



diritto & religioni

Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

24



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

Diritto e Religioni
Semestrale
Anno XII - n. 2-2017
Gruppo Periodici Pellegrini

Direttore responsabile
Walter Pellegrini

Direttori
Mario Tedeschi - 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 RESPONSABILI

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

G. Bianco, R. Rolli
M. Ferrante, 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

*Lecture, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Giuseppe D'Angelo - 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. Francesco Rossi - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura - Prof. Ilaria Zuanazzi.

Libertà religiosa e riparto “per materie” delle competenze legislative Stato-Regioni: una relazione da (ri) definire e monitorare (note problematiche a partire da Corte cost. sent. n. 67 del 2017, in tema di obbligo dell’uso della lingua italiana nell’edificio di culto)

GIUSEPPE D’ANGELO

1. *Il diritto costituzionale al luogo di culto e l’esemplarità delle sue vicende “ordinarie”*

È osservazione che trova, da tempo, autorevole riscontro nella posizione del Giudice delle leggi¹ (nonché della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo²) quella relativa alla stretta connessione che intercorre tra disponibilità di luoghi di culto e libertà religiosa³. In effetti, è quasi intuitivo riconoscere che questa disponibilità costituisce presupposto tra i più evidenti di concreto esercizio della libertà religiosa e ciò non solo con riferimento alle sue manifestazioni strettamente cultuali⁴.

Naturalmente, immediatezza e rilevanza di questo collegamento non sono prive di conseguenze. Vi si ricollega in particolare il fatto che, a ben

¹ Il riferimento è alla nota *sentenza n. 193 del 1995*, con la quale la Corte aveva già posto un significativo argine alla tentazione dei legislatori regionali (evidentemente tutt’altro che sopita) di addensare ad un riconoscimento privilegiario (in quanto limitato alla Chiesa cattolica ed alle sole confessioni religiose dotate di intesa) del diritto ad accedere ai finanziamenti ed alle destinazioni urbanistiche relative all’edilizia di culto. Merita altresì ricordare (con NATASCIA MARCHEI, *Le nuove leggi regionali ‘antimoschee’*, in *www.statoechiese.it*, n. 25/2017, p. 2.) la più risalente *sentenza n. 59 del 1958*.

² Ciò sin dalla nota *sentenza Manoussakis c. Grecia*, del 1996.

³ Cfr. PAOLO CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in AA. VV., *Proposta di riflessione per l’emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, VALERIO TOZZI, GIANFRANCO MACRÌ, MARCO PARISI (a cura di), Giappichelli, Torino, 2010, p. 210 s.

⁴ «La libertà religiosa e le sue manifestazioni transitano necessariamente attraverso la disponibilità di luoghi deputati al culto»: MARIO RICCA, *Patheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del Vento, Palermo, 2012, p. 456, ove si evidenzia in particolare il collegamento tra le prerogative in tema di edilizia e l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare.

vedere, sul tema degli edifici di culto (ovvero, più ampiamente di luoghi di culto⁵) finiscono con il convergere molte delle questioni che caratterizzano l'attuale stagione della libertà religiosa e che sono indotte dalla complessità delle istanze di tutela che si richiamano al suo dichiarato valore costituzionale⁶.

Ne deriva che la conformazione della disciplina sull'edilizia di culto⁷ e, nello specifico, le vicende connesse alla rivendicazione degli spazi dedicati assumono un rilievo per molti aspetti esemplare, tanto da rappresentare spia significativa del complessivo stato di salute in cui versa la libertà religiosa⁸ (e finanche del grado di laicità che contraddistingue l'azione di governo locale⁹). Nel contempo, esse testimoniano tutte le problematicità¹⁰ che accompagnano l'obiettivo di una più compiuta valorizzazione di questa libertà e con le quali le istituzioni pubbliche sono evidentemente tenute a confrontarsi.

In effetti, il tema è complesso e si caratterizza per ampiezza e densità

⁵ Sui rapporti intercorrenti tra le due categorie – che, per comodità espositiva, nel corso della trattazione verranno talora trattate in maniera indifferenziata – si veda ANDREA BETTETINI, *Le condizioni giuridiche dei luoghi di culto tra autoreferenzialità e principio di effettività*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesistica*, 1/2010. E' nota peraltro l'importanza che, precipuamente in tema di pianificazione urbanistica, assume la locuzione di "attrezzatura religiosa": ISABELLA BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *www.statoe.chiese.it*, 28/2013.

⁶ Non interessa in questa sede soffermarsi analiticamente sulla natura della pretesa giuridica alla disponibilità del luogo di culto e del nesso che intercorre tra questa e la libertà religiosa. Per un recente approfondimento, si veda NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione fisica della libertà religiosa: il diritto costituzionale ad un edificio di culto*, in FRANCESCO DAL CANTO – PIERLUIGI CONSORTI – SAULLE PANIZZA (a cura di), *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 253 secondo cui si tratta di situazione giuridica autonoma che, come il diritto costituzionale di libertà religiosa, trova la propria fonte proprio nell'art. 19 Cost e si trova, nei confronti di quest'ultimo, in un rapporto di presupposizione.

⁷ Tra i contributi meno recenti che trattano il tema in generale, ci si limita a ricordare GIUSEPPE CASUSCELLI, *Edifici ed edilizia di culto*, Giuffrè, Milano, 1979; VALERIO TOZZI, *Gli edifici di culto nel sistema giuridico italiano*, Edisud, Salerno, 1990; LUCIANO ZANNOTTI, *Stato sociale, edilizia di culto e pluralismo religioso*, Giuffrè, Milano, 1990.

⁸ «Negare o assicurare la disponibilità di un luogo fisico nel quale poter esercitare, individualmente ma anche e soprattutto collettivamente, il proprio culto impatta in misura sensibile sul livello di libertà religiosa del quale possono godere i singoli e i gruppi e altresì, di conseguenza, sul livello di democraticità di un ordinamento»: NATASCIA MARCHEL, *Le nuove cit.*, p. 1.

⁹ Cfr. PIERANGELA FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *www.statoe.chiese.it*, febbraio 2010; ROBERTO MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *www.statoe.chiese.it*, marzo 2010.

¹⁰ Non ultime tra esse, quelle che derivano dalle tensioni sociali che si accompagnano alla rivendicazione di spazi dedicati: cfr., con più ampio riferimento alla situazione europea, PIERLUIGI CONSORTI, *The "Mosque Affaire" in European Divided Societies: the New Participatory Model of the Florence Case*, in MARCELLO MOLLICA (a cura di), *Bridging Religiously Divided Societies in the Contemporary World*, Pisa University Press, Pisa, 2015, p. 149 s.

delle sue ricadute sistematiche, dal momento che le istanze connesse al diritto al tempio non si riducono al solo profilo della destinazione urbanistica (ovverosia della disponibilità dello spazio pubblico sul quale poter costruire l'edificio di culto)¹¹ ma coinvolgono meccanismi a più spiccata valenza promozionale ed incentivante (ovverosia il tema delle risorse economiche e finanziarie destinabili all'uso¹²). In più, queste istanze vanno progressivamente arricchendosi e modificandosi in ragione del mutamento dello scenario sociale di riferimento e delle trasformazioni che esso comporta, tanto sul piano istituzionale e delle complessive relazioni tra società ed istituzioni che in termini di ampliamento contenutistico della libertà religiosa e di emersione di sue nuove dimensioni¹³.

Invero, nell'ottica di un più pieno ed egualitario soddisfacimento del diritto al luogo di culto non si tratta unicamente di riservare aree specificamente dedicate, in un'ottica razionale del consumo del territorio,¹⁴ e conseguentemente di distribuire tali aree tra le diverse confessioni ed organizzazioni religiose interessate. Si tratta altresì di definire e rendere fruibili su di un piano di effettiva parità meccanismi di sostegno economico e normativo che consentano di poter accedere, concretamente ed utilmente, alle aree così individuate e distribuite.

Non da ultimo, si impone poi, proprio in ragione del valore costituzionale della libertà religiosa, l'adozione di una disciplina di peculiare salvaguardia della integrità e della funzionalità del luogo di culto (ovvero di difesa dalle intrusioni, anche da parte dei poteri pubblici) così come della predisposizione di congegni di protezione dedicati¹⁵.

Peraltro, già solo riguardato nel contesto della sua collocazione originaria, l'assetto normativo in vigore alimenta molteplici e fondate ragioni di

¹¹ In effetti, come si avrà modo di verificare nel prosieguo, a risultare in certo modo penalizzante è proprio la collocazione delle istanze di tutela connesse alla disponibilità di luoghi di culto nell'alveo della disciplina urbanistica o, più precisamente, una interpretazione stretta delle finalità urbanistiche che caratterizzerebbero di necessità la legislazione dedicata.

¹² MARIA CRISTINA FOLLIERO, *Costituzione sussidiarietà e confessioni religiose. La governance condivisa*, in MARIA CRISTINA FOLLIERO – ANTONIO VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 247 ss.

¹³ Cfr. ANTONIO FUCCILLO, *Il patrimonio immobiliare, mobiliare e le dinamiche finanziarie degli enti religiosi*, in ANTONIO FUCCILLO e RAFFAELE SANTORO (a cura di), *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017, part. p. 82 s.

¹⁴ Cfr. FEDERICA BOTTI, *Edifici di culto e loro pertinenze, consumo del territorio e spending review*, in www.statoechiese.it, 27/2014.

¹⁵ Per una visione d'insieme, sintetica ma puntuale, dei profili indicati, NATASCIA MARCHEI, *L'edilizia e gli edifici di culto*, in GIUSEPPE CASUSCELLI (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 2015, p. 335 s.

perplexità, dal momento che non risulta sempre in linea con gli obiettivi di eguale libertà ed uguaglianza esigiti dai principi costituzionali rilevanti¹⁶.

2. *Competenze legislative regionali e istanze securitarie al rinnovato vaglio della Corte costituzionale. Esiti confermati e questioni di fondo lasciate aperte*

Interessi e diritti implicati dal tema sono quindi plurimi ed eterogenei e rendono le risposte dell'ordinamento altamente problematiche. Peraltro, varietà ed eterogeneità degli interessi e dei diritti coinvolti tendono ad amplificarsi proprio in ragione della progressiva trasformazione in senso multireligioso e multiculturale della società e, della complessificazione delle domande di libertà (anche) religiosa che ne consegue.

Invero, proprio come la libertà alla quale sono legati dallo stringente vincolo evocato in premessa, gli spazi dedicati al culto tendono ad assumere una (o piuttosto a svelare la loro) plurima valenza funzionale, dal momento che, superando l'univoca considerazione di luoghi *per il culto*, tendono sempre più ad esplicitare la propria «funzione di luoghi di aggregazione culturale»¹⁷.

Tuttavia, proprio questa ulteriore caratterizzazione finalistica costituisce elemento (o piuttosto pretesto) di ulteriore problematizzazione della disciplina dell'edilizia di culto e delle soluzioni che, per essa, vanno approntandosi¹⁸.

In particolare, la valenza identitaria del luogo di culto ne facilita l'attrazione nell'ambito delle istanze di protezione che si rifanno all'emergenza securitaria¹⁹. Ciò nel quadro di una rinnovata tensione tra il riconoscimento

¹⁶ Cfr. SALVATORE BERLINGÒ, *A trent'anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *www.statoechnie.it*, 1/2015.

¹⁷ Cfr. ANTONIO FUCCILLO, *Il patrimonio immobiliare, mobiliare e le dinamiche finanziarie degli enti religiosi*, in ANTONIO FUCCILLO e RAFFAELE SANTORO (a cura di), *Diritto religioni culture. Il fattore religioso nell'esperienza giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017, part. p. 82 s.

¹⁸ GIOVANNI CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *www.statoechnie.it*, novembre 2010.

¹⁹ Invita a considerare serenamente e con equilibrio l'impatto della crisi di sicurezza sulla libertà religiosa, PIERLUIGI CONSORTI, *La paura della libertà religiosa*, in PIERLUIGI CONSORTI – FRANCESCO DAL CANTO – SAULLE PANIZZA (a cura di), *Le libertà spaventate. Contributo al dibattito sulle libertà in tempi di crisi*, Pisa University Press, Pisa, 2016, p. 43 s. Secondo l'Autore, «Il tema della crisi e quello della paura non sono infatti del tutto nuovi all'indagine giuridica perché nella storia più volte la società si è trovata di fronte a fenomeni critici e a condizioni di paura. Questa constatazione ci permette di considerare la crisi come una categoria duratura nel tempo e non eccezionale. Sarebbe quindi un errore pensare di farvi fronte con strumenti eccezionali o peggio emergenziali. La risposta giuridica deve essere piuttosto lungimirante, frutto di una analisi corretta delle circostanze che

costituzionale delle autonomie locali ed il principio della Repubblica «*una e indivisibile*»²⁰.

In buona sostanza, l'interesse al mantenimento delle condizioni, ritenute essenziali, di sicurezza e ordine pubblico – nonché, da un diverso ma convergente versante, al contenimento della spesa pubblica e del consumo del territorio – sembra poter legittimare interventi legislativi e politiche di governo del territorio volte a delimitare la pretesa alla disponibilità dei luoghi di culto, soprattutto laddove le relative richieste provengano da ben determinate realtà confessionali²¹.

Sono in particolare talune Regioni a rendersi parte attiva nel conformare il diritto a godere e disporre di un luogo dedicato al culto alle esigenze della sicurezza e dell'ordine pubblico²². Il che, se si considerano i segnali di insofferenza già restituiti in relazione alla soluzione di questioni pratiche di libertà religiosa non così distanti da quella che ora ci occupa, può tutto sommato risultare ben poco sorprendente²³.

Nello specifico, i tentativi di riconsiderazione, per così dire, “al ribasso” del diritto alla disponibilità dei luoghi di culto – confluiti anzitutto in iniziative di modifica delle rispettive legislazioni regionali in materia di governo del territorio – si muovono per lo più lungo una duplice, concorrente, direzione di marcia. In particolare, si tratta, da un lato, di limitare l'accesso agli spazi pubblici dedicati all'edilizia di culto ad alcune solo delle possibili manifestazioni del fatto religioso organizzato presenti sul territorio e, dall'altro, di condizionare tale accesso a presupposti e condizioni che, tutto sommato, poco hanno a che vedere con le normali esigenze di governo del territorio e

determinano crisi e paura, ponendo mano a strumenti di lungo periodo».

²⁰ Mi permetto di rinviare a GIUSEPPE D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) Cost.*, Giappichelli, Torino, 2012.

²¹ Diversamente, un approccio meno preconcetto ai fenomeni di trasformazione sociale indotti dalle migrazioni potrebbe condurre a coglierne le potenzialità, anche in termini di sviluppo economico: cfr. MARIA D'ARIENZO, *Appartenenza religiosa e reti sociali dei migranti*, in *Diritto e religioni*, 2/2016.

²² Cfr. CARLO CARDIA, *La condizione giuridica*, in DANIELE PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e pensiero, Milano, 2008, p. 28.

²³ Ci si intende riferire in particolare alla note vicende della interpretazione locale del divieto di comparire mascherati in luogo pubblico. Al riguardo mi permetto di rinviare a GIUSEPPE D'ANGELO, *Uniformità della reazione ed incidenza delle differenziazioni territoriali: l'interpretazione «locale» del divieto di comparire «mascherati» in luogo pubblico al cospetto del valore costituzionale del diritto di libertà religiosa*, in ANTONIO FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 353 s.; ID., *Il porto del velo al vaglio del Consiglio di Stato: da una differenziazione territoriale ad una differenziazione settoriale nell'adeguamento al diritto di libertà religiosa delle norme in tema di pubblica sicurezza?*, in *Diritto e religioni*, 2/2008, p. 711 s.

pianificazione urbanistica²⁴.

In entrambi i casi, le scelte del legislatore regionale si pongono in un rapporto di evidente discontinuità con principi e regole che, avendo diretto riguardo a diritti ed interessi di riconosciuto rilievo costituzionale e, soprattutto, di più spiccata valenza unitaria, rispondono proprio alla funzione di impedire differenziazioni territoriali troppo accentuate, quanto al modo di intendere significato e portata di questi diritti ed interessi.

Di qui il prodursi di un contenzioso con il Governo che non può che trovare nella giurisdizione costituzionale il suo sbocco naturale.

A sua volta, investita delle relative questioni di legittimità costituzionale, la Consulta è risultata ferma nell'arginare le tentazioni securitarie dei legislatori regionali, giungendo a conclusioni che la dottrina ha mostrato di apprezzare e condividere.

E' stato così, in particolare, per la nota sentenza n. 63 del 2016²⁵, che ha in effetti raccolto gli autorevoli auspici ad una riaffermazione del valore del principio della eguale libertà delle confessioni religiose di cui all'art. 8, comma 1, Cost²⁶.

L'arresto cui la Corte è pervenuta in questa circostanza, ha in effetti lasciato pensare che gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza costituzionale in argomento potessero risultare prevedibili, quasi scontati. Ed in effetti è stato così anche in occasione della più recente pronuncia n. 67 del 2017²⁷, sulla quale ci accingiamo ad appuntare l'attenzione nelle pagine che seguono.

In realtà, in entrambi i casi, alla condivisione degli esiti sostanziali delle pronunce non corrisponde un altrettanto generalizzato apprezzamento per l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte. Ed infatti è difficile sfuggire all'im-

²⁴ Cfr., con particolare riferimento alla legge lombarda oggetto di *Corte cost., sent. n. 63 del 2016*, FRANCESCA OLIOSI, *La Corte costituzionale e la legge regionale lombarda: cronaca di una morte annunciata o di un'opportunità mancata?*, in *www.statoechiese.it*, n. 14/2016, part. p. 23 s.

²⁵ Con questa pronuncia la Corte ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della *Legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005*, sul governo del territorio, come modificata dalla *Legge regionale Lombardia n. 2 del 2015*, sostanzialmente rilevando la sostanziale distonia rispetto ai principi costituzionali – trattasi in particolare del principio di laicità, ed in questo alveo dei principi di cui agli artt. 19 e 8, commi 1 e 2, ed altresì del criterio di riparto delle competenze Stato-Regioni siccome delineato dall'art. 117, comma 2, lett. c) Cost. – del regime discriminatorio introdotto a danno delle confessioni prive di intesa per riguardo alla pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi: MARCO PARISI, *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*, in *Diritto e religioni*, 2/2016.

²⁶ GIUSEPPE CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *www.statoechiese.it*, n. 14/2015.

²⁷ Cfr. FRANCESCA OLIOSI, *Libertà di culto, uguaglianza e competenze regionali nuovamente al cospetto della Corte costituzionale: la sentenza n. 67 del 2017*, in *www.statoechiese.it*, n. 29/2017, part. p. 23 s.

pressione che essa lasci sostanzialmente inalterate alcune questioni di fondo e, sotto tale profilo, possa lasciare ancora spazio ad interpretazioni del legislatore regionale non troppo lontane, per ispirazione ed obiettivi, da quelle già sanzionate con la declaratoria di incostituzionalità.

3. *L'incostituzionalità dell'impegno all'uso della lingua italiana nell'edificio di culto in Corte Cost., n. 67 del 2017. Le ragioni della Corte*

Sotto questo profilo, per quanto auspicata negli esiti, anche la più recente tra le decisioni della Consulta in tema di legislazione regionale sull'edilizia di culto si espone a qualche riserva.

Cominciamo però dal principio.

Ebbene, in questo caso, ad essere investita, in via principale, della questione di legittimità costituzionale è la legge regionale Veneto n. 12 del 2016 laddove questa introduce nella legge regionale sul governo del territorio (ovverosia la legge regionale n. 11 del 2004) gli artt. 31-bis e 31-ter.

La particolarità, rispetto al precedente del 2016, della vicenda e della relativa pronuncia risiede però nella seconda delle disposizioni impugnate, ove si prevede che il soggetto che chiede di poter realizzare una struttura religiosa è tenuto a stipulare una convenzione con il comune interessato.

E' su tale profilo della questione di legittimità costituzionale che merita quindi appuntare l'attenzione²⁸.

²⁸ Quanto all'art. 31-bis, primo comma, della legge in questione, giova anzitutto ricordare che, a mente della disposizione impugnata, «*La Regione e i comuni del Veneto, ciascuno nell'esercizio delle rispettive competenze, individuano i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose*». Nel lamentarne l'incostituzionalità, il Governo ne aveva rilevato il carattere eccessivamente generico ed ambiguo, in definitiva tale da produrre discriminazioni tra le diverse confessioni incompatibili con la Costituzione. Veniva in particolare invocato il precedente costituito dalla sent. n. 63 del 2016 con cui la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale lombarda sul governo del territorio che, in materia di edilizia di culto, prevedeva differenze di trattamento favorevoli alle confessioni munite di intesa con lo Stato ex art. 8 comma 3 Cost. Di contro, ad avviso della resistente, la questione di costituzionalità avrebbe dovuto essere dichiarata anzitutto inammissibile, dal momento che il paventato effetto discriminatorio si sarebbe posto, al più, in termini meramente ipotetici ovvero quale «possibile eventualità attuativa». Nel merito, poi, la questione sarebbe risultata infondata, dal momento che la natura meramente urbanistica della finalità perseguita dalla disposizione censurata avrebbe escluso la possibilità di ritenere il potere affidato alla cura della Regione e dei Comuni veneti «uno strumento che ostacoli o comprometta in alcun modo la libertà religiosa». A sua volta, la Corte disattende l'opinione del Governo, ritenendo di conseguenza che l'art. 31-bis non violi le disposizioni costituzionali invocate. In particolare, ad avviso della Corte, «L'indifferenziato riferimento a tutte le forme confessionali rende palese la diversità tra la disposi-

Nello specifico delle censure formulate dal Governo rileva il fatto che la disposizione censurata prevede, tra i possibili contenuti della prevista convenzione, l'impegno ad utilizzare la lingua italiana *«per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»* (art. 31-ter, comma 3, secondo periodo).

È in effetti proprio questo il passaggio della disposizione che attrae l'attenzione critica del Governo e fonda i rilievi di incostituzionalità sollevati innanzi alla Corte. Tanto perché, nell'ottica del ricorrente, la previsione, tra i contenuti della convenzione prevista dall'articolo 31-ter, dell'impegno ad utilizzare la lingua italiana nelle attività extraculturali esercitate nell'attrezzatura/edificio di culto, risulterebbe in contrasto con il riparto delle competenze legislative Stato-Regioni delineato dal secondo comma dell'art. 117 Cost., ovvero, nello specifico, con le lettere c) e h).

In particolare, fermo restando che la disposizione travalicherebbe dalla finalità strettamente urbanistica della convenzione, essa, da un lato, determinerebbe una invasione nella materia dei *«rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose»*, e, dall'altro invaderebbe la potestà legislativa esclusiva statale in materia di *«ordine pubblico e sicurezza»*, poiché perseguirebbe una finalità di controllo delle modalità con le quali in concreto è esercitata l'attività sociale e culturale svolta nelle suddette attrezzature, per ragioni, appunto, di sicurezza e ordine pubblico.

In più, ad avviso del Governo, ne risulterebbe violata la garanzia di cui all'art. 19 Cost., dal momento che, in buona sostanza, l'impegno richiesto interferirebbe con l'esercizio della libertà di religione, nell'ambito del quale rientra la realizzazione di luoghi diretti al culto e alla discussione degli interessi sociali e culturali della comunità.

La Corte accoglie il ricorso e conseguentemente dichiara l'illegittimità

zione regionale ora censurata e quelle di altra Regione dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 63 del 2016, nella parte in cui condizionavano la programmazione e la realizzazione di luoghi di culto alla sussistenza di requisiti differenziati e più stringenti per le confessioni religiose senza intesa rispetto alle altre. Nella disposizione oggetto del presente giudizio, non si rinvencono elementi che giustifichino una interpretazione tale da consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato». La Corte ha peraltro ribadito, forte di quanto già ritenuto nella sentenza n. 63/2016, che resta possibile per le autorità competenti operare differenziazioni che siano ragionevoli: « Come anche recentemente è stato da questa Corte affermato, l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte «debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione».

costituzionale dell'art. 31-ter. Ciò però sulla base di argomenti non del tutto coincidenti con quelli posti a base del ricorso governativo.

Invero, nell'addivenire alla declaratoria di incostituzionalità, la Corte muove dal rilievo della finalità «tipicamente urbanistica» che a suo dire caratterizza tanto la legge regionale che, di conseguenza, gli strumenti che essa stessa prevede per la sua attuazione, ivi compresa la convenzione urbanistica di cui all'art. 31-ter impugnato.

L'osservazione è in linea con quanto evidenziato dal Governo e risulta tutto sommato decisiva nell'orientare la decisione della Corte nel senso dell'accoglimento del ricorso. E' infatti proprio dal raffronto tra la finalità urbanistica che, appunto, caratterizza la convenzione ed i contenuti ad essa assegnati dalla disposizione censurata che la Corte trae spunto per inferire l'incongruità e quindi l'irragionevolezza di quest'ultima.

In altri termini, nell'ottica dei giudici costituzionali la previsione relativa all'uso di una certa lingua appare ultronea rispetto alle finalità della convenzione e quindi ingiustificata. Il che si traduce in una irragionevolezza della disposizione tale da determinarne una condizione di illegittimità costituzionale.

La Corte si arresta a tale profilo, che è evidentemente ritenuto dirimente ma che lascia impregiudicato il tema della eventuale collocazione della previsione impugnata al di fuori delle quote di competenza legislativa assegnata alla Regione.

Invero, esauendo le proprie valutazioni sul piano della coerenza interna della disposizione impugnata rispetto alle finalità della legge, la Corte ritiene evidentemente di non doversi porre il problema del rapporto che intercorre, in via diretta ed immediata, tra previsione dell'obbligo di lingua e ambito materiale delle competenze legislative regionali. A mancare è cioè una specifica valutazione sull'eventuale invasione delle quote di competenza materiale assegnate, in via esclusiva, allo Stato che la previsione dell'obbligo di lingua determinerebbe di per sé stessa (ovvero a prescindere dalla sua coerenza, per così dire, interna alla legge nella quale si colloca).

In effetti, scendendo più nel dettaglio del percorso argomentativo, la Corte dopo aver dato atto che la legge impugnata afferisce alla materia del «governo del territorio»²⁹, ricorda – espressamente richiamando quanto af-

²⁹ Così la Corte: «Il censurato art. 31-ter afferisce alla materia del «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto. Ciò risulta inequivocabilmente da diversi elementi normativi: anzitutto, dal punto di vista sistematico, il nuovo art. 31-ter si innesta nel testo della legge urbanistica della Regione Veneto, trattandosi di una modificazione alla legge regionale n. 11 del 2004; in secondo luogo, la rubrica del censurato art. 31-ter è così formulata:

fermato con la precedente sentenza n. 195 del 1993 e ribadito, più di recente, nella sentenza n. 63 del 2016 – che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto risponde a precise finalità, dal momento che «trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi».

Si rileva poi che lo stesso orientamento finalistico deve di necessità caratterizzare la convenzione prevista nella disposizione censurata, dal momento che essa costituisce strumento attraverso il quale la legislazione regionale trova concreta applicazione. Ne consegue che la convenzione prevista dalla disposizione censurata dovrebbe, come la legge che la prevede, essere ispirata alle medesime finalità di sviluppo dei centri abitativi.

Tanto premesso, il passaggio successivo consiste proprio nel verificare se, per come configurato dal legislatore regionale, lo strumento della convenzione sia effettivamente in linea con le finalità urbanistiche ascritte alla stessa legge regionale.

La risposta è, appunto, negativa, dal momento che, ad avviso della Corte, una disposizione di tale contenuto risulta palesemente irragionevole nei riguardi delle finalità perseguite, rispettivamente, dalla normativa regionale in generale e dalla specifica disposizione censurata.

In buona sostanza, la previsione dell'impegno ad utilizzare la lingua italiana è incoerente con le finalità urbanistiche della convenzione e tanto basta ad inferirne l'incostituzionalità. In effetti, stante l'impostazione data dalla Corte, poco sposta che – come sottolineato dal Governo – la disposizione censurata incida sull'esercizio della libertà religiosa costituzionalmente tutelata o si traduca in una invasione delle competenze previste in capo allo Stato (specificamente alle lettere c) ed h) dell'art. 117, comma 2, Cost.).

La motivazione della Corte è quindi piuttosto scarna, quasi telegrafica. In più, essa si muove sul piano giuridico-formale della coerenza interna della legge regionale e non, come ci si sarebbe forse aspettati, su quello della effettiva collocazione della stessa legge nell'alveo del riparto delle competenze delineato dall'art. 117, comma 2, Cost.

Sotto questo profilo, si può forse ritenere che la Corte abbia preferito ta-

«Realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi»; infine, dal punto di vista contenutistico, lo stesso articolo prevede una serie di indici di inequivoca natura urbanistica – tra i quali: presenza di strade di collegamento, opere di urbanizzazione primaria, adeguatezza delle distanze, spazi destinati al parcheggio pubblico – che, come confermato nell'incipit dello stesso art. 31-ter, devono essere rispettati «[a]l fine di assicurare una adeguata qualità urbana».

gliare corto ed evitare di addentrarsi in considerazioni che sarebbero potute risultare superflue rispetto all'esito ultimativo delle sue valutazioni, esito che evidentemente la Corte ha ritenuto di poter cogliere (e rappresentare) con una certa immediatezza.

Sembra in certo modo testimoniare la perentorietà dell'ulteriore precisazione secondo la quale l'obbligo dell'impiego della lingua italiana è «del tutto eccentrico» rispetto agli interessi urbanistici per il quali la legge regionale è intervenuta³⁰.

Ma in questa direzione è forse ancor più significativa la patente di evidenza che la Corte assegna al «vizio di una disposizione regionale, come quella impugnata, che si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali»³¹.

3. ... ed i suoi limiti. *Il tema irrisolto del rapporto tra libertà religiosa e finalità urbanistica della legge regionale in materia di «governo del territorio»*

Per quanto possa risultare poco influente sul merito della decisione di incostituzionalità adottata nella circostanza, quest'ultima affermazione (e, soprattutto, il fronte problematico che essa intercetta) non è di poco momento. Nell'evocare (anche senza specificarli) diritti ed interessi costituzionalmente protetti ed implicati dall'obbligo contestato, l'ammissione della Corte rimanda infatti al vero punto nodale della questione giunta al proprio esame, quello del bilanciamento (ed ancora prima della consistenza e della corretta qualificazione) di questi diritti ed interessi.

Qui però la Corte decide di arrestarsi, ritenendo esauriti i suoi obblighi motivazionali.

Nel contempo, non si può certo dire che la Corte abbia definitivamente

³⁰ Con le parole della Corte: «Non v'è dubbio che la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure. Tuttavia, la Regione eccede da un ragionevole esercizio di tali competenze se, nell'intervenire per la tutela di interessi urbanistici, introduce un obbligo, quale quello dell'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto a tali interessi».

³¹ Ciò «A fronte dell'importanza della lingua quale «elemento di identità individuale e collettiva» (da ultimo, sentenza n. 42 del 2017), veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana».

sciolti tutti i possibili dubbi sulla legittimità costituzionale dell'eventuale obbligo (sia esso stabilito in una legge statale o regionale) di utilizzo della lingua italiana negli edifici di culto. Ed infatti, restringendo il campo di riferimento (e di operatività) del suo giudizio, la Corte si è piuttosto limitata a respingere l'ipotesi che l'obbligo in questione possa essere contenuto in una legge (regionale) in materia di governo del territorio.

Ciò non esclude certo che la sentenza n. 67/2017 costituisca nei fatti un importante argine ai tentativi di ulteriore ridimensionamento della libertà religiosa, che vengono perpetuati, in sede locale, agitando una non meglio precisata esigenza securitaria o perseguendo obiettivi di tutela e valorizzazione dell'identità religiosa e culturale della comunità territoriale di riferimento.

E che come tale possa venire, legittimamente, accolta³².

Tuttavia, sembra di poter osservare che, nel complesso ed in qualche particolare passaggio, l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte restituisca una sensazione di incompiutezza unitamente ad una qualche ragione di perplessità³³.

In particolare, a deludere le aspettative di quanti si sarebbero attesi un contributo più robusto e sostanziale alla definizione del quadro di principi e regole implicate, nelle loro interrelazioni reciproche, è anzitutto – e più immediatamente – la già evidenziata scelta di non affrontare in dettaglio il tema del bilanciamento dei molteplici diritti ed interessi, di rango costituzionale, interferiti da un obbligo del genere di quello oggetto di censura governativa.

E' una mancanza che risulta ben poco confacente a quel ruolo di guida e conformazione che la Corte è andata assumendo in passato, anche nello specifico della libertà religiosa (e del principio supremo di laicità³⁴) e ciò ad onta del fatto che la stessa Consulta sembra, di recente, volersi decisamente riappropriare di questo ruolo sino al punto da indurre la dottrina a ritrovarla protagonista – con le due importanti pronunce ricordate in premessa – dei

³² GIANCARLO ANELLO, *The Holy Word does not come strictly in Italian – Another Islamophobic Law stopped in Northern Italy*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, <http://verfassungsblog.de/>, 10 aprile 2017.

³³ LEONARDO BRUNETTI, "Palese irragionevolezza" o "totale eccentricità": quale vizio "appare evidente"? *I dubbi sulla (insoddisfacente) motivazione, di una giusta decisione*, in www.forumcostituzionale.it (13.03.2017).

³⁴ SARA DOMIANELLO, *Corte costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1957-1986)*, Giuffrè, Milano, 1987; EAD., *Corte costituzionale e fattore religioso. Le pronunzie della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (1987-1998)*, Giuffrè, Milano, 1999; EAD., *Sulla laicità nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1999.

processi di transizione della politica ecclesiastica italiana³⁵.

Invero, questa scelta lascia sostanzialmente irrisolto il tema di fondo della questione al vaglio della Corte, quello del rapporto tra libertà religiosa e finalità urbanistica della legge regionale in tema di governo del territorio (e, di conseguenza, di edilizia di culto).

4. In particolare, il carattere diffuso e multiforme della libertà religiosa e la rigidità dei criteri di riparto competenziale Stato-Regioni

In effetti, non è solo l'omessa considerazione dell'esigenza di un bilanciamento tra i diritti e gli interessi coinvolti ovvero, in particolare, la svalutazione del tema dei rapporti tra libertà religiosa, istanze di sicurezza ed ordine pubblico ed obbligo di lingua italiana nell'edificio di culto a destare qualche perplessità.

A non convincere del tutto sono, più radicalmente, da un lato, l'impostazione seguita dalla Corte in punto di afferenza della legge regionale alla materia del «governo del territorio» e, correlativamente, di finalità della convenzione urbanistica e, dall'altro, soprattutto, le conseguenze che ne vengono fatte derivare sul piano della incongruità/irragionevolezza della disposizione censurata.

Al riguardo, merita ricordare che, innanzi alla Corte, tanto il Governo che la Regione Veneto hanno declinato le finalità della legge regionale e, in particolare, della disposizione censurata in maniera affatto diversa da quella che è stata poi fatta propria dagli stessi giudici costituzionali.

In particolare, ad avviso del Governo, la reale finalità della legge va rinvenuta nella tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, il che determinerebbe la lamentata lesione delle proprie competenze siccome individuate dalla lett. c) dell'art. 117 comma 2. Diversamente, ad avviso della Regione, la legge impugnata risponderrebbe a finalità di integrazione sociale, e su queste basi rientrerebbe a pieno titolo tra le competenze legislative regionali.

Per i giudici costituzionali, invece, come si è visto, la finalità della legge è – e tale deve restare – «tipicamente urbanistica» ovvero di «sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitati».

Come pure si è visto, la Corte giunge a tale conclusione facendo leva, da un lato, sulla circostanza per cui la legge in questione si innesta sulla legge urbanistica regionale e, dall'altro, sul fatto che la rubrica della specifica di-

³⁵ ANGELO LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *www.statoecliase.it*, 26/2016.

sposizione censurata ha precisamente riguardo alla realizzazione e pianificazione delle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi.

In più, la Corte rileva l'esistenza di ulteriori indici contenutistici (ovverosia, presenza di strade di collegamento, opere di urbanizzazione primaria, adeguatezza delle distanze, spazi destinati al parcheggio pubblico) che univocamente indirizzano la stessa disposizione verso il perseguimento delle medesime finalità urbanistiche di sviluppo dei centri abitati. Invero, per espressa disposizione dell'articolo censurato, questi indici devono essere rispettati «[a]l fine di assicurare una adeguata qualità urbana».

Tutti questi elementi confermerebbero l'iniziale illazione della Corte per cui « Il censurato art. 31-ter afferisce alla materia del «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto».

E', questa, la premessa dalla quale si dipana il ragionamento della Corte e prende corpo il rilievo della incongruenza della disposizione censurata rispetto alla finalità della legge³⁶ e, di qui, della sua irragionevolezza ed eccentricità.

Invero, ambito materiale di afferenza della legge (ovverosia titolo competenziale della legge regionale) e finalità della (stessa legge ed in particolare della sua) disposizione impugnata costituiscono i parametri di riferimento della valutazione di congruenza operata dalla Corte ed il cui esito negativo si traduce nella irragionevolezza e quindi nella incostituzionalità della medesima disposizione³⁷.

In altri termini, nell'ottica della Corte, la delimitazione, materiale e finalistica, della normativa regionale ne delinea i contenuti (unici) possibili, rendendo "eccentriche" le disposizioni ispirate a finalità ulteriori e diverse, quali, nella fattispecie, quelle di sicurezza e ordine pubblico (ad avviso del governo) o di integrazione sociale (come ad avviso della Regione Veneto).

Il ragionamento della Corte sembra stringente e privo di problematicità³⁸.

³⁶ Osserva come la Corte abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata «non già per motivi sostanziali, ma per una incoerenza formale e intrinseca al testo di legge», lasciando così «impregiudicato se sia costituzionalmente legittimo un obbligo di lingua italiana negli edifici di culto»: EDOARDO CATERINA, *La lingua italiana negli edifici di culto tra "palese irragionevolezza", riparto di competenze Stato-Regioni e libertà di lingua*, in *Le Regioni*, 2017.

³⁷ la argomentazione, per quanto ellittica, è del tutto chiara: la normativa censurata è palesemente irragionevole in quanto eccentrica nei contenuti rispetto all'ambito e alle finalità propri di una legge regionale di governo del territorio.

³⁸ Si è osservato in proposito che « Nel caso di specie, la Corte ha confrontato implicitamente la finalità della legge regionale con la finalità tipica di ogni normativa urbanistica (le finalità di governo del territorio) e, ritenutane l'incoerenza, ha concluso per l'irrazionalità ("palese irragionevolezza")

In realtà, ad una analisi un poco più approfondita, ci si accorge che le cose stanno diversamente e che il riferimento, operato dalla Corte, alla materia di afferenza della normativa regionale così come alla finalità da essa perseguita risulta semplicistico ed in fin dei conti inadeguato.

Invero, l'individuazione della materia e della finalità non è così immediato e lineare come potrebbe apparire di primo acchito. In particolare, non è affatto detto che la "materia" del «governo del territorio», così come le finalità urbanistiche di una determinata normativa regionale, siano di per sé stesse impermeabili a quelle valutazioni in punto di meritevolezza di tutela che pur non avendo un immediato significato urbanistico coinvolgono diritti ed interessi di rilevanza costituzionale e che, per tale ragioni, debbono poter contribuire a conformare quelle stesse finalità urbanistiche.

Nel contempo, merita ribadire, con la stessa Corte costituzionale³⁹, che non sempre è possibile attribuire, univocamente e con certezza, una disciplina legislativa ad un'unica materia, attesa la complessità della realtà sociale da regolare e degli interessi che su di essa insistono⁴⁰.

Rilevano al riguardo, da un lato, i rilievi critici di quanti sottolineano, più in generale, l'inadeguatezza del criterio materiale a fungere da efficace punto di riferimento nel riparto delle competenze (non solo) legislative Stato-Regioni⁴¹ e, dall'altro, le stesse difficoltà interpretative che sono a monte dell'implementarsi del contenzioso innanzi alla Corte⁴². Tanto gli uni che le altre convergono infatti nel relativizzare gli esiti della individuazione delle quote di competenza materiale operata di volta in volta dal legislatore piuttosto che dal giudice ed inducono a verificarne l'effettiva pertinenza in relazione alle specificità del singolo caso.

In buona sostanza, il criterio oggettivo-materiale non è di per sé sufficiente dovendo di necessità integrarsi con quello dell'interesse concretamente perseguito.

della disposizione impugnata. Si tratta pertanto di una valutazione che non si inoltra nel merito di quanto disposto dalla norma».

³⁹ Si veda ad esempio *Corte cost., sent. n. 231/2005*.

⁴⁰ Sembra in certo modo provarlo, per l'ambito che qui interessa, la circostanza per cui urbanistica ed edilizia entrano a far parte della materia del governo del territorio ma non ne esauriscono i contenuti possibili. Per approfondimenti ed utili ragguagli, anche giurisprudenziali e dottrinari, al riguardo, NICOLA PIGNATELLI, *La dimensione cit.*, p. 260.

⁴¹ ANTONIO VITALE, *Diritto pubblico*, Plectica editrice, Salerno, 2008, p. 68.

⁴² FILIPPO BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006; ROBERTO BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 1/2008; FILIPPO BENELLI - ROBERTO BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione» delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2009.

Peraltro, l'improponibilità di una puntuale (pre)definizione dei contenuti della normativa regionale è resa maggiormente evidente laddove a venire interferite siano istanze di tutela che si richiamano al valore costituzionale della libertà religiosa. Invero, se si intende assecondare il carattere estensivo e diffuso di quest'ultima occorre rendere più elastici e permeabili i contorni della materia nel cui ambito la disciplina normativa regionale ricade.

Si ha cioè che, particolarmente nel caso della libertà religiosa, le valutazioni in ordine alla meritevolezza di tutela delle istanze di libertà orientano, per così dire, dall'interno le scelte discrezionali del legislatore ed entrano a pieno titolo tra gli elementi che ne condizionano le opzioni disciplinari, conformando gli strumenti urbanistici e la loro attuazione.

I diritti fondamentali della persona e gli altri interessi costituzionalmente rilevanti che, come si è visto, la Corte considera incidentalmente quale testimonianza della palese irrazionalità della disposizione censurata, assurgono così, in maniera ben più pregnante, al livello delle finalità che, più o meno direttamente, essa è tenuta a perseguire.

Con queste premesse, il silenzio della Corte relativamente all'impatto che l'obbligo contestato è in grado di esplicitare sulla libertà religiosa risulta ancor meno giustificabile.

5. Il valore unitario della libertà religiosa e le differenziazioni territoriali alla ricerca di un assetto più sostanziale. Conclusioni molto provvisorie

Non è certo infrequente che importanti pronunce della giurisprudenza, anche costituzionale, vengano valutate come sottoscrivibili negli esiti ma criticabili nelle motivazioni. E' in larga parte così non solo per la già ricordata sentenza n. 63 del 2016 ma anche per l'altrettanto nota ed importante sentenza n. 52, dello stesso anno⁴³.

⁴³ In questo caso, la Corte ha che ha deciso in favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ovvero, più precisamente, della giurisdizione amministrativa) la controversia relativa al c.d. "affaire dell'UAAR" (SALVATORE BERLINGÒ, *L'affaire dell'U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *statochiese.it* n. 4/2014), affermando, in buona sostanza, che spetta al Consiglio dei Ministri valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla definizione, su base bilaterale, di una speciale disciplina dei reciproci rapporti (ex art. 8, comma 3 della Costituzione). In particolare, della eventuale decisione di non avviare le trattative il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria. Non spettava perciò alla Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, affermare la sindacabilità di tale decisione ad opera dei giudici comuni (nel caso di specie, si tratta della richiesta di venire ammessa alla stipula dell'Intesa formulata dall'Unione degli Atei Agnostici e Razionalisti (UAAR, appunto). La decisione del Governo di non ammettere l'Unione, era stata impugnata innanzi al giudice amministrativo, che tuttavia aveva dichiarato il ricorso inam-

La più recente sentenza n. 67/2017 si colloca in questo alveo.

Certamente, nell'immediato, questa decisione potrebbe suonare per le amministrazioni regionali quale inequivoco ostacolo alla predisposizione ed alla attuazione di politiche di pianificazione urbanistica che nascondano nei fatti intenti ingiustificatamente discriminatori.

Tuttavia, a fronte delle motivazioni che lo assistono, il monito della Corte è forse ben meno fermo ed esteso di quanto ci si potrebbe aspettare.

Sotto questo profilo e considerando che il carattere tutto sommato scontato del risultato cui è pervenuta, la decisione lascia almeno in parte delusi.

Invero, alla luce di quanto osservato, si può essere autorizzati a ritenere che il percorso argomentativo seguito dalla Corte nella circostanza avvalori l'impressione di una considerazione minimalista (se non proprio della mancata percezione) del carattere diffuso e pervasivo delle istanze di tutela che si rifanno alla libertà religiosa ed in essa trovano la loro giustificazione più profonda e costituzionalmente fondata ed in questo senso non sia del tutto in linea con le aspettative della dottrina più sensibile ed avveduta.

Si è visto infatti come l'approccio eccessivamente formalistico ed inarticolato al tema del titolo competenziale della legge regionale e della specifica disposizione censurata così come, più radicalmente, delle finalità che, attraverso di esse, la Regione ha inteso perseguire mal si presta, prospettivamente, ad una effettiva valorizzazione della densità contenutistica e della conseguente pervasività della libertà religiosa ovvero della varietà e della molteplicità delle sue forme di esercizio.

A risultarne frustrata è in particolare la legittima pretesa di queste istanze a conformare sin da principio (ovverosia sin dal momento della predisposizione legislativa delle metodologie di rilevazione degli interessi implicati e degli strumenti di attuazione) le finalità urbanistiche perseguite attraverso la legge (sia essa, statale o regionale) ed in sua attuazione/applicazione.

missibile per difetto assoluto di giurisdizione, in considerazione della natura politica del diniego impugnato. Di contro, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 6083 del 2011, aveva affermato la giurisdizione del giudice amministrativo, ritenendo diversamente che la scelta relativa all'avvio delle trattative presentasse i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi. Di qui il ricorso governativo alle Sezioni Unite di Cassazione, che respingevano il ricorso, affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale, e l'ultimativo ricorso alla Corte costituzionale, per conflitto di attribuzioni rispetto al potere giudiziario, deciso nel senso già indicato. I contributi al riguardo sono molteplici e provenienti da diversi ambiti disciplinari. Tra i più recenti, anche in funzione riepilogativa, si vedano MARCO PARISI (a cura di), *Bilateralità pattizia e diritto comune dei culti. A proposito della sentenza n. 52/2016*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; MARCELLO TOSCANO, *Una nuova "politica ecclesiastica" della Corte costituzionale, tra rigore teorico e conservatorismo pratico? Le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 3/2016, p. 751 s.

Peraltro, anche se, nel caso in questione, questa impostazione metodologica non ha determinato effetti pregiudizievoli sull'esito della decisione, non è da escludere con certezza che, in un futuro non così lontano, ci si possa trovare dinanzi ad una questione analoga ma risolta in maniera ben più discutibile.

Se non altro, è pensabile (anzi auspicabile) che la Corte ritenga, se messa nuovamente in condizione⁴⁴, di entrare nel merito del confronto tra i diritti e gli interessi coinvolti da un più circostanziato obbligo di uso della lingua negli edifici di culto e di conseguenza a delineare ragioni e limiti dei rispettivi arretramenti.

È invero di tutta evidenza la portata prospettica e condizionante della questione di fondo implicata dalla decisione, che sotto questo profilo va ben oltre lo specifico tema dell'obbligo di lingua.

In particolare, a fronte della rinnovata tensione tra autonomia regionale e principio della Repubblica «*una ed indivisibile*», e degli sviluppi ben più ampi ed imprevedibili che essa sembra promettere (o, a seconda dei punti di vista, minacciare⁴⁵), la valorizzazione della connotazione trasversale delle competenze statali in tema di rapporti con le confessioni religiose e tutela dei diritti fondamentali necessita di basi interpretative e congegni applicativi più certi ed affidabili di quello della mera perimetrazione materiale dei rispettivi ambiti competenziali.

Se quindi si considera la crescente importanza – anche costruttiva – che assume, nei fatti ed in ragione dell'inerzia del legislatore⁴⁶, il diritto giurisprudenziale⁴⁷, incertezze ed omissioni come quelle restituiteci da questa

⁴⁴ Invero, i segnali sono tutt'altro che incoraggianti: cfr., con riferimento all'analoga legge ligure, FRANCESCA OLIOSI, *Libertà cit.*, p. 12.

⁴⁵ Valga rammentare, solo incidentalmente ed a prescindere dal loro effettivo significato tecnico-giuridico, i recenti referendum consultivi delle Regioni Veneto e Lombardia, da intendersi – almeno così parrebbe – quali passaggi iniziali di un percorso inteso a dotare le stesse Regioni di più estese quote di autonomia, in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. Peraltro, come sembra avvertire ANDREA MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *www.federalismi.it*, n. 20/2017 (25 ottobre 2017), le questioni poste dai due referendum non sono del tutto sovrapponibili e comunque meritano di non venire sottovalutate, per non incorrere nell'errore in cui è forse incorsa la stessa Corte costituzionale.

⁴⁶ Anche con specifico riguardo al tema dell'edilizia di culto, non manca chi sottolinea l'impatto positivo di una possibile legge generale sulla libertà religiosa: NATASCIA MARCHEI, *Le nuove cit.*, p. 1.

⁴⁷ Sulle dinamiche di questo rinnovato ruolo, che rende in certo modo più prossimi i sistemi di *civil law* a quelli di *common law*, e sulla sua portata sullo specifico della materia ecclesiasticistica mi permetto di rinviare a GIUSEPPE D'ANGELO, *Libertà religiosa e diritto giurisprudenziale. L'esperienza statunitense*, Giappichelli, Torino, 2015, e, con più specifico riferimento al contesto europeo, a ID., *Ordinamenti giuridici e interessi religiosi. Argomenti di diritto ecclesiastico comparato e multilivello. Volume I Il diritto ecclesiastico nel sistema CEDU*, Giappichelli, Torino, 2017.

pronuncia della Corte costituzionale non vanno sottovalutate.

Proprio in ragione di questa importanza, ed al di là degli esiti delle singole vicende, è allora lecito attendersi dalla giurisprudenza, anzitutto costituzionale, un più sicuro e convincente contributo alla (ri)costruzione ed alla messa a punto di principi e regole che coniughino, su di un piano di maggiore concretezza e con maggiore persuasività, la varietà delle situazioni di fatto e la fluidità del contesto, anche istituzionale, nel quale maturano le scelte discrezionali del potere politico con il carattere impreteribile delle istanze – prima fra tutte quelle di libertà religiosa – che si rifanno alla centralità della persona umana ed in quanto tali conferiscono sostanza (non solo) giuridica al principio della unità ordinamentale⁴⁸.

⁴⁸ Cfr. SARA DOMIANELLO, *Osservazioni sulla laicità quale tecnica metodologica di produzione del "diritto giurisprudenziale"*, in *statoechiase.it*, marzo 2011.