

## IL REGIONALISMO DIFFERENZIATO DAL PUNTO DI VISTA DELL'ECCLESIASTICISTA. BREVI NOTE PROBLEMATICHE\*

Giuseppe D'Angelo\*\*

SOMMARIO: 1.- Introduzione; 2.- Regionalismo differenziato e intese *ex art.* 8, comma 3, Cost.; 3.- Differenziazione regionale e libertà religiosa; 4.- Differenziazione regionale e principio supremo di laicità; 5.- Un quesito per continuare.

### 1.- Introduzione

Sono grato al comitato scientifico e in particolare al Prof. Lamberti per un invito che costituisce una significativa occasione di confronto, dal momento che mi consente di contribuire al dibattito su un tema di grande attualità, non solo scientifica, riguardandolo da un punto di vista particolare e forse per taluni del tutto inaspettato: il punto di vista dell'ecclesiasticista ovvero, in sintesi, del cultore della regolamentazione giuridica del fenomeno religioso.

Credo che si tratti di una angolatura che ben si colloca in questa particolare sessione di lavoro dedicata appunto al regionalismo differenziato e soprattutto si riporta utilmente al più generale tema di questo Convegno. Ciò per due ragioni, o meglio per una ragione che si scompone in due, giacché il diritto ecclesiastico repubblicano ha due riferimenti ineludibili: il principio supremo di laicità dello Stato e direi della Repubblica che, come ci insegna la Corte Costituzionale attiene nel profondo alla nostra forma di stato democratica liberale<sup>1</sup>, e la libertà religiosa, che a sua volta è qualcosa di più di un diritto ma è sicuramente fondamentale<sup>2</sup>.

Tanto premesso, per quanto di necessità schematicamente e per sommi capi, intendo soffermare l'attenzione su tre aspetti particolari, distinti ma strettamente interconnessi.

In primo luogo, mi soffermerò sul valore paradigmatico che nel contesto del dibattito sul regionalismo differenziato può essere assegnato al principio della bilateralità necessaria, a

---

\* Versione ridotta e corredata da minimi riferimenti bibliografici dell'intervento programmato svolto al Convegno internazionale di studi "*Democrazia e diritti fondamentali*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Salerno, Campus di Fisciano, e il Comune di Cava dei Tirreni nei giorni 5-7 dicembre 2019. Una diversa e più ampia versione del contributo è destinata alla pubblicazione degli Atti.

Il contributo è aggiornato alla data di svolgimento del Convegno nel corso del quale è stato sinteticamente presentato. Esso viene inviato per la pubblicazione su questa Rivista in concomitanza con l'emergenza sanitaria originata dal coronavirus Covid-19 e quindi con la consapevolezza che ciò che sta accadendo influenzerà pesantemente (ma non è certo questo il problema di maggiore importanza!) il dibattito su questi temi. Non sfugge quindi che gli accadimenti in corso porranno (o meglio, stanno già ponendo, inevitabilmente) all'attenzione della politica e delle istituzioni un ordine di priorità che lascerà inevitabilmente ancor più sullo sfondo questioni che ad oggi ci appaiono e nel testo vengono trattate come essenziali. Questioni che però – questo l'auspicio – non tarderanno comunque a ripresentarsi come meritevoli d'attenzione.

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

<sup>1</sup> L'ovvio riferimento è alla ben nota Corte cost., sent. n. 203/1989.

<sup>2</sup> M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Torri del vento, Palermo, 2012.

quel principio cioè che soprassiede ai rapporti tra Stato e confessioni religiose, ivi compresa la Chiesa Cattolica, e che viene dedotto in via interpretativa dagli articoli 7, comma 2, e 8, comma 3, della Costituzione<sup>3</sup>. In effetti, la vicenda dell'attuazione dell'art. 8, comma 3, Cost. sembra in grado di restituire al dibattito in tema di regionalismo differenziato evidenze problematiche che vanno ben oltre il più immediato e semplice riferimento all'assonanza procedurale che accomuna questa disposizione e l'art. 116, comma 3, della Costituzione.

Anche al fine di sostanziare questa prima osservazione, proseguirò richiamando le relazioni tra autonomia regionale e diritto ecclesiastico e più in particolare gli ambigui riflessi che l'esercizio dei poteri autonomistici vanno determinando sulla libertà religiosa. Infine, chiamando nuovamente in causa il valore emblematico della vicenda attuativa dell'art. 8, comma 3, Cost., proporrò alcune considerazioni sul ruolo ricompositivo e di salvaguardia dell'unità della Repubblica di cui a mio modo di vedere va investito il principio supremo di laicità.

## **2.- Regionalismo differenziato e intese ex art. 8, comma 3, Cost.**

Vengo quindi al primo punto, relativo al valore emblematico che nel contesto del dibattito relativo all'art. 116, comma 3, Cost. è assegnato al principio della bilateralità necessaria. Cominciando con l'osservare che in realtà l'attenzione degli studiosi è rivolta in modo particolare allo strumento che è destinato più specificamente a disciplinare i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla Cattolica: quello, appunto, delle intese di cui all'art. 8, comma 3, Cost<sup>4</sup>.

In effetti, la dottrina costituzionalistica non manca di sottolineare una certa assonanza tra le due disposizioni, dal momento che in entrambe si fa riferimento ad una intesa che lo Stato sottoscrive, rispettivamente, con la regione che chiede il riconoscimento di una quota differenziata di autonomia o con una confessione religiosa diversa dalla cattolica e ad una legge che il Parlamento approva «*sulla base*» dell'intesa stessa.

Tale presupposto argomentativo è ampiamente ripreso dagli stessi pre-accordi intercorsi tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna nel febbraio 2018 ed è alla base dell'idea secondo cui, similmente a quanto accade in riferimento all'intesa che sia intervenuta con una confessione religiosa, a fronte dell'intesa stipulata dallo Stato e dalle Regioni interessate il Parlamento non abbia alcuna possibilità di intervenire sul testo, potendo unicamente approvarlo o non approvarlo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> G. D'ANGELO, *Repubblica e confessioni religiose tra bilateralità necessaria e ruolo pubblico. Contributo alla interpretazione dell'art. 117, comma 2, lett. c) della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2012. Sui malintesi interpretativi che condizionano l'attuazione del principio che si deduce dalla lettura coordinate dagli art. 7, comma 2 e 8, comma 3, Cost., S. DOMIANELLO, *Libertà religiosa tra bilateralità necessaria, diffusa e impropria*, in *Le proiezioni civili delle religioni tra libertà e bilateralità. Modelli di disciplina giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. ss.

<sup>4</sup> Non si tratta, peraltro di una osservazione recentissima. Si veda soprattutto A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n.1/2007, pp. 139 ss., ove l'approfondita analisi del contenuto e delle questioni poste dalla nuova disposizione costituzionale è accompagnata dal ricorrente riferimento all'art. 8, comma 3, Cost. e alle questioni, analoghe e affini, che quest'ultimo ha notoriamente posto alla riflessione ecclesiasticistica.

<sup>5</sup> In quest'ottica, l'intesa stipulata con il Governo andrebbe trasfusa fedelmente in un disegno di legge sul quale il Parlamento, a maggioranza qualificata, sarebbe tenuto a esprimere un assenso, senza possibilità

Al di là di tale conclusione, il parallelo induce più d'uno spunto di riflessione.

Ad esempio, l'interesse mostrato dalla dottrina costituzionalistica nei confronti delle intese ha il merito di riportare all'attenzione del dibattito scientifico un tema che sembrerebbe diversamente ormai da collocare in secondo piano<sup>6</sup>. In più, se tra gli ecclesiasticisti sembra filtrare l'idea per cui la dimensione istituzionale della libertà religiosa stia perdendo peso<sup>7</sup>, il parallelo tra l'art. 8, comma 3, e l'art. 116, comma 3, in qualche modo ci restituisce una realtà differente, quantomeno in termini di interesse scientifico.

Soprattutto, però, trovo che la sottolineatura di questo parallelo procedurale andrebbe spinto oltre, superando i profili strettamente procedurali. Sono infatti gli effetti sistemici e sostanziali dell'attuazione dell'art. 8, comma 3 a restituire interessanti indizi e utili segnali di attenzione a quanti siano a vario titolo coinvolti nei processi di differenziazione regionale.

Si tratta in buona sostanza, di cogliere il monito derivante dalla circostanza per cui il sistema delle intese di diritto ecclesiastico non si è mostrato nei fatti lo strumento di valorizzazione delle differenze che avrebbe dovuto essere ma è divenuto piuttosto uno strumento di consolidamento delle diseguaglianze<sup>8</sup>. Tanto da alimentare rinnovate richieste di un intervento legislativo unilaterale che sia in grado di dotare il diritto di libertà religiosa di una base normativa comune e per tale via di correggere le distorsioni e gli squilibri più pronunciati<sup>9</sup>.

---

alcuna di modificarne il contenuto: cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001 p. 57; più di recente, ad esempio, G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2018, p. 10 ss. Propende invece per una soluzione favorevole al riconoscimento, in capo al Parlamento, di un potere di intervento sostanziale sui contenuti dell'intesa stipulata tra il Governo e la Regione interessata, A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit., p. 164 ss., che giunge a tale conclusione argomentando dal rilievo per cui "l'art. 116, co. 3, Cost. configura un procedimento normativo a struttura complessa, sicché tanto l'intesa quanto la delibera parlamentare sono costitutivi della legge di autonomia negoziata", con la conseguenza per cui "la corrispondenza tra i due atti ha solo un valore interno e non esterno, al più apprezzabile politicamente in termini di coerenza complessiva".

<sup>6</sup> N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 153 ss.; ID., *La lotta per la laicità. Stato e Chiesa nell'età dei diritti*, Cacucci editore, Bari, 2017, p. 59 ss.

<sup>7</sup> Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Cacucci editore, Bari, 2010, p. 8 ss.

<sup>8</sup> Ne consegue che «[l]’architettura odierna delle relazioni ecclesiastiche mostra il livello più elevato presidiato dalla Chiesa cattolica e dalle Confessioni intesizzate. Dei due grandi gradini sottostanti, quello intermedio, resta appannaggio di gruppi riconosciuti come associazioni religiose attraverso la legge "sui culti ammessi" del '29. Infine, vi è una base che le ondate migratorie crescenti hanno reso lata, eterogenea e affollata. Qui si raccolgono le religioni che si autodefiniscono tali all'insaputa dello Stato, e che perciò, al suo interno, devono muoversi con la circospezione, ma anche con la libertà delle associazioni non riconosciute di diritto comune. Né più né meno come i partiti e i sindacati. I criteri che assegnano ai gruppi religiosi l'una o l'altra posizione del sistema e ne controllano i meccanismi di scorrimento interno, sono opinabili e evanescenti, a cominciare da quelli che fanno leva sulla nozione e qualifica di "confessione religiosa" (...) Insomma, non si esce dalla logica che le relazioni con i gruppi religiosi per essere in linea con la laicità dello Stato debbano essere incanalate nel *format* della negoziazione con le Confessioni religiose»: così, esemplificativamente, M. C. FOLLIERO, *Diritto* cit., p. 153-154.

<sup>9</sup> Si veda in particolare la più recente proposta di una legge recante «[n]orme in materia di libertà di coscienza e di religione» frutto del gruppo di studio e lavoro ASTRID coordinato da R. ZACCARIA. Ad essa è dedicato il volume *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA, Il Mulino, Bologna, 2019.

### 3.- Differenziazione regionale e libertà religiosa

Passiamo al secondo punto e cioè, in buona sostanza, alle tendenze del c.d. diritto ecclesiastico regionale<sup>10</sup>. Fermo restando che l'autonomia regionale ha occasione di svolgersi anche in termini di relazioni istituzionali con i gruppi e le confessioni religiose, in questa occasione non possiamo che limitarci alle conseguenze che il regionalismo differenziato può produrre sul livello di tutela del diritto di libertà religiosa.

Peraltro, allo stato attuale, sembra più opportuno parlare, in senso più generale, dell'impatto che sulla libertà religiosa deriva da ogni differenziazione regionale. Va infatti riconosciuto che la differenziazione non chiama in causa necessariamente l'art. 116, comma 3, Cost. ma è esito fisiologico dell'autonomia costituzionalmente garantita a tutte le regioni. In altri termini, la differenziazione regionale è un fatto che deriva automaticamente dall'esercizio di poteri autonomistici. Quindi attiene ancor prima che all'art. 116, al principio stesso di autonomia.

I segnali che ci provengono a tale proposito non paiono essere particolarmente confortanti, tanto da indurre significativamente taluni autori a discorrere di un fenomeno di territorializzazione dei diritti di libertà religiosa<sup>11</sup>. Basti considerare in particolare l'uso discutibile delle potestà legislative regionali in tema di edilizia di culto che tanto ha impegnato la Corte costituzionale<sup>12</sup> o al protagonismo di alcuni sindaci e, più di recente, giunte regionali in tema di divieto di porto del velo<sup>13</sup>.

Con questi presupposti, non mi sentirei di escludere con certezza che al di là delle intenzioni dichiarate l'attuazione pratica dell'autonomia differenziata possa riverberarsi negativamente sulle quote di libertà religiosa da riconoscere, così come vorrebbe l'art. 19 Cost., a «tutti», e quindi ledere il principio di uguaglianza, sia delle confessioni religiose che, ancor prima, dei singoli.

---

<sup>10</sup> G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico regionale* (voce), in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. V, Utet, Torino, 1990.

<sup>11</sup> Cfr. G. CIMBALO, *Il diritto ecclesiastico oggi: la territorializzazione dei diritti di libertà religiosa in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2010.

<sup>12</sup> Il riferimento è 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).

<sup>13</sup> Sulle prime ordinanze sindacali c.d. antivelo mi permetto di rinviare a G. 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 *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 353-375; 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, pp. 711 ss.. Quanto agli ulteriori sviluppi, ci si limita a richiamare G. CAVAGGION, *Gli enti locali e le limitazioni del diritto alla libertà religiosa: il divieto di indossare il velo integrale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 28/2016; N. MARCHEI, *L'obbligo di «riconoscibilità» nella delibera della Regione Lombardia sull'accesso ai luoghi pubblici e le (asserite) esigenze di sicurezza pubblica*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 3/2017, pp. 829 ss.

#### **4.- Differenziazione regionale e laicità**

È il caso, conclusivamente, di tornare al valore emblematico delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica. Ciò per ribadire che, a mio modo di vedere, certe distorsioni applicative nel principio di bilateralità costituiscono segnali da non sottovalutare.

Queste distorsioni – così come, da altro versante, le difficoltà in cui versa l'eguale libertà religiosa (anche) quando al cospetto delle amministrazioni regionali e locali – dovrebbero anzi valere come esempio da non imitare nel momento in cui ci si appresta a mettere mano al tema della differenziazione regionale collocandola, com'è giusto che sia, in una visione sistematica e di principio di portata più generale.

In questa dimensione prospettica, vale la pena interrogarsi sul ruolo di conformazione che i presidi costituzionali a tutela dell'unità, per così dire "ecclesiasticistica", della Repubblica sono chiamati a svolgere in relazione alle intese ex art. 116, comma 3, Cost. e alle relative leggi di approvazione.

Alludo non solo alla determinazione «dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.), ai «principi fondamentali» di cui all'art. 117, comma 3 Cost. e soprattutto alla competenza esclusiva statale in materia di «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose» ma, ancor prima, alla lettura coordinata e sistematica delle disposizioni costituzionali che, con espressione suggestiva, sono state indicate come costituenti la «fortezza quadrilatero»<sup>14</sup> eretta dalla Corte costituzionale a protezione della laicità dello Stato (ma si può senz'altro dire della Repubblica).

Mi sembra infatti che tale più ampio riferimento al principio supremo di laicità possa fungere da elemento catalizzatore e criterio interpretativo dei limiti espliciti appena ricordati e possa sostanziare di conseguenza e in senso conforme gli spazi statali di intervento in funzione di ricomposizione unitaria.

In più, la sottolineatura del valore unitario della laicità torna utile a ribadire che il rispetto del principio unitario non può risolversi unicamente nella garanzia dell'essenzialità del livello delle prestazioni né in un approccio meramente economico-efficientistico al tema dell'eguaglianza e dei diritti fondamentali.

#### **5.- Un quesito per continuare**

Tale ultima osservazione mi suggerisce una notazione conclusiva, con cui introdurre un quesito che può a sua volta servire come base di partenza di una nuova discussione.

È innegabile che tra i temi che si agitano sullo sfondo del regionalismo differenziato, un posto di rilievo è assunto dal principio di sussidiarietà orizzontale e dalla trasformazione dei rapporti tra pubblico-privato di cui esso è, ad un tempo, causa ed effetto.

È qui che si gioca il futuro della fundamentalità dei diritti, anche della libertà religiosa. E a quest'ultimo riguardo è il caso di segnalare le criticità che si accompagnano all'attuazione della sussidiarietà allorquando il privato che ambisce ad affiancarsi al pubblico o si

---

<sup>14</sup> M. C. FOLLIERO, *Diritto ecclesiastico* cit., p. 138.

propone come alternativo ad esso sia un privato religioso e quindi un privato a forte connotazione ideologica<sup>15</sup>.

Il punto è importante, dal momento che tra gli attributi non secondari di un diritto che si dica davvero fondamentale v'è da includere la necessaria neutralità degli interventi che l'ordinamento predispone al fine di rimuovere gli ostacoli, di fatto e di diritto, che si frappongono al suo esercizio. L'accesso alle misure di promozione ovvero ai servizi pubblici o sociali che dir si voglia risponde di necessità ai principi di eguaglianza e non discriminazione.

Se così è, mi chiedo allora se non sia fuorviante declinare il principio della Repubblica una e indivisibile unicamente in termini economico-efficientistici e prestazionali ovvero sia con esclusivo riguardo alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. E se sia, diversamente, più coerente prestare attenzione alla qualità delle prestazioni, includendo in tale concetto l'idea di un accesso alle stesse che sia paritario e in condizioni di non discriminazione.

A onor del vero la domanda vuol essere retorica, la risposta auspicabilmente scontata.

## Abstracts

L'intervento affronta alcuni nodi problematici del regionalismo differenziato ponendosi nell'ottica del diritto ecclesiastico. In particolare, dopo aver richiamato il ricorrente rilievo dottrinale che accomuna sotto il profilo procedurale l'art. 116, comma 3, all'art. 8, comma 3, Cost., si propongono alcune riflessioni sul possibile impatto della differenziazione regionale in termini di eguale tutela della libertà religiosa sul territorio nazionale e sul ruolo del principio supremo di laicità.

The contribution deals with the differentiation of the powers of the Italian Regions in the perspective of the ecclesiastical law. Firstly, the author recalls that many scholars think that there is a strong analogy between art. 116, c. 3 (dedicated to the differentiation in the autonomy of the ordinary statute Regions), and art. 8, c. 3 (dedicated to the relationships between the State and the religious denominations different than the Catholic) of the Italian Constitution. Then the author analyzes the impact of regional autonomy on religious freedom and finally he underlines the importance of the supreme principle of "laicità" in order to achieve a good balance between the regional autonomy and the unity of the Republic.

---

<sup>15</sup> Mi permetto di rinviare, più di recente, a G. D'ANGELO, *L'agire economico-sociale degli enti ecclesiastici-religiosi. Diretrici costituzionali e sviluppi normativi*, in *Libertà religiosa e nuovi equilibri nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose*, a cura di P. PALUMBO, cit., part. pp. 236 ss.