

La sezione studi apre le danze proponendo al lettore sei articoli firmati da: B. B. Beach, D. W. Waruta, M. Robinson, J. Flori, S. Ferrari e S. Rodotà.

Il primo dossier, «*Libertà religiosa in Italia e negli USA*», propone otto articoli che hanno lo scopo di fare il punto della situazione sulla libertà religiosa in questi due Paesi analizzandone la storia passata fino a giungere agli interrogativi dell'attualità.

Il secondo dossier, «*Libertà d'espressione e diffamazione delle religioni*», contiene quattro articoli che approfondiscono il tema della libertà di espressione e la diffamazione in ambito religioso.

Il terzo dossier, «*Laicità e integrazione nella scuola in Europa*», affronta il tema delle religioni all'interno dei sistemi educativi europei, quattro articoli sono contenuti in questo ultimo dossier.

Nella sezione interviste di questo numero 52, si trova il dialogo con il Prof. Pasquale Annicchino dal titolo «*Il lobbyismo religioso in USA e UE*», pubblicata per la prima volta.

Anche le due sezioni che chiudono questa uscita sono inedite, in recensioni vengono presi in esami due testi: «*The Republic of Conscience*» di G. Hart e «*Europa anno zero*» di E. Giovannini; mentre in documenti si trovano il «*Rapporto della Commissione su religioni e convinzioni nella vita pubblica britannica*» e la «*Carta per la libertà di religione e di credo*».

FRANCESCA EVANGELISTI

GARCIMARTÍN, Carmen (ed.), *La financiación de la libertad religiosa. Actas del VIII Simposio Internacional de Derecho Concordatario*, Comares, Granada, 2017, 489 pp.

Il volume curato da Carmen Garcimartín raccoglie gli Atti dell'ottavo Simposio Internazionale di Diritto Concordatario, svoltosi a La Coruña dal 31 maggio al 2 giugno 2017, con l'obiettivo di analizzare il tema del finanziamento della libertà religiosa quale punto cardine attorno al quale articolare una più generale valutazione sui principali elementi di cambiamento giuridico, sociale e politico che attraversano, nel momento attuale, il vasto ambito dei rapporti tra pubblici poteri e confessioni religiose nelle diverse realtà nazionali europee. Così, avvalendosi del contributo di autorevoli studiosi spagnoli, britannici, francesi ed italiani (di differente estrazione ideale e culturale), il Simposio ha costituito l'occasione per un'attenta riflessione sulla cooperazione economica dello Stato con le organizzazioni confessionali, evidenziando come essa non possa essere semplificata nelle categorie dell'accettazione o del rifiuto dell'intervento pubblico a sostegno dei bisogni spirituali dei consociati e dei gruppi spirituali che mediano il soddisfacimento delle 'esigenze di sacro' delle persone.

Nel primo saggio offerto ai lettori (*La financiación de las confesiones religiosas en Europa*), ad opera di Roman McCrea, ben si evidenzia come la diversità dei modelli di relazione tra i pubblici poteri e le organizzazioni confessionali abbia determinato una tendenziale differenziazione nell'approccio al tema del finanziamento delle religioni. L'autore rileva che, a testimonianza della varietà dei sistemi in essere nelle diverse si-

tuazioni nazionali, possono rinvenirsi esempi di finanziamento diretto da parte dello Stato, di divieto di sovvenzionamento pubblico, e, molto spesso, di sostegno finanziario indiretto alla religione da parte delle pubbliche potestà. Per dare alcuni esempi, si evidenzia come Spagna e Italia abbiano un sistema fiscale attraverso il quale i contribuenti sono messi in condizione di scegliere l'assegnazione di una parte proporzionale del loro reddito a ben determinate confessioni religiose. Invece, quale modalità alternativa rispetto a questa, si specifica che i Paesi scandinavi hanno optato per l'applicazione di una tassa religiosa volontaria per conto delle Chiese di Stato, mentre si sottolinea come in Islanda la previsione di una imposta confessionale includa anche la possibilità di assegnazione di risorse a organizzazioni laiche e umanistiche. Al contrario, è ritenuto molto singolare il caso francese, dato che l'art. 2 della legge del 1905 sulla separazione tra Stato e Chiese vieta il finanziamento di qualsiasi religione, pur se poi alcune eccezioni normative riconoscono il carattere storico di alcune organizzazioni confessionali, così come consentono la fornitura di cappellani e altri servizi per garantire la possibilità di praticare la religione nelle strutture 'obbliganti' (in particolare, nelle caserme o nelle prigioni). Sostanzialmente, l'autore pone l'accento sull'esistenza nelle realtà nazionali europee di finanziamenti diretti dei fedeli alle organizzazioni confessionali, sotto forma di imposte ecclesiastiche e similari, e di finanziamenti indiretti, in cui il denaro pubblico è usato per promuovere o svolgere determinate attività religiose. Così, ci si chiede se la legislazione europea possa esercitare una influenza o un condizionamento sulle scelte nazionali di sostegno economico diretto o indiretto delle confessioni religiose. Sotto questo profilo, nelle riflessioni proposte, vengono in rilievo il diritto dell'Unione Europea e l'elaborazione giurisprudenziale della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. In entrambi i casi, si evidenzia come siano stati fissati dei criteri tali da consentire agli Stati europei di decidere liberamente sia il trattamento fiscale delle attività religiose e filosofiche che le forme di finanziamento diretto del fenomeno religioso, nel rispetto del principio per cui la promozione statale della religione non diventi eccessivamente onerosa e sbilanciata in termini di sostenibilità economica per le casse statali e di garanzia del principio di eguaglianza.

Lo specifico aspetto problematico del sostegno economico al fenomeno religioso è pure oggetto del contributo di Gérard González (*La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre financiación de las confesiones religiosas*), nel quale si analizzano gli orientamenti della Corte di Strasburgo al riguardo. L'autore propone le sue riflessioni partendo dalla constatazione della diretta afferenza del finanziamento delle organizzazioni confessionali con l'esercizio della libertà religiosa, sottolineando come la promozione degli atti di culto sia uno degli esiti più comuni delle forme di sostegno pubblico poste in essere. Viene, quindi, evidenziato come i giudici europei si siano costantemente preoccupati del fatto che l'autonomia delle Chiese possa essere effettivamente rispettata dalle autorità statali nazionali, a prescindere dal finanziamento erogato ad esse, sulla base del principio (contenuto nella Convenzione Europea di Roma del 1950) dell'assoluta neutralità nella definizione delle scelte nazionali di regolazione dei rapporti tra pubblici poteri e confessioni religiose. In riferimento a tale criterio-guida, come ben suggerisce l'autore, sussisterebbe l'obbligo statale di non pregiudicare

la libertà e l'indipendenza delle organizzazioni religiose, come potrebbe, ad esempio, avvenire graduando illegittimamente l'autonomia da esse godute in proporzione all'entità dei sostegni economici ottenuti.

Interessante è anche il contributo proposto da Fernando Gimenez Barriocanal (*Una exposición de la financiación del 0,7% desde la perspectiva de la iglesia*), che apre alla riflessione sul delicato tema della *asignación tributaria* (AT), ovvero della possibilità di cui i contribuenti spagnoli godono, annualmente, in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi, nell'assegnare una percentuale delle loro imposte a favore della Chiesa cattolica. L'autore suggerisce, in modo puntuale, una visione (di matrice filocuriale) di sostegno a questa forma di finanziamento pubblico della religione, contestando la fondatezza degli orientamenti contrari alla perdurante esistenza di un sistema di finanziamento privilegiato di una particolare confessione religiosa in un Paese non confessionale, quale è attualmente la Spagna democratica e liberale. Si evidenzia come, a partire dal 2008, a legislazione vigente, l'ammontare dei fondi introitati dalla Chiesa venga fatto dipendere esclusivamente da una chiara manifestazione di volontà dei contribuenti; una cifra che sarebbe interessata – anno dopo anno – da una diminuzione in termini relativi, al punto da indurre l'autore a presentare il sistema della *asignación tributaria* come un efficace e stabile meccanismo collaborativo tra lo Stato e la Chiesa cattolica. Lo studioso, in sostanza, pur ritenendolo migliorabile, si esprime in favore di questo strumento di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, intravedendo che esso possa essere esteso ad altre organizzazioni confessionali, per sostenere economicamente le attività religiose, pastorali, educative e di impegno sociale da esse poste in essere.

Nel prosieguo dell'esame del volume, non può essere trascurata la lettura del saggio di Aurora López Medina (*La financiación de la Iglesia Católica en los concordatos de la Europa del Este*), che affronta il tema del sostegno economico offerto alla Chiesa di Roma nei Paesi dell'*ex* blocco sovietico. Si tratta di realtà nazionali nelle quali, a parte la presenza della Chiesa ortodossa, il cattolicesimo ha storicamente svolto un ruolo significativo, giustificando così la sottoscrizione di accordi specifici tra le autorità statali e le gerarchie ecclesiastiche cattoliche in seguito all'avvento della democrazia, favorito – come è ben noto – dagli avvenimenti del novembre del 1989. Nonostante la diversità delle situazioni interne ai vari Paesi, l'autrice sottolinea la possibilità della individuazione di caratteristiche comuni a tutti gli accordi conclusi: modalità di finanziamento sotto forma di contributi che gli Stati erogano alla Chiesa per la realizzazione delle sue attività istituzionali, quale compensazione per i beni che le sono stati espropriati durante il periodo della dittatura comunista (Croazia, Ungheria, alcuni *lands* tedeschi); finanziamento pubblico delle remunerazioni dei chierici e dei membri delle organizzazioni diocesane (Slovacchia, Repubblica Ceca, Slovenia e Polonia); trattamento ai fini fiscali simile a quello goduto dalle associazioni senza scopo di lucro, con la previsione di esenzione dal pagamento delle tasse immobiliari per gli edifici utilizzati dalla Chiesa ai fini della realizzazione delle proprie attività (Polonia e Albania); previsione di una sorta di *asignación tributaria* sul modello spagnolo (Polonia, Slovacchia, Ungheria). In sostanza, nei Paesi dell'Europa dell'Est, in una situazione generalizzata di riconoscimento costituzionale della libertà religiosa dei singoli e dei gruppi, ben può segnalarsi la frui-

zione da parte della Chiesa cattolica di specifici strumenti giuridici, perlopiù ottenuti sulla base di contrattazioni bilaterali e finalizzati alla realizzazione di proprie particolari esigenze spirituali o di progetti di concreta azione sociale.

Un ulteriore saggio meritevole di segnalazione e di studio, pure esso ospitato in questa pregevolissima raccolta di Atti, è quello di Vincenzo Pacillo (*El modelo italiano*), che pone in analisi la regolamentazione giuridica del finanziamento pubblico del fenomeno religioso in Italia. L'autore, con brillante capacità di esame critico, evidenzia come il sistema italiano preveda che un numero limitato di gruppi religiosi (ovvero, quelli aventi un accordo con lo Stato) possano essere finanziati attraverso una somma erogata dal tesoro pubblico e destinata, specificamente, allo scopo del sostentamento del personale ecclesiastico e alla realizzazione delle attività istituzionali dei soggetti spirituali beneficiati del sostegno statale. Come è noto, la distribuzione di questa somma è effettuata in base alla scelta dei singoli contribuenti che, in sede di dichiarazione annuale dei redditi, possono destinare l'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef). Nella rappresentazione proposta dall'autore, si tratta di una determinazione che non è collegata all'appartenenza confessionale dei contribuenti, i quali – ove non desiderino sostenere economicamente alcun gruppo religioso – possono decidere di concedere la propria quota all'assistenza sociale e alle attività culturali o umanitarie a diretta gestione statale. In questo modo sarebbe assicurato, almeno in parte, il rispetto del principio di laicità. Ciò in quanto nessun contribuente deve ritenersi obbligato a sostenere – con una parte delle tasse sul proprio reddito – i gruppi religiosi, perché la distribuzione dell'importo non è una conseguenza diretta di una specifica adesione confessionale, ma costituisce solo uno strumento utile a consentire al *civis fidelis* una scelta sostenuta da motivazioni ideali e di coscienza. Oltre alla descrizione di questi elementi positivi del sistema dell'otto per mille Irpef, l'autore ben rappresenta anche le criticità insite al modello italiano. Nello specifico, una particolare enfasi viene posta sull'eccessiva discrezionalità dell'Esecutivo nella individuazione dei soggetti con i quali definire un accordo; un libero potere decisionale che limita l'accesso ai finanziamenti pubblici da parte di gruppi religiosi politicamente non graditi. Si è di fronte ad una disparità di trattamento tra le formazioni sociali che trattano – anche con prospettive diametralmente opposte – le questioni relative al 'sacro'. Una discriminazione che sembra direttamente collegata alla questione irrisolta della mancanza di una procedura – legislativamente definita – per la stipula degli accordi, così consentendo l'esercizio di ampi margini di discrezionalità governativa nell'apertura e nello svolgimento degli eventuali negoziati con i gruppi confessionali. Ragionando in termini ampiamente condivisibili, l'autore paventa una sorta di 'protezionismo mascherato' nell'attuazione del disegno costituzionale di politica ecclesiastica, finalizzato alla conservazione di un sistema piramidale di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose. In conclusione, pur ritenendo encomiabile l'intento di conferire maggiore democraticità e caratteri di pluralismo al nuovo sistema di finanziamento pubblico del fenomeno religioso, il Prof. Pacillo sottolinea come il modello italiano si contraddistingua per esiti alquanto fallimentari. Questa conclusione appare essere asseverata dalla Corte dei Conti nella deliberazione e relazione n. 8 del 26 ottobre 2015, in cui si denuncia non solo la mancanza di controlli nelle

varie fasi della gestione del modello attualmente operativo, ma anche il sostanziale disinteresse delle autorità pubbliche nella promozione degli strumenti tesi a promuovere l'orientamento dei contribuenti per la destinazione della quota di otto per mille in favore dello Stato italiano.

Proseguendo nella lettura del volume, sul punto specifico del finanziamento della Chiesa cattolica in Spagna a mezzo dello strumento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche interviene Juan Ferreiro Gualguerra (*El sistema actual de financiación de la Iglesia católica a través del IRPF*). L'autore opta per un approccio al tema fondato sul riferimento preliminare ai principi della Carta Fondamentale spagnola, rilevando come qualsiasi rapporto di natura politica o legislativa tra i pubblici poteri e le comunità spirituali, ivi compreso anche il sistema di finanziamento della Chiesa cattolica, vada inquadrato nella logica dei parametri costituzionali della laicità dello Stato e della cooperazione con le confessioni religiose. Nell'attuale Costituzione, il principio di cooperazione è, implicitamente, considerato dall'art. 9.2 e, più specificamente dall'art. 16.3, dove, alla dichiarazione timida di aconfessionalità dello Stato, la Carta aggiunge due mandati specifici e chiari per le autorità pubbliche: da un lato, prendere in considerazione le credenze religiose degli spagnoli e, dall'altro, stabilire (nonché mantenere) conseguenti rapporti di cooperazione con la Chiesa cattolica e le altre confessioni. Come ben evidenzia l'autore, l'espressa menzione della Chiesa di Roma non si è mai posta come una questione pacifica, dato che, per alcuni, essa verrebbe a rappresentare l'evidenza di un confessionismo subdolo, mentre, per altri, un semplice riconoscimento dello storico radicamento di quella organizzazione religiosa in Spagna. Tuttavia, l'esplicito riferimento costituzionale ad una ben individuata struttura confessionale, condividendo il pensiero dell'autore, andrebbe considerata nelle forme di un semplice compresso giuridico finalizzato a consentire un sereno passaggio dallo Stato confessionista franchista alla democrazia costituzionale laica contemporanea. Una opzione di garanzia per la conservazione della pace sociale, temperata dalla centralità ordinamentale del principio di uguaglianza. Quest'ultima, come segnalato nello studio in esame, non appare essere ben rispettata dal modello attuale di sostegno finanziario pubblico del fenomeno religioso, che è tale da premiare eccessivamente la Chiesa cattolica e poche altre denominazioni confessionali, in luogo di una egualitaria applicazione degli interventi economici statali. Sotto questo profilo, ragionevolmente, l'autore suggerisce l'estensione della *asignación tributaria* a tutte le confessioni religiose che siano firmatarie di un Accordo di Cooperazione con lo Stato. Si tratterebbe di una misura che, sebbene non prevista in tutti i patti conclusi fino ad oggi, potrebbe essere in grado di conferire maggiore equilibrio al sistema spagnolo di finanziamento della religione. A sostegno di tale ipotesi, viene evidenziata una richiesta in questa direzione presentata, sin dal 2015, dalla Federazione delle Entità Evangeliche di Spagna (FEREDE) al Ministro delle Finanze, e, più recentemente, anche da alcune delle comunità islamiche presenti nel Paese.

Continuando l'esame delle relazioni tenute nel corso del Simposio, sono di sicuro interesse le riflessioni di María Del Mar Martín García (*La financiación directa de las minorías religiosas*), relativamente alla disciplina giuridica spagnola del sostegno economico diretto in favore delle esperienze spirituali di minoranza. L'autrice fa riferimen-

to, innanzitutto, all'esistenza e all'operatività di un'entità pubblica, la *Fundación Pluralismo y Convivencia*, creata nel 2004, che ha avviato in Spagna, per la prima volta, un sistema di finanziamento diretto da parte dello Stato a beneficio delle confessioni religiose diverse dalla cattolica. Studiando lo statuto di questo ente fondazionale, è possibile constatare come i soggetti beneficiari delle dotazioni economiche erogate siano le sole confessioni religiose acattoliche dotate di accordo con lo Stato o che abbiano ottenuto la dichiarazione di *notorio arraigo* in Spagna, conformemente alla legislazione vigente. Conseguentemente, seguendo la linea di pensiero dell'autrice, una prima questione problematica concerne la motivazione giuridicamente razionale per cui gli altri culti di minoranza non possano beneficiare di aiuti statali avvalendosi di questo particolare sistema di finanziamento. Un'ulteriore perplessità attiene alle finalità giustificatrici delle sovvenzioni erogate dalla *Fundación Pluralismo y Convivencia* in favore delle confessioni di minoranza stabilmente radicate in Spagna, dato che sono escluse quelle di natura religiosa in senso stretto, e sono ritenute ammissibili solo quelle aventi un carattere culturale, educativo e di integrazione sociale. Non sembra convincere la spiegazione addotta a sostegno di questa esclusione, e riferibile, sostanzialmente, all'esigenza di non contaminazione dei pubblici poteri con finalità, quali sono quelle spirituali, che esulano dalla diretta promozione statale e che restano affidate alla libera iniziativa dei singoli e dei gruppi. In realtà, la realizzazione degli obiettivi di carattere religioso rimarrebbe nell'azione delle organizzazioni confessionali e non verrebbe conferita in alcun modo all'intervento di soggettività rientranti nel circuito statale. Questa mancata considerazione delle finalità meramente spirituali si configura come una lesione dell'autonomia e dell'indipendenza delle soggettività confessionali con *notorio arraigo*, in contraddizione con la centralità ordinamentale del principio di uguaglianza, laddove, invece, la Chiesa cattolica, nella fruizione del sistema di finanziamento diretto, è libera di decidere gli scopi perseguiti e le attività realizzate (purché congruenti con la sua missione spirituale). Così, tenendo conto delle riserve manifestate e delle difficoltà insite nell'attuale modello di sostegno economico diretto delle minoranze religiose, sembrerebbe che l'innovazione più opportuna da introdurre non può che essere quella di facilitare l'accesso alla *asignación tributaria* in favore di tutte le organizzazioni confessionali. Ciò, come suggerisce l'autrice, attraverso specifiche pattuizioni *ad hoc*, per poi indirizzare i fondi attualmente conferiti alla e gestiti dalla *Fundación Pluralismo y Convivencia* all'obiettivo del finanziamento di altre attività di interesse generale o dell'incremento generico delle casse dello Stato. In questa prospettiva, si potrebbe anche giungere alla soppressione della *Fundación Pluralismo y Convivencia*, quale organismo dipendente dalla Pubblica Amministrazione, dal momento che non sembrerebbe esservi una soddisfacente giustificazione a motivarne l'esistenza.

Un tema trattato in modo brillante in questo importante Simposio è, senza dubbio, quello delle esenzioni fiscali alle attività degli enti religiosi. Questo aspetto del finanziamento indiretto del fenomeno religioso in Spagna è stato affidato alle riflessioni di Rosa María Ramírez Navalón (*Exenciones fiscales en los impuestos estatales*), che evidenzia come la configurazione del sistema di esenzioni e benefici fiscali applicabili alle entità religiose possa fungere da "barometro", in grado di misurare il livello di coinvolgimento

dello Stato, nell'azione promozionale del diritto di libertà religiosa. L'autrice, inoltre, ben rappresenta l'esistenza di notevoli differenze nel trattamento fiscale dei soggetti religiosi, sottolineando come le esenzioni siano differentemente graduate in ragione della avvenuta conclusione o meno di accordi tra lo Stato e le organizzazioni confessionali o delle dimensioni sociali degli attori spirituali considerati. In realtà, l'importanza della presenza sociale e la firma di eventuali pattuizioni non dovrebbero giustificare alcuna differenza di trattamento. Questa situazione squilibrata, ad avviso della studiosa, potrebbe essere superata attraverso l'approvazione parlamentare della legge sul mecenatismo, che costituirebbe una buona opportunità per equiparare ai fini fiscali tutte le entità religiose registrate con le soggettività senza scopo di lucro. Infatti, le fondazioni e le associazioni di pubblica utilità godono di un regime tributario favorevole, al punto che per le entità religiose potrebbe essere più vantaggioso, dal punto di vista fiscale, costituire un'associazione o una fondazione, per poi iscriversi nel registro corrispondente. Si tratterebbe di un sostanziale aggiramento della legislazione vigente, che, in assenza del menzionato intervento legislativo in materia di mecenatismo, continua a differenziare fiscalmente gli enti confessionali e quelli fondazionali.

Sempre in relazione ai benefici di natura fiscale, va ricordato il contributo di Miguel Ángel Asensio Sánchez (*Exenciones fiscales en la tributación local*), che analizza il quadro spagnolo delle agevolazioni tributarie per i gruppi religiosi nel contesto della tassazione locale. L'autore, partendo da un opportuno riferimento all'art. 16.3 della Costituzione (che delinea i tratti generali della cooperazione tra lo Stato e le organizzazioni confessionali), sottolinea la duplice forma, diretta ed indiretta, assunta attualmente dalla collaborazione economica (non esplicitamente considerata dal dettato costituzionale), per rilevare come quella indiretta si sia manifestata principalmente a mezzo della definizione di esenzioni fiscali. In questo senso, appare essere rilevante l'art. 7.2 della legge organica in materia di libertà religiosa del 1980 che prevede come, negli accordi bilaterali tra lo Stato e i gruppi confessionali, sulla base del principio di uguaglianza, si possano estendere alle Chiese e alle comunità religiose i benefici fiscali previsti nell'ordinamento giuridico generale per le entità senza scopo di lucro e per le altre soggettività collettive di natura caritatevole. L'autore, poi, precisa che le organizzazioni confessionali registrate ma non dotate di accordo con lo Stato, pur essendo escluse dalla eventualità di questa equiparazione ai fini fiscali, possano comunque essere destinatarie, per libera ed unilaterale scelta del legislatore, di particolari benefici in riferimento al versamento di determinate imposte. Sulla base di questa impostazione generale di sistema, si inserisce il Regio Decreto Legislativo n. 2 del 5 marzo 2004, che approva il testo consolidato della legge che regola le imposte locali (TRLRHL). Tale provvedimento considera, tra le risorse degli enti decentrati (in particolare, dei comuni) le seguenti tasse: l'imposta immobiliare; le imposte sulle attività economiche; l'imposta sui veicoli a trazione meccanica. Ad esse, come puntualmente evidenziato dall'autore, possono aggiungersi le imposte per le attività edificatorie e quelle sull'incremento di valore dei terreni. Le normative locali vigenti prevedono, in coerenza con il complessivo regime di favore in materia fiscale definito in sede pattizia, diverse esenzioni ed agevolazioni di cui, purtroppo, la Chiesa cattolica beneficia in misura largamente supe-

riore rispetto alle altre organizzazioni confessionali. Ciò a segnalare come, anche in relazione a questo aspetto specifico del finanziamento pubblico del fenomeno religioso, sussista una situazione sperequata, a detrimento di una più puntuale applicazione del principio di uguaglianza.

Interessante è pure l'analisi delle altre forme di sostegno economico delle confessioni religiose, affidata alle riflessioni di Diego Zalbidea González (*Las otras financiación –profesores, asistencia religiosa, acción social–*). L'autore ritiene, innanzitutto, che lo Stato possa, sulla base di una visione attiva della difesa del diritto alla libertà religiosa, offrire soluzioni ad alcune difficoltà pratiche rilevabili in determinate circostanze, creare e garantire spazi di libertà, sostenere il rispetto e la dignità di ciascun individuo in un contesto molto intimo e bisognoso di tutele qual è quello delle credenze religiose. Sotto questo profilo, vengono presi in considerazione tre ambiti particolari (e tra loro abbastanza diversi): il finanziamento dell'istruzione religiosa negli istituti educativi non universitari; l'assistenza religiosa ai cittadini costretti in contesti in cui la mobilità personale è limitata (caserme, carceri e case di cura); l'azione sociale degli enti appartenenti alle confessioni religiose. Secondo l'autore, lo studio di questi tre profili del finanziamento statale del fenomeno religioso può essere utile per comprendere in che modo, concretamente, i pubblici poteri possano sostenere il godimento di un diritto fondamentale di libertà. Ciò in quanto, nel punto di vista di González, l'educazione religiosa nelle scuole risponderebbe all'esigenza dei genitori di conferire alla prole una formazione morale e spirituale coerente con le proprie convinzioni ideali, l'assistenza spirituale sarebbe necessitata dall'obbligo in capo ai pubblici poteri di consentire sempre (e a tutti i cittadini) la libera e discrezionale fruizione dei servizi di conforto religioso, il finanziamento dell'interventismo sociale degli enti religiosi sarebbe motivato dalla necessità di permettere a tutti i soggetti collettivi un uguale accesso alle sovvenzioni pubbliche. L'analisi condotta è molto dettagliata e puntuale, pur se contraddistinta solo da un limitato riferimento alla situazione di squilibrio tuttora persistente nei tre ambiti considerati. Una assenza di parità di condizioni tra i vari soggetti confessionali, che pare essere acuita anche da alcune incertezze riferibili ad un uso davvero trasparente dei fondi statali.

Una sezione di questi Atti che non va trascurata è quella che ospita le comunicazioni rese da studiosi italiani, spagnoli e brasiliani che, a margine dei lavori del Simposio, hanno offerto acute riflessioni in ordine a specifici aspetti del più generale tema del finanziamento del fenomeno religioso. Innanzitutto, va segnalato lo studio di Antonio Quirós Fons sul tema del finanziamento della Chiesa cattolica in Croazia (*La financiación de la Iglesia católica en Croacia*). L'autore ben segnala come il principio della cooperazione statale, garantito dall'art. 41 § 2 della Costituzione croata, serva come base per regolare il finanziamento delle comunità religiose nel Paese. Nel caso della Chiesa cattolica, lo strumento con cui si è materializzata questa aspirazione alla collaborazione è stato la negoziazione e la firma di ben quattro trattati internazionali. Si tratta di accordi conclusi tra la Santa Sede e la Repubblica di Croazia, firmati nel 1996 e nel 1998, aventi ad oggetto alcuni aspetti generali di natura legale, la collaborazione nel campo educativo e culturale, l'assistenza religiosa ai fedeli cattolici come membri delle

forze armate e della polizia, le questioni economiche in generale. Tuttavia, la problematica del finanziamento pubblico in favore della Chiesa di Roma trova il suo snodo normativo principale nell'art. 17 § 4 dell'accordo sulle questioni giuridiche generali, che stabilisce l'erogazione di un 'sussidio economico' statale a beneficio di tutte le 'istituzioni della Chiesa cattolica che sono al servizio del bene comune della società', aprendo così la strada al sostegno economico pubblico delle scuole cattoliche, dei centri di studio universitario gravitanti nell'orbita dell'istituzione ecclesiastica cattolica, del patrimonio religioso culturale e del cappellano militare. Molto analiticamente, poi, l'autore segnala l'esistenza di specifiche norme disciplinanti il recupero dei beni immobili espropriati durante il comunismo, che si contraddistinguono per il configurare soluzioni adattate alle circostanze economiche e sociali del Paese, nonché alle reali possibilità e necessità di compensazione, al fine di evitare rivendicazioni infondate ed inutili lacerazioni. Disposizioni che, unitamente a quelle in materia di esenzioni fiscali e tributarie concesse agli enti religiosi cattolici per le attività spirituali e caritative realizzate, sono tali da descrivere un quadro complessivo di favore per la condizione giuridica della Chiesa di Roma in Croazia.

Va, poi, segnalato anche lo studio di Marta Tigano –*Brevi note su (libertà religiosa e) finanziamento degli edifici di culto in Italia*– che affronta in modo sintetico ed esaustivo le questioni economiche attinenti agli immobili ecclesiastici. L'autrice, con eccellente rigore scientifico, evidenzia come l'intervento finanziario dello Stato italiano in materia di edilizia religiosa non possa non ritenersi funzionale al soddisfacimento di due esigenze, quella sociale e quella religiosa, rappresentanti le due principali direttrici della legislazione in materia. Ovvero, da un lato, ci si riferisce ad un indirizzo di carattere (in senso lato) culturale, connesso al rapporto di intrinsecità esistente tra 'villaggio' e 'chiesa' nel quale si esprime, per certi aspetti, l'identità di una comunità locale; dall'altro, il riferimento è operato ad una differente direttrice, di carattere più strettamente culturale, in quanto legata alla più ampia problematica della tutela della libertà religiosa dei *cives fideles*. L'autrice, molto opportunamente, nel ricordare come le competenze legislative relative all'edilizia di culto siano divise tra Stato centrale (avente il potere di indirizzo e di coordinamento sull'assetto urbanistico nazionale), Regioni (aventi poteri di carattere programmatico) e Comuni (aventi poteri di decisione e di gestione degli interventi in materia di opere pubbliche), sottolinea l'importanza del rapporto che lega il legislatore regionale alla comunità territoriale di riferimento. Infatti, è stata tale relazione ad aver consentito agli organi di governo delle Regioni di valutare le esigenze della comunità locale e, quindi, di intervenire con maggiore appropriatezza di programmazione e di pianificazione del territorio nella materia dell'edilizia religiosa. Dopo aver posto l'accento su questo aspetto, la studiosa rileva come una delle maggiori novità, fra le tante che hanno contrassegnato l'attuale quadro legislativo sull'edilizia di culto, sia costituita dalla inclusione della materia *de qua* tra quelle oggetto di contrattazione tra lo Stato e le confessioni religiose. Un processo che ha preso avvio con la revisione concordataria, ma che non sembra trasformare l'edilizia di culto in una *res mixta*, né tantomeno implicare una rinuncia alla competenza in materia da parte dell'autorità civile che, invece, appare sostanzialmente confermata. Ciò, come evidenziato dalla Professoressa Tigano, è ben testi-

moniato dall'art. 5 della legge n. 121 del 1985 che, letta in una prospettiva laica, intende dare rilievo alla circostanza per cui la costruzione di nuovi edifici di culto cattolico e delle pertinenti opere parrocchiali debba essere condizionata dalle esigenze religiose della popolazione piuttosto che dalle aspirazioni dell'autorità ecclesiastica (alla quale, tuttavia, viene riconosciuta la funzione 'pubblica' di rilevazione di tali esigenze e di tramite con l'autorità civile). Chiariti questi aspetti, esaminando in modo specifico il tema del finanziamento dell'edilizia religiosa, nello studio si fa attento riferimento all'esistenza di un sostegno economico ordinario soprattutto a beneficio della Chiesa cattolica, rappresentato dalla destinazione a scopi di carattere religioso a diretta gestione ecclesiastica di una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata sulla base delle dichiarazioni annuali (art. 47, II° comma, legge n. 222/1985). La quota assegnata alla Chiesa è utilizzata, a norma dell'art. 48 della stessa legge, fra l'altro, per sovvenire ad 'esigenze di culto della popolazione', nel novero delle quali può rientrare – a pieno titolo – la costruzione degli edifici a ciò adibiti. Simili previsioni sono ospitate anche nelle intese concluse con diverse rappresentanze confessionali acattoliche, e, acutamente, l'autrice ricorda che per esse, come per tutte le altre comunità spirituali territorialmente organizzate, esistono forme di finanziamento dell'edilizia di culto e delle attività connesse attuate mediante la destinazione a tale scopo di quote del bilancio sia statale che (soprattutto) regionale. Infatti, va evidenziato che, in tema di sostegni economici pubblici nella materia *de qua*, la Corte costituzionale ha avuto modo di ammonire, in più occasioni, che la protezione assicurata dall'art. 19 della Carta Fondamentale alla libertà religiosa è tale da escludere qualsiasi pregiudizievole irrigidimento alla fruizione del diritto di aprire luoghi di culto; ciò, soprattutto, laddove si subordini illegittimamente quest'ultimo e i relativi finanziamenti all'esistenza di un legame di natura pattizia tra lo Stato e le organizzazioni confessionali interessate. Una precisazione brillantemente descritta dall'autrice, che sottolinea la necessità inderogabile dell'effettività piena e senza riserve dei diritti costituzionalmente garantiti.

Giungendo alla conclusione, si può ben dire che il Simposio del 2017 e gli Atti che raccolgono le sue memorie consentono, pure a fronte della rilevazione dell'esistenza di specifiche differenziazioni nazionali costituenti l'esito di particolari tradizioni sociali e giuridiche, l'individuazione di alcuni punti di contatto nel panorama molto variegato ed articolato del finanziamento pubblico del fenomeno religioso. Più specificamente, la graduazione e la distribuzione degli aiuti economici alle diverse comunità religiose permette di rintracciare uno schema ricorrente di carattere piramidale, all'interno del quale si possono distinguere vari livelli di 'collaborazione selettiva' tra i pubblici poteri e le organizzazioni religiose. Ciò è apparso essere generalmente vero in molte realtà nazionali europee, ma soprattutto per Paesi come l'Italia e la Spagna, nei quali solo poche confessioni, per ragioni storiche o di consistenza numerica, intrattengono con lo Stato relazioni più intense, che si sono tradotte in normative di privilegio anche per quanto riguarda il finanziamento. In questa strutturazione gerarchica, che appare, quindi, privilegiare le organizzazioni religiose socialmente maggioritarie e più 'tradizionali', solo poche altre confessioni godono di una qualche forma di riconoscimento pubblico, con il conseguente accesso a forme di finanziamento indiretto quali esenzioni o agevolazio-

ni fiscali. Infine, una gamma indefinita di soggetti spirituali e confessionali –eventualmente riconosciuti come semplici associazioni– si vede preclusa la fruizione generalizzata dei sostegni economici, eventualmente erogati in maniera molto limitata e subordinatamente all’acquisizione della fisionomia giuridica di organizzazioni solidali. Si può, così, ritenere che, ad oggi, esista un accentuato trattamento discriminatorio, che è tale da favorire solo le comunità religiose più radicate socialmente e più rilevanti nella storia degli Stati, e che determina una generale difficoltà delle confessioni di minoranza o di più recente insediamento a prendere parte al sistema di finanziamento in essere. Tutto questo con ovvie conseguenze negative in termini di pari godimento dell’intervento economico statale e di realizzazione effettiva dell’uguaglianza.

La preoccupazione, ben segnalata da diversi autori nei loro pregevoli contributi che sono parte di questo volume, è che, in diversi Paesi europei, pure a fronte del pieno riconoscimento nelle Carte costituzionali della libertà delle organizzazioni confessionali, si possa – nella legislazione ordinaria e nella prassi amministrativa – mortificare il diritto alla ‘piena’ libertà di alcuni gruppi spirituali, proprio in ragione della tendenza a voler accordare un trattamento privilegiario ad alcune Chiese. Il rischio è che si determini l’esclusione delle manifestazioni spirituali collettive minoritarie dal godimento di una serie di diritti, che pure ad esse spetterebbero. Infatti, a queste soggettività potrebbe essere inibito l’accesso ai finanziamenti statali, sulla base di una eccessiva discrezionalità delle istituzioni statali nel loro riconoscimento, spesso interveniente a seguito di una valutazione della loro sintonia con i valori fondanti la società civile. Un uso fin troppo libero e disinvolto del potere statale che, in alcune realtà nazionali, potrebbe apparire arbitrario, determinando la concretizzazione di disparità di trattamento oltrepassanti il limite della ragionevolezza. In questo senso, il timore è che si possano determinare conseguenze spiacevoli quanto alla reale effettività dei principi che pure sono a fondamento del generale sistema europeo di relazioni tra lo Stato e le Chiese, ovvero la libertà religiosa dell’individuo, il divieto di discriminazione, la salvaguardia dell’autonomia organizzativa e la garanzia dell’uguaglianza nella libertà delle confessioni religiose. Non resta che auspicare una concreta dissipazione di questi dubbi e una reale parità di *chances* nella fruizione del sostegno economico pubblico per tutte le forme collettive di inveramento della religiosità.

MARCO PARISI

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Alejandro, *Libertad de expresión, libertad religiosa y prevención del terrorismo. Régimen jurídico en los ordenamientos internacional y francés*, Dykinson, Madrid 2017, 262 pp.

Libertad de expresión, libertad religiosa y prevención del terrorismo son, sin duda, tres conceptos clave en el panorama de la sociedad actual. El libro de González-Varas ofrece un análisis riguroso y unas interesantes reflexiones en torno a las cuestiones fundamentales que de la relación y confrontación entre ellos se plantean.