

*Estratto*

# ARCHIVIO GIURIDICO

*Filippo Serafini*

*dal 1868*

*Direttori*

GIUSEPPE DALLA TORRE  
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI  
Ord. Università di Bologna

*Comitato Direttivo*

MARIO CARVALE  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA  
Pres. Em.  
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO  
Ord. Università  
di Roma "Tor Vergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI  
Ord. Università di  
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA  
Prof. Em. Università  
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO  
Ord. Università della  
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI  
Ord. Università  
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI  
Prof. Em. Università  
di Firenze

PAOLO MENGOZZI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

ALBERTO ROMANO  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO  
Ord. Università  
di Roma "La Sapienza"



STEM Mucchi Editore

# ARCHIVIO GIURIDICO

*Filippo Serafini*

*dal 1868*

*Direttori*

GIUSEPPE DALLA TORRE  
Prof. Em. "Lumsa" di Roma

GERALDINA BONI  
Ord. Università di Bologna

*Comitato Direttivo*

MARIO CARVALE  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

FRANCESCO P. CASAVOLA  
Pres. Em.  
Corte Costituzionale

FRANCESCO D'AGOSTINO  
Ord. Università  
di Roma "TorVergata"

GIUSEPPE DE VERGOTTINI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

VITTORIO GASPARINI CASARI  
Ord. Università di  
Modena e Reggio Emilia

LUIGI LABRUNA  
Prof. Em. Università  
di Napoli "Federico II"

PASQUALE LILLO  
Ord. Università della  
"Tuscia" di Viterbo

GIOVANNI LUCHETTI  
Ord. Università  
di Bologna

FERRANDO MANTOVANI  
Prof. Em. Università  
di Firenze

PAOLO MENGOZZI  
Prof. Em. Università  
di Bologna

ALBERTO ROMANO  
Prof. Em. Università  
di Roma "La Sapienza"

MASSIMO STIPO  
Ord. Università  
di Roma "La Sapienza"

Volume CCXXXVII  
Fascicolo 3-4 2017



STEM Mucchi Editore

Amministrazione: STEM Mucchi Editore S.r.l.  
Direzione, Redazione: Via della Traspontina, 21 - 00193 Roma  
Autorizzazione: del Tribunale di Modena, n. 328 dell'11-05-1957  
Direttore responsabile: Marco Mucchi

Periodico trimestrale, prezzi abbonamento

Formato cartaceo Italia.....	€ 114,00
Formato cartaceo estero .....	164,00
Formato digitale (con login).....	98,00
Formato digitale (con ip) .....	107,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con login).....	136,00
Formato cartaceo estero + digitale (con login) .....	185,00
Formato cartaceo Italia + digitale (con ip) .....	145,00
Formato cartaceo estero + digitale (con ip).....	194,00
Fascicolo singolo cartaceo* .....	30,00
Fascicolo singolo digitale .....	25,00

Tutti i prezzi si intendono iva e costi di spedizione inclusi. \*Escluse spese di spedizione.

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri dell'annata, compresi quelli già pubblicati. Al fine di assicurare la continuità nell'invio dei fascicoli gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'annata successiva se non annullati (tramite comunicazione scritta a [info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it)) entro il 31 dicembre del corrente anno. I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati entro 10 giorni dal ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo (più spese di spedizione). Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso l'amministrazione della Rivista. Le annate arretrate sono in vendita al prezzo della quota di abbonamento dell'anno in corso. Si accordano speciali agevolazioni per l'acquisto di più annate arretrate, anche non consecutive, della Rivista.

Il cliente ha la facoltà di revocare gli ordini unicamente mediante l'invio di una lettera raccomandata con ricevuta di ritorno alla sede della Casa editrice, o scrivendo a [info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it) entro le successive 48 ore (identificazione del cliente e dell'ordine revocato). Nel caso in cui la merce sia già stata spedita il reso è a carico del cliente e il rimborso avverrà solo a merce ricevuta. Per gli abbonamenti eventuale revoca deve essere comunicata entro e non oltre il 7° giorno successivo alla data di sottoscrizione.

© Stem Mucchi Editore - Società Tipografica Editrice Modenese S.r.l.

La legge 22 aprile 1941 sulla protezione del diritto d'Autore, modificata dalla legge 18 agosto 2000, tutela la proprietà intellettuale e i diritti connessi al suo esercizio. Senza autorizzazione sono vietate la riproduzione e l'archiviazione, anche parziali, e per uso didattico, con qualsiasi mezzo, del contenuto di quest'opera nella forma editoriale con la quale essa è pubblicata. Fotocopie, per uso personale del lettore, possono essere effettuate, nel limite del 15% di ciascun fascicolo del periodico, dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le riproduzioni per uso differente da quello personale potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata dall'editore o dagli aventi diritto.

Stem Mucchi Editore - Via Emilia est, 1741 - 41122 Modena - Tel. 059.37.40.94  
[info@mucchieditore.it](mailto:info@mucchieditore.it) [info@pec.mucchieditore.it](mailto:info@pec.mucchieditore.it)  
[www.mucchieditore.it](http://www.mucchieditore.it)  
[facebook.com/mucchieditore](https://facebook.com/mucchieditore)  
[twitter.com/mucchieditore](https://twitter.com/mucchieditore)  
[instagram.com/mucchi\\_editore](https://instagram.com/mucchi_editore)

Tipografia e impaginazione Mucchi Editore (MO), stampa Legodigit (TN)

### ***Direttori***

Giuseppe Dalla Torre – Prof. Em. “Lumsa” di Roma

Geraldina Boni – Ord. Università di Bologna

### ***Comitato Direttivo***

Mario Caravale – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Francesco P. Casavola – Pres. Em. Corte Costituzionale; Francesco D’Agostino – Ord. Università di Roma “Tor Vergata”; Giuseppe De Vergottini – Prof. Em. Università di Bologna; Vittorio Gasparini Casari – Ord. Università di Modena e Reggio Emilia; Luigi Labruna – Prof. Em. Università di Napoli “Federico II”; Pasquale Lillo – Ord. Università della “Tuscia” di Viterbo; Giovanni Luchetti – Ord. Università di Bologna; Ferrando Mantovani – Prof. Em. Università di Firenze; Paolo Mengozzi – Prof. Em. Università di Bologna; Alberto Romano – Prof. Em. Università di Roma “La Sapienza”; Massimo Stipo – Ord. Università di Roma “La Sapienza”

### ***Comitato Scientifico***

Enrico Al Mureden – Università di Bologna

Salvatore Amato – Università di Catania

Maria Pia Baccari – “Lumsa” di Roma

Christian Baldus – Università di Heidelberg

Michele Belletti – Università di Bologna

Piero Antonio Bonnet – Prof. Em. Università di Teramo

Michele Caianiello – Università di Bologna

Marco Cavina – Università di Bologna

Olivier Echappé – Université de Lyon 3

Luciano Eusebi – Università Cattolica del S. Cuore

Libero Gerosa – Facoltà di Teologia di Lugano

Herbert Kronke – Università di Heidelberg

Francesco Morandi – Università di Sassari

Andrés Ollero – Università “Rey Juan Carlos” di Madrid

Paolo Papanti Pelletier – Università Di Roma “Tor Vergata”

Otto Pfersmann – Université Paris I Panthéon - Sorbonne

Angelo Rinella – “Lumsa” Di Roma

Nicoletta Sarti – Università di Bologna

### ***Redazione***

Dott.ssa Anna Acquaviva

Dott.ssa Daniela Bianchini Jesurum

Dott. Matteo Carnì

Dott. Manuel Ganarin

Prof.ssa Alessia Legnani Annichini

## ***Norme e criteri redazionali***

- Il nome dell'Autore di un'opera o di un articolo citato in nota va riportato in MAIUSCOLETTA, l'iniziale del nome precede il cognome (es.: A. GELLIO).
- Il titolo dell'opera o dell'articolo citato va riportato in *corsivo*; la particella "in" che precede il titolo della Rivista (in *corsivo*) va invece riportato in tondo (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, ...).
- L'indicazione dell'anno di pubblicazione va in tondo.
- L'indicazione del numero o di parti della Rivista va in tondo (es.: *Foro it.*, 2011, I, c. 2962 ss.).
- L'indicazione del numero della o delle pagine citate nella nota deve essere preceduta da "p." (pagina) o "pp." (pagine) o "c." (colonna); mentre, se le pagine proseguono oltre quella citata si fa seguire "ss." (es.: A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, pp. 81-87; A. GELLIO, *La simulazione nel matrimonio*, in *Rivista giuridica*, 2011, I, p. 81 ss.).
- Le particelle "cit." e "loc. cit.", indicative di pagine già citate, vanno in tondo mentre vanno in *corsivo* la particella "*op. cit.*" e le particelle "*ivi*" ed "*ibidem*", indicative di un titolo di volume o Rivista già citato.
- Il luogo di edizione va in tondo.
- L'Editore non va citato per le opere italiane; può essere citato per quelle antiche o straniere.
- Uso delle virgolette: per riportare brani di autori o il testo di disposizioni normative si usano le caporali «...»; per evidenziare con enfasi concetti si usano gli apici doppi "..."; l'uso degli apici singoli '...' è riservato a espressioni particolari, definizioni, locuzioni che siano oggetto del discorso.
- Le parole straniere vanno in *corsivo*.
- Capoversi a rientrare all'inizio di ogni nuovo paragrafo.
- L'indicazione o l'abbreviazione, nel testo, dei termini "vol." (seguito da numero romano) o "tomo" (seguito da numero arabo) è facoltativa. (es. T. TZIS, voce *Potestà dei genitori*, in *Dizionario giuridico*, vol. XIV, p. 113 ss.).
- Il richiamo ad altra nota nello stesso articolo va in tondo (es.: vedi nt. 11).
- Per opere di più autori: AA.VV., oppure, a scelta: iniziali dei Nomi e Cognomi dei curatori separati da lineetta "-", fra parentesi (a cura di) e seguiti dal titolo Es.: T. TZIS - A. GELLIO (a cura di), *Le società*, Roma, 2011.

Alessandro Albisetti

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E DIRITTO ECCLESIASTICO: SVILUPPI RECENTI\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Un futuro incerto. – 3. Per riflettere.

### 1. *Premessa*

Nel concludere un precedente lavoro sulla giurisprudenza costituzionale in materia ecclesiastica negli anni Duemila<sup>1</sup>, avevamo sottolineato come la giurisprudenza innovativa della Consulta in materia di fonti, così come tratteggiata dalle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, costituisca una svolta per così dire ‘epocale’ nel divenire giurisprudenziale della Corte stessa per quel che concerne la materia religiosa, al pari o comunque non meno di quanto in passato fu per le sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971 in tema di ‘principi supremi dell’ordinamento costituzionale’.

A ben vedere, dal 2007 ad oggi la Corte è stata assai reticente, se non in tempi molto recenti, ad esprimersi in materia ecclesiastica<sup>2</sup>, e quale possa essere il suo futuro giurisprudenziale al riguardo sembra del tutto imprevedibile.

---

\* Contributo accettato dai Direttori.

<sup>1</sup> Cfr. A. ALBISETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2014<sup>5</sup>, p. 105 ss.

<sup>2</sup> Un fugace accenno alla materia ecclesiastica lo si può riscontrare nella sentenza del 20/06/2013, n. 146, in G.U. 26/06/2013, ove la Corte dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 53.3 della legge 11 luglio 1980, n. 312 (*Nuovo assetto retributivo-funzionale del personale civile e militare dello Stato*), nella parte in cui prevede un diverso trattamento economico e una diversa progressione economica di carriera degli insegnanti di religione rispetto ai docenti di altre materie, dal momento che «è innegabile che, nonostante la riforma di cui alla citata legge n. 183 del 2003,

Varie possono essere le motivazioni di un atteggiamento siffatto, anche se, per certo, il supremo consesso dovrà comunque adeguarsi a quel «duplice processo, ad oggi non di meno immaturo e confuso, che porta, da un canto, la Costituzione ad aprirsi all'ordinamento internazionale e all'ordinamento dell'Unione europea e, da un altro canto, gli ordinamenti suddetti verso una crescente, ancorché essa pure incompiuta e comunque originale, costituzionalizzazione»<sup>3</sup>.

## 2. *Un futuro incerto*

Come dicevamo, solo di recente la Corte si è nuovamente espressa in materia ecclesiastica, e lo ha fatto con le sentenze nn. 52/2016, 63/2016 e 67/2017.

Più specificamente, con sentenza n. 52/2016<sup>4</sup>, la Corte costituzionale ha giudicato che non rientrasse nelle attribuzioni della Corte di Cassazione affermare la possibilità di un

---

lo status degli insegnanti di religione mantenga alcune sue indubbe peculiarità, quali la permanente possibilità di risoluzione del contratto per revoca dell'idoneità da parte dell'ordinario diocesano (art. 3, comma 9, della legge n. 186 del 2003) e l'assenza di un sistema paragonabile a quello delle graduatorie permanenti – ora graduatorie ad esaurimento – previste per altri docenti, le quali consentono l'ingresso in ruolo in ragione del cinquanta per cento dei posti disponibili (art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 recante: "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado"). Inoltre questa Corte ha sottolineato la peculiarità del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione (sentenza n. 343 del 1999) e ha ricordato che tale categoria di docenti ha operato tradizionalmente con un rapporto di servizio nel quale assume un ruolo centrale l'Intesa tra l'autorità scolastica italiana e la Conferenza episcopale italiana (sentenza n. 297 del 2006)».

<sup>3</sup> A. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti*, n. 00 del 2 luglio 2010, p. 6.

<sup>4</sup> Si veda, al riguardo, M. TOSCANO, *Mala tempora currunt (sed peiora parantur?) per le confessioni religiose senza intesa. Note a margine della sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2015, 1-4, p. 191 ss.

sindacato giurisdizionale sull'atto con il quale il Consiglio dei Ministri aveva rifiutato di avviare le trattative *ex art. 8, 3° c. Cost.* con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (U.A.A.R.): pertanto, ha annullato la sentenza 28 giugno 2013 n. 16305 delle Sezioni unite civili che, inserendosi in un solco già tracciato dal Consiglio di Stato (sent. 6083/2011), aveva ascritto l'atto governativo – di accesso (o rifiuto) alle trattative finalizzate alla stipulazione di un'intesa – al novero degli atti discrezionali in senso tecnico (non quindi politico) e perciò giustiziabili. La Corte esclude, quindi, che esista una pretesa suscettibile di tutela giurisdizionale all'avvio di trattative *ex art. 8, 3° c. Cost.*: l'atto con il quale il Governo accede o rifiuta di accedere (come nel caso dell'U.A.A.R., che non sarebbe una confessione religiosa per espressa professione di ateismo), al confronto con le rappresentanze confessionali è, infatti, connotato da un'ampia 'discrezionalità politica'.

A tali conclusioni la Consulta perviene sulla base di numerose puntualizzazioni.

In primo luogo, si afferma che il significato dell'*art. 8, 3° c. Cost.* «consiste nell'estensione, alla confessioni non cattoliche, del “metodo della bilateralità” in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose. Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose [...], ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni [...], ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate».

In realtà, la Costituzione ha voluto evitare «l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifi-

ci rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge “sulla base di intese”».

Viene inoltre sottolineato, rifacendosi a una costante giurisprudenza, che «nel sistema costituzionale le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. [...] e dall'art. 19 Cost., che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese».

Ci si chiede, poi, se nel nostro ordinamento sia configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative preordinate alla conclusione di un'intesa *ex art. 8, 3° c. Cost.*

E questa è la risposta: «Ritiene questa Corte che ragioni istituzionali e costituzionali ostino alla configurabilità di una siffatta pretesa. Vi osta, innanzitutto, il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla *ratio* del terzo comma dell'art. 8 Cost., che – tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale – pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla. [...] In secondo luogo, un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse».

La Corte, poi, afferma che «la non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative, inoltre, si fonda su ulteriori argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale. Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già

impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare».

In effetti, a fronte di un'estrema varietà di situazioni «che per definizione non si presta a tipizzazioni, al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di "legittimazione" in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative. Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice [...] considerando altresì che lo schema procedurale, unicamente ricavabile dalla prassi fin qui seguita nella stipulazione d'intesa, non può dare origine a vincoli giustiziabili».

Viene poi specificato che «il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria».

Da ultimo la Corte afferma che «in assenza di una legge che definisca la nozione di "confessione religiosa", e non essendo sufficiente l'auto-qualificazione», la natura di confessione potrà risultare da altri criteri che nell'esperienza giuridica vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali: tuttavia in questo contesto «l'atto governativo di diniego all'avvio delle trattative, nella parte in cui nega la qualifica di "confessione religiosa" all'associazione richiedente, non può avere efficacia esterna al procedimento di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., e non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione stessa».

In buona sostanza la Corte, nell'affermare che l'atto con cui il Governo accede (o rifiuta di accedere) al confronto con le confessioni religiose è connotato da un'ampia 'discrezionalità politica', compie una sorta di rappresentazione unitaria dell'intero procedimento, i cui singoli elementi e fasi andrebbero riassunti in una visione d'insieme finalizzata all'approvazione dell'intesa mediante legge (che tuttavia, insieme agli altri adempimenti governativi successivi all'eventuale stipulazione dell'intesa, rimane solo sullo sfondo delle considerazioni della Corte).

La natura politica di quest'ultimo atto si estenderebbe a ritroso, nella prospettiva complessa adottata dalla Corte, fino all'atto governativo di accesso o rifiuto delle trattative: pertanto in questa materia gli atti nei quali si estrinseca la discrezionalità politica dell'esecutivo sarebbero sottratti a ogni forma di sindacato giurisdizionale.

A ben vedere, una tesi siffatta era già stata espressa in anni lontani da un'autorevole e consolidata dottrina che osservava come le intese sarebbero pur sempre atti di diritto esterno, ovvero atti che importano una responsabilità politica per lo Stato, ove lo Stato si rendesse inadempiente; dunque, trattandosi di una mera responsabilità politica, «ovviamente le Confessioni religiose non potranno convenire in giudizio il Governo se il Parlamento non approva le intese»<sup>5</sup>.

Il riferimento all'attuale *status* dei Testimoni di Geova ci sembra, al riguardo, davvero ineludibile.

Orbene, se si volesse effettuare una prima valutazione della sentenza n. 52/2016, si potrebbe affermare che la sentenza stessa, così puntuale e ben argomentata, appare, tuttavia, per molti versi 'prudente': e tale, a nostro avviso, si mostra anche la successiva sentenza n. 63/2016, cui ha fatto seguito *ratione materiae* la sentenza n. 67/2017.

Al riguardo, con sentenza 24 marzo 2016 n. 63, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge della Regione Lombardia n. 12 del 2005, così come novellata dalla legge n. 62 del 2015, e la sentenza 7 aprile 2017 n. 67 ha dichiarato l'incostituzionalità parziale della legge n. 11 del 2004 della Regione Veneto, così come novellata dalla legge n. 12 del 2016: leggi regionali che sono state definite molto esplicitamente «antimoschee»<sup>6</sup>.

Più specificamente, la sentenza 63/2016 ribadisce quanto più volte già espresso dalla Corte, e cioè che «l'ordinamento

---

<sup>5</sup> F. FINOCCHIARO, *Le intese nel pensiero dei giuristi italiani*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose. Problemi e prospettive*, a cura di C. MIRABELLI, Milano, 1978, p. 15 ss.

<sup>6</sup> Si veda, al riguardo, N. MARCHEI, *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 25 del 2017, p. 1 ss.

repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi [...] non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia delle libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale»<sup>7</sup>. In effetti, «il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla “concorde volontà” del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale [...]. Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire *condicio sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose [...], ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni [...], ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa».

Pertanto, quando si tratta di libertà religiosa e del suo esercizio, «la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede».

In tale prospettiva, «l'apertura di luoghi di culto, in quanto forma e condizione essenziale per il pubblico esercizio dello stesso, ricade nella tutela garantita dall'art. 19 Cost., il quale riconosce a tutti il diritto di professare la propria fede religiosa, in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitare in privato o in pubblico il culto, con il solo limite dei riti contrari al buon costume. L'esercizio della libertà di aprire luoghi di culto, pertanto, non può essere condi-

---

<sup>7</sup> Di recente, in materia, si veda G. DALLA TORRE, *Sana laicità o laicità positiva?*, in *Archivio giuridico*, 2016, 2, p. 339 ss.

zionato a una previa regolazione pattizia, ai sensi degli artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.: regolazione che può ritenersi necessaria solo se e in quanto a determinati atti di culto vogliano riconnettersi particolari effetti civili».

Ciò non significa, tuttavia, che «a tutte le confessioni 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».

Sulla base di queste considerazioni la Corte afferma che «soltanto la regolazione dell'edilizia di culto resta nell'ambito delle competenze regionali. Non è, invece, consentito al legislatore regionale, all'interno di una legge sul governo del territorio, introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione, ad esempio prevedendo condizioni differenziate per l'accesso al riparto dei luoghi di culto. Poiché la disponibilità di luoghi dedicati è condizione essenziale per l'effettivo esercizio della libertà di culto, un tale tipo di intervento normativo eccederebbe dalle competenze regionali, perché finirebbe per interferire con l'attuazione della libertà di religione, garantita agli artt. 8, primo comma, e 19 Cost., condizionandone l'effettivo esercizio».

Pertanto la Corte conclude che «la Regione è titolata, nel governare la composizione dei diversi interessi che insistono sul territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e realizzazione di luoghi di culto; viceversa, essa esorbita dalle sue competenze, entrando in un ambito nel quale sussistono forti e qualificate esigenze di eguaglianza, se, ai fini dell'applicabilità di tali disposizioni, impone requisiti differenziati, e più stringenti, per le sole confessioni per le quali non sia stata stipulata e approvata con legge un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.»: per queste ragioni viene dichiarata l'illegittimità costituzionale *pro parte* della legge regionale lombarda.

La Corte dichiara, inoltre, fondata la questione di legittimità costituzionale nella parte in cui, nel corso del procedimento per la predisposizione del piano per le attrezzature religiose, si prevede l'acquisizione di pareri inerenti a questioni di sicurezza pubblica, nonché l'installazione di impianti di videosorveglianza.

In effetti, si afferma che «nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al “buon costume”, ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.; né si contesta che, qualora gli appartenenti a una confessione si organizzino in modo incompatibile “con l'ordinamento giuridico italiano”, essi non possano appellarsi alla protezione di cui all'art. 8, secondo comma, Cost. Tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi “tiranno”. [...] Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza. Tuttavia, il perseguimento di tali interessi è affidato dalla Costituzione, con l'art. 117, secondo comma, lettera h), in via esclusiva allo Stato, mentre le Regioni possono cooperare a tal fine solo mediante misure ricomprese nelle proprie attribuzioni».

Nella fattispecie, per contro, le disposizioni censurate «perseguono evidenti finalità di ordine pubblico e sicurezza: [...] sotto questo profilo, pertanto, le disposizioni censurate sono da ritenersi costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono dai limiti delle competenze attribuite alla Regione».

Sempre in tema di edifici di culto, da ultimo si è espressa la sentenza 67/2017, con la quale la Corte dichiara l'illegittimità *pro parte* della legge regionale veneta n. 11/2004, così come novellata dalla legge n. 12/2016.

In effetti, a fronte della disposizione che tra i requisiti per la stipulazione della convenzione urbanistica pone «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», la Corte rileva che ovviamente «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».

E così conclude: «a fronte dell'importanza della lingua quale "elemento di identità individuale e collettiva" [...], veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, appare evidente il 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».

### *3. Per riflettere*

Senza dubbio nel motivare questa sentenza la Corte mostra un'inusitata 'sicurezza' interpretativa, specie a fronte di un'assai delicata questione, come quella rappresentata dall'utilizzo (o meno) della lingua italiana da parte delle comunità islamiche: anzi, questo particolare modulo argomentativo la distingue nettamente dalle sentenze in precedenza esaminate.

In effetti, come abbiamo già rilevato, le altre due pronunce qui richiamate ci sono sembrate, pur nella loro ineccepibile correttezza, sostanzialmente ‘prudenti’, e questa prudenza la si evince soprattutto nella mancata apertura a ‘nuovi orizzonti’ che la Corte, quando ha voluto, ha saputo egregiamente operare.

Al riguardo, se è indubbio che nella sentenza 52/2016, oltre ai profili dell’inedita problematica connessa all’U.A.A.R., non è possibile non cogliere anche un implicito riferimento alla ‘questione’ dei Testimoni di Geova, nella sentenza 63/2016 è innegabile che i giudici costituzionali, in relazione alla normativa di cui alla predetta legge regionale lombarda, abbiano dovuto affrontare gli insidiosi problemi connessi alle presenze sul territorio di molteplici e variegate realtà musulmane: di qui il richiamo a quei criteri della ‘sicurezza, ordine pubblico e pacifica convivenza’ che hanno suscitato non poche perplessità in dottrina.

Tutto questo non ci deve, tuttavia, sorprendere o condurre a conclusioni affrettate.

In effetti le svariate problematiche qui richiamate vanno considerate, almeno a nostro avviso, in una prospettiva ben più ampia e complessa, che coinvolga appieno il ruolo proprio della giurisprudenza costituzionale nel nostro ordinamento.

Abbiamo più volte osservato come la Corte costituzionale si sia trovata a svolgere una politica giurisprudenziale nelle varie materie affrontate – e quindi anche in materia ecclesiastica – per così dire ‘necessitata’ o perlomeno assai condizionata sotto vari profili, il che spesso si è tradotto nell’assunzione di logiche argomentative a volte discontinue o addirittura contrastanti con le motivazioni addotte dalla Corte stessa in situazioni analoghe.

Questa, ci sembra, la realtà che si evince dalle sentenze qui esaminate.

Né questa realtà può prescindere dalla ‘fragilità’ politica e istituzionale che caratterizza ormai da molti anni il nostro Paese, al pari di quella che ha profondamente segnato la società globale a far tempo dai tragici eventi dell’11 settembre 2001.

Per certo, la Corte costituzionale non può essere se non fedele interprete dei suoi tempi: e questo è palesemente testimoniato dal fatto che nella più recente giurisprudenza qui considerata essa si è occupata quasi esclusivamente di confessioni religiose non cattoliche, facendo così espresso riferimento ai suoi brillanti esordi in materia ecclesiastica di cui alle sentenze 18 marzo 1957 n. 45 e 18 novembre 1958 n. 59, ma con uno spirito radicalmente mutato, senza dubbio assai più cauto e sorvegliato rispetto al passato.

È questo, a nostro avviso, il senso più profondo e il valore intrinseco delle sentenze dianzi esaminate: esse, infatti, mostrano di interpretare con piena consapevolezza le contraddizioni del presente, in assoluta sintonia con quello «spirito della Costituzione» che Jemolo con rara lucidità aveva saputo evocare, ancor prima che la Carta costituzionale fosse entrata in vigore<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A.C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, con introduzione di G. ZAGREBELSKY, Roma, 1996, p. 38.

**ALESSANDRO ALBISETTI, Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico: sviluppi recenti**

Il contributo illustra ed esamina i contenuti di alcune recenti sentenze della Corte costituzionale italiana su questioni rilevanti di diritto ecclesiastico, in particolare circa la posizione e i diritti delle confessioni religiose prive di intesa.

**Parole chiave:** Corte costituzionale italiana, libertà religiosa, confessioni religiose prive di intesa.

**ALESSANDRO ALBISETTI, Constitutional jurisprudence and ecclesiastical law: recent developments**

The contribute illustrates and examines the contents of some recent Italian Constitutional Court's decisions on important issues of ecclesiastical law, particularly about the position and rights of religious confessions without agreement.

**Key words:** Italian Constitutional court, religious freedom, religious confessions without agreement.

## INDICE DEL VOLUME CCXXXVII - 2017

### Fascicolo 3-4

#### Miscellanea

<i>Renato Balduzzi</i> , In memoria del Prof. Manlio Mazziotti di Celso.....	467
<i>Alessandro Albisetti</i> , Giurisprudenza costituzionale e diritto ecclesiastico: sviluppi recenti.....	471
<i>Massimo del Pozzo</i> , L'appello nel ' <i>processus matrimonialis brevior</i> ' .....	485
<i>Alessia Legnani Annichini</i> , La truffa <i>in re illicita</i> . Un dibattito giuridico nell'Italia liberale.....	537
<i>Maurizio Martinelli</i> , L'attività convenzionale della Santa Sede. Gli Accordi relativi all'Asia centrale.....	641
<i>Natale Vescio</i> , Amministrazione della giustizia, riforma dell'università e politiche pubbliche nel <i>De Ratione</i> di Giambattista Vico .....	685
<i>Isabella Cortesi</i> , La Convenzione S. Sede - Italia in materia fiscale.....	807
<b>Recensioni</b> .....	843

# ARCHIVIO GIURIDICO “*Filippo Serafini*”

Periodico Fondato nel 1868

*Pubblicazione trimestrale*

Caratteristica dell’*Archivio Giuridico* è stata, sin dall’inizio, quella di essere visto in Italia e all’estero, come un autorevole e qualificato punto di riferimento sui progressi della dottrina giuridica italiana in una visione che, pur non rifuggendo dalla specializzazione in sé, ne evita peraltro ogni eccesso.

I Collaboratori sono pregati di inviare i loro contributi via e-mail (scritti in formato.doc). Ogni lavoro dovrà essere corredato di: Nome, Cognome, Qualifica accademica, Indirizzo postale, Indirizzo e-mail, Numero di telefono (è gradito anche un numero di cellulare). Ogni articolo dovrà essere corredato di un titolo in lingua inglese e un riassunto in lingua italiana e inglese di non più di 200 parole specificando: scopo, metodologia, risultati e conclusioni; e di almeno tre parole chiave in lingua italiana e inglese. Gli articoli, salvo casi eccezionali non potranno superare le 32 pagine (intendendosi già impaginate nel formato della rivista, ovvero circa 16 cartelle in formato A4 corrispondenti a 88.000 battute spazi e note inclusi). Le opinioni esposte negli articoli impegnano solo i rispettivi Autori.

La Rivista adotta la procedura di revisione *double-bind peer review*.

La casa editrice fornirà, ai rispettivi Autori, ‘estratto’ degli articoli in formato elettronico pdf. Possono altresì essere forniti fascicoli cartacei degli ‘estratti’, a pagamento. Chi fosse interessato è pregato di richiedere preventivo di spesa a: [info@muccheditore.it](mailto:info@muccheditore.it).

***Recensioni e segnalazioni bibliografiche:*** gli Autori ed Editori di pubblicazioni giuridiche sono pregati di mandare un esemplare di ogni volume alla Redazione dell’Archivio Giuridico. Sarà gradito un foglio di accompagnamento con i dati bibliografici, classificazione, sommario, etc. La Redazione della Rivista si riserva di recensire le opere che, a suo insindacabile giudizio, risulteranno di maggior interesse.