

SPAZIO PUBBLICO PER IL FENOMENO RELIGIOSO
E DIMENSIONE PUBBLICA DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA*

Giuseppe D'Angelo**

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- Lo spazio pubblico in senso funzionale e le nuove istanze di tutela religiosamente motivate; 3.- La regressione del fine di religione e di culto; 4.- Libertà individuale vs. libertà collettiva; 5.- La collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese.

1.- Introduzione

Sottraggo solo pochi attimi per ringraziare sentitamente il comitato scientifico e gli organizzatori di questa iniziativa. Ringrazio soprattutto il collega e amico Alberto Fabbri per la gentilezza di un invito e di un'accoglienza che mi onorano.

Vengo quindi al tema della mia relazione.

Molto si è discusso e tuttora si discute delle nuove dimensioni sociali e pubbliche della libertà religiosa ovvero, in altri termini, del ruolo pubblico delle religioni¹. Queste formule non sono in tutto sovrapponibili tra loro. Allo stesso modo esistono più versioni del concetto di spazio pubblico.

Non mi è possibile e risulterebbe fuorviante rispetto alle finalità del mio contributo soffermarmi dettagliatamente su queste differenze. Né indugiare sul dibattito, ricco e articolato, che si è sviluppato sull'argomento².

Mi propongo infatti, più semplicemente, di evidenziare talune criticità implicate da un particolare modo di intendere queste (suppostamente nuove) dimensioni della libertà religiosa, in relazione alla figura per così dire tipica di spazio pubblico destinato al suo esercizio, l'edificio/luogo di culto.

A tal fine, metterò in relazione due diversi modi di intendere lo spazio pubblico ovverosia, rispettivamente, quale luogo, in senso fisico, direttamente funzionale al soddisfacimento, in forma individuale o associata, dei bisogni della persona e quale ambito ideale entro il quale maturano e vengono assunte le decisioni che attengono all'interesse della collettività e ove si radicano e si esercitano i relativi poteri.

* Versione ridotta e corredata da minimi riferimenti bibliografici della relazione svolta al Convegno di studi sul tema “*Spazio pubblico per il fenomeno religioso*”, organizzato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università “Carlo Bò” di Urbino e tenutosi a Pesaro, nei giorni 10 e 11 ottobre 2019. Una diversa e più ampia versione è destinata alla pubblicazione degli Atti.

** Associato di Diritto Ecclesiastico e Diritto Canonico, Dipartimento di Scienze Giuridiche (Scuola di Giurisprudenza), Università di Salerno.

¹ Si vedano ad esempio i contributi confluiti nel *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, a cura di R. COPPOLA, C. VENTRELLA, Cacucci editore, Bari, 2012.

² Esso finisce col coinvolgere il significato stesso della locuzione «diritto ecclesiastico»: cfr. AA. VV., *Vivere la transizione. La fine del monopolio delle scienze ecclesiasticistiche e la difficoltà di gestire le nuove dimensioni del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), 7/2017.

In quest'ultima accezione, lo spazio non è più – diversamente dal passato – da considerarsi pubblico per il solo fatto di essere occupato dallo Stato o dalle istituzioni pubbliche o a esse riservato. E infatti è pubblico (ovvero svolge funzioni oggettivamente pubbliche) il soggetto privato che eserciti, in attuazione del principio della sussidiarietà orizzontale, attività di interesse generale così come è pubblico (ovvero contribuisce alla definizione dell'interesse pubblico e all'assunzione delle relative decisioni) il privato che partecipi al confronto democratico e, in certo modo, all'assunzione delle decisioni politiche pur senza essere investito di una esplicita rappresentanza politica.

Queste trasformazioni coinvolgono a pieno titolo il fenomeno religioso.

Anche la religione infatti tende sempre più ad espandersi oltre i confini che gli ordinamenti profani le hanno tradizionalmente assegnato, costringendola nel ristretto alveo della sfera privata. Essa assurge ora a finalità generale (ovvero a carattere qualificativo) di un agire sociale (e pubblico) potenzialmente illimitato e invade pressoché tutti i campi dell'esperienza giuridica, da un lato, reclamando nuovi spazi pubblici di libertà e, dall'altro, assumendo un ruolo sempre più incisivo e condizionante negli ambiti pubblici che si pensava le fossero o comunque dovessero rimanerle estranei, quali tipicamente quelli dell'economia e della politica.

V'è quindi una stretta correlazione tra le due accezioni di spazio pubblico appena ricordate e la riacquisita dimensione pubblica del fenomeno religioso (e della libertà religiosa).

Di seguito proverò a dare conto, attraverso alcune esemplificazioni, del variegato snodarsi di queste relazioni e delle criticità che recano con sé.

In particolare, mi soffermerò su due ipotesi e mi limiterò solo ad accennare, al momento delle conclusioni, ad una terza.

2.- Lo spazio pubblico in senso funzionale e le nuove istanze di tutela religiosamente motivate

Prima di ciò, affaccio una considerazione di ordine più generale.

Essa muove dall'osservazione – ampiamente diffusa in letteratura – secondo cui la disponibilità di questi spazi è fondamentale per un effettivo esercizio della libertà religiosa costituzionalmente riconosciuta a tutti (art. 19 Cost.)³, di modo che nel *favor* ordinamentale che li riguarda si esprime il carattere promozionale della libertà religiosa.

Va però anche detto che la connotazione pubblica di questi spazi convive, ambigualmente, con la sostanziale esclusività della loro destinazione al fenomeno religioso. Ciò sull'implicito presupposto per cui a venirne beneficiate sono attività ben definite, ritenute dall'ordinamento indiscutibilmente riconducibili al perseguimento di un fine di religione e di culto in capo a chi le svolge. Rileva al riguardo la stessa espressione di edificio/luogo di culto che è normalmente utilizzata a individuare tali spazi. Una espressione che riflette il tradizionale modo di intendere il rapporto tra fine religioso-culturale e attività c.d.

³ Si veda ad esempio P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulla libertà religiosa*, a cura di V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, Giappichelli, Torino, 2010, p. 210 ss. L'osservazione si trova ribadita dalla stessa Corte costituzionale nella più recente sentenza n. 254/2019 ricordata oltre *sub* nota 18.

sintomatiche ovverosia i confini, normativamente stabiliti, tra attività religioso-culturali e attività c.d. diverse.

Sappiamo tuttavia che, nel nuovo contesto multireligioso e multiculturale questi confini sono sempre più mobili⁴, sicché il fondamento di quella speciale tutela giuridica tende oggi a essere più fluido e incerto.

In effetti, gli spazi dedicati al culto tendono sempre più a svelare la loro plurima valenza funzionale⁵, proponendosi quali luoghi identitari e «di aggregazione culturale»⁶ o ancora quali elementi che concorrono a marcare culturalmente il territorio⁷. Ciò però finisce con l'ampliare il terreno dello scontro (già in certo modo fisiologico) tra le rivendicazioni di nuovi spazi pubblici per la libertà religiosa e i diritti e gli interessi, anche di rilievo costituzionale, contrapposti.

Credo che larga parte delle difficoltà legate alla rivendicazione di nuovi spazi fisici per l'esercizio del culto trovi facile sponda in tale circostanza. Costituendo buon pretesto per coltivare un atteggiamento di sostanziale chiusura nei confronti delle minoranze religiose o, per meglio dire, nei confronti di forme di manifestazione della religiosità in certo modo nuove per il nostro contesto socio-culturale. È di tal segno, in particolare, la ben nota attrazione del tema dei luoghi di culto nell'alveo delle esigenze securitarie e urbanistiche⁸. e il suo ispirare interventi legislativi limitativi, soprattutto a livello regionale, meritoriamente ostacolati dal giudice delle leggi⁹.

⁴ Cfr., con particolare riferimento alla «via bilaterale» della fissazione dei «confini tra materia spirituale (attività di religione e di culto) e materia secolare (attività diverse)», A. G. CHIZZONITI, *La bilateralità alla prova. Enti, organizzazioni religiose e rapporti economici con lo Stato*, in *Le proiezioni civili delle religioni. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

⁵ P. CAVANA, *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 20/2019.

⁶ A. FUCCILLO, *Diritto religioni culture*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 170.

⁷ Cfr. G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), novembre 2010, p. 17 *sub* nota 30.

⁸ Cfr., in termini generali, i contributi confluiti nel volume *Libertà di espressione e libertà religiosa in tempi di crisi economica e di rischi per la sicurezza*, a cura di F. DAL CANTO, P. CONSORTI, S. PANIZZA. Più nello specifico del tema oggetto di questo contributo, a titolo meramente esemplificativo, si ricordano R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, (www.statoechiese.it), marzo 2010; N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, (www.statoechiese.it), 25/2017.

⁹ L'immediato riferimento corre – di là da alcune incertezze argomentative – alle ben note pronunce con le quali, riprendendo un filone di intervento già sperimentato intorno alla metà degli anni novanta (sentenza n. 195 del 1993) e nei primi anni del 2000 (sentenza n. 346 del 2002), il giudice delle leggi è intervenuto nuovamente, a più riprese, a riconoscere l'illegittimità di larga parte delle leggi regionali c.d. antimoschee. È recentissima, in particolare, la sentenza n. 254 del 2019, con la quale la Corte costituzionale ha sancito l'illegittimità di alcune disposizioni (riguardanti in particolare lo strumento di individuazione delle aree destinate ai luoghi di culto di nuovo insediamento denominato "Piano per le attrezzature religiose") contenute nella legge regionale della Regione Lombardia n. 12 del 2005, come modificata nel 2015, a sua volta già colpita da una prima dichiarazione di illegittimità costituzionale (con la sentenza n. 63 del 2016, a cui ha poi fatto seguito la sentenza n. 62 del 2017 in materia di obbligo di utilizzo della lingua italiana sancito dall'art. 2 della legge regionale del Veneto n. 12 del 2016). I tempi di pubblicazione di questo contributo non consentono un'analisi dettagliata della sentenza n. 254/2019. Già ad una prima, sommaria, lettura balza però immediatamente all'occhio la circostanza per cui, nell'occasione, la Corte sembra aver voluto assegnare alla propria decisione un valore in certo modo riepilogativo e affermativo dei propri precedenti arresti in tema di libertà religiosa, riguardandolo la questione al proprio esame in un'ottica più ampia di quella che attiene al riparto delle competenze legislative delineato dall'art. 117 Cost. Ne deriva in

In questo contesto – caratterizzato da non casuale protagonismo della giurisprudenza amministrativa – a restare tuttora irrisolto è il nodo essenziale costituito dall'effettivo valore da riconoscersi alla libertà religiosa a fronte dell'arricchimento di contenuti e significato che legittimamente la caratterizza.

Si può infatti dire che al disvelamento, nei fatti e nella percezione degli studiosi delle relazioni fra diritto e religione, del potenziale identitario e costruttivo della libertà religiosa fa da contrappeso una ridotta sensibilità istituzionale che determina un arretramento in termini di qualità ed efficacia degli strumenti giuridici dedicati al soddisfacimento delle relative istanze di tutela. In particolare, trattandosi sempre più di porre a confronto la libertà religiosa con diritti e libertà costituzionali altrettanto meritevoli di tutela il ricorso al paradigma della specialità disciplinare risulta nei fatti meno proponibile che in passato.

Non è casuale che Autori particolarmente sensibili all'impatto delle mutazioni di contesto abbiano segnalato già per tempo un significativo – per quanto ambiguo – processo di regressione del fine di religione e di culto¹⁰.

3.- La regressione del fine di religione e di culto

Sintomatica di questa sorta di degradazione della libertà religiosa, frutto indesiderato e in certo modo paradossale della sua capacità espansiva, è la netta chiusura opposta nei confronti delle attività di culto quanto all'accesso alle agevolazioni urbanistiche originariamente previste dalla legge n. 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale e ora riprodotte ed estese quanto ai soggetti destinatari dall'art. 71 del D. Lgs. n. 117/2017, Codice del Terzo settore.

Mi riferisco alla nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 3743 del 15 aprile 2019, con cui è stato reso il parere richiesto dalla Direzione generale Cura della persona, salute e welfare della Regione Emilia Romagna. Quest'ultima, attesa la necessità di impedire «un utilizzo del tutto strumentale ed opportunistico della normativa di estremo favore di cui all'art. 71» del Codice, aveva rappresentato alcuni dubbi circa l'applicabilità della norma richiamata alle associazioni di promozione sociale che, pur non prevedendolo espressamente nell'atto costitutivo o nello statuto, svolgono attività di culto in sedi e locali per cui è applicata l'agevolazione seppur non in modo prevalente e semplicemente promiscuo rispetto alle attività di promozione sociale strettamente intese.

La richiesta di parere si articola in più quesiti, distinti ma interconnessi. In questa sede possiamo limitarci a focalizzare l'attenzione sul quesito principale, relativo all'applicabilità della disposizione di favore contestata.

Al riguardo giova anzitutto richiamarne il tenore testuale: «*[L]e sedi degli enti del Terzo settore e i locali in cui si svolgono le relative attività istituzionali*» – così, in

particolare la conclusione – che ben si colloca nell'alveo tracciato da questo contributo – per cui i limiti opposti al diritto di libertà religiosa sono costituzionalmente legittimi solo se supportati da un rigoroso giudizio di bilanciamento tra gli interessi in gioco, palesandosi altrimenti come «ingiustificata e irragionevole».

¹⁰ M. C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra Welfare state e Welfare Community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2010.

particolare, il primo comma – *«purché non di tipo produttivo, sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministero dei lavori pubblici 2 aprile 1968 n. 1444 e simili, indipendentemente dalla destinazione urbanistica»*.

Rispetto al precedente costituito dall'art. 32, comma 4, della legge n. 383/2000¹¹, la norma del Codice per un verso amplia la platea dei possibili beneficiari, estendendola agli Enti del terzo settore (ETS) e per l'altro restringe l'ambito oggettivo del beneficio, dal momento che esclude dallo stesso le attività non istituzionali, che invece la disposizione della legge n. 383/2000, più generica e onnicomprensiva, poteva indurre a ritenere incluse. Ebbene, ad avviso del Ministero, il riferimento testuale alle attività istituzionali comporta che a fruire del beneficio possano essere le sole attività previste dallo statuto come oggetto principale del rapporto sociale, attraverso le quali ciascun ente persegue le finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale che lo caratterizzano come Ente del Terzo settore. Andrebbero quindi escluse le altre attività svolte dall'ente e in particolare di quelle di cui al successivo art. 6.

Proprio il sostanziale riferimento alle sole attività elencate nell'art. 5 comporta l'esclusione dal beneficio le attività di religione o di culto strettamente intese, che appunto non compaiono in quell'elencazione, con la conseguenza per cui anche laddove per avventura le attività di culto si appalesino nei fatti come attività (non solo connesse ma altresì) strumentali rispetto a quelle di interesse generale e si svolgano in un locale (fosse anche la sede di un'associazione di promozione sociale) adibito in maniera sistematica e organizzata allo svolgimento di celebrazioni religiose o altre attività di culto, «sarà necessario (...) che ciò avvenga in assenza di deroghe rispetto alla normativa urbanistica in tema di destinazione d'uso»¹².

Una preclusione così netta non sembra del tutto giustificabile.

In particolare mi chiedo se sia davvero sensato escludere dall'accesso al beneficio le attività di cui all'art. 6 – che il Ministero ritiene così drasticamente escluse dall'agevolazione – atteso che esse, nei fatti, ben possono risultare avvinte alle attività istituzionali da un nesso di strumentalità che le rende funzionali ad uno svolgimento effettivo e più produttivo di queste ultime. Agevolare le attività di culto dell'Ets – attraverso un beneficio che, considerazione non secondaria, non è di natura strettamente finanziaria o fiscale – equivale ad agevolare l'esercizio delle stesse attività di interesse generale. È un'osservazione che trova significativo riscontro proprio nello specifico delle attività di culto, laddove si consideri che lo svolgimento di queste attività può rilevare sul piano delle ragioni più profonde dell'impegno economico-sociale dell'ente, tanto da

¹¹ Secondo cui «[l]a sede delle associazioni di promozione sociale ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee previste dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968, indipendentemente dalla destinazione urbanistica.».

¹² Si cita *Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6176/2018*. Si noti che il Ministero assegna particolare rilievo alla natura permanente dell'attività culturale esclusa dal beneficio e ne puntualizza le caratteristiche, in ciò richiamando gli arresti giurisprudenziali consolidati. Conferma quindi che l'esclusione dalle agevolazioni urbanistiche previste dal Codice non si applica alle attività di culto occasionali ma scatta solo allorché l'attività culturale è permanente. Le puntualizzazioni del Ministero non sono di poco momento: «sembrerebbero rientrare tra le attività di culto, ad esempio, le celebrazioni ricorrenti e sistematiche, quotidiane o in giorni fissi e orari predefiniti di funzioni religiose e a carattere confessionale».

costituire, nei fatti, elemento qualificante delle attività istituzionali di cui all'art. 5 del Codice.

D'altra parte, anche a non voler indugiare sul rapporto che intercorre tra le attività di interesse generale (art. 5) e le attività diverse (art. 6), il beneficio urbanistico è testualmente riferito non già alle sole attività di interesse generale ma, per l'appunto, alle attività istituzionali. Il che sembra autorizzare la conclusione per cui il novero delle attività per le quali il beneficio è concesso non coincide necessariamente con il più stretto concetto di attività di interesse generale ma ha riguardo, più ampiamente, alle attività statutarie.

Peraltro, è il caso di precisare che le ragioni di perplessità che accompagnano il parere del Ministero non attengono alla mancata inclusione delle attività di culto nel novero delle attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice. Ritengo anzi che tale omissione risponda a una precisa e apprezzabile scelta del legislatore e vada rapportata alla specificità della *ratio* promozionale del Codice. D'altra parte, che le attività di religione e di culto non costituiscano attività di interesse generale per la legislazione che si è fatta carico di attuare – prima ancora della sua formalizzazione costituzionale – l'impegno di cui all'art. 118 comma 4, Cost. è un dato di fatto risalente e comunque non nuovo¹³.

Tuttavia, v'è da ribadire nel contempo che le medesime ragioni di selezione/qualificazione sottese alla scelta di non considerare di per sé le attività di culto come attività di interesse generale consigliano forse un approccio più accorto ed elastico nel momento in cui si tratta di valutarne l'apporto strumentale che esse possono assicurare al conseguimento degli obiettivi di tutela cui risponde la disciplina del Terzo settore.

4.- Libertà individuale vs. libertà collettiva

Facciamo un passo ulteriore e vediamo cosa accade allorché all'ampliarsi e al diversificarsi delle esigenze religiose della popolazione si accompagna il riconoscimento in capo a soggetti privati a connotazione religiosa di poteri pubblicistici. Si noti da subito che non si tratta di casi classici in cui l'arretramento dei poteri pubblici a vantaggio di quelli privati si collega all'attuazione del principio della bilateralità pattizia *ex* artt. 7, c. 2 e 8, c. 3, Cost. Si tratta diversamente del normale ricorso a modelli convenzionali di relazione pubblico-privato, per i quali non si pone un problema di specialità di disciplina.

Queste ipotesi sono però non agevoli da decifrare.

È particolarmente interessante la vicenda giunta al vaglio del TAR Lombardia – sezione staccata di Brescia – in tema di gestione dei servizi cimiteriali relativi a reparto speciale per la sepoltura dei defunti di religione islamica, decisa dagli stessi giudici bresciani con sentenza n. 383 del 20 aprile 2019.

In estrema sintesi, accade che un comune lombardo stipuli con un centro culturale islamico ONLUS una convenzione, in ragione della quale tale organizzazione viene designata come assegnataria di un'area, concessa in diritto di superficie, sulla quale essa stessa si assume l'onere di provvedere, a sua cura e spese, alla realizzazione del reparto

¹³ Già da allora si è in effetti segnalata la tendenza alla regressione del fine di religione e di culto: M. C. FOLLIERO, *Enti religiosi* cit.

cimiteriale riservato e separato. Secondo la convenzione stessa il centro culturale islamico si impegnava «ad accogliere nel proprio cimitero tutti i defunti di quella religione che lo desiderano, senza distinzione di sesso, censo, etnia o tradizione».

All'epoca della sottoscrizione della convenzione tanto bastava ma con il trascorrere del tempo le esigenze di utilizzo del reparto sono evidentemente risultate superiori rispetto allo spazio disponibile. Di qui l'inclusione nel reparto speciale islamico di un'ulteriore area di 912 mq.

Senonché, con l'occasione di tale ampliamento, il Comune pensa bene di modificare il testo della convenzione in corso e di prevedere (quale sorta di corrispettivo per l'assunzione questa volta in proprio della gestione del reparto speciale costruito con i fondi dell'associazione privata) che nel reparto speciale islamico siano accolti «tutti i defunti di quella religione per i quali ne venga fatta richiesta e di cui venga attestata preventivamente la professione della fede islamica da parte del Centro Culturale Islamico (...) senza distinzione di sesso, censo, etnia o tradizione, o appartenenza associativa».

In buona sostanza, quindi, con la nuova convenzione stipulata a seguito dell'ampliamento del reparto speciale il Comune acquisisce la diretta gestione del servizio ma l'accesso allo stesso reparto viene subordinato alla previa attestazione della fede islamica del defunto da parte del centro culturale. Di qui il ricorso proposto da varie altre associazioni musulmane volte al riconoscimento della illegittimità della nuova convenzione.

All'esito di un tortuoso iter processuale, i giudici amministrativi accolgono le doglianze dei ricorrenti e riconoscono l'illegittimità della nuova convenzione o più precisamente della deliberazione di giunta comunale avente ad oggetto la modifica e l'integrazione della convenzione originaria. Sul piano sostanziale, risulta decisiva e a mio parere del tutto condivisibile la considerazione – fatta propria dai giudici amministrativi – secondo cui la modifica dei criteri di accesso al reparto speciale è «in contrasto con i principi costituzionali che garantiscono la libertà religiosa, attribuendo il potere di condizionare la sepoltura secondo il credo religioso a un'associazione privata cui è stato demandato un accertamento di effettiva pratica della fede, che non trova fondamento né nella legislazione, né tantomeno nei principi costituzionali».

Ad attirare l'attenzione è però un ulteriore aspetto della vicenda e, correlativamente, della decisione del TAR bresciano. Va infatti segnalato come già in sede cautelare i giudici amministrativi avessero evidenziato il profilo di illegittimità della nuova convenzione. E di conseguenza avessero adottato un'ordinanza propulsiva con la quale il comune era stato chiamato a modificare la nuova clausola convenzionale in maniera rispettosa dei principi costituzionali coinvolti. I giudici amministrativi avevano cioè ordinato al comune «di provvedere a riesaminare la previsione regolamentare contestata, e a rielaborare il testo oggetto di causa, coniugando i principi di libertà religiosa con le indefettibili necessità organizzative, anche mediante accoglimento dei suggerimenti costruttivi dei soggetti interessati (Associazioni islamiche del territorio) e fermi restando i contraenti del rapporto convenzionale».

Ed in effetti il comune, apparentemente accogliendo le sollecitazioni del Tribunale, aveva provveduto a redigere un nuovo testo della clausola, rispettoso delle indicazioni dello stesso Tribunale. Ciò però aveva fatto non già – come implicitamente richiesto dal

Tribunale –deliberando ex novo sulla stipula della convenzione ma diversamente proponendo al centro islamico una sua ulteriore modifica. Con ciò lasciando pienamente in vigore la convenzione, già stipulata e quindi in essere.

In buona sostanza, il comune aveva deliberato una proposta di modifica, in ragione della quale si prevedeva che la fede religiosa del defunto fosse attestata dalla famiglia dello stesso, prevedendo però che l'efficacia di tale modifica fosse condizionata all'accettazione del centro islamico convenzionato.

In tal modo, l'eventuale mancata approvazione da parte del centro islamico – puntualmente verificatasi – avrebbe finito col comportare il permanere dell'efficacia della nuova convenzione nel testo originario.

Il TAR non può che stigmatizzare la linea seguita dal Comune e riconoscere l'illegittimità della delibera di modifica della convenzione. Secondo i giudici bresciani infatti il Comune avrebbe dovuto provvedere a una riedizione del potere di assegnazione posto a base della stipula dell'atto convenzionale, atteso che la mera proposta di modifica avrebbe sortito l'effetto – poi verificatosi – di lasciare nella disponibilità della parte privata l'effettivo prodursi della modifica.

In effetti, la scelta del comune può apparire in linea con la natura privatistica dell'atto convenzionale ovvero con i principi civilistici che regolano il relativo rapporto contrattuale e tuttavia il Tribunale rileva come proprio per tale ragione essa risulti del tutto inutile al fine di superare l'illegittimità del potere pubblico operata dal comune. In questo senso, va riconosciuto che la natura privatistica del rapporto instauratosi con il centro islamico nulla toglie alla natura pubblica della decisione che vi è sottesa e alla quale va ricondotto l'esito discriminatorio ritenuto in contrasto con i principi costituzionali e legislativi implicati.

In questo caso, quindi, la sostanza dell'interesse pubblico alla salvaguardia della libertà religiosa, senza discriminazioni, è riuscita correttamente a prevalere sulla forma privatistica del rapporto instauratosi tra il Comune e l'associazione privata ma la vicenda resta significativa delle possibili distorsioni che possono prodursi a seguito di una acritica trasposizione dell'agire privato (e privato-religioso) sul piano pubblicistico.

5.- La collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese

I pochi esempi sui quali ci siamo soffermati sono sintomatici di una tensione che promette di caratterizzare per lungo tempo la dinamica delle relazioni tra ordinamento giuridico e interessi religiosi.

I segnali che ne derivano sono ambigui e difficilmente riconducibili a una lettura univoca. Possiamo dire in buona sostanza che, per un verso, la progressiva estensione, quantitativa e qualitativa, delle esigenze di riconoscimento connesse alla libertà religiosa porta quest'ultima a confrontarsi, ora più di prima, con diritti e interessi, anche di rilievo costituzionale, a essa contrastanti e talora ritenuti rispetto a essa prevalenti. Va però anche riconosciuto, a testimoniare l'ambiguità del fenomeno, come – almeno in taluni casi – proprio il contemporaneo insistere, sul medesimo ambito di tutela giuridica, di esigenze non direttamente riconducibili alla libertà religiosa funga da elemento potenzialmente in grado di assicurare – per così dire dall'esterno – eguaglianza e parità di trattamento sia tra

le varie forme di manifestazione della fenomenologia religiosa che tra queste e le forme di impegno economico-sociale non religiosamente connotate (e qui il pensiero non può che andare alle incerte relazioni che si instaurano tra libertà religiosa e regole eurounitarie in tema di concorrenza e libero mercato¹⁴).

Per altro verso, tanto la valenza identitaria di questi spazi pubblici che, attraverso di essi, l'ingresso delle religioni nella sfera del pubblico in senso oggettivo sembra confermare l'attuale massimizzazione della tensione interna alla libertà religiosa, con esiti che vanno a tutto vantaggio della sua dimensione collettiva, tornata così a essere prevalente o comunque condizionante rispetto a quella individuale. Nel contempo, le esigenze di conformazione che, nei fatti, si accompagnano al principio di sussidiarietà e ai suoi congegni applicativi pongono gli stessi soggetti religiosi collettivi al cospetto di nuovi rischi in termini di perdita di autonomia e di identità¹⁵.

Occorre però segnalare un ulteriore aspetto, sul quale non è stato possibile soffermarsi più diffusamente in questa sede. Alludo al progressivo riavvicinamento – attraverso il canone della collaborazione per la promozione dell'uomo e il bene del Paese – degli ordini distinti dello Stato e della Chiesa, con conseguenze di non poco momento su forme e contenuti dell'attività politica di rilevazione e soddisfacimento degli interessi della collettività.

Il tema è di estrema delicatezza e non può certo essere liquidato ipotizzando un improponibile divieto di ingerenza sic et simpliciter in capo alle istituzioni religiose. Peraltro, le dinamiche che vi sono sottese sono strettamente connesse alle trasformazioni del paradigma della democrazia liberale e ne riproducono ambiguità e contraddizioni¹⁶.

Sotto questo profilo, occorre riconoscere che l'irruzione delle religioni nella sfera pubblica costituisce un dato di fatto che è difficile disconoscere.

Ciò però non esclude che questa dimensione pubblica e gli stessi esiti del principio della collaborazione vadano ricondotti nell'alveo della legalità costituzionale. Impedendo – come invece talora accade – che il ruolo di «collante identitario» e «network di orientamenti etici e su temi sensibili» di cui Chiesa cattolica e confessioni c.d. intesizzate sono investite consenta loro di «interferire continuamente e apparentemente senza contraddittorio da parte dello Stato, con la libertà di scelta dei singoli, con i loro diritti fondamentali civili e politici e quindi, con le decisioni e le norme costituzionali e ordinarie che lo Stato pone a loro tutela ed è tenuto a fare rispettare e rispettare, per primo»¹⁷.

¹⁴ Sul punto mi permetto di rinviare a G. D'ANGELO, *L'attività economico-sociale a vocazione religiosa e le regole della concorrenza e del libero mercato nell'approccio degli organi di giustizia dell'Unione europea tra (apparente) rigore interpretativo e questioni (lasciate) aperte. Brevi spunti di riflessione*, in *Religioni, diritto e regole dell'economia*, a cura di G. DAMMACCO, C. VENTRELLA, Cacucci editore, Bari, 2018, pp. 219 ss.

¹⁵ G. D'ANGELO, *Prospettive evolutive del diritto ecclesiastico e dinamica della legalità costituzionale tra questioni di principio e riforme "di settore"*, in *Diritto e religioni*, 2/2018, pp. 50 ss.

¹⁶ A. VITALE, *Costituzione e ordinamenti confessionali. La relazione verticale*, in M. C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi. Principi non scritti. Principi scritti. Regole. Quaderno 2. I principi scritti*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 89.

¹⁷ Rischio puntualmente segnalato da M. C. FOLLIERO, *Diritto* cit., p. 174.

Abstracts

Il contributo si sofferma su alcune questioni correlate al rapporto tra il tema degli edifici e dei luoghi deputati all'esercizio del culto e le nuove dimensioni sociali e giuridiche del fenomeno religioso. In particolare, l'A. propone alcuni esempi utili a dimostrare che il carattere ambiguo e ondivago di queste nuove dimensioni della libertà religiosa e la necessità di reimpostare, su nuove basi, il quadro dei principi e delle regole in materia di relazioni fra diritto e religione.

The contribution focuses on some issues related to the relationship between the issue of buildings and places dedicated to the exercise of worship and the new social and legal dimensions of the religious phenomenon. In particular, the author proposes some examples useful to underline the ambiguous and vague character of these new dimensions of religious freedom and the need to reset, on new bases, the framework of legal principles and rules on the relationship between law and religion.