



Letizia Mancini

(associata di Sociologia del diritto nell'Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze giuridiche "Cesare Beccaria")

Il governo locale del pluralismo religioso *

Sono molto grata all'amico Giuseppe Casuscelli per avermi invitato a partecipare a questo incontro. *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* è una rivista che seguo con grandissimo interesse fin dalla sua fondazione. È uno strumento prezioso, del quale ho sempre apprezzato in particolare la vocazione trasversale e interdisciplinare.

Questa qualità non deriva solo dal fatto che il pluralismo è questione che si presta appunto ad analisi trasversali e interdisciplinari, ma è frutto di una precisa scelta editoriale, quella cioè di accogliere punti di vista differenti, approfondimenti e riflessioni di studiosi di discipline e di generazioni diverse.

Come sociologa del diritto mi sono occupata di pluralismo culturale e religioso soprattutto in riferimento ai movimenti migratori che di tale pluralismo costituiscono il principale fattore nella società italiana. A partire dal titolo di questo incontro, mi sono allora chiesta se in questi dieci anni abbiamo assistito a un progressivo riconoscimento del pluralismo religioso e, di conseguenza, del godimento di diritti legati alla libertà religiosa e al suo esercizio.

Diversamente da quanto è avvenuto in altri ambiti, nei quali sono stati fatti, seppur faticosamente, decisivi passi avanti nel riconoscimento delle libertà di tutti, penso ad esempio alla legge sulle unioni civili (20 maggio 2016, n. 76), nell'ambito del pluralismo religioso non vedo grandi cambiamenti.

Mi pare che, nell'ambito di cui ci stiamo occupando, possa dirsi ampiamente confermato un processo che ben prima di dieci anni fa veniva tematizzato e dibattuto: un processo che vede il diritto sfuggire sempre di più ai confini nazionali per rafforzarsi *più in basso* e *più in alto*. Le dinamiche centrifughe e centripete che caratterizzano il diritto contemporaneo sono il

* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce, con l'aggiunta delle note, l'intervento presentato in occasione dell'incontro di studio sul tema "*Il cammino delle libertà e del pluralismo, dieci anni dopo (Stato, Chiese e pluralismo confessionale, 2007-2017)*" (Università degli Studi di Milano, 4 aprile 2017).



segno dell'erosione sempre più marcata della dimensione statale del diritto e, più in generale, della *glocalizzazione*¹ che caratterizza la nostra epoca.

In questo mio breve contributo mi soffermerò esclusivamente sul rafforzamento della gestione - intesa anche come normazione - di questioni direttamente attinenti l'esercizio della libertà religiosa da parte dei poteri locali.

Lo spostamento della produzione del diritto dallo Stato alle istituzioni locali non è privo di conseguenze in termini di diritti delle persone, poiché genera quello che tanto tempo fa Giovanna Zincone denunciava come il lato più odioso del localismo dei diritti²: a seconda della città dove ti trovi potrai pregare in una moschea, in uno scantinato o a casa tua.

La differenziazione nel godimento, e in parte anche nella previsione, di diritti è anche la conseguenza della riforma del titolo V della Costituzione del 2001 che ha ampliato, com'è noto, l'autonomia legislativa degli enti locali in diversi ambiti.

Ma proprio riferendosi a tale riforma, a proposito del diritto di erigere edifici di culto, Giuseppe Casuscelli scriveva quasi dieci anni fa che né modalità, né limiti stabiliti dalle amministrazioni locali

“potrebbero giungere al punto di determinare (anche solo di fatto) l'affievolimento di quel diritto, di degradarlo a mero interesse legittimo o, men che meno, di svuotare di qualsivoglia contenuto pratico l'originaria, piena situazione giuridica soggettiva di vantaggio che la Costituzione attribuisce al riguardo agli individui e alle comunità di credenti”³.

Questi dieci anni ci raccontano una storia fatta di attese, di rinvii, di ostacoli normativi al godimento dei diritti di libertà religiosa e di un incisivo ruolo di supplenza svolto dai giudici in questa materia.

Essi ci raccontano che lo strumento dell'Intesa con le confessioni religiose diverse dalla cattolica è una strada tortuosa che non sempre porta alla meta. È il caso dei Testimoni di Geova, l'Intesa con i quali il Parlamento non ha ancora approvato; è il caso dell'Islam con il quale non è stata

¹ Cfr., in chiave sociologica, **Z. BAUMAN**, *On Glocalization: or Globalization for some, Localization for some Others*, in *Thesis Eleven*, 1/1998, e **S. SASSEN**, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University press, Princeton, 1991.

² **G. ZINCONI**, *Uno schermo contro il razzismo*, Milano, Donzelli, 1994, pp. 4-5.

³ **G. CASUSCELLI**, *Il diritto alla moschea, lo Statuto lombardo e le politiche comunali: le incognite del federalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), settembre 2009, p. 2.



stipulata un'Intesa, investendo della questione il Ministero dell'Interno⁴ e facendo prevalere, neanche troppo velatamente, sulla libertà religiosa temi connessi all'immigrazione straniera, alla sicurezza e all'ordine pubblico. Né il legislatore ha ancora approvato, in questi dieci anni, una legge quadro sulla libertà religiosa⁵, la cui necessità e opportunità, anche in ragione del pluralismo religioso che caratterizza la nostra società, è stata evidenziata anche recentemente su questa rivista⁶.

L'inerzia legislativa, la discrezionalità amministrativa e il conseguente godimento diseguale dei diritti legati alla libertà religiosa hanno trovato in questi dieci anni un forte sostegno nella crescente rilevanza politica, come pure nell'interpretazione, del concetto di sicurezza, anche nella sua declinazione di sicurezza urbana⁷.

Da principio universalistico proprio delle democrazie, da "sicurezza dei diritti", la sicurezza viene declinata oggi piuttosto come "diritto alla sicurezza" del cittadino, principio escludente in base al quale selezionare "alcuni diritti di gruppi privilegiati e una priorità di azione per l'apparato amministrativo e giudiziale a loro vantaggio"⁸ e, di fatto, distinguere tra coloro che attentano alla sicurezza e coloro che devono essere protetti.

⁴ Già nel 2005 il Ministro dell'Interno Pisanu aprì un tavolo di dialogo con l'istituzione della prima Consulta per l'Islam italiano; in seguito il Ministro Amato patrocinò la *Dichiarazione di intenti per una federazione dell'Islam italiano*; nel 2010 il Ministro Maroni istituì un Comitato per l'Islam italiano e, nel 2016, il Ministro Alfano costituì il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, fino ad arrivare, nel 2017 all'elaborazione del *Patto nazionale per un Islam italiano*, redatto, come recita lo stesso documento, dai rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche chiamati a far parte del Tavolo di confronto presso il Ministero dell'Interno, con la collaborazione del Consiglio per i rapporti con l'Islam italiano.

⁵ Benché già nel 2008 e nel 2009 fossero state presentate due proposte di legge.

⁶ Si vedano, sul punto, i recenti contributi pubblicati in questa rivista di **G. CASUSCELLI**, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge "provare e riprovare" a mettere al sicuro la pace religiosa*, n. 26 del 2017, e di **S. FERRARI** *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, n. 21 del 2017, che riproducono gli interventi dei due studiosi in occasione del Seminario di studi organizzato dalla Fondazione Astrid (Roma, 6 aprile 2017), sul tema *Libertà di coscienza e di religione. Ragioni e proposte per un intervento legislativo*.

⁷ Ho approfondito il concetto di sicurezza urbana nel saggio *Seguridad urbana, migraciones y diversidad cultural: consideraciones sobre el caso italiano*, in *Diversidad cultural y conflictos en la Union Europea Implicaciones jurídico-políticas*, a cura di A. Solanes Corella, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, al quale mi permetto di rinviare.

⁸ Riprendo la distinzione, oggi più che mai attuale, tra "sicurezza dei diritti" e "diritto alla sicurezza" proposta da **A. BARATTA**, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in M. Palma, S. Anastasia (a cura di), *La bilancia e la misura*, Franco Angeli, Milano, 2001, da cui è tratta anche la citazione.



La sicurezza ha assunto una centralità talmente straordinaria nel dibattito pubblico da diventare principio guida e argomento di legittimazione in sé, in grado di orientare le politiche in moltissimi settori della vita sociale, dall'immigrazione alla salute, alla criminalità, e, ciò che qui interessa, alla libertà religiosa.

Il legame tra libertà religiosa e argomento della sicurezza si coglie ad esempio in materia di edificazione dei luoghi di culto. Alcune leggi regionali, ad esempio la n. 2 del 2015, approvata dal Consiglio Regionale lombardo e la n. 16 del 2017 approvata dal Consiglio Regionale veneto⁹ hanno ricollegato in maniera tutt'altro che velata la disciplina dell'edilizia di culto all'ordine pubblico e alla sicurezza, configurandosi, secondo un'opinione diffusa, come discriminatorie nei confronti, in particolare, della confessione islamica¹⁰.

Più in generale, il legame tra sicurezza e limitazione dell'esercizio della libertà religiosa è assolutamente evidente nel corso di questi dieci anni, durante la cosiddetta "stagione dell'emergenza sicurezza", avviata nel 2008 e che ha visto, ciò che qui interessa sottolineare, un significativo ampliamento del potere di ordinanza dei sindaci¹¹. Con il D.L. n. 92 del 2008 venne modificato infatti il quarto comma dell'art. 54 del Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali del 2000, prevedendo che il potere di ordinanza non fosse più limitato soltanto a situazioni di grave pericolo per l'„incolumità dei cittadini“, ma venisse esteso a situazioni anche non contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana.

L'invito rivolto ai sindaci dall'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni nella conferenza stampa tenuta a Napoli il 5 agosto 2008 proprio in occasione della firma del decreto sull'ampliamento dei poteri dei sindaci: "Ora mi aspetto idee creative sulla sicurezza da parte dei sindaci", mostrò inequivocabilmente la volontà di garantire piena libertà a questi ultimi.

Tra il 2008 e il 2011 vennero adottate moltissime ordinanze, alcune delle quali dirette in maniera più o meno manifesta a regolamentare

⁹ Le due leggi sono state dichiarate parzialmente incostituzionali dalla Corte costituzionale con sentenze n. 63 del 24 marzo 2016 e n. 67 del 7 aprile 2017.

¹⁰ Cfr. tra gli altri **A. LORENZETTI** *La nuova legislazione lombarda sugli edifici di culto fra regole urbanistiche e tutela della libertà religiosa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, e **N. MARCHEI** *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 25 del 2017.

¹¹ L'ordinanza sindacale, com'è noto, è un provvedimento pensato per fare fronte a situazioni improvvise e gravi che mettono a rischio l'incolumità pubblica e che, necessitando di una risposta immediata, non possono essere affrontate con strumenti ordinari di regolazione. Al sindaco è dunque concesso il potere di adottare direttamente dei provvedimenti i quali, tuttavia, hanno carattere temporaneo e contingente.



questioni legate alla presenza di minoranze religiose all'interno dei centri urbani e, più in generale, a normare amministrativamente pratiche riconducibili all'*altro* religioso: è il caso, ad esempio, delle ordinanze in tema di utilizzo del velo integrale - *burqa* e *niqab* - e di altri indumenti come il *burkini*¹².

Da potere circoscritto alle situazioni di concreto e attuale pericolo per i beni giuridici tutelati che richiedono un intervento di regola temporaneo, ma al contempo straordinario, lo strumento dell'ordinanza si è trasformato quindi, in questi anni, in potere ordinario di emanare provvedimenti a contenuto normativo ed efficacia a tempo indeterminato. Diversi studi hanno messo in luce l'uso delle ordinanze come strumento utilizzato al fine di limitare o vietare condotte al di fuori delle situazioni di urgenza ed emergenza,

“per dettare prescrizioni di carattere generale [...] assumendo talora un dichiarato intento anticipatorio rispetto a iniziative legislative in corso, altre volte ponendosi invece in contrapposizione alle scelte dal legislatore”¹³, “un surrogato per regolare fenomeni che il legislatore statale non riesce o non vuole regolare, anche quando [...] dispone di ben precisi strumenti normativi ordinari di lungo periodo, magari perché, anche implicitamente, richiedono la negoziazione con soggetti minoritari”¹⁴.

Come osserva Roberto Mazzola in un saggio pubblicato nel 2010 su questa rivista¹⁵ il potenziamento del ruolo dei sindaci-ufficiali del Governo per la sicurezza delle città “tradisce [...] una debolezza intrinseca dello Stato e del suo legislatore”.

Un limite a questo potere è stato posto nel 2011, quando la Corte costituzionale, con sentenza n. 115, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo il quarto comma dell'art. 54 nella parte in cui consentiva al sindaco, quale ufficiale del Governo, di adottare ordinanze, *anche non contingibili e urgenti*, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli per la sicurezza urbana. Tuttavia la centralità della dimensione locale nella gestione del pluralismo religioso non mi pare affatto conclusa, così come

¹² Cfr., tra gli altri, **A. LORENZETTI**, *Il divieto di indossare “burqa” e “burqini”. Che “genere” di ordinanze?*, in *Le regioni*, 1-2\2010, p. 349 ss.

¹³ **R. CAMMARATA, R. MONTELEONE**, *La sicurezza al tempo delle ordinanze. Potere locale e discorso pubblico*, in *La ragione politica*, volume secondo: *I discorsi della politica*, a cura di V. Borghi, O. De Leonardis, G. Procacci, Liguori Editore, Milano, 2013, p. 84.

¹⁴ **P. BONETTI**, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le regioni*, 1-2, 2010, p. 444.

¹⁵ **R. MAZZOLA**, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., marzo 2010, p. 13.



l'argomento della sicurezza continua a informare scelte politiche e interventi normativi specifici. La cosiddetta 'terza ondata' di provvedimenti anti-velo in seguito agli attentati di Parigi del novembre 2015, ancora una volta voluta e realizzata a livello amministrativo, ha messo nuovamente in discussione il diritto di professare liberamente la propria fede.

Come ho sostenuto in apertura di questo breve contributo l'importanza del governo locale rientra in un processo difficilmente reversibile che investe l'ambito giuridico nel suo complesso e, in particolare, il legame tra diritto e territorio. Occorre dunque guardare alle esperienze locali con occhio critico, ma al tempo stesso attento.

Le città sono l'*habitat* naturale dei diritti, sono i luoghi della super-diversità¹⁶, dove concretamente si articolano le relazioni interetniche, interreligiose, interculturali. Le città possono essere, e talora sono, laboratori di strategie, di politiche e di buone pratiche innovative, inclusive e attente alle differenze.

Mi piace pensare che le buone esperienze locali possano, in qualche misura, supplire al silenzio della politica nazionale in materia di libertà religiosa e al tempo stesso indurre il legislatore nazionale a compiere nuove, coraggiose, scelte nella gestione del pluralismo religioso.

¹⁶ Richiamo il concetto di *super-diversity* che il sociologo Steven Vertovec utilizza per evidenziare la natura particolarmente complessa delle società multiculturali, multi-etniche e multireligiose contemporanee. Si veda il saggio di S. VERTOVEC, *Super-diversity and its implications*, in *Ethnic and Racial Studies*, 30:6, 2007, p. 1024 ss.