

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Roma
6 e 7 febbraio 2003

Relazione sulla legislazione regionale
relativa al fenomeno religioso

*A cura di:
Prof. N. Fiorita*

La legislazione regionale relativa al fenomeno religioso

1. Nascita e consolidamento del diritto ecclesiastico regionale

Quando una quindicina di anni addietro Giuseppe Casuscelli scriveva per il *Digesto delle discipline pubblicistiche* la voce *Diritto ecclesiastico regionale*¹, la competenza delle Regioni ad emanare norme afferenti al fenomeno religioso non era ancora riconosciuta dalla dottrina come un dato accertato e indiscutibile. Anzi, non erano mancate in un passato abbastanza recente voci estremamente autorevoli (si pensi agli interventi di Jemolo² e D'Avack³) levatesi a ribadire con ferma convinzione la necessità del mantenimento a livello apicale della legislazione che, in un modo o nell'altro, prendesse in considerazione l'elemento spirituale.

In realtà, Casuscelli scriveva sulla scorta di una produzione legislativa regionale che, nonostante gli angusti spazi delineati dal testo degli artt. 117 e 118 della Costituzione, già da tempo andava estendendosi a settori e materie di tradizionale e indubbio interesse per gli studiosi del diritto ecclesiastico. Come dire che quello che in via teorica si negava potesse accadere era già ampiamente accaduto nella prassi.

Il riferimento a questa vicenda, tutta determinata dal perdurante silenzio del legislatore statale - su cui potevano innestarsi tanto le robuste resistenze della dottrina quanto l'inarrestabile sviluppo della normativa locale -, serve a richiamare immediatamente il ruolo, assolutamente decisivo, svolto dal legislatore regionale nel processo che ha determinato la nascita e il consolidamento di questo corpo di disposizioni che coinvolgono il diritto di libertà religiosa e che suole oggi essere definito, appunto, come diritto ecclesiastico regionale.

¹G. Casuscelli, voce *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Dig.disc.pubb.*, vol. V, 1991.

²Il cui intervento è stato recentemente richiamato da F. MARGIOTTA BROGLIO, *Premessa*, in G. FELICIANI (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, 2000, p. 8.

³La posizione di D'Avack è, invece, ricostruita da A.G. CHIZZONITI, *Legislazione regionale e interessi religiosi: l'esperienza dell'Osservatorio regionale dei Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose*, Torino, 2002, p. 59 ss.

E' evidente, cioè, che il legislatore regionale nell'adempimento della propria funzione normativa comincia ad un certo punto ad espandere l'oggetto del proprio operato finendo ben presto con l'interessarsi di una serie di materie in cui risulta essere coinvolto il fenomeno religioso della popolazione. Ciò avviene principalmente per la necessità di fornire risposte adeguate a specifiche esigenze delle varie comunità territoriali. In sostanza, l'attrazione di queste materie nella sfera della competenza degli enti locali risponde, in maniera del tutto preminente, alla necessità di soddisfare bisogni, richieste, interessi concreti che emergono di volta in volta nella vita quotidiana dei cittadini. Un elemento forte che colma l'assenza di una delega esplicita da parte del legislatore statale ad occuparsi di queste materie come la mancanza di una sollecitazione teorica, di un cammino in qualche modo delineato, da parte degli studiosi del settore.

E' solo con un certo ritardo e con una certa difficoltà che la dottrina ecclesiasticistica riesce a cogliere la portata di questo processo. Sarà solo a quel punto, databile intorno alla metà degli anni '80, che la parte più sensibile della dottrina tenterà di colmare le proprie lacune recuperando gli esiti più avanzati di questo processo e, soprattutto, si cimenterà nel compito di fornire un supporto teorico⁴ a questo indiscutibile rafforzamento delle competenze degli enti locali in materie che investono, più o meno direttamente, il sentimento religioso.

2. Ricostruzione del contenuto della legislazione di interesse ecclesiasticistico

Una volta ricostruito il processo che ha condotto al consolidamento del diritto ecclesiastico regionale, di cui oggi più nessuno mette in dubbio la rilevanza, occorre procedere all'individuazione del suo contenuto, ovvero all'individuazione delle materie oggetto di interesse del legislatore regionale in cui viene in gioco l'elemento religioso. Si deve segnalare come questo contenuto, lungi dal presentare un carattere statico e definito, risulti essere costantemente arricchito da nuovi elementi che contribuiscono ad ingrossare e a ridefinire l'elenco di tali materie. E se a volte si tratta di novità transitorie, vere e proprie

⁴Il cui risultato più efficace è rappresentato, appunto, dalla voce di CASUSCELLI precedentemente citata.

“fiammate” indotte dal realizzarsi di qualche particolare accadimento e che si esauriscono con il suo venir meno -si pensi alla vicenda del Giubileo- lasciando comunque sul terreno una ricchissima produzione giuridica, in altri casi la scoperta di nuovi campi tende a consolidarsi nel tempo dando vita a veri e propri microsistemi normativi. Così è accaduto, tanto per fare qualche esempio, con il turismo religioso, e così sembra di nuovo verificarsi oggi in relazione al fenomeno degli oratori.

Di certo, comunque, è ravvisabile un nocciolo duro di materie che da tempo e costantemente sono oggetto di attenzione da parte degli enti locali e che altrettanto sicuramente toccano in forma rilevante il diritto di libertà religiosa, sia nel suo versante individuale che in quello collettivo. Questo nocciolo duro, cui faremo riferimento nel corso di questo lavoro, racchiude tutta quella copiosa mole di norme regionali aventi come oggetto l'edilizia di culto, l'istruzione, i beni culturali, il turismo religioso ed i servizi sociali⁵.

Sempre con riferimento al contenuto della normativa regionale, non può sottacersi come esso si sia sviluppato attraverso due vie ben distinte. In primo luogo, occorre fare riferimento all'intensificarsi della normativa unilaterale con cui il legislatore è intervenuto, in forma diciamo così tradizionale, a disciplinare i settori precedentemente richiamati⁶. In secondo luogo, viene in rilievo l'orientamento a ricorrere a uno strumento di produzione bilaterale delle norme, ovvero la stipulazione di protocolli d'intesa con le confessioni religiose (anzi, per la verità, con la sola Chiesa cattolica, tramite le conferenze episcopali regionali). In particolare, va segnalato come l'utilizzazione di questo secondo percorso sia andata assumendo modalità sempre più intense nel corso del tempo, tanto da divenire addirittura incessante negli ultimi anni, quando moltissime Regioni hanno provveduto alla conclusione di accordi con i rispettivi interlocutori, sia in

⁵Lasciando pertanto a parte altri settori, come la tutela della salute, che pure potrebbero ad una attenta analisi rivelare più di qualche profilo di interesse per gli studiosi del diritto ecclesiastico.

⁶Intensificazione testimoniata dalle dimensioni raggiunte dalla rubrica *Osservatorio regionale* pubblicata con cadenza annuale sul numero 2 della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*.

occasione del Giubileo⁷, sia in riferimento alle modalità di applicazione della normativa vigente in tema di assistenza spirituale e beni culturali⁸.

3. Una breve riflessione sulle novità introdotte negli ultimi tumultuosi anni

Le ripetute riforme con cui si è proceduto a riscrivere il rapporto tra potere centrale e potere locale e a ridefinire le competenze del legislatore regionale, hanno ovviamente prodotto i propri effetti anche nel più ridotto settore del diritto ecclesiastico regionale. Per quanto concerne la cosiddetta riforma Bassanini, va detto che il D.lgs n. 112/98 contiene solo due disposizioni che fanno riferimento in modo esplicito all'elemento religioso. Si tratta dell'art. 94, ai sensi del quale sono conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni che riguardano l'edilizia di culto, e dell'art. 154, che nell'istituire una Commissione per i beni culturali prevede che tra i membri che la compongono vi sia anche un soggetto designato dalla Conferenza Episcopale regionale. Pur ritenendo che l'assenza di ulteriori riferimenti all'elemento spirituale non giochi un ruolo particolarmente pregnante, giacché il provvedimento in esame investe una serie di materie in cui, come abbiamo visto, la specificità del fenomeno religioso riemerge, assumendo spesso un ruolo di particolare spessore, ci soffermeremo solo su questi due dati testuali, che peraltro permettono di anticipare alcune considerazioni su cui torneremo nel paragrafo successivo⁹.

L'edilizia di culto è un settore in cui il potere legislativo delle Regioni è andato pacificamente consolidandosi e affinandosi nel tempo, al punto da non presentare più oggi profili particolarmente problematici, al di là della permanenza, o addirittura della riproposizione, di qualche norma palesemente

⁷Ben sette Regioni hanno fatto ricorso a questo strumento (Abruzzo, Calabria, Liguria, Marche, Molise, Toscana, Umbria). Per un commento a queste intese si rimanda a G. FELICIANI, *Il turismo religioso e l'evento Giubileo nelle intese tra Regioni e Conferenze episcopali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000/2, p. 403 ss.

⁸Negli ultimi tre anni si registrano ben otto protocolli d'Intesa conclusi tra Regioni e conferenze episcopali con riferimento al tema dell'assistenza spirituale (Lazio, Puglia, Toscana e Umbria) e a quello dei beni culturali (Marche, Sardegna, Umbria e Sicilia).

⁹Per una valutazione più approfondita di questo provvedimento mi permetto di rimandare a N. FIORITA, *Rassegna della legislazione regionale emanata in attuazione del D.lgs n. 112 del 1998*, in *Europa delle regioni ...*, cit., p. 73 ss.

incostituzionale avente ad oggetto l'accesso ai finanziamenti regionali per la costruzione degli edifici di culto¹⁰.

Prendendo atto di questa situazione, il D.lgs n. 112/98 attribuisce (art. 94, comma 2, lett. d)) tutte le funzioni amministrative alle Regioni e agli enti locali, aprendo così nuove prospettive di interesse in ordine ai possibili assetti gestionali della materia. Ma mi sembra che la legislazione regionale di attuazione sin qui emanata si contraddistingua soprattutto per una certa timidezza. Questo giudizio si fonda sulla considerazione che le Regioni interessate hanno scelto di non procedere all'individuazione dettagliata delle funzioni amministrative esercitabili, precludendosi così la possibilità di una loro razionale distribuzione.

In generale, tutti i provvedimenti in esame si limitano a riportare la formula, peraltro estremamente stringata, utilizzata dal D.lgs n. 112/98, optando poi per il trattenimento delle funzioni in sede centrale¹¹, o per il loro trasferimento in favore dei Comuni¹². Leggermente più originale è la scelta dell'Emilia-Romagna che delega le funzioni ai Comuni capoluogo di provincia, o con popolazione superiore ai 50.000 abitanti, nel cui territorio devono eseguirsi i lavori oppure alle Province per i lavori localizzati negli altri Comuni¹³. A ciò si aggiunga, per completezza, che la Regione Umbria delega tutte le funzioni in favore delle Province e dei Comuni, lasciando che il soggetto competente sia individuato di volta in volta, attraverso il ricorso al criterio di adeguatezza, in ragione degli interventi da realizzare¹⁴, mentre la Regione Molise preferisce mantenere un strano silenzio su questo settore.

Ora, a me sembra che dietro l'accettazione generalizzata dello schema appena richiamato, si possa intravedere una scarsa elaborazione concettuale degli

¹⁰ Mi riferisco a tutte quelle norme che ancora oggi, nonostante la chiara sentenza n. 195/93 della Corte Costituzionale, impediscono l'accesso ai finanziamenti regionali alle confessioni religiose che non abbiano stipulato un'intesa con lo Stato. Sul punto torneremo nelle prossime pagine.

¹¹ L.R. Basilicata n. 69/95, cui rinvia l'art. 61, comma 3, della L.R. n. 7/99; L.R. Lombardia n. 1/00, art. 2, comma 78, lett. c); L.R. Liguria n. 3/99, art. 6; L.R. Piemonte n. 44/00, art. 66, comma 2, lett. b).

¹² L.R. Abruzzo n. 72/98, art. 62, comma 4; L.R. Lazio n. 14/99, art. 122, comma 1; L.R. Marche n. 10/99, art. 56, comma 1, lett. a); L. R. Puglia n. 20/00, art. 5, comma 1, lett. b); L.R. Toscana n. 88/98, art. 25, comma 2. Tra queste norme, le più articolate risultano essere quelle del Lazio e della Puglia che attribuiscono ai Comuni le funzioni inerenti alla progettazione, esecuzione e manutenzione delle opere relative all'edilizia di culto.

¹³ L.R. Emilia-Romagna n. 3/99, art. 157.

¹⁴ L.R. Umbria n. 3/99, art. 72, comma 1, lett. a).

interessi in gioco. Chi da tempo si occupa di questa materia, ha sottolineato come la natura di attrezzatura urbana dell'edificio di culto porti a collocare le opere corrispondenti tra quelle di interesse locale¹⁵, cosicché apparirebbe logico trasferire (più che delegare) le funzioni amministrative in favore dei Comuni. Allo stesso tempo, ove si fosse provveduto a specificare queste funzioni, distinguendo ciò che riguarda le scelte urbanistiche da ciò che attiene all'assegnazione delle aree e da ciò che attiene al finanziamento, si sarebbe potuto allora anche pensare ad una distribuzione più razionale dei compiti, attribuendo i primi due blocchi di funzioni in favore dei Comuni e riservando il terzo in favore delle Regioni¹⁶.

Infatti, se è vero che il benessere della popolazione può meglio essere apprezzato e assicurato dagli enti più vicini alla popolazione stessa, non bisogna però dimenticare che l'intervento delle autorità pubbliche in questo settore è finalizzato alla realizzazione di un principio fondamentale, ovvero il diritto di libertà religiosa. Occorre, pertanto, ridurre quanto più possibile il rischio che una frammentazione eccessiva delle competenze possa determinare interventi meno controllabili e meno rispettosi delle minoranze, come potrebbe accadere se si affidassero questi compiti a dei soggetti che non sono in grado, per la ristrettezza del proprio punto di osservazione, di arrivare a possedere una adeguata visione d'insieme di tutti gli interessi presenti sul territorio. Se gli aspetti urbanistici della materia "edilizia di culto" ben si prestano ad essere affidati ai Comuni, quando si passa al finanziamento mi sembra che entrino in gioco principi come quello di eguaglianza che devono prevalere su altre pur rispettabili esigenze¹⁷, quali quelle del decentramento, dell'autonomia e della sussidiarietà, a meno che non si voglia prospettare un sistema basato sulla polverizzazione dei diritti fondamentali, che se presenta indiscutibili vantaggi di modernità ed elasticità pone però in crisi il fondamento della nozione stessa di Stato democratico.

¹⁵ Cfr. V. TOZZI, *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, in R. BOTTA (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, Torino, 2001, p. 74 ss.

¹⁶ In questo senso si esprime G. MORBIDELLI, *Le opere pubbliche e l'edilizia di culto*, in R. BOTTA (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112*, Torino, 2001, p. 59 ss.

¹⁷ Cfr. G. MORBIDELLI, *op. cit.*, p. ?

Passando all'art. 154 del D.lgs n. 112/98, si può notare come questa disposizione miri a realizzare il potenziamento delle forme di collaborazione tra lo Stato e gli enti locali¹⁸, attraverso l'istituzione di una Commissione per i beni e le attività culturali.

Tale norma si espone a due ordini di perplessità: in primo luogo, non è del tutto chiaro se tale Commissione sia o meno un organo statale¹⁹ e di conseguenza resta qualche dubbio su quale sia il soggetto chiamato a istituirla. Ciò è evidente se si guarda al comportamento delle varie Regioni, che in alcuni casi mantengono un prudente silenzio sul punto²⁰, in altri prendono atto dell'esistenza della Commissione²¹, e in altri ancora provvedono direttamente a istituirla²². In secondo luogo, viene previsto l'inserimento, tra i tredici membri che compongono questa Commissione, di un soggetto designato dalla Conferenza episcopale regionale²³. Si tratta di una scelta, a mio avviso, difficilmente comprensibile, specie se si considera che la Commissione deve porsi come luogo di armonizzazione delle varie iniziative e deve formulare proposte di piani finalizzati alla valorizzazione e alla promozione dei beni culturali, ovvero è chiamata ad intervenire su tutti quanti i beni e le attività culturali presenti sul territorio regionale. Sfugge, quindi, quale sia la motivazione che possa giustificare una presenza latamente confessionale in una Commissione che si occupa solo eventualmente di beni culturali di interesse religioso. Affermando ciò non si vuole certamente svalutare l'importanza che l'elemento religioso può giocare in questo settore, né sottovalutare i vantaggi che derivano da un coinvolgimento delle autorità confessionali nella predisposizione degli interventi

¹⁸ Cfr. F. Petroncelli Hubler, *I beni culturali. Quali prospettive di tutela*, Napoli, 2001, p. 107 ss..

¹⁹ Ma non può che considerarsi organo statale secondo G. CORSO, *Commento all'art. 154*, in *Le Regioni*, 3-4/1998, p. 971.

²⁰ Così, le Regioni Abruzzo, Lombardia e Toscana.

²¹ L.R. Basilicata n. 7/99, art. 92; L.R. Emilia-Romagna n. 3/99, art. 210; L.R. Lazio n. 14/99, art. 171; L.R. Puglia n. 24/00, art. 22.

²² L.R. Molise n. 34/99, art. 107; L.R. Umbria, n. 3/99, art. 103.

²³ La Regione Lazio (L.R. Lazio n. 14/99, art. 172) specifica in maniera dettagliata le funzioni che devono essere esercitate dalla Commissione, prevedendo che essa rediga l'elenco delle iniziative di maggiore interesse culturale da realizzare nel triennio successivo, svolga attività di consulenza in favore della amministrazione statale, regionale e locale, assicuri il monitoraggio delle iniziative di coordinamento. Tutte le altre Regioni rimandano per la definizione dei compiti ad un regolamento interno da adottare in seguito e, infine, la sola Lombardia (L.R. Lombardia n. 14/99, art. 4, comma 144) prevede che alcuni membri della Commissione possano essere invitati a partecipare anche ai lavori della Conferenza permanente per i beni e le attività culturali, organo di consulenza della giunta regionale

che riguardano il patrimonio artistico, ma una corretta valorizzazione di tale elemento avrebbe dovuto necessariamente ruotare sul coinvolgimento di tutte quante le confessioni religiose²⁴. Sarebbe stato più opportuno perciò evitare, all'interno della Commissione, la presenza stabile di un soggetto riconducibile alla Chiesa Cattolica, prevedendo al contempo la possibilità di aprire la Commissione alla partecipazione delle diverse confessioni religiose in tutte quelle occasioni, e solo in quelle, in cui fosse coinvolto un loro diretto interesse²⁵.

Quanto agli effetti prodotti dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, non c'è dubbio che nell'ottica di questo lavoro la norma più rilevante sia rappresentata dal comma 2, lett. c) del nuovo art. 117 della Costituzione, che riserva allo Stato i rapporti tra Repubblica e confessioni religiose. Premesso che tale riserva concerne i "rapporti" e quindi non sembra escludere quelle forme di collaborazione che si esplicano su materie diverse dalle cosiddette *res mixtae*, mi sembra di poter condividere quanto recentemente affermato da MANGIA, secondo il quale la disposizione in esame intenderebbe sottrarre alle Regioni il potere di concludere accordi o intese con le confessioni religiose a meno che tali accordi non trovino una copertura in una fonte di rango superiore, ponendosi in quest'ultimo caso solo come la prosecuzione a livello locale di un meccanismo di contrattazione definito dal legislatore statale²⁶. Stante l'ampia e flessibile formulazione contenuta nell'art. 13, comma 2, del Concordato del 1984 (come anche l'impegno a collaborare contenuto nella varie intese sin qui concluse), la riserva in questione non dovrebbe, pertanto, produrre effetti rilevanti sull'attività del legislatore regionale, se non quella di impedire uno scenario, a dire il vero poco probabile, in cui gli enti locali comincino a concludere accordi con

²⁴ La valorizzazione del ruolo che deve essere riconosciuto a tutte le confessioni religiose è una delle maggiori novità contenute nel recente T.U. sui beni culturali. Sul punto si veda A.G. CHIZZONITI, *Il Testo Unico sui beni culturali e le novità di interesse ecclesiasticistico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2/2000, p. 452; F. MARGIOTTA BROGLIO, *I beni culturali di interesse religioso*. L'ART. 19 D.Lvo.490/99, in *Aedon - Rivista di arti e diritto on line*, 2000, 1, www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/mar.htm.

²⁵ In questo senso si esprime G. GIOVETTI, *Brevi osservazioni circa il nuovo statuto giuridico dei beni culturali di interesse religioso*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, I, 1999, p. 1006.

²⁶ A. MANGIA, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002/2, p. 332.

confessioni religiose diverse e ulteriori rispetto a quelle arrivate alla conclusione di un'intesa generale con lo Stato.

4. Luci e ombre della legislazione regionale

Come già detto, la legislazione regionale relativa al fenomeno religioso, la cui nascita già di per sé si poneva come elemento di rilevante novità, continua incessantemente ad arricchirsi di nuovi temi. Questa esperienza riflette, in primo luogo, la nuova dimensione del sentimento religioso, che lungi dall'esaurirsi nella dimensione privatistica in cui lo collocavano accreditate visioni sociologiche, tende al contrario a caratterizzarsi sempre più come un elemento pervasivo, un fattore che finisce con "l'intrufolarsi" in una serie potenzialmente infinita di questioni. L'aumento delle fattispecie sensibili al sentimento religioso²⁷ è fenomeno noto anche al legislatore statale, ma che viene avvertito con più forza, o con più rapidità, dal legislatore regionale, presumibilmente in ragione della maggiore vicinanza tra enti locali e popolazione.

Allo stesso tempo, questo costante arricchimento è frutto anche delle profonde trasformazioni in atto nella strutturazione della società italiana, e di alcune Regioni in particolare. La diffusione di nuovi movimenti religiosi, il radicamento di comunità portatrici di valori e culture sensibilmente originali, la difesa dell'identità etnica e religiosa da parte di questi gruppi come dei gruppi tradizionali e maggioritari, pongono anche il legislatore regionale di fronte ad una serie di problemi nuovi²⁸.

Riconosciuto al legislatore regionale l'indubbio merito di aver saputo ascoltare le comunità locali e di aver risposto all'esigenza di una disciplina di alcuni aspetti religiosamente qualificati, non si possono sottacere alcuni limiti che hanno frenato lo stesso legislatore nell'elaborazione di tali risposte. Mi riferisco, principalmente, alla stucchevole ripetitività dei provvedimenti emanati dalle varie Regioni, alla sostanziale assenza di un progetto complessivo di

²⁷Così R. BOTTA, *L'esperienza delle Regioni italiane*, in G. FELICIANI (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, cit., p. 275.

²⁸E non mancano alcune prime convincenti risposte. Merita, in questo senso, segnalare i recenti provvedimenti (LL.RR. n. 9 e 21 del 2001) con cui l'Umbria ha affrontato il problema delle diversità culturali ed etniche in tema di alimentazione.

politica ecclesiastica, alla preoccupante disattenzione che connota alcune specifiche vicende, alla deludente inclinazione a riprodurre a livello locale i vizi tipici che connotano la disciplina generale della libertà religiosa. Quattro aspetti che possono essere analizzati attraverso il riferimento ad un unico settore: l'edilizia di culto.

In questo ambito, un'attenta analisi della normativa sin qui emanata porta a rilevare l'esistenza di una vera e propria legge capofila, segnatamente la legge ligure n. 4 del 1985²⁹, il cui testo risulta essere ripreso quasi "in automatico" da altre Regioni. Premesso ancora una volta che questo modello di sviluppo della normativa regionale si ripresenta in molti settori di nostro interesse, va detto che non mancano le ragioni per spiegare questo atteggiamento, dalla ristrettezza degli spazi lasciati agli enti locali dalle varie leggi-quadro alla ripetitività delle situazioni oggetto della disciplina. Ciò nonostante non si può non notare una scarsa valorizzazione delle singole specificità territoriali, una certa pigrizia intellettuale dei vari legislatori regionali e, soprattutto, una sostanziale trascuratezza delle implicazioni sottostanti a questi provvedimenti, tale da permettere a forze politiche di segno opposto di uniformarsi su soluzioni precedentemente ed altrove elaborate.

Quest'ultima considerazione conduce immediatamente al secondo dei quattro punti segnalati, ovvero l'assenza di una visione complessiva, di una vera e propria politica ecclesiastica, che ha segnato sin qui l'attività regionale con riferimento al sentimento religioso della popolazione. A tale mancanza abbiamo fatto riferimento al momento di descrivere proprio il trasferimento delle competenze amministrative in materia di edilizia di culto e, pertanto, non resta che rinviare alle considerazioni già esposte.

Ma questa convinzione risulta ulteriormente rafforzata ove si faccia riferimento a quei provvedimenti che hanno inteso discostarsi, anche solo marginalmente, dalla legge ligure, precedentemente individuata quale legge capofila di questo settore. Si tratta di variazioni così estemporanee e poco motivate da essere sicuro indice dell'assenza di una sufficiente meditazione degli

²⁹Cfr. A.G. CHIZZONITI, *Legislazione regionale e interessi religiosi* ..., cit., p. 66.

interessi coinvolti come anche di una inaccettabile disattenzione degli organi legittimati ad esercitare la funzione legislativa.

Emblematica in quest'ultimo senso è la legge n. 21 del 1990 della Regione Calabria. Tale provvedimento, emanato a ricalco della richiamata legge ligure, antepone due articoli al testo riprodotto senza preoccuparsi nemmeno di correggere i richiami ivi contenuti, finendo così con lo stravolgere il senso di una serie di disposizioni³⁰. Sebbene tale anomalia sia stata evidenziata dalla dottrina, e nonostante il legislatore calabrese sia tornato ripetutamente sul provvedimento in questione, modificato per ben tre volte nel corso del tempo, questa situazione non è mai stata sanata, sicché questa legge continua a distanza di tredici anni a rimanere in vigore nei termini descritti.

Ma ancora più grave, appare la situazione venutasi a creare a seguito della scelta di alcune Regioni di recepire acriticamente il modello proposto dalla legge capofila, permettendo così l'accesso ai finanziamenti per la costruzione degli edifici di culto alle sole confessioni religiose munite di intesa. Questa irragionevole discriminazione è stato oggetto di una apposita pronuncia (sentenza n. 195 del 1993) da parte della Corte Costituzionale, che ha sancito l'illegittimità costituzionale, limitatamente a questo profilo, della legge regionale abruzzese n. 29 del 1988. Nonostante ciò, non solo alcune Regioni che avevano adottato il modello difettoso non hanno provveduto a recepire le indicazioni della Corte³¹, provvedendo come avrebbero dovuto a modificare le disposizioni discriminatorie contenute nelle proprie leggi, ma addirittura una Regione, il Molise, ha riproposto alcuni anni dopo una norma identica a quella già dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale³². E, da quanto mi risulta, tale norma continua pervicacemente ad essere mantenuta in vigore anche dopo che la Corte è tornata, con la sentenza n. 346 del 2002, ad occuparsi del tema, dichiarando illegittima,

³⁰Sul punto, più ampiamente, A.G. CHIZZONITI, La legge regionale n. 21 del 1990 della regione Calabria: *"Norme in materia di edilizia di culto e disciplina urbanistica dei servizi religiosi": un caso di disattenzione del legislatore regionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1990/2, p. 353 ss.

³¹Decisamente più accorto, si è dimostrato ancora una volta il legislatore ligure, che sebbene fosse stato l'ispiratore di tutte queste disposizioni discriminatorie è anche stato il primo a recepire le indicazioni della Corte Costituzionale, provvedendo immediatamente a rimuovere, con la L.R. n. 59 del 1993, la distinzione tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa.

³²L.R. Molise, n. 22/97, art. 1.

ovviamente e per gli stessi motivi, la disposizione con cui la Lombardia (art. 1, L.R. n. 20/1992) seguitava in questa materia a negare l'accesso ai finanziamenti alle confessioni religiose prive di intesa.

Ma la scelta di escludere una categoria di gruppi religiosi dall'accesso ad alcuni finanziamenti previsti in favore delle restanti confessioni, è indicativa della ben più preoccupante tendenza a riproporre anche su scala regionale un modello di regolamentazione della libertà religiosa che, invero, appare ormai datato e non più difendibile. Quel modello, cioè, che si fonda sull'attribuzione di un ruolo speciale alla Chiesa cattolica – e che a livello regionale si traduce, ad esempio, nella presenza di esponenti della gerarchia ecclesiastica in commissioni, consulte e comitati - e nella elaborazione di soluzioni normative tarate sulle esigenze di questa confessione e poi estese solo ad un gruppo limitato di altri soggetti. E come avvenuto negli ultimi anni nella legislazione statale –penso alla normativa che regola le ONLUS o a quella che disciplina l'utilizzazione dei dati sensibili – anche il legislatore regionale per realizzare questa differenziazione, del tutto illegittima ai sensi delle norme costituzionali, tra confessioni di serie A e confessioni di serie B imbocca la strada che porta allo snaturamento dello strumento dell'intesa, non più veicolo di potenziamento dell'identità confessionale, come nel disegno del Costituente, ma requisito piegato a mero indice di affidabilità delle singole confessioni religiose, non più strumento bilaterale rimesso alla libera scelta di entrambe le parti, ma ormai passaggio obbligatorio per conseguire l'accesso ai vantaggi predisposti dalla legislazione unilaterale.

5. Il futuro dell'Osservatorio regionale

La ricerca delle motivazioni che spingono (o frenano) il legislatore al momento di determinare le proprie scelte in ordine alla regolamentazione degli interessi religiosi, hanno indotto la redazione della Rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica* a rivolgere un breve questionario ai Presidenti di alcune regioni italiane³³. Non che le risposte siano risultate sempre incoraggianti, ma ciò

³³Cfr. *Regioni e politica ecclesiastica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2002/2, p. 361 ss.

che preme sottolineare è la necessità, che sta alla base di questo forum, di individuare dei luoghi di incontro tra rappresentanti locali e dottrina ecclesiasticistica nella convinzione che il confronto possa essere molto utile ad entrambi. In questo senso va letta la trasformazione in atto all'interno della rubrica *Osservatorio Regionale* pubblicata sulla medesima Rivista.

Nata una quindicina di anni fa, tale rubrica ha per lungo tempo mirato esclusivamente a fornire degli strumenti di lavoro agli operatori giuridici interessati al tema, rendendo facilmente conoscibili e consultabili una serie di provvedimenti altrimenti difficilmente reperibili. La diffusione degli strumenti informatici di ricerca, il consolidamento degli studi specificamente rivolti ad analizzare questa normativa, la cadenza annuale della rubrica, hanno ormai da tempo determinato il superamento della sua funzione originaria, stimolando un ripensamento della stessa. L'*Osservatorio* intende allora strutturarsi sempre più come un luogo di commento e di approfondimento della legislazione regionale relativa al fenomeno religioso, sia attraverso una lettura generale di tale normativa sia attraverso l'analisi di singoli provvedimenti legislativi o della produzione normativa di una specifica Regione.

Questa trasformazione intende, infatti, colmare due lacune che hanno caratterizzato fino ad ora questo settore degli studi giuridici. In primo luogo, la dottrina ha generalmente preferito un approccio orizzontale al tema, orientandosi verso la ricostruzione di singole o più materie e tralasciando, salvo rari casi, lo studio delle singole leggi o il compito di ricostruire la legislazione complessiva di una Regione. In particolare, questa seconda strada avrebbe potuto condurre ad esaminare anche tutta una serie di provvedimenti di rango inferiore che pure possono giocare un ruolo non indifferente nella determinazione del grado di effettiva tutela e/o promozione del diritto di libertà religiosa.

In secondo luogo, la dottrina sembra muoversi, almeno nella maggior parte dei casi, senza preoccuparsi di creare le condizioni minime che assicurino un'efficace comunicazione con gli operatori giuridici che agiscono a livello regionale, ovvero rinunciando a quello che sarebbe il suo precipuo compito:

prevenire o correggere errori, suggerire soluzioni, evidenziare limiti, ovvero, in una parola, incidere sulla realtà.

La proposta di aprire l'Osservatorio al contributo degli operatori giuridici regionali tende appunto a stimolare un confronto tra più soggetti interessati, da posizioni diverse, al tema. Serve ad approfondire l'analisi dei singoli provvedimenti legislativi, serve a capire le ragioni che determinano gli orientamenti della legislazione regionale, al fine di elaborare con maggiore incisività proposte e critiche e, infine, serve anche a cercare di migliorare la qualità della legislazione, di modo da poter rispondere in maniera più appropriata ai gruppi e agli individui che sono coinvolti in queste materie.