzione della liberaldemocrazia e dei suoi caratteri peculiari.

Ragionando in questi termini, al di là degli interventi risolutori delle aporie legislative posti in essere dalla Consulta³⁰, è davvero auspicabile che l'attesa legge generale sulla libertà religiosa (alla definizione della quale anche la dottrina ha fornito un non trascurabile contributo³¹) possa offrire un assetto organico di riferimento atto a sciogliere i rebus interpretativi, ad allontanare i rischi di normative (primarie e regolamentari) lesive della legalità ordinaria e costituzionale, ad evitare l'affermarsi di prassi amministrative locali tese a dilatare (in modo eccessivo ed intollerabile) la discrezionalità politica degli organi impegnati a rendere effettive (per quanto ad essi compete) le libertà costituzionali³². Con la predisposizione di un trasparente ed efficace sistema

²⁹ Così GIUSEPPE CASUSCELLI, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, settembre 2009, p. 12.

³⁰ Infatti, si deve convenire che l'attività giurisprudenziale non possa essere «(...) da sola sufficiente nel costruire un sistema giuridico efficiente, teso cioè a fornire certezze, soprattutto in una società oramai multirazziale, multiculturale e multireligiosa, dove mutano velocemente anche i punti di riferimento culturali tradizionali di solito presupposti nelle sentenze. Di conseguenza, la dottrina deve adeguare ulteriormente la propria opera interpretativa, contribuendo anch'essa, ed in modo maggiormente incisivo, alla creazione di un nuovo "diritto vivente" costituito non soltanto dai provvedimenti giurisprudenziali ma anche dalle conseguenti ed indefettibili interpretazioni dottrinali». Così ANTONIO FUCCILLO, *Il diritto ecclesiastico come "diritto vivente" nella esperienza giuridica contemporanea*, in MARIO TEDESCHI (a cura di), *Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2011, p. 410.

³¹ Si vedano, soprattutto, gli scritti presenti in GIUSEPPE LEZIROLI (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Jovene Editore, Napoli, 2004; VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

³² L'obiettivo da perseguire dovrebbe essere quello di giungere all'approvazione di una legge attuativa delle libertà fondamentali, per mezzo della quale possa essere interdetta l'imposizione alla generalità multiforme dei gruppi confessionali estranei al sistema pattizio di criteri inderogabili da rispettare e di modalità di accesso alle libertà caratterizzantesi in senso meno favorevole rispetto a quanto previsto per i soggetti che (per convinzione, per opportunità, o per selezione politica) hanno avuto accesso al sistema della bilateralità. Inoltre, l'auspicata legge generale sulla libertà religiosa dovrebbe chiarire l'illiceità della fissazione di condizioni e di procedure strutturati in modo da rendere difficoltoso il concreto esercizio dei diritti da parte dei movimenti religiosi di minoranza (come, ad esempio, nell'ipotesi in cui ad essi si richieda l'esistenza di un nucleo consistente di fedeli per la titolarità e l'esercizio del 'diritto al tempio'). Cfr. MARCO PARISI, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: il modello costituzionale italiano alla prova*, in ERMINIA CAMASSA (a cura di), *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 237-241.

di norme di garanzia, procedurali e contenutistiche, per il godimento dei diritti di libertà e dei connessi interessi meritevoli di tutela si potrà, ad un tempo, favorire l'effettività piena del pluralismo confessionale e la vocazione laica del complessivo ordinamento giuridico repubblicano, garante del 'dovere pubblico' generale di equità ed imparzialità nei confronti del fenomeno religioso³³.

³³ SALVATORE PRISCO, *Laicità. Un percorso di riflessione*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 15-16.