



Pierluigi Consorti

(associato di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Pisa)

Pacchetto sicurezza e fattore religioso *

SOMMARIO: 1. Cos'è il pacchetto sicurezza - 2. Alcune considerazioni preliminari - 3. Il visto per "motivi religiosi" - 4. I Centri di identificazione ed espulsione ed i CARA -5. Il matrimonio degli stranieri.

1 - Cos'è il pacchetto sicurezza

In altre occasioni ho avuto modo di soffermarmi sul quadro generale di carattere giuridico e sociologico che rimane sullo sfondo delle questioni che hanno portato al varo del cosiddetto "pacchetto sicurezza": vale a dire il fatto che la convivenza multiculturale è prevalentemente avvertita come un problema di ordine pubblico. Sicché il legislatore ha preso ad affrontare tali questioni in una logica di difesa, tesa ad assecondare il *bisogno di sicurezza* che emergerebbe dalla popolazione, anche sacrificando principi giuridici più rilevanti ed incidendo sulla garanzia dei diritti soggettivi¹. Desidero ora muovere in una direzione per certi versi più limitata e concentrare l'attenzione su alcuni aspetti più tecnici, che ancora non mi sembra siano stati presi in sufficiente considerazione dai cultori del diritto ecclesiastico².

Ritengo doveroso avvertire in via preliminare che lo studio di questo tema ha aperto innumerevoli porte, molte delle quali mostravano stanze belle e spaziose nelle quali sembrava valesse la pena addentrarsi. Per economia di spazio e di tempo sono stato costretto a chiudere molte di quelle porte e proseguire lungo il corridoio. La denuncia preventiva di questo limite è solo in parte edulcorata dal

* Il contributo è destinato agli *Scritti in onore di Rinaldo Bertolino*.

¹ Cfr. **P. CONSORTI**, *La reazione giuridica alla società multiculturale. Fra respingimenti multiculturalisti e diritto interculturale*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, a cura di P. Consorti, Pisa, Plus, 2009, pp. 11-42; *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, a cura di I. Possenti, Pisa, Plus, 2009, p. 99-128.

² Fatta eccezione per il lavoro preveggenete di **R. MAZZOLA**, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, Giuffrè, 2005.



piacere di aver offerto al lettore qualche spunto per un ulteriore approfondimento.

Il percorso lungo questo corridoio comincia necessariamente da un chiarimento formale su che cosa sia il cosiddetto “pacchetto sicurezza”. Questa felice espressione di tono giornalistico nasconde una consistente normativa racchiusa in almeno quindici diversi provvedimenti. I pacchetti sicurezza in realtà sono due: il primo risale ad un complesso di misure che il Governo italiano ha stabilito di attuare a partire dal 2008 per adeguarsi ad alcune direttive comunitarie, mentre l'altro prende le mosse da un decreto legge ed un disegno di legge presentati dal Ministro dell'interno nel 2010.

Il primo dei due pacchetti è formato da un Decreto legge, due disegni di legge e tre decreti legislativi. Il Decreto legge è stato emanato il 23 maggio 2008 (n. 92) e convertito, con modifiche, nella legge 24 luglio 2008, n. 125, allo scopo di attuare un più efficace contrasto dell'immigrazione clandestina attraverso il coinvolgimento dei sindaci nel controllo del territorio, nonché una più incisiva lotta alla mafia. In attuazione di quanto previsto dall'art. 7 di questo Decreto legge, è poi intervenuto un successivo Decreto legge (2 ottobre 2008, n. 151, a sua volta convertito con legge 28 novembre 2008, n. 186) che ha disciplinato l'impiego delle Forze armate nel contrasto alla criminalità ed alla immigrazione clandestina. Un Decreto del ministro dell'interno (5 agosto 2008) ha nel frattempo regolato l'ampliamento dei poteri dei sindaci “nei contesti urbani di degrado in cui potrebbero insorgere fenomeni criminosi”³. I due annunciati disegni di legge⁴ sono stati poi tradotti uno nella legge 15 luglio 2009, n. 94 (che ha dato via libera al

³ Elencati nel documento di accompagnamento nel seguente modo: “come lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, la violenza legata all'abuso di alcol; nelle situazioni di danneggiamento al patrimonio pubblico e privato; in caso di incuria, degrado e occupazione abusiva di immobili; in condizioni di intralcio alla viabilità o di danno al decoro urbano, soprattutto nell'abusivismo commerciale e nell'illecita occupazione di suolo pubblico; nel caso in cui alcuni comportamenti, come la prostituzione in strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza o turbare l'utilizzo di spazi pubblici”.

⁴ Che riguardavano misure atte a contrastare il fenomeno dei matrimoni cosiddetti “di comodo”, la tutela del decoro urbano, l'introduzione del reato di immigrazione clandestina e di un'aggravante per i reati commessi in concorso con i minori e del reato che punisce l'impiego dei minori nell'accattonaggio, l'aumento del periodo in cui un immigrato potesse essere trattenuto nei centri di identificazione ed espulsione, le misure di contrasto al fenomeno del riciclaggio connesso all'uso del *money transfer*, la modifica della disciplina sulle misure di prevenzione nella lotta alla criminalità organizzata.



Decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2009⁵ - noto come "Decreto ronde"), e l'altro nella legge 30 giugno 2009, n. 85, che ratifica l'adesione dell'Italia al Trattato di Prüm (sottoscritto già nel 2005). I tre decreti legislativi sono quello del 28 febbraio 2008, n. 32, relativo alla libera circolazione dei cittadini comunitari, del 3 ottobre 2008, n. 159, relativo al riconoscimento dello *status* di rifugiato, del 3 ottobre 2008, n. 160, relativo alla disciplina dei ricongiungimenti familiari dei cittadini stranieri⁶.

Il secondo pacchetto sicurezza costituisce una sorta di affinamento delle politiche governative attuate attraverso le norme appena elencate. Più precisamente esso mira all'allontanamento coatto dei cittadini comunitari, a rendere possibile il rimpatrio delle prostitute "di strada" ed a potenziare i compiti dell'Agenzia per i beni confiscati alle mafie. Riguarda anche il cosiddetto "arresto in flagranza differita" previsto per i responsabili di incidenti durante le partite di calcio. Queste norme sono state adottate col decreto legge del 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, con legge 17 dicembre 2010, n. 217. L'annunciato disegno di legge è invece al momento in cui si scrive ancora in fase di elaborazione.

2 - Alcune considerazioni preliminari

L'insieme delle norme appena richiamate impone di svolgere alcune brevi considerazioni di contesto. La prima riguarda l'atteggiamento aggressivo che sembra aver mosso il legislatore, il quale affronta questioni molto complesse, che richiederebbero un approccio olistico, limitandosi a regolare alcuni profili di ordine pubblico. Col risultato di aver condotto il concetto di "sicurezza urbana", "per lungo tempo utilizzato solo nel gergo politico e massmediatico", nell'alveo della giuridicità⁷. Senza cioè affrontare la dimensione sottostante correlata alle questioni sociali che alimentano i fenomeni di insicurezza.

⁵ Determinazione degli ambiti operativi delle associazioni di osservatori volontari, requisiti per l'iscrizione nell'elenco prefettizio e modalità di tenuta dei relativi elenchi, di cui ai commi da 40 a 44 dell'articolo 3 della legge 15 luglio 2009, n. 94.

⁶ In questo contesto si colloca anche la Direttiva del Ministero dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili del 26 gennaio 2009, per cui cfr. **R. MAZZOLA**, *Libertà di culto e "sicurezza urbana" nella "Direttiva del Ministero dell'Interno per le manifestazioni nei centri urbani e nelle aree sensibili"*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2009, 2, pp. 404 ss.

⁷ **R. MAZZOLA**, *Libertà di culto e sicurezza urbana*, cit., p. 411 (in nota).



La seconda osservazione concerne la scarsa attenzione che sotto questo profilo viene data alla tutela dei diritti umani. Che per effetto di queste norme non sembrano più essere appannaggio di tutte le persone, ma solo dei cittadini e, talvolta, degli stranieri regolari: ma non anche degli stranieri irregolari, relegati nella nuova dimensione di clandestini. Insomma, alla tradizionale ripartizione – di dubbia costituzionalità⁸ – che già vedeva distinti da un lato i diritti dei cittadini e dall'altro quelli degli stranieri, si è aggiunta un'ulteriore articolazione che riguarda gli stranieri regolari e quelli irregolari. Questi ultimi diventano appunto *clandestini*, perdono cioè le sembianze umane e smettono persino di godere dei diritti in principio riservati a tutte le persone umane. Una tendenza che sembra travolgere anche altre recenti norme che disciplinano i rapporti con le minoranze⁹. In questo modo gli *stranieri* in genere sembrano anomalie dalle quali difendersi; ed appunto l'ordinamento giuridico attua uno schema difensivo che suppone la coesistenza multiculturale come una questione di sicurezza. Come tale sottoposta ad una perenne ipoteca emergenziale che non riesce a tradurre in termini giuridici il passaggio dalla *immigrant* alla *immigration policy*¹⁰. In sostanza, il tema politico-giuridico non è quello di governare le politiche migratorie assicurando i diritti di tutti, ma quello di disciplinare l'ingresso ed il soggiorno, che diventa sostanzialmente a numero chiuso, dipendente dalle relazioni estere dello Stato¹¹, e subordinato alla verifica del possesso di alcuni requisiti (che in questa sede non è necessario dettagliare¹²).

Il legislatore ha in sostanza lasciato il territorio del riconoscimento dei diritti per raggiungere quello della regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno, sanzionando le illegittimità con lo strumento principe dell'espulsione. Solo ai *regolari* viene riconosciuto – se non altro, formalmente – il pieno godimento dei diritti, agli altri uomini ed alle altre donne è invece riservato un trattamento di risulta, in ultima analisi finalizzato a legittimare il loro

⁸ E. ROSSI, *I diritti fondamentali degli stranieri irregolari. Una lettura costituzionale*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 43-78.

⁹ Come ha ben segnalato Alessandro Ferrari nella sua relazione al Convegno dell'Adec tenutosi a Macerata nell'ottobre 2010, ed in parte riportata in A. FERRARI, *Quando la normativa tace. Minoranze religiose e federalismo all'italiana*, in *Regno attualità*, 2010, pp. 707-711.

¹⁰ Cfr. K.F. ZIMMERMANN, H. BONIN ET AA., *Immigration Policy and the Labor Market: the German Experience and Lessons for Europe*, Berlin, Springer, 2007.

¹¹ S. BONTEMPELLI, *Il governo dell'immigrazione in Italia: il caso dei "decreti flussi"*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 115-136.

¹² Vedili in S. LENCIONI, *Il soggiorno degli stranieri. Aspetti pratici*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 157-178.



respingimento oltre i confini dello Stato¹³. Questa sembra essere in definitiva la direzione assunta dal Testo unico sull'immigrazione – continuamente rimaneggiato – che allo stato vincola la durata del permesso di soggiorno al rapporto di lavoro, che costituisce quasi l'unico titolo per l'ingresso e il soggiorno in Italia, a sua volta subordinato alla disponibilità di un reddito sufficiente e di un alloggio idoneo. Sotto l'ombrello apparentemente liberale della "regolamentazione dell'ospitalità" e della ricerca di condizioni che consentano un'efficace integrazione dello straniero, queste regole rivelano un'impostazione multiculturalista, in qualche passaggio persino xenofoba¹⁴.

La disciplina attuale finisce con l'assecondare l'idea che esista un'immigrazione buona, che sposta in Italia forza lavoro a basso costo "e introduce ventate di energia in una società ricca e pigra", ed una cattiva, "che rischia di compromettere l'identità e le secolari conquiste della civiltà europea" specie a causa degli immigrati di fede islamica¹⁵.

Tale modo di procedere riproduce – più o meno consapevolmente – la logica dello scontro di civiltà, persino superando i labili confini culturali supposti in origine da Huntington¹⁶, per scendere sul piano dei conflitti violenti fra gli uomini, come hanno dimostrato tristi fatti di cronaca¹⁷. La sostanziale negazione di opportunità di eguaglianza ha prodotto quello che in linea di principio tutti dichiarano di voler evitare, ed i pacchetti sicurezza hanno una non piccola parte di responsabilità.

¹³ In sostanza si distingue una "immigrazione buona" da quella "cattiva", come ricorda **N. FIORITA**, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*, Firenze, Firenze University Press, 2006, p. 119; simile la prospettiva analizzata da **G. PIGHI**, *Le migrazioni negate. Clandestinità, rimpatrio, espulsione, trattenimento*, Milano, Franco Angeli, 2008.

¹⁴ Per cui cfr. **P. COGNINI**, *La disciplina dell'ingresso e del soggiorno per lavoro*, in *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, a cura di P. Morozzo della Rocca, Wolters Kluwer Italia, 2008, pp. 1-49 ss. Come esempio di islamofobia cfr. **H.M. BRODER**, *Evviva! Ci arrendiamo. La dolce resa dell'Europa di fronte all'Islam*, Lindau, Torino, 2007.

¹⁵ Così annota **N. FIORITA**, *Immigrazione, diritto e libertà religiosa: per una mappatura preliminare del campo di indagine*, in *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturale, diritti civili e di cittadinanza*, a cura di V. Tozzi, M. Parisi, Campobasso, Arti grafiche la Regione, 2007, p. 286.

¹⁶ Cfr. **P. CONSORTI**, *Hanno ragione tutti! Profili di gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi*, in *Gestire i conflitti interculturale ed interreligiosi. Approcci a confronto*, a cura di P. Consorti, Andrea Valdambrini, Pisa, Plus, 2009, pp. 9-30.

¹⁷ Cfr. *Gli Africani salveranno Rosarno. E, probabilmente, anche l'Italia*, a cura di A. Mangano, s.l., Terrelibere.org, 2009.



Fin qui la ricostruzione ha seguito in parte il dibattito attuale concentrato sulla ricerca di un equilibrio possibile tra le esigenze di sicurezza e quelle della tutela dei diritti. Bisognerebbe però compiere un passo in avanti, per evitare che la logica politico-giuridica sottesa ai “pacchetti sicurezza” finisca col produrre l’idea che esista un vero e proprio “diritto alla sicurezza”¹⁸, che può essere attivato dai cittadini e dallo Stato attraverso forme di gestione delle emergenze che pretendono di porre questo diritto come ineludibile premessa di tutti gli altri. Quasi che «si possa dare “sicurezza dei diritti” solo in quanto, e fino a quando, non si sentono messe in pericolo le condizioni per la propria esistenza, cioè solo fino a quando ci sia “sicurezza”»¹⁹. Tale tema politico-giuridico dovrebbe piuttosto svolgersi sul piano delle politiche sociali e delle dimensioni di tutela piena della garanzia dei diritti di libertà, dato che

«proprio la sicurezza “liberale” dei nostri diritti – assicurata in modo non sempre impeccabile, ma nel complesso passabile e *in progress* – ha caratterizzato in modo determinante il livello di sicurezza del nostro mondo liberaldemocratico, maggiore rispetto a qualsiasi altro»²⁰.

3 - Il visto per “motivi religiosi”

Mosso dalle prospettive di sfondo succintamente richiamate, ho creduto interessante indagare quale fosse il ruolo del fattore religioso nella recente normativa securitaria. Siccome essa appare strettamente dipendente dalle regole stabilite nel Testo unico sull’immigrazione²¹, penso sia indispensabile partire da questa fonte normativa. La quale presenta un gruppo di articoli finalizzati ad evitare le discriminazioni per motivi (fra l’altro) religiosi²²: si tratta di una prima porta che non

¹⁸ Cfr. G. DAMMACCO, *Le politiche delle religioni e le esigenze della sicurezza*, in *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, a cura di A. Talamanca, M. Ventura, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 251-273, spec. pp. 256-261.

¹⁹ T. GRECO, *Sicurezza/insicurezza: figure e paradigmi di un dibattito*, in *Dimensioni della sicurezza*, a cura di T. Greco, Torino, Giappichelli, 2009, p. 19. Ivi approfondimenti concettuali sulla dimensione giuridico politica della sicurezza come base del contratto sociale.

²⁰ D. PULITANÒ, *Sicurezza e diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2009, p. 550.

²¹ Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 e ss., con modifiche ed integrazioni: d’ora in poi TU:

²² In particolare gli artt. 19 (che vieta l’espulsione o il respingimento verso uno Stato in cui lo straniero possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di



varcherò del tutto, benché lasciando da parte il tema della discriminazione bisogna ammettere che i richiami espliciti al fattore religioso appaiono molto limitati, ma non per questo insignificanti.

Il primo riferimento esplicito al fattore religioso si trova nell'art. 5, comma 2, che attribuisce al regolamento di attuazione la possibilità di prevedere eccezionali modalità di rilascio del permesso di soggiorno (fra l'altro) "per l'esercizio di funzioni di ministro di culto" nonché per soggiorni in "case di cura [...] istituti civili e religiosi ed altre convivenze". Il successivo riferimento si trova all'art. 29, comma 4, che menziona la possibilità di ricongiungimento familiare a seguito dello straniero soggiornante in Italia "per motivi religiosi".

Come si vede, il riferimento a questo genere di motivi appare abbastanza generico, forse troppo per essere immediatamente applicato da parte degli operatori (ivi compresa la qualifica di "ministro di culto", sulla quale tornerò). Ed infatti il Ministro degli affari esteri (di concerto con quelli della giustizia, dell'interno, del lavoro e della solidarietà sociale) il 12 luglio 2000 emanando un Decreto di definizione delle diverse tipologie di visto per l'ingresso in Italia, ha disciplinato più nel dettaglio quello "per motivi religiosi", subordinandone il rilascio alla presenza di una duplice qualificazione soggettiva ed oggettiva. Tale tipologia di visto può pertanto essere rilasciata soltanto agli stranieri

"che abbiano già ricevuto ordinazione sacerdotale, o condizione equivalente, religiose, ministri di culti appartenenti ad organizzazioni confessionali iscritte nell'elenco tenuto dal Ministero dell'interno, che intendano partecipare a manifestazioni di culto o esercitare attività ecclesiastica, religiosa o pastorale".

Il rilascio è peraltro condizionato alla "effettiva condizione di religioso", alla prestazione di garanzie documentali che attestino "l'effettivo carattere religioso della manifestazione o delle attività addotte a motivo del soggiorno in Italia", nonché alla disponibilità del richiedente dei mezzi economici necessari per sopportare le spese di soggiorno "che non siano a carico di enti religiosi".

Il carattere restrittivo della disposizione regolamentare rispetto a quella contenuta nel TU emerge in maniera evidente. L'espressione "motivi religiosi", apparentemente molto larga - tanto da potersi in principio riferire, se non altro, almeno alle due diverse possibilità

sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali) e 43, che non tratto per motivi di economia sistemica: cfr. V. TOZZI, *L'incidenza dell'evoluzione del diritto comune dello Stato sul regime delle organizzazioni religiose operanti in Italia*, in *Integrazione europea e società multietnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, a cura di V. Tozzi, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 62 s.



delineate nel TU: ossia il soggiorno dei ministri di culto da un lato, e quello di chiunque presso istituti religiosi dall'altro – viene limitata in sostanza ad un'unica ipotesi soggettivo-oggettiva: sicché possono addurre motivi religiosi per entrare in Italia soltanto alcuni "soggetti religiosi" che dimostrino di voler entrare per documentate "ragioni religiose".

Occorrerebbe a questo punto chiedersi quale possa essere il significato giuridico delle locuzioni "ministro di culto" e "ragioni religiose" richiamate nelle norme in esame. Temi non nuovi, che impegnano la dottrina da tempo²³. L'analisi della definizione giuridica del "ministro di culto" è peraltro tornata al centro della recente riflessione ecclesiasticistica, che si è interrogata sul punto anche a partire dalla nuova geografia religiosa italiana; certamente diversa da quella che potevano avere di fronte i legislatori della fine dell'Ottocento o dei primi del Novecento²⁴. Per questo appare, se non altro, stravagante che nel Decreto ministeriale si traduca l'espressione "ministro di culto" con "coloro che abbiano già ricevuto ordinazione sacerdotale o condizioni equivalenti". Chiudendo da un lato la fattispecie ai soli presbiteri cattolici, e dall'altro aprendo a possibili ulteriori interpretazioni senza fornire parametri di riferimento. Chissà se le "condizioni equivalenti" siano riferibili solo all'interno della Chiesa cattolica (ad esempio contemplando ecclesiastici non sacerdoti, oppure *ordinati in sacris* non presbiteri²⁵) ovvero estendersi a ipotesi di figure analoghe, ma appartenenti ad altre confessioni religiose (poco probabile, dato che poco oltre si menzionano "i ministri di culto appartenenti ad altre organizzazioni confessionali"). In ogni caso emerge la propensione a collocare la specificità cattolica come paradigma di riferimento, lasciando di fatto alla prassi amministrativa

²³ Per tutti, cfr. **S. FERLITO**, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2005; **M. RICCA**, *Diritto e religione. Per una sistemica giuridica*, Padova, Cedam, 2002.

²⁴ Vi ha dedicato attenzione monografica per primo **A. LICASTRO**, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Milano, Giuffrè, 2005, e più recentemente **C. CIOTOLA**, *I ministri di culto in Italia*, Cosenza, Pellegrini, 2009, ma importanti riflessioni organiche si trovano in molti contributi inseriti in lavori di più ampio respiro, ad esempio, oltre quelli che verranno citati di seguito, **N. FIORITA**, *Remunerazione e previdenza dei ministri di culto*, Milano, Giuffrè, 2003; **V. PACILLO**, *Contributo allo studio del diritto di libertà religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, Milano, Giuffrè, 2003; **R. BENIGNI**, *L'identità religiosa nel rapporto di lavoro. La rilevanza giuridica della 'fede' del prestatore e del percettore d'opera*, Napoli, Jovene, 2008.

²⁵ La questione è ben ricostruita nei termini specifici sebbene a partire da un'altra fattispecie, da **G. BONI**, *Giurisdizione matrimoniale ecclesiastica e poteri autoritativi della magistratura italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2007, pp. 1-114, spec. pp. 13-16.



ampia facoltà di scelta in ordine alla definizione dei singoli casi soggettivi. Con non pochi problemi, dato che è assai complicato stabilire, ad esempio, chi possa trovarsi nella “condizione equivalente” di un ordinato *in sacris*.

Inoltre il Decreto precisa che i soggetti che chiedono il visto di ingresso devono essere in grado di attestare l’“effettiva condizione di religioso” – uno *status* che può essere facilmente provato solo dai membri di istituti cattolici – escludendo di fatto la posizione degli appartenenti a confessioni religiose che non prevedono l’istituzione di ministeri, per tacere della possibilità di riconoscere a laici (anche cattolici) la possibilità di voler entrare in Italia per motivi religiosi, che potrebbero anche essere collegati a ragioni istituzionali o pastorali. Ci tornerò in seguito.

Appare infine abbastanza stravagante anche la richiesta di prestare adeguate garanzie sul (ancora una volta) “effettivo carattere religioso della manifestazione o delle attività addotte a motivo del soggiorno in Italia”. Qui si apre un problema enorme: chi potrà mai attestare l’effettivo carattere religioso di un’attività o di una manifestazione? Com’è noto persino in sede concordataria si è dovuto ricorrere a criteri fluidi (vedi per tutti l’art. 16 della legge 222 del 1985) ed ammettere l’assenza di parametri unitari che consentano alla Pubblica amministrazione di definire una volta per tutte cosa sia “religioso”. Posto che il principio di laicità non vieti all’origine una simile indagine²⁶. Per evidenti ragioni questa non appare la sede adatta per aprire una parentesi di così vasta portata che – come accennato sopra – porterebbe a dover riflettere sulla definibilità giuridica della stessa religione, *ex parte Status*. Perciò questa porta va chiusa, non senza aver però segnalato la paradossale conclusione per cui l’ingresso in Italia deve essere consentito ai presbiteri e alle religiose cattoliche, mentre resta incerta la possibilità di ammettere religiosi cattolici non ordinati e, più in generale, tutti i laici (specie se non cattolici) che chiedano di entrare in Italia per ragioni connesse ad attività religiose: come può essere ad esempio nel caso dello svolgimento di attività istituzionali connesse ad una funzione confessionale, o più semplicemente attività missionarie (tanto cattoliche che non cattoliche).

Particolarmente grave appare poi la limitazione posta a carico dei ministri di culto che non fanno parte delle “organizzazioni confessionali iscritte nell’elenco tenuto dal Ministero dell’interno”. Non solo tale limitazione è di dubbia costituzionalità, ma più semplicemente illegittima. E persino errata, se solo si tiene conto che non un simile

²⁶ Cfr. P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010.



registro non esiste (né potrebbe esistere). Probabilmente si tratta di un riferimento obliquo al complesso degli enti di culto riconosciuti ai sensi della legge fascista del 1929, che non sono iscritti in un registro, ma facilmente elencabili, oppure ai “ministri di culto approvati”; dato che la stessa legge dispone che le nomine dei ministri dei culti “diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificati al Ministero dell’interno per l’approvazione”. Approvazione che dovrebbe però valere solo ai fini certificativi del matrimonio degli acattolici²⁷. Peraltro, la costituzioni di simili registri provoca molte perplessità in ordine ai timori discriminatori che la legge pure prende in considerazione, e che abbiamo scelto di non trattare in questa sede.

Su tutta questa materia pesa un’impostazione che sembra essere di spontanea soggezione ad una prassi che assegna importanza solo all’espressione religiosa della Chiesa cattolica, quasi si trattasse ancora della “sola Chiesa dello Stato”, o della “confessione della maggioranza degli italiani”. Talvolta piccoli fatti risultano più eloquenti di molte parole. Perciò desidero menzionare l’istituzione – sin dal 1992 – di uno sportello decentrato della Questura di Roma presso l’Ispettorato di pubblica sicurezza “Vaticano”, voluta proprio per

“rispondere all’esigenza di migliorare, per quanto possibile, ogni forma di accoglienza in favore dei religiosi e laici stranieri che richiedono di risiedere a Roma per motivi di studio o per vocazione religiosa”²⁸.

Insomma, una sorta di “elimina code” istituzionale che sembrerebbe di poco conto se non fosse indice di un’impostazione complessiva poco lusinghiera che attraversa tutto il TU e che si esprime in modo evidente ogni volta che appaiono riferimenti espressi al fattore religioso (beninteso, escludendo le norme antidiscriminatorie). Con riferimento al tema dei “ministri di culto”, ci troviamo ad esempio di fronte un dato comune, per cui «il concetto di “ministro di culto” appartiene al nostro bagaglio istituzionale in virtù dell’esperienza nascente dal pregresso *monismo* culturale cristiano dell’Italia»²⁹. Tuttavia, nella misura in cui

²⁷ S. DOMIANELLO, *I matrimoni “davanti ai ministri di culto”*, in *Famiglia e matrimonio*, a cura di G. Ferrando, M. Fortino, F. Ruscello, Milano, Giuffrè, 2002, I, p. 248; più estesamente S. BERLINGÒ, *Il potere autorizzativo nel diritto ecclesiastico*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 416 ss.

²⁸ Da http://poliziadistato.it/articolo/11285-Religiosi_stranieri (visitato l’ultima volta il 3 gennaio 2011).

²⁹ V. TOZZI, *Le moschee ed i ministri di culto*, in *Studi in onore di P. Pellegrino*, a cura di V. Turchi, M.L. Tacelli, Napoli, ESI, 2010, p. 474 (io direi addirittura “cattolico”, prima ancora che cristiano).



l'ordinamento desidera disciplinare le ipotesi di ingresso in Italia di tali soggetti, non può non confrontarsi con una definizione più larga di quella solitamente riferibile agli esponenti dei culti noti, tendenzialmente parametrata su tradizionali criteri di conoscibilità della fattispecie³⁰. Occorre da un lato prendere in considerazione la necessità di assumere il dato ministeriale senza limitarlo alla sola espressione di una previa designazione confessionale, così come l'abbiamo intesa con riferimento alle confessioni cristiane, in più finalizzata all'esercizio di funzioni di magistero o dottrinali, e dall'altro intendere il culto non più quale sinonimo di confessione. Per cogliere le novità del tempo presente non basta aggiornare l'espressione "ministro di culto" rendendola, sebbene in chiave interpretativa, "ministro della confessione religiosa"³¹. Il punto centrale della questione non sta tanto nel ribadire una sorta di "riserva confessionale" circa la definizione dello stato giuridico del ministro di culto, quanto di aggiornare gli indici di riferimento culturale necessari per la comprensione di una condizione soggettiva che attiene al fenomeno religioso non necessariamente riferibile alla qualifica giuridicamente significativa di "ministro di culto"³².

In questo senso potrebbe essere valorizzata l'espressione contenuta nel decreto ministeriale che rinvia alla "condizione equivalente", se questo aiuta ad allargare e non a stringere le maglie. Ossia a rendere efficace l'intuizione avuta dalla dottrina, che considera la locuzione "ministri di culto" civilisticamente omnicomprensiva³³,

"cui è possibile ricondurre una serie indeterminata di figure confessionali dalla nomenclatura più varia, destinata ad un progressivo arricchimento", certamente "in ragione dello sviluppo

³⁰ Quali, ad esempio, la designazione da parte della Confessione religiosa unita alla disamina delle attività "concretamente poste in essere [...] che possono essere ricondotte alle funzioni specifiche che certi fedeli esercitano a riguardo di altri fedeli e che siano finalizzate in modo diretto ed immediato al perseguimento del fine istituzionale della confessione", come spiega **A. BETTETINI**, *Alla ricerca del "ministro di culto". Presente e futuro di una qualifica nella società multireligiosa*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, 1, p. 260.

³¹ Come proposto da **C. CIOTOLA**, *I ministri di culto in Italia*, cit., p. 195.

³² Accogliendo così l'invito a "rialfabetizzare" i rapporti fra religione e diritto: cfr. **M. RICCA**, "Multireligiosità", "multiculturalità", "reazioni dell'ordinamento". *Tre segnavia per il diritto interculturale*, in *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. Fuccillo, Torino, Giappichelli, 2008, p. 159.

³³ **R. BOTTA**, *Tutela del sentimento religioso ed appartenenza confessionale nella società globale. Lezioni di diritto ecclesiastico per il triennio. Con appendice bibliografica e normativa*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 197; **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, Zanichelli, 2003, p. 392.



sul territorio nazionale della presenza di nuove confessioni religiose”³⁴,

ma anche in forza dell’incontro con esperienze religiose plurali determinato dalle richieste di ingresso in Italia che provengono da “ministri di culto” stranieri. Non sembra necessario adesso allungare il ragionamento in termini generali. È sufficiente considerare che nelle ipotesi prese in considerazione dalla norma in esame la locuzione “ministro di culto” va riferita sia alle ipotesi in cui lo straniero voglia esercitare le funzioni di ministro di culto, sia al caso in cui voglia soggiornare in convivenze religiosamente qualificate. Nella prima ipotesi ritengo che sia doveroso concedere il visto a chiunque voglia svolgere, ad esempio, attività missionarie, anche se non appartiene a confessioni religiose presenti sul territorio, e quindi a maggior ragione quando faccia riferimento a confessioni presenti, ma senza intesa, o non riconosciute come persone giuridiche. Ipotesi che potrebbe anche essere considerata derogatoria rispetto agli altri elementi richiesti dalla legge per ottenere il visto di ingresso (ossia: sufficiente reddito ed alloggio idoneo). Altrimenti si limiterebbe per via amministrativa il diritto costituzionale alla propaganda religiosa, che appartiene a tutti, e non solo ai cittadini.

Le ipotesi connesse al rilascio del visto di ingresso per motivi religiosi richiamate dal Decreto ministeriale dovrebbero inoltre essere integrate dalle disposizioni di grado più elevato che impongono all’Italia di ammettere al transito (quindi: all’ingresso) i soggetti nominati negli articoli 12, 19 e 21 del Trattato del Laterano, non necessariamente coincidenti con i membri del sacro collegio o del corpo diplomatico e consolare: che sono invece i soli soggetti espressamente richiamati nell’art. 8 del TU. Ma in questo caso suppongo si tratti di una delle tante “amnesie giuridiche” in cui spesso incorre il legislatore, che in questo caso non ha saputo ricordarsi tecnicamente alla legislazione previdente, che probabilmente conosceva poco. Insomma, si tratta di un errore materiale dovuto ad *ignorantia legis*, che può essere facilmente superato applicando – nel caso – la normativa concordataria, che è di rango superiore.

Per completezza informativa - ed a maggior sostegno della tesi che stiamo sostenendo - va anche detto che la modulistica predisposta per richiedere il permesso di soggiorno per motivi religiosi impone al richiedente di allegare la dichiarazione del responsabile della comunità religiosa in Italia attestante la natura dell’incarico ricoperto, vistata

³⁴ E. VITALI, A.G. CHIZZONITI, *Diritto ecclesiastico. Manuale breve*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 125.



dalla Curia vescovile o da un'autorità equivalente. La modulistica predisposta dal già citato Ufficio presso l'ispettorato "Vaticano" esemplifica ulteriormente apponendo le diciture "suora professa" o "sacerdote diocesano" per i richiedenti nonché "responsabile dell'Istituto religioso, casa, parrocchia" per coloro che "prendono in carico" lo straniero che chiede il permesso di soggiorno per motivi religiosi; ed infine stampiglia il punto dove l'autorità vaticana può porre il proprio visto, scrivendo "nulla osta". Niente male se si considera che questo visto potrebbe essere richiesto da un ministro di qualsiasi culto.

Infine, si può osservare che le più recenti norme subordinano il soggiorno alla stipula di un "accordo di integrazione" articolato per crediti, che prevede specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso (la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso e l'espulsione dal territorio dello Stato). Se a prima vista non sembrano esservi ragioni per cui anche i "nostri stranieri" non debbano sottoscrivere tale accordo contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del permesso di soggiorno, data la specificità soggettiva ed oggettiva, sarebbe lecito domandarsi quali accorgimenti potrebbero essere messi in essere per evitare – ancora una volta – che esigenze di ordine pubblico finiscano col prevalere sulla garanzia di diritti costituzionalmente tutelati.

4 - I Centri di identificazione ed espulsione ed i CARA

L'art. 9 della legge 125 del 2008 sostituisce in tutte le disposizioni di legge o di regolamento, le parole: "centro di permanenza temporanea" ovvero: "centro di permanenza temporanea ed assistenza" con "centro di identificazione ed espulsione" quale nuova denominazione delle medesime strutture. Non è ovviamente rilevante il dato formale, e nemmeno vale la pena insistere sulla portata politica di questo aggiornamento lessicale, chiaramente indirizzato a rendere evidente la funzione di questi luoghi che, al di là degli elementi formali, sono veri e propri centri di detenzione³⁵.

La loro istituzione risale al 1998 (art. 12 della legge n. 40) nel quadro di una più larga politica europea di contrasto all'immigrazione

³⁵ P. CUTTITTA, *Segnali di confine. Il controllo dell'immigrazione nel mondo-frontiera*, Mimesis, Milano, 2007, pp. 141 ss. Per una ricostruzione storico-giuridica, cfr. E. BENEDETTI, *Il diritto di asilo e la protezione dei rifugiati nell'ordinamento comunitario dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, Wolters e Kluwer, 2010, pp. 240 ss.



clandestina. Per quanto ci riguarda, è opportuno soffermarci sull'originale carattere assistenziale di questi campi, destinati appunto ad accogliere "per il tempo strettamente necessario" lo straniero che non potesse essere espulso con immediatezza, trattenendolo "nel centro con modalità tali da assicurare la necessaria assistenza e il pieno rispetto della sua dignità". Il decreto legislativo 1998, n. 286 (ossia: la prima stesura del Testo unico sull'immigrazione) fa peraltro riferimento ad altri Centri di accoglienza, che possono essere "destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza" (art. 40, n. 1). Si tratta di strutture "che, anche gratuitamente, provvedono alle immediate esigenze alloggiative ed alimentari, nonché, ove possibile, all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana, di formazione professionale, di scambi culturali con la popolazione italiana, e all'assistenza socio-sanitaria degli stranieri impossibilitati a provvedervi autonomamente per il tempo strettamente necessario al raggiungimento dell'autonomia personale per le esigenze di vitto e alloggio nel territorio in cui vive lo straniero" (art. 40, n. 3). Fra i due tipi di Centri non v'è una corrispondenza biunivoca³⁶. Di fatto vengono aperti solo i Centri del primo tipo; la cui istituzione è molto criticata soprattutto perché, di fatto, si tratta di vere e proprie strutture detentive, dato che "è fatto assoluto divieto allo straniero di allontanarsi dal Centro" e che il questore è tenuto ad adottare "ogni provvedimento per impedire l'indebito allontanamento delle persone trattenute e per ripristinare la misura nel caso che questa venga violata"³⁷. Perciò,

"anche se il trattenuto non è giuridicamente un detenuto – infatti se si allontana dal Centro non commette il reato di evasione – il trattenimento comport[a] una restrizione della libertà personale e non solo di quella di circolazione che, a mente dell'art. 16 Cost., è pienamente garantita solo ai cittadini"³⁸.

Il fatto che gli stranieri trattenuti nei Centri non versino in un regime formalmente detentivo costituisce il motivo giuridico per non

³⁶ O. LUPO, *Il controllo di polizia sugli stranieri. Manuale pratico in materia di diritto dell'immigrazione*, Rimini, Maggioli, 2009, p. 171.

³⁷ Così l'art. 21, comma primo e nono, del DPR 349/99.

³⁸ G. SAVIO, *Respingimento, espulsione, trattenimento e accompagnamento alla frontiera (i presupposti e le procedure), la revoca ed il reingresso, la segnalazione Schengen*, in *Immigrazione e cittadinanza. Profili normativi e orientamenti giurisprudenziali*, cit., p. 152.



assicurare loro tutti i diritti che, invece, spettano ai detenuti. Col risultato paradossale di rendere di fatto questa “detenzione amministrativa” meno permeabile alle garanzie apprestate dall’ordinamento ai detenuti “in senso stretto”. Sono stati pubblicati molti articoli di cronaca, alcuni libri e diversi dossier tendenti a dimostrare la difficile e per molti versi illegale condizione di vita in questi centri³⁹, determinata anche dal mancato rispetto dei diritti connessi all’espressione della libertà religiosa e dell’assistenza spirituale⁴⁰.

Un riferimento a quest’ultimo tipo di tutele appare nel Regolamento di attuazione⁴¹, per cui

“le modalità del trattenimento devono garantire, nel rispetto del regolare svolgimento della vita in comune, la libertà di colloquio all’interno del centro e con visitatori provenienti dall’esterno, in particolare con il difensore che assiste lo straniero, e con i ministri di culto [...] fermo restando l’assoluto divieto per lo straniero di allontanarsi dal centro” (art. 21.1).

Nel comma successivo è precisato che

“nell’ambito del centro sono assicurati, oltre ai servizi occorrenti per il mantenimento e l’assistenza degli stranieri trattenuti o ospitati, i servizi sanitari essenziali, gli interventi di socializzazione e la libertà del culto, nei limiti previsti dalla Costituzione”.

³⁹ **S. PAONE**, *Città in frantumi. Sicurezza, emergenza e produzione dello spazio*, Franco Angeli, Milano 2008; *Comunicare i diritti umani: lettura critica dell’informazione. Interviste e testimonianze*, a cura di S. Acerno, Milano, Edizioni studio alfa, pp. 87 ss.; **G. DI BENEDETTO**, *Il naufragio e la notte. La questione migrante tra accoglienza, indifferenza ed ostilità*, Milano, Mimesis, 2007. I dossier in tema sono stati prodotti da diverse Associazioni (fra cui **MEDICI SENZA FRONTIERE**, *Rapporto sui centri di permanenza temporanea e assistenza*, Milano, 2004; Id. *Al di là del muro: viaggio nei centri per migranti in Italia. Secondo rapporto di medici senza frontiere sui centri per migranti: CIE, CARA e CDA*, Milano, Franco Angeli, 2010; cfr. anche i rapporti della **FONDAZIONE ISMU**, pubblicati annualmente da Franco Angeli, Milano) e da una Commissione governativa appositamente nominata per verificare lo stato di questi centri (c.d. “Commissione De Mistura”, 2007: il testo integrale del rapporto si può leggere all’url <http://www.cestim.org/argomenti/25cpt/rapportodemistura.pdf?idArticolo=23602>). Per una panoramica riassuntiva, cfr. **S. BONTEMPELLI**, *I centri di permanenza temporanea (CPT) per immigrati clandestini: cosa sono e come (non) funzionano* (2008), in <http://sergiobontempelli.wordpress.com/2008/05/01/dossier-sui-cpt-indice/>.

⁴⁰ Cfr. per tutti *Stranieri tra i diritti. Trattenimento, accompagnamento coattivo, riserva di giurisdizione* (Atti del seminario, Ferrara, 26 gennaio 2001), Torino, Giappichelli, 2001.

⁴¹ Dpr 31 agosto 1999, n. 394



Quest'ultima formula meriterebbe una pausa di riflessione, onde capire se il limite in questione sia riferibile ai soli riti contrari al buon costume, oppure si intenda un più generico limite rapportabile anche alle diverse espressioni religiose (elemento che costituirebbe una evidente forzatura del dettato costituzionale). Infine nel comma 7 figura la possibilità di accesso ai Centri da parte dei ministri di culto, senza ulteriori specificazioni.

Il Ministero dell'interno nel 2000 ha poi emanato una Circolare enfaticamente denominata "Direttiva generale in materia di Centri di Permanenza Temporanea ed assistenza", che contiene anche una "Carta dei diritti e dei doveri". Questo atto menziona tra i diritti/doveri anche "la libertà di culto, l'assistenza religiosa e le specifiche esigenze relative al culto stesso" e impegna i gestori (privati) dei Centri a rispettare

"compatibilmente con le esigenze della vita collettiva, le abitudini ed i precetti religiosi dei diversi stranieri con particolare riferimento alle modalità delle funzioni religiose, all'erogazione e alla tipologia dei pasti, nonché agli altri aspetti relativi al culto";

infine espressamente dispone che al momento dell'ingresso nel Centro sia consegnato allo straniero una comunicazione nella quale risulta il suo diritto di "avere colloqui con i ministri di culto" e di "professare la propria religione e di avere la relativa assistenza spirituale"⁴².

La legge 30 luglio 2002, n. 189, introducendo norme relative al diritto di asilo, menziona a sua volta i Centri di identificazione, necessari per il trattenimento⁴³ dello straniero in casi eccezionali, ad esempio se è necessario verificarne l'identità oppure quando la domanda d'asilo sia stata presentata da uno straniero già destinatario di un provvedimento di espulsione o respingimento. Si tratta di Centri diversi per finalità da quelli previsti dalla legge del 1998, benché di fatto sovente coincidenti con questi, talvolta in spazi delimitati all'interno delle aree in cui sorgono i Centri di identificazione ed espulsione⁴⁴. Il latente assorbimento delle due strutture ad un'unica specie è

⁴² Circolare 30 agosto 2000, prot. 3435/50, reperita in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/migranti/dimauro/appendix.htm>. Nello stesso sito si può leggere il Regolamento interno di uno di questi Centri, che in tono discorsivo informa anche che può essere richiesto al gestore di avere un libro di preghiere.

⁴³ Il termine "trattenimento" indica "non solo il provvedimento del questore che dispone la misura, ma anche il conseguente stato di detenzione amministrativa a cui viene assoggettato il destinatario": S. CENTONZE, *Sicurezza e emigrazione*, Wolters Kluwer Italia, 2009, p. 16.

⁴⁴ L. PERRONE, *Da straniero a clandestino. Lo straniero nel pensiero sociologico occidentale*, Napoli, Liguori, 2005, p. 247.



dimostrato anche dalle “linee guida” emanate nel 2002 dal Ministero dell’interno, che riguardano allo stesso tempo la gestione “dei Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza (CPT) e di Centri di Identificazione (CId, già centri d’accoglienza)”⁴⁵. Questo *vademecum* prende in considerazione soltanto gli elementi gestionali del sistema, assumendo come dato di partenza la consapevolezza che i

“centri di permanenza temporanea, passati al vaglio di due legislature e di due diverse maggioranze, fanno parte stabilmente dell’ordinamento e sono indispensabili, oramai, su tutto il territorio dello Stato”.

In effetti il sistema è stato ulteriormente confermato dal decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, emanato in attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato, che a sua volta dispone che lo straniero richiedente asilo non può essere trattenuto al solo fine di esaminare la sua domanda, e dovrà quindi essere accolto in un apposito Centro, denominato Centro di accoglienza richiedenti asilo: CARA. La normativa è ancora incerta e presenta diverse contraddizioni⁴⁶.

La difficile condizione di vita in questi Centri è documentata anche dalla triste vicenda che ha visto protagonista un sacerdote cattolico, condannato per aver compiuto atti violenti contro alcuni stranieri, che ha condotto finalmente alla chiusura del Centro pugliese di Santa Foca⁴⁷.

⁴⁵ Roma, 27 novembre 2002, prot. 3154/ D.C.S. 11.6 (possono leggersi all’url http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/immigrazione/notizia_21698.html_1562036153.html).

⁴⁶ Cfr. **D. CONSOLI, G. SCHIAVONE**, *La tutela dello straniero che chiede asilo. Le principali novità in materia d’asilo introdotte con i decreti legislativi 25 e 159 del 2008*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., pp. 203 ss. Per una storia delle norme in esame, cfr. **C. HEIN**, *Storia del diritto d’asilo in Italia*, in *Rifugiati. Vent’anni di storia del diritto d’asilo in Italia*, a cura di C. Hein, Donzelli, Roma, 2010, pp. 33 ss.; **V. CARLINI**, *Accoglienza e integrazione: la protezione sociale di richiedenti asilo e rifugiati*, *ibidem*, pp. 229 ss.

⁴⁷ Di “vilipendio alla religione tramite distruzione del Corano ed ingestione forzata di carne suina, esibizione di filmati pornografici, insulti razzisti e violenze psicologiche di vario genere” parla **A. NICOLINI**, *I CPT e la () intorno alla A. I Centri di Permanenza Temporanea e Assistenza dalla legge alla prassi* (tesi di laurea, Università di Firenze), 2005/6, p. 87. L’A. ricorda anche «alcuni casi di violenze e abusi, comprovati giuridicamente, sono quelli che vedono coinvolto don Cesare Lodeserto, direttore del Cpta San Foca di Melendugno (LE) dal 2000 al 2005. La prima accusa formulata dal PM elencava diversi eventi in cui lo stesso Lodeserto partecipava personalmente a pestaggi insieme ai carabinieri e al personale del centro (*Fondazione Regina Pacis*, appartenente all’Arcidiocesi di Lecce). Per esempio “afferrava Souiden per i capelli e



Nel complesso sembra proprio che la prassi securitaria metta in secondo piano le esigenze connesse alla libertà ed all'assistenza, anche religiosa e spirituale; benché tutelate al massimo livello costituzionale, queste garanzie sono state relegate ad elementi di forma, confermando così la tesi di chi vuole attribuire maggiore importanza all'esigenze di ordine pubblico che non alla tutela dei diritti inviolabili⁴⁸.

5 - Il matrimonio degli stranieri

Sia infine consentito un ultimo cenno alla novella dell'art. 116 codice civile prodotta dalla legge 94 del 2009, che impone allo straniero che voglia contrarre matrimonio in Italia di presentare "un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio dello Stato"⁴⁹. La disposizione, interpretata in senso letterale, parrebbe riguardare tutti gli stranieri, quindi anche i cittadini dei Paesi dell'Unione europea, con evidente violazione del principio generale stabilito dall'art. 17 (e 18) del Trattato che istituisce la Comunità⁵⁰. Per questa ragione una Circolare del dipartimento per gli affari interni e territoriali del 7 agosto 2009 (n. 9) si è affrettata a chiarire che, invece, la presentazione di questo documento di regolarità tocca solo gli stranieri extracomunitari.

In questo modo se ne limita la libertà matrimoniale, e di converso si incide anche su quella "del cittadino italiano che desideri

lo sbatteva ripetutamente con violenza sul muro, facendogli sbattere prima la nuca e poi la faccia in prossimità dello spigolo della porta, così gli cagionava un trauma cranico con motivo con vasta ferita all'arcata sopraccigliare sinistra; poi armatosi di un manganello in dotazione ai carabinieri in servizio, colpiva nuovamente Souiden al volto, causandogli la rottura di due denti ed una ferita sotto al mento." Sono elencati 8 altri casi di percosse e uno in cui ha sputato sul viso di un trattenuto. La vicenda si è conclusa con la condanna di Lodeserto e di 8 dei suoi collaboratori ad 1 anno e 4 mesi di carcere».

⁴⁸ Cfr. in proposito le riflessioni svolte da **P. LO IACONO**, *La tutela della libertà religiosa dei prigionieri di guerra*, in *La libertà religiosa*, a cura di M. Tedeschi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002, vol. III, pp. 1015-1059.

⁴⁹ Ho trattato più diffusamente il tema da ultimo in *La nuova disciplina del matrimonio degli stranieri alla luce del pacchetto sicurezza. I suoi riflessi sul matrimonio concordatario*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, pp. 1- 19.

⁵⁰ In termini pratici tale questione andrebbe coordinata con quanto previsto dalla Direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, recepita con D. Leg.vo 27 marzo 2007, n. 30.



sposarsi malgrado l'irregolarità del soggiorno del suo partner"⁵¹. Sul fatto che dal punto di vista giuridico il matrimonio costituisca un vero e proprio diritto fondamentale non credo possano nutrirsi dubbi fondati. In questo senso vanno gli artt. 12 e 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; gli artt. 17 e 23 del Patto sui diritti civili e politici; gli artt. 8 e 12 CEDU, gli artt. 7 e 9 della Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000⁵², nonché l'art. 2 Cost. Nell'ordinamento costituzionale si ravvisa peraltro tanto il diritto a contrarre matrimonio con la persona prescelta⁵³ quanto il diritto a formare una famiglia fondata sul matrimonio (art. 29 Cost.). Difficile trovare interessi prevalenti di pari rango costituzionale.

Questa modifica interessa anche la legislazione concordataria, in quanto potrebbe intervenire sulla disciplina del matrimonio concordatario degli stranieri, regolato anch'esso dall'art. 8 della legge n. 121 del 1985 nonché dalla cosiddetta *legge matrimoniale* (27 maggio 1929, n. 847), tuttora vigente nelle parti non incompatibili con le modifiche concordatarie del 1984. Siccome la disciplina concordataria prevale su quella comune, si dovrebbe ritenere che la novità introdotta dal pacchetto sicurezza non coinvolge il matrimonio concordatario, poiché la necessità di attestare la regolarità del soggiorno non incide sulla capacità matrimoniale stabilita dal concordato, che suppone la sola sussistenza degli impedimenti considerati inderogabili dalla legge civile, e meglio elencati nel punto 4 del Protocollo addizionale, per cui l'unico matrimonio canonico affatto intrascrivibile resta quello celebrato quando una delle parti sia già vincolata da un altro matrimonio civilmente valido, dato che l'azione di nullità in questa ipotesi non è soggetta a termini di prescrizione (art. 124 c.c.).

Per completezza informativa sembra opportuno chiarire che il matrimonio concordatario può essere celebrato in Italia anche quando una delle due parti non fosse cattolica⁵⁴; giacché per il diritto canonico il

⁵¹ **P. MOROZZO DELLA ROCCA**, *Le maggiori novità della riforma del Testo unico sull'immigrazione. Il diritto dell'immigrazione e i malintesi obblighi dell'integrazione*, in *Tutela dei diritti dei migranti*, cit., p. 105.

⁵² **S. SCOLARO**, *I servizi demografici e il pacchetto sicurezza 2009*, Sant'Arcangelo di Romagna, Maggioli, 2009, pp. 68 ss.

⁵³ Corte costituzionale, sentenza n. 445 del 2002.

⁵⁴ **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, Bologna, 2000, p. 445; **L. PANELLA**, *Il matrimonio del cittadino all'estero e dello straniero nello Stato*, in P. Zatti (a cura di), *Trattato di diritto di famiglia*, Milano, 2003, p. 508; **P.A. BONNET**, *La competenza ecclesiale sul matrimonio dei cattolici (can. 1059 cic)*, in *Studi in onore di Giovanni Barberini*, cit., pp. 47-87; **G. BONI**, *Profili canonistici del matrimonio tra cattolici e musulmani*, in *Studi in onore di Piero Pellegrino*, cit., I, pp. 113-156.



requisito della cittadinanza è affatto insignificante. La novella prodotta nel codice civile non può quindi ridondare sulla legislazione pattizia, che continua ad essere la fonte della disciplina del matrimonio concordatario. Il ministro di culto cattolico potrà quindi validamente assistere al matrimonio dello straniero, anche irregolare, ed assolte le condizioni stabilite dall'art. 8 del Concordato, tale matrimonio non potrà non avere effetti civili, salvo che non vi siano gli impedimenti inderogabili alla trascrizione stabiliti nel n. 4 del Protocollo addizionale.