



[Inicio](#) / [Revista](#)

Religiones, territorio y autonomías locales. La experiencia italiana

CUESTIONES DE PLURALISMO, VOLUMEN 2, NÚMERO 2 (2º SEMESTRE 2022)

24 DE OCTUBRE DE 2022

DOI: <https://doi.org/10.58428/ffzj5303>



Por [Antonio Giuseppe Chizzoniti](#)

El modelo descentralizado forma parte ahora del sistema de gestión del pluralismo religioso en la sociedad italiana. Aún a sabiendas de las numerosas cuestiones críticas y de las dificultades para superarlas, la opción de implicar el territorio en aspectos que durante mucho tiempo se han considerado

competencia exclusiva del gobierno central es un camino sin vuelta atrás.

LEER ARTÍCULO EN ITALIANO >



RELIGIONES Y TERRITORIO

Las confesiones religiosas, también las de más alta caracterización espiritual, no pueden evitar enfrentarse al territorio y a las organizaciones Estatales que lo gobiernan. Al igual que no pueden renunciar a una organización más o menos institucionalizada (ordenamiento jurídico) con aparatos normativos que, en muchos casos, se asemejan a los del Estado, con el que casi siempre se comunican, a menudo colaboran, pero también al que en muchas situaciones se oponen. Mucho depende de la historia, del sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones que operan en el territorio concreto, del contexto

político y de la presencia o ausencia de un pluralismo religioso más o menos amplio.

Más que ahondar en las combinaciones de estas variables, me parece interesante proponer una distinción entre las figuras del fiel-ciudadano y del ciudadano-fiel, dos modulaciones diferentes para narrar la doble visión que se encuentra en un mismo individuo que vive su identidad en el territorio: la religiosa y la civil. La primera figura antepone la filiación religiosa a la civil y, por lo tanto, la pertenencia a las confesiones y refuerza su papel (representantes de los intereses religiosos). En esta dinámica, el territorio es el espacio en el que las religiones se comparan entre sí (pluralismo) y con el Estado, en busca de un equilibrio que garantice el máximo reconocimiento de sus necesidades (diversidad), para evitar -en la medida de lo posible- los conflictos entre las normas religiosas y las civiles. Las formas, las modalidades, los instrumentos y los sujetos implicados variarán según las estructuras organizativas del Estado y de las propias confesiones, pero se mantendrá firme la intención de tutelar los intereses religiosos del individuo a través del filtro de las exigencias de la organización, con la limitación por parte del Estado de respetar todos los derechos garantizados por su propio ordenamiento constitucional.

La segunda, la del ciudadano-fiel, se centra en la pertenencia a la "ciudad de los hombres", antes que a la pertenencia a la "ciudad de Dios", y plantea la cuestión de lo que el Estado y más concretamente sus organizaciones territoriales pueden y deben hacer para una efectiva y eficaz garantía de la libertad religiosa de todos sus habitantes (ciudadanos), respetando las diferentes creencias. Superada la convicción de que los ordenamientos civiles se miden con la religiosidad de sus ciudadanos, con las posiciones extremas de la conmixción/instrumentalización o del desinterés, con el consiguiente confinamiento de lo religioso en la esfera de lo privado, el "territorio" asume el papel de catalizador, protagonista de formas y modalidades de intervención para potenciar la libertad religiosa del individuo, que precisamente por estar protegida a partir de su ciudadanía civil, puede articularse a lo largo de

esquemas de protección que dibujan una especie de bienestar religioso, por lo tanto claramente distinto de los desplegados para el fiel-ciudadano.

LA EXPERIENCIA ITALIANA: DEL CENTRALISMO AL REGIONALISMO REFORZADO

Esta actitud diferente del territorio en el ámbito de la cuestión religiosa, y más plenamente en el derecho eclesiástico italiano, se ha desarrollado a lo largo del tiempo y de forma no siempre lineal. En la primera fase, la de la vuelta a la protección de la libertad religiosa tras los veinte años de fascismo con la entrada en vigor de la Constitución de 1948, el papel asumido por la cuestión concordataria y el mantenimiento de los Pactos lateranenses y la naturaleza fuertemente institucionalizada de los dos principales interlocutores (Estado e Iglesia católica), impusieron un modelo de relaciones bajo la bandera de la centralización; un esquema propuesto por la Constitución, con la debida cautela terminológica (art. 8, apartados 2 y 3), también con respecto a otras confesiones religiosas.

Es necesario señalar que la Constitución republicana propuso un papel innovador para las Regiones, con el reconocimiento de competencias legislativas que, aunque limitadas en su ejercicio por la predisposición de los principios generales (normas marco) dictadas por el Estado, abrían el camino a una importante descentralización que, sin embargo, al menos aparentemente (artículo 117 de la Constitución) no afectaba a la materia religiosa. La revisión del Concordato de 1929, concluida en 1984, y la firma de los primeros Acuerdos en virtud del artículo 8, apartado 3, de la Constitución con otras confesiones, tras una fuerte institucionalización, aunque en gran medida positiva, pusieron de manifiesto más de una perplejidad con respecto a la capacidad de gestionar un pluralismo religioso que se estaba consolidando en la sociedad italiana, debido también a la expansión de los flujos migratorios. Si, de un lado, resultaron infructuosos los intentos de elaborar una ley general sobre la libertad religiosa, en la que confluyera una parte considerable de la normativa pacticia (acuerdos con las confesiones

religiosas), que más que atender a la relación fiel-ciudadano, parecía referirse al papel directo del Estado como garante de los derechos del ciudadano-fiel en materia de libertad religiosa, de otro lado se reforzaba la experiencia de las Regiones como legisladoras y administradoras del fenómeno religioso, también a la luz de la reforma constitucional de 2001, que ampliando las competencias legislativas regionales (artículo 117) y reconociendo las competencias administrativas a las entidades locales (artículo 118), relanzaba el principio de subsidiariedad tanto en sentido vertical (relaciones entre entes estatales) como horizontal (relaciones con los particulares y también con las confesiones religiosas: artículo 118, apartado 4).

Aparecen en el escenario del derecho eclesiástico (protección y promoción de la libertad religiosa y de las relaciones con las confesiones religiosas) nuevos protagonistas y nuevos espacios, en cuyo ámbito implementar acciones para tutelar las necesidades religiosas del ciudadano. Al desplazarse del centro a la periferia, cambia también el modelo principal de relación con las confesiones, y con él el significado de "territorio": ya no puede entenderse como "espacio nacional" en el que conciliar las soberanías (religiosa y civil), sino como "espacio local" en el que el ciudadano-fiel vive su espiritualidad en la vida cotidiana, garantizado y asistido también por la acción de las autonomías territoriales.

ÁMBITOS Y MODALIDADES DE INTERVENCIÓN

Para comprender mejor el sentido de lo dicho hasta ahora, conviene resumir el contenido de los artículos 117 y 118 de la Constitución italiana, que tratan del reparto de competencias legislativas y administrativas, centrándose obviamente en las cuestiones de la libertad religiosa y las relaciones con las confesiones religiosas.

El artículo 117, en la versión reformada por la ley Constitucional nº 3 de 2001, tras reconocer que la potestad legislativa es ejercida por el Estado y las Regiones en el respeto a la Constitución, de los vínculos derivados del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales (apartado 1),

subdivide esta competencia por tipos (exclusiva y concurrente) a partir de una distinción por materias. Se atribuye al Estado la competencia exclusiva en las materias enumeradas en el apartado 2 y entre ellas se encuentran las "relaciones entre la República y las confesiones religiosas" (letra *c*) (del elenco, por su incidencia en el ámbito del derecho eclesiástico italiano, destacaría también las "normas generales sobre educación" (apartado 2, letra *n*) y la "protección del medio ambiente, del ecosistema y del patrimonio cultural" (apartado 2, letra *s*)). La reserva legislativa relativa a las relaciones con las confesiones debe leerse en relación con el artículo 7, apartado 2 (Iglesia Católica) y el artículo 8, apartado 3 (otras confesiones religiosas), que regulan estas relaciones a través de Concordatos y Acuerdos que deben firmarse en un nivel central (principio pacticio).

El apartado 3 del artículo 117 también reconoce a las Regiones una competencia legislativa concurrente (que se ejercerá dentro de los límites de la determinación de los principios fundamentales reservados a la legislación del Estado) en una serie de materias, entre las que, a nuestros efectos, cabe citar por orden de citación: la educación; la alimentación; el gobierno del territorio; la valorización de los bienes culturales y medioambientales y la promoción y organización de actividades culturales. En cuanto a las materias "no reservadas expresamente a la legislación del Estado", con una especie de cláusula de cierre, el artículo 117, apartado 4, establece que corresponderá a las regiones la competencia legislativa exclusiva, abriendo así un espacio amplio en el que es difícil determinar las competencias, en el que, de vez en cuando, también pueden encontrarse cuestiones relativas específicamente a lo religioso (por ejemplo, el turismo).

La reforma constitucional de 2001 también innovó en cuanto al reparto de competencias administrativas; la nueva versión del artículo 118, de hecho, establece que las funciones administrativas se atribuyen a los Municipios, salvo que, para garantizar su ejercicio unitario, se atribuyan a las Provincias, a las Ciudades metropolitanas, a las Regiones y al Estado, sobre la base de los

principios de subsidiariedad, diferenciación y adecuación. Esto también es de gran interés para las relaciones con las confesiones religiosas.

La amplia aplicación de la subsidiariedad vertical identifica a las entidades locales como nuevos protagonistas, aunque la formulación de las dos normas constitucionales no siempre identifica claramente los sujetos y los ámbitos de actuación. Remitiendo a las relaciones entre la República y las confesiones religiosas, la referencia al factor religioso es clara. En las demás, la referencia es implícita y la conexión con la dimensión religiosa tiene que ser identificada y detallada en cada caso. Por ejemplo, en el caso de la educación, la conexión es con la cuestión del derecho a abrir escuelas de tendencia (confesionales) y el derecho a estudiar de los alumnos de dichas escuelas. La alimentación, tema de reciente interés a raíz de las reflexiones que se han desarrollado en relación con las reglas alimentarias religiosas y con la producción de alimentos conformes a la religión, entra en juego por la posibilidad/oportunidad/obligación de garantizar comidas conformes a la religión en las escuelas (en relación con el tema de la organización de la educación). Sin duda, es central el tema de la administración territorial (urbanismo), que abarca todos los aspectos relacionados con los lugares de culto: planes de urbanismo y reserva de espacios para servicios religiosos, autorización para la construcción de nuevos edificios, financiación regional para la construcción y el mantenimiento; apertura de lugares de culto; cambio de uso de una sala a otra utilizada como lugar de culto. No menos importante es la legislación regional relativa a la valoración de los bienes culturales de interés religioso o simplemente pertenecientes a una entidad religiosa (basta recordar que la mayor parte del patrimonio cultural italiano pertenece a entidades eclesiásticas).

Pero las Regiones y las entidades locales también intervienen en otras materias, como el turismo, materia de su exclusiva competencia, relativamente a la cual, sin embargo, el Estado ejerce formas de orientación y coordinación general cuya legitimidad ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional. En las últimas décadas, el legislador regional ha ampliado su

intervención sobre el llamado "turismo religioso", tanto por cuestiones relacionadas con la organización de viajes y alojamientos hoteleros vinculados a las peregrinaciones y, en general, a los viajes por motivos religiosos, como por la conexión con la valoración del patrimonio cultural a través, por ejemplo, de la promoción de los caminos religiosos (Vía Francigena, Vía Romea, etc.).

Peculiar es el tema de la gestión de cementerios y de las sepulturas, que recientemente ha despertado el interés general por las tristes consecuencias de la pandemia de Covid. En este caso, la competencia legislativa nacional viene determinada por la potestad reglamentaria otorgada a los Municipios. Esto ha permitido dar una respuesta más eficaz a las necesidades desarrolladas en la zona debido al pluralismo religioso, superando en algunos casos las dificultades derivadas de la ausencia de un acuerdo primario a nivel nacional con la confesión en cuestión (por ejemplo, la habilitación de zonas especiales para las sepulturas islámicas).

MODELOS DESCENTRALIZADOS Y PROTECCIÓN DE LA LIBERTAD RELIGIOSA: PUNTOS FUERTES Y VULNERABILIDAD

En estas materias, y no sólo en ellas, desde los años ochenta del siglo pasado maduró una intensa actividad legislativa y de ejecución administrativa que ha situado a las entidades territoriales (principalmente a las Regiones) como nuevos protagonistas en un sector (el del derecho eclesiástico) que durante mucho tiempo las había visto marginadas. Este nuevo modelo descentralizado desarrollado para aplicar y promover derechos como el de la libertad religiosa (que encuentra un equilibrio en la garantía de la igualdad de trato respetando la diversidad: artículos 3, 8, apartado 1, y 20 de la Constitución), además de sus claros puntos fuertes, no ha dejado de evidenciar más de un punto crítico.

Una de las ventajas es, sin duda, la capacidad de interceptar y comprender mejor las necesidades de los ciudadanos. La proximidad entre administrados y administradores permite un uso más racional de los escasos recursos y orienta las soluciones hacia opciones adaptadas al caso concreto tanto desde el punto de vista del contenido como de la forma; gracias también a un amplio

y articulado conjunto de instrumentos jurídicos (actos administrativos, pero también contratos privados, acuerdos de cooperación, protocolos de acuerdo) y al posible recurso también a un arsenal prejurídico muy funcional para la actuación de organismos descentralizados como los Municipios. Se favorece la búsqueda de una solución orientada y medida con respecto a las necesidades específicas del territorio, rechazando el enfoque centralizado de "one size fits all" (solución única).

Sin embargo, no faltan cuestiones críticas, algunas estructurales, atribuibles a la poca claridad en materia de reparto de competencias, tanto legislativas como administrativas, pero también inherentes al sistema de relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas. No tiene fácil solución el problema generado por la cuestión de la representación de los intereses religiosos, que en el sistema italiano está fuertemente institucionalizada a nivel Constitucional, y que en los casos de confesiones sin una forma clara de reconocimiento a nivel central (como el Islam) hace que las relaciones a nivel local sean también complejas.

Pero el principal obstáculo que presenta el modelo descentralizado es el de garantizar la igualdad de trato. La diversidad de trato que caracteriza el enfoque local, incluso si matizada por un uso adecuado del principio de razonabilidad, corre el riesgo de poner en tela de juicio esa uniformidad de trato en términos de igualdad que subyace al respeto del derecho a ejercer la libertad religiosa. El Tribunal Constitucional ha intervenido a menudo sobre las opciones legislativas regionales (por ejemplo, en relación con la normativa de la Región de Lombardía en materia de edificios religiosos: Ley Regional n° 12 de 2005 y posteriores modificaciones), pero aún más cuestionables podrían ser las intervenciones Municipales que, debido a la diversidad de opciones, podrían dar lugar a una garantía "a macchia di leopardo" (desigual), que si no se justifica por necesidades concretas y razonables del territorio, sino que se desarrolla sobre la base de opciones políticas más o menos favorables a la protección del pluralismo religioso, generaría una evidente violación del principio de igualdad. Un fenómeno que se ve amplificado por una percepción

social generalizada, a menudo negativa, de las nuevas presencias religiosas en el territorio (no arraigadas históricamente) como consecuencia de los flujos migratorios y especialmente relacionadas con la cuestión de la seguridad (terrorismo religioso). No menos importante es el factor económico que, debido a la escasez de recursos de que disponen las autoridades locales, les obliga a elegir qué intereses promover en igualdad de condiciones, incluidos los de carácter religioso, en muchos casos, sin embargo, relacionados con una minoría de ciudadanos fieles.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

En cualquier caso, el modelo descentralizado forma parte ahora del sistema de gestión del pluralismo religioso en la sociedad italiana. Aún a sabiendas de las numerosas cuestiones críticas y de las dificultades para superarlas, la opción de implicar el territorio en aspectos que durante mucho tiempo se han considerado competencia exclusiva del gobierno central es, creo, un camino sin vuelta atrás. Una elección positiva y oportuna que, sin duda, requiere un esfuerzo participativo por parte de todos los implicados: en primer lugar, los ciudadanos - los fieles, las comunidades religiosas presentes en el territorio, las confesiones religiosas y sus ramas territoriales, los administradores, las asociaciones de ciudadanos y las organizaciones políticas. Conscientes de la imposibilidad de excluir la dimensión religiosa de la vida del territorio, promover la participación de todos los sujetos religiosos en las actividades de las comunidades, fomentando el conocimiento mutuo, permitirá formas positivas de colaboración que ayudarán a la comprensión de la diversidad y, al favorecer el establecimiento de momentos de colaboración, facilitarán la integración. Actividades que sólo pueden realizarse conscientemente a nivel territorial.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Chizzoniti, Antonio G., "Religiones, territorio y autonomías locales. La experiencia italiana", *Cuestiones de Pluralismo*, Vol. 2, n°2 (segundo

≡ PARA PROFUNDIZAR

- Castro Jover, Adoración (Ed.) (2013). *Diversidad religiosa y gobierno local. Marco jurídico y modelos de intervención en España y en Italia*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- Chizzoniti, Antonio G. (Ed.) (2014). *Religioni e autonomie locali. La tutela della libertà religiosa nei territori di Cremona, Lodi e Piacenza*. Tricase: Libellula Edizioni.
- Enrico Vitali, Enrico y Chizzoniti, Antonio G. (2022). *Diritto ecclesiastico. Manuale breve*. Milán: Giuffrè Francis Lefebvre.
- Isabella Bolgiani, Isabella (2012). *Regioni e fattore religioso: analisi e prospettive normative*. Milán: Vita e Pensiero.

RELIGIONI, TERRITORIO ED AUTONOMIE LOCALI. L'ESPERIENZA ITALIANA

Il modello decentrato è comunque oramai parte del sistema di gestione del pluralismo religioso nella società italiana. Pur nella consapevolezza della molte criticità e delle difficoltà di superamento delle queste, la scelta del coinvolgimento del territorio in aspetti ritenuto a lungo di esclusiva competenza centrale credo sia una strada senza ritorno.

Le religioni e il territorio

Le confessioni religiose, anche quelle a più alta caratterizzazione spirituale, non possono far a meno di confrontarsi con il territorio e le organizzazioni statuali che lo governano. Così come non possono rinunciare ad una organizzazione più o meno istituzionalizzata (ordinamento giuridico) con apparati normativi che in molti casi somigliano a quelli statuali con i quali quasi sempre comunicano, spesso collaborano, ma anche in molte situazioni si contrappongono. Molto dipende dalla storia, dal sistema di relazione tra stato e confessioni operativo nello specifico territorio, dal contesto politico e dalla presenza o meno di un pluralismo religioso più o meno ampio.

Più che addentrarci nelle combinazioni di queste variabili mi pare interessante proporre una distinzione tra le figure di fedele-cittadino e quella di cittadino-fedele, due diverse modulazioni per raccontare la duplice visione che insiste nello stesso individuo che vive sul territorio la sua identità: religiosa e civile. La prima figura, anteponendo l'appartenenza religiosa a quella civile e dunque l'appartenenza alle confessioni e ne rafforza il ruolo (rappresentanti degli interessi religiosi). Il territorio in questa dinamica è lo spazio nel quale le religioni si confrontano, tra di loro (pluralismo) e con lo Stato, alla ricerca di un equilibrio che garantisca il massimo di riconoscimento delle proprie esigenze (diversità), così da prevenire - per quanto possibile - i conflitti tra regole religiose e regole civili. Forme, modalità, strumenti, soggetti coinvolti varieranno in ragione degli assetti organizzativi propri dello Stato e delle confessioni stesse, ma resterà fermo l'intento di tutelare gli interessi religiosi del singolo attraverso il filtro delle esigenze dell'organizzazione, con il limite da parte statale del rispetto di tutti i diritti garantiti dal proprio assetto costituzionale.

La seconda, quella di cittadino-fedele, guarda all'appartenenza alla "città degli uomini", prima che alla "città di Dio", e pone sul tappeto la questione di cosa lo Stato e più in particolare le sue articolazioni territoriali possano e debbano fare per un'effettiva ed efficace garanzia della libertà religiosa di tutti i suoi abitanti (cittadini) nel rispetto delle diverse fedi professate. Superata la convinzione che gli ordinamenti civili si misurino con la religiosità dei propri

cittadini con le posizioni estreme della commistione/strumentalizzazione o del disinteresse con il conseguente confinamento del religioso nella sfera del privato, il "territorio" assume il ruolo di catalizzatore, protagonista di forme e modalità di intervento a potenziamento della libertà religiosa dell'individuo, che proprio perché tutelata a partire dalla sua cittadinanza civile, può essere articolata lungo schemi di protezione che disegnano un sorta di welfare religioso, perciò nettamente distinti da quelli posti in essere per il fedele-cittadino.

L'esperienza italiana: dal centralismo al regionalismo potenziato

Questo diverso atteggiarsi del territorio nell'ambito della questione religiosa e più compiutamente nel diritto ecclesiastico italiano si è venuto dipanando nel tempo e in maniera non sempre lineare. Nella prima fase, quella del ritorno alla tutela della libertà religiosa dopo il ventennio fascista con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, il ruolo assunto dalla questione concordataria e dal mantenimento dei Patti lateranensi e la natura fortemente istituzionalizzata dei due principali interlocutori (Stato e Chiesa cattolica) hanno imposto un modello di relazioni all'insegna della centralizzazione; uno schema proposto dalla Costituzione, con le dovute accortezze terminologiche (art. 8, 2° e 3° comma), anche rispetto alle altre confessioni religiose. Occorre immediatamente segnalare che la Costituzione repubblicana proponeva un innovativo ruolo per le Regioni con il riconoscimento di poteri legislativi che, pur se limitati nell'esercizio dalla predisposizione di principi generali (norme quadro) dettati dallo Stato, aprivano ad un decentramento significativo che però almeno apparentemente (art. 117 cost.) non interessava la materia religiosa. La revisione del Concordato del 1929 portata a compimento nel 1984 e la sottoscrizione delle prime Intese ex art. 8, 3° comma della Costituzione con altre confessioni nel solco della forte istituzionalizzazione pur se ampiamente positive hanno comunque evidenziato più di una perplessità circa la capacità di gestire un pluralismo religioso che si stava consolidando nella società italiana anche in ragione dell'ampliarsi dei flussi migratori. Se da un

lato sono risultati vani i tentativi di predisposizione di una legge generale sulla libertà religiosa nella quale far confluire una parte considerevole della normativa pattizia (intesa con le confessioni religiose) che più che attenersi al rapporto fedele-cittadino, sembrava riferirsi al ruolo diretto dello Stato come garante dei diritti del cittadino-fedele in tema di libertà religiosa. Dall'altro si rafforzava l'esperienza delle Regioni come legislatori e amministratori del fenomeno religioso, anche alla luce della riforma costituzionale del 2001 che ampliando le competenze legislative regionali (art. 117) e riconoscendo in via principale quelle amministrative agli enti locali (art. 118) rilanciava il principio di sussidiarietà sia in senso verticale (rapporti tra enti statuali), che orizzontale (rapporti con i privati e anche con le confessioni religiose: art. 118, 4° comma). Si affacciavano sul palcoscenico del diritto ecclesiastico (tutela e promozione della libertà religiosa e relazioni con le confessioni religiose) nuovi protagonisti e nuovi spazi nel cui ambito implementare azioni a tutela delle esigenze religiose del cittadino. Spostandosi dal centro alla periferia anche il modello principale di relazioni con le confessioni cambia e con esso il significato di "territorio", non più da intendersi come "spazio nazionale" sul quale insistono sovranità (religiosa e civile) da contemperare, ma come "spazio locale" nel quale il cittadino-fedele vive nella quotidianità la propria spiritualità garantito ed assistito anche dall'azione delle autonomie territoriali.

Ambiti e modalità di intervento

Per meglio comprendere il senso di quanto fino ad ora esposto è utile sintetizzare il contenuto degli articoli 117 e 118 della Costituzione italiana che si occupano della ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, ovviamente avendo come focus i temi della libertà religiosa e dei rapporti con le confessioni religiose.

L'art. 117, nella versione riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, dopo aver riconosciuto che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento

comunitario e dagli obblighi internazionali (1° comma), ripartisce questa competenza per tipologia (esclusiva e concorrente) sulla base di una distinzione per materie. Allo Stato viene riconosciuta competenza esclusiva relativamente alle materie elencate al 2° comma e tra queste troviamo i “rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose” (lett. c) (dell’elenco, per la loro incidenza nell’ambito del diritto ecclesiastico italiano, segnalerei anche le “norme generali sull’istruzione” (2° comma, lett. n) e la “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” (2° comma, lett. s)). La riserva legislativa relativa ai rapporti con le confessioni deve essere letta in connessione con gli articoli 7, 2° comma (Chiesa cattolica) e 8, 3° comma (altre confessioni religiose) che regolano tali rapporti attraverso Concordati e Intese da sottoscrivere a livello centrale (principio pattizio).

Sempre l’art. 117, al 3° comma, riconosce alle Regioni, competenza legislativa concorrente (da esercitarsi nei limiti della determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato) in un insieme di materie tra le quali ai nostri fini occorre segnalare in ordine di citazione: l’istruzione; l’alimentazione; il governo del territorio; la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e organizzazione di attività culturali. Quanto poi alle materie “non espressamente riservate alla legislazione dello Stato”, con una sorta di clausola di chiusura l’art. 117, 4° comma, dispone che spetterà alle regioni potestà legislativa esclusiva, aprendo così uno spazio ampio e di difficile determinazione di competenze al cui interno di volta in volta potranno essere rilevate anche questioni inerenti lo specifico religioso.

La riforma costituzionale del 2001 ha anche innovato rispetto alla ripartizione delle competenze amministrative, la nuova versione dell’118 infatti dispone che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. E’ un passaggio di grande interesse anche per i rapporti con le confessioni religiose.

L'applicazione ampia della sussidiarietà verticale individua negli enti locali nuovi protagonisti, anche se la formulazione delle due norme costituzionali non sempre identifica con chiarezza soggetti ed ambiti di azione. Nel richiamo ai rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose siano, il riferimento al fattore religioso è chiaro. Nelle altre il richiamo è implicito e la connessione con la dimensione religiosa va di volta in volta individuata e circostanziata. Ad esempio, nel caso dell'istruzione il collegamento è con la questione del diritto all'apertura di scuole di tendenza (confessionali) e il diritto allo studio degli studenti di queste. L'alimentazione, tema di recente interesse sulla scia delle riflessioni che si sono sviluppate con riguardo alle regole alimentari religiose e alla produzione di cibo religiosamente conforme, entra in gioco in ragione della possibilità/opportunità/doverosità di garantire pasti religiosamente conformi nelle scuole (in collegamento con la materia dell'organizzazione dell'istruzione). Sicuramente centrale è la materia del governo del territorio (urbanistica) che ingloba tutti gli aspetti relativi agli edifici di culto: piani urbanistici e riserva di aree per i servizi religiosi, autorizzazione alla costruzione di nuovi edifici, finanziamenti regionali per la costruzione e la manutenzione; apertura di luoghi di culto; cambio di destinazione di un locale ad altro adibito in luogo di culto. Non meno importante la legislazione regionale che interessa la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso o semplicemente appartenenti ad un ente religioso (basti ricordare che la gran parte del patrimonio culturale italiano appartiene ad enti ecclesiastici). Ma le Regioni e gli enti locali sono coinvolti anche in altre tematiche, come ad esempio il turismo, materia di loro competenza esclusiva, rispetto alla quale lo Stato comunque esercita delle forme di indirizzo generale e di coordinamento la cui legittimità è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale. Negli ultimi decenni il legislatore regionale ha ampliato il suo intervento relativo al così detto "turismo religioso", sia per le questioni relative all'organizzazione di viaggi e alla ricezione alberghiera legata ai pellegrinaggi e in generale ai viaggi a motivazione religiosa, sia per la connessione con la valorizzazione del patrimonio culturale attraverso, ad esempio, della promozione dei cammini religiosi (via Francigena, via Romea, etc.).

Peculiare il tema della gestione dei cimiteri e delle sepolture, ultimamente portato all'attenzione generale dalle tristi conseguenze della pandemia da Covid. In questo caso la competenza legislativa nazionale trova una sua determinazione nella potestà regolamentare riconosciuta ai Comuni. Ciò ha consentito una più efficace risposta alle esigenze sviluppate sul territorio in ragione del pluralismo religioso superando in alcuni casi le difficoltà derivanti dall'assenza di una intesa apicale a livello nazionale con la confessione interessata (es. predisposizione di aree speciali per sepolture islamiche).

Modelli decentrali e tutela della libertà religiosa: punti di forza e criticità

Su queste materie e non solo su esse è maturata già a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso una intensa attività legislativa e amministrativa di attuazione che ha proposto gli enti territoriali (principalmente le Regioni) come nuovi protagonisti in un settore (quello del diritto ecclesiastico) che li aveva visti a lungo emarginati. Questo nuovo modello decentrato sviluppato in attuazione e promozione di diritti quale quello di libertà religiosa (che nella garanzia dell'uguale trattamento nel rispetto della diversità trova un punto di equilibrio: artt. 3, 8, 1° comma e 20 Costituzione) accanto a chiari punti di forza, non ha mancato di evidenziare più di una criticità.

Tra i vantaggi va senz'altro annoverata la capacità di intercettare e meglio comprendere le necessità dei cittadini-fedeli. La vicinanza tra amministrati e ammiratori consente un utilizzo maggiormente razionale di risorse scarse e indirizza le soluzioni verso scelte misurate sul caso concreto sia dal punto di vista del contenuto, che da quello della forma; grazie anche ad un ampio ed articolato insieme di strumenti giuridici (atti amministrativi, ma anche contratti di natura privata, accordi di cooperazione, protocolli d'intesa) e il possibile ricorso anche ad un armamentario pre-giuridico quanto mai funzionale per l'azione di organismi decentrati quali i Comuni. Si favorisce la ricerca della soluzione mirata e misurata sulle specifiche esigenze del territorio rifiutando l'approccio centralistico del "one size fits all".

Non mancano comunque le criticità, alcune strutturali, riconducibili alle difficoltà di chiarezza nella ripartizione delle competenze sia legislative che amministrative, ma anche connaturali al sistema di relazioni tra Stato e confessioni religiose. Di non facile soluzione è il problema generato dalla questione della rappresentanza degli interessi religiosi che nel sistema italiano trova una forte istituzionalizzazione a livello Costituzionale, e nei casi di confessioni senza una chiara forma di riconoscimento a livello centrale (Islam) rendono complessi i rapporti anche a livello locale.

Ma il principale ostacolo che il modello decentrato presenta è quello della garanzia dell'uguale trattamento. La diversità di trattamento che è propria dell'approccio locale, pur se temperata da un corretto utilizzo del principio di ragionevolezza, rischia di mettere in discussione quell'uniformità di trattamento a parità di condizioni che è alla base del rispetto del diritto di esercizio della libertà religiosa. Sulle scelte legislative regionali è spesso intervenuta la Corte costituzionale (ad esempio in relazioni alle norme della Regione Lombardia in tema di edilizia di culto: legge regionale n. 12 del 2005 e successive modifiche), ma ancora più discutibili potrebbero essere gli interventi Comunali che in ragione della diversità di scelte potrebbero determinare una garanzia "a macchia di leopardo", che se non giustificata da concrete e ragionevoli esigenze del territorio, ma sviluppata sulla base delle scelte politiche più o meno favorevoli alla tutela del pluralismo religioso genererebbero un evidente violazione del principio di uguaglianza. Un fenomeno questo amplificato da una diffusa percezione sociale, spesso negativa, delle nuove presenze religiose sul territorio (non storicamente radicate) conseguenza di flussi migratori e soprattutto correlata al tema della sicurezza (terrorismo religioso). E non meno rilevante è il fattore economico che in ragione della scarsità di risorse a disposizione degli enti locali obbliga a scegliere quali interessi promuovere a parità di rilevanti compresi quelli di carattere religioso in molti casi però relativi ad una minoranza di cittadini-fedeli.

Le prospettive future

Il modello decentrato è comunque oramai parte del sistema di gestione del pluralismo religioso nella società italiana. Pur nella consapevolezza della molte criticità e delle difficoltà di superamento delle queste, la scelta del coinvolgimento del territorio in aspetti ritenuto a lungo di esclusiva competenza centrale credo sia una strada senza ritorno. Una scelta positiva ed opportuna che richiede sicuramente uno sforzo partecipativo da parte di tutti i soggetti coinvolti: anzitutto i cittadini - fedeli, le comunità religiose presenti sul territorio, le confessioni religiose e le loro articolazioni territoriali, gli amministratori, le associazioni dei cittadini e le organizzazioni politiche. Consapevoli della impossibilità della esclusione della dimensione religiosa dalla vita del territorio promuovere la partecipazione di tutti i soggetti religiosi alle attività delle comunità col favorire la reciproca conoscenza consentirà forme positive di contaminazione che aiuteranno la comprensione della diversità e incoraggiando l'instaurarsi di momenti di collaborazione faciliteranno l'integrazione. Attività queste che solo a livello territoriale possono trovare una consapevole realizzazione.



[Antonio Giuseppe Chizzoniti](#)

