

## CONFESSIONI RELIGIOSE, PLURALISMO E CONVIVENZA: IL DIBATTITO IN ITALIA<sup>1</sup>

Paolo Cavana

*LUMSA (Libera Università Maria Ss. Assunta) - Roma*

**Abstract:** This paper examines the role of religious communities in the current European context, deeply marked by the immigration and the duty of taking care of the refugees forced to leave their countries because of conflicts, persecutions or war. After some preliminary remarks about the Italian system of relationships between the State and the religious communities, it focuses on the projects of reform of the Italian legislation in matters of religious freedom. In particular the paper takes into consideration the contents of the project concerning the places of worship and makes some critical remarks about the line of decisions of the Italian Courts and the European Court of Human Rights too.

**Keywords:** confessions, pluralism, Italy, religious freedom, reform.

**Abstract:** Il contributo riflette sul ruolo delle confessioni religiose nel contesto europeo attuale, profondamente segnato dai flussi migratori e dall'esigenza dell'accoglienza di nuove popolazioni provenienti da aree di conflitto, con un'attenzione critica al quadro normativo italiano e alle prospettive di riforma della legislazione ecclesiastica sulle confessioni religiose prive di un'Intesa con lo Stato, soffermandosi in particolare sui limiti dell'attuale normativa sugli edifici di culto.

**Parole chiave:** Confessioni religiose, pluralismo, Italia, libertà religiosa, riforma.

**SOMMARIO:** 1. Premessa.- 2. Le sfide dell'Europa e il ruolo delle confessioni religiose.- 3. Accoglienza e riconoscimento delle diversità: un nuovo pa-

---

<sup>1</sup> Testo, ampliato e con note, della relazione letta al Convegno Nazionale dell'ADEC (Associazione dei Docenti delle Discipline ecclesiasticistiche, canonistiche e confessionali nelle Università italiane) su "*Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*", Università di Trento - Facoltà di Giurisprudenza (22-23 ottobre 2015), destinata alla pubblicazione negli Atti del convegno.

radigma di laicità.- 4. Il modello italiano di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose. La condizione dell'Islam.- 5. Il progetto di una legge generale sulla libertà religiosa.- 6. (segue) Per il superamento dell'approccio giurisdizionalista della nostra legislazione ecclesiastica.- 7. Le prospettive di un'evoluzione giurisprudenziale del diritto comune.- 8. I limiti della giurisprudenza europea e la centralità del dibattito interno.

## 1. PREMESSA

Il tema assegnatomi suggerisce una riflessione sul ruolo delle confessioni religiose nel contesto pluralista attuale, profondamente segnato dai flussi migratori e dall'esigenza dell'accoglienza di nuove popolazioni provenienti da aree di conflitto, con un'attenzione critica all'arretrato quadro normativo italiano e con uno sguardo prospettico e più ampio all'Europa. Per economia di tempo mi limiterò a passare in rassegna alcuni nodi problematici di questa tematica e a suggerire qualche spunto di riflessione per un'auspicabile evoluzione della nostra legislazione ecclesiastica.

## 2. LE SFIDE DELL'EUROPA E IL RUOLO DELLE CONFESIONI RELIGIOSE

Il contesto europeo attuale risulta drammaticamente segnato dagli effetti della globalizzazione e dal progressivo abbattimento delle frontiere nazionali, che sono state in passato –e sono in parte tuttora– anche fattore di sicurezza e di governo dei territori. I processi migratori, che oggi hanno assunto dimensioni epocali e spesso tragiche, sono il frutto del depauperamento materiale e/o umano di intere aree del continente africano e del Medio Oriente, per effetto di un insensato sfruttamento del suolo e di conflitti armati, ma anche dell'abbattimento delle frontiere nazionali all'interno del continente europeo e della dissoluzione di quelle dei paesi sulla riva sud del Mediterraneo, originata dall'esito in gran parte fallimentare delle c.d. primavere arabe<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Sulle attuali dimensioni e le cause del fenomeno epocale dell'immigrazione, si veda l'analisi di M. AMBROSINI *Migrazioni, un fenomeno globale. Il confine e la speranza*, in *Il Regno-att.*, 8/2012, p. 271 ss. Sulle attese e le speranze di un'evoluzione della libertà religiosa nei paesi della sponda sud del Mediterraneo suscitate dalle c.d. primavere arabe e fondate su un preteso parallelismo con l'evoluzione storica e culturale dell'Europa, cfr. A. FERRARI, *Dove va la libertà religiosa: percorsi comuni tra le due sponde del Mediterraneo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica <www.statoechiese.it>, n. 5/2014, p. 13 ss.; ID., *Introduzione. Una libertà per due? Oltre l'incommensurabilità, per un diritto di libertà religiosa mediterraneo*, in A. Ferrari (a cura di), *Diritto e religione nell'Islam mediterraneo. Rapporti nazionali sulla salvaguardia della libertà religiosa: un paradigma alternativo?*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 7 ss. Per un'analisi più disincantata alla ricerca delle ragioni che hanno determinato l'esito islamista della primavera araba e la

L'incessante flusso di immigrati e soprattutto di profughi provenienti da aree di conflitto rischia di rendere ancor più difficili i già complicati processi di integrazione sociale e culturale di nuove popolazioni all'interno del continente europeo, sui quali opera pure la minaccia incombente e reale – confermata dai tragici attentati di Parigi – della diffusione del terrorismo jihadista come frutto, oltre che di condizioni di emarginazione sociale, anche della mancata comprensione e inclusione della dimensione religiosa nello spazio pubblico, che suscita in alcuni paesi europei crescente frustrazione nelle popolazioni di tradizione islamica<sup>3</sup>.

Questo complesso scenario mette ulteriormente in crisi il modello democratico in Europa, che appare oggi più fragile non solo per la continua erosione dei poteri degli Stati nazionali da parte degli organismi dell'UE, privi di una diretta legittimazione democratica, ma anche perché una crescente fascia della popolazione – quella di più recente insediamento – è esclusa dai canali della rappresentanza politica e resta ai margini del modello di convivenza e dai valori comunemente condivisi dagli altri cittadini europei<sup>4</sup>.

In questo contesto, nel quale l'Europa appare sempre più come un fortino assediato, le confessioni religiose tradizionali stanno assumendo un ruolo crescente di ammortizzatore delle tensioni sociali e culturali derivanti dalla globalizzazione e dal fenomeno dell'immigrazione<sup>5</sup>.

progressiva espansione dello Stato jihadista dell'ISIS, cfr. T. BEN JELLOUN, *E' questo l'Islam che fa paura*, Bompiani, Milano 2015, pp. 121 ss., 167 ss.

<sup>3</sup> In argomento, sulla crescente divaricazione tra ideologia della *laïcité* e immigrazione di tradizione islamica in Francia, con gli effetti di reciproca incomprensione sul piano culturale e di progressiva lacerazione del tessuto di convivenza civile, di recente cfr. F. PICHON, *Laïcité cattolica e jidhaïsti secolari: la maionese francese è impazzita*, in *Limes* 1/2015, p. 45 ss.; G. SACCO, *La Francia e i suoi figliastri*, ibidem, p. 51 ss. Per un quadro di sintesi, cfr. O. BOBINEAU - S. LATHION, *Les musulmans, une menace pour la République?*, Desclée de Brouwer, Paris 2012.

<sup>4</sup> Sulla carenza di dialogo culturale tra Islam e Occidente, che tende a mettere in secondo piano le profonde differenze nel modo di intendere i diritti umani, con la conseguenza di una crescente difficoltà di rapporti tra le autorità nazionali anche sul piano della cooperazione giudiziaria per la repressione della criminalità organizzata transnazionale, che comprende la lotta alla tratta degli esseri umani e al traffico di clandestini, cfr. G. SCIACCHITANO, *Le basi di un necessario confronto tra culture sui "diritti"*. Ecco quello che (ci) manca nel dialogo con l'Islam, in *Avvenire*, 7 ottobre 2015, p. 3. Per l'autore, Procuratore nazionale Antimafia Aggiunto, "criminalità organizzata, terrorismo, economia sono le tre sfide globali che si stanno presentando contemporaneamente e oggi si presentano a noi come inestricabilmente intrecciate. Il dialogo con l'Islam, ampio e concreto, è pertanto essenziale per le due parti. Ma è nel modo di proporre un suo modello di vita che forse l'Occidente non sa più comprendere la base della cultura islamica, che è impregnata del sentimento religioso".

<sup>5</sup> Sulla doverosa accoglienza dei profughi e dei richiedenti asilo in Europa sono state numerose negli ultimi mesi le prese di posizione da parte di Chiese, leader religiosi ed organismi ecumenici, cfr. COMECE-KEK: *una risposta politica comune* – Comunicato congiunto dei presidenti della Conferenza delle Chiese europee (KEK), il vescovo anglicano Christopher Hill, e della Commissione degli episcopati della Comunità Europea (COMECE), il card. Reinhard Marx, 18 settembre 2015, in *Il Regno-doc.*, 33/2015, p. 5; EKD: *accogliere i rifugiati è un obbligo!* – Messaggio della Chiesa evangelica in Germania (EKD) sottoscritto dai leader (presidenti e vescovi) delle venti

In particolare negli ultimi tempi la Chiesa cattolica, attraverso i ripetuti appelli di papa Francesco all'accoglienza dei profughi e dei rifugiati<sup>6</sup>, rivolti non più solo agli Stati ma direttamente alle strutture ecclesiastiche<sup>7</sup>, sta ponendo come priorità per gli stessi credenti l'impegno per la costruzione di una società multietnica e plurireligiosa<sup>8</sup>. Non si tratta di un'opzione scontata né indolore all'interno delle comunità cristiane, poiché sembra suggerire un approccio alla complessità fondato non tanto sull'affermazione della propria identità culturale e di fede in una società sempre più secolarizzata, come è stato negli ultimi pontificati<sup>9</sup>, ma su una funzione di supplenza emergenziale –sorretta da un forte dinamismo missionario<sup>10</sup>– delle istituzioni ecclesiali e dei fedeli alle evidenti difficoltà delle istituzioni civili nell'affrontare gli effetti più drammatici della globalizzazione, ossia l'impoverimento progressivo di estese fasce della popolazione e l'accoglienza di masse crescenti di immigrati e rifugiati da paesi stranieri, spesso

---

Chiese regionali protestanti della Germania, 15 settembre 2015, *ibidem*, p. 8; *Croazia: leader religiosi per l'assistenza ai rifugiati* - Appello dei leader religiosi croati (cristiani, ebreo e musulmano), 1° settembre 2015, *ibid.*, p. 3.

<sup>6</sup> Come noto l'impegno di papa Francesco a favore dei poveri e degli esclusi e dell'accoglienza degli immigrati e dei profughi è una delle linee portanti del suo pontificato. In argomento cfr. FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii Gaudium* sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale, 24 novembre 2013, spec. n. 86 ss. Emblematica in tal senso fu la sua prima visita fuori Roma nell'isola siciliana di Lampedusa, terra di approdo e di soccorso per migliaia di immigrati e rifugiati dopo la pericolosa traversata del Mediterraneo, ove pronunciò parole forti sulla "globalizzazione dell'indifferenza" che tende a renderci insensibili e quasi estranei di fronte alle tragedie dell'immigrazione (FRANCESCO, *Omelia nella messa celebrata nel Campo sportivo "Arena" in località Salina - Lampedusa*, lunedì 8 luglio 2013, in <<https://w2.vatican.va/>>).

<sup>7</sup> All'*Angelus* del 6 settembre 2015 papa Francesco, di fronte alla "tragedia di decine di migliaia di profughi che fuggono dalla morte per la guerra e per la fame, e sono in cammino verso una speranza di vita", ha invitato i cristiani ad essere loro prossimi e "a dare loro una speranza concreta". Da cui il suo accorato appello, alla vigilia del Giubileo della misericordia, "alle parrocchie, alle comunità religiose, ai monasteri e ai santuari di tutta Europa a esprimere la concretezza del Vangelo e accogliere una famiglia di profughi" (*Angelus*, Piazza S. Pietro, domenica 6 settembre 2015, in <<https://w2.vatican.va/>>).

<sup>8</sup> Cfr. CEI. Consiglio episcopale permanente, *Giubileo della misericordia: l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Vademecum per le diocesi e le parrocchie*, in *Il Regno-doc.*, pp. 1-10.

<sup>9</sup> In Italia l'Accordo di revisione concordataria del 1984 ha esplicitamente recepito questo approccio nell'art. 9, ove l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche viene fondato, oltre che sul riconoscimento del valore della cultura religiosa, anche sulla constatazione che "i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano", cfr. M. VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014/1, pp. 70-71. Per approfondimenti, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5° ed., Giappichelli, Torino 2014, 285 ss.

<sup>10</sup> Sul dinamismo missionario che deve animare la Chiesa nel mondo attuale, cfr. FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii Gaudium*, cit., n. 24: "La Chiesa "in uscita" è la comunità di discepoli missionari che prendono l'iniziativa, che si coinvolgono, che accompagnano, che fruttificano e festeggiano. (...) La comunità evangelizzatrice si mette mediante opere e gesti nella vita quotidiana degli altri, accorcia le distanze, si abbassa fino all'umiliazione se è necessario, e assume la vita umana, toccando la carne sofferente di Cristo nel popolo. Gli evangelizzatori hanno così "odore di pecore" e queste ascoltano la loro voce".

portatori di tradizioni e valori molto diversi da quelli europei<sup>11</sup>. Bisogna infatti ricordare che i flussi migratori che attraversano oggi l'Europa sono il frutto di precise decisioni politiche assunte anche a livello europeo, che hanno reso i paesi rivieraschi del Mediterraneo zone di transito e di approdo verso i paesi del Nord del continente europeo, affamati di manodopera a basso prezzo.

Una simile funzione di supplenza, richiesta alle strutture ecclesiali, esigerebbe quanto meno di essere accompagnata da un complessivo progetto delle istituzioni nazionali ed europee, tuttora sostanzialmente assente, in grado di programmare con lungimiranza e di governare un fenomeno epocale ormai sistemico, non più emergenziale, destinato a mutare il volto del continente.

Però su un punto non vi possono essere dubbi: dalla caduta del muro di Berlino (1989) ad oggi, le confessioni religiose da elemento divisivo di conflitto tendono sempre più ad essere considerate dagli ordinamenti come fondamentale risorsa e fattore di convivenza e di integrazione sociale e culturale. E' in questa direzione che guarda l'Europa, come risulta chiaramente dall'art. 17 TFUE, nel quale l'Unione europea si è impegnata a mantenere con le chiese e le comunità religiose un dialogo aperto trasparente e regolare, riconoscendone "l'identità e il contributo specifico"<sup>12</sup>.

### 3. ACCOGLIENZA E RICONOSCIMENTO DELLE DIVERSITÀ: UN NUOVO PARADIGMA DI LAICITÀ

Lo Stato e la sua legislazione interna dovrebbero accompagnare, ossia governare –non ostacolare– questi processi. Dato come prioritario l'impegno per trovare una soluzione dei numerosi problemi e dei conflitti che affliggono i

<sup>11</sup> Cfr. FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii Gaudium*, cit., n. 117: "Se ben intesa, la diversità culturale non minaccia l'unità della Chiesa. E' lo Spirito Santo, inviato dal Padre e dal Figlio, che trasforma i nostri cuori e ci rende capaci di entrare nella comunione perfetta della santissima Trinità, dove ogni cosa trova la sua unità. (...) Non farebbe giustizia alla logica dell'incarnazione pensare ad un cristianesimo monoculturale e monocorde. Sebbene sia vero che alcune culture sono state strettamente legate alla predicazione del Vangelo e allo sviluppo di un pensiero cristiano, il messaggio rivelato non si identifica con nessuna di esse e possiede un contenuto transculturale. (...) Il messaggio che annunciamo presenta sempre un qualche rivestimento culturale, però a volte nella Chiesa cadiamo nella vanitosa sacralizzazione della propria cultura, e con ciò possiamo mostrare più fanatismo che autentico fervore evangelizzatore". Sui differenti approcci anche teologici delle Chiese europee di fronte alla crisi dei rifugiati, in particolare tra gli episcopati dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale, cfr. P. M. ZULEHNER, *Europa - Rifugiati. Teologia della globalizzazione. Nel pieno di una trasformazione epocale, le Chiese cristiane e la salvezza universale*, in *Il Regno-doc.*, 9/2015, p. 589 ss.

<sup>12</sup> Per approfondimenti cfr. A. LICASTRO, *Unione europea e "status" delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Giuffrè, Milano 2014, p. 144 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o "filosofiche" nel Trattato di Lisbona*, in L. De Gregorio (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 36 ss.

paesi di provenienza, il dovere dell'accoglienza dei profughi e degli immigrati si impone come un'urgenza civile oltre che etica, in quanto traduce alcune fondamentali direttive di valore della nostra (artt. 2-3 Cost.) come di altre Costituzioni europee e dello stesso Trattato dell'Unione europea.

Ma l'accoglienza, se declinata nei termini non solo formali ma sostanziali, come richiesto dal modello di democrazia sociale cui aderiamo, implica anche il riconoscimento delle peculiarità culturali e delle tradizioni religiose di tali popolazioni.

Ha suscitato emozione il monito di Papa Francesco rivolto alle comunità immigrate nel suo discorso a Filadelfia (USA): "Per favore, non vergognatevi delle vostre tradizioni", anche religiose<sup>13</sup>. Egli parlava soprattutto ad immigrati di origine ispanica ma il monito vale per tutti gli immigrati, poiché il contributo che essi apportano alle società di accoglienza deriva non solo dal valore della loro forza lavoro, ma anche dalla loro peculiare identità culturale e religiosa, in grado di arricchire il carattere pluralista della società.

Certo: occorre abbandonare ogni pretesa di imporre la propria cultura ai nuovi arrivati, ed essere disponibili non ad abbandonare la propria ma ad accettare un confronto anche esigente con quella degli altri, pur nel rispetto di alcuni irrinunciabili principi di civiltà giuridica –prima fra tutti il rispetto dei diritti della persona umana– su cui si fonda il nostro modello di convivenza<sup>14</sup>.

Di fronte a queste sfide per la democrazia in Europa, appare fondamentale il ruolo del diritto ecclesiastico, ovvero dell'esperienza giuridica –non limitata alla legislazione– in materia di disciplina del fenomeno religioso<sup>15</sup>. Per decenni trascurato e quasi volutamente emarginato dal dibattito giuridico ed istituzionale, il fenomeno religioso ha di nuovo imposto la sua grammatica e le sue priorità ad una Europa distratta e concentrata negli ultimi decenni solo sui commerci

<sup>13</sup> FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'incontro per la libertà religiosa con la comunità ispanica e altri immigrati*, Independence Mall, Philadelphia (USA). Sabato, 26 settembre 2015, in <<https://w2.vatican.va/>>.

<sup>14</sup> E' sostanzialmente questo il modello di integrazione che pare ispirare la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* (2007), redatta da un Consiglio scientifico nominato dall'allora Ministro dell'interno on. Giuliano Amato e presieduto dal prof. Carlo Cardia. Approvata con D.M. del 23 aprile 2007 e pubblicata sulla G.U. n. 137 del 17 giugno 2007, essa è priva di valore giuridicamente vincolante ma ha valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'interno. Nel D.M. cit. si prevede infatti che il Ministero "nell'esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira alla Carta dei valori" e "orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta dei valori, nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale" (art. 1, D.M. cit.). In argomento cfr. C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (). Dicembre 2008, p. 4 ss.

<sup>15</sup> In proposito per un primo approccio mi permetto di rinviare a P. CAVANA, *I problemi attuali*, in G. DALLA TORRE - P. CAVANA, *Conoscere il diritto ecclesiastico*, Edizioni Studium, Roma 2006, p. 181 ss. con l'indicata e cospicua bibliografia. Sull'evoluzione del diritto ecclesiastico e sul dibattito relativo alle nuove e complesse sfide di questa branca delle scienze giuridiche, cfr. G. B. VARNIERI (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2004.

e la moneta. Come dimostra anche la recente –e per certi versi sorprendente– adozione da parte della Consiglio degli Affari esteri dell’Unione europea, sull’esempio statunitense, di alcune *Linee guida* per la promozione e la protezione della libertà di religione nei suoi rapporti con paesi terzi<sup>16</sup>.

Appare sempre più chiaro che il fenomeno dell’immigrazione, nelle dimensioni e con le caratteristiche che assume oggi in Europa, potrà essere governato pacificamente integrando non solo gli individui e le famiglie ma anche le comunità religiose di cui essi sono parte e nelle quali ripongono gran parte della propria identità culturale. Poiché sono soprattutto le confessioni religiose, non i semplici individui e famiglie, a poter svolgere quel fondamentale ruolo di mediazione tra le tradizioni delle popolazioni immigrate e i valori etici e culturali delle società di accoglienza che appare fondamentale per la costruzione di un clima di pacifica convivenza fondata sul reciproco rispetto e riconoscimento<sup>17</sup>.

Il processo di progressiva laicizzazione che ha accompagnato la formazione delle legislazioni degli Stati nazionali in Europa, se da un lato ha prodotto il benefico superamento dei regimi confessionisti con l’affermazione del principio di eguaglianza senza distinzione di religione<sup>18</sup>, dall’altro ha generato una tendenza all’emarginazione e talora all’espulsione del fattore religioso dalla sfera pubblica e sociale che si rivela oggi sempre più inadeguata alle esigenze di convivenza attuali, segnate dalla rivendicazione del diritto alla diversità<sup>19</sup>. Alla spinta centripeta verso l’uniformità religiosa e ideologica, tipica degli Stati nazionali, si è sostituita una progressiva e opposta spinta centrifuga nel senso dell’affermazione prima del pluralismo politico e sociale e oggi della diversità culturale e religiosa, come effetto della globalizzazione e del fenomeno immigratorio.

Da una laicità intransigente, chiusa sui valori della tradizione nazionale e ostile al ruolo pubblico e alla visibilità del fenomeno religioso, occorre passare

<sup>16</sup> Council of the European Union. Foreign Affairs Council meeting, *EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief*, 24 June 2013, in <<http://eeas.europa.eu/>>. In argomento cfr. P. ANNICCHINO, *Esportare La libertà religiosa. Il modello americano nell’era globale*, Il Mulino, Bologna 2015, p. 81 ss.

<sup>17</sup> Sul ruolo di mediazione sociale e culturale delle confessioni religiose nel quadro dei nostri principi costituzionali, le quali “elaborano - sulla base dei propri riferimenti dottrinali e di fede - i comportamenti religiosi dei fedeli in relazione al contesto sociale e culturale di riferimento”, mi permetto di rinviare a P. CAVANA, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso. Premesse per uno studio*, in G. Dalla Torre - F. D’Agostino (a cura di), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Giappichelli, Torino 2000, p. 101-103.

<sup>18</sup> Per approfondimenti, cfr. R. RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell’Europa contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 1999, p. 175 ss.

<sup>19</sup> Sul passaggio, da parte delle confessioni di minoranza, dalla rivendicazione del diritto all’eguaglianza a quello del diritto alla diversità, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 7-10, per il quale “da una formalistica uniformazione nella regolamentazione giuridica di tutte le religioni, si passa alla richiesta dell’affermazione di una eguaglianza che, rispettando le diversità intercorrenti tra di loro, si traduca in una differenziazione di disciplina giuridica che tuteli l’originalità di ciascuna”.

ad una laicità aperta e inclusiva, fondata sul riconoscimento delle diverse tradizioni religiose e sul ruolo di garanzia e promozionale dello Stato nell'esercizio della libertà religiosa e di coscienza<sup>20</sup>.

#### 4. IL MODELLO ITALIANO DI RELAZIONI TRA LO STATO E LE CONFESIONI RELIGIOSE. LA CONDIZIONE DELL'ISLAM

In questo scenario e di fronte a queste sfide il modello costituzionale italiano di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose appare tra i più avanzati in Europa. Esso combina il sistema pattizio, con una pluralità di accordi e intese con le confessioni religiose fondate sul riconoscimento della loro specifica identità, con la valorizzazione del diritto comune come strumento di eguale libertà per le confessioni (art. 8, comma 1, Cost.) e di non discriminazione per le associazioni e istituzioni religiose (art. 20 Cost.).

Appare evidente, nei fatti più che nelle norme, il progressivo superamento della centralità della normativa concordataria anche da parte della Chiesa cattolica, come si evince per quanto concerne la materia degli enti e del matrimonio. Intendiamoci: la legislazione pattizia resta un fondamentale baluardo delle libertà confessionali sul piano costituzionale, ma è il diritto comune ad essere sempre più fattore di espansione delle libertà, anche religiose, aprendo ai soggetti confessionali spazi sempre più ampi di azione ed estendendo i principi della legislazione pattizia anche al di là dei suoi diretti destinatari<sup>21</sup>.

Tra le principali questioni che interrogano oggi il nostro sistema di relazioni con le comunità religiose vi sono la normativa sugli edifici di culto e i meccanismi di accesso alla ripartizione dell'otto per mille, che costituiscono entrambi potenti veicoli di affermazione del pluralismo religioso e risultano

<sup>20</sup> In argomento cfr. C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo (Milano) 2007, p. 147 ss. Per interessanti aggiornamenti sull'evoluzione giurisprudenziale più recente in materia di simboli religiosi, cfr. ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4° ed., Giappichelli, Torino 2015, p. 225 ss.; P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in <www.statoechiese.it>, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (rivista telematica), 1° ottobre 2012, pp. 1-47.

<sup>21</sup> In argomento, cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 128, per il quale "si va affermando nell'ordinamento un chiaro *favor religionis*, ancor più netto rispetto a quello che si riflette nella normativa pattizia, e che sta portando ad una notevole *deregulation* in materia di persone ed enti giuridici (riconoscimento e iscrizioni agevolati, abolizione dell'autorizzazione agli acquisti, liberalizzazione delle attività assistenziali e di volontariato, ecc.)"; ID., *Concordato, Intese, Stato federale*, in G. Feliciani (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Il Mulino, Bologna 2000, che individua nell'evoluzione del nostro ordinamento un "processo di relativizzazione" del nostro sistema pattizio a favore del diritto comune, che appare oggi "più appetibile, cioè più favorevole e liberale rispetto alla normativa di derivazione pattizia". Da ultimo cfr. M. VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, cit., pp. 75-77, che parla in proposito di "relativizzazione del diritto speciale bilaterale".

strettamente intrecciati, in Italia, con i problemi suscitati dalla presenza delle comunità islamiche.

Sappiamo bene qual è la condizione giuridica delle comunità islamiche nel nostro paese<sup>22</sup>. Incapaci a tutt'oggi, anche a causa della loro provenienza eterogenea sul piano etnico e nazionale, di esprimere una rappresentanza unitaria e di interloquire autonomamente con lo Stato, ossia senza l'intermediazione di soggetti esteri, esse costituiscono una galassia confessionale priva di rapporti istituzionali con lo Stato e anche, salvo un'eccezione (l'ente che gestisce la grande moschea di Roma), di riconoscimento specifico ai sensi della legge sui culti ammessi (legge n. 1159/1929)<sup>23</sup>. Esse operano all'interno dell'ordinamento in modo frammentato, come soggetti distinti e spesso in competizione fra loro, assumendo le forme associative o cooperative previste dal diritto comune, che ne consentono comunque solo una parziale integrazione nella società italiana senza accesso alle garanzie del regime pattizio né a quelle minime derivanti dal riconoscimento come enti di culto<sup>24</sup>. Ad aggravare la situazione vi è inoltre il loro sostanziale isolamento nella società civile circostante, a differenza di altre comunità religiose di provenienza immigrata, come quelle ortodosse, che godono invece di consistenti legami ecumenici e del sostegno della Chiesa cattolica<sup>25</sup>, che concede loro in comodato edifici di culto

<sup>22</sup> In argomento da ultimo, cfr. C. Cardia - G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Giappichelli, Torino 2015, con i numerosi contributi dottrinali e la ricca documentazione ivi raccolta, che offrono il quadro attualmente più completo e aggiornato delle fonti applicabili e dei problemi giuridici posti dalla presenza delle comunità islamiche in Italia, frutto della ricerca PRIN finanziata dal Ministero dell'Università e della ricerca e svolto dalle tre unità di ricerca facenti capo alle Università di Roma Tre (Carlo Cardia, Pierangela Floris), Roma Lumsa (Giuseppe Dalla Torre, Paolo Cavana) e Trento (Erminia Camassa). Per un'introduzione e un approccio di sintesi alla ricerca, che individua i nodi problematici sul piano giuridico e istituzionale della presenza dell'Islam nel nostro paese, cfr. C. CARDIA *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, ibidem, pp. 3-27.

<sup>23</sup> Per approfondimenti cfr. C. CARDIA, *Istituzioni centrali e Islam. Introduzione*, in C. Cardia - G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 561 ss.; ID., *Evoluzione dell'Islam italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni (2003-2008)*, ibidem, p. 575 ss.; C. CARDIA, F. TESTA, M. P. PABA, *Relazione sull'Islam in Italia*, ibid., p. 617 ss.

<sup>24</sup> Per puntuali approfondimenti della complessa materia, cfr. P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, in C. Cardia - G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 75 ss.; R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale: assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere culturale, rappresentatività di un Islam italiano*, ibidem, p. 97 ss.; E. CAMASSA *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, ibid., p. 123 ss.; S. ANGELETTI, *Le attività delle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, ibid., p. 149 ss.

<sup>25</sup> Sulla differente condizione delle comunità ortodosse rispetto a quelle islamiche in Italia, grazie ai legami ecumenici che le prime hanno sviluppato con la Chiesa cattolica e alla loro disponibilità a presentarsi in modo unitario di fronte allo Stato, cfr. A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista

non più utilizzati dai fedeli cattolici<sup>26</sup>.

Si tratta di un quadro normativo inadeguato e certamente carente<sup>27</sup> ma spesso fatto oggetto di rilievi eccessivamente critici se rapportato alla situazione di altri paesi europei.

Basti pensare alla legislazione ecclesiastica della Francia laica e separatista, ove praticamente l'intero patrimonio chiesastico cattolico (quello in essere al 1905) è di proprietà dello Stato e dei Comuni, con gli enormi oneri finanziari per la loro conservazione a carico della mano pubblica, mentre gli edifici di culto delle altre confessioni sono interamente a carico di quest'ultime a causa del divieto di finanziamento pubblico dei culti. Con effetti gravemente discriminanti soprattutto per le confessioni religiose di più recente insediamento, come l'Islam, che deve provvedere del tutto autonomamente alle proprie esigenze di culto, a differenza di altri confessioni che poterono comunque beneficiare per la costruzione di propri edifici del più favorevole regime dei culti riconosciuti in vigore fino alla legge di separazione del 1905<sup>28</sup>.

Anche la Germania ha adottato e segue una politica ecclesiastica che, in base a parametri formali, può qualificarsi di tipo pluralista ma in realtà è fortemente asimmetrica e selettiva. Infatti, oltre ad avere una legislazione fondata sulla distinzione tra culti riconosciuti e non, la sua politica dell'accoglienza è basata sulla previa selezione dei flussi di immigrati in arrivo, avendo privilegiato per decenni i turchi, provenienti da un paese islamico di forte tradizione laica, e oggi i siriani, provenienti da un Islam a maggioranza sunnita ma con una influente componente sciita fortemente scolarizzata, e soggetti per decenni ad un regime politico laico come quello degli Assad.

Ogni paese segue strategie proprie per declinare l'accoglienza delle nuove popolazioni, necessarie a soddisfare il proprio bisogno di manodopera, con le proprie tradizioni e con le esigenze di sicurezza interna. Di conseguenza non ci sono automatismi nella politica e nella legislazione ecclesiastica, soprattutto oggi, quando alcune presenze religiose suscitano in tutta Europa crescenti e le-

telematica <[www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)>, luglio 2011, pp. 13 ss.

<sup>26</sup> Cfr. Conferenza Episcopale Italiana. Ufficio Nazionale per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso - Ufficio Nazionale per i problemi giuridici, *Vademecum per la pastorale delle parrocchie cattoliche verso gli orientali non cattolici*, 23 febbraio 2010, spec. nn. 67-72.

<sup>27</sup> Per una ricostruzione del quadro normativo applicabile alle comunità islamiche in Italia, cfr. P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. Cardia - G. Dalla Torre (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 75 ss.

<sup>28</sup> Il tema fu oggetto di specifico approfondimento, in vista di un'auspicata riforma della legislazione in vigore sugli edifici di culto, da parte di una commissione ministeriale di studio costituita dall'allora ministro dell'interno Nicolas Sarkozy, la quale elaborò un interessante rapporto che non ebbe però alcun esito pratico, cfr. Commission de réflexion juridique sur les relations des cultes avec les pouvoirs publics, *Rapport*, 20 septembre 2006 (c.d. *Rapport Machelon*, dal nome del suo presidente Jean-Pierre Machelon), p. 19 ss., in <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/>>.

gittime preoccupazioni di sicurezza nazionale, come ci hanno ricordato i recenti e tragici fatti di Parigi.

## 5. IL PROGETTO DI UNA LEGGE GENERALE SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA

Sono queste le ragioni che inducono oggi a valutare senza pregiudizi ma anche con prudente realismo le prospettive di un progetto di legge generale sulla libertà religiosa, destinata ad abrogare l'arretrata legislazione sui culti ammessi del 1929 e di cui da tanti anni si discute nel nostro paese. Non perché il legislatore possa venir meno al suo obbligo di assicurare a tutti l'esercizio del diritto alla libertà religiosa, in un quadro normativo accessibile e garantito, ma perché i suoi principali destinatari, ossia le confessioni religiose, sono in realtà assai diverse tra loro, non solo in termini di bisogni ma anche di integrazione con il nostro modello di convivenza.

Innanzitutto va osservato che in un sistema come quello italiano, che prevede –oltre all'Accordo con la Chiesa cattolica– già undici Intese con altrettante confessioni religiose<sup>29</sup>, e altre già si intravedono<sup>30</sup>, un'eventuale legge sulla libertà religiosa avrebbe carattere non più generale ma residuale e, in sostanza, speciale, in quanto assumerebbe di fatto il significato di una legge fatta soprattutto per le comunità islamiche. Del resto sono proprie quest'ultime ad aver sempre rifiutato, salvo due circoscritte eccezioni, di chiedere il riconoscimento

<sup>29</sup> Oltre all'Accordo con la Santa Sede (legge 25 marzo 1985, n. 121), le Intese stipulate tra lo Stato italiano e le confessioni religiose e approvate con legge del Parlamento sono attualmente le seguenti: legge 11 agosto 1984, n. 449. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*; legge 22 novembre 1988, n. 516. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*; legge 22 novembre 1988, n. 517. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*; legge 8 marzo 1989, n. 101. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche italiane*; legge 12 aprile 1995, n. 116. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI)*; legge 29 novembre 1995, n. 520. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*; legge 30 luglio 2012, n. 126. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 30 luglio 2012, n. 127. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 30 luglio 2012, n. 128. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 31 dicembre 2012, n. 245. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 31 dicembre 2012, n. 246. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*.

<sup>30</sup> In argomento cfr. F. BORTI, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romana in Italia, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica <www.statoechiese.it>, marzo 2008, pp. 130.

a norma della legge sui culti ammessi, ritenendolo evidentemente inutile se non controproducente ai propri fini e privilegiando le forme soggettive previste dal diritto comune<sup>31</sup>.

Pertanto, se si vuole che si tratti davvero di una legge comune sulla libertà religiosa, concretamente fruibile dai soggetti che ne dovrebbero essere i principali destinatari, occorrerà evitare che alcuni essenziali contenuti di tale diritto fondamentale, come l'apertura di un edificio o luogo di culto, siano da essa previsti per i soggetti religiosi come condizionati all'esercizio di eccessive potestà discrezionali da parte del governo o della pubblica amministrazione<sup>32</sup>.

Inoltre il progetto di legge dovrebbe assicurare una serie di garanzie e di interventi promozionali per agevolare l'esercizio della libertà religiosa, previo accertamento di taluni requisiti soggettivi e/o oggettivi da parte di organi tecnici che godano di autonomia rispetto al governo, senza tuttavia assumere carattere impositivo per i suoi destinatari.

Infatti l'esercizio del diritto alla libertà religiosa, nei suoi principali contenuti di garanzia, è già assicurato dall'art. 19 Cost., come ha più volte ribadito la nostra Corte costituzionale. Come pure, in forza degli artt. 8, primo comma, e 20 Cost., dovrebbe essere già assicurato ai soggetti religiosi un eguale accesso al diritto comune e ad eventuali regimi premiali ivi previsti in condizioni non discriminanti rispetto agli altri enti<sup>33</sup>.

Occorre poi tenere presente che il quadro normativo in materia si è ulteriormente complicato con la riforma del Titolo V° della Costituzione (2001), che ha frammentato tra Stato Regioni e Comuni le competenze al riguardo, rendendo ancor più difficile trovare soluzioni legislative a livello nazionale in grado di contenere la potestà discrezionale di cui attualmente dispongono gli enti locali in alcune materie<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Per un'analisi più articolata, cfr. E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, cit., p. 129 ss.

<sup>32</sup> Per approfondimenti cfr. P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in V. Tozzi - G. Macri - M. Parisi, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino 2010, p. 209 ss.

<sup>33</sup> A tale proposito la dottrina ha opportunamente rilevato il lacunoso sviluppo legislativo delle varie figure religiose presenti in Costituzione. A fronte di una ricchissima produzione legislativa, sia statale che regionale, avente ad oggetto negli ultimi decenni le figure menzionate negli artt. 7 e 8 Cost., ovvero le confessioni religiose, per quanto concerne le altre figure "sappiamo che l'attenzione del legislatore si è concentrata sulle associazioni/istituzioni a <<carattere ecclesiastico >>: più precisamente, su quelle che vantano un legame con confessioni riconosciute dallo Stato o dotate di accordi ex artt. 7 e 8 Cost.. Ad oggi restano fuori dall'attenzione del legislatore le entità collettive identificabili essenzialmente in base al fine religioso-culturale, indipendentemente dal loro carattere ecclesiastico, come appena precisato" (P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, cit., pp. 75-76).

<sup>34</sup> Per un esempio paradigmatico, cfr. I BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica <www.statoecliese.it>, n. 28/2013, p. 7 ss.

Forse sarebbe utile concentrarsi in particolare su alcuni aspetti specifici, come la normativa sugli edifici di culto, per renderne più agevole l'accesso e/o la titolarità anche a comunità religiose prive di intesa e/o di formale riconoscimento ai sensi della legge sui culti ammessi.

#### 6. (SEGUE) PER IL SUPERAMENTO DELL'APPROCCIO GIURISDIZIONALISTA DELLA NOSTRA LEGISLAZIONE ECCLESIASTICA

Il progetto di legge sulla libertà religiosa, nella sua ultima versione presentata e discussa in Parlamento (pdl Zaccaria), accanto a contenuti di garanzia condivisibili e apprezzabili, riconosceva espressamente alle sole confessioni religiose iscritte in appositi registri e ai loro enti esponenziali il diritto di aprire edifici di culto, peraltro anche in deroga alla normativa urbanistica (art. 23), come pure altre facoltà ivi previste, non alle confessioni non registrate né alle associazioni e fondazioni con finalità di religione o di culto, collegate o meno con una confessione registrata, per quanto anche quest'ultime fossero ammesse al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato (art. 21)<sup>35</sup>. Si trattava di un'omissione non priva di ambiguità, in quanto poteva essere intesa come un'implicita esclusione di tali soggetti dalla titolarità di questo diritto, in palese contrasto con l'art. 19 Cost. e con la giurisprudenza costituzionale in materia<sup>36</sup>.

D'altra parte a me pare che l'art. 20 della Costituzione configuri il fine di religione o di culto di un'associazione o istituzione come di per sé da equipararsi nel diritto comune a qualsiasi altro fine lecito, come suggeriscono anche gli artt. 17 e 18 della Costituzione sui diritti di riunione e di associazione, e quindi non debba essere soggetto a regime speciale. In altri termini il superamento della legge sui culti ammessi, come già prefigurato dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 della Costituzione, implica anzitutto il definitivo abbandono –dopo quello confessionista– del modello giurisdizionalista, con la sua pretesa di sottoporre obbligatoriamente le confessioni e le associazioni religiose ad un regime speciale di carattere uniforme, aprendo per contro ad esse la possibilità di accedere liberamente a taluni vantaggi (e agli oneri) offerti dal diritto comune.

Mi pare veramente paradossale, anche alla luce dell'evoluzione complessiva del nostro ordinamento, che consente ormai a tutti i soggetti di svolgere qualsiasi forma di attività lecita, che il fine di religione o di culto, le relative attività e gli edifici o locali a ciò destinati –pur godendo di un'esplicita protezione

<sup>35</sup> Cfr. Camera dei Deputati - XVI Legislatura, Proposta di legge n. 448 dei deputati Zaccaria, Amici, Bressa, D'Antona, Ferrara, Giovanelli, Naccarato - *Norme sulla libertà religiosa*, presentata il 29 aprile 2008, artt. 16 ss. Per un'analisi documentata di questo e dei precedenti progetti e disegni di legge in materia, cfr. L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Edizioni Libellula, Tricase (LE) 2012.

<sup>36</sup> Cfr. P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, cit., pp. 111-112.

costituzionale— continuano ad essere riguardati come una sorta di sorvegliati speciali, invece di essere inclusi a pieno titolo nell'ampia categoria del *non profit*, ossia delle finalità non lucrative e meritevoli di tutela che oggi caratterizzano gli enti che svolgono attività di utilità sociale, qualunque sia la forma giuridica che essi assumono<sup>37</sup>. Tanto più in presenza di una tendenza —non saprei quanto in linea con la visione dei nostri Costituenti ma sostenuta da una parte della dottrina— ad estendere il fine di religione o di culto con i relativi benefici fino a ricomprendere i soggetti caratterizzati da una finalità agnostica o di ateismo militante<sup>38</sup>, che possono peraltro già accedere a tutti i vantaggi offerti dal diritto comune, tra cui quello di aprire liberamente proprie sedi ove svolgere le loro attività statutarie avvalendosi delle varie figure anche premiali previste per il settore *non profit*<sup>39</sup>.

Eventuali obiezioni fondate sul timore di influenze islamiste o di organizzazioni terroristiche nei luoghi di culto non hanno alcun pregio in tal caso. Infatti l'attuale situazione normativa e giurisprudenziale, incoerente e disorganica, non impedisce alle migliaia di fedeli islamici già presenti nel nostro paese di ritrovarsi per soddisfare le proprie esigenze di culto, ma li costringe a farlo in locali precari, inadatti, in forma quasi clandestina: tutte condizioni che, oltre a rendere più difficile un'eventuale azione di vigilanza, costituiscono oggettivamente un fattore di emarginazione e possono favorire proprio quei sentimenti di frustrazione e risentimento nei confronti del contesto sociale che sono l'ideale terreno

<sup>37</sup> In argomento cfr. A. FUCCILLO, *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in A. Fuccillo (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Giappichelli, Torino 2014, pp. 2-21, che mette bene in evidenza le ragioni dell'attuale insufficienza della forma giuridica di diritto speciale dell'ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e il crescente ricorso, da parte delle nuove comunità religiose ma anche delle confessioni tradizionali, a strutture organizzative di varia tipologia, anche di carattere societario, per il raggiungimento dei fini religiosi del gruppo.

<sup>38</sup> In argomento, cfr. N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica <[www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)>, gennaio 2007, pp. 6-8, che propone di estendere la tutela della libertà religiosa (art. 19 Cost.) anche alle credenze agnostiche e atee, come pure di ricomprendere nell'ambito delle attività di religione o di culto anche l'insegnamento e la diffusione di "convinzioni agnostiche, ateistiche e non confessionali".

<sup>39</sup> Come noto, in base all'art. 10, comma 1, del D.L.vo 4 dicembre 1997, n. 460 - *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, sono qualificate organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), e come tali soggette al relativo regime premiale di carattere fiscale, "le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente: a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico (...); 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente (...); 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni (...)" ; seguono poi altri requisiti di carattere soggettivo e strutturale.

di coltura per il reclutamento di potenziali terroristi o di loro eventuali fiancheggiatori, come peraltro riconosciuto anche a livello istituzionale<sup>40</sup>.

Per contro la possibilità di esercitare liberamente e in forma pubblica, stabile e localizzata, il proprio culto in forme e locali dignitosi, nel rispetto delle normative urbanistica di igiene e di sicurezza pubblica, sarebbe un fattore di progressiva integrazione e di interazione con le istituzioni e con la società circostante. Pertanto la priorità in termini di sicurezza sarebbe di favorire, non di scoraggiare, l'apertura di edifici o luoghi di culto delle comunità religiose provenienti dall'immigrazione, anche al fine di isolare dal culto comunitario gli elementi estremisti e facinorosi.

Come già affermato dalla nostra Corte costituzionale più di cinquant'anni fa, l'apertura di un edificio o luogo di culto è parte costitutiva e irrinunciabile del diritto di libertà religiosa, come previsto dall'art. 19 della Costituzione, che riconosce a "tutti" il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto" (sent. 59/1958).

La formula di tale articolo –precisava la Corte– non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di tempi ed oratori e la nomina dei relativi ministri<sup>41</sup>.

Infatti –proseguiva la Corte– la Costituzione, mediante le distinte formulazioni degli artt. 8 e 19, stabilisce con chiarezza

la distinzione, da cui si snodano poi tutte le conseguenze, tra la libertà di esercizio dei culti acattolici, come pura manifestazione di fede religiosa, e la organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato. (...). Ma la istituzione di tali rapporti, essendo diretta ad assicurare effetti civili agli atti dei ministri del

<sup>40</sup> Nel corso di una conversazione all'indomani dei fatti di Parigi del gennaio 2015, Mario Giro, sottosegretario agli Esteri, alla domanda circa la strategia che dovrebbe seguire l'Occidente per sconfiggere il jihadismo ha risposto indicando la necessità di rafforzare la sicurezza e la cooperazione tra i paesi europei, l'elaborazione di una politica migratoria e d'asilo comune, la difesa dei valori di convivenza nella scuola e un maggiore "controllo delle carceri, che assieme alle moschee irregolari sono uno dei luoghi preferiti dal proselitismo jihadista" (*Il jihadismo si sconfigge nelle scuole e nelle periferie*, conversazione con Mario Giro, sottosegretario agli Esteri, a cura di Niccolò Locatelli, in *Limes*, 1/2015, p. 74).

<sup>41</sup> Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59; Pres. Azzariti P., Rel. Petrocelli; Rauti (Avv. Jemolo, Piccardi, Rosapepe); interv. Pres. Cons. ministri (Avv. dello Stato Guglielmi), in *Foro it.*, 1958, I, c. 1780.

culto, oltre che agevolazioni di vario genere, riveste, per ciò stesso, carattere di facoltà, non di obbligo<sup>42</sup>.

Pertanto l'apertura di un edificio di culto non può essere subordinata a previa autorizzazione governativa, né ad alcun'altra forma di condizionamento derivante da scelte discrezionali dell'autorità di governo, come la necessaria approvazione del ministro di culto<sup>43</sup> o quella –a mio parere– richiesta per il previo riconoscimento dell'ente o della confessione di appartenenza a norma della legge sui culti ammessi e/o della futura legge sulla libertà religiosa<sup>44</sup>. Nel rispetto puntuale, invece, dei requisiti previsti dal diritto comune e dalla normativa urbanistica e ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 195/1993)<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Ibidem.

<sup>43</sup> Con tale decisione la Corte, per le ragioni sopra richiamate, dichiarò l'incostituzionalità degli artt. 1 e 2 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289: il secondo nella sua totalità, in quanto sottoponeva l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie dei culti acattolici, e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto, alla condizione che la riunione fosse presieduta o autorizzata da un ministro del culto, la cui nomina fosse stata approvata dal Ministro competente; il primo nella parte in cui, statuendo "l'obbligo dell'autorizzazione per l'apertura dei templi ed oratori in modo generale, involge non soltanto i casi in cui questa autorizzazione sia resa necessaria per il conseguimento di certi vantaggi, quali, ad esempio, quello di cui all'art. 4 dello stesso decreto [l'effettuazione di collette all'ingresso e all'interno di tali edifici], ma anche quello relativo all'apertura del tempio, in quanto mezzo per una autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato" (Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59, cit., c. 1782). Si noti che la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata nel corso di un procedimento penale nei confronti di un soggetto imputato della contravvenzione di cui all'art. 650 Cod. pen., "per avere continuato ad esercitare l'attività del culto pentecostale ed a tenere aperto al pubblico l'oratorio di detto culto, nonostante il divieto fattogli dall'autorità di p. s. di Crotona di esercitare tale attività e tenere aperto il detto oratorio senza avere prima ottenuto l'approvazione e l'autorizzazione governative previste, per l'esercizio di culti acattolici, dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159, e dal R. D. 28 febbraio 1930, n. 289": quindi l'apertura del tempio era imputata ad un fedele di un culto all'epoca ancora privo di riconoscimento a norma della legge sui culti ammessi, che sopravvenne solo l'anno successivo alla decisione della Corte (D.P.R. 5 dicembre 1959 n. 1349, con il quale fu riconosciuto l'ente morale di culto "Assemblee di Dio in Italia").

<sup>44</sup> Sull'uso strumentale del mancato riconoscimento a norma della legge n. 1159/1929 da parte di alcuni enti locali per negare alla confessione interessata i benefici di legge per l'individuazione di apposite aree urbane per la costruzione di un edificio di culto, cfr. C. CARDIA *Edifici di culto e nuove religioni*, in *Dir. eccl.*, 2008, I, pp. 16-17, il quale ritiene che in tal caso "il rifiuto da parte dell'ente locale non sia giustificato, perché l'elemento essenziale che i Comuni (Regioni, ed altri enti) dovrebbero valutare è se una determinata richiesta corrisponda ad un bisogno reale della popolazione. E quando a richiedere l'applicazione della normativa è una confessione che ha forte insediamento sociale, la domanda dovrebbe essere esaminata con attenzione ricercando i meccanismi giuridici più opportuni per andarle incontro".

<sup>45</sup> Cfr. Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, in *Foro it.*, 1994, I, c. 2986 ss., ove peraltro la Corte, pur trattando la diversa fattispecie dell'ammissione a contributi pubblici per la realizzazione di edifici di culto, tenne a precisare che "la esclusione da tali benefici di una confessione religiosa in dipendenza dello status della medesima, e cioè in relazione alla sussistenza o meno delle condizioni di cui al 2° e 3° comma dell'art. 8 Cost., viene ad integrare una violazione del principio affermato nel 1° comma del medesimo articolo" (c. 2994).

Quanto al regime fiscale di favore previsto per le “unità immobiliari destinate esclusivamente all’esercizio del culto (...) purché compatibile con le disposizioni degli artt. 8 e 19 della Costituzione e loro pertinenze” (art. 36, comma 3, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 - TU delle imposte sui redditi), la sua applicazione dovrebbe dipendere dalla destinazione d’uso urbanistica e dall’effettiva destinazione di tali immobili, aperti al pubblico, all’esercizio in concreto di tale attività, in quanto non produttiva di reddito e meritevole di tutela, non da specifiche caratteristiche formali del soggetto che ne sia proprietario o lo gestisca. Come peraltro già avviene nel nostro paese per gli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico (art. 831, comma 2, cod. civ.), di quello ebraico (art. 15, comma 1, legge 8 marzo 1989, n. 101) e da ultimo anche di culti formalmente non riconosciuti, la cui proprietà può appartenere ad enti pubblici o soggetti privati come associazioni o fondazioni<sup>46</sup>.

Altro conto sarà invece il riconoscimento di ulteriori e speciali benefici, come la rilevanza civile di determinati atti dei ministri di culto, la raccolta di collette all’interno o all’ingresso di tali immobili o l’accesso a forme di finanziamento pubblico come l’otto per mille, implicanti un avanzato livello di integrazione sociale e culturale e di affidabilità sul piano istituzionale, che potranno quindi concedersi alle confessioni religiose e ad altri soggetti solo previo riconoscimento formale o intesa con lo Stato.

## 7. LE PROSPETTIVE DI UN’EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE DEL DIRITTO COMUNE

Ai fini di una maggiore apertura del nostro sistema di diritto ecclesiastico alle esigenze delle nuove comunità religiose, potrebbe essere utile anche esplorare più a fondo le risorse offerte dal diritto comune e dalla sua applicazione in via giurisprudenziale.

A tale proposito sono due i principi cardine espressi dal nostro ordinamento.

Il primo è rappresentato dal principio dell’eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), che affida al diritto comune il compito di creare una cornice normativa in grado di assicurare a tutti i culti pari

---

<sup>46</sup> Notevole risalto ha avuto sulla stampa nazionale e locale la notizia della recente inaugurazione da parte di *Scientology* –organizzazione controversa e priva del riconoscimento come confessione religiosa e/o come ente di culto in base alla legge sui culti ammessi– di una grande edificio di culto nella periferia di Milano dopo aver ottenuto i relativi permessi e il cambio di destinazione d’uso dal Comune (G. Valtolina, *Scientology a Milano. La Curia: vigileremo sulla libertà di culto*, in *Corriere della Sera*, 1 novembre 2015, p. 22; Id., *Scientology, battesimo blindato. Scontro sugli ospiti istituzionali*, in *Corriere di Milano*, 1 novembre 2015, p. 11; A. Coppola, G. Valtolina, *Il tempio di Scientology*, in *Corriere di Milano*, 29 ottobre 2015, p. 8).

opportunità ed eguali spazi di libertà, anche se privi di un riconoscimento formale o di un'intesa con lo Stato<sup>47</sup>.

Il secondo principio è enunciato dall'art. 20 della Costituzione, il quale prevede che “il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di un'associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”. Come noto, questa garanzia riguarda non le confessioni religiose ma gli enti: “tutta l'ampia categoria di enti individuabili vuoi in relazione al loro collegamento formale con l'ordinamento confessionale di appartenenza; vuoi in relazione alle loro finalità”<sup>48</sup>, quindi anche le singole entità o comunità religiose organizzate in forma associativa o secondo altri modelli a prescindere dal loro collegamento formale con una confessione riconosciuta e connotate da un fine religioso.

Secondo la nostra giurisprudenza amministrativa solo il riconoscimento nelle forme della legge sui culti ammessi legittimerebbe un ente a chiedere ed ottenere dal Comune il rilascio di una licenza edilizia o il mutamento di destinazione d'uso di un immobile per l'apertura di un edificio di culto<sup>49</sup>. Analogamente, anche se sulla base di una motivazione più articolata, la nostra giurisprudenza ritiene che un'associazione di promozione sociale (APS) non potrebbe essere autorizzata al compimento di attività di culto, anche marginale, e quindi ad aprire una piccola sala di preghiera, a causa della sua pretesa eterogeneità rispetto ai suoi fini istituzionali, che pure la legge si limita ad indicare

<sup>47</sup> Cfr. Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, cit.

<sup>48</sup> G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 98.

<sup>49</sup> In base a tale orientamento giurisprudenziale “l'applicabilità della disciplina speciale sui c.d. ‘culti ammessi’, ossia la legge 1159/1929, avviene tutte le volte che si riscontri la presenza di un fine di culto nell'organizzazione dell'associazione considerata, qualunque importanza possa questo assumere nella sua esistenza giuridica (cfr., in tal senso, Cons. St., Sez IV, 25.5.1979, n. 369)” (Cons. St., sez. VI, sent. 17 aprile 2009, n. 2331). Ciò in quanto –secondo questa decisione– tali norme “sono di ordine pubblico, e perciò inderogabili, giacché allo ‘status’ di ente ecclesiastico conseguono particolari condizioni per i ministri di culto che ne fanno parte, un particolare trattamento fiscale e tributario ed una serie di altre agevolazioni di diversa natura; condizioni di favore, queste, che non possono di certo seguire alla semplice iscrizione nel registro prefettizio, che è disposto sulla base di accertamenti sommari di un'Autorità cui non è riconosciuto il potere di decidere sulla natura ecclesiale di qualsiasi ente”. Ma una simile motivazione prova troppo, nel senso che confonde la figura dell'ente ecclesiastico pattizio con quella dell'ente di culto della legge del 1929 e, soprattutto, condiziona la capacità giuridica dell'ente alla sua qualificazione soggettiva, secondo un indirizzo teorico ormai da tempo superato dall'evoluzione della disciplina delle persone giuridiche e degli enti non lucrativi, che oggi sono pacificamente ammessi a svolgere qualsiasi tipo di attività lecita, anche di tipo imprenditoriale, a prescindere dallo schema soggettivo assunto (cfr. M. BASILE, *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enc. dir. Aggiornamento III*, Giuffrè, Milano 1999, p. 581-582, che individua tra gli esempi paradigmatici di tale tendenza normativa proprio la disciplina degli enti ecclesiastici pattizi, esplicitamente autorizzati dalla legge a svolgere anche “attività diverse da quelle di religione o di culto”, tra cui le “attività commerciali e a scopo di lucro”, art. 16, legge n. 222/1985).

genericamente nel perseguimento di “finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale” (art. 1, co. 1, legge n. 383/2000) e senza includere l’associazionismo religioso tra i soggetti espressamente esclusi dalla sua sfera di applicazione (art. 2, commi 2-3, l. cit.)<sup>50</sup>.

Questi orientamenti giurisprudenziali, fortemente restrittivi, sono motivati sulla base degli asseriti vantaggi che conseguirebbero dal riconoscimento del carattere ecclesiastico dell’ente, confondendo quest’ultimo con il fine religioso di un’associazione, o dal regime premiale delle associazioni di promozione sociale, sottintendendo quindi che l’attività religiosa o di culto non sarebbe altrettanto meritevole di quelle svolte in un centro sociale.

Al di là di simili incongruenze, questi orientamenti riflettono un approccio di tipo giurisdizionalista che fa ancora dell’attività di culto una materia di ordine pubblico, svuotando la doppia garanzia degli artt. 19 e 20 della Costituzione. Un approccio, oltre che antiquato, superato dallo stesso legislatore, che oggi ammette espressamente il perseguimento di finalità religiose o di culto congiuntamente a quelle di istruzione e beneficenza<sup>51</sup> e anche di educazione e di

<sup>50</sup> Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 15 gennaio 2013, n. 181, per il quale “la sovrapposizione e la commistione tra l’attività di culto, che non può di per sé essere intesa come attività di promozione sociale, il che è del tutto incontestabile, e le altre attività declamate nello Statuto rendono impossibile il riconoscimento all’Associazione come APS non evidenziandosi alcun legame tra l’attività di culto medesima e le altre attività sopra indicate, al di là del legame, del tutto neutro e non certo funzionale, dell’appartenenza allo stesso credo religioso”. La sentenza ricorda altresì che, proprio in considerazione della meritevolezza delle finalità perseguite dalle associazioni di promozione sociale, “le relative sedi, ai sensi dell’art. 32, l. 7 dicembre 2000, n. 383, sono localizzabili in tutte le parti del territorio urbano, essendo compatibile con ogni destinazione d’uso urbanistico, e a prescindere dalla destinazione d’uso edilizio impressa specificamente e funzionalmente al singolo fabbricato, sulla base del permesso di costruire. Pertanto, ove, come nella specie, non venga specificamente dimostrato un vincolo strumentale dell’attività di culto rispetto alle attività di promozione sociale che l’associazione intende realizzare, si rischierebbe di consentire un utilizzo del tutto strumentale ed opportunistico della normativa di estremo favore sopra richiamata per porre un edificio destinato al culto in qualsiasi parte del territorio comunale”. Ma è evidente che tale disposizione potrebbe comunque applicarsi solo a luoghi di culto di piccole dimensioni, accessori rispetto alle altre attività dell’associazione, non ad edifici di culto in senso proprio con ampie volumetrie, per i quali dovranno applicarsi necessariamente i requisiti previsti dalla legislazione urbanistica per tale categoria di edifici.

<sup>51</sup> Come noto gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, se pur connotati da un fine di religione o di culto “costitutivo ed essenziale”, sono ammessi a svolgere anche “attività diverse da quelle di religione o di culto” (artt. 15-16, legge 222/1985) e altrettanto è previsto per gli enti pattizi di altre confessioni religiose (cfr. art. 22, legge n. 516/1988; art. 15, legge n. 517/1988; art. 22, legge n. 520/1995), mentre per altre ancora la legge di approvazione della rispettiva Intesa prevede espressamente per i loro enti finalità congiunte di “culto, istruzione e beneficenza” (art. 12, comma 1, legge n. 449/1984) ovvero di “culto, assistenziali e culturali” (art. 26, comma 1, legge n. 101/1989) o ancora un “fine di religione o di culto, solo o congiunto con quelli d’istruzione, assistenza e beneficenza” (art. 11, comma 2, legge n. 116/1995; art. 19, comma 1, legge n. 520/1995; art. 14, comma 1, legge n. 126/2012; art. 17, comma 1, legge n. 127/2012; art. 15, comma 1, legge n. 128/2012; art. 12, comma 1, legge n. 245/2012; art. 13, comma 1, legge n. 246/2012).

“promozione sociale”<sup>52</sup>, smentendo la tesi di una loro pretesa eterogeneità o incompatibilità sul piano normativo, e che sembra in contraddizione anche con il regime vigente degli edifici di culto, che –come già ricordato– nel nostro ordinamento possono appartenere a qualsiasi soggetto, anche privati ed enti pubblici, non necessariamente ad enti ecclesiastici o ad istituti riconosciuti in base alla legge sui culti ammessi<sup>53</sup>.

E’ quindi auspicabile che la nostra giurisprudenza amministrativa adotti un indirizzo analogo a quello adottato dalla giurisprudenza francese, la quale già da tempo ha ammesso la possibilità che anche associazioni culturali come quelle islamiche, per lo più contrarie a chiedere il riconoscimento come *associations cultuelles*<sup>54</sup>, possano aprire ed essere titolari di sale di preghiera facendo valere il carattere misto delle loro finalità<sup>55</sup>, come peraltro –lo si è appena ri-

<sup>52</sup> Il riferimento obbligato è alla legge 1° agosto 2003, n. 206 - *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*, ove si riconosce e incentiva “la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici” della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose con Intesa (art. 1, comma 1), qualificando tali attività come finalizzate alla “diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell’emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile” (art. 1, comma 2).

<sup>53</sup> Per una sintetica e stimolante ricostruzione e rivisitazione critica dell’attuale quadro normativo in materia, divenuto incerto e lacunoso, e sulla necessità di un suo aggiornamento che tenga conto delle nuove esigenze religiose e di culto emergenti nella società odierna, cfr. S. BERLINGO’, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica <[www.statoechurchiese.it](http://www.statoechurchiese.it)>, n. 1/2015, pp. 1-23; C. CARDIA *Edifici di culto e nuove religioni*, cit., pp. 13-29.

<sup>54</sup> Cfr. C. HAFIZ - G. DEVERS, *Droit et religion musulmane*, Dalloz, Paris 2005, p. 97, ove si osserva che la stragrande maggioranza delle associazioni musulmane in Francia hanno optato per il modello di diritto comune in ragione de “sa souplesse de fonctionnement” e tenendo conto altresì, in maniera più pragmatica, che “les avantages liés à la loi de 1905 sont souvent de peu intérêt pour les communautés musulmanes. L’attribution des biens affectés à l’usage du culte n’est pas à l’ordre du jour; la capacité à recevoir des dons et legs exemptés de droit de mutation s’avère d’un intérêt limité, l’immense majorité des associations ayant à gérer de petites salles de prière, et à l’origine de budgets très réduits, à tel point qu’elles fonctionnent avec la cotisations des adhérents et les produits de la quête (*zakat*) et que l’exonération de taxe foncière n’est pas un véritable enjeu”.

<sup>55</sup> La giurisprudenza francese distingue tra le “associations cultuelles”, disciplinate dalla legge di separazione del 9 dicembre 1905 e caratterizzate da un fine di culto esclusivo (cfr. Conseil d’Etat, avis d’assemblée du 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéovah de Riom*; ibidem, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*), e le “associations à objet mixte”, che svolgono sulla base del proprio statuto attività di culto ma anche attività caritative, culturali, di beneficenza o di altra natura, e sono quindi soggette al regime delle associazioni di diritto comune di cui alla legge del 1 luglio 1901 (cfr. Conseil d’Etat, 29 octobre 1990, *Association cultuelle de l’Église Apostolique arménienne de Paris*). Le prime hanno la capacità a ricevere liberalità (c.d. grande capacité) e godono di una serie di esenzioni fiscali ma non possono ricevere contributi pubblici; le seconde possono ricevere solo donazioni manuali (c.d. petite capacité) e sono pure soggette –in forza del regime di separazione tra lo Stato e i culti (legge del 1905)– al divieto di finanziamenti pubblici nella misura in cui svolgono anche attività di culto. Sul punto

cordato— già pacificamente è ammesso nel nostro ordinamento per gli enti ecclesiastici pattizi.

In questo modo si verrebbe incontro, anche in Italia, alle esigenze delle nuove comunità religiose togliendo un comodo alibi alle autorità locali, ma senza far venir meno il necessario rispetto delle normative di settore e della pianificazione urbanistica.

## 8. I LIMITI DELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA E LA CENTRALITÀ DEL DIBATTITO INTERNO

Pure il quadro normativo e giurisprudenziale europeo non è privo di limiti al riguardo.

Alla luce dell'ondivaga giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sui simboli religiosi<sup>56</sup>, e dopo la recente sentenza S.A.S. c. France (2014), che ha legittimato la c.d. legge anti-burqa francese sulla base del necessario “*respect des exigences minimales de la vie en société*”, riconducibile ad un vago e indeterminato “*vivre ensemble*” mutevole da Stato a Stato<sup>57</sup>, pare chiaro che al momento attuale non ci sia molto da attendersi dai giudici europei in termini di affermazione del diritto di libertà religiosa nei confronti delle legislazioni dei principali paesi europei. Un simile esito era peraltro prevedibile alla luce del criterio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, applicato generosamente dalla Corte in relazione all'art. 9 della Convenzione europea, e magari anche coerente e opportuno alla luce dell'art. 17 TUE, in base al quale l'Unione europea “rispetta e non pregiudica lo *status* di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale”<sup>58</sup>.

cfr. *Circulaire du 23 juin 2010 des ministres de l'intérieur et de l'économie relative au support institutionnel de l'exercice du culte*, in *Ministre de l'intérieur. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques. Bureau central des cultes, Laïcité et liberté religieuse. Recueil de textes et de jurisprudence*, Les éditions des Journaux Officiels, Paris 2011, pp. 137 ss.

<sup>56</sup> Per approfondimenti cfr. P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, cit., p. 9 ss. Sulla nota questione del crocifisso, che ha rappresentato un significativo banco di prova per la giurisprudenza europea, cfr. C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Allemandi & C., Torino 2010.

<sup>57</sup> Cfr. *Cour européenne des droits de l'homme, Affaire S.A.S c. France*, 1er juillet 2014, in <<http://www.echr.coe.int/>>. In argomento cfr. A. LICASTRO, *I mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: “guardarsi in faccia” è condizione minima del “vivere insieme”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica <[www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)>, n. 28/2014, pp. 1-38, secondo cui per i giudici di Strasburgo “il ‘punto di vista’ di uno Stato secondo il quale ‘le visage joue un rôle important dans l’interaction sociale’ e, quindi, consideri ogni pratica di occultamento del viso lesiva del ‘droit d’autrui d’évoluer dans une espace de sociabilité facilitant la vie ensemble’, costituisce uno scopo legittimo in funzione del quale possono essere ammesse limitazioni della libertà di manifestare la propria religione”.

<sup>58</sup> Cfr. M. VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, cit., p. 81, per il quale il primo pa-

Anche il principio di laicità, di cui la Corte aveva fatto addirittura un baluardo della democrazia contro le temute derive islamiste nell'autoritaria Turchia<sup>59</sup>, sembra abbandonato come parametro generale di interpretazione del sistema della Convenzione europea, per le evidenti ambiguità e polisemia del termine, che appare recepito –peraltro solo in alcuni paesi europei– secondo significati diversi che traducono le differenti tradizioni nazionali<sup>60</sup>.

In queste circostanze appare difficile potersi attendere una presa di posizione contro la complessa e talora restrittiva legislazione in materia di edifici di culto delle minoranze confessionali, da parte di una giurisdizione che in passato ha legittimato anche forti compressioni della libertà religiosa sul piano individuale in nome del maggiore margine di apprezzamento degli Stati in materia<sup>61</sup>.

E' dunque primariamente al dibattito interno, anche in relazione al tema della cittadinanza, e all'evoluzione giurisprudenziale del nostro ordinamento, sotto la pressione dei mutamenti del panorama religioso e della crescente sensibilità dell'opinione pubblica, che sono rimesse in gran parte le attese (e le speranze) per un progressivo allargamento degli spazi di libertà anche per le comunità religiose ancora prive di un significativo riconoscimento sul piano istituzionale.

---

ragrafo dell'art. 17 TFUE avrebbe “indotto la Corte di Strasburgo, nella sua giurisprudenza sulla religione, ad attenuare la supervisione europea in favore di un margine di apprezzamento nazionale superiore allo standard”.

<sup>59</sup> Cfr. Cour européenne des droits de l'homme (Grande Chambre), *Affaire Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, 13 février 2003, in <<http://www.echr.coe.int>>. In argomento cfr. C. CIANITTO, R. BOTTONI, M. PARISI, *Laicità e sicurezza nel sistema costituzionale turco: il caso “Refah Partisi (Partito della Prosperità) e altri c. Turchia”*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e Religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di libertà religiosa*, Il Mulino, Bologna 2012, p. 225 ss.

<sup>60</sup> In argomento, cfr. P. CAVANA, *Laicità e libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Res Publica*, 8 (2014), p. 87 ss.

<sup>61</sup> Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La (non) protezione dell'identità religiosa dell'individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in R. Mazzola (a cura di), *Diritto e Religione in Europa*, cit., p. 55 ss.