

Capitolo III

Il governo del fenomeno religioso. Istituzioni pubbliche, organizzazioni confessionali e percorso cooperativo

RITA BENIGNI

SOMMARIO: 1. Le religioni in Italia, distinzione degli ordini e cooperazione. Le istituzioni pubbliche di governo del fenomeno religioso – 2. Introduzione ai modelli organizzativi dei culti. Le confessioni con Intesa – 2.1. Le comunità islamiche italiane – 3. La procedura di riconoscimento della confessione religiosa – 4. La rilevanza giuridica delle qualifiche confessionali. Il ministro di culto – 4.1 L'approvazione del ministro di un culto senza Intesa. I ministri del culto islamico – 5. L'assistenza religiosa in carcere e nelle strutture ospedaliere. Modelli cooperativi – 6. La cooperazione tra Stato e confessioni per l'educazione scolastica e la tutela dei beni culturali – 7. La libertà di culto e i poteri locali di governo del territorio.

1. Le religioni in Italia, distinzione degli ordini e cooperazione. Le Istituzioni pubbliche di governo del fenomeno religioso

La Costituzione italiana disegna un ordinamento neutrale nei confronti delle religioni e delle credenze personali e garante del più ampio pluralismo confessionale e culturale. Ad esso ha fatto riferimento la Corte costituzionale (sent. n. 203 del 1989) dando conto della laicità dello Stato italiano, la quale non equivale ad indifferenza per le esigenze religiose della popolazione, al contrario la Costituzione impegna l'ordinamento ad attuare e promuovere la libertà religiosa sia dell'individuo che delle comunità e confessioni. A quest'ultime in particolare assicura l'autonomia organizzativa (art. 8, comma 2), che comprende la facoltà di strutturarsi in enti, di scegliere il proprio personale religioso, di dotarsi di luoghi di culto e di svolgere attività rispondenti alle loro identità e finalità religiose.

Nel dare concretezza al disegno costituzionale l'ordinamento italiano si attiene in primo luogo al principio di separazione tra l'ordine statale e quelli

religiosi. Le religioni, soprattutto quelle del Libro (Ebraismo, Cristianesimo ed Islam), presentano un *corpus* normativo che nel regolare la condotta del fedele può interferire con il suo vivere terreno (si pensi al matrimonio, ai corredi e all'abbigliamento, all'alimentazione e così via); esse possiedono inoltre una struttura istituzionale che governa la comunità dei fedeli. Per il principio di separazione le regole religiose e l'assetto istituzionale confessionale hanno rilevanza giuridica soltanto nei limiti in cui lo Stato le riconosce¹.

La laicità accogliente assunta dall'Italia, tuttavia, fa sì che tali limiti siano ridotti al minimo. A mitigare la separazione interviene in particolare il principio di cooperazione per il quale lo Stato rinuncia a legiferare in modo esclusivamente unilaterale e ricerca, quanto più possibile, regolazioni concordate con le organizzazioni religiose, prevedendo patti di vertice (Concordato ed Intese ex art. 8, comma 3, Cost.) per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e ciascuna confessione ed accordi periferici. Quest'ultimi sono in crescita continua² sia per il principio di sussidiarietà (art.118 Cost.) sia per il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni, operato dalla Riforma del Titolo V della Costituzione (L. cost. n.3 del 2001). In sede civile il governo del fenomeno religioso passa attraverso la potestà normativa ed amministrativa di una trama di istituzioni pubbliche centrali e periferiche.

La rete di istituzioni pubbliche si dipana tra Stato, Regioni ed enti locali cui competono sia potestà normative sia funzioni amministrative.

Le competenze normative in materia di libertà religiosa si ripartiscono tra Stato, Regione ed enti locali sulla base dell'art 117 Cost. come rivisto nel 2001, che ha fortemente ampliato le potestà locali, attribuendo in particolare alle Regioni la competenza su «ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato» e non rientrante già in quella ripartita o concorrente. In tema di religione il decentramento è stato minore rispetto ad altri campi, ed ha lasciato a livello nazionale sia la normativa che le funzioni amministrative inerenti la diretta tutela ed attuazione della libertà

¹ Per un'ampia ricostruzione si veda J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose: contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006.

² Già sul finire degli anni ottanta del Novecento Carlo Cardia sottolineava che «il metodo pattizio [...] è divenuto strumento ordinario di regolazione dei rapporti fra confessioni religiose e realtà istituzionali, provocando con ciò un'estensione delle materie pattizie» (C. CARDIA, *Ruolo e prospettive della legislazione contrattata nei rapporti tra Stato e Chiese*, in *Nuovi studi di diritto canonico ed ecclesiastico*, Atti del Convegno di Sorrento 27-29 aprile 1989, Edisud, Salerno, 184 ss.).

religiosa, soprattutto associativa (art. 8 Cost). Ciò nonostante la riforma ha aperto nuovi spazi per un diritto ecclesiastico locale e per l'esercizio decentrato di funzioni amministrative³.

Entro tale cornice al legislatore nazionale spetta la determinazione dei livelli essenziali della libertà religiosa (quale diritto civile e sociale ex art. 117, comma 2, lett. m). Vale a dire, dei diritti iscritti negli artt. 8, 19 e 20 Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in modo uniforme e senza disparità tra i culti con o senza Intesa (Corte Cost. n. 195 del 1993)⁴. Alla competenza esclusiva dello Stato appartengono altresì i patti di rango costituzionale; l'art. 117, comma 2, lett c), richiama infatti i «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose», ovverosia Concordati ed Intese ex art. 8, comma 3, Cost., che regolano le relazioni complessive con la confessione ed in particolare le «specificità che richiedono deroghe al diritto comune»⁵ sia rispetto all'organizzazione della comunità sia alle modalità di esercizio della libertà⁶. Alle Regioni è pertanto preclusa la sottoscrizione di accordi che incidano sulla uguale libertà dei culti e degli individui⁷. Regioni, enti locali, autorità pubbliche periferiche potranno invece stipulare intese locali settoriali o di dettaglio, una copiosa attività di collaborazione su cui torneremo.

La potestà normativa delle Regioni e degli enti locali si estende alle materie ad essi trasferite o non riservate allo Stato, quando intersecano, anche indirettamente, l'esperienza religiosa; si tratta di settori importanti come le politiche di integrazione multiculturale, la gestione delle reti sanitarie, la valorizzazione dei beni culturali, l'associazionismo socio-ricreativo, il governo del territorio ed altre ancora. Anche in tali ambiti ovviamente le Regioni possono legiferare in via unilaterale o accordarsi

³ In argomento cfr. *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, a cura di G. Cimbalo e J.I. Alonso Pérez, Giappichelli, Torino, 2005; A. LICASTRO, *Libertà religiosa e competenze amministrative decentrate*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoeChiese.it), novembre 2010.

⁴ Corte Cost., 24 luglio 1993, n. 195.

⁵ Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346.

⁶ Cfr. G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e fonti bilaterali*, in *Studi in memoria di M. Condorelli*, I, t. I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 333 ss; G. PASTORI, *Regioni e confessioni religiose nel nuovo ordinamento costituzionale*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2003, 1, 44 ss.

⁷ In argomento vedi P. CONSORTI, *Diritto e religione*, Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 169-174; Id. *Nuovi rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose? Sui riflessi ecclesiasticistici della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2003, 1, 13 ss.

con le organizzazioni religiose. Un riferimento al religioso può infine trovarsi negli Statuti di Regioni o Comuni, tali norme non ampliano né restringono le potestà normative dell'ente in materia (né potrebbero) ma nel tracciare l'indirizzo politico dell'azione di governo locale richiamano spesso la collaborazione con le confessioni per tutelare la dignità della persona e perseguire il bene della comunità⁸.

Così definita la trama delle potestà normative pubbliche possiamo guardare alle istituzioni centrali e periferiche che esercitano le funzioni amministrative in materia religiosa. Anche in tal caso la ripartizione tra centro e periferia lascia al primo l'attuazione dei livelli essenziali di libertà che richiedono uniformità tra tutte le Regioni e parità di trattamento tra i culti. Le istituzioni centrali che si occupano attualmente del fenomeno religioso fanno capo soprattutto al potere esecutivo e sono la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'Interno; altri Ministeri intervengono nei limiti in cui la loro competenza interseca l'esperienza religiosa.

Fino al 1988 tutte le funzioni competevano al Ministero dell'Interno, sul finire degli anni Settanta, tuttavia, l'avvio della revisione del Concordato del 1929 e della stipula delle Intese aveva fatto emergere il ruolo politico del Presidente del Consiglio. All'indomani dell'Accordo di revisione concordataria del 1984 la necessità di progettare una legislazione ecclesiastica in grado di incanalare l'esperienza religiosa nell'alveo dei principi supremi della Costituzione ha progressivamente formalizzato tale competenza⁹. Nel 1988, la legge n. 400, nel dettare la prima disciplina organica dell'ordinamento del Consiglio dei ministri, ha sottoposto alla sua deliberazione «gli atti concernenti i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica e quelli previsti dall'art.8 della Cost.» (art. 2, comma 3, lett. i ed l) lasciando incerto il ruolo della Presidenza del Consiglio. Quest'ultimo è stato meglio definito dal d. lgs. n.300 del 1999, che gli ha attribuito le funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento dei rapporti tra il Governo e le confessioni (art. 2). Alla Presidenza del Consiglio compete quindi la sottoscrizione dei patti di vertice, le attività a ciò preparatorie e quelle di

⁸ In argomento E. ROSSI, «fenomeno religioso» nei nuovi statuti regionali. Prime osservazioni, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, 2, 297 ss.

⁹ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Aspetti della politica religiosa degli ultimi quindici anni*; G. PASTORI, *La riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri e le competenze in materia di rapporti con le confessioni religiose*, entrambi in *Dall'Accordo del 1984 al disegno di legge sulla libertà religiosa - Un quindicennio di politica e di legislazione ecclesiastica*, a cura di A. Nardini, G. Di Nuccio, Roma, 2001, rispettivamente pp. 5 ss. e pp. 15 ss. (consultabili in www.presidentza.governo.it).

attuazione e verifica. A tal fine essa è supportata dalla Segretaria Generale¹⁰ ed è coadiuvata da organismi di studio e consultivi¹¹.

Il Ministero dell'Intero ha competenza in materia di culto fin dal 1932. Dopo la sottoscrizione dei Patti Lateranensi del 1929, nel clima confessionista del regime fascista e di contenimento delle religioni di minoranza, le competenze attribuite al Ministero di Giustizia e degli affari del Culto erano state trasferite a quello dell'Interno e a livello periferico dalle procure generali alle prefetture (r.d. n. 884 del 1932). Ciò aveva accentuato la mentalità e la prassi poliziesca nei confronti degli acattolici¹² perdurata fino agli anni Settanta, tanto da rallentare l'attuazione dell'art.8 Cost. Al Ministero dell'Interno competeva infatti l'avvio delle trattative per le Intese. Nel 1976 di fronte all'ennesima richiesta delle Chiese valdesi e metodiste di aprire il negoziato, l'allora presidente del Consiglio, On. Andreotti, incaricava della questione la Commissione già impegnata con la Santa Sede per la revisione concordataria, rompendo implicitamente la prerogativa del Ministero dell'Interno¹³. Si dava così avvio al trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri delle scelte di politica ecclesiastica poi formalizzata nelle richiamate leggi del 1988 -1999.

Attualmente, quanto alla stipula delle Intese il Ministero dell'Interno si limita a rilasciare al Governo un parere sull'apertura delle trattative. Ad esso competono invece le funzioni e i compiti di spettanza statale di «tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose (cfr. art. 14 d. lgs. 300 del 1999; dpcm. n. 78 del 2019, art. 5, comma 1, lett. d) ed in particolare la vigilanza sul rispetto della libertà religiosa, i rapporti con gli enti delle confessioni religiose; il riconoscimento della personalità giuridica degli enti di culto cattolici e diversi dal cattolico; l'approvazione dei ministri di culto acattolici. L'esercizio di tali competenze è rimessa alla Direzione Centrale degli Affari dei culti incardinata nel Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, suddivisa nell'Area affari del culto cattolico ed Area dei culti acattolici. Ad essa si aggiunge l'ufficio delle Politiche dei culti e delle

¹⁰ Ufficio Studi e Rapporti Istituzionali, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali.

¹¹ Tra essi in particolare la Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose che presiede all'*iter* di formazione delle medesime, e la Commissione consultiva per la libertà religiosa, al momento scadute ed in attesa di ricostituzione.

¹² Cfr. A. C. JEMOLO, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 428, per il quale era preferibile il precedente sistema di «organi non avvezzi a quella che si suol chiamare prassi di polizia». Per la ricostruzione storica cfr. *La legislazione fascista 1932-1934 (VII-XII)* Vol. I, 1929, a cura del Senato della Repubblica Italiana, Roma, 1934.

¹³ G. LONG, *Le confessioni «diverse dalla cattolica»*. *Ordinamenti interni e rapporti con lo Stato*, Il Mulino, Bologna, 1991, p. 43.

relazioni esterne, presso cui opera l'Osservatorio sulle politiche religiose. Al Ministero compete infatti anche lo studio ed il monitoraggio delle realtà religiose presenti nel paese e delle problematiche ad esse connesse, nonché un importante lavoro di ascolto e raccordo con le organizzazioni religiose presenti sui territori; si segnala in tal senso anche il Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano. In tale quadro ha operato anche il Comitato Scientifico che ha elaborato la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione (2007)¹⁴ i quali compongono l'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero che richiede un permesso di soggiorno (dpr. 14 settembre 2011 n. 179).

Nell'esercizio di tutte le sue funzioni il Ministero si avvale di articolazioni territoriali, le prefetture, in cui prendono avvio le precitate procedure di riconoscimento. Ad esse si devono anche le prime soluzioni delle problematiche religiose del territorio, nonché la raccolta dei dati necessari all'attività delle Commissioni di studio e consultazione.

Le istituzioni pubbliche regionali e quelle locali non presentano organi specificamente deputati al governo generale del fenomeno religioso. Nel caso in cui l'esperienza religiosa interseca materie settoriali (es. edilizia di culto) di essa si occuperanno gli uffici competenti per detti ambiti.

2. Introduzione ai modelli organizzativi dei culti. Le confessioni con Intesa

Raramente il sentimento religioso si esaurisce nella dimensione individuale, esso tende piuttosto a farsi fenomeno collettivo originando formazioni sociali e tra esse quelle che la Costituzione definisce confessioni religiose. La comunità religiosa a sua volta tende a strutturarsi, a dotarsi di una organizzazione che attua il messaggio religioso, svolge l'attività culturale e religiosa (l'istruzione religiosa, la beneficenza, l'assistenza e così via), procura e gestisce quanto a ciò necessario (l'edificio di culto e altre strutture per le attività, la raccolta di fondi e altro). Gli enti e gli organi di tale struttura diventano così destinatari delle norme sulla libertà religiosa e cooperano con le istituzioni pubbliche.

L'osservazione dell'esperienza religiosa offre un varietà di modelli organizzativi. Alcune religioni presentano una complessa rete gerarchica ecclesiale (sacerdotale) e ordinamenti analoghi a quelli secolari. È il caso

¹⁴ La Carta adottata con decreto del Ministro dell'Interno del 15 giugno 2007, è parte integrante dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato (dpr. 14 settembre 2011, n. 179).

della Chiesa cattolica, che trova nel papa e nella Curia romana l'organo di governo universale (dei cattolici del mondo), presenta poi diramazioni periferiche nazionali (le Conferenze episcopali) e intra-nazionali (diocesi-parrocchie). Una complessa struttura di governo che comprende anche dei tribunali ecclesiastici con competenze sul matrimonio¹⁵. Analoga l'esperienza delle Chiese ortodosse che nella più ristretta dimensione (in genere) nazionale¹⁶ presentano una struttura gerarchico-ecclesiale con al vertice il Patriarca o un Arcivescovo, ed una rete di enti locali cui fanno capo anche dei poteri giurisdizionali in materie civili come il matrimonio. Una gerarchia ecclesiale è invece assente nell'ebraismo, religione di popolo che si struttura in unità locali denominate Comunità ebraiche, le quali trovano nel rabbino un maestro della legge ed una guida, e nei tribunali rabbinici diverse competenze (es. le relazioni di famiglia)¹⁷. La gerarchia ecclesiale è assente anche nel mondo protestante, il numeroso e vario panorama di chiese e movimenti nati a seguito della predicazione di Lutero, Calvino, Zwingli ed altri pensatori, anche recenti, accomunate proprio dal rifiuto di una gerarchia ecclesiale¹⁸. L'organizzazione qui poggia su organi collegiali e cariche individuali, entrambi laicali, che guidano e amministrano la comunità terrena senza alcuna potestà sacra ed attribuzioni di intermediazione tra dio e il suo popolo. Una struttura minimale connota infine il governo religioso dell'Islam, in particolare dell'Islam sunnita, che, come già ricordato non conosce una gerarchia ecclesiale né un apparato istituzionale per la amministrazione della comunità e la gestione del culto. Qui la retta interpretazione della legge religiosa è rimessa ai giureconsulti (gli *ulamā*) e la sua attuazione ai fedeli singolarmente ed alla comunità intera (la *umma*). Del resto l'unione col potere secolare che connota l'Islam, come già ricordato (al Cap. I), fa sì che negli Stati di orientamento islamico le esigenze religiose e culturali siano soddisfatte dall'ordinamento

¹⁵ Sul governo della chiesa cattolica, ex plurimis cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto canonico*, Giappichelli, Torino 2018, in part. Cap. V.

¹⁶ Si distinguono ad esempio ortodossi greci, rumeni, russi, bulgari etc. cui sono collegate altrettante realtà associative qualificate dalla nazionalità. Per un esame delle Chiese cristiane orientali cfr. P. EVDOKIMOV, *L'Ortodossia*, (trad. it.), Ed. Dehoniane, Bologna 1981; H. DIETER DÖPMANN, *Il Cristo d'Oriente* (trad. it.), ECIG, Genova 1991; N. ZERNOV, *Il cristianesimo orientale* (trad. it.) Mondadori, Milano 1991.

¹⁷ Per un primo esame sull'ebraismo cfr. S. BAHBOUT, *Ebraismo* (trad. it), Giunti, Firenze 1996; per l'organizzazione delle comunità in Italia cfr. S. DAZZETTI, *L'autonomia delle comunità ebraiche italiane nel Novecento. Leggi, Intese, Statuti, Regolamenti*, Giappichelli, Torino 2008.

¹⁸ Per un primo esame cfr. M. INTROVIGNE, *I protestanti*, Elledici, Torino, 1998; G. BOUCHARD, *Chiese e movimenti evangelici del nostro tempo*, Claudiana, Torino 2006.

secolare. Fuori dalle religioni del Libro le forme organizzative sono varie, quelle orientali di risalente tradizione come il buddismo e l'induismo¹⁹ non hanno un patrimonio dogmatico di cui sia depositaria una Chiesa anzi esse rifuggono da strutture unitarie e verticistiche. Possono in verità rinvenirsi esperienze comunitarie, ordini monastici e confraternite (laiche o miste) talora anche di carattere settario che vivono tuttavia al di fuori di una sovra-organizzazione centralizzata. Nella storia millenaria dei culti orientali le strutture comunitarie hanno talora associato alla guida spirituale quella temporale, come in Tibet o in alcune realtà locali dell'India; si tratta tuttavia di esperienze storicamente esaurite. I nuovi movimenti religiosi, infine, nati per lo più in Occidente, tendono a strutturarsi sul modello delle chiese cristiane, anche per ottenere con più agilità i riconoscimenti giuridici statali. Emblematico il caso di Scientology nato come movimento filosofico di purificazione e strutturato in Centri medico-terapeutici (i Dianetics) che si presenta oggi, anche in Italia, come Chiesa di Scientology (non ancora riconosciuta)²⁰.

La varietà organizzativa delle religioni trova accoglienza nell'autonomia statutaria garantita dall'art. 8 Cost., per cui lo Stato rinuncia ad imporre alle confessioni un modello organizzativo e si impegna a rispettare le tipicità di ciascun culto. E tuttavia ciò non equivale a dare rilevanza civile a qualsiasi forma di governo confessionale, e neppure ad ogni suo organo e funzione. Per il principio di separazione lo Stato stabilirà a quali enti ed organi riconoscere personalità giuridica e con quali competenze e funzioni. Tale filtro fa sì che le strutture di governo religiose cui abbiamo fatto cenno si mostrino diverse dal punto di vista dell'ordinamento civile.

Generalmente la struttura istituzionale dei culti presenta due livelli, da una parte gli enti esponenziali che operano sul piano nazionale, ai quali spetta la rappresentanza nei rapporti con le istituzioni statali, ed in particolare la stipula delle Intese di vertice. Dall'altra gli enti periferici, le

¹⁹ Per un primo esame cfr. R. A. MALL, *L'induismo nel contesto delle grandi religioni mondiali*, (trad. it.), ECIG, Genova 1997; G.R. FRANCI, *Induismo*, Il Mulino, Bologna 2000; e R. KRANENBORG, *L'induismo*, Elledici, Leumann, Torino, 2000; H.CH. PUECH, a cura di, *Storia del Buddhismo*, (trad. it.), Laterza, Bari-Roma 1984, ivi in particolare M. BERGONZI, *Il Buddhismo in Occidente*, pp. 305 ss.; M. BAUMANN, *Il Buddhismo in Occidente*, in *Storia delle religioni*. 4. Religioni dell'India e dell'Estremo Oriente, a cura di G. Filoramo, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 483 ss.

²⁰ Per un primo esame J. G. MELTON, *La Chiesa di Scientology*, Leumann, Torino, 1998; J. R. LEWIS, a cura di, *Scientology. Oxford University Press*, New York 2009; HUGH B. URBAN, *The Church of Scientology. A History of a New Religion*, Princeton University Press, Princeton 2011; J. R. LEWIS - K. HELLESØY, a cura di, *Handbook of Scientology*, Brill, Boston 2017.

articolazioni locali della confessione che rappresentano il culto nei rapporti con le istituzioni e le autorità pubbliche del territorio.

L'analisi delle confessioni riconosciute in base alla legge sui culti ammessi (legge n. 1159 del 1929) fa emergere la prima differenza tra il modello organizzativo religioso e la sua forma nell'ordinamento statale. Come già rilevato (al Cap. I) la lettura degli statuti degli enti approvati rileva che raramente ad acquisire la personalità giuridica è l'intero corpo sociale (i.e. la confessione religiosa)²¹. Generalmente il riconoscimento riguarda un ente di vertice, per la Chiesa cattolica ad esempio è la Santa Sede, che è persona giuridica per antico possesso di stato ed è dotata anche di personalità di diritto internazionale; più spesso peraltro le relazioni con le istituzioni pubbliche sono tenute dalla Conferenza episcopale italiana (CEI) quest'ultima in particolare stipula le Intese attuative del Concordato (cosiddette intese sub-concordatarie). Lo stesso vale per la confessione Valdese che opera attraverso l'ente Tavola valdese (anch'essa è persona giuridica per antico possesso di stato), ed ancora per l'Unione delle comunità ebraiche che rappresenta la confessione ebraica. Più spesso l'ente esponenziale riconosciuto viene creato appositamente per rappresentare la confessione nei rapporti con lo Stato, in tal caso può essere un ente patrimoniale²² oppure federativo come quello dell'Unione buddista italiana e di quella induista.

L'individuazione delle articolazioni locali richiede maggiore attenzione. Occorre sottolineare preliminarmente che non tutti gli enti collegati ad una confessione religiosa esercitano funzioni di governo, rappresentano cioè il culto nelle relazioni con le istituzioni e le autorità pubbliche. Agli enti istituzionali - centrali o periferici - si affiancano quelli espressione dell'associazionismo dei fedeli, laici o religiosi, i quali assumono diverse forme giuridiche e possono svolgere attività di religione e di culto oppure di tipo profano (cfr. Cap. IV). La conoscenza della realtà confessionale sarà senz'altro utile ad individuare gli enti di governo locale dei culti di più antica presenza in Italia, per cui le diocesi e le parrocchie sono articolazioni della Chiesa cattolica e le Comunità ebraiche quelle dell'ebraismo. Per gli altri culti con Intesa la struttura di governo locale è ricavabile dalle norme pattizie. Esse regolano le modalità con cui gli enti religiosi (di governo e non) acquisiscono il riconoscimento giuridico (cfr. Cap. IV), attraverso una procedura che accerta le funzioni e le attività svolte da ogni singolo

²¹ Si ricorda che ad essere riconosciuta è stata la confessione religiosa nel caso della Chiesa evangelica luterana e della Soka Gakkai (vedi sopra Cap. I).

²² Così è per l'Ente patrimoniale dell'Unione cristiana evangelica battista d'Italia (dpr. 19 del 1961), dell'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (dpr. 128 del 1979) e della Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (dpr. 23 febbraio 1993).

ente e consente così di individuare quello legittimato a confrontarsi con le istituzioni pubbliche locali nella materia di cui si tratta (istruzione religiosa, assistenza spirituale, tutela dei beni culturali, edilizia di culto).

Nel caso di confessioni riconosciute che non hanno sottoscritto un'Intesa l'individuazione delle istituzioni locali di governo può trovare un aiuto nella documentazione depositata a supporto dell'istanza di riconoscimento, la quale come vedremo richiede la descrizione del culto anche nei suoi profili strutturali. Essenzialmente tuttavia, per i culti senza Intesa e per le formazioni religiose che vivono nelle forme del diritto comune (enti di fatto o persone giuridiche private) per individuare i destinatari delle norme sulla libertà religiosa ed il soggetto con cui le istituzioni locali possono collaborare si dovrà guardare all'ente che la comunità riconosce come rappresentate e verificare se possiede i requisiti richiesti dalle normative da applicare.

2.1. *Le comunità islamiche italiane*

L'Islam, tra le confessioni religiose senza Intesa è quella che pone maggiori difficoltà di individuazione degli enti centrali e soprattutto di quelli locali, con cui le istituzioni e le autorità pubbliche possono rapportarsi. Come già rilevato esso è frammentato e fatica a trovare una rappresentanza unitaria, ragion per cui è preferibile parlare al plurale di Islam italiani. Ciò è dovuto a diversi fattori: la natura autonomistica della religione musulmana che specie nella sua declinazione sunnita, esclude una gerarchia centralizzata e sovraordinata; il fatto che nella sua diffusione l'Islam ha assorbito specificità etnico-culturali e linguistiche che si ripropongono nelle comunità stanziate in Italia; ed ancora ad un'insofferenza della *umma* per forme giuridiche determinate. La realtà associativa islamica è connotata dalla spontaneità, per cui un gruppo di fedeli senza alcuna formalità confessionale può allestire un luogo in cui incontrarsi per pregare o per svolgere altre attività non religiose²³. Si somma a tale connotato una certa fluidità, per cui le comunità modificano spesso le loro sedi ed anche la loro composizione. I predetti caratteri generano il ricordato mimetismo giuridico per cui le formazioni islamiche locali difficilmente assumono la forma di istituto o ente di culto riconosciuto ai sensi della legge n. 1159 del 1929. Tale normativa, infatti, mal si attaglia alle predette caratteristiche poiché prevede un iter e delle condizioni di riconoscimento complesse (vedi Cap. IV). Le aggregazioni islamiche preferiscono così utilizzare delle forme giuridiche alternative,

²³ Cfr F. CASTRO, *L'Islam in Italia profili giuridici, L'Islam in Europa*, in *Lo statuto giuridico delle comunità musulmane*, a cura di S. Ferrari, Il Mulino, Bologna, 1996, pp. 270 ss.

strutturandosi come associazioni di diritto comune, fondazioni, ONLUS e più spesso come associazioni di promozione sociale (Aps)²⁴, figure in cui non risalta la dimensione religiosa e che talora non sono del tutto coerenti con l'attività svolta, come accade per gli enti di terzo settore (in particolare le Aps) quando l'attività di culto non è occasionale²⁵. Questo mimetismo giuridico richiede all'operatore del diritto una particolare attenzione nel verificare se la formazione sociale che ha di fronte (qualunque sia la forma giuridica assunta) svolge attività che integrano i contenuti essenziali della libertà religiosa (ad esempio il culto o la formazione religiosa), attività a cui si dovrà dare tutela in condizioni di parità con gli altri culti.

A livello nazionale possono individuarsi quattro importanti organizzazioni di culto, islamiche: il Centro culturale islamico di Italia (CCI), l'Unione delle comunità islamiche d'Italia (UCOI), la Comunità religiosa islamica d'Italia (COREIS) e la Confederazione dell'Islam italiano (CII)²⁶. Nessuna di esse rivendica la rappresentanza unitaria della confessione islamica, tutte però presuppongono l'adesione all'Islam di ogni proprio consociato e rappresentano una parte dell'Islam italiano; come tali esse partecipano agli organismi di consultazione del Ministero dell'Interno ed hanno sottoscritto, sia pure con qualche distinguo, gli atti che essi hanno prodotto (vedi Cap. I), compreso il recentissimo protocollo per l'esercizio del culto in presenza della pandemia da Covid-19. Sotto il profilo formale delle quattro organizzazioni, al momento, soltanto il Centro culturale islamico di Italia è un ente di culto secondo la legge n. 1159 del 1929. Le altre vivono nelle maglie del diritto comune anche se da qualche anno è in atto un processo evolutivo che da una parte ha reso evidente la natura culturale delle organizzazioni e dall'altra sta portando alla strutturazione di una rete di articolazioni locali. Più di recente inoltre anche l'UCOI ha avviato l'iter di riconoscimento come istituto di

²⁴ Per un primo esame cfr. E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell'Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, in *Comunità islamiche in Italia*, a cura di C. Cardia - G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2015, 123; M. BOMBARDIERI, *Mappatura dell'associazionismo islamico in Italia*, in *Islam e integrazione in Italia*, a cura di A. Angelucci, M. Bombardieri, D. Tacchini, Marsilio, Venezia 2014, pp.11 ss.

²⁵ Si veda Nota protocollo n. 3743, 15 aprile 2019, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali avente ad oggetto: D.Lgs. n. 117/2017. Attività di culto. Richiesta parere. Riscontro, in *www.lavoro.gov.it*

²⁶ Si aggiungono realtà minori: l'Associazione Musulmani Italiani (AMI), e la sua costola scissionaria, l'Assemblea Musulmana d'Italia (A.M.d'I); ed ancora l'Unione Musulmani d'Italia. Vanno distinte da tali realtà quelle di natura culturale e sociale, ad esempio l'Unione Islamica in Occidente (UIO); la ACMID - Donna Onlus, Associazione della Comunità Marocchina in Italia delle Donne; l'Associazione Donne Musulmane d'Italia (ADMI).

culto. Questo processo, fortemente sostenuto dalle istituzioni pubbliche, può ridurre la frammentazione degli Islam italiani e rendere più agevole anche l'individuazione degli enti periferici.

Il Centro culturale islamico d'Italia (CCII) si costituisce sul finire degli anni sessanta del Novecento. Nello Statuto del 1972²⁷ (al momento ancora immutato ma in fase di revisione) si presenta come un'associazione con finalità socio-culturali e di integrazione dei musulmani in Italia. Sotto il profilo strutturale ha uno spiccato carattere diplomatico, nel suo Consiglio d'amministrazione siedono numerosi ambasciatori dei paesi musulmani accreditati presso l'Italia o la Santa Sede (ed in particolare quello del Marocco). Per tali ragioni l'Islam che si collega al CCII è stato definito «islam delle ambasciate»²⁸. Quanto alle attività svolte, lo statuto non menziona quelle culturali o di ambito tipicamente religioso²⁹ e tuttavia il Centro, come abbiamo visto, agisce come rappresentante degli interessi religiosi di una parte dei musulmani di Italia³⁰. Ad esso infine fa capo la Grande Moschea di Roma. Tale rappresentatività ha condotto il CCII anche ad avanzare la richiesta di trattative per l'Intesa ex art.8 Cost.³¹ rimasta senza esito.

La Confederazione Islamica Italiana (CII), nata nel 2012, è un ente voluto dal Centro culturale islamico d'Italia anche per rinforzare la propria rappresentatività nazionale, ma da esso è giuridicamente distinto. Il suo statuto privilegia il profilo culturale, suo scopo infatti è coordinare i centri

²⁷ Cfr. dpr. 21 dicembre 1974, n. 71; testo in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, op. cit. vol. II, parte II.

²⁸ Cfr. art. 5; in senso critico si veda la Relazione sull'Islam in Italia (Consiglio scientifico per l'attuazione e la diffusione della Carta dei valori della cittadinanza della integrazione al Ministro dell'Interno, nell'aprile 2008, p. 21), la quale rileva che tale presenza «non favorisce la possibilità di una interlocuzione verso lo Stato italiano. Il quale entra in rapporti con le confessioni religiose soltanto in quanto esse diano vita a proprie istituzioni rappresentative, siano strutturate comunitariamente in territorio italiano e risultino libere da vincoli con Stati esteri».

²⁹ In argomento cfr. N. COLAIANNI, *L'ente di culto e gli statuti nell'Islam*, in *Islam in Europa / Islam in Italia tra diritto e società*, a cura di A. Ferrari, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 259 ss.

³⁰ Il CCII agisce come rappresentante del culto islamico anche nei rapporti con le autorità locali di Roma: dal 1974 gestisce un'area del cimitero Flaminio per il seppellimento rituale; ha aderito alla Consulta delle religioni nella città di Roma fin dalla sua nascita (2002); ha sottoscritto il Protocollo di Intesa con l'Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini di Roma, per l'assistenza spirituale ai degenti di fede musulmana (2012).

³¹ Cfr. A. CILARDO, *Musulmani in Italia: la condizione giuridica delle comunità islamiche a cura di S. Ferrari: Articolo Recensione*, in «Journal of Arabic and Islamic Studies», 3, 2000, 114 ss., il quale riferisce una richiesta di apertura di trattative avanzata nel 1993 in una lettera ufficiale del Centro Culturale Islamico d'Italia.

di culto aderenti alla Confederazione³², per promuovere azioni unitarie ed il dialogo con le autorità italiane, a livello nazionale e locale, su temi chiave come la gestione delle moschee e la formazione degli *imam*. Materie entrambe tipicamente rientranti nelle Intese ex art.8 Cost. Sotto il profilo strutturale la Confederazione si presenta come un'associazione di enti e più precisamente di Federazioni regionali o anche più ampie (raggruppanti più Regioni), firmatarie dell'atto costitutivo o successivamente aderenti. L'adesione deve essere formalizzata ed esige che l'ente richiedente sia coerente con le forme giuridiche dell'ordinamento italiano; una previsione che tende a far uscire le aggregazioni locali dallo status di associazioni di fatto, e tuttavia non indica una forma giuridica determinata³³. La consistenza numerica dei musulmani rappresentati dalla CII (e per essa dal Centro culturale islamico d'Italia) è ancora incerta, va tuttavia rilevato che solo in poche Regioni risultano assenti delle Federazioni ad essa aderenti, numerose sono poi le iniziative, anche pubbliche, da queste organizzate³⁴.

L'Unione delle comunità islamiche d'Italia (UCOII) è l'organizzazione che primeggia sulle altre per dimensione e diffusione dei propri centri di riferimento. Nata nel 1990, come sviluppo dell'Unione degli studenti musulmani in Italia (USMI), l'UCOII ha più volte rivisto il suo assetto organizzativo adeguando gradualmente il suo status giuridico alla propria realtà sostanziale. Dopo essersi definita ONLUS ed aver mutato il proprio status in «associazione di promozione sociale [...] ente di culto», formula ambigua che univa nella denominazione due realtà giuridiche differenti³⁵, nell'ultima modifica statutaria del giugno 2020, l'UCOII si presenta come «una confederazione di centri islamici italiani [...] un ente di religione e di culto il cui scopo ed attività sono prevalentemente religiose [...] (che) svolge anche attività culturali ed assistenziali» (art.1). A leggere lo statuto le attività culturali, socio-assistenziali e ricreative continuano come in passato ad avere ampio spazio, esse raffigurano tuttavia il ruolo effettivo che i centri islamici svolgono sul territorio. A rinforzare la natura culturale dell'Unione, ed il suo ruolo di ente esponenziale di un Islam italiano, lo

³² Un'organizzazione che non sia legata ad un luogo di culto non può aderire alla Confederazione; ogni Confederazione locale dispone in Assemblea di un numero di delegati proporzionati ai luoghi di culto presenti sul suo territorio; cfr. Statuto e Carta dei valori della confederazione islamica, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, op.cit., vol. II parte II.

³³ L'adesione richiede una domanda corredata da atto costitutivo, statuto e verbale di adesione dell'organo decisionale, nonché la condivisione della Carta dei valori della Confederazione, sopra citata, che richiama la legislazione italiana; sull'ammissione decide il Consiglio direttivo della Confederazione.

³⁴ Si veda il sito web della confederazione: www.conf-islamica.it.

³⁵ Il testo può leggersi in C. CARDIA, G. DALLA TORRE op.cit. vol. II, parte II.

statuto disciplina il «ministro di culto *“imam”*», ne definisce i compiti e ne affida la formazione, la nomina e la decadenza all’Unione. La rivendicazione del ruolo di rappresentante di un Islam italiano da parte dell’UCOII è evidenziata dal fatto che, oltre a partecipare agli Organismi governativi di consultazione e concertazione, nel 1992 essa ha presentato richiesta di Intesa, rimasta senza esito. Sotto il profilo strutturale il nuovo statuto ripropone l’assetto federativo presente fin dalle origini, manifestato dalla denominazione di Unione di comunità, e reso concreto nella azione di UCOII³⁶. Sono infatti membri ordinari dell’Unione le comunità islamiche che chiedano di aderire e sono accettate³⁷. A differenza della Confederazione islamica i cui membri sono le federazioni regionali, UCOII valorizza le articolazioni territoriali comunitarie. Per lo statuto infatti sono membri ordinari le comunità islamiche locali, meglio definite come «le formazioni sociali con prevalente finalità di culto che operano sul territorio [...] nel rispetto delle forme giuridiche dell’ordinamento italiano». Quanto al loro status giuridico, anche l’UCOII non indica un modello preciso, ed anzi richiama la tradizionale organizzazione islamica, vale a dire la libertà delle forme, limitandosi a descrivere la realtà sostanziale e conservando un diritto di verifica del «regolamento interno», formula generale, quest’ultima, che ribadisce l’autonomia organizzativa dell’ente locale.

Ad una realtà prettamente comunitaria guarda invece la COREIS, che si definisce per l’appunto Comunità religiosa islamica italiana. Anch’essa ha subito una evoluzione strutturale che ha portato ad una maggiore congruità tra l’identità statutaria e la realtà sostanziale. Composta essenzialmente da italiani convertiti, la COREIS si è presentata inizialmente come l’unico ente esponenziale dell’Islam italiano, dichiarandosi ente di culto con «rappresentanza degli interessi diffusi di tutti i musulmani presenti in Italia indipendentemente dalla loro cittadinanza, etnia, lingua o scuola giuridica»³⁸. Un’immagine esuberante dalla realtà, rimodellata nel vigente statuto per cui COREIS è un «(e)nte avente natura religiosa e culturale» ed ha per «scopo la rappresentanza e la tutela degli interessi di religione,

³⁶ Ad UCOII fanno capo tra gli altri il Centro Islamico di Milano e Lombardia e l’Associazione Comunità mussulmana di Siena, e per loro tramite la moschea di Segrate (MI) e quella di Colle Val d’Elsa (SI), nonché la Moschea di Centocelle a Roma.

³⁷ Permangono molte delle criticità del precedente Statuto tra cui le fragili garanzie di rappresentatività dei centri locali, i cui delegati, ad esempio, non sono proporzionati alle dimensioni comunitarie, mentre il Consiglio direttivo cui spettano ampi poteri di governo è designato dal Presidente.

³⁸ Cfr. art 3 Statuto del 1996, pubblicato dalla stessa COREIS in *Intesa tra la Repubblica Italiana e la comunità Islamica in Italia*, La Sintesi Editrice, Milano 1998. Tale natura era funzionale alla richiesta di Intesa al Ministero dell’Interno rimasta come le altre senza esito.

culto e cultura degli aderenti alla religione Islamica in Italia» oltre alla promozione di iniziative di carattere culturale³⁹. Sotto il profilo strutturale la COREIS è una associazione di persone fisiche e di enti, che accettano i principi fondamentali dell'Islam. Essa si attiene pedissequamente al modello associativo del codice civile. Anche per la COREIS è innegabile la capacità di rappresentanza di un Islam italiano per cui, come già rilevato, partecipa all'azione di consultazione e cooperazione governativa; ad essa fa capo inoltre la moschea di Milano, *al-Wahid*, realizzata all'interno della sua sede nazionale. Come le altre organizzazioni anche la COREIS ha avviato la formazione di rappresentanze regionali che si presentano tuttavia meno strutturate e numericamente inferiori.

Il processo di emersione dell'articolazione territoriale degli enti di culto islamici, operato soprattutto dalla Crc e dalla UCOII, può agevolare, si diceva, l'individuazione dei destinatari delle norme e dei referenti della cooperazione e tuttavia, per la distinzione degli ordini, alle istituzioni pubbliche spetta verificare che gli enti inseriti negli elenchi interni rispecchino la realtà sostanziale di un ente di culto.

3. *La procedura di riconoscimento della confessione religiosa*

Nelle pagine precedenti abbiamo più volte citato le confessioni religiose riconosciute, l'ordinamento italiano tuttavia non prevede una procedura specifica per conferire tale status, ma applica ad esso la normativa del 1929 sul riconoscimento degli istituti di culto diversi dalla religione cattolica. L'ente ammesso a chiedere tale riconoscimento può essere come già osservato (Cap. I) l'aggregazione confessione religiosa oppure un suo ente esponenziale. Vi sono però anche altri casi, è possibile che il richiedente sia un ente diverso da quello esponenziale appartenente ad una confessione già riconosciuta oppure potrebbe trattarsi dell'aggregazione sociale di una confessione non riconosciuta, ad esempio una piccola associazione di fedeli che svolge attività culturale o religiosa. In quest'ultimo caso il decreto riconoscimento non attribuirà all'ente la rappresentanza del culto e così, ad esempio, la capacità di avviare le trattative per l'Intesa, e tuttavia non sarà del tutto irrilevante per lo status della confessione. Va infatti ricordato che per la giurisprudenza la natura confessionale di una organizzazione può essere dedotta da precedenti

³⁹ Cfr. Statuto del 2000, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE, op.cit. vol. II, parte II.

riconoscimenti giuridici⁴⁰ in cui rientrano sia quello di un ente di culto, fosse pure minuscolo, sia l'approvazione di un ministro di culto. Per tale ragione, che si tratti di un'organizzazione che si autodefinisce confessione oppure di un ente che si autoproclama esponente di una confessione oppure di una realtà periferica che si presenta come ente di una confessione, l'iter procedimentale è improntato a cautela e a una buona dose di diffidenza (cfr. Cap. IV) e coinvolge diversi poteri dello Stato.

Per l'art. 2 della legge n. 1159 del 1929, come attualmente vigente, gli istituti dei culti diversi dalla religione cattolica, e qui segnatamente una confessione religiosa o il suo ente esponente, sono riconosciuti con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, udito il Consiglio dei ministri. La norma originaria prevedeva anche il parere del Consiglio di Stato, che oggi è facoltativo ed è richiesto ogniqualvolta il Ministero dell'Interno lo ritenga opportuno⁴¹. La procedura è regolata in dettaglio dal r.d. n. 289 del 1930 (artt. 10 ed 11) e da una Circolare del Ministero dell'Interno, la n. 111 del 1998. Per essi la domanda di riconoscimento, pur rivolta al Ministero, va presentata all'ufficio Affari della prefettura in cui l'ente ha sede, dal suo rappresentante legale che deve avere la cittadinanza italiana. Essa va corredata da una corposa documentazione che illustra l'assetto strutturale dell'ente ed in particolare: gli organi di governo, i diritti e gli obblighi degli associati (sono in genere sufficienti l'atto costitutivo e lo statuto, in forma notarile); la dotazione patrimoniale, vale a dire la disponibilità di una sede e di un patrimonio adeguato al conseguimento dei fini dichiarati (attestati con atto di proprietà o contratto di locazione, bilanci di più anni, certificazioni patrimoniali). Si aggiunge una Relazione descrittiva dell'organizzazione (che indichi la consistenza numerica dei fedeli, l'autorità religiosa da cui l'ente dipende, le altre eventuali sedi in Italia e all'estero, le attività svolte) e dei principi religiosi cui esso si ispira, che ne precisi i riti, e se è prevista la figura del ministro di culto.

La domanda apre un'articolata istruttoria con verifiche in cui saranno coinvolte anche le prefetture delle eventuali sedi periferiche della confessione. La Direzione generale affari di culto del Ministero dell'Interno, valuterà in particolare la natura confessionale dell'ente e dell'organizzazione cui esso si ricollega, ed il non contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico italiano (ex art. 8, comma 2, Cost). Si inserisce in tale fase sia l'eventuale parere di legittimità del Consiglio di Stato, sia quello del Consiglio dei

⁴⁰ Si vedano Corte Cost., 27 aprile 1993, n. 195; Cass. pen., 8 ottobre 1997, 1239.

⁴¹ Cfr. art. 17, comma 26, legge 15 maggio 1997, n. 127.

Ministri, di natura politica.

L'intero iter è connotato da un'ampia discrezionalità⁴² poiché il provvedimento finale, di natura concessoria, riconosce condizioni di favore che rendono quelle sui culti ammessi norme di ordine pubblico, non derogabili⁴³. La prefettura ed il Ministero potranno pertanto chiedere delucidazioni, integrazioni e modifiche statutarie. Ciò è avvenuto ad esempio nel caso dell'Unione buddista italiana che ebbe a dichiararsi esponente dell'intero buddismo in Italia, una rappresentanza poi ristretta, correttamente, ai soli Centri che aderiscono all'Unione. Al termine dell'istruttoria si potrà pervenire sia all'accoglimento che ad un provvedimento di rigetto per diverse ragioni, ad esempio per l'esiguo numero degli associati, una motivazione spesso utilizzata sia oggi che in passato, anche per culti che hanno poi sottoscritto un'Intesa. È quanto accaduto per le Assemblee di Dio in Italia, alla cui associazione, nel 1955, si negò il riconoscimento poiché non poteva vantare il consenso di una collettività⁴⁴. Potrà ancora contestarsi un'eccessiva genericità organizzativa laddove la regolazione dei rapporti tra i membri ed il movimento sia demandata a successivi regolamenti oppure vi sia incertezza sulla natura culturale dell'ente, riscontrabile ad esempio quando l'associato-fedele sia il socio che paga le quote passibile di esclusione dall'organo assembleare in caso di morosità, in tal caso l'onerosità dello status di associato contrasterebbe con la finalità culturale dell'adesione. Analoga incertezza si riscontra quando le voci di bilancio più consistenti riguardano le spese organizzative (il costo del personale o quello delle sedi e così via)⁴⁵, cosicché la natura culturale dell'ente risulta evanescente. Le criticità possono infine riguardare i profili religiosi, qui si va dalla carenza di informazioni sulle attività di culto o i luoghi di riunione, al contrasto con i principi dell'ordinamento italiano. Come accaduto di recente per l'associazione Sikhismo Religione Italia, contro cui il Consiglio di Stato ha emesso due pareri di rigetto dell'istanza ritenendo, in accordo con il richiedente Ministero dell'Interno, che «l'uso (rectius il "porto") del Kirpan (pugnale rituale ricurvo) e il divieto di divorzio per le sole donne [...] contrastano con

⁴² Trattasi di discrezionalità tecnica, per cui avverso il diniego di riconoscimento è ammesso ricorso alla giustizia amministrativa, il ricorso al Tar entro sessanta giorni dalla notifica o ricorso straordinario al Capo dello Stato entro centoventi giorni dalla notifica.

⁴³ Cfr. Cons. Stato sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2331.

⁴⁴ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1996, p. 253.

⁴⁵ Cfr. Tar Lazio sez. I - Roma, 11 febbraio 2020, n. 1805, relativa al diniego di riconoscimento della Associazione Agape Italia, che riporta il Parere rilasciato in merito dal Consiglio di Stato (3973/2014), sulla base del quale il Ministero è pervenuto al predetto diniego.

principi (anche di rango costituzionale), attinenti all'assoluta uguaglianza di tutti i cittadini (senza distinzioni anche di carattere religioso), e al divieto di porto d'armi (anche improprie)»⁴⁶.

A seguito del riconoscimento la confessione religiosa sarà indiscussa destinataria delle norme sui culti, potrà aspirare all'Intesa ex art. 8, comma 3, Cost., e cooperare con le istituzioni locali, fermo restando che il godimento dei contenuti essenziali della libertà religiosa quali l'apertura di luoghi culto ed il diritto di riunirsi per cerimonie rituali o altre attività di religiose non dipende dallo status giuridico⁴⁷. La confessione riconosciuta sarà inoltre sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno cui compete verificare la permanenza delle condizioni di riconoscimento, anche con poteri di ispezione e di scioglimento (cfr. Cap. IV). Una soluzione quest'ultima utilizzata solo in extremis, in assenza di soluzioni concordate.

4. La rilevanza giuridica delle qualifiche confessionali. Il ministro di culto

Le religioni presentano generalmente figure, variamente denominate, che si distinguono dal fedele comune perché svolgono particolari funzioni (ad es. sacerdotali) oppure perché vivono la fede in modo particolare (ad es. i monaci). Si tratta di qualifiche confessionali generalmente irrilevanti per l'ordinamento italiano, che tuttavia vi collega talora conseguenze giuridiche. La rilevanza giuridica della qualifica confessionale passa per una libera scelta dell'ordinamento, per cui è subordinata a presupposti e a procedure che ne verificano la ricorrenza. Il grado di rilevanza assegnato alla qualifica confessionale può essere limitato a qualche aspetto⁴⁸, come nel caso del colportatore evangelista che attua la propria fede nella vendita di opuscoli religiosi da cui trae sostentamento e perciò, ai sensi dell'Intesa ex art. 8 Cost., è iscritto d'ufficio negli elenchi comunali degli ambulanti anche in sovrannumero. Per il resto tuttavia esso è un cittadino comune.

⁴⁶ Cons. Stato sez. I, 28 ottobre 2010, n. 2387; Cons. Stato sez. I, 10 aprile 2013, n. 135. Nella richiesta di parere il Ministero sollevava dubbi circa la consistenza numerica del culto, la sufficienza del patrimonio rispetto ai fini, e soprattutto «eccezioni in merito a particolari aspetti relativi ai principi religiosi della confessione Sikh» vale a dire il porto del Kirpan ed il divieto di divorzio per le donne.

⁴⁷ Cfr. Corte Cost., 24 novembre 1958, n. 59, e n. 195 del 1993, cit.

⁴⁸ L'Intesa con l'Unione delle Chiese cristiane avventiste affianca al ministro di culto il missionario, alle dipendenze di comunità o enti dell'Unione (art. 4, legge 22 novembre 1988, n. 516).

In altri casi la funzione ricoperta o l'attività svolta possono configurare un vero e proprio status giuridico soggettivo, quello di ministro di culto⁴⁹, una figura richiamata in diverse branche del diritto, cui si collegano prerogative e limiti. In particolare, al ministro di culto è riconosciuta la capacità di celebrare un matrimonio religioso con effetti civili, di prestare assistenza spirituale nelle strutture obbligate (come carceri ed ospedali), di avvalersi del segreto professionale laddove sia interrogato da un magistrato. Da ultimo i ministri di culto godono di un trattamento previdenziale speciale, posto a carico del Fondo di previdenza del clero e dei ministri dei culti acattolici⁵⁰. Grazie all'adeguamento della legge sui culti ammessi ai principi di laicità e pluralismo, operato dalla Corte costituzionale (sent. n. 59 del 1958), non è invece più necessario un ministro di culto approvato, per aprire e gestire un luogo di culto, per tenere libere riunioni e svolgere i riti o le celebrazioni culturali e religiose.

Alla qualifica di ministro di culto, si diceva, sono connessi anche diversi limiti, quali l'incompatibilità con le funzioni di giudice di pace ed onorario del tribunale o di componente di una giuria popolare, ciò a tutela della laicità delle istituzioni pubbliche; ed ancora l'incompatibilità con l'ufficio di notaio e con alcune cariche elettive, in ragione del peso che il ruolo ministeriale può avere sulla libera autodeterminazione dei soggetti⁵¹. Si aggiunge l'incidenza della qualifica su alcune fattispecie penali⁵² e processuali come il richiamato segreto ministeriale.

⁴⁹ Per un primo esame sullo status giuridico del ministro di culto cfr. A. LICASTRO, *I ministri di culto nell'ordinamento giuridico italiano*, Giuffrè, Milano, 2005; C. CIOTOLA, *I ministri di culto in Italia*, Luigi Pellegrini, Cosenza, 2009; M. CARNÌ, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it) n. 19 del 2015.

⁵⁰ Cfr. legge n. 903 del 1973. Istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici, (modificata dalla legge n.488 del 1999 e dal d. lgs. n.47 del 2000), a cui sono iscritti i sacerdoti secolari e i ministri di culto acattolici dall'ordinazione o dall'inizio del ministero fino alla pensione di vecchiaia o di invalidità.

⁵¹ Si tratta di cariche elettive nelle amministrazioni locali: l'ineleggibilità assoluta alla carica di sindaco e a quella di presidente della provincia (art. 61 del d.lgs. 267 del 2000) ed alla carica di consigliere provinciale, comunale e circoscrizionale per i soli ministri aventi giurisdizione o cura d'anime, e limitatamente al territorio ove esercitano il loro ufficio (art. 60 del d.lgs. 267 del 2000). Le ineleggibilità e le incompatibilità delle cariche Regionali sono regolate dalle rispettive Regioni.

⁵² Si tratta delle aggravanti generiche di cui all'art. 61 lett. 9 e 10; delle norme a tutela del sentimento religioso, in particolare del Cap. I del Tit. IV, ed ancora dell'art. 622 sul segreto professionale, cui è collegato l'art. 200 cod. proc. pen. e le norme che ad esso si richiamano (artt. 256, 271 e 362).

L'elenco di prerogative e limiti, non esaustivo, legato al ministro di culto potrebbe far pensare ad una qualifica dettagliata, ed invece essa è una categoria di diritto statale che il legislatore ha voluto lasciare generica, affinché fosse in grado di assorbire le diverse figure alle quali le confessioni riconoscono una particolare funzione di guida o speciali potestà (magisteriali, disciplinari, spirituali, culturali etc.) oppure assegnano attività come l'assistenza spirituale o la cura e la responsabilità degli edifici di culto. Funzioni ed attività che non devono essere tutte compresenti e che possono definirsi solo genericamente, stante la varietà della fenomenologia confessionale. Già nel modello giudaico-cristiano le differenze che corrono tra un rabbino ed un sacerdote sono evidenti, e crescono notevolmente di fronte all'*imam* o ad un monaco buddista. In tale contesto la qualifica di ministro di culto è il punto di arrivo di un processo valutativo delle istituzioni statali che parte dalla realtà sostanziale confessionale, per decidere se ricollegarvi degli effetti giuridici. Come altrove, tale valutazione segue iter differenti a seconda che il culto abbia o meno sottoscritto una Intesa.

Nel caso di culto con Intesa l'individuazione delle qualifiche confessionali che sostanziano la ministerialità è oggetto delle norme pattizie. Tutte le Intese ad oggi sottoscritte utilizzano la formula «ministro di culto designato o indicato dalla confessione», che assegna alla confessione una libertà di nomina per la quale essa redige gli elenchi dei propri ministri e li trasmette o notifica alle autorità interessate. In alternativa la confessione rilascia al ministro un certificato attestante la sua qualifica, da utilizzare quando necessario. Tali procedure mentre garantiscono l'autonomia statutaria della confessione non rappresentano una rinuncia alla sovranità da parte dello Stato. In sede di negoziazione delle Intese le istituzioni pubbliche operano la verifica di conformità della qualifica confessionale ai criteri di ministerialità sopra elencati e ai principi dell'ordinamento italiano. Non tutte le qualifiche confessionali avranno pertanto lo status di ministro di culto. Nel caso cattolico ad esempio, la qualifica compete solo agli ordinati in *sacris* (sacerdoti e vescovi) non anche ai chierici o ai semplici religiosi (vi rientra invece il sacerdote-religioso).

È bene precisare che nelle norme pattizie, soprattutto quelle del Novecento, non sempre si menziona la figura confessionale coincidente con la qualifica di ministro di culto⁵³. Ciò si deve al fatto che le prime Intese sono state sottoscritte con culti di risalente presenza sul territorio italiano, per i quali il ministro di culto poteva identificarsi facilmente con il rabbino

⁵³ Per un primo esame delle qualifiche confessionali equivalenti al ministro di culto nell'ebraismo, buddismo e Chiese Avventista ed Evangelico luterana cfr. M.F. MATERNINI e L. SCOPEL, a cura di, *Le confessioni religiose a confronto: il ministro di culto*, EUT, Trieste, 2015.

per le comunità ebraiche o più genericamente con il pastore per la Tavola valdese. La crescente varietà della fenomenologia confessionale ha indotto il legislatore del XXI secolo ad una maggiore precisione per cui nelle norme pattizie, o più spesso in atti direttamente richiamati o connessi, compaiono le qualifiche confessionali corrispondenti a quelle di ministro di culto. In verità già nell'Intesa con la Chiesa evangelico luterana in Italia (1995) si trova qualche elemento identificativo, laddove nel riconoscere ministri di culto i pastori e laici indicati dalla stessa CELI, si richiama «il ministero pastorale, diaconale e presbiteriale» (art.4). A partire dai patti del 2000 si scende in maggiore dettaglio, l'Intesa con i Testimoni di Geova (non ancora trasfusa in legge) rinvia allo statuto per individuare tra le molteplici figure confessionali quelle riconosciute come ministri di culto, vale a dire: gli anziani (o presbiteri); i servitori di ministero (o diaconi); i pionieri (o evangelizzatori).⁵⁴ Un tecnica di rinvio che ritorna nel caso dell'Unione induista, per cui per lo statuto allegato al patto sono ministri di culto i monaci *swami* e *pandit*⁵⁵. Del tutto particolare la condizione del buddismo a cui manca sia una gerarchia ecclesiale che una funzione di mediazione tra uomo e dio. L'Intesa con l'UBI menziona tuttavia il ministro di culto che per la Relazione al progetto di legge attuativo dell'Intesa coincide con i monaci ed i laici incaricati dalle tradizioni di appartenenza di trasmettere la dottrina e di esercitare il culto buddhista⁵⁶, vale a dire con la funzione

⁵⁴ Cfr. art. 2 dell'Intesa, che richiama l'art. 2 dello Statuto. Alle qualifiche di cui al testo si affiancano: sorveglianti di circoscrizione e distretto, predicatori, conferenzieri, insegnanti, missionari, ai quali non compete la qualifica ministeriale. Per un primo commento all'Intesa cfr. N. COLAIANNI, *Le intese con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2000, 2, 475 ss.; F. PIZZETTI, *Le intese con le confessioni religiose, con particolare riferimento all'esperienza, come Presidente della Commissione per le intese, delle trattative con i Buddisti e i Testimoni di Geova*, in A. Nardini, G. Di Nucci, cit. pp. 309 ss.

⁵⁵ Cfr art. 26 dello Statuto; il *pandit* è colui che officia i riti e può essere anche laico; il *swami*, il signore di sé, è invece un appellativo riservato ai guru, ai maestri spirituali e di ascetica. Per un primo esame dell'Intesa cfr. R. BENIGNI, *L'Intesa con l'Unione Induista Italiana Santana Dharma Samgha*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2007, 2, 413 ss.

⁵⁶ Relazione al progetto di legge n.7023, Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione buddhista Italiana, presentato il 25 maggio 2000, per un primo commento all'Intesa cfr. S. ANGELETTI, *La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una doppia conforme per il Sangha italiano*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), maggio 2008. Nel caso dell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai la qualifica civilistica coincide con la qualifica regolata dallo Statuto e dal regolamento interno per cui «I Ministri di culto sono nominati tra i membri della comunità di fedeli che si distinguono per esperienza di fede, conoscenza e comprensione dei principi del Buddismo di Nichiren Daishonin, e per capacità di guida e di consiglio

di maestro di *Dharma*, che svolge insegnamenti, cerimonie ed iniziazioni. Anche per la Chiesa apostolica in Italia è la Relazione che accompagna il disegno della legge attuativa dell'Intesa a precisare i soggetti cui è affidato il governo spirituale e materiale della Chiesa coincidente con la ministerialità (apostoli, profeti, evangelisti, pastori, dottori, anziani e diaconi, operanti ciascuno nella propria area di competenza)⁵⁷. Quanto agli effetti della qualifica le Intese confermano le prerogative consolidate e sopra richiamate (matrimonio, assistenza spirituale, segreto ministeriale); in alcuni casi ne aggiungono altre legate alla leva militare quali l'esonero o l'assegnazione al servizio civile nel caso di ripristino della leva obbligatoria o di chiamata alle armi. Quanto ai limiti invece, essi restano disciplinati dalle norme unilaterali comuni.

4.1. *L'approvazione del ministro di un culto senza Intesa. I ministri del culto islamico*

Nel caso di culti senza Intesa l'attribuzione della qualifica di ministro di culto ad una figura confessionale è di competenza del Ministero dell'Interno. Per l'art.3 della legge n. 1159 del 1929 «nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti compiuti da tali ministri se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa». Il riferimento attualmente è alla celebrazione di un matrimonio con effetti civili, mentre le altre prerogative previste dalle norme sui culti ammessi ancora (formalmente) in vigore, per larga parte sono desuete⁵⁸. L'approvazione di un ministro di culto ricopre tuttavia grande importanza per l'aggregazione religiosa anche perché configura un previo riconoscimento della sua natura confessionale. Per tali ragioni il conferimento della qualifica segue un procedimento complesso e si conclude con un decreto di approvazione della nomina. Anche in tal caso vale

nei confronti dei fedeli» (art 13 Stat.).

⁵⁷ Sulla organizzazione della Chiesa Apostolica ed i suoi ministeri cfr. I. HOWELLS, *Il governo della chiesa*, ed. RDG, Grosseto 1989; per un primo esame dell'Intesa, cfr. L. GRAZIANO, *Andando oltre la «standardizzazione» delle intese: la Chiesa apostolica in Italia e l'articolo 8,3 della Costituzione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2007, 2, 353 ss.

⁵⁸ Per gli artt. 6-8 del r.d. n. 289 del 1930, l'approvazione consente: la pubblicazione e affissione all'interno ed alle porte esterne degli edifici di culto di atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell'autorità di P.S. ed esentasse; l'esecuzione di collette nell'interno e all'ingresso degli edifici di culto senza alcuna ingerenza dell'autorità civile; la dispensa dalla chiamata alle armi in caso di mobilitazione delle forze armate e in tal caso anche l'assistenza religiosa ai militari.

lo schema giuridico del presupposto per cui l'approvazione sarà conferita ad un soggetto che la confessione riconosce come sua espressione. La procedura vede l'intervento delle prefetture e della Direzione centrale affari di culto: si apre con una domanda diretta al Ministro dell'Interno, presentata all'ufficio prefettizio per gli affari di culto (art. 20 r.d. 289 del 1930). L'approvazione è basata su una corposa documentazione inerente sia alla persona istante sia al culto di riferimento. Il richiedente deve avere la cittadinanza italiana e conoscere la nostra lingua (per svolgere al meglio le attività discendenti dall'approvazione), e deve dimostrare il rapporto organico con il culto di cui si dichiara ministro, producendo l'atto di nomina adottato dall'organo competente per statuto. Si aggiunge una breve relazione sulla qualifica confessionale per cui si chiede l'approvazione, sui riti ed anche sui mezzi finanziari di cui il culto dispone. Da ultimo occorre indicare la comunità cui il ministro sarà preposto, ed in particolare la sua consistenza numerica. Se infatti la nomina non è più limitata ad un'area geografica come in passato, ma è oggi valida per l'intero territorio nazionale, la consistenza della comunità resta oggetto di una valutazione discrezionale che può condurre a negare l'approvazione per comunità esigue. Nel 2012 il Ministero dell'Interno ha chiesto al Consiglio di Stato la definizione di «criteri minimi cui far riferimento per ritenere la sussistenza del requisito numerico oggettivo»⁵⁹. Nel Parere rilasciato il Consiglio ritiene che l'autorizzazione dovrebbe essere concessa solo se la dimensione della comunità di fedeli è tale da generare atti di culto produttivi di effetti giuridici nel nostro ordinamento (matrimoni). Tale valore è orientativamente indicato in cinquecento persone dislocate su un territorio corrispondente a quello di una parrocchia, ed intorno alle cinquemila per una comunità distribuita su tutto il territorio nazionale⁶⁰. Il richiamo alla parrocchia come unità territoriale è criticabile poiché applica il modello cattolico a realtà confessionali molto diverse da esso⁶¹; il Consiglio tuttavia precisa che si tratta di una indicazione, l'amministrazione potrà utilizzare modelli riferiti ad altri culti e modificare ove opportuno il valore del modulo base di cinquecento persone. Il criterio fissato dal Consiglio di

⁵⁹ Nella richiesta di Parere il Ministero rileva come «sempre più frequenti sono le istanze correlate all'insorgere di associazioni religiose cui aderiscono poche decine di fedeli e, in alcune situazioni, la richiesta è addirittura ancorata ad una base di 10 fedeli [...] in tali casi la richiesta [...] appare strumentale ad una mera forma di legittimazione dell'organizzazione religiosa in seno alla realtà sociale cui opera».

⁶⁰ Cfr. Cons. Stato, parere 2 febbraio 2012, n. 561.

⁶¹ Cfr. R. BENIGNI, *La qualifica di "ministro di culto" tra autoreferenzialità confessionale e discrezionalità amministrativa. Le intese del XXI secolo ed i recenti pareri del Consiglio di Stato*, nn. 2748/2009 e 561/2012, in «Revista general de derecho canónico y derecho eclesiástico del estado» 2012.

Stato trova tuttavia applicazione nella prassi del Ministero che in presenza di comunità esigue continua a negare la nomina con l'avvallo della giustizia amministrativa⁶². Non senza ricordare che l'approvazione è necessaria solo per l'acquisizione di efficacia civile del matrimonio, e non anche per l'esercizio del culto e dei contenuti essenziali della libertà religiosa; pertanto in sua assenza non è vi sarebbe alcuna disparità tra culti. Il profilo poliziesco ed autoritario della legislazione sui culti ammessi, che emerge dai criteri anzidetti, orienta anche la valutazione della personalità del richiedente che dovrà essere affidabile, serio e di specchiata moralità⁶³, e della serietà del fine e delle esigenze religiose cui la nomina è indirizzata.

L'approvazione della nomina di ministro di culto non è necessaria per la applicazione delle norme di diritto comune che prevedono limiti o speciali diritti (in tal caso con qualche eccezione). Di fronte a tali norme, in assenza di Intesa o approvazione, il criterio identificativo è quello sostanziale. Più che alla qualificazione formale si guarderà alle funzioni di cui il soggetto è investito nella comunità religiosa, ed alla loro capacità di configurare la ratio legis per cui è stata posta la norma speciale. Nel caso ad esempio dell'aggravante comune per avere commesso il fatto con abuso dei poteri o violazione dei doveri inerenti la qualità di ministro di culto (art. 61, 9 cod. pen.) ciò che viene in evidenza è la particolare affidabilità nei rapporti sociali, di cui gode colui che nella comunità è investito di funzioni istituzionali o religiose; un'affidabilità che favorisce la condotta criminosa. In tal caso l'aggravante avrà valore anche in assenza di approvazione delle nomina, e secondo la Relazione che accompagna il Codice anche se il culto fosse contrario ai principi dell'ordinamento italiano⁶⁴. La conformità del culto all'ordinamento italiano è necessaria invece per avvalersi del segreto ministeriale, per l'art. 200 cod. proc. civ., non possono essere obbligati a deporre i ministri di confessioni religiose «i cui statuti non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano». La norma presuppone in tal caso un culto riconosciuto o l'approvazione formale del ministro, poiché la verifica della conformità statutaria spetta al Ministero dell'Interno. Ferma restando la

⁶² cfr. Tar Lazio sez. II – Roma, 6 febbraio 2015, n. 2197; Tar Puglia sez. I - Lecce, 10 aprile 2019, n. 577.

⁶³ Rilevanti in tal senso eventuali precedenti penali cfr. da ultimo Cons. giust. amm. Sicilia, 24 giugno 2019, n. 585, che riformando il diniego per carenze istruttorie, conferma il potere di apprezzamento sulle qualità morali del soggetto. Vedi anche Tar Sicilia sez. II- Catania, 28 settembre 2007, n. 1505, annotata da A. LICASTRO, *Sui requisiti «moralì» per l'approvazione della nomina dei ministri dei «culti ammessi» (osservazioni a TAR Sicilia – Catania, Sez. II, 28 settembre 2007, n. 1505)*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2008.

⁶⁴ Cfr. Relazione al progetto definito del codice penale, n. 81.

necessità di riscontrare poi un rapporto di speciale confidenza tra il ministro ed il fedele, poiché ad essere tutelata dal segreto è la fiducia che quest'ultimo ripone nel silenzio del ministro (i.e. nella funzione ministeriale), nel momento in cui gli rivela verità scomode. Il criterio sostanziale orienta infine l'applicazione delle norme sui limiti e sulle incompatibilità, in quest'ultimo caso si guarderà alla capacità della funzione o del ruolo confessionale di incidere sulla laicità delle istituzioni (per il giudice o il giurato) oppure di limitare l'autodeterminazione dei cittadini (per il notaio e nelle ineleggibilità).

La legislazione sui culti ammessi e la normativa di diritto comune regolano ad oggi anche il ministro di culto islamico, identificato nell'*imam* sia dall'ordinamento italiano sia dalle organizzazioni islamiche italiane. L'Islam come più volte ricordato non conosce una strutturazione gerarchica né un clero paragonabile all'esperienza cattolico-ortodossa. Vi sono tuttavia numerose funzioni e addetti al culto ed alla moschea, quali tra i più noti il *muezzin* che con il suo salmodiare richiama la comunità alle cinque preghiere giornaliere oppure i *kathib*, i predicatori ufficiali, e soprattutto l'*imam* (colui che sta davanti). Quest'ultimo dirige il rito comunitario nella moschea stando dinanzi a tutti gli altri fedeli che ne seguono i gesti per evitare errori che invaliderebbero la preghiera. Ad esso inoltre, nella preghiera del venerdì è affidato il sermone (*khutba*) un momento di formazione religiosa che può avere ad oggetto ogni argomento dai personaggi fondamentali dell'Islam, ai precetti coranici, all'attualità. Si tratta di funzioni che già da sole sostanziano i caratteri generali della ministerialità. Ad esse nel contesto migratorio europeo, ed italiano, se ne aggiungono altre che rafforzano tale substrato della qualifica civilistica di ministro di culto. Si tratta di funzioni di carattere religioso, quali l'istruzione coranica o la direzione spirituale nelle strutture obbligate, e talora anche di carattere sociale, rivolte all'integrazione. Per tali funzioni l'*imam* è indicato come ministro di culto anche da parte confessionale, vale a dire dalle organizzazioni che rappresentano i vari Islam italiani. Inoltre nel corso degli anni si è affinata la sua regolamentazione interna adeguandola al modello di ministro di culto tradizionalmente accolto nelle Intese. In particolare sono state definite le modalità di formazione e di attribuzione della qualifica di *imam* da parte della confessione, profili non regolati nei paesi di tradizione islamica. Qui l'*imam* è scelto dalla comunità tra i fedeli in base all'età ed al carisma, senza che a ciò consegua un'ordinazione o una nomina formale; più spesso poi negli ordinamenti statuali ispirati alla *sharia* esso è un dipendente pubblico. Per tali ragioni l'azione di cooperazione

tra organizzazioni islamiche e istituzioni governative ha richiamato più volte l'esigenza di una adeguata formazione dell'*imam* sia linguistica sia sui valori cui è informato l'ordinamento italiano⁶⁵. Nella Dichiarazione di intenti per la Federazione dell'Islam italiano (2008) le organizzazioni nazionali sopra richiamate si sono impegnate a risolvere il problema della «formazione degli imam, scelti a volte senza i requisiti necessari per svolgere le proprie funzioni in una società laica e pluralista come quella italiana». Impegno ribadito nel più recente Patto per un Islam italiano (2017) in considerazione «delle funzioni che (gli imam) possono essere chiamati a svolgere in luoghi come ospedali, centri di accoglienza, istituti di pena etc.» e del ruolo specifico e delicato che rivestono nelle comunità di riferimento anche quali «efficaci mediatori per assicurare la piena attuazione dei principi civili di convivenza, laicità dello Stato, legalità, parità dei diritti tra uomo e donna, in un contesto caratterizzato dal pluralismo confessionale». Quanto alla nomina dei singoli soggetti, i maggiori passi avanti si colgono nell'atto statutario di UCOII dell'agosto 2020, in cui si descrive l'*imam* come colui che all'interno della comunità è l'unico fedele a poter officiare i riti, tra cui il funerale, il matrimonio e la *khutba*, ed ancora a poter prestare assistenza religiosa ai fedeli musulmani nei luoghi di cura, di reclusione ed in ogni altra struttura pubblica ove si renda necessario. Si precisa poi, come già detto, che la nomina e la revoca dell'*imam* sono rimesse al Consiglio direttivo dell'Unione. Si tratta di un notevole passo avanti verso la formalizzazione delle nomine del ministro di culto islamico, che si spera potrà essere seguito da altre organizzazioni ed anche dalla strutturazione di registri degli *imam*⁶⁶, da portare a conoscenza delle autorità pubbliche, oppure dal rilascio di una certificazione, sul modello delle Intese. In attesa di tali evoluzioni la norma

⁶⁵ Cfr. Comitato per l'Islam Italiano - Parere su Imam e formazione (2011), per il quale «Se non è certo possibile pensare alla formazione di "imam di Stato", non è precluso alle pubbliche istituzioni proporre percorsi di maturazione per potenziali leader [...] su due fronti, quello della formazione civica [...] e della formazione teologica».

⁶⁶ Nel novembre 2017 la Commissione Affari costituzionali della Camera ha bocciato le proposte di legge C. 2976 e C. 3421, entrambe del 2015, che prevedevano l'istituzione del Registro pubblico delle moschee e dell'Albo nazionale degli imam, ad opera dal Ministero dell'Interno. Una normativa che si poneva in contrasto con l'autonomia organizzativa delle confessioni, cfr. A. DE OTO, *Le proposte di legge Santanchè-Palmizio sul registro delle moschee e l'albo degli imam: un tentativo di refurbishment della legge n. 1159/1929?* in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 4 del 2018; G. MACRÌ, *La libertà religiosa, i diritti delle comunità islamiche. Alcune considerazioni critiche su due progetti di legge in materia di moschee e imam*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 5 del 2018.

statutaria di UCOII e gli impegni sottoscritti nella cooperazione istituzionale, possono essere utili a rintracciare lo status sostanziale di *imam* a cui dovrà corrispondere la qualifica ministeriale e l'applicazione delle norme che richiamano il ministro di culto. Compresa la legislazione sui culti ammessi e la procedura di approvazione, che ad oggi non risulta essere mai stata attivata.

5. *L'assistenza religiosa in carcere e nelle strutture ospedaliere. Modelli cooperativi*

L'assistenza spirituale nelle cosiddette strutture obbligatorie è tra le funzioni tipiche del ministro di culto, riconosciuta e garantita dall'ordinamento per soddisfare i bisogni religiosi delle persone che ivi si trovino ristrette. L'ancoraggio alla libertà religiosa individuale fa sì che l'assistenza spirituale sia assicurata, indipendentemente dal culto cui essi appartengono ai carcerati, ai malati e a quanti si trovino ristretti per altri motivi (i corpi militari o di polizia, i richiedenti asilo nei centri CARA e così via). La libertà religiosa individuale, come già osservato, va garantita in condizioni di parità indipendentemente dallo status del culto. Pertanto l'organizzazione del servizio sia nel caso delle carceri che degli ospedali (cui limiteremo la nostra analisi) è regolata da norme unilaterali cui si affiancano le disposizioni del Concordato e delle Intese, ma anche da accordi di livello ministeriale o locale con i culti senza Intesa. In essi prende forma l'attività cooperativa periferica e locale, che per la laicità positiva e nel rispetto del principio di sussidiarietà, impegna le istituzioni pubbliche ad attuare la libertà religiosa.

Negli istituti di pena l'assistenza religiosa ha una risalente tradizione. Già nel 1862 il Regolamento generale per le Case di pena (il r.d. n. 413) prevedeva il cappellano cattolico nominato dal Ministro di grazia e giustizia senza la partecipazione della autorità ecclesiastica; ad esso competeva la guida spirituale del detenuto e la rieducazione morale, con connotati coercitivi oggi del tutto superati⁶⁷. La materia infatti è stata adeguata ai principi di pluralismo religioso iscritti nella Costituzione ed è essenzialmente disciplinata dalle norme sull'ordinamento penitenziario⁶⁸ per le quali «i

⁶⁷ In argomento cfr. M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino 2002; A. VALSECCHI, *L'assistenza spirituale nelle comunità separate*, in *Nozioni di Diritto ecclesiastico*, a cura di G. Casascelli, Giappichelli, Torino 2015, pp. 209 ss.

⁶⁸ Cfr. legge n. 354 del 26 luglio 1975, Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà, e dpr. n. 230 del 30 giugno 2000, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure

detenuti e gli internati hanno libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto» (art. 26, legge n. 354 del 1975). In tale contesto ogni detenuto ha diritto all'assistenza spirituale di una guida appartenente alla sua fede o credenza. Ad esso non può essere imposto né un servizio che non abbia richiesto, né la partecipazione a riti, pratiche o altri atti di natura religiosa del proprio culto o di una differente religione. La particolarità dell'ambiente carcerario non consente un libero accesso agli istituti da parte di qualunque ministro di culto o assistente spirituale, ma richiede requisiti personali e procedure di verifica che garantiscano l'affidabilità del soggetto. I modelli organizzativi del servizio di assistenza spirituale ai detenuti sono pertanto meno elastici di quanto vedremo essere quelli per l'assistenza ospedaliera; essi consentono inoltre minori spazi alla contrattazione periferica e locale.

Nell'attuazione del servizio, il culto cattolico conserva importanti specificità. Esso si avvale di un corpo stabile di cappellani presenti in ogni struttura penitenziaria, a prescindere dall'effettiva richiesta dei detenuti. Il cappellano è un sacerdote scelto di concerto tra l'autorità ecclesiastica e quella pubblica: esso è designato dall'autorità ecclesiastica e nominato con decreto del Ministro di grazia e giustizia verificati i requisiti di legge⁶⁹. Dopo la nomina, il cappellano è stabilmente inserito nel personale aggiunto della struttura penitenziaria ed è presente in carcere almeno tre volte a settimana; economicamente è a carico dell'amministrazione penitenziaria⁷⁰. Tale sistema rende agevole avvalersi del cappellano cattolico sia da parte dei detenuti cattolici che di quelli appartenenti ad altri culti che ne facciano richiesta. Per i culti acattolici il servizio non è affidato a personale stabile, ma si attiva soltanto su richiesta. Nel caso di un culto con Intesa l'Istituto di pena potrà avvalersi degli elenchi dei ministri redatti dalla confessione e comunicati all'amministrazione penitenziaria⁷¹. Il ministro ivi iscritto potrà accedere al carcere senza alcuna particolare autorizzazione. Per tutti

privative e limitative della libertà.

⁶⁹ Cfr. artt. 3 e 4, legge 4 marzo 1982, n. 68 per cui l'incarico di cappellano è conferito al sacerdote, secolare o regolare, che sia in possesso dei seguenti requisiti: 1) cittadinanza italiana; 2) godimento dei diritti politici; 3) buona condotta; 4) sana costituzione fisica; 5) età non superiore ad anni settanta.

⁷⁰ La Circ. Min. Giustizia n. GDPA-0261208 del 2014, sull'orario di lavoro dei cappellani penitenziari, prevede che la direzione di ogni istituto, d'intesa col cappellano, valuti le esigenze di assistenza religiosa dei detenuti prevedendo comunque una presenza minima di tre giorni la settimana compresa la domenica.

⁷¹ Le Confessioni trasmettono ogni anno al Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed ai Provveditorati Regionali gli elenchi dei ministri per l'assistenza spirituale negli istituti penitenziari.

gli altri culti invece, l'ingresso di un ministro è subordinato alla procedura dettata dal Regolamento penitenziario del 2000 (art. 58, dpr. n. 230 del 2000). L'iter si apre con la domanda del detenuto trasmessa al Ministero di grazia e giustizia, il quale, individua il ministro e l'organizzazione cui esso aderisce quindi inoltra l'istanza al Ministero dell'Intero. Quest'ultimo verificata l'idoneità del soggetto solo sotto il profilo della personalità, rilascia o nega il nulla osta, atto necessario ma non sufficiente a garantire l'ingresso al carcere, poiché l'autorizzazione finale spetterà al Direttore del singolo istituto di pena. Tale procedura, non propriamente rapida, può essere semplificata attraverso una cooperazione con il Ministero di grazia e giustizia. Una strada sperimentata da UCOII, che nel 2015 ha siglato con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) un Protocollo d'Intesa sperimentale, rinnovato nel giugno del 2020 per ulteriori due anni. Il protocollo coinvolge otto case circondariali⁷², e prevede la comunicazione al DAP, da parte di UCOII, di un elenco di nominativi di guide, con indicazione della moschea cui essi fanno capo; per essi il DAP, eseguiti i dovuti controlli chiederà il nulla osta al Ministero dell'Interno. L'elenco delle guide spirituali così formato sarà trasmesso agli Istituti di pena selezionati per la sperimentazione che potranno avvalersene senza ulteriori passaggi burocratici⁷³. È bene ricordare che l'UCOII rappresenta solo uno degli Islam italiani; la vigenza del protocollo non preclude l'autorizzazione di altri ministri di culto musulmani secondo le procedure del Regolamento penitenziario, né la sottoscrizione di intese analoghe con altre organizzazioni islamiche, oppure con altri culti.

L'assistenza spirituale negli ospedali e nelle case di cura ha una regolazione semplificata rispetto a quella degli istituti di pena, in ragione dell'ambiente in cui ci si trova ad operare. Qui l'individuazione del ministro di culto autorizzato ad intervenire e del servizio da esso dispensato non prevede interventi del Ministero dell'Interno ma è lasciato alle istituzioni locali, vale a dire alle strutture sanitarie ed alle organizzazioni religiose. Fin dal 1968 il legislatore italiano ha previsto l'obbligo per ogni ospedale

⁷² Si tratta di carceri ad alta presenza di musulmani e precisamente delle Case Circondariali di Modena, Torino, Cremona, Milano Opera, Milano Bollate, Brescia Cantori Mombello, Firenze Sollicciano.

⁷³ Per un esame del Protocollo cfr. A. FABBRI, *L'assistenza spirituale ai detenuti musulmani negli istituti di prevenzione e di pena il modello del Protocollo d'intesa: prime analisi*, in «Rassegna penitenziaria e criminologica», 2015, 3, 71; S. ANGELETTI, *L'accesso dei ministri di culto islamici negli istituti di detenzione, tra antichi problemi e prospettive di riforma. L'esperienza del Protocollo tra Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e UCOII*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 24 del 2018.

di istituire un servizio di assistenza religiosa organizzato dagli istituti, di concerto con i culti (legge n. 132 del 1968)⁷⁴. In particolare per il culto cattolico si prevedeva un corpo stabile di assistenti regolamentati da intese locali tra ordinari diocesani e i singoli ospedali. Per gli altri culti l'ospedale si attivava nella ricerca del ministro solo su richiesta del degente⁷⁵. Nel 1978, nell'istituire il Servizio sanitario nazionale, il legislatore ha confermato, in ogni struttura sanitaria, l'assistenza religiosa aperta ad ogni culto e nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza del cittadino. Per regolamentare il servizio ha generalizzato il ricorso ad intese locali tra le autorità religiose competenti per territorio e la direzione delle singole istituzioni ospedaliere e di ricovero (art.38, legge n. 833 del 1978)⁷⁶. A tali intese locali si affiancano e sovrappongono accordi di livello regionale; le Regioni infatti già dal 1992, hanno competenza sanitaria ed hanno strutturato il servizio di assistenza religiosa di concerto con i culti. La riforma del Titolo V della Costituzione ha consolidato tale sistema, inserendo tra le materie di legislazione concorrente la tutela della salute⁷⁷ che comprende l'assistenza religiosa. Essa infatti oltre a soddisfare il bisogno personale del fedele-malato, si inserisce nel percorso di cura e guarigione. Se sul fronte pubblico le parti della cooperazione sono le singole strutture ospedaliere e le Regioni, sul versante dei culti gli attori ed i modelli organizzativi del servizio cambiano a seconda dello status del culto. Per la Chiesa cattolica l'assistenza religiosa è ulteriormente garantita dall'Acc. del 1984 per cui il servizio è «assicurat(o) da ecclesiastici nominati dalle autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica» (art.11, comma 2). Nel dettaglio esso è organizzato con le modalità concordate dalle Regioni e dalle Conferenze episcopali regionali in patti denominati Intese o Protocolli per l'assistenza religiosa cattolica presso le strutture socio-sanitarie o di ricovero pubbliche⁷⁸. Essi definiscono il

⁷⁴ Cfr. Legge 11 febbraio 1968, n. 132, art. 39, comma 8, per cui «Il personale di assistenza religiosa è costituito da ministri del culto cattolico, per l'assistenza religiosa agli infermi di confessione cattolica. Gli infermi di altre confessioni hanno diritto all'assistenza dei ministri dei rispettivi culti».

⁷⁵ Cfr. dpr. 27 marzo 1969, n. 128, art. 35.

⁷⁶ Cfr. Legge 23 dicembre 1978, n. 833 Istituzione del servizio sanitario nazionale, art.38.

⁷⁷ La regionalizzazione dell'ordinamento sanitario era stata avviata da: legge delega n. 412 del 1992 e dal d. lgs. n. 502 del 1992; legge delega n. 419 del 1998 e d. lgs. n. 229 del 1999.

⁷⁸ Un primo elenco è disponibile sul sito della Presidenza del Consiglio, Ufficio Studi e Rapporti Internazionali (www.presidenza.governo.it). Per un primo commento alle intese regionali cfr. I BOLGIANI, *Pluralismo confessionale ed assistenza spirituale nelle strutture sanitarie. Il caso italiano*, in *Il diritto come "scienza di mezzo"*. Studi in onore di Mario Tedeschi, a cura di M. D'Arienzo, Luigi Pellegrini, Cosenza 2017, pp. 223 ss.

numero di assistenti religiosi, anche detti cappellani, in rapporto ai pazienti; si prevede generalmente la possibilità di collaboratori religiosi o laici che coadiuvano il cappellano come volontari oppure godendo del suo stesso trattamento, anche economico. I protocolli definiscono inoltre i compiti del cappellano che comprendono l'assistenza spirituale e morale del paziente e dei suoi parenti, l'amministrazione dei sacramenti e la celebrazione dei riti. Infine per l'esercizio delle sue funzioni il cappellano ha libertà di accesso alle strutture a tutti gli orari. Come per le carceri, gli oneri economici sono a carico dell'ente ospedaliero⁷⁹. Nel caso di un culto acattolico con Intesa le norme pattizie contemplano ugualmente l'assistenza spirituale ospedaliera affidata a ministri di culto iscritti negli appositi elenchi o certificati. Essi godono del libero accesso agli istituti anche di propria iniziativa, senza limitazione di orario; in ogni caso l'ospedale è obbligato a comunicare con tempestività le richieste di assistenza fatte dai ricoverati o dai loro familiari. Nelle Intese ad oggi sottoscritte l'onere finanziario del servizio resta a carico della confessione. Infine, i patti apicali non richiamano ulteriori accordi decentrati, che tuttavia non sono preclusi e, come nel caso cattolico, spettano alle articolazioni territoriali delle confessioni ed alle Regioni⁸⁰, oppure a singoli istituti ospedalieri. Per i culti senza Intesa la base normativa resta il r.d. n. 289 del 1930, per il quale i ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a frequentare i luoghi di cura, per prestare l'assistenza religiosa ai ricoverati che la domandino, dalla direzione amministrativa dell'istituto medesimo (art. 5). A tale procedura, di non facile attuazione, si sono affiancati intese e protocolli locali, sottoscritti tra le singole istituzioni ospedaliere e di ricovero e le organizzazioni religiose territoriali (ai sensi del richiamato art. 38, legge n. 833 del 1978). Si tratta di accordi che, preso atto delle crescenti varietà di fedi e credenze dei degenti, ribadiscono il ruolo dell'assistenza religiosa nel processo di cura e guarigione. Essi coinvolgono talora singoli culti senza Intesa, è questo il caso del Protocollo d'intesa tra la Comunità islamica di Firenze e Toscana e l'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi⁸¹, che disciplina il servizio per i degenti musulmani definendo il numero degli assistenti spirituali designati

⁷⁹ Cfr. art. 35, dpr. n. 128 del 1969, Ordinamento interno dei servizi ospedalieri.

⁸⁰ Cfr. Accordo tra la Regione Lombardia e la Comunità Ebraica di Milano per il servizio di assistenza religiosa nelle strutture sanitarie di ricovero e cura lombarde, 11 marzo 2009; Protocollo d'intesa tra la Regione Lazio e la Comunità Ebraica di Roma per il servizio di assistenza religiosa agli infermi e al personale nelle aziende sanitarie, 3 novembre 2003.

⁸¹ Protocollo di intesa. Umanizzazione del percorso clinico. Approvazione del Protocollo d'intesa con la Comunità islamica per l'assistenza religiosa di pazienti dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria Careggi, Firenze, 26 gennaio 2005.

dalla Comunità islamica, e le funzioni ad essi affidate. Più spesso tuttavia, tali accordi vedono la partecipazione contestuale di più confessioni religiose con o senza Intesa. È il caso del Protocollo tra l'Ospedale Le Molinette di Torino e sedici rappresentanze religiose tra cui l'Islam (2007). Ed ancora di quello tra l'Ospedale San Camillo Forlanini di Roma e sette rappresentanze confessionali⁸² (2012), le quali forniscono assistenti per il supporto religioso e spirituale su richiesta del degente o dei suoi familiari, ed anche mediatori culturali per la soluzione di problematiche di convivenza, riconducibili alle differenze di usi e tradizioni religiose. Sempre più spesso alle confessioni religiose si aggiungono organizzazioni atee. Nel 2013 l'Azienda ospedaliero-universitaria S. Anna di Ferrara ha sottoscritto un protocollo per offrire assistenza spirituale e morale ai ricoverati e ai loro famigliari che, oltre a comunità religiose con Intesa o senza, include per la prima volta assistenti morali non credenti facenti capo all'Unione atei agnostici e razionalisti (UAAR)⁸³. Anche in tal caso il servizio di supporto spirituale, morale o di assistenza religiosa è attivato su richiesta del paziente o di un familiare con l'obbligo per la struttura ospedaliera di avvertire l'assistente indicato dalla rispettiva organizzazione religiosa o da l'UAAR. L'accordo prevede inoltre l'apertura di una stanza dei culti e del silenzio di cui degenti ed assistenti potranno avvalersi. Il modello di Ferrara è stato seguito dall'Azienda ospedaliero-universitaria Careggi di Firenze, che nel 2016 ha sottoscritto un identico protocollo con le comunità religiose e non⁸⁴, il quale affianca all'assistenza spirituale o morale la mediazione culturale e l'apertura di una sala di preghiera e del silenzio. Il ministro del culto o assistente morale sarà designato attraverso un apposito elenco. In tutti i predetti protocolli l'onere economico resta a carico delle organizzazioni sottoscriventi.

⁸² Protocollo d'intesa tra Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini di Roma e rappresentanti delle religioni sottoelencate (diverse dalla religione cattolica), 4 giugno 2012; tra i culti all'epoca senza Intesa vi sono l'Unione induista italiana, l'Unione buddista italiana, la Chiesa ortodossa di Romania, l'Istituto buddista italiano Soka Gakkai ed il Centro culturale islamico-Grande Moschea.

⁸³ Accordo con i rappresentanti delle comunità religiose, non religiose e fedi viventi per l'assistenza spirituale e morale a persone non cattoliche e non credenti, 7 febbraio 2013. Tra i culti sottoscrittori senza Intesa vi sono la Chiesa ortodossa rumena, l'Associazione Gurdwara Singh Sabha - Tempio Sikh, e la St. Joseph Chosen Church of God di Ferrara. UAAR ha nominato assistente morale il proprio referente di Ferrara.

⁸⁴ Cfr. Accordo con i rappresentanti delle comunità religiose, non religiose e fedi viventi per l'assistenza spirituale e morale a persone non cattoliche e non credenti, 18 aprile 2016. Tra i sottoscrittori senza Intesa vi sono l'Ass. Gurdwara Singh Sabha, Tempio Sikh, la Comunità islamica di Firenze e Toscana; la Fondazione dell'Assemblea Spirituale Nazionale dei Baha'i d'Italia; la International Society for Krishna Consciousness; varie denominazioni ortodosse e l'UAAR.

6. *La cooperazione tra Stato e confessioni per l'educazione scolastica e la tutela dei beni culturali*

Tra i campi d'azione delle confessioni religiose rientrano la formazione delle giovani generazioni e la promozione, diffusione e tutela della cultura e dei beni che la testimoniano. Ambiti in cui l'attività cooperativa tra istituzioni pubbliche e confessioni trova ampio spazio, sia livello apicale che in accordi di secondo livello e locali.

Per lunghi secoli l'istruzione e la formazione etico morale degli abitanti di Europa è stata assicurata dalle chiese cristiane e da enti religiosi attraverso scuole domenicali o popolari. Una rete educativa affiancata ed in larga parte sostituita da quella pubblica solo a far data dal XVII secolo. L'Italia unita ha visto la sua prima legge scolastica nel 1862 (legge Lanza) e, come altrove, ha gradualmente sviluppato un sistema di scuole pubbliche che tuttavia non ha mai estromesso dai suoi programmi l'insegnamento della religione, segnatamente cattolica, che il Concordato del 1929 ebbe poi ad elevare a fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica, rendendo di fatto obbligatoria la frequenza del corso di religione cattolica in ogni stato e grado dell'istruzione, esclusa l'Università. L'avvento della Costituzione e l'attuazione del principio di laicità ha indotto una revisione dell'educazione religiosa scolastica. In primo luogo si è cancellato l'obbligo di frequenza del corso di religione cattolica cui, per l'Acc. del 1984, accedono oggi soltanto coloro che ne facciano richiesta all'atto dell'iscrizione annuale. Più di recente il Consiglio di Stato ha riconosciuto il diritto dello studente di lasciare l'insegnamento scelto anche in corso d'anno⁸⁵. In attuazione del principio di pari libertà sia pure con qualche sensibile differenza, le Intese ex art. 8, comma 3, Cost. consentono al culto sottoscrittore di dispensare una formazione religiosa su richiesta degli studenti⁸⁶. Un timido spazio scolastico è poi previsto per i culti senza Intesa dalla legge sui culti ammessi. All'insegnamento religioso confessionale si affianca infine lo studio dei profili religiosi che intersecano altre materie (storia, letteratura, arte, musica etc.) ed anche attività legate alla formazione di valori e abilità di cittadinanza che consentano allo studente, futuro cittadino, di affrontare le sfide dell'integrazione multiculturale e multiconfessionale. In tutti i casi si aprono spazi di cooperazione.

L'attivazione di un corso di religione nella rete scolastica italiana,

⁸⁵ Cons. Stato sez. VI, 30 luglio 2018, n. 4634.

⁸⁶ Cfr. R. BENIGNI, *Educazione religiosa e modernità. Linee evolutive e prospettive di riforma*, Giappichelli, Torino 2017, pp. 275 ss.

qualunque sia il culto di riferimento, passa per una concertazione Stato - confessione religiosa, che come accennato assume modalità ed intensità differenti a seconda dello status giuridico del culto. Le scuole di ogni ordine e grado (esclusa l'Università) attivano sempre corsi di religione cattolica per un'ora settimanale, che lo studente potrà frequentare per scelta propria e della sua famiglia. Si tratta di un insegnamento i cui programmi sono definiti di concerto tra l'autorità religiosa e quella scolastica, che è dispensato da insegnanti nominati di intesa tra l'autorità ecclesiastica e quella scolastica, posti a carico dello Stato. Tale speciale trattamento affonda le radici nella nostra storia e nel fatto che «i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano» (art.8, Acc. del 1984). La base storico-culturale non elimina il carattere confessionale del corso che va impartito in conformità alla dottrina della Chiesa, ma anche nel quadro delle finalità della scuola, improntate al pluralismo ed alla tolleranza (artt. 9 Acc., e 5 del Prot. Add. all'Acc.). L'organizzazione del corso di religione deve insomma soddisfare contemporaneamente l'esigenza della Chiesa di offrire agli studenti un'educazione ai valori del cattolicesimo e l'interesse dello Stato a che il corso si inserisca in una scuola laica e pluralista e sia dispensato da insegnanti in possesso dei requisiti di adeguatezza professionale e personale richiesti a tutto il corpo docente. Per la composizione dei due interessi l'Acc. del 1984 rinvia a ulteriori contrattazioni. La prima coinvolge il Ministero della pubblica istruzione e la Conferenza episcopale italiana, i quali con specifiche intese definiscono i programmi ed i libri di testo, nonché le modalità organizzative dell'insegnamento, la collocazione oraria e soprattutto le modalità di nomina dei docenti. Tali nomine richiedono un ulteriore livello di cooperazione che coinvolge le articolazioni territoriali, vale a dire l'Ordinario diocesano ed i Dirigenti scolastici locali (i.e. il Dirigente dell'ufficio scolastico regionale). Al primo spetta il giudizio di idoneità dell'insegnante che per il diritto canonico deve essere «eccellente per retta dottrina, per testimonianza di vita cristiana e per abilità pedagogica» (can. 804). L'idoneità richiede un'adeguata formazione teologica e pedagogica, e la coerenza con la dottrina della Chiesa della personalità e della condotta morale dell'insegnante. La nomina finale competerà al dirigente scolastico, all'esito di una concertazione che si apre con la comunicazione all'ufficio scuola della Diocesi competente per territorio, delle sedi e ore di insegnamento da coprire in ciascuna scuola del distretto; l'ordinario diocesano indicherà per ogni sede le persone ritenute idonee da nominare per l'anno in corso⁸⁷.

⁸⁷ La legge 18 luglio 2003 n. 1896, per attenuare la precarietà dell'incarico ha istituito il

Per i culti acattolici la scuola non sempre attiva il corso di religione, a tal fine occorre la richiesta degli studenti o dei loro familiari. Di fronte a tale istanza la risposta dello Stato sarà diversa a seconda che vi sia oppure manchi un'Intesa. In presenza di un patto l'autorità scolastica dovrà aprire una concertazione con la confessione, le Intese apicali non entrano nel dettaglio organizzativo ma si limitano a sancire il diritto del culto di attivare l'insegnamento, che nel rispetto delle singole tradizioni potrà avere ad oggetto lo studio della dottrina religiosa⁸⁸ oppure avere un taglio più storico, concentrandosi sul fatto religioso e le sue implicazioni. Più precisamente la singola confessione dovrà decidere se attivare oppure no il corso che gli viene richiesto, in caso positivo su di essa gravano gli oneri gestionali ed economici. La concertazione si sviluppa a livello locale e di singolo istituto. Al riguardo le Intese sottoscritte a partire dal 2007 richiamano la normativa sulle attività didattiche integrative⁸⁹, inseriscono cioè il corso di religione acattolico nell'autonomia scolastica e nella programmazione didattica del piano dell'offerta formativa (POF). In tal sede, di concerto con la confessione che si renda disponibile, si definiranno i programmi, i testi e la collocazione oraria del corso, nonché gli insegnanti incaricati.

Per i culti acattolici senza Intesa resta vigente la legislazione sui culti ammessi ed in particolare l'art. 23 del r.d. n. 289 del 1930, per il quale «quando il numero degli scolari lo giustifichi e quando per fondati motivi non possa esservi adibito il tempio, i padri di famiglia [...] possono ottenere che sia messo a loro disposizione qualche locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli». Siamo in presenza di una fattispecie ben diversa dalle precedenti. Qui non si introduce un'attività didattica integrativa del curriculum scolastico, ci si limita piuttosto a consentire l'uso dei locali alle famiglie. Si tratta insomma della concessione di un utilizzo non didattico degli edifici scolastici, ammesso dal T.U. sull'istruzione, al di fuori dell'orario di lezione e per attività che realizzino la funzione della scuola come centro di

ruolo degli insegnanti di religione cui si accede per concorso, e da cui vanno presi il 70% degli insegnanti necessari; gli iscritti in esubero o che abbiano perso l'idoneità godono della mobilità nel comparto scuola

⁸⁸ Formula utilizzata solo nell'Intesa con la Soka Gakkai (art. 6, legge 28 giugno 2016, n. 130).

⁸⁹ L'insegnamento religioso è inserito tra le «attività facoltative finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa, determinate dalle istituzioni scolastiche nell'esercizio della loro autonomia». Nell'Intesa con la Soka Gakkai si dice espressamente che essa «fruisce delle possibilità offerte dalla legislazione vigente per rispondere alle richieste provenienti dagli alunni e dalle loro famiglie in ordine alla conoscenza e allo studio della dottrina religiosa della Soka Gakkai» (art. 6, comma 3, legge 130 del 2016, cit.).

promozione culturale, sociale e civile⁹⁰. Per i culti senza Intesa resta tuttavia aperta la possibilità di tentare una concertazione locale con i singoli istituti scolastici nell'ambito della già richiamata autonomia, al fine di strutturare anch'essi un insegnamento curricolare⁹¹.

Alla cooperazione tra i singoli istituti e le articolazioni territoriali delle confessioni sono infine rimesse le attività integrative inerenti l'educazione alla tolleranza religiosa, ed al dialogo interreligioso, per cui non è raro rinvenire nei POF progetti di integrazione che prevedono visite ai luoghi di culto di diverse religioni o cicli di lezioni con rappresentanti dei diversi culti.

Nell'attività di promozione della cultura non solo religiosa, posta in essere dalle confessioni, rientra la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, una materia di altrettanto certo interesse per lo Stato. Va ricordato che la gran parte dei beni culturali italiani ha una connotazione religiosa o perché appartiene ad un ente ecclesiastico, generalmente cattolico, oppure perché è stato realizzato per usi liturgici, catechetici, devozionali, di istruzione religiosa o per altri motivi religiosi. Ed ancora perché testimonia la storia di una confessione religiosa, come nel caso di palazzi, piazze o quartieri (i ghetti ebraici), e persino boschi e monti (le vie di pellegrinaggio o le valli piemontesi per i Valdesi). L'ampia gamma dei beni culturali di interesse religioso è disciplinata dal diritto comune per una precisa volontà del legislatore italiano, espressa fin dalle prime leggi del Novecento e pienamente confermata nel vigente Codice sui beni culturali (del 2004 il cosiddetto Cod. Urbani)⁹². A guidare il legislatore fu e resta la volontà, di evitare eccessive interferenze delle Chiesa cattolica e delle organizzazioni religiose nell'attività di conservazione dei beni, e soprattutto di garantirne una piena accessibilità. Ciò nonostante il Cod. Urbani conferma degli spazi di cooperazione con le confessioni religiose. Per l'art.9, in relazione «ai beni culturali di interesse religioso appartenenti ad enti ed istituzioni della Chiesa cattolica o altre confessioni religiose, il Ministero e, per quanto di competenza, le regioni provvedono, relativamente alle esigenze di culto, d'accordo con le rispettive autorità». La norma apre un canale di concertazione per il caso in cui l'attività di tutela e conservazione (restauro, modifiche, inventariazione), oppure quella di valorizzazione (fruizione e

⁹⁰ Cfr. D. lgs. 16 aprile 1994, n. 297 (T.U. disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado) art. 96, comma 4.

⁹¹ Cfr. R. BENIGNI, *Islam italiano e scuola pubblica. L'integrazione all'ombra della laicità, del pluralismo religioso, del diritto comune*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2019, 165, pp. 77 ss.

⁹² D. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137.

promozione) possano limitare, ostacolare o incidere in qualsiasi altro modo sulle esigenze di culto legate al bene. In tali circostanze la tutela della libertà religiosa individuale e collettiva esige che le autorità pubbliche e quelle religiose cooperino per trovare un punto di mediazione⁹³. Un impegno che per la Chiesa cattolica ed i culti con Intesa rafforza quello pattizio.

In sede di revisione del Concordato con la Chiesa cattolica ebbe a svilupparsi un intenso dibattito sui beni culturali religiosi, per i quali in una prima fase era stata prevista una regolazione di dettaglio che colmasse il vuoto del Concordato del 1929. Si prospettò finanche la istituzione di una Commissione paritetica italo-vaticana che avrebbe dovuto procedere alla formulazione di norme di salvaguardia del patrimonio artistico italiano avente carattere sacro. Il progetto tuttavia si arenò e nell'Acc. del 1984 si inserì un richiamo ad «armonizzare l'applicazione della legge italiana con le esigenze di carattere religioso» che impegna le due Parti a successive intese (art.12). Solo a distanza di dieci anni tuttavia si è sottoscritta una prima Intesa (1996) che si è limitata a definire gli organi competenti e a prevedere modalità di scambio di informazioni. Nel 2005 ha fatto seguito una nuova Intesa⁹⁴, attualmente vigente, ancora incentrata più sulle procedure che sui contenuti dell'attività di concertazione. La rete di collaborazione si sviluppa su tre livelli: quello centrale coinvolge il Ministro dei beni culturali (o per lui i Capi dipartimento e Direttori generali) e sul fronte della Chiesa il Presidente della CEI (o suoi delegati); sul gradino sottostante (regionale) operano le articolazioni regionali del Ministero ed i Presidenti delle Conferenze episcopali regionali (o loro delegati); infine a livello locale la cooperazione si sviluppa tra le soprintendenze e i vescovi diocesani (o loro delegati). Quanto ai modi della collaborazione l'Intesa è deludente, si resta alla consultazione tra le parti attraverso riunioni periodiche sui programmi di intervento che toccano il patrimonio storico e artistico religioso. Più precisamente

⁹³ Per un primo esame cfr. V. Tozzi, a cura di, *Beni culturali e interessi religiosi* Jovene, Napoli, 1989; G. Feliciani, a cura di, *Beni culturali di interesse religioso*, Il Mulino, Bologna, 1995; E. CAMASSA, *I beni culturali di interesse religioso. Unità di tutela e pluralità di ordinamenti*, Giappichelli, Torino, 2013; N. GULLO, *Art. 9. Beni culturali di interesse religioso*, in *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, a cura di M.A. Sandulli, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 84 ss.

⁹⁴ Cfr. Intesa tra il Ministro per i beni e le attività culturali e il Presidente della Conferenza episcopale italiana relativa alla tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche, adottata con dpr. 4 febbraio 2005, n. 78; per un primo esame cfr. A.G. CHIZZONITI, *L'intesa del 26 gennaio 2005 tra Ministero per i beni e le attività culturali e la conferenza episcopale italiana: la tutela dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti e istituzioni ecclesiastiche tra continuità e innovazione*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, 2, 387 ss.

in tali consessi gli organi del Ministero informano quelli ecclesiastici sugli interventi da intraprendere e viceversa. Tra i contenuti dell'azione va segnalata l'inventariazione del patrimonio, un dovere assunto dalla Chiesa cattolica che ha portato ad una imponente opera di catalogazione, i cui dati sono accessibili attraverso un sito web dedicato⁹⁵. Si aggiunge l'attenzione per la sicurezza che nel 2014 ha prodotto una Guida cui gli enti ecclesiastici dovranno attenersi, realizzata in collaborazione tra il Ministero, il Comando carabinieri per la tutela del patrimonio culturale e la Conferenza episcopale italiana⁹⁶. Va infine ricordato l'impegno a garantire la massima accessibilità a tutti i beni, sia pure nel rispetto della natura del patrimonio religioso cattolico che privilegia le esigenze cultuali. Per gli Orientamenti adottati dalla CEI nel 1992 «la maggior parte dei beni culturali ecclesiastici è stata creata e continua a far riferimento alla liturgia che ne costituisce la ragion d'essere [...]. Le altre forme di valorizzazione, per quanto valide e utili, sono secondarie e derivate»⁹⁷.

Sul fronte della valorizzazione del patrimonio religioso si è sviluppata invece un'importante attività cooperativa di livello regionale, complice la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Essa ha assegnato alla Regioni una competenza piena in materia di valorizzazione del patrimonio, da cui è conseguita la istituzione di Organi di consultazione regionale per i beni culturali che prevedono spesso rappresentanti stabili delle autorità ecclesiastiche. Le formule che definiscono gli obiettivi e gli scopi di tali organismi richiamano l'ottimizzazione degli interventi di valorizzazione del patrimonio storico, artistico e culturale appartenente all'ente ecclesiastico e si spingono talora fino a strutturare azioni congiunte estese all'attuazione delle misure. Si passa cioè dalla programmazione concertata alla cogestione dell'intervento, senza dimenticare gli aspetti finanziari della collaborazione. A saldare le due parti oltre all'interesse per la cultura c'è quello economico, la considerazione che il costo e l'impegno gestionale di molti complessi sono alti; la collaborazione può diventare così indispensabile per assicurare la tutela e la valorizzazione del bene. Si colloca in tale quadro la consapevolezza, anche sul fronte della Chiesa, di un crescente interesse turistico che riguarda le chiese, i monasteri e i beni culturali ecclesiastici in genere. Un

⁹⁵ Il riferimento è al sito www.beweb.chiesacattolica.it, curato dall'Ufficio nazionale per i beni culturali ecclesiastici (UNBCE), della CEI.

⁹⁶ Cfr. Linee guida per la tutela dei beni culturali ecclesiastici, 2014 realizzata dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, il Comando Carabinieri per la Tutela del Patrimonio Culturale e la Conferenza Episcopale Italiana.

⁹⁷ Cfr. *I beni culturali della Chiesa in Italia. Orientamenti della Conferenza episcopale italiana*, 9 dicembre 1992. Assemblea CEI, art. 33.

fenomeno che, sottolinea la CEI «richiede pertanto un'accoglienza generosa e intelligente (e) un rinnovato impegno alla collaborazione con le istituzioni pubbliche ma anche con le associazioni ed i singoli privati»⁹⁸. Oltre alla formazione di operatori dei beni culturali ecclesiastici, che sappiano accompagnare al valore storico-artistico del bene quello teologico e religioso. Questa vasta azione concertata tra istituzioni religiose, istituzioni pubbliche e soggetti privati trova oggi copertura giuridica e promozione nelle norme del Codice del Terzo settore (cfr. Cap. IV).

Il modello di cooperazione utilizzato dalla Chiesa è replicato almeno formalmente nelle Intese, le quali prevedono l'impegno a collaborare per la tutela e la valorizzazione dei beni afferenti al patrimonio storico e culturale del rispettivo culto o più raramente la istituzione di stabili commissioni miste⁹⁹. L'impegno cooperativo con i culti acattolici ha avuto scarso sviluppo anche per la limitata consistenza del loro patrimonio annoverabile tra i beni culturali italiani secondo i criteri del Cod. Urbani¹⁰⁰. Va tuttavia ricordata l'esperienza della Tavola valdese, la quale ha più volte richiesto la costituzione della Commissione mista prevista dal patto indicando da subito i suoi rappresentanti. Nel luglio 2013 è stato sottoscritto con il Ministero dei beni culturali un Protocollo di intesa per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale dell'Unione delle Chiese metodiste e valdese (biblioteche, archivi, musei, immobili e luoghi storici). Sono seguite intese di livello inferiore per la inventariazione e catalogazione del patrimonio (2014 Accordo con l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione) e per la conservazione (2018, Accordo con l'Istituto superiore per la conservazione). Come per la Chiesa cattolica si è infine aperto un importante filone di cooperazione sia con le Regioni che con gli enti locali su progetti specifici¹⁰¹.

⁹⁸ Cfr. Orientamenti CEI, cit., art. 12 «L'interesse per i beni culturali nel nostro Paese, negli ultimi anni, si è accresciuto ed esteso [...] Le comunità cristiane sono caldamente invitate a collaborare attivamente, sia con le associazioni, sia con i singoli; essi sono da considerare come preziosi alleati con i quali condividere una responsabilità gravosa ma appassionante e altamente formativa».

⁹⁹ Cfr. art.17, legge n. 449 del 1984, di approvazione dell'Intesa con la Tavola valdese; art. 17, legge n. 101 del 1989, di approvazione dell'Intesa con l'Unione delle comunità ebraiche.

¹⁰⁰ Molti beni di valenza identitaria per le singole confessioni non sono annoverabili tra il patrimonio culturale italiano, e non sottostanno alla normativa del Cod. Urbani.

¹⁰¹ Cfr. il Progetto valdesi e metodisti in Piemonte: spazi di cultura e di fede attraverso i secoli, sviluppato con la Regione nel 2019, che prevede il censimento, la conservazione, il restauro, la digitalizzazione, la descrizione, il riordino e la valorizzazione di beni del patrimonio valdese e metodista; i Progetti legati ad itinerari turistico culturali nei luoghi valdesi d'Italia, promossi dal sito Abacum.

7. *La libertà di culto e i poteri locali di governo del territorio*

La libertà di culto, vale a dire il diritto di esercitare i propri riti in forma individuale oppure comunitaria, pubblica o privata, è un contenuto tipico della libertà. Ad essa è direttamente connessa la disponibilità di un edificio di culto, come riconosciuto dalla Corte costituzionale già nel 1958. Per la Consulta l'art. 19 comprende «tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di templi ed oratori»¹⁰². Fin dalla metà dell'Ottocento il legislatore italiano aveva ritenuto meritevoli di tutela le esigenze cultuali dei fedeli, obbligando i comuni a partecipare alle spese di conservazione degli edifici sacri. Interventi presenti anche nell'odierna legislazione statale che concede all'edificio di culto, bene improduttivo, vantaggi fiscali e tributari (ad es. l'esonero dall'IMU)¹⁰³. Tali misure sono rafforzate dalle previsioni pattizie che destinano ai luoghi di culto una parte dei proventi dell'otto per mille, e da norme regionali. Quest'ultime, confermano alcuni impegni di fonte statale, come la destinazione all'edilizia di culto di parte degli oneri di urbanizzazione secondaria¹⁰⁴, ed introducono ulteriori misure di sostegno.

Prima di entrare nel dettaglio della disciplina è bene rilevare che la categoria giuridica edificio di culto non è più in grado di rappresentare la realtà di tutte le religioni. I culti di nuovo insediamento spesso usano solo alcuni locali all'interno di più ampi edifici, in cui non di rado svolgono anche altre attività più ampiamente religiose (l'istruzione religiosa, riunioni degli organi istituzionali della confessione) oppure di socializzazione. Per tale ragione, come vedremo, le normative soprattutto regionali utilizzano formule ampie che includono tali locali, mentre in dottrina ed in giurisprudenza si preferisce parlare di luoghi di culto.

La stretta connessione del luogo di culto alla libertà religiosa potrebbe far pensare ad una normativa generale sul tema che al contrario non esiste¹⁰⁵.

¹⁰² Corte Cost., n. 59 del 1958, cit., per la Corte la libertà di culto nella sua dimensione individuale esclude che l'apertura di un tempio così come l'esercizio del culto in un tempio già aperto possano essere condizionati da una preventiva autorizzazione o dall'esistenza di un ministro approvato.

¹⁰³ Cfr. art. 7, comma 1, lett. d, d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, e succ. modifiche.

¹⁰⁴ Cfr. art. 12, legge 28 gennaio 1977, n. 10 (abrogato dall'art.136, dpr. 6 giugno 2001, n. 380).

¹⁰⁵ In argomento vedi di recente R. MAZZOLA, *Le istanze di libertà individuale*, in *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, a cura di R. Zaccaria, S. Domianello, A. Ferrari, P. Floris, R. Mazzola, il Mulino, Bologna 2019, in part. pp. 137 ss.

Le norme di livello statale si limitano ai profili fiscali e tributari, più spesso dipendenti dalla natura improduttiva del bene o da quella di ente non commerciale, riferita ai proprietari o titolari del luogo di culto. Per il solo culto cattolico il codice civile prevede un vincolo di destinazione a tutela delle chiese aperte al culto pubblico (art. 831, comma 2 cod. civ.) le quali, anche in caso di trasferimento, potranno essere sottratte all'uso culturale solo con una formale decisione dell'autorità religiosa. Analoga garanzia è contenuta nell'Intesa con le Comunità ebraiche¹⁰⁶. Ai patti si deve infine una più ampia tutela dell'edificio aperto al culto pubblico contro azioni amministrative di carattere ablativo. Le Intese ad oggi sottoscritte hanno inserito una norma analoga a quella dell'Acc. del 1984 (art. 5) per il quale gli edifici aperti al culto non possono essere requisiti, occupati, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con la competente autorità ecclesiastica.

Una disciplina organica si ritrova invece quanto ai profili urbanisti ed alla regolazione dell'attività edile inerente il luogo di culto. Vale a dire per quanto attiene alla sua collocazione sul territorio, alla definizione di tipologie e caratteristiche costruttive, alle procedure amministrative a ciò necessarie, ai possibili finanziamenti pubblici. In tale ambito viene in rilievo la competenza delle Regioni e degli enti locali, notevolmente ampliata con la riforma del Titolo V della Costituzione. Alle Regioni spetta infatti il governo del territorio, vale a dire tutto ciò che riguarda l'uso del territorio e la localizzazione di impianti e attività¹⁰⁷. In tale disciplina il luogo di culto è regolato come «attrezzatura religiosa», una categoria giuridica creata dal legislatore nazionale già nel 1967 nella cosiddetta legge ponte, che qualifica come tali le chiese e gli altri edifici religiosi inserendoli tra le opere di urbanizzazione secondaria¹⁰⁸. Successivamente tale categoria è stata meglio definita¹⁰⁹ ed oggi comprende i luoghi di culto, le residenze dei ministri di culto e degli addetti all'edificio, i locali destinati ad attività educative, culturali, sociali, ricreative connesse al ministero pastorale e, soprattutto nelle leggi regionali del Nord Italia, anche «gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite,

¹⁰⁶ Cfr art. 15, comma 1, legge 8 marzo 1989, n. 101.

¹⁰⁷ Cfr. Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303.

¹⁰⁸ Cfr. legge 29 settembre 1967, n. 847 art 4, c.2 lett. e); dm. 2 aprile 1968, n. 1444, art. 3 c.1 lett b).

¹⁰⁹ Per una puntuale ricostruzione della nozione di attrezzatura religiosa nella normativa regionale cfr. I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), 2013, n. 28.

le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali»¹¹⁰. Una definizione quest'ultima che, come si diceva, assorbe le varie tipologie di luoghi di culto di cui si avvalgono le religioni di nuovo insediamento.

Le Regioni si sono mosse in genere nel solco della laicità amica della religione. Nella stesura dei piani di urbanizzazione, oltre ad allargare la categoria delle attrezzature religiose per ricomprendervi ogni luogo di culto, esse hanno generalmente innalzato gli indici di superficie urbanistica destinata alle attrezzature religiose per consentirne una più ampia realizzazione. Quanto alla fase di pianificazione, si è generalizzata la considerazione delle esigenze religiose fatte presenti dalle rispettive autorità confessionali. Un vincolo consultivo che per la Chiesa cattolica e per i culti con Intesa è in verità previsto dai patti¹¹¹, ma che il legislatore regionale ha voluto estendere a tutti i culti, anche in ossequio a buone pratiche di pianificazione e di logica dell'urbanistica consensuale¹¹². È bene sottolineare che l'impegno assunto è di mera consultazione e necessita della presenza di una articolazione territoriale del culto che possa farsi interlocutrice delle istituzioni pubbliche; le norme regionali infatti richiamano più spesso le competenti autorità religiose o i rappresentanti delle confessioni del territorio¹¹³. Del resto per costante giurisprudenza, anche sovranazionale, le comunità religiose non possono pretendere dallo Stato né un luogo di culto o un'area urbanistica per la sua realizzazione e neppure la concessione di finanziamenti, i fondi pubblici sono risorse limitate da ripartite anche in base alla consistenza numerica del culto¹¹⁴.

Nell'esercizio del governo del territorio le Regioni non possono invece introdurre norme che generano un impari trattamento dei culti, il quale

¹¹⁰ Cfr. L.R. Lombardia n. 15 del 2015, art. 71, comma 1 lett c bis), aggiunto nel 2011; vedi anche art. 31 bis, L.R. Veneto, 23 aprile 2004, n. 11, introdotto nel 2016; L.R. Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, art. 2 c.1 lett c bis), aggiunto nel 2016, che cita «gli immobili, ospitanti centri culturali di matrice religiosa».

¹¹¹ Cfr. A. ROCCELLA *La legislazione regionale*, in D. Persano, a cura di, *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Vita e Pensiero, Milano, 2008, pp. 79 ss.

¹¹² P. URBANI, *Pianificare per accordi*, in «Rivista giuridica dell'edilizia», 2005, 177 ss.

¹¹³ Cfr. ad esempio art. 3 L.R. Abruzzo n. 29 del 1988; art. 3 L.R. Piemonte n. 15 del 1989; art. 3 L.R. Calabria n. 21 del 1990; art. 7 L.R. Lazio n. 27 del 1990, n. 27; art. 3 L.R. Basilicata n. 9 del 1987.

¹¹⁴ Cfr. Corte Cost., 27 aprile 1993, n. 195; Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346. In conformità si è espressa più volte anche la Corte di Strasburgo, cfr. Corte EDU, 24 giugno 2004, Ric. n. 65501/01, *Vergos c. Grecia*; Corte EDU, 18 settembre 2007, Ric. n. 52336/99, *Griechische Kirchengemeinde München Und Bayern E.V. contro Germania*.

verrebbe ad incidere direttamente sulla libertà religiosa dei singoli. Per tali violazioni la Corte costituzionale ha censurato in una prima fase le norme sui finanziamenti per l'edilizia di culto, segnatamente di Abruzzo e Lombardia. Con una formula identica, esse individuavano i destinatari dei finanziamenti negli «enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica, e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione». In entrambi i casi si è ravvisata la violazione degli artt. 8 e 19 Cost., poiché il luogo di culto è indispensabile al pieno godimento della libertà religiosa individuale, la cui attuazione non può farsi dipendere dallo status giuridico della confessione¹¹⁵. Si è invece dichiarata legittima la selezione tra i richiedenti, per la limitatezza delle risorse, ed in particolare l'esclusione dei culti meno numerosi sul territorio. Una scelta che può mortificare le comunità di nuovo insediamento proprio nelle fasi nascenti in cui sono più deboli e bisognose di tutela e promozione¹¹⁶, ma che, tuttavia, trova sostegno nelle pronunce della Consulta, su cui ci soffermeremo, e nella giustizia amministrativa¹¹⁷.

La violazione del principio di parità tra i culti e della pari libertà degli individui è alla base anche delle censure mosse dalla Corte contro le norme regionali che, nel regolare l'assegnazione di aree urbanistiche, prevedano per i culti senza Intesa requisiti aggiuntivi e procedure aggravate. L'attenzione della Consulta si è concentrata sulle disposizioni della normativa lombarda come rivista nel 2015¹¹⁸, la quale si contraddistingue per un evidente intento

¹¹⁵ Cfr. Corte Cost., n. 195 del 1993, cit., Corte Cost., 16 luglio 2002, n. 346.

¹¹⁶ Cfr. M. CROCE, *L'edilizia di culto dopo la sentenza n. 63/2016: esigenze di libertà, ragionevoli limitazioni e riparto di competenze fra Stato e Regioni*, in «Forum dei Quaderni costituzionali», 2016, 3, p. 5; F. RIMOLI, *Eguaglianza tra confessioni, attrezzature per servizi religiosi e uso dell'italiano per le attività extraculturali*, in «Giurisprudenza costituzionale», 2017, 672, 641ss.

¹¹⁷ Tar Lombardia sez. II - Milano, 8 novembre 2013, n. 2485.

¹¹⁸ Il riferimento è alla L.R. 3 febbraio 2015, n. 2, recante Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi). Per un primo esame critico cfr. G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), aprile 2015; N. MARCHEI, *La normativa della Regione Lombardia sui servizi religiosi: alcuni profili di incostituzionalità alla luce della recente novella introdotta dalla legge «anti-culto»*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2015, 2, 411ss.; ID. *Le nuove leggi regionali 'antimoschee'*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 25 del 2017; A. FOSSATI, *Le nuove norme, asseritamente urbanistiche, della Regione Lombardia sulle attrezzature religiose*, in «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2005, 2, 425 ss.

contenitivo degli insediamenti islamici, e perciò è stata rinominata «legge antimoschee». A partire dagli anni novanta del Novecento anche l'Italia vede crescere il pluralismo religioso ed etnico culturale, e soprattutto la presenza musulmana nelle regioni del Nord. Ne derivano problemi di integrazione che toccano anche i luoghi di culto poiché le comunità musulmane spesso si avvalgono per i propri riti, di spazi poco consoni come garage, abitazioni o marciapiedi¹¹⁹. Nascono in tale clima le norme lombarde ed una diffusa azione amministrativa tesa ad ostacolare il diffondersi dei culti di minoranza, vantando ragioni di ordinato sviluppo urbanistico e di pubblica sicurezza¹²⁰.

La legge lombarda del 2015 per l'attribuzione delle aree per l'edilizia di culto, in tal contesto, distingue tra culti con Intesa e senza. Per quest'ultimi andrà accertata la natura confessionale da parte di una Consulta regionale. Inoltre la destinazione dell'area all'edilizia di culto richiederà da parte del comune l'adozione di un apposito Piano delle attrezzature religiose (PAR), che presuppone il Piano generale territoriale (PGT). Tale pianificazione è subordinata a pareri positivi di vari organismi territoriali, alla congruità architettonica e dimensionale dell'edificio al paesaggio lombardo nonché al gradimento della popolazione da esprimere con un referendum. Infine il progetto edilizio dovrà prevedere aree a parcheggio e una dettagliata progettazione stradale, nonché impianti di videosorveglianza ad ogni ingresso. L'effetto contenitivo delle minoranze è irrobustito dall'ampliamento della categoria di attrezzatura religiosa che, al fine di sottoporre ogni insediamento islamico, anche il più piccolo, a limiti e controlli stringenti comprende, come si diceva, le sedi di associazioni con finalità culturali comunque costituite.

Le norme lombarde sono state oggetto di due pronunce della Corte costituzionale, la prima delle quali, la n. 63 del 2016¹²¹, ha dichiarato illegittima la distinzione tra culti con o senza Intesa per contrasto con gli artt. 8 e 19 Cost. La Corte ha precisato che la legislazione regionale in materia di edilizia del culto trova la sua ragione nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella

¹¹⁹ F. OLIOSI, *La questione dei luoghi di culto islamici nell'ordinamento italiano*, in C. CARDIA e G. DALLA TORRE, cit., 175, pp. 191-195. L'autrice segnala la preferenza delle comunità locali per il Centro islamico poiché in esso si svolgono oltre al culto attività di carattere socio-culturale particolarmente importanti in un paese di immigrazione.

¹²⁰ S. ALLIEVI, *La guerra delle moschee. L'Europa e la sfida del pluralismo religioso*, Marsilio, Padova, 2010; R. MAZZOLA, *Laicità e spazi urbani. Il fenomeno religioso tra governo municipale e giustizia amministrativa*, in «Stato, chiese e pluralismo confessionale», Rivista telematica (www.statoe_chiese.it), marzo 2010; ID. *Le istanze di libertà individuale*, cit.

¹²¹ Corte Cost., 24 marzo 2016, n. 63.

realizzazione dei servizi di interesse pubblico compresi quelli religiosi. Non rientra invece nella competenza delle Regioni «introdurre disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione»; per tali ragioni è illegittimo rimettere ad una Consulta regionale l'accertamento della natura confessionale dell'ente. Eccede la competenza regionale anche l'acquisizione dei numerosi pareri previsti dalla norma, e la pretesa di installare impianti di videosorveglianza; tali misure attengono a ragioni di sicurezza pubblica di competenza dello Stato. Per contro non è illegittimo consultare la popolazione con un referendum né prevedere che la tipologia edilizia, ad esempio di moschea con cupole e minareti, sia conforme al paesaggio lombardo. E da ultimo, non è illegittima la concatenazione tra i diversi piani urbanistici, che pure subordina alla discrezionalità delle amministrazioni regionali e comunali i tempi di rilascio di un permesso a costruire per un nuovo edificio di culto. Su quest'ultimo profilo è intervenuta la seconda sentenza, la n. 254 del 2019¹²², con la quale la Consulta pur lasciando in vita i Piani come previsti dalla normativa del 2015 e la concatenazione tra di loro, ritiene irragionevole subordinare all'esistenza del PAR «indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere [...] dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico». Dalla pronuncia della Corte può ricavarsi la distinzione di due tipi di luoghi di culto. I primi, che possiamo definire luoghi aperti al culto pubblico, sono quelli frequentati stabilmente da un consistente numero di persone, circostanze che determinano una modifica nell'impianto urbanistico della zona generando nuove esigenze di viabilità o anche problemi di compatibilità con la destinazione urbanistica degli altri edifici. Per l'apertura di questa tipologia di luoghi di culto resta la necessità del Piano delle attrezzature religiose, a sua volta collegato al Piano generale territoriale. Una programmazione che, dice la Corte, potrà operarsi anche con procedure semplificate (le varianti di piano piuttosto che una nuova pianificazione globale). Il secondo tipo di luoghi di culto comprende quelli utilizzati occasionalmente oppure da poche persone, come una piccola sala di preghiera privata di una comunità religiosa, o i locali utilizzati per più scopi dai membri di un'associazione; in tal caso poiché non vi è impatto urbanistico l'apertura non potrà essere condizionata all'esistenza o meno della pianificazione.

La pronuncia della Corte del 2019 interviene ad avallare anche l'uso cultuale di locali che non abbiano una conforme destinazione urbanistica,

¹²² Cfr. Corte Cost., 5 dicembre 2019, n. 254.

se non si muta il peso urbanistico del locale. Si ricorda che non di rado le comunità di nuovo insediamento acquisiscono la disponibilità di locali ad uso abitativo o industriale (dei capannoni) o commerciale, dichiarando finalità di carattere socio culturale alle quali affiancano poi l'attività di culto. Così facendo esse incorrono in illecite modifiche della destinazione urbanistica. Su tali basi spesso le amministrazioni comunali chiudono i locali sedi di associazioni o centri culturali se essi vengono utilizzati anche per lo svolgimento di riti e celebrazioni religiose, sostenendo la violazione della destinazione urbanistica degli immobili. La giurisprudenza amministrativa ha fissato nel tempo il principio per cui il mutamento di destinazione urbanistica di un immobile utilizzato per il culto sarà illegittimo solo se si prova che l'attività culturale ivi svolta comporti un flusso generalizzato e periodico di una moltitudine di persone, in grado di impattare sul carico urbanistico¹²³. Più precisamente occorrerà accertare «presenze diffuse, organizzate e stabili»¹²⁴ mentre sarà insufficiente la presenza occasionale «di persone raccolte in preghiera, non potendosi qualificare [...] “luogo di culto” un centro culturale o altro luogo di riunione nel quale si svolgono, privatamente e saltuariamente, preghiere religiose»¹²⁵. Concorda con tale linea il Consiglio di Stato, per il quale non può ritenersi urbanisticamente rilevante l'incontro o persino la preghiera collettiva di soggetti in luoghi con diversa destinazione, laddove non si traducano in accessi indistinti e periodici¹²⁶. Principio avallato dalla Corte costituzionale che rafforza la libertà di culto.

¹²³ Cfr. Tar Lombardia sez. I - Brescia, 14 settembre 2010, n. 3522; Tar Lombardia sez. I - Brescia, 22 settembre 2011, n. 1320.

¹²⁴ Tar Veneto, 27 gennaio 2015, n. 91.

¹²⁵ Tar Lombardia sez. II - Milano, 25 ottobre 2010, n. 7050; vedi anche Tar Lombardia sez. I - Brescia, 21 maggio 2012 n. 866, per cui necessita «un gran numero di persone [...] quell'eccessivo affollamento che, a prescindere dalla destinazione d'uso dell'immobile interessato e dall'eventuale connotato spirituale delle attività in esso svolte, integra gli estremi del pericolo per la pubblica incolumità e quindi di un intervento ai sensi delle leggi sanitarie più volte ricordate».

¹²⁶ Cons. di Stato sez. VI, ord., 21 giugno 2019, n. 3162, vedi anche Cons. di Stato sez. VI, 12 dicembre 2019, n. 8454; Tar Puglia-Bari, sez. III, 02 marzo 2020 n. 348; Tar Lombardia sez. II - Milano, 5 giugno 2020, n. 997.