



Alessandro Ferrari

(associato di diritto canonico ed ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi dell'Insubria)

Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa *

SOMMARIO: 1. Preambolo: una (inevitabile) questione di termini – 2. Le minoranze religiose in Italia nell'età federalista – 3. L'associazionismo religioso: il forzato della sussidiarietà orizzontale? – 4. Mimetismo a cascata e processi di istituzionalizzazione - 5 Alcune osservazioni conclusive: riacquistare la vista

1 - Preambolo: una (inevitabile) questione di termini

Il riferimento alle "minoranze" è sempre più diffuso negli studi dedicati ai rapporti tra diritto e religione. Nonostante le perplessità e le resistenze di quanti temono un "effetto valanga" dall'"autenticazione" di questa generica categoria sociologica da parte del diritto¹, le "minoranze religiose" sembrano ben rappresentare, da un lato, nella loro realtà di fatto, le società liquide e frammentate contemporanee,

*Questo scritto riproduce la relazione letta in occasione del Convegno *Libertà religiosa e declino dello Stato nazionale* (Macerata, 28-30 ottobre 2010) ed è destinato alla pubblicazione negli Atti del convegno.

¹ Senza giungere all'estremo francese in cui il Consiglio Costituzionale definisce i principi di laicità e di uguaglianza proprio in antitesi alla nozione di minoranza religiosa (decisione n. 2004-505 del 19 novembre 2004, nn. 16 e 18, in http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les_decisions/depuis-1958/decisions-par-date/2004/2004-505-dc/decision-n-2004-505-dc-du-19-novembre-2004.888.html, consultato il 2 febbraio 2011), è tutta una tradizione fondata sulla centralità dei diritti individuali ad avere sempre nutrito profondi sospetti nei confronti di ogni riferimento all'idea di "minoranza" anche perché parlare di minoranze religiose presupporrebbe "una maggioranza diversamente riguardata", così M. TEDESCHI, *Le minoranze religiose tra autonomia e immobilismo del legislatore*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2010, p. 1. Del resto, contrariamente a quanto avviene nel diritto internazionale, il riferimento alle minoranze religiose non è molto usuale nei diritti ecclesiastici europei: cfr. F. MESSNER, *Le statut des cultes minoritaires en Europe*, in Id. e J-P. Bastian (dir.), *Minorités religieuses dans l'espace européen. Approches sociologiques et juridiques*, PUF, Paris, 2007, pp. 285 ss.



dall'altro, nella loro realtà evocativa, i moti di reazione nei confronti di questa stessa frammentazione espressi dalla riattivazione di narrative maggioritarie². Del resto, le trasformazioni avviate su scala globale ormai da molti anni e giunte nel nostro paese negli ultimissimi decenni hanno spostato l'attenzione dalle minoranze religiose nazionali, oggetto classico della tutela internazionalistica³, alle c. d. "nuove minoranze", intese come "gruppi numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione di uno Stato, i cui membri (...) hanno caratteristiche etniche, religiose o linguistiche diverse da quelle del resto della popolazione, e sono animati dalla volontà di salvaguardare la propria cultura, tradizione, religione o lingua e hanno un insediamento relativamente recente"⁴. In tale contesto, il discorso sulle "nuove minoranze" - e sulle "nuove minoranze religiose" in particolare - finisce per confluire nella più ampia discussione sull'effettiva implementazione del diritto di libertà religiosa, con speciale attenzione alla sua, sempre più centrale, dimensione associativa. In altre parole, il concetto di "minoranza religiosa" sembra oggi condividere quanto fu detto, molti anni fa, dei diritti umani: più che una definizione esaustiva e unanime sono la tutela e l'effettiva garanzia di quanti non condividano lo status maggioritario ad apparire cruciali.

Di conseguenza, utilizzare questo termine, come fecero Pajetta, De Gasperi e Bruni all'Assemblea Costituente⁵, può servire a disvelare un'effettiva situazione di ingiustizia e favorire un dinamismo funzionale alla piena realizzazione del principio di uguaglianza, in tutte le sue dimensioni. "Minoranze religiose", dunque, come sfida per un diritto più giusto e non come statica rappresentazione, quali furono, in

² La nostalgia per le (presunte) certezze del dato quantitativo sono sintetizzate, in tutta Europa, da quella che è divenuta l'ideologia della "democrazia diretta", direttamente proporzionale allo sfaldarsi dei legami civici ed alla mediatizzazione dei rapporti sociali e ben rappresentata dalla tentazione di contrapporre il primato della legge ("del popolo") alla giurisprudenza ("dei giudici") e dal disinvolto utilizzo di strumenti impropri (il referendum, le ordinanze ...) per affrontare le complesse e delicate questioni legate all'esercizio dei diritti religiosi e culturali.

³ Solo dal 1995, infatti, questi ultimi hanno cominciato a fare i conti con una Convenzione quadro conclusa in seno al Consiglio d'Europa, in verità ancora concentrata sulle "minoranze nazionali" ed in cui la religione non è che uno degli elementi rilevanti ai fini della loro individuazione.

⁴ Così la pagina "Minoranze" sul sito ufficiale del Ministero dell'Interno: <http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/minoranze/sottotema001.html> (consultato il 2 febbraio 2011).

⁵ Cfr. **A. GUZZAROTTI**, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 11 ss.



anni non così lontani, i c. d. “acattolici”, inchiodati dai numeri a un ruolo di mero contorno e subalterità.

2 - Le minoranze religiose in Italia nell'età federalista

Forse le celebrazioni del centoquarantesimo anniversario della “breccia di Porta Pia”, con la significativa partecipazione del cardinale Segretario di Stato, non hanno entusiasmato le minoranze religiose “storiche” del nostro paese⁶. È, tuttavia, ipotizzabile che per le “nuove minoranze”, ortodossi e musulmani, tali celebrazioni abbiano semplicemente testimoniato il carattere cattolico dello Stato italiano ed abbiano potuto essere inquadrate con una certa facilità all'interno delle categorie proprie a questi gruppi religiosi, sintetizzabili nella sinfonia ortodossa e nel pendolarismo musulmano tra teocrazia, cesaropapismo e giurisdizionalismo. Quanto alle “vecchie” minoranze, l'impressione è che l'importante ruolo da queste giocato nella costruzione dello Stato unitario, che fu per loro occasione di diffusione nazionale e, nonostante tutto, garanzia di libertà religiosa⁷, sia, oggi, piuttosto trascurato. Sembra, infatti, molto forte l'insistenza nel riproporre un'immagine dell'Italia non come Stato-Nazione, ma come Nazione-Stato, unificata più in virtù della condivisione da parte dei suoi abitanti di un comune vincolo culturale e religioso che grazie alla loro compartecipazione ai meccanismi dell'integrazione politica⁸. Nel quadro dell'interpretazione che vede nel cattolicesimo la “condizione d'uso” del principio costituzionale di laicità⁹, infatti, il crocifisso è divenuto il miglior

⁶ Cfr. L. ACCATTOLI, 20 settembre, in *Il Regno*, Attualità, 18, 2010, p. 635.

⁷ Cfr. G. LONG, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica nella prospettiva federalista*, in *Confessioni religiose e federalismo*, a cura di Giorgio Feliciani, il Mulino, Bologna 2000, pp. 37 ss. Cfr. anche G. SPINI, *Italia liberale e protestanti*, Claudiana, Torino 2002, *passim* e, più di recente, G. PLATONE, *Una storia da rileggere e aggiornare*, in http://www.chiesavaldese.org/pages/sinodo/sinodo2010/150udi_art.php (consultato il 20 gennaio 2011) e A. FOA, *Gli ebrei e i 150 dell'Unità d'Italia* (prolusione al VI Congresso UCEI, 6 dicembre 2010), che può leggersi all'url <http://www.ucei.it/pdf/Prolusione%20Prof.ssa%20Anna%20Foa.pdf> (consultato il 20 gennaio 2011).

⁸ Si consenta il rinvio ai miei *The Italian accommodations. Liberal State and Religious freedom in the “Long Century”*, in L. Derocher, C. Gélinas, S. Lebel-Grenier e P.C. Noël (dir.), *L'État canadien et la diversité culturelle et religieuse 1800-1914*, Presses de l'Université du Québec, Québec 2009, pp. 143-153, e *Civil Religion in Italy: «A Mission Impossible»*, in *The George Washington International Law Review* (in corso di pubblicazione).

⁹ Così il Consiglio di Stato, sentenza n. 556 del 13 gennaio 2006, al n. 3, in http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=3517 (consultato il 2 febbraio 2011).



strumento per veicolare “agli studenti extracomunitari” i valori universali di tolleranza e di rispetto già proclamati dalla Carta costituzionale¹⁰ e la Carta dei Valori, nel dichiarare il rispetto dell’Italia dei simboli e dei segni di tutte le religioni, ha invocato primieramente non già la Carta costituzionale ma “la tradizione culturale e religiosa” del paese¹¹. I santi Francesco e Caterina sono stati, per così dire, arruolati nella diffusione dei “valori universali” “della pace, della fraternità e del dialogo tra appartenenti a culture e religioni diverse”¹² mentre un protocollo d’intesa regionale in materia di assistenza spirituale, dopo aver chiesto agli assistenti cattolici “attenzione al dialogo interconfessionale e interreligioso”, delega loro la facoltà di comunicare direttamente ai “responsabili della confessione religiosa di appartenenza” l’eventuale “presenza di degenti di confessione religiosa diversa dalla cattolica”¹³. Del resto, è la Chiesa cattolica ad ospitare nei propri edifici di culto la stragrande maggioranza delle Chiese ortodosse, dando luogo ad un’originale *deputatio ad cultum orthodoxum* dei propri edifici¹⁴ ed è, infine, sempre la Chiesa cattolica, nelle sue molteplici articolazioni, ad essere in prima linea per l’accoglienza e l’integrazione dei nuovi residenti, a cominciare dai musulmani, per i quali i vescovi non giocano più soltanto l’antico ruolo di *defensores urbis*, ma anche quello di *defensores religionum*.

Tuttavia, la fragilità dei meccanismi istituzionali e l’affievolimento di una comune adesione ai valori divenuti principi costituzionali non può essere supplita semplicemente con un richiamo ad una presunta omogeneità religiosa e culturale, specie in un’epoca di

¹⁰ Cfr. il parere del Consiglio di Stato del 15 febbraio 2006 in http://www.olir.it/ricerca/index.php?Form_Document=3638 (consultato il 2 febbraio 2011), la risposta di parte italiana alla sentenza Lautsi (in <http://www.governo.it/presidenza/contenzioso>) e C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino, 2010, *passim*.

¹¹ Cfr. il decreto del Ministro dell’Interno del 23 aprile 2007, art. 25, in <http://www.olir.it/documenti/?documento=4263> (consultato il 5 febbraio 2011).

¹² Così la legge n. 24 del 10 febbraio 2005 (art. 1). Per una più ampia riflessione cfr. A. G. CHIZZONITI, *Cerimonie, ordine delle precedenze, festività civili e religiose. Casi particolari di uso pubblico di simbologia religiosa*, in *Simboli e comportamenti religiosi nella società globale*, a cura di M. Parisi, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, pp. 79-100.

¹³ In questo senso gli articoli 5, lett. f e 8, n. 5 del Protocollo di intesa stipulato il 21 marzo 2005 tra la Regione Lombardia e la Regione ecclesiastica Lombardia, in <http://www.olir.it/documenti/?documento=2043> (consultato il 2 febbraio 2011).

¹⁴ Cfr. Conferenza Episcopale Italiana - Ufficio Nazionale per l’ecumenismo e il dialogo interreligioso e Ufficio Nazionale per i problemi giuridici, *Vademecum per la pastorale delle parrocchie cattoliche verso gli orientali non cattolici*, in *Il Regno*, documenti, 7, 2010, pp. 211-224.



passaggio da un “multiculturalismo della speranza” ad un “multiculturalismo della paura”¹⁵. E ciò, tanto più nel momento in cui la trasformazione “federalista” dell’Italia coincide con l’affanno della prospettiva europeista, in difficoltà ad offrire un paradigma condiviso in grado di conciliare l’omogeneità cultural - religiosa delle comunità politiche con la capacità di apertura al «riconoscimento del “sé” e dell’“altro”»¹⁶. Il cammino dell’Europa e delle sue istituzioni, da una parte, e quello delle nazioni, confrontate con la ridefinizione dello Stato Westfaliano, dall’altro, appare, infatti, in questo momento storico, divaricato e la dissociazione tra governo dell’economia e governo della polis indebolisce il governo del pluralismo. Così, se, da una parte, le istituzioni europee restano fedeli ad un modello universalistico kelseniano, ispirato al rispetto dei contenuti e delle forme della *rule of law* eccedendo, anzi, talvolta, in una malintesa *political correctness*¹⁷, i poteri locali tendono a rigettare questo atteggiamento “formalista”, utilizzando le risorse della “Politica” ed il potere discrezionale per rafforzare i legami comunitari¹⁸. In questo modo, si confonde, tuttavia,

¹⁵ Così, in un intervento del 24 settembre 2010, **T. MODOOD**, *We need a multiculturalism of hope* (il testo dell’intervento può leggersi all’url <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/belief/2010/sep/24/multiculturalism-hope-secularism-religion>, consultato il 21 gennaio 2011).

D’altra parte, se è vero, come ricorda da oltre un quarantennio Böckenförde, che l’osmosi di valori tra sfera istituzionale e sfera (anche) religiosa è fondamentale, tuttavia, in uno Stato democratico e costituzionale, le concrete modalità (procedure) e i concreti esiti (prassi e norme sostantive) di tale osmosi, specie quando traducano un rapporto preferenziale tra pubbliche istituzioni e tradizioni specificamente determinate – in questo caso tra lo Stato italiano e la (sola) Chiesa cattolica - non possono sfuggire ad un controllo di coerenza e conformità rispetto all’insieme dei principi riconosciuti come fondanti la comunità civile. Ugualmente, più in generale, non andrebbero sottostimati neppure la delicatezza e i rischi sottesi ad un rapporto troppo stretto tra due realtà così multiformi, complesse e difficilmente controllabili come religione e politica.

¹⁶ Cfr. **R. BOTTA**, *L’esperienza delle regioni italiane*, in *Confessioni religiose e federalismo*, cit., pp. 269 ss. e **C. CARDIA**, *Concordato, intese, Stato federale*, in *Confessioni religiose e federalismo*, cit., p. 330.

¹⁷ Si veda, ad esempio, il caso del calendario 2011-2012 distribuito dall’Unione ad oltre tre milioni di studenti e contenente le indicazioni relative alle festività di molti gruppi religiosi ad eccezione di quelli ... cristiani <http://www.catholicnewsagency.com/news/new-european-union-school-calendar-omits-christian-holidays/> (consultato il 10 febbraio 2011).

¹⁸ Con riferimento all’Italia, l’ordinanza del sindaco di Scarlino “contro” la sentenza Lautsi dimostra bene questa dinamica: cfr. ordinanza n. 174 del 5 novembre 2009, il cui testo integrale può leggersi all’url http://www.olir.it/ricerca/getdocumentopdf.php?lang=ita&Form_object_id=5149 (consultato il 2 febbraio 2011).



la coesione sociale di una comunità politica, per definizione connotata da disomogeneità e conflitti rispetto ai quali – evocando la Corte di Strasburgo - il ruolo delle autorità pubbliche non deve consistere nell'eliminare la causa delle tensioni sopprimendo il pluralismo ma nel vigilare a che i gruppi concorrenti si tollerino gli uni gli altri¹⁹, con la costruzione di una sorta di "comunità obbligatoria", regno di una pace tacitiana. La logica democratica può, allora, davvero evocare la pulizia etnica e la condizione delle c. d. "minoranze" riacquistare, così, una nuova, preoccupante, attualità²⁰.

In questo contesto, stretti tra la forza centripeta europea e la forza centrifuga dei poteri locali, gli Stati nazionali seguono direzioni diverse. Accanto ad un Regno Unito impegnato in un'ambiziosa opera di collegamento tra diverse autonomie, pubblico-istituzionali e private, dall'importante valore pedagogico²¹, si trova una Francia intenzionata a respingere ogni rischio scissionista con la riattivazione del valore simbolico dell'unica legge dello Stato. Da parte sua l'Italia, Nazione senza Stato, riconosce le autonomie ma è incapace ad adempiere al compito, che pur si è data, di fissare per esse una cornice adeguata, che salvaguardi la possibilità, per tutti ed ovunque, di un pieno ed effettivo godimento dei diritti fondamentali (art. 117, 2, lett. m Cost.). Ed è, perciò, abbastanza comprensibile che le "minoranze religiose", almeno quelle con più lunga esperienza, abbiano guardato e continuano a guardare con una certa apprensione al "federalismo all'italiana". Se, infatti, la costruzione dello Stato unitario aveva comportato per le

¹⁹ Cfr., ad es., la sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo 38178/97 del 14 dicembre 1999 (Serif c. Grecia), in <http://www.olir.it/documenti/?documento=3884> (consultato il 2 febbraio 2011).

²⁰ Cfr., sul punto, C. TAYLOR, *L'esclusione democratica e i suoi rimedi*, in *Lettera Internazionale*, 98, 2008, pp. 11-15, che può leggersi anche in http://www.letterainternazionale.it/testi_pdf/taylor_98.pdf (consultato il 3 febbraio 2011).

²¹ Sebbene non manchino numerose criticità, sotto diversi punti di vista, la tendenza al "decentramento" contraddistingue sia il versante "multiculturalista" della Left Wing sia il versante tradizionalmente meno sensibile a queste tematiche dei Tories: cfr., ad es., il "manifesto" per la *Big Society* lanciato dal Primo Ministro David Cameron (in <http://www.number10.gov.uk/news/topstorynews/2010/05/big-society-50248>, (consultato il 2 febbraio 2011) i cui effetti, nonostante una più marcata attenzione ai "valori condivisi" (cfr. il discorso del medesimo Primo Ministro alla Munich Security Conference del 5 febbraio 2011, in <http://www.number10.gov.uk/news/speeches-and-transcripts/2011/02/pms-speech-at-munich-security-conference-60293>, consultato il 6 febbraio 2011) oltrepassano il mero ambito dell'aggiustamento delle finanze pubbliche e della conseguente contrazione della sfera dell'azione statale: cfr., proprio in risposta al citato discorso di Cameron, Tariq Modood, *Multiculturalism: not a minority problem*, all'url <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/feb/07/multiculturalism-not-minority-problem> (consultato l'8 febbraio 2011).



minoranze l'estensione a tutto il territorio nazionale del progetto di diritto e politica ecclesiastica più liberale a disposizione, il ritiro dello Stato, in assenza di un progetto rispondente alle sfide dei tempi, non può lasciarle senza una qualche preoccupazione. Questa preoccupazione era affiorata, com'è noto, in sede di Bicamerale ed ha dato i suoi frutti con la garanzia che lo Stato centrale avrebbe continuato a conservare nelle proprie mani "i rapporti con le confessioni religiose" (art. 117, 2, lett. c). Ora è vero che la lettera in questione dell'art. 117 non sembra precludere rapporti territorialmente specificati tra enti locali e confessioni religiose²², ma quel che conta per le minoranze storiche, che hanno tutte "raggiunto" la Chiesa cattolica conquistando lo status di "confessione pattizia", è la conferma del valore, in un certo senso della priorità, della continuità della loro interlocuzione diretta con il Governo centrale del paese²³.

²² Cfr., già, **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, V, Utet, Torino 1990, pp. 245-252 e, a commento della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, **P. CONSORTI**, *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2003, pp. 13-36. Più sfumato in argomento è **G. PASTORI**, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2003, pp. 3-12, mentre interprete decisamente contrario a rinvenire competenze regionali in materia è **A. MANGIA**, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2002, pp. 343-360.

Cfr., infine, per un'ampia riflessione sul tema **P. FLORIS**, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2010.

²³ Del resto, mentre nessuna intesa contiene una disposizione simile al n. 2 dell'art. 13 dell'Accordo di Villa Madama, tutte regolano in modo piuttosto dettagliato le materie per le quali eventuali accordi locali risulteranno, se non meramente dichiarativo-attuativi, sufficientemente incardinati per non arretrare rispetto alle garanzie già ottenute in sede di negoziazione apicale. Inoltre, la stessa articolazione territoriale di tali confessioni, che non coincide, in genere, con quella degli enti pubblici territoriali, non ha mai "evidenziato una particolare necessità da parte delle confessioni minoritarie di ricorrere allo strumento delle intese regionali", così **G. LONG**, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, cit., p. 48.

Negli ultimi anni, tuttavia, le "confessioni pattizie" non hanno disdegnato la via degli accordi locali. Occorre, infatti, segnalare, tra gli altri, sia l'Accordo tra la Regione Lombardia e la Comunità Ebraica di Milano per il servizio di assistenza religiosa nelle strutture sanitarie di ricovero e cura lombarde, siglato l'11 marzo 2009, in <http://www.olir.it/documenti/index.php?documento=5252> (consultato il 3 febbraio 2011), sia i Protocolli d'intesa siglati tra la Regione Piemonte e la Tavola Valdese per la salvaguardia dell'identità delle strutture sanitarie afferenti alla "Commissione Istituti Ospitalieri Valdesi" (20 aprile 2004 e 20 aprile 2005, il primo in <http://www.olir.it/documenti/?documento=5354>, ed il secondo rispettivamente in <http://www.olir.it/documenti/?documento=2256> (consultati il 3 febbraio 2011), e quelli



Si potrebbe, forse, sostenere che nel clima di incertezza presente, nel timore di tendenze eccessivamente olistiche da parte degli enti locali, le “vecchie minoranze” si siano, in qualche modo, aggrappate alle intese stipulate con lo Stato lasciando alle “nuove minoranze religiose” l’esperienza federalista. Così, se gli infedeli avevano già salvato il concordato²⁴ è ora quest’ultimo, con la sua impostazione centralista e improntata alla specialità²⁵, a ricambiare, salvando gli infedeli pattizi da una legislazione (in verità non esclusivamente) locale che, come si vedrà meglio in seguito, non sembra solo trascurare fondamentali principi costituzionali ma appare anche, non senza qualche paradosso, piuttosto cieca di fronte alle specifiche esigenze di tutela delle realtà sociali religiosamente connotate²⁶. Le “nuove” minoranze religiose, infatti, a meno di una loro rapida ascesa al cielo della super-specialità, paiono condannate alla genericità più estrema, che le costringe, non di rado, a mimetizzare il proprio carattere

firmati, sempre dalla Regione Piemonte, ma stavolta in materia di attività oratoriali, con la Tavola Valdese (20 maggio 2003), con la Comunità ebraica di Torino (22 maggio 2003) e con la Chiesa cristiana avventista del 7° giorno (13 maggio 2004): cfr. “Bollettino Ufficiale Regione Piemonte” n. 13 del 2 aprile 2009.

Per quanto riguarda le “confessioni non pattizie” si può segnalare la recente scelta delle comunità musulmane, in specie di quelle marocchine, (più o meno) vicine al Centro Islamico Culturale d’Italia di Roma, di dar vita, a livello territoriale, a Federazioni costituite, appunto, su base regionale.

²⁴ Il riferimento è, ovviamente, a **S. FERRARI**, *Il Concordato salvato dagli infedeli*, in *Studi per la sistemazione delle fonti in materia ecclesiastica*, a cura di V. Tozzi, Edisud, Salerno, 1993, pp. 127-158.

²⁵ Le fonti pattizie paiono talmente super-speciali da prescindere, almeno fin qui, da ogni reale preoccupazione circa possibili esondazioni, da parte dello Stato centrale, in sfere di competenze altrui: cfr., per tutti, **G. CASUSCELLI**, **S. DOMIANELLO**, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, VIII, Torino, Utet, 1993, p. 543, e **G. CASUSCELLI**, *Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, nel volume *Diritto ecclesiastico e Corte Costituzionale*, a cura di R. Botta, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006, in specie pp. 54-55.

²⁶ La (percezione dell’)importanza delle intese apicali, pur non ancora approvate dal Parlamento, ai fini dell’effettivo godimento da parte dei gruppi religiosi degli interventi di competenza degli enti locali è, per certi versi, sorprendente. Scrive Roberta Ricucci nel suo rapporto sulla città di Torino: *CLIP - Intercultural Policies. Turin Report*, Fieri, 2009 “in Turin, there are no buildings formally defined as mosques. Instead, apartments and garages used for religious purposes. This absence is attributable to two reasons: the reaction of local residents and the lack of funding. Because there is no formal agreement between the Italian government and the representatives of Muslim communities in Italy, the funding of Muslim activities is forbidden, unlike other religion such as Judaism and Buddhism”, p. 14 dell’originale dattiloscritto (mio il corsivo).



religioso: è ciò che avviene, in particolare, per i musulmani, divenuti dei veri e propri “forzati” della sussidiarietà orizzontale.

È interessante che questa dinamica di mimetizzazione del religioso come prodotto di una patologia della super-specializzazione nel trattamento giuridico della libertà religiosa si sia particolarmente evidenziata dopo il riconoscimento della laicità quale principio supremo dello Stato-ordinamento. Sembrerebbe, infatti, che il potenziale energetico di quella sentenza, anziché scaricarsi nel passaggio dalla sfera eminentemente giurisprudenziale, luogo tipico della tutela delle minoranze italiane, a quella legislativa dei “diritti della laicità”²⁷, favorendo, in tal modo, la predisposizione di un quadro unitario per il pieno sviluppo delle autonomie private religiosamente orientate²⁸, si sia, al contrario, scaricato radicalizzando i suoi due estremi, quello della promozione delle confessioni pattizie, da una parte e quello della promozione del pluralismo culturale – ma non confessionale – dall’altra. Parrebbe, cioè che aver “tradotto” la laicità con “pluralismo religioso e culturale” abbia davvero prodotto un’endiadi capace di neutralizzare la specificità religiosa non istituzionalizzata in forma pattizia, secolarizzando, così, in radice, il principio di laicità stesso.

Tuttavia, sia sull’effettiva rispondenza di tale processo alle finalità costituzionali della distinzione degli ordini e dell’uguale libertà, sia sull’irreversibilità storica di tale processo, a fronte delle reazioni nei confronti dell’“eccezionalismo” musulmano, si possono nutrire molti dubbi.

3 - L’associazionismo religioso: il forzato della sussidiarietà orizzontale?

Una cartina tornasole particolarmente interessante per saggiare il grado di “secolarizzazione” raggiunto dal principio di laicità e, di conseguenza, dal diritto di libertà religiosa, è rappresentata dal trattamento giuridico riservato all’associazionismo religioso.

In una società delle autonomie, collocata in una sorta di stato di diritto originario, si potrebbe dire naturale, non sarebbe neppure

²⁷ Cfr., in particolare, **S. DOMIANELLO**, *Le garanzie della laicità civile e della libertà religiosa nella tensione fra globalismo e federalismo*, in *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto* (Atti del Convegno di Ravenna 4-6 maggio 2006), a cura di A. De Oto, F. Botti, Bononia University Press, Bologna, 2007, pp. 351-385.

²⁸ Cfr. **M. TEDESCHI**, *Le minoranze religiose*, cit., *passim*.



pensabile far dipendere da una legislazione statale il riconoscimento per l'associazionismo di matrice religiosa di uno specifico spazio per l'esercizio quanto più ampio possibile di un'autonomia ritenuta specialissima perché legata ad una dimensione veritativa (creduta) non interamente disponibile dagli associati. Tuttavia, lo Stato moderno ha trovato proprio nella garanzia e nella delimitazione degli ambiti dell'autonomia confessionale la sua principale matrice, dovendo la sua esistenza all'incessante e faticosa opera di distinzione tra la c. d. sfera del sacro e la sfera profana del secolo. Questo spiega il perché di un diritto speciale per l'associazionismo religioso anche nei momenti storici apparentemente più orientati alla "privatizzazione" di quel fenomeno²⁹. Ebbene, uno dei segnali della "secolarizzazione" della laicità o, se si vuole, della c. d. post-modernità, sembrerebbe proprio l'irregolare oscillazione – si potrebbe dire la vera e propria fibrillazione – tra una tendenziale cecità di fronte al fenomeno religioso e un trattamento super-speciale di quest'ultimo, in funzione della duplice garanzia delle istituzioni religiose stabilite e delle stesse istituzioni statali, assai preoccupate di fronte agli esiti di una differenziazione sociale che prende sempre più la forma di un vero e proprio - e visibile - pluralismo giuridico³⁰. La presenza ortodossa e, soprattutto, quella musulmana favoriscono, infatti, l'emersione delle contraddizioni di un sistema incapace di trovare, tra gli estremi della cieca *deregulation* - che rinuncia al diritto per regolamentare ed accompagnare le espressioni associative delle coscienze religiose - e della garanzia super-speciale e selettiva – e a rischio di discriminazione – un equilibrio in grado di assicurare all'associazionismo religioso una tutela ragionevolmente speciale.

Come si può facilmente immaginare, queste contraddizioni si manifestano con particolare acuità a livello locale, ove diritto e realtà sociali realizzano il loro primissimo contatto. Uno dei principali problemi che incontrano gli enti locali nella gestione del fenomeno religioso è, infatti, proprio quello della forma associativa. Nonostante il diritto vigente – ampiamente confermato ed estensivamente

²⁹ Cfr. **F. RUFFINI**, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo* (1924) ora: il Mulino, Bologna 1992, pp. 359 ss., 434 ss. e 479 ss.

³⁰ Cfr. **R. AHDAR, N. ARONEY**, *Shari'a in the West*, Oxford University Press, New York, 2010 e, per un'applicazione ad un tema specifico, **P. FOURNIER**, *Muslim Marriage in Western Courts. Lost in Transplantation*, Ashgate, Farnham-Burlington, 2010. Come si ricorderà, un ampio dibattito sul tema fu sollevato da un importante discorso dell'Arcivescovo di Canterbury, Rowan Williams, tenuto il 7 febbraio 2008, *Civil and Religious Law in England: a Religious Perspective*, che può leggersi in <http://www.archbishopofcanterbury.org/1575> (consultato il 3 febbraio 2011).



interpretato, sul punto, dalla Corte costituzionale – sia chiaro nel prevedere la sussistenza di confessioni religiose strutturate come comunità di fedeli prive di organizzazione statutaria e organizzate secondo le forme giuridiche più semplici previste dal codice civile, le normative locali stentano a far propria tale disponibilità, specie nel momento di garantire anche gli aspetti “positivi” della libertà religiosa, ad esempio in materia di edilizia di culto³¹. Il riferimento da parte delle leggi regionali alla “Chiesa cattolica e (alle) altre confessioni religiose che abbiano una presenza organizzata (...) a livello nazionale”³², a “confessioni religiose riconosciute”³³ e ad “autorità territoriali riconosciute a norma di legge”³⁴, a “confessioni organizzate ai sensi degli articoli 7 e 8” o, comunque, “regolate almeno ai sensi della legge 1159/1929”³⁵ pone, infatti, grandi difficoltà a molte nuove minoranze religiose, a cominciare proprio dall’islam.

³¹ Cfr., per tutti, le sentenze della Corte Costituzionale n. 195 del 27 aprile 1993 e n. 346 dell’8 luglio 2002, rispettivamente in <http://www.olir.it/documenti/?documento=378> e <http://www.olir.it/documenti/?documento=891> (consultati il 3 febbraio 2011). A seguito di quest’ultima sentenza, la nuova legge regionale lombarda in tema di edilizia di culto (legge n. 12 dell’11 marzo 2005), ha innovato rispetto alla precedente normativa chiarendo che l’individuazione delle “confessioni religiose” è affidata ai “criteri desumibili dall’ordinamento” (art. 70, n. 2), introducendo, così, un utile elemento di flessibilità. In realtà, anche in questo caso, non manca la possibilità di un’interpretazione restrittiva tanto che si è parlato di una risposta “sostanzialmente elusiva”.

(a) alla Corte: così **G. CASUSCELLI**, *Nozioni di diritto ecclesiastico*, 3^a ed., Giappichelli, Torino, 2009, p. 35.

³² L’art. 1 della legge della Regione Piemonte n. 39 del 17 luglio 1997 individua i destinatari degli interventi in materia negli “(E)nti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose che abbiano una presenza organizzata, diffusa e consistente a livello nazionale ed un significativo insediamento nella comunità locale di riferimento”.

³³ La legge della Regione Basilicata n. 69 del 30 dicembre 1995 fa riferimento ai “culti non cattolici riconosciuti” (art. 4, n. 2) mentre l’art. 3, n. 2 della legge 17 aprile 1987, n. 9 della medesima Regione parla di “(R)appresentanti delle altre confessioni religiose riconosciute a norma di legge e che abbiano una presenza organizzata nell’ambito dei Comuni stessi”.

³⁴ Così l’art. 2, 1 comma della legge Regione Puglia n. 4 del 4 febbraio 1994.

³⁵ Cfr. legge Regione Veneto, n. 44 del 20 agosto 1987, art. 1, comma 3, e il relativo Allegato A – Disposizioni Generali, approvato dalla Giunta Regionale con provvedimento n. 2438 dell’1 agosto 2006 (“Bollettino Ufficiale Regione Veneto”, n. 73 del 18 agosto 2006) in cui si precisa che i destinatari della legge in questione, oltre alla Chiesa cattolica, sono soltanto “le Confessioni religiose organizzate, ai sensi dell’articolo 8 della Costituzione, che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della legge n. 1159 del 24 giugno 1929”, in <http://www.regione.veneto.it/Bandi+Avvisi+Concorsi/Bandi/edifici+culto.htm> (consultato il 3 febbraio 2011).



I gruppi religiosi diversi dal cattolico, com'è noto, hanno a disposizione due modelli organizzativi principali: quello indicato dalla legislazione sui "culti ammessi", di stampo pubblicistico, incardinato sulla personalità giuridica degli enti morali e connotato da forte specialità e, grazie all'indispensabile re-interpretazione giurisprudenziale costituzionalmente orientata, di sostanziale autonomia per gli enti interessati; e quello di stampo privatistico, con o senza personalità giuridica, privo di specialità e, di conseguenza, meno garantista nei confronti degli specifici profili dell'autonomia religiosa. La fruizione del primo modello dipende da una procedura scarsamente controllabile e da una scelta ancora troppo discrezionale da parte dell'Esecutivo³⁶: è ancora richiesta la forma del d.P.R. e, dunque, la delibera del Consiglio dei Ministri, affidata alla benevola attenzione del Sottosegretario incaricato della predisposizione dell'ordine del giorno e, dopo un primo tempo, nell'immediatezza della "riforma Bassanini", quando non erano stati più richiesti, i pareri del Consiglio di Stato sono tornati a costituire una tappa essenziale, ancorché formalmente non più obbligatoria ma, per così dire, cautelativa, della procedura³⁷. Il secondo modello, quello del diritto comune, è solo apparentemente più fruibile.

³⁶ La rilevanza da attribuire all'autonomia ed all'alterità confessionali nel corso della procedura di riconoscimento degli enti morali con fine di religione e di culto rende più complesso l'eventuale ricorso alle garanzie di cui alla legge n. 241 del 7 agosto 1990. Nel caso dei musulmani, tuttavia, ciò darebbe luogo ad effetti, in un certo senso, paradossali, dal momento in cui essi si troverebbero nell'impossibilità di sanzionare l'indisponibilità politica nei loro confronti proprio nel momento della manifestazione esplicita della loro soggettività religiosa. In altre parole, la difficoltà nel ricorrere alle garanzie di cui alla legge sul procedimento amministrativo e l'assenza di specifiche tutele alternative potrebbe privare l'esercizio del diritto di libertà religiosa di una piena effettività. Si veda, in ogni caso, un caso di concreto utilizzo della legge in questione, sempre con riferimento ad un momento di collegamento inter-ordinamentale, alla nota 55.

³⁷ La Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, ha ritenuto opportuno richiedere il parere del Consiglio di Stato per l'adozione dei decreti del Presidente della Repubblica concernenti il riconoscimento giuridico degli enti in questione - nonché le loro eventuali modifiche o estinzioni - invocando l'art. 2, c. 3, lett. l) della legge n. 400 del 23 agosto 1988 che prevede la deliberazione del Consiglio dei Ministri per "gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione": in questo modo, tuttavia, il riconoscimento della personalità morale degli enti diversi dal cattolico viene esposto alla più ampia discrezionalità politico-amministrativa divenendo una mera tappa (anch'essa nella prassi, ormai, obbligatoria) della più complessa procedura di stipulazione di un'intesa: del resto, la precedente lettera i) del medesimo articolo riguarda proprio "gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica di cui all'articolo 7 della Costituzione". In ogni caso, sulla legittimità di tale richiesta (per i soli enti dei culti diversi da quello cattolico) sembra lecito nutrire più di un dubbio.



Allo stato attuale, infatti, non solo la scelta per un'associazione religiosa non riconosciuta è assai vicina all'esercizio di un ascetico martirio, producendo, come si è appena visto, l'immediato estraniamento rispetto alle più significative agevolazioni pubbliche previste per l'esercizio del diritto di libertà religiosa ma anche l'automatica esclusione dalle innumerevoli provvidenze di cui gode il c. d. privato-sociale. Inoltre, anche chi volesse beneficiare della semplificazione dei procedimenti di riconoscimento delle persone giuridiche private per dotarsi di una struttura più articolata dovrà fare molta attenzione al *petitum* per non trovarsi rinviato al modello speciale previsto per i "culti ammessi", in virtù dell'orientamento in base al quale

«in materia di riconoscimento della personalità giuridica vige il principio per cui l'applicabilità della normativa speciale sui c.d. "culti ammessi" (legge n. 1159/1929) scatta ogni qualvolta si rinvenga la presenza di un fine di culto nell'organizzazione, qualunque importanza questo possa assumere nella sua esistenza giuridica»³⁸.

Peraltro, una volta rinviati alla legge speciale, la strada rischia, per alcuni, di risultare sbarrata. Ed è lungo questo crinale che le "scelte" delle "nuove minoranze religiose" e, in particolare, degli ortodossi e dei musulmani, sono state assai diverse mettendo, così, in risalto sia le poste politico-sociali sottese ad ogni scelta "giuridica" sia, più in generale, l'impreparazione del diritto italiano di libertà religiosa ad affrontare - ed a gestire - un panorama religioso profondamente mutato³⁹. Infatti, mentre per gli ortodossi la specificità religiosa può

³⁸ Si tratta di un orientamento che potrebbe incidere assai seriamente sulla libertà organizzativa dei gruppi religiosi: cfr., da ultimo, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2331 del 17 aprile 2009, che può leggersi nel testo integrale in http://www.olir.it/ricerca/?Form_search_testo=&Form_search_d=&Form_search_m=&Form_search_y=&Form_search_numero=2331&Form_search_natura=&Form_search_autore=83&Form_search_argomento=&Form_search_area=&Form_search_nazione= (consultato il 4 febbraio 2011).

³⁹ Da un punto di vista, per così dire, sociologico, i due gruppi presentano molte caratteristiche comuni. Entrambi provengono dalla diaspora migratoria, nonostante la diaspora ortodossa si aggiunga a presenze ben più antiche e si muova, sempre più, all'interno dei confini dell'Unione; entrambi pendolano tra ricomposizione etnico-nazionale e ricomposizione in chiave confessionale dal momento in cui le zone di nuovo insediamento collocano fianco a fianco fedeli appartenenti a giurisdizioni, in senso stretto (per gli ortodossi) o in senso lato (per i musulmani), diverse. Questa vicinanza favorisce il sogno della ricomposizione della Umma musulmana o dell'ecumene ortodossa (sotto gli auspici del patriarcato di Costantinopoli), ma deve fare i conti con le ambizioni dei paesi d'origine. Infatti, sia l'istituzionalizzazione dell'ortodossia in Italia sia gli analoghi tentativi di parte musulmana vedono



fungere da elemento di positiva integrazione, anche attraverso un'attiva mediazione cattolica, per i musulmani, lo specifico carattere confessionale può costituire, al contrario, un problema in più, catalizzando, per la sua fluidità e per la sua attuale connessione con i temi della sicurezza, tutte le preoccupazioni contemporanee in tema di ordine pubblico e coesione sociale⁴⁰.

Così, da una parte, le "chiese" ortodosse non hanno esitato a ripercorrere il cammino già intrapreso in passato dalle loro comunità stabilitesi o venutesi a trovare entro i confini italiani. Esse hanno, perciò, imboccato con molta decisione la via della ricomposizione confessionale, individuando nel governo centrale il loro interlocutore ed optando, massicciamente, per il riconoscimento dei loro enti attraverso la procedura prevista dalla legge sui "culti ammessi" la cui efficienza è stata e prevedibilmente sarà, per quanto li riguarda, piuttosto alta⁴¹. Inoltre, la frammentazione del mondo ortodosso non solo non ha impedito la firma di un'intesa con una sua rappresentanza

attivamente partecipi ambasciatori ed emissari di vario tipo, tutti ugualmente attenti ad evitare che l'integrazione dei loro migranti nei nuovi paesi di residenza non produca pericolose turbolenze nelle madrepatrie ma costituisca, piuttosto, occasione di affermazione della propria leadership nazionale nel contesto diasporico. Entrambi i gruppi, inoltre, appaiono piuttosto articolati al loro interno con fratture e divisioni anche significative: cfr. **G. MORI**, *Ortodossia e intesa con lo Stato italiano: il caso della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 399-407, nonché, per informazioni più generali, http://www.cesnur.org/religioni_italia/chiese_ortodosse.htm (consultato il 3 febbraio 2011) e, sull'islam italiano, l'ancora fondamentale contributo di **S. ALLIEVI**, *Islam italiano. Viaggio nella seconda religione del paese*, Einaudi, Torino, 2003, e, più di recente, **M. BOMBARDIERI**, *Why Italian mosques are inflaming the social and political debate*, in S. Allievi (ed.), *Mosques in Europe. Why a solution has become a problem*, Alliance Publishing Trust, London, 2010, pp. 269-299.

⁴⁰ Sia i musulmani sia gli ortodossi residenti in Italia condividono il triste primato di gruppi tra i più discriminati nello spazio monitorato dall'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali: cfr. *European Union Agency for Fundamental Rights, EU-Midis. European Union Minorities and Discrimination Survey, 2009*, passim in http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/eumidis_mainreport_conference_edition_en_.pdf (consultato il 3 febbraio 2011). Tuttavia, mentre, da una parte, è in primo luogo il rumeno - e non l'ortodosso - a lamentare la discriminazione, dall'altra, è il musulmano, prima ancora che il nord-africano, a patirla.

⁴¹ L'Italia conosce, infatti, una presenza ortodossa piuttosto antica e già regolata secondo la legge del 1929. Di conseguenza, le nuove comunità ortodosse hanno adottato con grande disinvoltura il modello culturale sperimentato in passato fruendo, peraltro, di iter amministrativi particolarmente agili e del convinto sostegno della Santa Sede, assai attenta, ad es., al rapporto con il patriarcato moscovita. Così, ai sette enti morali ortodossi già riconosciuti, se ne aggiungeranno presto di nuovi, a cominciare dall'Amministrazione della Chiesa Ortodossa russa (Patriarcato di Mosca) e dalla Chiesa Ortodossa rumena, la maggiore in Italia per numero di fedeli.



parziale ma, probabilmente, non impedirà neppure la stipulazione di ulteriori intese con altre, diverse, Chiese ortodosse⁴². Dall'altra, al contrario, i musulmani, privi di precedenti da seguire e ben consapevoli della "problematicità aggiunta" della propria religione, sono stati interamente assorbiti dal loro carattere di immigrati e dalla pressoché totale interlocuzione con le autorità locali, a loro volta poco propense e a disagio di fronte alla gestione del fenomeno esplicitamente religioso, rinviato, assai volentieri, allo Stato centrale. Di conseguenza, più che nel diritto di libertà religiosa "positiva", i musulmani hanno confidato nelle più generiche misure antidiscriminatorie e nelle aperture, religiosamente orientate, delle leggi regionali in materia di integrazione, organizzandosi secondo le tipologie dell'associazionismo privato-sociale⁴³. La marginalizzazione dell'associazionismo privato-religioso organizzato secondo le forme del diritto comune, unitamente all'incapacità dei musulmani ad articolare la propria esperienza di fede in modo da intercettare le forme giuridiche speciali ed alla indisponibilità dello Stato a rendere queste ultime effettivamente fruibili in assenza di una taumaturgica ricomposizione della Umma islamica⁴⁴, hanno, così, inevitabilmente favorito quel mimetismo dello specifico carattere religioso a cui si faceva in precedenza riferimento.

⁴² Fin dalle primissime battute delle trattative fra lo Stato e la Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, infatti, è stato ben chiarito che l'ente confessionale in questione non rappresentava affatto l'intera ortodossia: cfr. anche **G. MORI**, *Ortodossia e Intesa*, cit., p. 407.

Cfr. anche **F. BOTTI**, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia*, in *Libertà di coscienza e diversità di appartenenza religiosa nell'Est Europa*, a cura di G. Cimbalo, Bononia University Press, Bologna, 2008, pp. 31 ss.

⁴³ È interessante osservare come l'unico ente morale musulmano riconosciuto ai sensi della normativa sui "culti ammessi" (d.P.R. del 21 dicembre 1974) non sia soltanto assai prossimo ad un "ente straniero" ma abbia scelto di evitare ogni riferimento all'esercizio del culto nella sua denominazione definendosi, più genericamente, come Centro Islamico *Culturale* d'Italia (mio il corsivo).

⁴⁴ "Già da molti anni (...) la CO.RE.IS. Italiana aveva preparato istanza di riconoscimento giuridico, ricevendo nel 2001 il parere favorevole preventivo del Ministero dell'Interno e del Consiglio di Stato (...) Giuseppe Pisanu (allora Ministro dell'Interno, *N.d.A.*) preannunciava (...) la sua intenzione di favorire un percorso di maturazione complessivo dell'*Islam* italiano, creando un organo consultivo ufficiale (...). In questa prospettiva, la conclusione dell'iter di riconoscimento giuridico della CO.RE.IS. Italiana veniva rimandato, con l'auspicio che l'orientamento intellettuale e l'esperienza consolidata dei musulmani italiani potessero fungere da punto di riferimento e da stimolo efficace per uno sviluppo globale della comunità islamica in Italia", così **Y. S. Y. PALLAVICINI**, *Un itinerario nell'Islam italiano: dalla Costituzione verso l'Intesa?*, in *La costituzione italiana in lingua araba nell'ambito del dialogo interculturale e delle relazioni tra ordinamenti giuridici*, a cura di G. Zilio Grandi, Anci, Rubano (Pd), 2010, p. 21.



Come si è già sottolineato, questo fenomeno è particolarmente evidente in tema di edilizia di culto, dal momento in cui il mancato riconoscimento apicale della personalità religiosa musulmana, l'assenza di alternative organizzative trasparenti e credibili o, meglio, "credute", da parte delle pubbliche amministrazioni e l'ostilità sociale nei confronti di questa specifica esperienza religiosa portano ad affrontare l'apertura dei luoghi di culto musulmani secondo una logica eccezionalistica ed emergenziale, appoggiandosi a forme associative improprie e non prive di ambiguità⁴⁵. Così, se in passato gli enti ecclesiastici dovevano nascondere attività profane camuffandole nelle pieghe delle attività religiose o culturali⁴⁶, all'opposto, oggi, le associazioni musulmane, con una forma aggiornata di frode pia, camuffano le proprie attività religiose o culturali nelle pieghe del non profit.

In ogni caso, non si può essere troppo critici di fronte a questa scelta mimetica, che tocca la tutela della libertà religiosa collettiva e la "regola fondamentale" della distinzione tra attività religiose e attività diverse⁴⁷. E questo non tanto perché tale mimetismo è, molto spesso, subito, ma anche per motivi più generali. Al riguardo, ci si può chiedere, infatti, se, pur mantenendo ferma la distinzione tra attività di religione-culto e attività diverse, non sia possibile prevedere figure organizzative in grado di consentire una trasparente presenza e articolazione delle diverse finalità congiuntamente perseguibili da un gruppo religioso. L'esperienza sta dimostrando come, specie tra i gruppi musulmani, in assenza di una normativa speciale adeguata e concretamente fruibile, sia molto diffusa la tendenza a servirsi di tipologie associative di diritto comune, che comportano, tuttavia, l'occultamento del fine di religione e di culto e, con esso anche l'esclusione dal godimento delle norme specificamente previste per l'esercizio della libertà religiosa. Questo mimetismo forzato del fine di

⁴⁵ Si è soffermato sul punto anche il Comitato per l'Islam Italiano nel suo *Parere sui luoghi di culto islamici* del 27 gennaio 2011, che può leggersi in <http://www.olir.it/documenti/index.php?argomento=&documento=5577> (consultato il 3 febbraio 2011).

⁴⁶ Cfr. C. CARDIA, *Ordinamenti religiosi e ordinamenti dello Stato. Profili giurisdizionali*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 177.

⁴⁷ Cfr. P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale*, cit., pp. 10-21, e la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 13 gennaio 2004 secondo cui «la finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può (...) valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del "commercio"», in <http://www.olir.it/documenti/?documento=837> (consultati il 3 febbraio 2011).



religione e di culto appare, tuttavia, difficilmente giustificabile soprattutto quando si pensa che la possibilità di perseguire congiuntamente finalità di culto e finalità diverse - e di svolgere i due tipi di attività - è consentita ad altri enti religiosi, in particolare agli "enti ecclesiastici pattizi", che vedono protette con norme speciali le loro attività religiose e, al tempo stesso, possono ampiamente fruire dei vantaggi offerti dalla normativa di diritto comune relativa agli enti non profit⁴⁸. In buona sostanza, per le religioni istituzionalizzate e incardinate nello schema pattizio la distinzione tra finalità/attività religiose ed finalità/attività diverse non è certo d'ostacolo per le loro possibilità d'azione e, anzi, in molti ambiti finisce per oscurarsi. Al contrario, una rigorosa separazione pare rigidamente pretesa da quelle religioni e, in particolare, dall'islam, che da sempre riproducono nelle loro forme associative più strutturate - si pensi, ad es., al waqf - il modello degli enti valdesi che vede riuniti insieme i fini di culto, istruzione e beneficenza⁴⁹. Il grande sviluppo delle forme di

⁴⁸ L'immagine dell'ente ecclesiastico Onlus parziale o, ancor più, quella dell'Onlus tenuto ad occultare *ex lege* la propria "parzialità" religiosa per poter fruire dei benefici del 5 per mille illustrano bene questa situazione: cfr. **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici. Profili di specialità tra attività no profit o for profit*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 238 ss. e 183-190, che sottolinea, peraltro, come gli enti pattizi siano divenuti, nella loro destrutturazione, «"porta d'ingresso" per nuove figure introdotte unilateralmente dal legislatore statale», pp. 286 ss. Cfr. anche, da ultimo, in prospettiva, **G. RIVETTI**, *Le esigenze strumentali delle organizzazioni religiose nei recenti progetti di legge sulla libertà religiosa*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, a cura di V. Tozzi, G. Macrì, M. Parisi, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 174-191.

In questo quadro sorge anche un'altra domanda, relativa all'effettivo, odierno, valore, per gli enti morali costituiti secondo la legge del 1929, dell'equiparazione del loro fine di culto a quello di istruzione e beneficenza dal momento in cui, in ogni caso, nemmeno tali enti possono fruire delle possibilità consentite dal diritto comune agli "enti ecclesiastici pattizi" nelle medesime materie dell'istruzione e della beneficenza.

⁴⁹ **G. MORI**, *Ortodossia e intesa*, cit., p. 399, sottolinea, peraltro, come le finalità di istruzione e beneficenza rientrassero anche tra le attività dell'antica "comunità o nazione dei Greci-Ortodossi in Venezia" e, almeno per quanto riguarda l'istruzione, siano ora tra i fini della Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia e di Malta (cfr. art. 2 dello Statuto, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, p. 408). Conseguentemente, l'art. 13 dell'intesa firmata dalla Sacra Arcidiocesi con lo Stato il 4 aprile 2007 prevede la possibilità di riconoscere la personalità giuridica ad enti costituiti nell'ambito dell'Arcidiocesi ed aventi "fine di religione o di culto, solo o congiunto con quelli di istruzione, assistenza e beneficenza", *ibid.*, p. 570. Del resto, oltre al caso valdese, l'intesa con gli ebrei (cfr. l'art. 18, nn. 1 e 2 della legge 101 dell'8 marzo 1989) è esemplare della capacità dell'ordinamento italiano ad adattarsi alle specificità di «comunità etnic(he), ancor prima che religios(e)», così **G. MORI**, *Ortodossia e intesa*, cit., p. 399, *ibidem*.



sussidiarietà orizzontale accompagnato dal fiorire di molteplici forme associative del c. d. non-profit rese direttamente fruibili alle confessioni pattizie ha, così, portato il sistema di “culti riconosciuti” italiano ad un livello di altissima sofisticazione. Il pendolo del diritto italiano di libertà religiosa sembra, allora, ondeggiare tra i due estremi, del fine di religione e di culto come impedimento e restrizione (basta, infatti, un *mihrab* perché una sala venga classificata come luogo di culto e, dunque, chiusa per incompatibilità con la normativa urbanistica⁵⁰) e della vantaggiosa ipertrofia di questo stesso fine che, sotto l’ala protettiva di una sempre più ampia “cura d’anime”, porta ad estendere a strutture destinate alle più diverse attività, i vantaggi della culturalità pattizia. In ogni caso, sia l’impossibilità di sperimentare effettivamente la tanto decantata separazione occidentale, sia la mera dissimulazione e/o la tolleranza di fronte alle pratiche mimetiche dei gruppi musulmani non fanno che rinvigorire prassi non cresciute alla scuola della distinzione tra ordine del sacro e del profano.

4 - Mimetismo a cascata e processi di istituzionalizzazione

Il mimetismo tipico dell’associazionismo religioso musulmano si ritrova a cascata, come i benefici della bilateralità pattizia, in molti altri luoghi di esercizio del diritto di libertà religiosa, a cominciare dall’assistenza spirituale all’interno delle c. d. strutture segreganti.

Infatti, se la possibilità di affidare l’assistenza spirituale dei degenti di fede musulmana a “ministri di culto” di questa religione è stata testimoniata proprio da un accordo locale⁵¹, nella pratica, l’assenza di facilitazioni di tipo economico e, soprattutto, la mancanza nelle strutture sanitarie, a differenza di quanto avviene negli istituti penitenziari, di spazi interreligiosi, incoraggia la prassi in virtù della quale il personale religioso musulmano accede ai degenti usufruendo

Cfr., in materia, anche le interessanti osservazioni di **F. BOTTI**, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell’Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, in particolare pp. 20 ss.

⁵⁰ Cfr. le sentenze del TRGA del Trentino Alto Adige, sede di Trento, del 7 maggio 2009 n. 150, e del TAR Emilia Romagna-Parma, Sez. I, del 26 novembre 2009 n. 792, rispettivamente in <http://www.regione.taa.it/tar.tn.it/pdf/sent200900150.pdf>, e in http://www.ambientediritto.it/sentenze/2009/tar/tar_emiliaromagna_pr_2009_n.792.htm (consultati il 3 febbraio 2011).

⁵¹ Cfr., infatti, il Protocollo d’intesa n. 33 del 26 gennaio 2005 siglato dall’Azienda Ospedaliera di Careggi e dalla Comunità Islamica di Firenze e Toscana, in <http://www.olir.it/documenti/?documento=2226> (consultato il 3 febbraio 2011).



dei normali orari di visita ai pazienti, qualificandosi come “amico” o “famigliare”⁵². Nel caso dell’assistenza religiosa negli istituti penitenziari, invece, il mimetismo sembra direttamente connesso alla più complessa procedura richiesta per l’accesso dei “ministri di culto” e che finisce per chiamare in causa, ancora una volta, l’organizzazione del gruppo come associazione religiosa. Di conseguenza, la via normalmente utilizzata per offrire ai detenuti l’assistenza religiosa musulmana è quella, più generica – ma non necessariamente più fruibile e garantista!-, che ammette “a frequentare gli istituti penitenziari (...) tutti coloro che, avendo concreto interesse per l’opera di risocializzazione dei detenuti, dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera”⁵³.

Anche in questi casi, dunque, il tema del mimetismo è strettamente collegato alle modalità organizzative confessionali e, in particolare, alle modalità di identificazione, da parte delle pubbliche istituzioni, del personale religioso ritenuto competente a rappresentare gli interessi della propria comunità, soprattutto in relazione a quei luoghi, come, appunto, le c. d. strutture segreganti, rispetto alle quali l’esercizio della libertà religiosa passa necessariamente attraverso specifici momenti di collegamento tra autorità pubbliche e autorità confessionali. Tradizionalmente, tali momenti di collegamento trovano un punto di convergenza nella figura dei ministri di culto e proprio l’istituto dell’approvazione di tali ministri è divenuto, negli ultimi tempi, particolarmente eloquente del nuovo rapporto tra diritto di libertà religiosa e politica ecclesiastica. La diffusione di nuove minoranze religiose ha, infatti, riportato un certo interesse su un istituto che sembrava appartenere ad un passato ormai remoto. Infatti, se, (implicitamente) in linea con questa convinzione di desuetudine, l’amministrazione dei culti, negli ultimi anni, ha fatto proprio un indirizzo restrittivo, strettamente tecnico-giuridico e costituzionalmente

⁵² Tale possibilità risulta, ovviamente, preclusa nel caso in cui il nominativo del “ministro di culto ombra” rientri tra i soggetti sgraditi al degente e, dunque, eventualmente, indicati in un’apposita lista portata a conoscenza del personale ospedaliero.

⁵³ È questo l’effetto del rinvio operato dall’art. 58, n. 6 del regolamento sull’ordinamento penitenziario (d. P. R. n. 230 del 30 giugno 2000) all’art. 17 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 (*Partecipazione della comunità esterna all’azione rieducativa*). La norma in questione carica il gruppo religioso dell’onere di provare la propria “utilità sociale” agli occhi del magistrato di sorveglianza cui spettano l’«autorizzazione» e l’indicazione di specifiche «direttive» per lo svolgimento di una (mimetizzata) attività di assistenza religiosa a sua volta subordinata - in base alla stessa disposizione – al «controllo del direttore».



orientato, che vede nell'approvazione non già la porta d'ingresso di uno status generale ma, più limitatamente, una misura *ad hoc*, rigorosamente riservata ai soli casi specificamente previsti dalla normativa in vigore e, dunque, essenzialmente, alla celebrazione con effetti civili dei matrimoni in forma religiosa⁵⁴, diverso è l'atteggiamento di molti nuovi gruppi religiosi. Questi, infatti, ambiscono a fruire di un'approvazione interpretata "politicamente" alla luce delle nuove esigenze di legittimazione espresse dai poteri pubblici, anche locali⁵⁵. E proprio

⁵⁴ Lo svolgimento dell'assistenza spirituale nelle carceri e negli ospedali non richiede la qualifica di ministro di culto approvato, necessaria soltanto, oltre che per la celebrazione di matrimoni con effetti civili, in caso di pubblicazione e affissione nell'interno ed alle porte esterne degli edifici destinati al culto degli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell'autorità di pubblica sicurezza e con esenzione da tasse; di collette nell'interno ed all'ingresso degli edifici destinati al culto senza alcuna ingerenza delle autorità civili; di dispensa dalla chiamata alle armi in caso di mobilitazione delle forze armate dello Stato e di assistenza religiosa ai militari acattolici in caso di mobilitazione delle forze armate dello Stato: cfr. articoli 3, 4, 7 e 8 del regio decreto n. 230 del 28 febbraio 1930.

In relazione all'assistenza spirituale nelle carceri dei fedeli appartenenti ad un gruppo religioso diverso dal cattolico e privo di intesa approvata con lo Stato va notato come il citato comma 6 dell'art. 58 del regolamento sull'ordinamento penitenziario, in base al quale la direzione dell'istituto si avvale «dei ministri di culto *indicati* al tal fine dal Ministero dell'interno», è stato interpretato nel senso che il suddetto Ministero si limita ad esprimere il proprio nulla osta sulla base delle richieste sottopostegli, nominativamente, dal Ministero della Giustizia. In altre parole, il Ministero dell'interno non dispone di uno specifico "elenco" di ministri di culto abilitati all'accesso nelle carceri dal momento in cui con l'abrogazione del precedente regolamento penitenziario (d. P. R. 29 aprile 1976, n. 431) è venuto a cadere anche la disposizione di cui al comma 8 dell'art. 55 del medesimo in virtù della quale "la direzione dell'istituto, al fine di assicurare ai detenuti e agli internati, che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza religiosa, nonché la celebrazione dei riti dei culti diversi da quello cattolico, si avvale dei ministri di culto *indicati nell'elenco formato*, sulla base di intese con le rappresentanze delle varie confessioni, dal Ministero dell'interno". In altre parole, venuta meno la necessità di tenere un elenco compilato con l'accordo delle rappresentanze di quelle che sono divenute, con il tempo, confessioni pattizie, il Ministero dell'Interno ha interpretato il suo potere di "indicazione" come nulla osta *ex post* anziché come competenza preventiva, *ex ante*, che avrebbe potuto offrire maggior certezza e funzionalità: ancora una volta, dunque, i gruppi religiosi senza intesa vedono diminuire il "patrimonio" - e si potrebbe dire il "terreno" - normativo di cui dispongono, perdendo un ulteriore momento di riconoscimento di autonomia e - di conseguenza - di bilateralità.

⁵⁵ Le comunità ortodosse, già ad un buon livello di istituzionalizzazione, hanno provveduto a richiedere - e ad ottenere - l'approvazione ministeriale per una decina dei loro ministri: in questo modo, beneficiando anche della fine della limitazione territoriale a tre province dell'approvazione, ora valida per tutto il territorio nazionale (cfr. il parere del Consiglio di Stato n. 2758 del 22 ottobre 2009 in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/17/0163_consiglio_di_stat



o_fec.pdf, consultato il 4 febbraio 2011) l'assistenza spirituale da essi offerta si estende anche alla celebrazione, in tutta Italia, di matrimoni a forma ortodossa civilmente riconosciuti.

Le comunità del complesso mondo evangelico, che pur richiedono con frequenza l'approvazione dei loro ministri, mettono, invece, maggiormente in difficoltà l'amministrazione centrale, non sempre propensa ad accogliere domande ritenute non sufficientemente motivate, in quanto non strettamente finalizzate al compimento degli atti tipici ed esclusivi dei ministri approvati. Tuttavia, questo orientamento più restrittivo, che porta ad escludere l'approvazione quando non effettivamente funzionale alla celebrazione di matrimoni con effetti civili, può spingere l'amministrazione sullo sdruciolevo terreno dell'attività interna dei gruppi religiosi, comportando, nel caso di specie, un delicatissimo accertamento sull'effettiva rilevanza dell'istituto matrimoniale all'interno dei singoli gruppi.

Si tratta, com'è facile intuire, di un accertamento foriero di potenziali contenziosi. Uno di questi vede protagonista Taiten Guareschi, monaco Zen dell'Istituto Italiano Zen Soto Shōbōzan Fudenji di Parma, unico monastero a statuto speciale dell'ordine fondato da un europeo e riconosciuto come ente morale di religione e di culto ai sensi della legislazione sui "culti ammessi" (d. P. R. del 5 luglio 1999). Taiten Guareschi, infatti, si è visto negare l'approvazione per "mancanza dei presupposti oggettivi". La domanda del monaco, cioè, non avrebbe fatto riferimento alla necessità di celebrare matrimoni destinati ad assumere effetti civili ed il silenzio in materia da parte dell'intesa stipulata tra lo Stato italiano e l'UBI (di cui l'istituto fa parte, cfr. art. 10 dell'intesa firmata il 4 aprile 2007, che può leggersi in http://www.governo.it/Presidenza/USRI/confessioni/intese2007/Intesa_Unione_Buddhista_italiana.pdf, consultato il 4 febbraio 2011) avrebbe favorito il diniego ministeriale. Il caso presenta molteplici spunti di interesse. Da una parte, infatti, esso sembra nuovamente evidenziare quella paradossale efficacia *extra ordinem* delle intese siglate ma non ancora approvate che già si è avuto modo di segnalare (cfr. nota 26), dall'altra, più in generale, il caso in questione sembra far emergere nuove difficoltà per quelle comunità religiose che, anche senza aver individuato nel matrimonio religioso un elemento essenziale della propria teologia, aspirino a profittare liberamente delle opportunità offerte dal diritto anche solo per offrire "agli sposi (una) propria forma di celebrazione per stipulare un matrimonio, che resta a tutti gli effetti un matrimonio civile", così G. LONG, *Ordinamenti giuridici delle chiese protestanti*, il Mulino, Bologna, 2008, p. 134.

Tuttavia, quello che qui interessa, in relazione alle diverse interpretazioni ("tecnico-restrittiva" e "politico-estensiva") fornite all'istituto dell'approvazione è la prima risposta fornita al Guareschi dal TAR dell'Emilia-Romagna, sede di Parma, nel settembre scorso. Il Tar - «considerato che appare assistita da "fumus boni iuris" la doglianza fondata sulla violazione dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990 (per difettare la relativa comunicazione dell'indicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza)» - ha ritenuto "grave e irreparabile" il pregiudizio "insito nella preclusione all'esercizio dell'attività connessa alla richiesta di rilascio dell'atto di approvazione" accogliendo, così, la domanda di sospensione, "ai limitati fini della rinnovazione del procedimento nei sensi di cui in motivazione" (il testo può leggersi in "Gazzetta di Parma" del 16 settembre 2010, ora in http://www.gazzettadiparma.it/primapagina/dettaglio/1/54935/Taiten_Guareschi_sconfigge_il_ministero_dellInterno.html, consultato il 4 febbraio 2011). Ora, considerata la desuetudine di talune disposizioni ed escludendo, al momento, una mobilitazione



quest'ultima lettura "politica" sembra divenire, oggi, particolarmente attraente e funzionale all'aspirazione – ma si potrebbe dire, in questo caso, alla tentazione – delle pubbliche autorità di rivitalizzare, ma solo per alcuni gruppi religiosi, questo istituto sia come strumento di controllo sia come "certificazione" gestita a livello centrale ma spendibile a livello locale con riferimento ai sempre più centrali aspetti del diritto di libertà religiosa di competenza di quel livello. Inutile sottolineare che tale tendenza concerne, in primo luogo, gli "imam" musulmani nei confronti dei quali l'approvazione dei ministri di culto potrebbe costituire, nella migliore delle ipotesi, un incentivo all'emersione di una specificità religiosa coerente con le esigenze della convivenza civile, ma potrebbe anche trasformarsi in una vera e propria arma giurisdizionalista. Pertanto, non parrà sorprendente né che nessuna comunità musulmana abbia fatto ricorso a tale istituto né che l'approvazione possa essere (ri-)utilizzata dalla stessa pubblica amministrazione (anche) come strumento di ordine pubblico, in linea con la trasformazione contemporanea del diritto di libertà religiosa.

5 - Alcune osservazioni conclusive: riacquistare la vista

Una prima considerazione sembra scaturire da questa analisi. L'assenza di un diritto speciale di libertà religiosa universalmente ed effettivamente fruibile ha generato una vera e propria patologia della super-specialità, acuita dagli effetti riverberati dall'"eccezione musulmana" su tutto il diritto di libertà religiosa.

Non senza qualche paradosso, infatti, è proprio la tradizione religiosa pubblica per eccellenza, in cui "tutto è religione", ad aver evidenziato le pratiche e gli effetti del "mimetismo religioso" e della correlata cecità del diritto italiano di fronte a tale fenomeno. La presenza musulmana, nel mettere in luce le carenze del diritto comune nel rispondere efficacemente alle esigenze dell'associazionismo religioso, non ha soltanto reso più evidente la distanza che separa le "religioni pattizie" dalle confessioni senza intesa ma, di più, svela l'attrazione verso una sorta di nuova super-specialità anche di quelle

generale che esonererebbe il monaco approvato dalla chiamata alla leva, ammettendolo, altresì, a prestare assistenza religiosa ai soldati mobilitati e prendendo atto che la richiesta di approvazione non era stata formalmente motivata dalla necessità di assicurare un'"assistenza qualificata" alla celebrazione di matrimoni religiosi zen, non è facile comprendere, nel caso di specie, quale sia l'attività preclusa gravemente ed irrimediabilmente dal diniego ministeriale in questione.



garanzie e facoltà faticosamente riportate, negli ultimi anni, alla disponibilità di tutte le esperienze religiose.

Soltanto con riferimento all'edilizia di culto, se sembra ormai metabolizzato l'indirizzo interpretativo volto a sganciare il diritto di aprire luoghi di culto dalla previa stipula di un'intesa⁵⁶, appare, invece, ben radicato l'orientamento volto a subordinare l'esercizio di un diritto ex art. 19 Cost. all'adempimento, da parte dei gruppi religiosi, di oneri riconducibili all'art. 8 Cost., a partire dalla richiesta di un'elevata istituzionalizzazione. Nell'attuale contesto storico la qualifica del luogo di culto come opera di urbanizzazione secondaria, di valenza pubblica, produce, dunque, quasi inevitabilmente un'attrazione della materia verso quelle disposizioni che più direttamente riflettono la logica, pubblicistica, inter-ordinamentale. Logica, peraltro, interpretata oggi non tanto secondo i canoni dell'autonomia e della distinzione, ma, a seconda dei casi, della partnership e del controllo. Nell'impossibilità, per la "politica", di un ritorno esplicito ad un diritto discriminatorio, che isoli irragionevolmente dall'insieme il trattamento riservato ad un solo gruppo religioso, ma anche nella difficoltà a districarsi dalle secche – vere o presunte – della "eccezionalità islamica", a sua volta acuita dall'effettiva difficoltà degli stessi musulmani ad intercettare gli specifici strumenti giuridici già a disposizione⁵⁷, la logica "a rete" della libertà "positiva" contemporanea si traduce, infatti, rispetto al diritto di libertà religiosa, nella riattivazione di meccanismi (preventivamente) giurisdizionalistici. Questi ultimi, in particolare, mirano ad assicurare le pubbliche autorità circa l'idoneità del gruppo a poter pienamente fruire di un diritto ormai interamente assorbito dalla sua dimensione pubblico-istituzionale.

Così, come già avvenuto per la c. d. libertà scolastica, anche in materia di libertà religiosa gli spazi sembrano ormai ridottissimi per quelle esperienze che puntino ad una maggiore separatezza fruendo dell'ordinario spazio di specialità che dovrebbe essere loro,

⁵⁶ Anche il *Parere sui luoghi di culto islamici* del Comitato per l'Islam Italiano, cit., registra questa interpretazione ma non, ahinoi, il Consiglio Comunale di Milano: cfr. nota 63.

⁵⁷ Se questo è, forse, il caso di tutte le comunità provenienti da mondi in cui la nozione stessa di religione non risulta facilmente identificabile (cfr. **PRAKASH SHAH**, *Is the concept of religion universalisable?*, in <http://www.casas.org.uk/papers/pdfpapers/universalrelig.pdf>, consultato il 4 febbraio 2011) è indubbio, tuttavia, che nel contesto europeo è segnatamente l'"eccezione islamica" a porre in tensione quello che è stato fino ad ora il diritto "comune" di libertà religiosa: la Consulta per l'Islam Italiano prima e l'omonimo Comitato poi sono soltanto gli epifenomeni più evidenti.



legittimamente, riservato⁵⁸. Di conseguenza, in assenza di un efficace diritto speciale, il godimento del diritto di libertà religiosa sembra, allora, dipendere, sempre di più, dal grado di “pubblicizzazione” degli attori confessionali, a sua volta pesantemente condizionato da una discrezionalità dei pubblici poteri che appare, allo stato, una variabile troppo indipendente. In questo contesto, non solo il rapporto tra strumenti e fini risulta rovesciato, divenendo l’intesa non già il mezzo per fruire di una regolamentazione specialissima, ritagliata su specifiche ed esclusive identità confessionali, bensì la via obbligata per il godimento del diritto di libertà religiosa tout-court⁵⁹, ma si gettano anche le basi per il ritorno di attualità di strumenti quasi dimenticati, come, appunto, l’approvazione dei ministri di culto destinati a divenire “condizioni d’uso” di diritti nati come immediatamente e universalmente fruibili.

Sembrerebbe, così, chiudersi (quello che è divenuto) il ciclo aperto dalla Corte costituzionale, più di mezzo secolo fa, proprio in materia di edilizia e di ministri di culto⁶⁰. L’inerzia del legislatore, infatti, ha impedito di tesaurizzare linearmente sia la scelta dei costituenti di “vedere” il fenomeno religioso con entrambi gli occhi del diritto speciale e del diritto specialissimo sia gli apporti forniti nel tempo, in questa stessa direzione, dalla giurisprudenza costituzionale. Tuttavia, fallire nel compito di assicurare al diritto di libertà religiosa un proprio organico, specifico, spazio rischia, in questo momento storico, di far sì che nel paese della “laicità positiva”, dello spazio pubblico aperto alle espressioni religiose della coscienza, l’ultima frontiera del diritto di libertà religiosa sia rappresentata dalla libertà del foro interno, sulla scorta di una recente sentenza secondo la quale “l’utilizzo della propria residenza per riunioni di adepti, a scopo religioso, culturale, associativo in genere, non è di per sé sufficiente a configurare un illecito” (“fortunatamente” edilizio, in questo caso)⁶¹.

⁵⁸ La libertà scolastica ha, peraltro, condiviso con la libertà religiosa l’assenza per anni di un quadro normativo di rango legislativo adeguato nonché la tendenziale riconduzione di tutte le esperienze scolastiche al modello della scuola “pattizia” paritaria.

⁵⁹ Cfr. la nota 37 e la connessione, ivi sottolineata, tra intesa e riconoscimento della personalità morale degli enti di religione e di culto dei gruppi religiosi diversi dal cattolico.

⁶⁰ Il riferimento è, ovviamente, alla sentenza della Corte costituzionale n. 59 del 18 novembre 1958, in <http://www.olir.it/documenti/?documento=374>, (consultato il 4 febbraio 2011).

⁶¹ Così la sentenza n. 4665 della seconda sezione del Tar Lombardia del 17 settembre 2009, in <http://www.olir.it/documenti/?documento=5181> (consultato il 4 febbraio 2011).



In questo contesto non è possibile lasciare soli gli enti locali nella gestione del fenomeno religioso. Serve, innanzitutto, una legislazione nazionale in tema di associazionismo religioso che, da una parte, non spinga ad occultare il carattere principale per esercitare, in condizioni di uguaglianza, altre attività comunque connesse ai bisogni della propria comunità e che, dall'altra, dia sicurezza – e tolga scappatoie - alle Regioni ed ai Comuni nell'espletamento delle proprie competenze⁶². Del resto, come ha dimostrato anche l'ordine del giorno sulla questione della "moschea" approvato dal Consiglio comunale di Milano il 29 ottobre 2010 – ma è soltanto uno degli esempi possibili – gli enti locali, ma anche le Regioni, hanno difficoltà a gestire la complessità religiosa e tendono a rimuoverla, a banalizzarla, ignorarla, se possibile⁶³.

La prima necessità, allora, è quella di rendere effettivamente fruibile un diritto speciale al passo con i tempi⁶⁴, assicurando, nel contempo, a quanti optino per modelli più privatistici, di diritto comune, una differenza di trattamento davvero nei limiti della ragionevolezza. Si tratta, in ogni caso, di rispondere fino in fondo a quell'esigenza di piena uguaglianza almeno rispetto al nucleo essenziale del diritto di libertà religiosa a cui attiene, con rilievo primario ed eminentissimo, l'autonomia confessionale. E questo sia per evitare la riattivazione di riflessi e armamentari neo-giurisdizionalisti

⁶² Sull'esigenza di adempiere, finalmente, al dettato dell'art. 20 Cost., cfr., in particolare, da ultimo **V. TOZZI**, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2011, specialmente pp. 9 ss..

⁶³ Cfr. <http://www.olir.it/documenti/?documento=5441> (consultato il 5 febbraio 2011): l'ordine del giorno, tra l'altro, ritiene anche "urgente l'emanazione di una normativa regionale che disciplin(i) regolarmente la realizzazione di luoghi di preghiera delle comunità che non intrattengono intese contro lo Stato italiano".

Si veda anche, ad es., la disarmante laconicità delle risposte ad alcuni quesiti sulle competenze regionali in materia di libertà religiosa di alcuni "governatori" in *Regioni e politica ecclesiastica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2002, pp. 361-368. Per un'ampia panoramica sul tema cfr. **M. L. LO GIACCO**, *Le competenze delle regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci, Bari, 2004, p. 31, ma *passim*.

⁶⁴ Di una certa utilità potrebbe rivelarsi l'istituzione, presso le Prefetture, di registri delle associazioni religiose sia come tappa intermedia di un iter inevitabilmente più complesso e destinato a sfociare nel vero e proprio riconoscimento dell'ente morale di religione e di culto sia come sede di un (eventualmente primo) "riconoscimento pubblico", in grado di garantire gli enti locali circa la natura delle associazioni che operino all'interno dei loro territori: cfr., per una prima indagine su una specifica proposta di legge, **G. L. GIORDANO**, *Registro delle confessioni religiose e controllo ministeriale: la proposta di legge n. 448 alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà*, cit., in particolare pp. 360-366.



sia per non affidare alla bilateralità anche la tutela del nucleo essenziale ed indivisibile del diritto di libertà religiosa⁶⁵.

Un quadro di riferimento nazionale più certo consentirebbe, peraltro, alle Regioni di meglio articolare le proprie competenze nelle molteplici materie in tema di integrazione con quelle più direttamente riferibili all'esercizio della libertà religiosa, attraverso una visione integrata e non frammentata dell'esperienza, anche giuridica, del multiculturalismo⁶⁶. Così, l'impegno della Regione Toscana di garantire la "professione di culto in luoghi adeguati", contenuta nella legge regionale sull'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini stranieri potrebbe meglio coordinarsi con le specifiche disposizioni regionali in tema di edilizia di culto⁶⁷; analogamente, l'impegno di molte Regioni per assicurare il "rispetto della dignità, delle convinzioni religiose e culturali e del diritto di ognuno di poter scegliere liberamente la forma di sepoltura"⁶⁸ potrà effettivamente coordinarsi con le norme in materia di edilizia cimiteriale, che lasciano davvero pochi spazi certi alle religioni non pattizie⁶⁹. Allo stesso modo,

⁶⁵ Come avviene, ad es., per le "Onlus parziali": cfr. **G. RIVETTI**, *La disciplina tributaria degli enti ecclesiastici*, cit., pp. 242 ss.

⁶⁶ Per un'applicazione al caso italiano delle categorie di Michel Wieviorka cfr. **A. FERRARI**, *Laïcité et multiculturalisme à l'italienne*, in *Archives des Sciences Sociales des Religions*, 53, 141, janvier-mars 2008, pp. 133-154.

⁶⁷ Cfr., infatti, il citato art. 53, lett. c della legge Regione Toscana n. 29 del 9 giugno 2009 con le disposizioni di cui all'art. 1 della legge regionale n. 39 del 17 luglio 1997 che continua a richiedere alle "confessioni religiose" non solo un "un significativo insediamento nella comunità locale di riferimento" ma anche "una presenza organizzata, diffusa e consistente a livello nazionale".

⁶⁸ Così l'art. 1 della legge Regione Veneto 4 marzo 2010, n. 18.

Cfr. anche l'art. 8 della "circolare esplicativa" del Ministero della Sanità n. 10 del 31 luglio 1998 per la quale "(p)er le professioni (*sic*) religiose che lo prevedano espressamente, è consentita la inumazione del cadavere avvolto unicamente in lenzuolo di cotone" riservando l'"obbligo (...) della cassa di legno o, nei casi stabiliti, la duplice cassa, di legno e zinco" soltanto per il "trasporto funebre".

⁶⁹ Cfr. i margini di discrezionalità presenti, ad es., negli articoli 90 e 100 del regolamento di polizia mortuaria (d. P. R. 10 settembre 1990, n. 285) con quanto garantito, invece, dall'art. 16 della legge 101/1989 di approvazione dell'intesa con l'Unione delle Comunità ebraiche.

L'art. 10, n. 1 del regolamento Regione Marche n. 3 del 9 febbraio 2009, peraltro, prevede che il Comune possa "concedere a persone fisiche o ad associazioni iscritte nel registro delle persone giuridiche ai sensi del d.p.r. 10 febbraio 2000, n. 361 (...) o ad enti morali, l'uso di aree per la realizzazione di sepolture a sistema di inumazione o tumulazione individuale, per famiglie e collettività, senza alcuna discriminazione, in particolare per ragioni di culto", (mio il corsivo). Tuttavia, nel caso in cui dovesse confermarsi l'orientamento teso a rinviare al diritto speciale le istanze dei gruppi religiosi volte, al contrario, a servirsi del diritto comune (cfr. nota 38), tali norme regionali diverrebbero di ben più limitata fruizione.



un quadro di riferimento nazionale più certo potrebbe rendere più precisi e stringenti gli impegni in materia religiosa contenuti non solo negli statuti regionali, ma anche in quelli comunali, divenuti, al tempo del presidenzialismo sindacale, uno dei pochi (potenziali) argini preventivi rispetto alla produzione, a livello locale, di diritto illegittimo. Un tale rapporto di “leale collaborazione” in materia religiosa tra Stato, Regioni, Comuni (domani le aree metropolitane) troverebbe, peraltro, già molti luoghi di concertazione potenzialmente adatti a dare forma - se mai ce ne fosse la volontà - ad una nuova politica ecclesiastica. Dalle consulte e dai tavoli interreligiosi dei comuni, ai consigli territoriali per l’immigrazione e i tavoli interreligiosi delle prefetture; dall’Osservatorio sulle politiche religiose del Ministero dell’Interno ai consigli delle autonomie locali regionali fino - come è stato autorevolmente ricordato per l’allora Conferenza Stato-Regioni⁷⁰ - alla nuova Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città-autonomie locali.

Inoltre, come in materia di rigore economico, anche in materia di rigore costituzionale diffuso l’Europa potrebbe rivelarsi un aiuto. Non solo Strasburgo, ma la stessa Unione, sia attraverso una maggiore attenzione per le tematiche inerenti alla libertà religiosa a livello locale da parte delle commissioni specializzate del Comitato delle Regioni sia, soprattutto, nel caso in cui si decidesse di condizionare i contributi economici a favore delle attività imprenditoriali delle autonomie territoriali, disposti in base al principio di addizionalità, all’impegno da parte di queste stesse autonomie nell’implementazione dei principi fondanti l’Unione, a partire dalla non discriminazione (anche) in materia religiosa e dalla tutela dei diritti fondamentali (anche della libertà religiosa)⁷¹. Del resto, fu proprio un’organizzazione internazionale come il CIO a pretendere dal Comune di Torino, in occasione delle Olimpiadi invernali, l’istituzione di un “Comitato Interfedi”, tuttora operante⁷². L’Expo di Milano, intanto, si avvicina.

Servono, in definitiva, istituzioni e un diritto capaci di “vedere”, che non affidino l’ostensibilità delle differenze religiose soltanto

⁷⁰ Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Diritto ecclesiastico regionale*, cit., p. 252.

⁷¹ Ma sull’improbabilità di un tale scenario nell’Europa del Trattato di Lisbona, cfr. le osservazioni di **M. C. FOLLIERO**, *Post-democrazia europea e principio di cooperazione Unione Europea-Religioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., settembre 2010, ma anche, a rappresentanza di un indirizzo differente, **A. PERRONE**, *Enti non profit e diritto dell’Unione Europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, specialmente pp. 6 e 8.

⁷² Per ulteriori notizie sul “Comitato Interfedi” si rinvia all’url http://www.comune.torino.it/intercultura/s1.asp?p1=LINKS&p2=Comitato%20Interfedi&temp=_home (consultato il 4 febbraio 2011).



all'apparentemente libera mano invisibile che regolerebbe l'interagire delle forze sociali⁷³. Servono luoghi formalizzati e, alla fine, un diritto in grado di accogliere, con responsabilità, l'"altro da sé" filtrando e traducendo le sue esigenze in diritti rispettati e rispettabili⁷⁴.

Verrà, forse, il tempo della piena diluizione del religioso nel privato ma la storia della "minoranza musulmana" contemporanea lascia pensare che la stagione delle autonomie private non sia matura. Forse il progressivo avvicinamento tra *common law* e *civil law* aiuterà a scoprire forme associative a specialità sempre più attenuata, in grado di evitare quegli inconvenienti che anche le forme di diritto comune potenzialmente più generose verso l'esperienza religiosa ancora non consentono di dare per superati⁷⁵.

Le "vecchie minoranze" hanno insegnato le virtù di un buon Stato centrale; le "nuove minoranze" le potenzialità e le prospettive di un diritto ecclesiastico regionale. I nuovi "dissidenti", come i musulmani e gli ortodossi non canonici oggi, insegnino dove parametrare le conquiste di libertà religiosa, affinché questo diritto non si fermi, nel XXI secolo, ad una stentata antidiscriminazione.

⁷³ Il non "vedere" lo specifico religioso può anche rappresentare un modo per sfuggire all'onere di bilanciamento tra i molteplici diritti costituzionali di libertà, sempre più intrecciati quando si affrontano le dinamiche contemporanee dell'appartenenza e della libertà religiose. Un vero e proprio caso di scuola, in questo senso, è rappresentato dal recente parere del Comitato per l'Islam Italiano sulle proposte di modifica della legge 22 maggio 1975, n. 152, la c. d. legge Reale (cfr. http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/19/00036_Comitato_Islam_-_relazione_Burqa_07_10.pdf, consultato il 4 febbraio 2011). A grandissima maggioranza il parere ha, infatti, avallato una legislazione volta ad interdire nominativamente *burqa* e *niqab* proprio basandosi sull'apodittica assunzione che tali capi di abbigliamento non abbiano alcun significato religioso e che il loro divieto, di conseguenza, non leda alcuna libertà costituzionale, salvo poi suggerire, qualche riga dopo, una deroga al divieto con riferimento ... ai luoghi di culto e alle moschee.

⁷⁴ Cfr., ad es., A. PINTORE, *I diritti della democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003, *passim*.

⁷⁵ Cfr., ad es., per una (forse troppo) ottimistica presentazione della versatilità ecclesiasticistica di una delle più fortunate tipologie associative di "diritto comune", P. CAVANA, *Verso nuove forme di organizzazione religiosa nell'ordinamento italiano: le associazioni di promozione sociale con «finalità di ricerca etica e spirituale»*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2, 2003, pp. 493-531.