



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

DEMOCRAZIE E RELIGIONI

Libertà religiosa, diversità e convivenza
nell'Europa del XXI secolo

*Atti del Convegno Nazionale ADEC
Trento, 22-23 ottobre 2015*

a cura di
ERMINIA CAMASSA

2016



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO
Facoltà di Giurisprudenza

QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

21

2016

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2016
by Università degli Studi di Trento
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-555-2
ISSN 2284-2810

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

*Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea
per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli (ISBN 978-88-6342-902-2).
Il contributo di P. Consorti è presente solo nella versione digitale.*

Giugno 2016

DEMOCRAZIE E RELIGIONI

Libertà religiosa, diversità e convivenza
nell'Europa del XXI secolo

*Atti del Convegno Nazionale ADEC
Trento, 22-23 ottobre 2015*

a cura di
Erminia Camassa

Università degli Studi di Trento 2016

INDICE

	Pag.
Erminia Camassa <i>Premessa</i>	IX
Ruggero Maceratini <i>Saluti introduttivi</i>	XIII
Romeo Astorri <i>Democrazie e religioni: libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo</i>	1
Adrian Loretan <i>La libertà religiosa ha il suo fondamento nella dignità umana</i>	19
María Elena Olmos Ortega <i>Pluralismo y libertad religiosa en la España del siglo XXI</i>	25
Pasquale Policastro <i>Biosfera, politica del diritto e educazione delle coscienze</i>	43
 PANEL I	
LIBERTÀ RELIGIOSA, CONVIVENZA E DISCRIMINAZIONI	
Angelo Licastro <i>Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni</i>	81
Stella Coglilevina <i>I divieti di discriminazione religiosa come strumento della convivenza?</i>	97

INDICE

	Pag.
Antonello De Oto <i>Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni: la sfida italiana dell'accoglienza</i>	123
Raffaele Coppola <i>Libertà di scelta anche religiosa e dimensione europea</i>	141
Caterina Gagliardi <i>Il principio di non discriminazione nel rapporto di lavoro sportivo</i>	147
Maria Luisa Lo Giacco <i>Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni nelle carceri. Prime riflessioni</i>	157
Adelaide Madera <i>Le istanze di accomodamento religioso sul luogo di lavoro negli U.S.A.: un commento alla decisione E.E.O.C. v. Abercrombie & Fitch Stores, Inc.</i>	171
PANEL II	
CONFESIONI RELIGIOSE, PLURALISMO E CONVIVENZA	
Maria Cristina Folliero <i>Migrazioni e migranti nell'Europa di Francesco che condanna la sostituzione del profitto all'uomo come fine dell'attività economica delle banche e dei mercati</i>	187
Antonio Vitale <i>Ricordo di Maria Cristina Folliero</i>	193
Paolo Cavana <i>Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: osservazioni sulla recente esperienza italiana</i>	195

Marco Parisi	
<i>Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: il modello costituzionale italiano alla prova.....</i>	223
Fabio Balsamo	
<i>La promozione della convivenza nell'ordinamento giuridico italiano.....</i>	243
Matteo Carnì	
<i>Intermediazione e contratti assicurativi tra libertà, pluralismo religioso e discriminazione.....</i>	257
Gaetano Dammacco	
<i>Il diritto alla pace e la diplomazia del dialogo</i>	271
Angela Patrizia Tavani	
<i>Appartenenza religiosa e diritti di rom e sinti.....</i>	285
PANEL III	
EDUCAZIONE ALLA CONVIVENZA E PLURALISMO RELIGIOSO	
Mario Ricca	
<i>Teologia giuridica. L'ala impigliata della secolarizzazione e la religione che non si insegna</i>	299
Rita Benigni	
<i>Educazione alla convivenza ed educazione religiosa: un binomio antico e moderno</i>	333
Vincenzo Turchi	
<i>Educazione alla convivenza e pluralismo religioso. Modelli a confronto. Spunti metodologici.....</i>	357

INDICE

	Pag.
Domenico Bilotti <i>Processi costituzionali e libertà religiosa in America Latina. Primi elementi di riflessione</i>	377
Rodolfo Caputo <i>Clausole generali e differenze culturali. Brevi osservazioni sulla rilevanza civilistica della religione</i>	391
Francesca Oliosi <i>Le sfide e le opportunità di una scuola multicultu(r)ale</i>	411
Pierluigi Consorti* <i>Libertà religiosa e convivenza interculturale. Il ruolo degli ec- clesiastici</i>	425
Erminia Camassa <i>Conclusioni</i>	435
Notizie sugli Autori	439

* Contributo presente solo nella versione digitale del volume.

PREMESSA

Il presente Volume raccoglie gli atti del Convegno Nazionale ADEC intitolato *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo* svoltosi a Trento il 22 e 23 ottobre 2015.

Il tema prescelto tocca uno degli aspetti più attuali di questo momento storico e prende le mosse da un dato imprescindibile: i mutamenti nella composizione delle nostre società non sono un fenomeno transitorio e reversibile, ma un dato di fatto che è andato negli anni radicandosi e che ha inevitabilmente ridefinito il nostro Paese e l'Europa intera in senso sempre più multiculturale e multireligioso; con questa realtà le democrazie debbono necessariamente trovare il modo di “fare i conti” visto che lo scenario europeo si caratterizza sempre più per la presenza di spinte contrapposte e oscillanti tra il riconoscimento delle crescenti istanze identitarie dei singoli e la volontà di mantenere inalterati i tratti caratteristici dell'identità costituzionale degli Stati, anche in tema di disciplina dell'esperienza religiosa e di rapporti con le confessioni religiose.

La scelta della tematica affrontata è espressione della volontà di non lasciare equivoci, in un momento così difficile, circa il ruolo delle religioni nell'interazione tra fattore religioso e convivenza pacifica.

Il presente Volume, oltre a rendere fruibili in forma cartacea i risultati emersi dalle giornate del Convegno (la cui registrazione è parzialmente disponibile *on line* sul sito della Facoltà di Giurisprudenza), è stato pensato per essere un utile strumento di approfondimento per gli studiosi e gli operatori del diritto, alla riscoperta del ruolo della religione e della sua disciplina giuridica nel processo di formazione ed integrazione sociale, in un momento storico nel quale la “rinascita del sacro” assume caratteri inediti ma allo stesso tempo indiscutibilmente preoccupanti.

L'edizione del Convegno ADEC tenuto presso l'Università di Trento, in una Facoltà di Giurisprudenza che vanta una tradizione di studio

in chiave comparatistica dalla fama ormai internazionale, ne rafforza per un verso lo spirito internazionale e multidisciplinare, attraverso una prima sessione affrontata con la partecipazione di studiosi provenienti da Università europee, dall'altro l'intento di valorizzare i giovani studiosi della materia, ai quali, attraverso la strutturazione della seconda giornata in Panel di studio, è stata data ampia possibilità di intervenire.

I contributi di seguito riportati riproducono fedelmente lo svolgimento della due giorni tridentina, con una prima parte contenente l'analisi del tema generale del Convegno da parte di Romeo Astorri, Presidente dell'ADEC, e a seguire l'approfondimento di aspetti più specifici da parte di Adrian Loretan, proveniente dall'Università di Lucerna, di Maria Elena Olmos, dell'Università di Valencia, e di Pasquale Policastro, dell'Università di Stettino.

La seconda parte del volume ripercorre la suddivisione sulla base delle tre tematiche che sono state individuate come oggetto di approfondimento e nello specifico: I) Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni; II) Confessioni religiose, pluralismo e convivenza e III) Educazione alla convivenza e pluralismo religioso. Tre prospettive differenti ma complementari per analizzare e comprendere una tematica ampia e complessa come quella affrontata. L'analisi dei tre diversi profili, dopo la presentazione del tema generale da parte di Angelo Licastro, Maria Cristina Folliero e Mario Ricca, è stata completata e arricchita rispettivamente dagli approfondimenti di Stella Coglievina e Antonello De Oto, di Paolo Cavana e Marco Parisi, di Rita Benigni e Vincenzo Turchi. A seguire sono stati collocati gli interventi presentati all'interno di ogni singolo panel.

Si è scelto di non rinunciare alla pubblicazione delle riflessioni di Maria Cristina Folliero, così come esposte nel corso del Convegno, nonostante che, a causa della prematura scomparsa, l'Autrice non abbia avuto la possibilità di rivederle; ad esse si è aggiunto un ricordo da parte del suo maestro, Professore Antonio Vitale.

La proficua e più che soddisfacente riuscita di questa strutturazione sperimentale è una conferma della bontà della scelta del format del Convegno, concepito come un momento di confronto ed approfondimento dedicato in particolar modo ai giovani studiosi della materia.

PREMESSA

Alla dottessa Francesca Oliosi va un ringraziamento speciale per il suo insostituibile aiuto, per aver costantemente collaborato sia alla preparazione del convegno che alla raccolta dei contributi per la pubblicazione di questo Volume.

Un sentito e doveroso ringraziamento va inoltre a tutto il personale amministrativo e tecnico della Facoltà di Giurisprudenza che con grande impegno ci ha aiutato nell'organizzazione e che, seppure cronicamente in affanno a causa della carenza di personale e della considerevole produttività convegnistica della Facoltà, mantiene sempre elevato il suo livello di efficienza.

Un ringraziamento particolare alla dott.ssa Giorgia Sartori per l'insostituibile e professionale supporto fornito con la Segreteria del Convegno ed alla dott.ssa Valentina Lucatti per l'attenta e preziosa cura redazionale del presente Volume.

Maggio 2016

Erminia Camassa

SALUTI INTRODUTTIVI

Ruggero Maceratini

Nell’associarmi al benvenuto e al saluto a tutti voi delle nostre autorità accademiche, è mio gradito compito, quale ordinario delle nostre materie in quest’Università, dire alcune parole introduttive che non toglieranno troppo tempo a questo convegno che affronta un tema impegnativo e di stretta attualità.

In primo luogo è doloroso ma doveroso rivolgere un pensiero ai due nostri cari Colleghi scomparsi proprio qualche mese fa: Maria Giovanna Vismara Missiroli e Luciano Musselli, entrambi laureati a Pavia e insegnanti in quell’ateneo.

Della prima, canonista, attenta custode e indagatrice delle memorie degli insegnanti delle nostre materie, ricordo solamente: *Diritto canonico e scienze giuridiche. L’insegnamento del diritto della Chiesa nelle università italiane dall’unità al Vaticano II*, Padova, 1998; *I lavori preparatori dei canoni «de delictis» e «de poenis in genere»*, in M.G. VISMARA MISSIROLI, L. MUSELLI, *Il processo di codificazione del diritto penale canonico*, Padova, 1983; «*Pregiatissimo Professore*». *Ritratto di una carriera universitaria nella corrispondenza di Cesare Magni con Mario Falco e Arturo Carlo Jemolo*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1995/1. A sua cura: *Arturo Carlo Jemolo, Lettere a Mario Falco. Tomo I (1910-1927)*, Milano, 2005; *Arturo Carlo Jemolo, Lettere a Mario Falco. Tomo II (1928-1943)*, Milano, 2009.

Del secondo, canonista, storico del diritto canonico ed ecclesiastico, ricordo solamente: *Il concetto di giudicato nelle fonti storiche del diritto canonico*, Padova, 1972; *Storia del diritto canonico. Introduzione alla storia delle istituzioni ecclesiastiche*, Torino, 1992 (tuttora adottato, nelle sue ultime edizioni, in questa Facoltà); *Manuale di diritto canonico e matrimoniale*, Bologna, 1994 (2a1997). Insieme al Collega e amico, presente al convegno che saluto, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico*, Roma-Bari, 2000 e, naturalmente, data la natura di questo convegno: *L’insegnamento del diritto canonico ed ecclesiastico dall’Unità d’Italia*

nelle metropoli del Nord (Genova Torino Pavia Milano Padova e Trieste), in M. MIELE (a cura di), *Gli insegnamenti del diritto canonico e del diritto ecclesiastico dopo l'unità d'Italia*, apparso qualche giorno fa, il cui nucleo originario è dato proprio dalle relazioni del convegno dell'ADEC tenuto nell'Università di Padova nel 2011.

Permettetemi di aggiungere che a questi studi storici sugli insegnamenti delle nostre materie e sui loro docenti diedi, a riprova del mio sentire con essi, un piccolo contributo in due miei lavori: *Brevi riflessioni sull'insegnamento del diritto canonico e la storia del diritto canonico*, in M. PARISI (a cura di) (presente al convegno, che saluto), *L'insegnamento del diritto ecclesiastico nelle università italiane*, Napoli, 2002; e *Intorno a Francesco Scaduto e al diritto canonico, alle sue relazioni con alcuni contemporanei, in particolare Schupfer e Calisse e sul concetto di diritto ecclesiastico di quest'ultimo. Brevi osservazioni* in S. BORDONALI (a cura di), *Atti del convegno 'Il contributo di Francesco Scaduto alla scienza giuridica'. Palermo, 18-19 febbraio 2005*, Milano, 2009.

Tornando però al caro amico Prof. Luciano Musselli, devo anche dire, per completare il suo ricordo, che egli non è stato solo un giurista, versatile e completo nelle nostre materie, ma che rivelava, a chi lo conosceva più da vicino, un animo profondamente sensibile e poetico, attento al mistero della religione, come dimostra quel suo breve racconto: *L'eremita dei monti*, apparso in *La Provincia Pavese* del 6 agosto 2010, che così termina: "Guardo attraverso le piccole finestre della mia casa di sassi verso le stelle del cielo e sento la presenza lontana e nello stesso tempo vicina di Dio".

Ora, solo una breve riflessione sul tema del convegno proposto, valendomi della vostra disponibilità e della vostra intelligente apertura nello sceglierlo.

Certamente assistiamo a un ambiguo ritorno della religione: "Molte chiese rimangono poco frequentate [...] ma si ingrossano le fila dei movimenti ecclesiastici, specie di natura carismatica e un sentimento religioso variegato permea larghe fasce sociali, pur non strutturandosi in forme rigide e istituzionali. Come spesso accade, la realtà, specie quella religiosa, è indocile alla prognosi e si incarica di spiazzare i veggenti.

[...]. La religione sembra in cammino non verso il crepuscolo, ma verso una nuova primavera. [...]. Vi è al tempo stesso anche un prepotente fenomeno di ateismo religioso [...] di matrice scientifica che calca la scena fidelizzando nel mondo milioni di adepti”¹.

A questa descrizione, che riflette una realtà di comune esperienza, di cui siamo consapevoli, credo che la Chiesa abbia già dato una risposta nei documenti conciliari del Vaticano II; in particolare nella costituzione pastorale *Gaudium et Spes*, che si rivolge a tutti gli uomini: §2, *Mundum igitur hominum pree oculis habet*, ed illustra, nei seguenti paragrafi introduttivi, la posizione dell'uomo nel mondo moderno. Infatti, mette in evidenza, nel §9, che nel genere umano si fa strada in modo maggiore la consapevolezza non tanto del suo imperio sulla natura, quanto sulle forme sociali ed economiche del vivere che conducono ad una migliore condizione del genere stesso, non solo economiche ma che tutelino e migliorino la sua dignità; nel §17 parla espressamente della *Praestantia libertatis*; e nel §21 illustra la necessità di un sincero dialogo tra credenti ed atei: “ad hunc mundum, in quo communiter vivunt recte aedificandi”. Per finire, ovviamente, devo ricordare la *Declaratio de libertate religiosa* del 7.12.1965 la quale afferma, al §2, che la libertà religiosa “consistit quod omnes homines debent esse immunes a coërcitione ex parte sive singulorum sive coetuum socialium et cuiusvis potestatis humanae [...] Hoc ius personae humanae ad libertatem religiosam in iuridica societatis ordinatione ita est agnosendum ut ius civile evadat”; e, conseguentemente, al §3, dice: “Iniuria ergo humanae personae et ipsi ordini hominibus a Deo statuto fit, si homini denegetur liberum in societate religionis exercitium, iusto ordine publico servato”.

È mio gradito e facilissimo compito presentare i relatori di questa prima tornata: il Collega ed amico Prof. Romeo Astorri, vostro Presidente, già Preside della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Cattolica, sede di Piacenza. Egli, certamente, non ha bisogno delle mie parole poiché è a noi tutti notissimo. La sua varia produzione scientifica monografica spazia dai rapporti tra Stato e Chiesa, alle leggi della

¹ D. ROMANO, *L'annunciato e ambiguo ritorno della religione*, in *Coscienza e Libertà*, 49-50 (2014-2015), p. 8.

Chiesa tra la codificazione e i diritti particolari, agli statuti delle conferenze episcopali.

Ed ancora, prima di cedergli la parola, è mio gradito compito presentare professori stranieri ospiti del convegno, cui recheranno il loro contributo.

Il Prof. Adrian Loretan, dal 1996 ordinario di *Kirchenrecht und Staatskirchenrecht* nell’Università di Lucerna, già Decano della Facoltà di Teologia di quell’Università, dal 2012 codirettore del *Zentrums für Religionsverfassungsrecht*, sempre di quella Università, i cui lavori monografici sono: A. LORETAN, Q. WEBER, A.H.E. MORAWA, *Freiheit und Religion. Die Anerkennung weiterer Religionsgemeinschaften in der Schweiz*, Münster, 2014 (= ReligionsRecht im Dialog, Band 17); *Religionen im Kontext der Menschenrechte*, Zürich, 2010; *Laien im pastoralen Dienst. Ein Amt in der kirchlichen Gesetzgebung: Pastoralassistent/-assistentin, Pastoralreferent/-referentin*, Freiburg, 1994 (= Praktische Theologie im Dialog 9) (2 Aufl. 1997); A. LORETAN (Hrsg.), *Kirche-Staat im Umbruch. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften zum Staat*, Zürich, 1995.

La Prof. María Elena Olmos Ortega, dal 1999 *Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado* nella *Facultat de Dret de la Universitat de València*, di recente Decana della Facoltà di Diritto di quella Università, Presidentessa della *Asociación Española de Canonistas*, i cui lavori monografici sono: *Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado: Fuentes, textos y casos prácticos*, Valencia, 1983 y 1985 (coautora); *Derecho Matrimonial Canónico sustantivo y procesal*, Madrid, 1985 y 1993 (coautora); *Legislación Eclesiástica*, Madrid, 1987 y 2003; *La regulación del factor religioso en las Comunidades Autónomas españolas*, Salamanca, 1991; *Preparación, celebración e inscripción del matrimonio en España*, Salamanca, 1996 (coautora); *Religión, Política y Derecho. Práctica Jurídica*, Valencia, 2007 (coordinadora del libro y coautora); *Derecho y Crisis Matrimoniales. Contenido y método*, Pamplona, 2008 (coautora); *Legislación Eclesiástica actualizada* (25^a ed.), Madrid, 2013.

Il Prof. Pasquale Policastro, il quale all’Università di Stettino insegna *Constitutional Law and European Integration* e che ha ricoperto

numerosi incarichi in università e istituzioni europee, di cui cito: *Governing Conscious Interdependence: Inter-regional Independent Authorities as Regulatory Proposal for the Relations between European Union and Russia*, in M. ANDERHEIDEN, A. VAN AAKEN, S. KIRSTE, P. POLICASTRO (ed.), *Interdisciplinary Research in Jurisprudence and Constitutionalism*, in *Archiv-Für Rechts- und Sozial Philosophie*, 1/2012; *Constitution and conflict. Regulating regional interdependences through society-based supranationality as a path for the European and Mediterranean transformation*, Torino, 2010.

Al termine di questa giornata avverrà la presentazione dei Panel, ovvero delle commissioni che tratteranno gli specifici temi indicati nel programma.

La prima commissione, che ha per oggetto *Libertà religiosa, convivenza e discriminazione*, è coordinata dal Prof. Angelo Licastro, dell'Università di Messina.

La seconda commissione, che ha per oggetto *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza*, è coordinata dalla Prof.ssa Maria Cristina Folliero, dell'Università di Salerno.

La terza commissione, che ha per oggetto *Educazione alla convivenza e pluralismo religioso*, è coordinata dal Prof. Mario Ricca, dell'Università di Parma.

Ancora un ringraziamento a voi tutti per essere venuti e buon lavoro.

DEMOCRAZIE E RELIGIONI: LIBERTÀ RELIGIOSA, DIVERSITÀ E CONVIVENZA NELL'EUROPA DEL XXI SECOLO

Romeo Astorri

Il tema che è il titolo della mia relazione può costituire, alla luce degli avvenimenti degli ultimi mesi, un non senso. L'Europa si presenta sempre più lacerata da fenomeni che possono essere interpretati sinteticamente come rifiuto della convivenza tra diversi e il tema della libertà religiosa viene sovrastato, almeno nell'Unione, dal problema dei diritti di cittadinanza. Allargando lo sguardo oltre i confini europei, forse mai come in questo primo scorso di XXI secolo si è sentita invocare la guerra di religione come soluzione del diritto a professare la verità della propria religione e, mai come oggi, abbiamo percezione che coloro che la proclamano, la isolano da tutte le altre cause, sociali o politiche che fossero, che, per lo più, hanno accompagnato quelle che nel secolo scorso erano qualificate come guerre di religione. Eppure la serie di lemmi che compongono il titolo, dal primo binomio che accoppia democrazia e religione, all'altro dove è evocato un trinomio, quello costituito da libertà religiosa, diversità e convivenza, così come la collocazione in un contesto spazio-temporale, quello dell'Europa del XXI secolo, non può essere considerato espressione di un rifiuto a considerare quello che emerge dalla realtà.

Con la formulazione del titolo si intende evocare sia la complessità, che l'evoluzione intervenuta negli ultimi anni nel rapporto tra religione e democrazia. Non intendo soffermarmi sulla complessità delle garanzie richieste e delle aporie proposte dalle democrazie contemporanee dove «l'ininterrotta moltiplicazione dei diritti umani sta provocando un fenomeno inconsueto nella storia delle libertà moderne, perché la creazione di diritti senza limiti si scontra con i diritti di altri, già codificati». Mi limito a segnalare che la democrazia ha assunto nel tempo un carattere tale da implicare una molteplicità di situazioni e di tutele che la allontanano radicalmente dalla democrazia liberale del secolo diciannono-

vesimo, la quale aveva nella separazione dello Stato dalla società, se così si può dire, il suo punto sintetico. Così la libertà religiosa, che costituiva il punto più alto di quel principio, si trova oggi coinvolta in quel processo di moltiplicazione dei diritti e nell'impegno alla loro promozione, al punto da proporre all'osservatore l'interrogativo «se debba darsi, o meno, un'accezione di libertà religiosa in senso spiccatamente promozionale, o se sia preferibile un prudente ritorno ad interventi legislativi di semplificazione, magari implicanti una riduzione della presenza statuale nella sfera della regolamentazione civile del fatto religioso». Il fatto che la corte europea dei diritti dell'uomo abbia qualificato il vivere insieme, o meglio il suo perseguitamento, come uno dei fattori che sono parte del rispetto delle esigenze minimali della vita sociale e che, come tale, va collegato al fine legittimo della protezione dei diritti e delle libertà altrui, contenuto nell'art. 9 della CEDU, costituisce una riprova di tale complessità.

Quanto al secondo lemma, religione, mi soffermerò su alcuni aspetti che, a mio avviso, segnalano il mutamento intervenuto in questi ultimi tempi. Il termine con cui il diritto ecclesiastico è storicamente definito, *Staatskirchenrecht*, *droit civil ecclésiastique*, *derecho eclesiástico del Estado*, indicano come le religioni con cui gli Stati europei della modernità si rapportavano erano definite essenzialmente dal fatto di costituire una struttura identitaria realmente capace di produrre diritto, tanto è vero che lo Stato, e il lemma tedesco ne costituisce la prova più evidente (costituendo anche il modello terminologico al quale si sono adeguati in Francia e in Spagna), deve chiarire aggiungendo un riferimento esplicito a se stesso, che non si è in presenza del diritto confessionale. Appare chiaro che la costruzione dottrinale da cui tale terminologia derivava era che per religione si dovevano intendere le confessioni religiose, la cui libertà interferiva (o meglio prevaleva) sul diritto individuale di libertà religiosa, tanto che Luigi De Luca, alla vigilia della firma degli accordi di Villa Madama, auspicava un rinnovamento della elaborazione dottrinale del diritto ecclesiastico, rivendicando il primato dell'individuo e la natura di formazioni sociali nelle quali si esprime la loro personalità, delle confessioni.

Ne è derivato che nel diritto dei paesi europei la libertà religiosa (con l'eccezione della Francia separatista) riguardava primariamente e

quasi in maniera scontata, la libertà delle confessioni religiose, e tale concezione si è estesa progressivamente a realtà aggregative che, nella visione del mondo che predicano, non vedono il presupposto per essere qualificate come confessioni. Non voglio qui entrare nel merito del dibattito sulla necessità/opportunità di un passaggio dai tradizionali rapporti Stato chiesa/confessioni a *Law and religion*, mi limito a segnalare il sopravvenire di tale modifica, insieme a quella, su cui non intendo particolarmente soffermarmi, che vede il diritto di libertà religiosa individuale ricompreso in tutti i suoi aspetti nel lemma “religione”.

Un ulteriore elemento che sembra confermare quanto fin qui detto è la valutazione data da qualche studioso per il quale il contenuto positivo della secolarizzazione va identificato nell'avere posto un limite al «carrattere bulimico. Bulimico di potere e di controllo, quando l'ossessione è forte ed evidente; di significato e di valori, quando l'ossessione è più camuffata e nascosta» delle religioni stesse, giudizio che non può che avere di mira la loro pretesa veritativa e quella di un ruolo pubblico, conseguente alla loro natura di confessioni o di formazioni sociali fortemente identitarie, ma che in definitiva, continua a sposare il punto di vista tradizionale. Da un differente punto di vista recentemente è stato notato che la religione rappresenta innanzitutto

un moto di invocazione (implicita od esplicita, persino nel rifiuto, nella negazione o nella bestemmia) a un Oltre... ma oltre la domanda, l'invocazione, la fede personale del singolo esistente, la religione è anche ecclesialità, ossia comunità... in quanto condivisione di un orizzonte di senso, di una interpretazione del mondo, e quindi di una cultura e di una forma di vita, se pure non necessariamente secondo modalità istituzionalizzate di aggregazione sociale.

In entrambi i casi il giudizio sembra sottovalutare il legame ineludibile intercorrente nella società odierna tra la disciplina del diritto individuale di libertà di coscienza e di religione e la convivenza tra comunità religiose (e laiche) differenti. Tra queste due polarità si articola, infatti, la disciplina che il diritto europeo offre alla libertà religiosa.

Per introdurre brevemente la seconda parte del titolo vorrei partire da un'affermazione di D'Agostino per il quale «da tema politico tipicamente moderno quello della libertà religiosa si trasforma nell'epoca

postmoderna in tema antropologico». Dal canto suo, Silvio Ferrari osserva che nell’età moderna si afferma una concezione della libertà religiosa come fatto di coscienza, che «spiana la strada per concepire la religione come un fatto di scelta». Nella situazione contemporanea occorre, tuttavia, uscire dall’equivoco di confondere «la ‘personalizzazione’ della fede con la sua privatizzazione radicale».

Il problema della diversità religiosa e della convivenza tra credenze diverse è riapparso oggi nella società europea occidentale, dopo un tempo che si potrebbe definire di progressiva attenuazione durato qualche secolo, arrivando ad un punto di forte riaccutizzazione non solo a causa del processo di globalizzazione che ha portato sullo scenario europeo nuove religioni, per le quali l’approdo al regime costituzionale e giuridico di pari libertà tra le religioni non è ancora acquisito convintamente, ma anche per il crescere di nuovi fronti problematici come quello riguardante «i rapporti di convivenza fra aderenti alle religioni storiche e cittadini ‘laici’ (non legati a nessuna comunità religiosa) e fra i primi e le istituzioni ‘laiche’ (neutrali rispetto alle tradizioni religiose) dello spazio pubblico politico». In definitiva, «l’impostazione pluralista degli ordinamenti europei che si è affermata come pluralismo tra affini, ora fronteggia un pluralismo fra profondamente diversi».

Il diritto europeo e le costituzioni dei vari paesi si sono posti il problema della disciplina del pluralismo religioso. Il Trattato di Lisbona disciplina il fenomeno in numerosi articoli. Così, all’art. 2 individua quale fondamento dell’Unione i valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell’uguaglianza, dello stato di diritto e dei diritti umani, e che tale rispetto sia comune agli stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione e dalla tolleranza, all’art. 6, riconosce i diritti e le libertà sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali e prevede l’adesione alla convenzione europea dei diritti dell’uomo. Ancora, il Trattato di Lisbona introduce il principio del dialogo con le associazioni rappresentative della società civile (art. 11 TUE) e, nel caso delle confessioni religiose, così come delle associazioni filosofiche non confessionali, anche quello del rispetto dello status previsto negli ordinamenti nazionali (art. 17 TFUE).

Dal canto suo, la Carta dei diritti proclama, all’art. 10, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione e della sua manifestazione indivi-

duale e collettiva, stabilisce, all'art. 21, il divieto di ogni discriminazione e proclama, all'art. 22, l'impegno dell'Unione a rispettare la diversità anche religiosa.

Riguardo alla questione che ci interessa pare di poter osservare che il Trattato, con l'incorporazione della carta di Nizza, ha notevolmente rafforzato, per l'analiticità e la forza della sua proclamazione, innanzitutto il principio di non discriminazione, che trova anche una corrispondenza nel TFUE dove si prevede, all'art. 10, che l'Unione tra i fini della propria politica ponga quello di combattere la discriminazione anche religiosa, e all'art. 19, indica quali siano le procedure per adottare i provvedimenti necessari allo scopo.

Ha poi riproposto il principio di libertà religiosa in termini riconducibili alla Convenzione, rimandando al diritto statuale la disciplina dell'obiezione di coscienza. Infine, sia pure in termini che taluno ha definito 'contenuti e misurati' va rimarcata la presenza dell'impegno a rispettare la diversità anche religiosa. Un impegno che è stato qualificato povero di parole e «vago e riservato già sul suo referente soggettivo (l'individuo, il gruppo di appartenenza, ovvero la cultura, la lingua, la religione) e poi sul come l'Unione intenda rispettare la diversità di cui si preoccupa». E se tale previsione in se stessa può apparire più politica che giuridica, e se, come nota incidentalmente Colaianni, l'Unione «neppure è garante, almeno direttamente, della coesistenza di fedi religiose tra di loro e con le convinzioni filosofiche», un tale impegno può divenire la base anche di scelte giuridiche impegnative, laddove vengano meno i presupposti della neutralità dell'Unione stessa. A completare il quadro va evidenziato che, a detta della dottrina, la manifestazione collettiva del diritto di libertà religiosa non trova nel nuovo diritto comunitario un ulteriore sviluppo. Si è giustamente notato che «la scelta fondamentale dell'ordinamento dell'Unione [è quella] di un ordinamento che pone la persona al centro della sua azione e che può riconoscere alla tutela delle comunità un carattere integrativo e conseguente rispetto alla protezione dell'individuo».

In definitiva sembra confermata l'impressione di taluni osservatori, secondo i quali, «una spinta verso la realizzazione di obiettivi comuni e condivisi, attraverso un potenziamento delle garanzie di libertà religiosa e di non discriminazione, può comportare o richiedere effetti di armo-

nizzazione o di uniformazione anche su regime giuridico direttamente riconosciuto alle religioni». E anche se la materia rimane competenza degli Stati, è innegabile che una tale opzione sia il frutto di un processo risalente che Ventura, riprendendo Bellini, ha sintetizzato già all'inizio di questo ultimo tratto di percorso come opposizione alla «creazione *in gremio civitatis* di tutto un arcipelago di 'isole ideologiche' separate fra loro se non addirittura arroccate in sé medesime: nella gestione esclusivistica dei propri valori; nella difesa a oltranza del *suum particulare*» e come «brusca alternativa tra un'Europa in cui la religione sia muro di confine (identità statica) e un'Europa in cui la religione sia il piccone che abbatte il muro (identità dinamica)».

A proposito dell'art. 17 TFUE, è stato osservato che tale disposizione dovrebbe essere considerata una conseguenza della 'natura ibrida dell'Unione europea', «per un verso espressione di un modello federale, per un altro, indissolubilmente legato al vecchio schema novecentesco della Lega delle Nazioni geloso nel difendere la sovranità delle singole nazioni». Eppure, come nota Monica Lugato, un'internazionalista attenta a queste tematiche, la sua approvazione rappresenta «uno sviluppo significativo nella vicenda dei rapporti fra l'Unione europea e le Chiese... che ricevono una prima sistematizzazione giuridica... a livello del diritto primario». A tale proposito, malgrado qualche differenziazione, la dottrina è concorde nel ritenere che «l'ambito di operatività della norma riguarda la dimensione istituzionale dell'esperienza religiosa». Rispetto ad altri interrogativi sollevati dall'articolo 17, in riferimento al rapporto tra il diritto europeo e quello degli stati, almeno a mio avviso, si deve osservare che «la deferenza verso l'assetto nazionale dei rapporti fra lo Stato e le Chiese, associazioni o comunità religiose, codificata nell'art. 17 TFUE, si inserisce in modo coerente nei Trattati». In essi, l'art. 4 TUE, che afferma il principio del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, «assume rilievo anche alla fine della ricostruzione dei rapporti tra l'Unione europea e le Chiese», proprio alla luce del fatto che in molti paesi «le norme essenziali sul rapporto dello Stato con le Chiese e le associazioni e comunità religiose sono inserite nella costituzione e caratterizzano, sia dal punto di vista politico che da quello costituzionale, la struttura essenziale dello Stato».

Il rispetto da parte dell’Unione, anche nel caso delle confessioni religiose, dell’identità nazionale degli stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, sembrerebbe attenuare la lettura ‘politica’ che, spesso, gli ecclesiastici hanno usato per interpretare l’art. 17 TFUE, considerandolo ‘sfasato’ «rispetto allo sviluppo multiculturale, multireligioso e transnazionale della società europea». La riconduzione dello status delle confessioni religiose alle previsioni dell’art. 4 trova una conferma in una sentenza non analizzata dalla dottrina ecclesiastica italiana che si è occupata di queste tematiche. Si tratta della sentenza del 30 settembre 2009 della Corte costituzionale tedesca (il Lissabon Urteil) che include la disciplina del fenomeno religioso tra le materie che caratterizzano l’autonomia della politica degli Stati membri. Secondo i giudici tedeschi la autodeterminazione democratica garantita dal trattato europeo riguarda, tra le altre fattispecie, anche la libertà di decidere autonomamente in materia di relazioni con le convinzioni religiose o filosofiche, la disciplina delle comunità religiose e, infine, lo Status von Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften.

Malgrado l’opinione di parte della dottrina, secondo la quale «è probabile, peraltro, che la concreta dialettica tra il diritto dell’Unione e i diritti ecclesiastici nazionali non dia esiti di netta e definitiva prevalenza degli uni sugli altri», sembra difficile ignorare il principio formulato dalla corte costituzionale tedesca che riconduce la materia dei rapporti con le confessioni religiose e le associazioni filosofiche, della disciplina delle comunità religiose e il loro status all’identità nazionale degli stati, insita nella loro struttura costituzionale.

Sotto un tale profilo parrebbe di dover attenuare anche il peso dell’osservazione di Feliciani per il quale, a proposito del diritto europeo,

force est de relever en même temps que la formule choisie ne donne pas la nécessaire évidence au fait que non seulement la pratique religieuse présente une dimension individuelle qui inspire les comportements des individus, mais elle comporte également une dimension sociale puisque, en règle générale, l’engagement religieux implique l’insertion, ou plutôt l’appartenance à une communauté de personnes.

o l'annotazione di chi ha osservato che il nuovo diritto europeo rivelerebbe una carenza nella «predisposizione di un apparato normativo che permetta alle formazioni sociali di esprimere appieno il proprio carattere spirituale», e sarebbe sbilanciato a favore della libertà religiosa individuale.

Pur senza sopravvalutarne l'importanza si deve sottolineare anche il numero crescente di testi adottati dal parlamento europeo che si riferiscono al tema, sia della libertà religiosa che del dialogo interreligioso, in particolare, per la loro serialità, risultano rilevanti le risoluzioni sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea e quella sulla politica estera dell'Unione. Pur essendo da considerare documenti politici, va evidenziato come siano una indicazione di un indirizzo, che probabilmente porterà a scelte strettamente giuridiche.

L'esame delle costituzioni nazionali, anche le più recenti, mostra che in esse trova ancora uno spazio rilevante il riferimento alle chiese e alle confessioni religiose. Innanzitutto, dal punto di vista lessicale, continua a prevalere l'utilizzazione del lemma Chiesa per indicare tutte le confessioni religiose, a segnalare la persistenza nel diritto statale, anche di rango costituzionale, dell'influenza di origini storiche, che affondano nel diritto canonico e nelle religioni del ceppo cristiano. In definitiva, anche le costituzioni più recenti, nel riconoscere la dimensione istituzionale del fattore religioso, non si discostano da quelle precedenti che, spesso, risalgono alla prima metà del secolo scorso, se non addirittura al XIX secolo. Così, per citare solo le costituzioni del XXI secolo, la Norvegia e la Finlandia mantengono il confessionismo che le caratterizza, la Svizzera conferma la competenza cantonale in materia di rapporti tra Stato e Chiesa e l'Ungheria si pone in continuità con le scelte del testo del 1991.

Non si intende assolutamente sottovalutare i molteplici aspetti che differenziano le nuove dalle vecchie costituzioni, ci si limita ad osservare che non mutano sostanzialmente lo status delle chiese e delle confessioni e che la novità più rilevante è costituita dall'esplicita inclusione nei nuovi testi dell'equiparazione tra fedi religiose e convinzioni filosofiche, come previsto dagli articoli 8 e 15 della costituzione svizzera e dagli articoli 6 e 11 di quella finlandese, così come dalle costituzioni ungherese e norvegese, rispettivamente, agli articoli 7 e 16. Sotto que-

sto profilo rimangono valide, anche in questo scorcio di secolo, le osservazioni di Ferrari, secondo le quali «il modello europeo occidentale è articolato in modo tale da rifletterne la diversità (per storia, per numero dei fedeli, radicamento sociale, e via dicendo) nella pluralità di statuti giuridici predisposti per le varie organizzazioni religiose» e che «la maggior parte dei paesi usciti dal comunismo ha optato per il modello dell’Europa occidentale, ritenendolo più consono alla propria storia e più adatto alla propria struttura sociale».

Un secondo elemento è dato dalla relativamente scarsa preoccupazione mostrata quando si tratta di disciplinare la convivenza tra religioni o confessioni diverse. Così la previsione dell’art. 72.2 della nuova costituzione federale svizzera, secondo il quale «Nell’ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni possono prendere provvedimenti per preservare la pace pubblica fra gli aderenti alle diverse comunità religiose» è parsa alla dottrina, nella sostanza, la riproposizione, sia pure con alcuni significativi adeguamenti, di quanto previsto dal secondo comma dell’art. 50 della costituzione del 1874. È stato, infatti, tolto il riferimento alle invasioni delle autorità ecclesiastiche nei diritti dei cittadini e dello Stato. Al testo svizzero vanno accostati quelli delle costituzioni di alcuni paesi dell’Europa centro-orientale, come la Moldavia, l’Ungheria, o della penisola balcanica come la Macedonia, il Kosovo e il Montenegro, che vietano la nascita di partiti o movimenti che incitino all’odio razziale o religioso o, come la Serbia, le confessioni che predicano l’odio religioso.

Una prima e provvisoria conclusione è quella di rimarcare un certo immobilismo, almeno in riferimento alle costituzioni nazionali, per le quali il dato nuovo è costituito dal rilievo costituzionale assunto, in tali paesi (per la verità in Paesi estranei all’Unione europea) dal divieto dell’odio per motivi religiosi, dal quale si evince una percezione ancora incerta del problema del vivere insieme.

All’interno dell’area del Consiglio d’Europa, si deve al contrario constatare che si è aperto lo spazio per una giurisprudenza e un’iniziativa politica che hanno posto al centro della loro azione le tematiche di cui stiamo parlando, la prima intervenendo sui problemi che le sono stati sottoposti, la seconda stimolando a riflettere sulla convivenza in una società pluralista. In definitiva, si constata un movimento che coin-

volge le istituzioni nazionali, quelle dell'Unione europea e quelle del Consiglio d'Europa e che «sta portando al centro del sistema la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, proprio perché essa sta diventando un'autorità capace di irradiare i suoi effetti capillarmente in tutti il continente».

I due fatti che hanno contrassegnato, in riferimento alle religioni, anche se con valenze diverse, il tema del vivere insieme, sono stati il rapporto di una commissione di esperti al Consiglio d'Europa del 2011, *Vivre ensemble Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXIe siècle*, nel quale, malgrado il riconoscimento che

Bon nombre d'Églises en Europe – y compris notamment, depuis le Concile Vatican II dans les années 60, l'Église catholique romaine – ont fait un effort pour entamer le dialogue avec des représentants d'autres cultes, et sur certaines questions, ont fait cause commune avec eux contre certaines tendances dans la société et dans les politiques gouvernementales jugées matérialistes et «impies».

si adombra la possibilità «d'un clash entre liberté de religion et liberté d'expression».

Il secondo fatto è rappresentato dalla sentenza del 2011 della Corte di Strasburgo sul ricorso presentato da una cittadina francese contro la legge che vieta l'uso del velo integrale, nella quale si afferma che «dans certaines conditions, ce que le Gouvernement qualifie de 'respect des exigences minimales de la vie en société' – le 'vivre ensemble', dans l'exposé des motifs du projet de loi – peut se rattacher au but légitime que constitue la 'protection des droits et libertés d'autrui'». Come nota un autore francese, la corte qualifica il vivere assieme come «une composante inédite d'un ordre public immatériel».

In entrambi i casi non si mette direttamente a tema la dimensione individuale dell'esperienza religiosa o quella collettiva, ma piuttosto la connotazione identitaria derivante dalla appartenenza religiosa. Da qui il porsi in maniera parzialmente diversa del problema del pluralismo e del vivere insieme. In un caso, quello del rapporto del Consiglio d'Europa, oggetto della riflessione è la limitazione della libertà di espressione richiesta in nome del rispetto della credenza religiosa che porterebbe ad un allontanamento dai valori più preziosi dell'Europa, dall'altro, la

questione si presenta per la vita quotidiana, come negazione della possibilità di interazione delle persone che sarebbe fortemente compromessa dall'adesione ad una norma religiosa, l'uso del velo, vietata dalla legge civile. Di fronte a questa nuova valenza del problema, come si è visto, il legislatore appare privo di iniziativa e ha lasciato alla giurisprudenza campo aperto.

Una ricostruzione della giurisprudenza mostra che il collegamento tra libertà religiosa, pluralismo e democrazia è rinvenibile già nelle due sentenze che hanno aperto la giurisprudenza della corte di Strasburgo sulla questione della libertà religiosa, la sentenza Kokkinakis (1993) e la sentenza Preminger (1994). Nella prima di esse, la corte osserva che la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, protetta dall'art. 9,

représente l'une des assises d'une "société démocratique" au sens de la Convention. Elle figure, dans sa dimension religieuse, parmi les éléments les plus essentiels de l'identité des croyants et de leur conception de la vie, mais elle est aussi un bien précieux pour les athées, les agnostiques, les sceptiques ou les indifférents. Il y va du pluralisme – chèrement conquis au cours des siècles – consubstantiel à pareille société.

Nella seconda, adombrando la condizione di una società pluralista, la corte annota che

Ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, qu'ils appartiennent à une majorité ou à une minorité religieuse, ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique. Ils doivent tolérer et accepter le rejet par autrui de leurs croyances religieuses et même la propagation par autrui de doctrines hostiles à leur foi.

Emerge esplicitamente in Kokkinakis il collegamento essenziale tra libertà religiosa e pluralismo sociale che caratterizza le società democratiche presidiate dalla Convenzione, mentre in Preminger la corte, sottolineando la bipolarità necessariamente esistente tra credenze professate e accettazione delle critiche contro di esse, conferma la convivenza tra diversi che caratterizza le società democratiche europee.

Un secondo profilo che ci interessa riguarda l'esercizio collettivo della libertà religiosa e la condizione delle chiese e delle comunità reli-

giose. Appare sempre più evidente che il vivere insieme non concerne solo i rapporti tra i fedeli delle varie chiese e comunità religiose e con coloro che per usare un'espressione un po' infelice sono qualificati come diversemente credenti, ma anche quelli tra le chiese, le comunità e le associazioni, fatto che implica anche la questione della loro autonomia. Quando la Corte ha esaminato casi di questo genere ha concluso che la loro autonomia è indispensabile per il pluralismo in una società democratica. Nel pensiero della Corte, la tutela dell'autonomia non riguarda unicamente le comunità, ma si ripercuote sul godimento effettivo del diritto di libertà religiosa dei loro fedeli, al punto che senza la protezione della vita e dell'organizzazione delle comunità, tutti gli altri aspetti del diritto di libertà religiosa individuale sarebbero resi più fragili. Inoltre nel caso delle organizzazioni religiose, ad avviso dei giudici, entra in gioco anche l'art. 11 della convenzione che protegge la vita associativa da ogni ingerenza ingiustificata e arbitraria dello Stato.

La Corte tratteggia così i caratteri dell'intervento dello Stato in questa materia. Già in Kokkinakis e Preminger inizia a delineare le condizioni di un tale intervento. Secondo la sentenza Kokkinakis, l'art. 9 della CEDU si differenzia dagli articoli 8, 10 e 11 perché non pone al secondo comma limitazioni a tutti i diritti enumerati nel primo, ma unicamente alla libertà di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni. Ne consegue che in una società democratica dove coesistono più religioni può essere necessaria l'introduzione di limitazioni atte «à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun». In Preminger si annota che in casi estremi, il ricorso a modalità di opposizione o di negazione delle credenze religiose può avere come effetto di dissuadere coloro che le professano dall'esercitare il loro diritto di averle e di manifestarle, legittimando così l'intervento dello Stato.

A giudizio della Corte il fondamento dell'intervento statale sta, oltre che nel secondo comma dell'articolo 9, nell'obbligo positivo che gli incombe, di riconoscere a tutti coloro che sono sottoposti alla sua giurisdizione i diritti e le libertà previste dalla convenzione stessa. E già in una sentenza del 1999, che si riferisce alla libertà religiosa delle chiese, si osserva che il ruolo delle autorità non è cancellare i motivi delle ten-

sioni eliminando il pluralismo, ma assicurarsi che i vari gruppi si tollerino a vicenda.

Lo Stato, esercitando le sue funzioni in modo neutro e imparziale disciplina religioni, culti e credenze, contribuisce a garantire l'ordine pubblico, la pace religiosa e la tolleranza in una società democratica. La neutralità dello Stato non significa inerzia ma talvolta richiede interventi che subordinino gli interessi degli individui a quelli di un gruppo, anche se, nota la corte, la democrazia non può ridursi alla supremazia costante della maggioranza, ma richiede un equilibrio che rassicuri le minoranze ed eviti ogni abuso di una posizione dominante. Si tratta di una decisione che non riguarda direttamente la libertà religiosa, ma le delicate implicazioni dell'art. 2 del primo protocollo addizionale e tuttavia esprime, proprio per la necessità che la Corte afferma con forza di leggere i due commi dell'art. 2 del protocollo non solo alla luce l'uno dell'altro, ma anche degli articoli 8, 9 e 10 della Convenzione, l'esigenza di un bilanciamento tra i diritti tutelati dalla Convenzione e, nel caso, dalla costituzione norvegese, utilizzando a tal fine un metodo che troveremo anche nella sentenza sulla legge francese.

Sempre nella sentenza Zengin, ma si riprende Folgerø, sono proposte alcune riflessioni che valgono a definire i presupposti del vivere insieme nell'ambito del rispetto degli obblighi di cui all'art. 2 del primo protocollo addizionale. La Corte elenca così la competenza degli stati nazionali a valutare l'opportunità di proporre nell'insegnamento e nell'educazione informazioni o conoscenze che abbiano direttamente o indirettamente un carattere religioso o filosofico, anche alla luce del fatto che risulterebbe impossibile attivare discipline scolastiche che non abbiano una coloritura filosofica o religiosa. Il limite invalicabile di questa inevitabile coloritura è nel dovere di imparzialità e neutralità che, in una società democratica e pluralista, lo Stato deve avere verso le religioni, i culti e le credenze che è incompatibile con qualsiasi potere che implichia una valutazione circa la legittimità e le modalità di espressione delle credenze stesse. E tale interpretazione secondo la Corte si concilia con le disposizioni e con lo spirito generale della Convenzione, il cui fine è la salvaguardia e la promozione degli ideali e dei valori di una società democratica.

Il tema dell'imparzialità e neutralità dello stato non rimane circoscritto alla scuola, ma si allarga in Sahin e Buscarini all'atteggiamento generale dei pubblici poteri fino a riguardare anche i limiti dell'autonomia delle confessioni religiose.

Così, nel caso Leila Sahin, la Corte ribadisce che la società democratica è caratterizzata da pluralismo, tolleranza e spirito di apertura, che il pluralismo e la democrazia si devono fondare sul dialogo e sullo spirito di compromesso, i quali implicano necessariamente concessioni giustificate dalla salvaguardia e dalla promozione degli ideali e dei valori di una società democratica e, infine, conclude che se i diritti e le libertà altrui sono ricompresi tra quelli garantiti dalla convenzione, lo Stato può essere costretto a limitare altri diritti e altre libertà garantite dalla convenzione anche perché proprio nella costante ricerca di un equilibrio tra i diritti fondamentali di ciascuno sta il fondamento di una società democratica.

Sia pure implicitamente, il pluralismo è alla base anche del giudizio sull'obbligo di giuramento sul vangelo dei deputati della Repubblica di San Marino, quando si osserva che sarebbe contraddirio sottomettere l'esercizio di una funzione che mira a rappresentare in Parlamento differenti visioni del mondo, alla condizione di aderire preliminarmente ad una specifica visione del mondo.

Nella sentenza da cui prende spunto, almeno in parte, il titolo di questo intervento, la corte di Strasburgo sembra tirare una conclusione a partire dal punto fermo rappresentato dal collegamento stretto, risalente alle prime pronunce, tra sistema democratico, pluralismo e libertà religiosa. Essa, pur ritenendo esaustivo l'elenco presente nel secondo comma dell'art. 9 e che questo impone di collegare qualsiasi fine la legge si sia data a quelli indicati dall'articolo, ritiene che la sicurezza pubblica non possa essere presa in considerazione, mentre ritiene un secondo obiettivo, invocato dal legislatore, quello del rispetto dello zoccolo minima dei valori di una società democratica e aperta, rappresentato dall'uguaglianza tra uomini e donne, dal rispetto della dignità delle persone e da quello delle esigenze minimali della vita sociale, riconducibile alla protezione dei diritti e delle libertà altrui, per poi arrivare alla conclusione che, a certe condizioni, «le respect des exigences minimales de la vie en société – le 'vivre ensemble' – se rat-

tache à la ‘protection des droits et libertés d’autrui’». Si tratta di una conclusione, per usare un’espressione di un giurista francese *à bout des lèvres* (potremmo tradurre ‘a mezza voce’), ma rimane acquisita anche con soli due voti contrari.

Nel ricostruire nella sentenza S.A.S contro Francia i criteri per l’applicazione del margine di apprezzamento, la Corte confessa che quando si tratta di valutare la necessità, in una società democratica, della restrizione o dell’ingerenza, alla luce delle divergenze, anche profonde, esistenti nelle democrazie europee in ordine ai rapporti con le religioni, appare congrua la scelta di dare importanza alle opzioni del legislatore nazionale e, nel concreto, ha riconosciuto l’impossibilità di individuare un modello uniforme sull’uso del velo, così come (Otto Preminger e Dahlab) non si poteva riscontrare una concezione uniforme della presenza della religione nella società.

La giurisprudenza della Corte non sembra privilegiare il diritto individuale, almeno nella forma preconizzata da qualche interprete (in negativo o in positivo che fosse) rispetto al diritto collettivo di libertà religiosa. Certamente in questa giurisprudenza ha pesato l’utilizzazione del margine di apprezzamento che appare collegato al ruolo sussidiario della Convenzione rispetto al diritto interno, ma anche al riconoscimento della maggiore legittimazione democratica dei governi nazionali, e alla diversità più volte ribadita delle scelte operate in materia di rapporti tra lo stato e le religioni nei paesi firmatari della convenzione. Ancora, almeno a mio parere, non deve essere sottovalutato che la stragrande maggioranza delle sentenze che riguardano le confessioni e la loro autonomia derivano da questioni insorte in stati dell’Europa centro-orientale dove i rapporti con le confessioni religiose e il loro status, malgrado i mutamenti intervenuti negli ultimi decenni, non possono essere paragonabili a quelli dell’Europa occidentale.

La varietà dei modelli costituzionali sullo scenario europeo ripropone con forza la dialettica tra bilateralità e diritto comune. Al termine di questo percorso credo che si possa aderire all’osservazione secondo la quale la forza dell’integrazione europea è, malgrado tutto, almeno per quanto concerne il diritto ecclesiastico, ben maggiore dello sbarramento opposto dalle Chiese maggioritarie attraverso la difesa del disposto contenuto nel primo comma dell’art. 17 TFUE e se, come osserva Ventura

«i diritti umani spezzano i confini delle competenze attribuite, i principi di egualanza e non discriminazione si espandono, le competenze attribuite evolvono, se le corti europee dialogano... l'art. 17 è costretto dalla realtà ad andare oltre i suoi limiti genetici, fino a superarsi e a produrre un diritto e una politica ecclesiastica».

Eppure non sembra che ci si avvii al trionfo del diritto comune, ma piuttosto ad un nuovo equilibrio tra queste due tradizionali fonti del diritto ecclesiastico, nel quale il diritto comune acquista uno spazio più ampio sulla spinta dell'urgenza del bilanciamento dei diritti che legislatore e giudici devono costruire. Ne deriva anche una certa relativizzazione del loro concreto esercizio di questi diritti. La stessa nozione di *vivre ensemble* evocata nella relazione è comprensibile facendo riferimento alla situazione francese (e belga), ma credo che di fronte agli eventi cui stiamo assistendo che portano e porteranno ad avere un'Europa profondamente diversa, la risposta del giurista e, in particolare, dello studioso delle nostre materie sia la capacità di proporre una visione del diritto in materia di fenomeno religioso, rispettosa del pluralismo cui siamo approdati dopo un faticoso percorso, ma anche cosciente delle storie plurali che di tale approdo sono state e saranno protagoniste.

Proprio a partire dall'annotazione di chi constata che «di fronte alla deprivatizzazione delle religioni non ci si può limitare ad una presa d'atto descrittiva... ma occorre sollevare la questione se questa dinamica sia accettabile per una democrazia matura», il giurista deve domandarsi se il nuovo rapporto tra una religione che diventa sempre più convintamente l'esito di una scelta e contemporaneamente sempre più pubblica non debba essere all'origine di un nuovo diritto ecclesiastico. In questo potrebbero essere un punto di partenza gli interventi di due esponenti della confessione che più ha difeso nel corso dei secoli l'idea della religione come ordinamento. Papa Francesco, nel suo discorso al Consiglio d'Europa dello scorso novembre osserva che «Nel mondo politico attuale dell'Europa risulta sterile il dialogo solamente interno agli organismi (politici, religiosi, culturali) della propria appartenenza. La storia oggi chiede la capacità di uscire per l'incontro dalle strutture che "contengono" la propria identità al fine di renderla più forte e più feconda nel confronto fraterno della trasversalità. Un'Europa che dialoghi solamente entro i gruppi chiusi di appartenenza rimane a metà stra-

da; c’è bisogno dello spirito giovanile che accetti la sfida della trasversalità» e mons. Gallagher, parlando ad un incontro presso la delegazione della S. Sede al Consiglio d’Europa, dopo avere richiamato all’inizio del suo intervento *Dignitatis humanae* la svolta fondamentale della Chiesa cattolica in materia di libertà religiosa, annota come il pluralismo che caratterizza le democrazie contemporanee obblighi le religioni ad un rispetto reciproco che deve trovare il suo fondamento, oltre che nella legge civile, nello statuto di ognuna di loro, e conclude:

In a multicultural context, the coexistence of different religious affiliations requires a substantial effort on the part of civil authorities and actors in society. The principle of “reasonable accommodation” can be applied in many areas of public life. This process requires much reflection and patience, but it can bear fruit by more effectively promoting greater inclusiveness.

In realtà, quella che qualcuno ha definito la bulimia delle religioni, che ha trovato un limite nella secolarizzazione, può divenire spinta a trasformarsi e, come nota un filosofo francese, risorsa paradossale capace di dare un apporto alla democrazia e non di renderla più fragile.

LA LIBERTÀ RELIGIOSA HA IL SUO FONDAMENTO NELLA DIGNITÀ UMANA

Adrian Loretan

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Ermeneutica conciliare riguardo ai diritti dell'uomo*. 3. *Ermeneutica dei diritti umani e ermeneutica del diritto canonico*. 4. *Dignitatis humanae personae*. 4.1. *Fondazione trascendentale di filosofia del diritto*. 4.2. *Fondazione teologica trascendente*. 5. *Dignità umana e diritti umani*. 6. *Prospettive per il futuro dell'ADEC*.

1. Premessa

Illustri docenti e ricercatori nell'ambito del diritto ecclesiastico e canonico, è per me un grande onore partecipare al vostro convegno annuale. Vorrei porgere il mio saluto mettendo brevemente a fuoco la congiunzione e posta tra diritto ecclesiastico e canonico riferita alla dignità umana: dato che questa vale sia nel diritto ecclesiastico sia nel diritto canonico. In questo senso vorrei porre l'accento sulla libertà religiosa, che esattamente cinquant'anni fa il Concilio Vaticano II, nel decreto *Dignitatis humanae*, ha riconosciuto quale frutto della dignità che appartiene ad ogni persona, quindi indipendentemente dalla fede professata. Mi chiedo quali conseguenze abbia questo ragionamento in merito alla tutela dei diritti fondamentali connessi alla diversità, tanto all'interno della Chiesa quanto all'interno delle religioni.

2. Ermeneutica conciliare riguardo ai diritti dell'uomo

In mezzo al Concilio, nel 1963, Papa Giovanni XXIII ha iniziato a riflettere intorno ai diritti umani nella sua enciclica *Pacem in terris*. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite viene interpretata in questa enciclica come fondamento di un ordine giusto

della convivenza civile. La consapevolezza moderna della libertà appare un segno del tempo e un'espressione della dignità della persona. Il Concilio segue esattamente questo filone interpretativo, come dimostrano i seguenti elementi:

- la dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae* (1965) riconosce la persona umana individuale come soggetto della storia costituzionale moderna;
- la dichiarazione conciliare *Nostra aetate* (1965) rifiuta esplicitamente una lettura particolaristica di diritti umani: «Viene dunque tolto il fondamento ad ogni teoria o prassi che [...] introduce discriminazione in ciò che riguarda la dignità umana e i diritti che ne derivano» (n. 5/870);
- il Concilio introduce all'interno della Chiesa la riflessione sui diritti umani in termini teologico-giuridici: non esiste «quindi in Cristo e nella Chiesa nessuna ineguaglianza (...)» (LG 32/365 vedi c. 208), «Tuttavia ogni genere di discriminazione di diritti fondamentali della persona (...) deve essere superato ed eliminato come contrario al disegno di Dio» (GS 29/1410).

Il Concilio rispetta perciò il diritto individuale di condurre una propria vita responsabile ed autonoma in libertà. Attraverso questa dichiarazione la Chiesa si riconcilia con lo stato di diritto moderno e con le libertà e i diritti fondamentali espressi dalla Rivoluzione francese e in precedenza espressamente negati.

3. Ermeneutica dei diritti umani e ermeneutica del diritto canonico

Questa cornice di riferimento ai diritti umani è rilevante per il *Codex Iuris Canonici*?

1. Secondo un'interpretazione tradizionale del Concilio è accertato che il Codice prescinde dai diritti umani, la risposta non può che essere negativa. Tuttavia per la prima volta nella storia del diritto canonico un Codice della Chiesa contiene un esplicito riferimento al principio di uguaglianza (canone 208), ma resta da verificare se questo canone sia da solo adatto a sostenere richieste di parità.

2. Se al contrario si presuppone un'interpretazione del Concilio e del Codice nel quadro di riferimento dei diritti umani, la loro importanza può essere affermata. Il Sinodo dei vescovi del 1974 – sul tema *Diritti umani e riconciliazione* – tiene per esempio presente che «nel desiderio di (...) meglio compiere il suo ministero, la Chiesa vuol manifestare rispetto e cura dei diritti dell'uomo nel proprio ambito» (602).

Il catalogo di diritti fondamentali del CIC 1983 fa peraltro intendere che le istituzioni ecclesiastiche possono essere legittime solo come istituzioni di libertà, come ha espressamente ribadito il papa del Concilio: Paolo VI.

Il compito più nobile del diritto canonico consiste nel «dare degli spunti, promuovere, proteggere e rendere possibile uno spazio di vera libertà». Le due interpretazioni del Concilio indicano tuttavia due direzioni opposte. Come va intesa quindi la dignità umana?

4. *Dignitatis humanae personae*

Dopo la Dichiarazione universale di diritti dell'uomo del 1948, come la maggior parte delle costituzioni, anche la legge fondamentale della Chiesa promuove con un catalogo dei diritti fondamentali dei credenti. Una costituzione moderna per la Chiesa non può non aprirsi con il riferimento alla dignità umana o, più precisamente nell'espressione latina *dignitatis humanae personae*, con la quale il Concilio ha iniziato la Dichiarazione sulla libertà di religione.

Dal 1945 molte nuove costituzioni e patti internazionali parlano della dignità umana, almeno nel preambolo, ma per lo più nella parte ordinamentale. L'espressione dignità umana compare per la prima volta nel preambolo della Carta delle Nazioni Unite. Dopo fa ingresso nel preambolo e nel primo articolo della Dichiarazione universale di diritti dell'uomo e negli identici preamboli dei Patti internazionali riguardanti i diritti politici e civili e quelli economici, sociali e culturali del 19 dicembre 1966. Ma prima ancora l'espressione dignità umana viene utilizzata dal Concilio Vaticano II nelle parole introduttive della menzio-

nata dichiarazione sulla libertà di religione. Ancor prima che il testo della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo trovi una realizzazione giuridica mondiale, la suprema autorità della Chiesa cattolica aveva impegnato i propri membri – siamo nel 1965 – a rispettare la dignità umana.

4.1. Fondazione trascendentale di filosofia del diritto

In senso kantiano il termine dignità è collegato al divieto assoluto di strumentalizzare un essere umano. Le descrizioni kantiane della dignità umana partono dal suo concetto di autonomia come facoltà di porre dei limiti a se stesso. In questa prospettiva la dignità è propria ad ogni uomo in quanto essere umano. Essa rappresenta il cardine dell'universalismo normativo nel campo della morale e della legge. È la premessa normativa da sempre presupposta, connotato almeno implicito di ogni argomentazione morale o giuridica.

Nell'ambito della costituzione l'espressione dignità umana è basilare: vuol dire che costituisce la costituzione e non il contrario. La dignità umana costituisce la costituzione storica; non è quest'ultima a costituire la dignità umana. Per sottolinearne il carattere prepositivo precedente ad ogni costituzione reale, in termini filosofici si parla di una relazione trascendentale. Trascendentale vuol dire essere condizione della possibilità di costituire qualcosa. La dignità umana è pertanto un presupposto epistemologico necessario per costituire una società uguale e libera. Perciò essa è anche costitutiva della conseguente democrazia.

4.2. Fondazione teologica trascendente

Nella formulazione della dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae personae* il concetto di dignità e il concetto di persona sono congiunti, cosa che sia i teologi sia i giuristi difendono. Non si può prognosticare come si evolverà il rapporto tra i diritti di libertà universalmente pensati e le tradizioni religiose. Con certezza si può solo dire che l'idea di dignità umana detiene una posizione centrale rispetto a incontri produttivi e critici tra pensiero contemporaneo dei diritti umani e tradizioni religiose (così afferma Heiner Bielefeldt in una pubblicazione

per la commissione tedesca *Iustitia et Pax* con il titolo – tradotto in italiano – *Spunti per la richiesta di validità dei diritti umani*).

La dichiarazione conciliare *Dignitatis humanae* si rivolge in primo luogo alla sfera del diritto ecclesiastico, come mostrano i molti riferimenti all'ordine dello stato. Ma la dignità umana è perciò da ridurre al solo spazio delle relazioni tra Stato e Chiesa? Essa costituisce un riferimento fondamentale per entrambe le istituzioni, ma stiamo forse parlando di due concezioni diverse della dignità umana nel diritto ecclesiastico e nel diritto canonico? Se si paragona la dignità umana nel diritto canonico (c. 208) e nel diritto statale si può effettivamente ricavare questa impressione. Ma è veramente possibile che nella sfera sociale della chiesa non si debba parlare di dignità umana come immagine divina? La dignità umana è un riferimento fondamentale teologico e filosofico che precede come un a priori prepositivo anche la costituzione della chiesa.

La Dichiarazione universale di diritti dell'uomo del 1948 vive di presupposti spirituali che essa stessa non è in grado di produrre. Una ONG attiva in tutto il mondo come la chiesa cattolica ricopre perciò un ruolo decisivo per l'interpretazione e per il riconoscimento culturale della dignità umana e per i diritti dell'uomo da essa dedotti. E questo vale anche per gli Stati.

5. Dignità umana e diritti umani

In ultima analisi la dignità umana è la ragione per la quale gli uomini godono di diritti. Si può considerare la dignità umana come una rivendicazione di rispetto. La dignità umana costituisce l'intera sfera della normatività attraverso la sua universale rivendicazione di rispetto. Senza questa rivendicazione di rispetto rivolta all'uomo come soggetto responsabile non si darebbe diritto. La dignità umana è cioè *causa essendi* di ogni diritto, anche di quello canonico.

Chi è titolare della dignità umana? Chi è portatore dell'immagine divina (Gen 1,27)? Kant ha manifestato la speranza che gli uomini troveranno un giorno il coraggio di liberarsi dallo stato di minorità per il quale essi stessi sono colpevoli. Questo potrebbe muovere le autorità a

trattare gli uomini secondo la loro dignità. La rivoluzione francese ha creduto di poter trascurare i diritti delle donne. La Chiesa, che ha trattato i laici per secoli come oggetto di cura pastorale (vedi il CIC 1917), sottolinea con il termine dignità umana nella dichiarazione del Concilio Vaticano II *Dignitatis humanae* lo stato ecclesiologico di soggetto che conviene a tutti i suoi membri e a tutti gli uomini.

6. Prospettive per il futuro dell'ADEC

L'Associazione di docenti universitari italiani di diritto ecclesiastico e di diritto canonico (ADEC) sarà di grande importanza non solo per il futuro d'Italia. Sarà anche basilare per creare un ponte tra il diritto statale e il diritto religioso. Le università italiane hanno una tradizione secolare di discussione tra diritto romano e diritto canonico sin dalla fondazione dell'università di Bologna. Siccome oggi la dignità umana costituisce il fondamento della relazione tra diritto statale e diritto religioso, credo che l'Associazione avrà un futuro promettente anche per risolvere i problemi della convivenza nell'Europa multiculturale.

PLURALISMO Y LIBERTAD RELIGIOSA EN LA ESPAÑA DEL SIGLO XXI

María Elena Olmos Ortega

SUMARIO: *1. Introducción: características de la sociedad actual. 2. Aproximación conceptual y deslinde de figuras afines. 3. Clave de comprensión: el peso de la historia del siglo XX. 3.1. La Segunda República. 3.2. El Régimen franquista. 3.3. La transición política. 4. Marco jurídico actual y principios inspiradores. 4.1. Constitución de 1978. 4.2. Textos internacionales de derechos humanos. 4.3. Acuerdos con la Santa Sede. 4.4. Ley Orgánica de libertad religiosa. 4.5. Acuerdos con la FEREDE, FCIE y CIE. 5. Contenido de la libertad religiosa. 6. Organismos al servicio de la libertad religiosa. 6.1. Subdirección General de Relaciones con las Confesiones. 6.2. Registro de Entidades Religiosas. 6.3. Comisión Asesora de libertad religiosa. 6.4. Fundación Pluralismo y Convivencia. 6.5. Observatorio del pluralismo religioso. 7. Consideración final.*

1. Introducción: características de la sociedad actual

Vivimos en una sociedad global, tecnológica y pluralista. En España nuestra sociedad se caracteriza en la actualidad por dos hechos aparentemente contrapuestos, por un lado, impera la secularización y, por otro, está presente el pluralismo religioso, incrementado por la presencia de población inmigrante, generalmente con un nivel de religiosidad mayor que el de la población autóctona. La religión para esas personas cumple, además de las funciones puramente religiosas, otras funciones específicas, en cuanto supone un factor de integración en nuestra sociedad, de identidad, de estima social y de solidaridad.

A su vez, el Estado español es un Estado social y democrático de Derecho, como dice la Constitución de 27 de diciembre de 1978¹, que

¹ BOE núm. 311, de 29 de diciembre. Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Rati-

propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo, tal como se recoge en el artículo 1; y que considera que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la persona, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social, según explicita el artículo 10.1. del mismo texto legal.

Además, reconoce y garantiza una serie de derechos fundamentales en los artículos 14 a 29, derechos que deben ser interpretados de conformidad con los textos internacionales de protección de derechos humanos, a tenor de lo que se establece en el artículo 10.2 de la Carta Magna. Entre estos derechos fundamentales cobra especial protagonismo el de libertad religiosa, contemplado en el artículo 16.1, por ser un derecho inalienable de toda persona, fundado en su misma dignidad, en relación con la igualdad regulada en el artículo 14 de dicha Carta Magna.

2. Aproximación conceptual y deslinde de figuras afines

¿Qué entendemos por libertad religiosa? ¿Cuál es su concepto? Conocer el auténtico significado del derecho de libertad religiosa es tarea delicada y compleja, pues no hay un concepto unánime en toda la doctrina científica. Por ello, para una aproximación conceptual de la libertad religiosa, he considerado conveniente deslindarla de figuras afines, tales como libertad de conciencia, libertad ideológica y libertad de cultos.

Para ello vamos a servirnos únicamente del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que nos define la libertad de pensamiento, de conciencia y de culto; en cambio, no recoge como tal la libertad religiosa ni tampoco la libertad ideológica, por lo que para averiguar estas dos últimas libertades tenemos que referirnos a las palabras

ficada por el pueblo español en Referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978.

que complementan la libertad, me refiero, por una parte a ideología y por otra a religión.

Así, dice que la libertad de pensamiento es el “derecho de manifestar, defender y propagar las opiniones propias”, pues el pensamiento es el “conjunto de ideas propias de una persona o colectividad”; mientras que la libertad de conciencia es la “facultad de actuar en nuestra vida diaria, sin ser inquietado por la autoridad pública”, dado que la conciencia es tanto “la propiedad del espíritu humano de reconocerse en sus atributos esenciales y en todas las modificaciones que en sí mismo experimenta”, como “el conocimiento interior del bien y del mal”.

Y la libertad de culto significa el “derecho de practicar públicamente los actos de la religión que cada uno profese”; y por culto se entiende el “homenaje externo de respeto y amor que el cristiano tributa a Dios, a la Virgen, a los ángeles, a los santos y a los beatos”, al igual que el “conjunto de ritos y ceremonias litúrgicas con que se tributa homenaje”. Esta última libertad, por tanto, está integrada dentro de la libertad religiosa, es un aspecto de la misma.

Por lo que respecta al significado de la palabra libertad, ésta es la “facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos”. En cuanto a la ideología es el “conjunto de ideas fundamentales que caracterizan el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un conocimiento cultural, religioso o político, etc.”. Y la religión es el “conjunto de creencias o dogmas acerca de la divinidad, de sentimientos de veneración y temor hacia ella, de normas morales para la conducta individual y social y de prácticas rituales, principalmente la oración y el sacrificio para darle culto”.

El objeto, por tanto, de la libertad religiosa es la religión, la relación del hombre con la divinidad; a diferencia de la libertad de pensamiento que ampara creencias o convicciones no religiosas, es decir, las creencias profanas, sean filosóficas, científicas, profesionales, etc. Por su parte, la libertad de conciencia, como derecho individual que es, ampara nuestra actuación práctica que precisamente va a depender de cuáles sean nuestras convicciones, ideológicas o religiosas.

3. Clave de comprensión: el peso de la historia del siglo XX

Para comprender la libertad religiosa en la actualidad en España es conveniente recurrir al pasado, a nuestra historia sobre el tratamiento de la llamada “cuestión religiosa”. Evidentemente sólo voy a hacer referencia al pasado más reciente, al siglo XX, porque éste ha marcado, se quiera o no, nuestro presente: la Segunda República, el Régimen Franquista y la denominada Transición Política.

3.1. La Segunda República

La Segunda República marcó un hito al romper con la tradicional confesionalidad católica del siglo XIX. La declaración del artículo 3 de su Constitución de 9 de diciembre de 1931, interpretado aisladamente, fue modélica y ejemplar porque decía así: “El Estado español no tiene religión oficial”. En otras palabras, el Estado se declara incompetente en materia de fe porque la fe corresponde, en su caso, a cada uno de los ciudadanos.

Ahora bien, a continuación los artículos 26 y 27 del mismo texto legal implantaban una serie de medidas restrictivas al desarrollo de la libertad religiosa de las confesiones religiosas, por lo que podríamos afirmar que la Segunda República contemplaba una libertad religiosa restringida, no una auténtica libertad religiosa.

3.2. El Régimen franquista

Por su parte, el Régimen franquista vuelve a instaurar la confesionalidad católica del Estado, declarándose competente en materia de fe. En sus Leyes fundamentales, concretamente en la Ley de Principios del Movimiento Nacional y en el Fuero de los Españoles, no se otorga libertad religiosa a sus ciudadanos pues reconocen que el Estado y la Nación son católicos y, en consecuencia, inspira su legislación en las disposiciones de la Iglesia católica y excluye cualquier otro culto².

² Como ejemplo puede servir traer a colación el artículo 42 del Código civil que obligaba a contraer matrimonio canónico a aquellos que profesasen la religión católica, entendiendo por ello a todo bautizado en la Iglesia católica y permitiendo excepcional-

Así las cosas, en 1966 se produce un hecho memorable, la Declaración Conciliar del Vaticano II “*Dignitatis Humanae*” sobre libertad religiosa, que indica, por una parte, que la libertad religiosa es un derecho natural previo al Estado, pues supone la inmunidad de coacción en materia religiosa y, por tanto, debe ser reconocida como derecho civil en todas las naciones; y, por otra, que la sociedad y el Estado no deben constreñir a una persona a actuar contra su conciencia, ni impedirle actuar conforme a ella.

Ello contribuyó a que el régimen franquista se viera obligado a modificar el contenido del artículo 6 del Fuenro de los Españoles, asumiendo la protección de la libertad religiosa y a promulgar la Ley de 28 de junio de 1967 sobre libertad religiosa. Ahora bien, conviene advertir que tampoco era una auténtica libertad religiosa pues estaba matizada por la confesionalidad católica, que gozaba de preponderancia en cuanto que la religión católica era la religión del Estado y de la Nación.

3.3. La transición política

En la denominada transición política el Estado español firma con la Santa Sede el Acuerdo de 28 de julio de 1976³, conocido como “Acuerdo básico” porque en su preámbulo se recogen los principios básicos que deben regir las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado español, propiciados por la Constitución pastoral “*Gaudium et Spes*” del Concilio Vaticano II.

mente el matrimonio civil a aquellos que declarasen no profesar la religión católica, con las consecuencias jurídicas que ello podía acarrear en un Estado y en una Nación que se había declarado católica.

³ Instrumento de Ratificación de España de 19 de agosto de 1976 al Acuerdo de 28 de julio de 1976, entre la Santa Sede y el Estado Español, en *BOE* núm. 230, de 24 de septiembre.

4. Marco jurídico actual y principios inspiradores

4.1. Constitución de 1978

La Constitución de 1978 supuso un giro copernicano total respecto a la llamada tradicionalmente en nuestro país “cuestión religiosa”, pues de sus artículos 14 y 16 podemos entresacar los siguientes principios informadores⁴: la libertad e igualdad religiosa con una doble perspectiva: como un principio de organización básica del Estado y como un derecho de los individuos y de las comunidades; la laicidad, que supone tanto la autonomía e independencia del Estado respecto de las Confesiones religiosas, como una valoración positiva del factor religioso; y la cooperación, por el que los poderes públicos -Estado central, comunidades autónomas, provincias y ayuntamientos- tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán el común entendimiento en pro del bien común.

Así, su artículo 16, distribuido en tres números, resulta innovador y dice lo siguiente: “1. Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y de las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la Ley”.

En virtud de ello, en su número 2, se especifica que “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su ideología, religión o creencias”.

Además, este reconocimiento hay que armonizarlo con el principio establecido en el número 3 del mismo artículo 16 que, con rotundidad, establece que “Ninguna confesión tendrá carácter estatal”, añadiendo, a continuación que “Los poderes públicos mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones”.

⁴ Vid., P.J. VILADRICH, *Los principios informadores del Derecho Eclesiástico español*, en AA.Vv., *Derecho Eclesiástico del Estado español*, Pamplona, 1983, 169-262.

4.2. Textos internacionales de derechos humanos

Los textos internacionales sobre protección de derechos humanos tienen un papel protagonista en nuestra Carta Magna, pues en ella se afirma en su artículo 10.2 que las Declaraciones y convenciones internacionales de protección de derechos humanos servirán de criterio interpretativo de las normas relativas a derechos fundamentales.

Como más destacables conviene enumerar las siguientes: la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Convenio de 1950 de protección de los derechos y libertades fundamentales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, con su Comentario oficial de Naciones Unidas en 1993, la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981 y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, con su modificación de 2008.

4.3. Acuerdos con la Santa Sede

El 3 de enero de 1979 el Estado español suscribió cuatro Acuerdos con la Santa Sede⁵, acuerdos que siguieron para su negociación y aprobación la vía de los tratados internacionales regulada en los artículos 93 a 96 de la Constitución, cuya naturaleza jurídica se equipara a tratados internacionales: el de Asuntos Jurídicos, el de Asuntos económicos, el de Enseñanza y Asuntos Culturales y el de Asistencia Religiosa a las Fuerzas Armadas y Servicio Militar de Clérigos y Religiosos.

⁵ Vid., Instrumentos de Ratificación de 4 de diciembre de 1979 de los Acuerdos de 3 de enero de 1979, entre el Estado español y la Santa Sede, en *BOE* núm. 300, de 15 de diciembre. Todavía siguen en vigor dos Acuerdos preconstitucionales: Instrumento de Ratificación de 29 de mayo de 1962, del Convenio de 5 de abril de 1962, entre el Estado español y la Santa Sede, sobre reconocimiento, a efectos civiles, de estudios no eclesiásticos, realizados en Universidades de la Iglesia, en *BOE* núm. 173, de 20 de julio; Instrumento de Ratificación de 19 de agosto de 1976 al Acuerdo de 28 de julio de 1976, entre la Santa Sede y el Estado español, en *BOE* núm. 230, de 24 de septiembre. Todos estos Acuerdos han supuesto una revisión y sustitución integral del Concordato de 1953.

4.4. Ley Orgánica de libertad religiosa

En 1980 se promulgó la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa⁶ que desarrolló el artículo 16 de la Constitución. Se trata de una ley que sólo contiene ocho artículos. De los mismos cabe señalar diversas cuestiones: la creación de un Registro público ubicado en el Ministerio de Justicia, por el que las Entidades religiosas⁷ tras su inscripción en dicho Registro gozan de personalidad jurídica civil; la constitución de la Comisión Asesora de libertad religiosa; los sujetos del derecho de libertad religiosa: individuos y comunidades; el contenido amplio del derecho, enumerando algunos derechos individuales y colectivos que incluye; el límite del orden público protegido por la ley, etc.

En esta ley orgánica también se reconoce, en su artículo 6, a las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas inscritas en el Registro de Entidades Religiosas “plena autonomía” y libertad de organización y, en su artículo 7, la posibilidad de que las Entidades religiosas, que tengan reconocida personalidad jurídica civil y notorio arraigo en España puedan firmar acuerdos con el Gobierno español que serán aprobados por ley de las Cortes Generales.

4.5. Acuerdos con la FEREDE, FCIE y CIE

En 1992 se produjo un hito histórico memorable en nuestro país, por ser la primera vez que España firma acuerdos con Confesiones distintas de la Iglesia católica. Así, tras la concesión de notorio arraigo en España al Protestantismo y al Judaísmo en 1985 y al Islam en 1989, requisito exigido para poder firmar acuerdos con el Estado español según establece el artículo 7 de la Ley Orgánica de libertad religiosa, y agruparse las diversas Iglesias y Comunidades en Federaciones: Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, Federación de Comunidades Israelitas de España y Comisión Islámica de España, el Gobierno español suscribió acuerdos de cooperación con la FEREDE, FCIE y

⁶ BOE núm. 177, de 24 de julio.

⁷ Entendiendo bajo este término Iglesias, Confesiones, Comunidades religiosas y sus Federaciones.

CIE en abril de 1992, que posteriormente fueron aprobados por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre⁸. En su articulado recogen prácticamente el mismo contenido que el contemplado en los Acuerdos de 1979 con la Santa Sede.

La naturaleza jurídica de estos Acuerdos es compleja, debido al procedimiento seguido para su tramitación, primero como acuerdo, y después su aprobación por ley de las Cortes Generales, como si fuera una ley ordinaria votada en Cortes: Congreso de los Diputados y Senado, pero con determinadas peculiaridades, lo que convierte esta ley ordinaria en una ley especial reforzada⁹.

5. Contenido de la libertad religiosa

Si prestamos atención a los textos internacionales de protección de derechos humanos, pueden extraerse al menos dos criterios de interpretación para la comprensión del contenido de la libertad religiosa:

Uno. El concepto amplio de religión, ya que cuando se habla de religión no se limita en su aplicación sólo a las religiones tradicionales, o a las religiones y creencias con características o prácticas institucionales análogas a las de las religiones tradicionales, sino que también se incluyen los nuevos movimientos religiosos, siempre que no se trate de sectas destructivas, que atenten a la dignidad del ser humano o a su integridad o que realicen actividades criminales, por ejemplo, asesinatos rituales, trata de seres humanos, agresiones sexuales, secuestros, malos tratos, etc. Y.

Dos. Los tres elementos orientadores para definir la religión, que son:

- la creencia, que conlleva asimismo la no creencia. Es decir, las creencias pueden constituir convicciones o valores acerca de lo divino o de la realidad definitiva o del destino espiritual de la humanidad.

⁸ BOE núm. 272, de 12 de noviembre.

⁹ A este respecto, vid., M^a.E. OLMO ORTEGA, *Los acuerdos con la FEREDE, FCI y CIE, en Acuerdos del Estado español con los judíos, musulmanes y protestantes*, Salamanca, 1994, 95-115.

De este modo se incluyen las creencias teístas, no teístas y ateas, así como el derecho a no profesar ninguna religión o creencia;

- la identidad, que puede estar compuesta por creencias, culto, ritos y tradiciones. En otras palabras, la identidad supone la pertenencia a una comunidad que se identifica con esas creencias;
- la forma de vida: que comprende todas las actividades, actuaciones y prácticas religiosas, tales como vestimenta, alimentación, festividades, etc.

En consecuencia, la religión presenta un significado amplio; de ahí que el derecho de libertad religiosa sea un derecho matriz, profundo y de largo alcance, en cuanto conlleva y contiene asimismo diversos derechos y libertades, que después enumero.

Concebido así, hay que afirmar que el derecho a la libertad religiosa no puede reducirse al ámbito privado ni tampoco dificultarse su ejercicio, ya que la religión no es un asunto meramente interno, tiene una dimensión pública, una doble dimensión: interna y externa, como reiteradamente ha afirmado nuestro Tribunal Constitucional, por ejemplo en la sentencia de 2 de junio de 2004.

En otras palabras, la religión contribuye al desarrollo de la persona, configura y da sentido a su vida; sin contar, además, que la religión forma parte de nuestro patrimonio, identidad, tradición y cultura. A este respecto, el artículo 2 de la Ley Orgánica de libertad religiosa contempla el siguiente contenido de la libertad religiosa meramente indicativo. Así dice lo siguiente:

1. la libertad religiosa y de culto garantizada por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:
 - a) profesar las creencias religiosas que libremente elija o no profesar ninguna; cambiar de confesión o abandonar la que tenía; manifestar libremente sus propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas, o abstenerse de declarar sobre ellas;
 - b) practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de su propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales; recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos y no ser obligado a practicar actos de

- culto o a recibir asistencia religiosa contraria a sus convicciones personales;
- c) recibir e impartir enseñanza e información religiosa de toda índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento, elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados, bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones;
- d) reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica;
2. asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugar de culto o de reunión con fines religiosos, a designar y formar a sus ministros, a divulgar y propagar su propio credo, y a mantener relaciones con sus propias organizaciones o con otras confesiones religiosas, sea en territorio nacional o en el extranjero;
3. para la aplicación real y efectiva de estos derechos, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para facilitar la asistencia religiosa en los establecimientos públicos militares, hospitalarios, asistenciales, penitenciarios y otros bajo su dependencia, así como la formación religiosa en centros docentes públicos.

6. Organismos al servicio de la libertad religiosa

6.1. Subdirección General de Relaciones con las Confesiones

En el organigrama del Ministerio de Justicia¹⁰ se encuentra la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Relaciones con las Confesiones, de la que depende la Subdirección General de Rela-

¹⁰ Real Decreto 453/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, en *BOE* núm. 56, de 6 de marzo.

ciones con las Confesiones, a la que corresponde el ejercicio de las siguientes funciones: la dirección, la gestión y la informatización del Registro de Entidades Religiosas, la ordenación del ejercicio de su función y la propuesta de resolución de los recursos en vía administrativa que se ejerzan contra los actos derivados del ejercicio de dicha función registral; las relaciones ordinarias con las entidades religiosas; la elaboración de propuestas de acuerdos y convenios de cooperación con las iglesias, confesiones y comunidades religiosas y, en su caso, su seguimiento; el análisis, estudio, investigación, asistencia técnica, seguimiento, vigilancia, impulso y gestión económico-presupuestaria de los créditos asignados para el desarrollo de la libertad religiosa y de culto, en coordinación con los órganos competentes de los demás departamentos, así como su promoción en colaboración con las instituciones y organizaciones interesadas en ella; la promoción social, cívica y cultural de las entidades religiosas, a través de la gestión de ayudas, así como la coordinación y gestión de las iniciativas, fondos y planes de acción de entidades públicas y privadas dirigidos a mejorar la situación de las Iglesias, Confesiones y Comunidades Religiosas; las relaciones con los organismos nacionales y departamentos competentes en la materia, dedicados al estudio, promoción y defensa de los derechos de libertad religiosa y de culto; las relaciones con los organismos internacionales competentes en materia de libertad religiosa, de creencias y de culto y, más particularmente, en la aplicación y desarrollo de los convenios o tratados internacionales referentes a las mencionadas libertades; la elaboración de los proyectos normativos sobre las materias propias del ejercicio de los derechos de libertad religiosa y de culto, en coordinación con la Secretaría General Técnica, y el conocimiento y, en su caso, informe de cuantos proyectos normativos puedan afectar a tales derechos.

6.2. Registro de Entidades Religiosas

El Registro de Entidades Religiosas es un Registro público dependiente del Ministerio de Justicia, regulado actualmente por el RD

594/2015, de 3 de julio¹¹, tras la sentencia del Tribunal Constitucional 46/2001, de 15 de febrero. Su inscripción es necesaria para que la Entidad religiosa tenga personalidad jurídica civil. Consta de tres secciones, según establece el artículo 26: a) Sección General, en la que se inscribirán las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como las entidades instituidas por las mismas. b) Sección Especial, en la que se inscribirán las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas que hayan firmado o a las que sea de aplicación un Acuerdo o Convenio de cooperación con el Estado, así como el resto de entidades instituidas por las mismas. Y c) Sección Histórica, a la que se trasladarán con sus protocolos anejos, los asientos de las entidades que hayan sido cancelados así como aquellas solicitudes que hayan sido denegadas.

6.3. Comisión Asesora de libertad religiosa

La Comisión Asesora de libertad religiosa es un organismo tripartito integrado por representantes de los Ministerios que tienen competencias

¹¹ BOE núm. 183, de 1 de agosto. En el Registro de Entidades religiosas, a tenor del artículo 3, podrán inscribirse:

- “1. Las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas, así como sus Federaciones.
- 2. Los siguientes tipos de entidades religiosas, siempre que hayan sido erigidas, creadas o instituidas por una Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa o Federaciones de las mismas inscritas en el Registro:
 - a) sus circunscripciones territoriales;
 - b) sus congregaciones, secciones o comunidades locales;
 - c) las entidades de carácter institucional que formen parte de su estructura;
 - d) las asociaciones con fines religiosos que creen o erijan, así como sus federaciones;
 - e) los seminarios o centros de formación de sus ministros de culto;
 - f) los centros superiores de enseñanza que imparten con exclusividad enseñanzas teológicas o religiosas propias de la Iglesia, Confesión o Comunidad religiosa inscrita;
 - g) las comunidades monásticas o religiosas y las órdenes o federaciones en que se integren;
 - h) los institutos de vida consagrada y sociedades de vida apostólica, sus provincias y casas, así como sus federaciones;
 - i) cualesquiera otras entidades que sean susceptibles de inscripción de conformidad con los Acuerdos entre el Estado español y las confesiones religiosas”.

sobre materia religiosa, así como por representantes de las confesiones religiosas con notorio arraigo y expertos en materia religiosa. En la actualidad su composición, funciones y estructura están reguladas por el Real Decreto 932/2013, de 29 de noviembre¹². A la Comisión corresponde, por ejemplo, el informe preceptivo, pero no vinculante del notorio arraigo de las Entidades religiosas, que concede el Ministro de Justicia, tras el procedimiento previsto en el Real Decreto 593/2015, de 3 de julio¹³. Para su concesión se precisa que la Entidad religiosa, a tenor del artículo 3 del Real Decreto, cumpla los siguientes requisitos:

- a) llevar inscrita en el Registro de Entidades Religiosas treinta años, salvo que la entidad acredite un reconocimiento en el extranjero de, al menos, sesenta años de antigüedad y lleve inscrita en el citado Registro durante un periodo de quince años;
- b) acreditar su presencia en, al menos, diez comunidades autónomas y/o ciudades de Ceuta y Melilla;
- c) tener 100 inscripciones o anotaciones en el Registro de Entidades Religiosas, entre entes inscribibles y lugares de culto, o un número inferior cuando se trate de entidades o lugares de culto de especial relevancia por su actividad y número de miembros;
- d) contar con una estructura y representación adecuada y suficiente para su organización a los efectos de la declaración de notorio arraigo;
- e) acreditar su presencia y participación activa en la sociedad española.

¹² BOE núm. 300, de 16 de diciembre.

¹³ BOE núm. 183, de 1 de agosto. La declaración de notorio arraigo es requisito necesario e imprescindible para que la Confesión religiosa pueda suscribir acuerdos con el Gobierno. Además su concesión tiene diversas consecuencias jurídicas, como son el formar parte de la Comisión Asesora de libertad religiosa y el tener reconocida con efectos civiles la celebración de los matrimonios religiosos ante el ministro de culto competente dos testigos mayores de edad, tal como determina la Ley de Jurisdicción Voluntaria de 2015. Hasta el momento actual tienen reconocido el notorio arraigo en España, además de las Confesiones protestantes, judía e islámica, la Iglesia de Jesucristo de los Santos de los últimos días de España (mormones) que lo obtuvo en 2003, los Testigos Cristianos de Jehová en 2006, la Federación Budista en 2007 y la Iglesia Ortodoxa del Patriarcado de Moscú en España en abril de 2010.

6.4. Fundación Pluralismo y Convivencia

En 2004 se creó, por acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia, la Fundación Pluralismo y Convivencia, como entidad del sector público estatal, inscrita en el Registro de Fundaciones y bajo el Protectorado del Ministerio de Justicia. Entre sus fines se encuentra promocionar la libertad religiosa, mediante el apoyo a proyectos de las confesiones minoritarias, que hayan celebrado acuerdos de cooperación con el Estado español o con notorio arraigo; ser un espacio de pensamiento y debate sobre la libertad religiosa y su influencia en la creación de un adecuado marco de convivencia; y promover la normalización del hecho religioso en la sociedad¹⁴.

6.5. Observatorio del pluralismo religioso

El Observatorio del pluralismo religioso en España es una iniciativa del Ministerio de Justicia, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Fundación Pluralismo y Convivencia. Constituye una herramienta de transferencia de conocimiento para la gestión pública de la diversidad religiosa. Su objetivo principal es orientar a las administraciones públicas en la implementación de modelos de gestión ajustados a los principios constitucionales y al marco normativo que regula el ejercicio del derecho de libertad religiosa en España. Pretende ser también un portal de referencia para las comunidades y las confesiones religiosas, para los investigadores y, en general, para cualquier persona que quiera acercarse a las diferentes dimensiones del pluralismo religioso¹⁵.

¹⁴ Por ejemplo, promueve estudios e investigaciones sobre la realidad religiosa en las diecisiete comunidades autónomas, elabora mapas y materiales educativos para la enseñanza de las religiones minoritarias en la escuela, la formación de agentes sociales, etc.

¹⁵ En este sentido, ofrece datos actualizados a nivel municipal sobre los lugares de culto de las diferentes confesiones religiosas con implantación en el Estado español y analiza su evolución; sistematiza la normativa que incide en el ejercicio de libertad religiosa; elabora guías de apoyo a la gestión pública de la diversidad religiosa; identifica y promueve buenas prácticas de gestión pública de la diversidad religiosa; ordena la información contenida en las encuestas de ámbito nacional e internacional; canaliza

7. Consideración final

En nuestro tiempo y en concreto en España está presente el hecho ineludible del pluralismo religioso y se exige cada vez con mayor fuerza el derecho de libertad religiosa. En nuestro país conviven personas de distinta religión y cultura que plantean demandas y reivindicaciones concretas para el ejercicio de su derecho de libertad religiosa. Ello precisa una respuesta de los poderes públicos, no sólo del poder central, sino también del autonómico, provincial y local.

Los representantes políticos y autoridades institucionales de los poderes autonómicos, provinciales y locales, que son los que están más cerca del ciudadano, a veces olvidan que a ellos corresponde posibilitar en la práctica que el derecho de libertad religiosa, con todos los derechos que comprende, sea real y efectivo.

Incluso, en ocasiones, por una comprensión errónea de los principios de libertad e igualdad religiosas, laicidad y cooperación, los partidos políticos y también los poderes públicos defienden un alcance limitado del derecho de libertad religiosa, intentándolo reducir a un aspecto del mismo, como si fuera de libertad de cultos; considerando que el derecho de libertad religiosa depende del arbitrio de los gobernantes o su reconocimiento del juego de mayorías y minorías. Desconocen que la libertad religiosa supone no sólo que cada persona pueda elegir la religión que estime conveniente, sino también y lo más importante que pueda vivir conforme o en disconformidad con esas convicciones.

Por ello, los poderes públicos deben arbitrar todos los medios a su alcance para lograr el bienestar de la persona y el libre desarrollo de su personalidad, en cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 9. 2 de nuestra Constitución, promoviendo y creando las condiciones sociológicas y jurídicas para que esa libertad religiosa del individuo y de los grupos en que se inserta sea verdaderamente real y efectiva.

Y para ello precisan de la colaboración de las Confesiones religiosas, de los grupos religiosos. Son precisamente las Confesiones religio-

las demandas de las administraciones y proporciona respuestas a través de itinerarios específicos de gestión pública; etc.

sas las que generalmente, a través de sus ministros de culto, ayudan a la satisfacción del bienestar religioso, a hacer efectivo el derecho de libertad religiosa, por ejemplo, la asistencia religiosa, el matrimonio, la enseñanza, etc.

En otras palabras, si España es un Estado social y democrático de Derecho, los poderes públicos asumen la responsabilidad de proporcionar a la generalidad de los ciudadanos las prestaciones y servicios públicos adecuados para subvenir sus necesidades vitales. Y, dado que entre esas necesidades vitales se encuentra el bienestar espiritual de la persona, tienen que colaborar y cooperar con las Entidades religiosas para la satisfacción de ese bienestar, en beneficio de la persona y en pro de la paz social y del bien común.

A este respecto, resulta clarificador el preámbulo de la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones de 1981, cuando afirma que “la religión o las convicciones, para quien las profesa, constituyen uno de los elementos fundamentales de su concepción de la vida y que, por tanto, la libertad de religión o de convicciones debe ser íntegramente respetada y garantizada”. Es más, añade que “la libertad de religión o de convicciones debe contribuir también a la realización de los objetivos de paz mundial, justicia social y amistad entre todos los pueblos”.

Más tarde, la Declaración de la UNESCO de 1994 insistía sobre el papel de la religión en la promoción de una cultura de paz diciendo que “Somos conscientes de la diversidad religiosa y cultural de nuestro mundo. Cada cultura es en sí un universo, que, sin embargo, no es cerrado. Las culturas proporcionan a las religiones su lenguaje y las religiones ofrecen a cada cultura su significado esencial. La paz no será posible si no reconocemos el pluralismo y respetamos la diversidad”.

En definitiva, la paz no será posible si no defendemos y protegemos el derecho de libertad religiosa, un derecho natural de toda persona, tiempo y lugar, porque defender la libertad religiosa es igual a la promoción de la dignidad de la persona y de los derechos humanos. La dignidad de la persona es, por tanto, el fundamento de la libertad religiosa y la clave para su comprensión en una sociedad pluralista.

BIOSFERA, POLITICA DEL DIRITTO E EDUCAZIONE DELLE COSCIENZE

Pasquale Policastro

SOMMARIO: *1. Introduzione: sul perché il diritto, per affrontare i problemi del multiculturalismo, deve misurarsi con le altre scienze e in particolare con la filosofia. 2. La biosfera e la sua importanza per il diritto e la morale. 3. Diritto della biosfera e dignità umana. 4. Biosfera, coscienza umana e politica del diritto. 5. Educazione delle coscienze e dignità biosferica. 6. Da una ‘buona pratica’ a una politica del diritto fondata sulla manifestazione positiva della coscienza.*

1. Introduzione: sul perché il diritto, per affrontare i problemi del multiculturalismo, deve misurarsi con le altre scienze e in particolare con la filosofia

Vorrei iniziare questo contributo con i ringraziamenti agli organizzatori del convegno dell’Associazione italiana dei docenti di diritto canonico ed ecclesiastico (ADEC) per l’invito a pronunciare una relazione nella sessione introduttiva, come pure a includerla per iscritto nella raccolta degli atti. Un ringraziamento di tutto cuore va ai partecipanti per gli apprezzabili spunti di discussione e in particolare al professor Salvatore Berlingò, il quale, durante la discussione sul mio contributo, ha posto l’accento sull’importanza di educare le coscienze verso la comprensione delle nostre reciproche interdipendenze, e al professor Gaetano Dammacco per avere posto in evidenza importanti spunti metodologici. Ho così deciso di rendere evidente il tema dell’educazione delle coscienze nel titolo di questo scritto, collegandolo in particolare alla politica del diritto. Ho scelto inoltre di adottare un quadro metodologico inclusivo che tiene conto che la nostra vita e la nostra coscienza si sviluppano nella biosfera. Pertanto considereremo il diritto stesso come emanazione della nostra coscienza, in una dimensione comune a tutta l’umanità che potremmo dire ‘sferica’.

La dimensione spirituale dell’essere umano, della sua attrazione verso Dio ovvero l’assoluto, sia nelle espressioni della propria coscienza sia nelle sue attività pratiche, si trova da sempre al centro dei miei interessi scientifici e umani. La mia formazione ed esperienza scientifica mi hanno portato ad approfondire questi temi attraverso il diritto costituzionale e quello comparato, e soprattutto attraverso lo studio dei diritti fondamentali. È un innegabile merito della canonistica quello di avere concorso a sviluppare la teoria dei diritti fondamentali moderni¹. A essa, infatti, dobbiamo la transizione da una concezione romanistica dei diritti, come potestà di disporre di un bene, ad una concezione dei diritti come beni ideali inerenti alla persona, e che le attribuiscono il potere esclusivo di agire per dei fini intesi come manifestazione di questi. Mi sembra invece che il passaggio dalla concezione della coscienza degli antichi alla libertà di coscienza dei moderni passi attraverso la posizione di problemi più generali, caratteristici della riflessione filosofica in senso proprio, anzitutto della ragione per cui l’uomo esiste ed è stato posto nell’universo². In questo senso, vorremmo fare presente, in questo nostro contributo, quanto la questione del diritto si collochi tra i grandi problemi che si pone la filosofia. A quest’obiettivo è possibile giungere solamente nel momento in cui riconosciamo al problema giuridico una dimensione sufficientemente generale nell’esperienza umana: ed è proprio questo lo scopo degli studi che hanno portato a elaborare questo scritto. Ci proponiamo di fare transitare così il diritto dall’alveo della società a quello più generale della filosofia, e non solo della filosofia del diritto. Tale transizione appare necessaria qualora desideriamo considerare non solo l’interdisciplinarietà ma anche il multiculturalismo, che sono al centro di questa conferenza. Infatti, vorremmo fare

¹ B. TIERNEY, *The Idea of Natural Rights. Studies on Natural Rights, Natural Law and Church Law*, prima ed. Atlanta, 1997; ed. it.: *L’Idea dei diritti naturali. Diritti naturali, legge naturale e diritto canonico 1150-1625*, Bologna, 2002. Mi si consenta di riferirmi anche alle nostre riflessioni a proposito: P. POLICASTRO, *A New Garment for an Old Question: ‘A Clash between Man’s Rights and Citizens’ Rights in the Enlarged Europe?’*, in J. NERGELIUS (a cura di), *Nordic and other European Constitutional Traditions*, Atti della Conferenza tenutasi all’Università di Örebro nel 2004, Leiden-Boston, 2006, p. 61-92.

² P. POLICASTRO, *La dignidad de la persona y los principios constitucionales en la época de la globalización*, in *Persona y Derecho*, Número 64 2011/1, p. 175-206.

notare che il multiculturalismo diventa centrale soprattutto quando ci proponiamo di porci dei problemi essenziali alla nostra vita come quello cosmologico, quello naturalistico, quello morale e quello politico. L'importanza di questi problemi ci conduce necessariamente alla ricerca di soluzioni condivise e condivisibili in un ambito multiculturale. Con una riflessione di tipo personale, vorrei dire che il multiculturalismo è un tema che mi è molto caro. La mia vita di studioso si è articolata, infatti, tra diversi paesi e culture, prima di tutto quella europea. A questo proposito ritengo che i diversi ambiti d'integrazione in Europa debbano essere visti come costruzione multiculturale necessariamente coerente con quella dell'eredità cristiana che unisce il nostro continente all'Asia da Cadice fino a Vladivostok: questa è, infatti, l'estensione spaziale del Consiglio d'Europa. Lo studio della coerenza tra i problemi posti dalla cultura giuridica nel corso dell'evoluzione delle costituzioni socialiste fino alla loro transizione democratica, coronata dall'ammissione al Consiglio d'Europa, e in molti casi anche nell'Unione europea, mi ha interessato da quasi trenta anni³. La non linearità di questi processi, le crisi di alcuni di questi, il continuo prodursi di nuove transizioni rendono queste sempre di grande interesse, dal punto di vista teorico, da quello pratico, e dal punto di vista comparatistico⁴. Devo riconoscere un debito di gratitudine anche alla cultura asiatica, e a quella giapponese in particolare, attraverso la quale mi sono potuto avvicinare al rapporto tra fenomenologia dello spirito e natura. Infine, sempre più la mia vita di studioso e di docente mi avvicina all'Africa, rispetto alla quale m'interessano alcune esperienze che collegano la ricerca di una spiritualità universale e lo sviluppo di una cittadinanza transnazionale fondata su valori come la condivisione di responsabilità comuni verso il nostro pianeta.

³ P. POLICASTRO, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin, 2002. Il titolo della monografia in lingua italiana è *Diritti fondamentali e transizioni democratiche. L'esempio polacco*.

⁴ P. POLICASTRO, *L'espace constitutionnel Pan-Européen et Méditerranéen et nouvelle supranationalité*, in *Anayasa Hukuku Dergisi/Journal of Constitutional Law/Revue de droit constitutionnel*, 2/2012, *Le processus constitutionnel dans le bassin Méditerranéen*, pp. 314-366.

Lo studio dei problemi menzionati mi ha motivato nel tempo a intraprendere il tentativo di gettare un ponte tra uno studio alla comparazione giuridica non limitato allo studio di sistemi simili tra loro, ma allargato a sistemi anche molto diversi⁵. Ho intrapreso questa linea di ricerca non solo per tenere conto della circolazione delle idee, ma per fare sì che un approccio al diritto più generalizzato possa essere utile ad affrontare adeguatamente i problemi del mondo presente. Questi problemi sono collegati non solamente alla distruzione delle condizioni naturali che consentono la nostra esistenza, ma anche al fatto che gli uomini manifestano, al momento presente, comportamenti sovente diretti a distruggere se stessi. Le difficoltà di queste situazioni, vanno affrontati dall'umanità insieme, oltre i singoli Stati, organizzazioni internazionali regionali o culture. Ad esempio, l'apparente insurrezionalismo che osserviamo nel Medio Oriente e i cui motivi sembrano apparire negli attentati che hanno di recente insanguinato l'Europa, non è, a mio avviso, il segno di una rivolta contro il biopotere degli stati nazionali⁶ né un tentativo di rivoluzione delle moltitudini contro l'impero del capitalismo globalizzato⁷. D'altra parte, non mi sembra neppure la ma-

⁵ Ho sviluppato queste considerazioni sulla comparazione allargata a partire dalle mie lezioni ai dottorati del “Dipartimento di Diritto dei Rapporti Civili ed Economici nei Sistemi Giuridici Comparati” dell’ Università di Salerno nel quadro del “Rientro dei cervelli” negli anni accademici tra il 2004/2005-e 2007/2008. Il progetto di ricerca aveva come titolo: “La trasformazione del sistema delle fonti del diritto costituzionale europeo, tra paradigmi del costituzionalismo, principi fondamentali e metodi conoscitivi ed interpretativi. Per un costituzionalismo multilivello che faccia da fondamento ad una democrazia multilivello, nei processi di globalizzazione, riforma dell’Unione europea, trasformazione del diritto costituzionale dei paesi membri e allargamento dell’Unione”. Nel quadro delle mie lezioni ho sviluppato, fra l’altro, il concetto di “comparazione allargata”. Alcuni sviluppi di questi concetti si trovano in P. POLICASTRO, *Constitutionalism, Comparison, Complexity: Prolegomena on Liberty and the use of Language for a Predictive Theory of Law*, in E. CASTORINA, P. POLICASTRO (a cura di), *Liberty and Language. The Global Dimension of European Constitutional Integration*, Torino, 2010, e P. POLICASTRO, *Interdipendenze costituzionali e protezione della persona*, in AA.Vv., *Scritti in Onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, 2010, vol. VI, pp. 2635-2675.

⁶ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*. Cours au Collège de France, 1977-1978, Paris, 2004.

⁷ A. NEGRI M. HARDT, *Empire*, Cambridge Ma.-London U.K., 2000.

nifestazione, quantunque riflessa, di un potere che, superata la fase dello stato autoritario, diventa totalitario rivolgendosi distruttivamente contro i propri stessi cittadini⁸. La situazione attuale, che è stata generata in misura notevole da lotte per l'egemonia esterna di alcuni Stati, manifesta queste tendenze autodistruttive anche laddove, come in molti paesi europei, lo stato sociale aveva assopito le rivendicazioni economiche. Essa si caratterizza inoltre per un assolutismo disgregante del capitalismo internazionale e si manifesta nel tentativo di controllare spazi esistenziali sempre più grandi, ove assicurarsi le materie prime e i mercati di sbocco. I paesi con un elevato sviluppo manifatturiero perseguono quest'obiettivo in misura particolarmente rilevante. A detto tentativo corrisponde quello dei paesi più ricchi produttori di materie prime, come il petrolio, di controllare le migrazioni internazionali a loro vantaggio trasformandole in un fenomeno portatore di conflitto⁹. Su questo fenomeno s'innesta una tendenza a sostenere e realizzare fenomeni di violenza terroristica, compiuti anche da persone e gruppi i quali vivono all'interno (o al margine) delle società industriali, che beneficiano, come sopra accennato, di alti standard di protezione dei diritti di libertà e dei diritti sociali. Lo sviluppo di tali reti criminali poggia sul vuoto pressoché completo di esperienze culturali valorizzanti socialmente condivise. Ciò è concausa di altri comportamenti distruttivi fra i quali l'abuso di sostanze pericolose, come le Nuove Sostanze Psicoattive¹⁰.

Di fronte a problemi di questo tipo è evidente che la risposta dell'umanità deve essere congiunta: occorre unirsi e non separarsi ulteriormente, e per fare ciò occorre una metodologia del diritto e dell'azione sociale che sia in grado di manifestare un reale carattere transnazionale.

⁸ H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo*, 1948, ed. it. Torino, 1999³.

⁹ P. POLICASTRO, *Constitution and conflict. Regulating regional interdependences through society-based supranationality as a path for the European and Mediterranean transformation*, in AA.VV., *Costituzione - Economia - Globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli, 2013, pp. 1467-1493.

¹⁰ P. POLICASTRO, *Enhancing Police Skills New Psychoactive Substances - Grant Agreement JUST/2013/ISEC/DRUGS/AG/6429 WS 1 Output 1.10 Legal and Forensic analysis. Intermediate Report*, Università di Szczecin, dicembre 2015.

Per ragioni di spazio non possiamo considerare questi fenomeni in dettaglio. Tuttavia la ricerca di soluzioni che permettano un'adeguata protezione della biosfera o lo sviluppo di una coscienza esistenziale in grado di fare fronte alle tendenze disgreganti e distruttive del momento presente, richiede di sviluppare nuove proposte culturali e educative. Queste necessitano, per essere tenute nel dovuto conto, di una politica del diritto sufficientemente complessa e sufficientemente multiculturale. Una politica del diritto, in grado sia di affrontare i problemi attuali, nelle loro molteplici connessioni, che di essere condivisa. Per questa ragione è a nostro avviso necessario considerare il diritto in una prospettiva diversa da quella attuale. A questo scopo, nel seguito di questo saggio, illustreremo anzitutto le caratteristiche della biosfera, secondo gli studi chimici e geologici che conosciamo. Di seguito, formuleremo una 'ipotesi biosferica', che possono essere utili ai fini della sussunzione degli elementi di fatto che rinveniamo nella biologia e nella geologia, in una teoria dello Stato. Non potremo in questa sede sviluppare nemmeno per sommi capi una siffatta teoria, limitandoci invece a considerare in che modo la sussunzione nel problema giuridico della questione della biosfera possa influenzare il modo con il quale ci poniamo sia il problema morale che quello politico. Con quest'ultimo intendiamo, nell'ambito di queste nostre riflessioni, il problema della configurazione dei concetti e dei principi che ci consente di meglio includere le osservazioni compiute dalla geochimica sulla biosfera nell'organizzazione degli ordinamenti pubblici, in modo tale da meglio realizzare il bene comune. Con il problema morale intendiamo come valutare sia le scelte individuali che quelle pubbliche tenendo conto dell'importanza della biosfera stessa. In questo modo cercheremo di introdurre nelle nostre riflessioni sul rapporto tra etica e politica il problema della natura, in altre parole della sua esistenza e della sua necessità.

Passiamo ora a considerare in che cosa consista la biosfera e per quale ragione il diritto e la morale debbano ragionevolmente tenerne conto.

2. *La biosfera e la sua importanza per il diritto e la morale*

L’ipotesi della biosfera nel diritto parte dalla constatazione che il geochimico russo-ucraino Vladimir Vernadsky ha proposto, quasi un secolo fa (1926)¹¹, alla comunità scientifica. Cercando di riassumerla in breve, il termine biosfera è stato coniato dal geologo viennese Eduard Seuss (1831-1914), per indicare il luogo sulla superficie della Terra ove la vita risiede. Da allora il concetto è stato variamente usato. L’approccio di Vernadsky, come hanno osservato i più autorevoli e recenti commentatori (1990)¹², si basa su tre generalizzazioni empiriche: anzitutto che la vita si manifesta in un pianeta che è sferico in una sua parte, quella esterna, che la contiene come un involucro. In secondo luogo, che in principio tutte le caratteristiche della superficie della Terra sono influenzate dalla vita. Infine, che col tempo l’influenza della materia vivente sul pianeta Terra si fa più intensa: così un numero crescente di parti della Terra sono incorporate nella biosfera.

Vernadsky stesso ha dato una grande importanza al fatto che il suo studio si basi su una generalizzazione empirica e non su un’ipotesi. “Una generalizzazione empirica” – rilevava Vernadsky – “si fonda su fatti raccolti come parte di un programma di ricerca che non va oltre i limiti fattuali e non tiene conto della conformità tra le conclusioni raggiunte e la nostra rappresentazione della natura. Non vi è pertanto differenza tra una generalizzazione empirica e un fatto scientificamente riconosciuto”. È importante porre in evidenza che gli studiosi che hanno provveduto all’edizione inglese del testo di Vernadsky, che rappresentano la scuola dell’ipotesi di “Gaia” secondo cui la Terra avrebbe una propria vita, non hanno confutato quest’ipotesi metodologica e hanno invece essi stessi evidenziato l’importanza di dette generalizzazioni empiriche.

¹¹ V.I. VERNADSKY, *The Biosphere*, New York, 1997 (1a ed. 1926) (prefazione di L. Margulis, M. Ceruti, S. Golabici, R. Guerrero, N. Ikeda, N. Ikezawa, W.E. Krumbien, A. Lapo, A. Lozcano, D. Suzuki, C. Tickell, M. Walter, P. Westbroek; introduzione di J. Grinevald; tradotto da D.B. Langmuir; rivisto e annotato da M.A.S. McMenamin). Tutte le citazioni dell’autore, riportate in italiano, sono state tradotte da noi, a partire dall’edizione inglese qui indicata.

¹² Ci riferiamo soprattutto all’introduzione Lynn Margulis e colleghi.

Secondo dunque le osservazioni di Vernadsky, la vita, una volta apparsa, ha determinato la conformazione geologica del pianeta stesso. In effetti, quest'osservazione è stata la prima, nell'ambito delle scienze geologiche, a trarre delle conseguenze dal fatto che la terra avesse una forma sferoide, e ciò ha delle importanti e immediate conseguenze nella teoria dello stato. Ancora secondo il Vernadsky, la vita si presenta come “una unità indivisibile e indissolubile, nella quale tutte le parti sono interconnesse sia tra loro che con la parte inerte della biosfera”¹³. Ad ogni modo, anche “la parte inerte della biosfera è largamente creazione della vita”¹⁴. Vernadsky rileva inoltre che “gli organismi viventi sono sempre nati da organismi viventi durante tutto il corso della storia geologica, sono tutti geneticamente interconnessi, e le radiazioni solari non possono essere convertite in energia chimica senza un precedente organismo vivente”¹⁵. Vernadsky non tenta neppure di spiegare l'origine della vita, osserva solamente che “l'apparenza e lo sviluppo della vita sulla Terra è chiaramente un fenomeno di natura cosmica”. Con questo, intende riferirsi, come hanno osservato i suoi autorevoli commentatori¹⁶, all'interdipendenza tra ambiente interno della Terra ed ambiente del cosmo, ciò che genera una continuità fra l'approccio di Vernadsky e quello contemporaneo del paradigma di Gaia della “geofisiologia”, che tenta di connettere “l'organizzazione biologica, l'ordine della natura e il suo bilancio economico, i sistemi auto-regolantesi, i processi di equilibrio, gli stati stazionari ed i cicli geochimici”¹⁷. Vernadsky ha inoltre posto in evidenza che le sue osservazioni non sono in grado di spiegare da dove provenga la vita e come si sia prodotta. Ha inoltre aggiunto che porsi questa domanda non ha molto senso, allo stato attuale delle osservazioni, per la sua branca scientifica. Rinvia per questo alla religione ed alla filosofia, ovvero alle discipline che sono in grado di porsi validamente il problema cosmogonico. A proposito di quest'osservazione, la prima questione che ci poniamo è se il diritto sia in grado di porsi questo problema. La risposta sembrerebbe essere negativa, ma, per poterla

¹³ V.I. VERNADSKY, *The Biosphere*, cit., p. 148.

¹⁴ *Ibidem*, p. 88.

¹⁵ *Ibidem*, p. 88-89.

¹⁶ *Ibidem*, p. 39-40.

¹⁷ *Ibidem*, p. 31.

articolare dobbiamo innanzitutto domandarci: ma qual è il problema fondamentale, in senso filosofico, che si pone il diritto? Ha il diritto un carattere scientifico tale da poter essere rapportato a delle riflessioni come quelle di Vernadsky e a quelle successive come quelle che si riferiscono al paradigma di “Gaia”? Ciò dipende ovviamente dalla definizione di diritto che siamo in grado di presentare¹⁸. A nostro avviso dunque, il diritto nasce e si sviluppa come un insieme di strumenti coordinati fra loro che disciplinano innanzitutto la vita di una comunità e le sue relazioni interne ed esterne. Questa vita è innanzitutto biologica, ma è anche una vita di soggetti che sono animati da fini di natura morale, che costituiscono e sviluppano essi stessi diverse società, e che sono chiamati essi stessi non solo ad auto-organizzarsi e prendere decisioni, ma anche a ripartirsi le risorse disponibili. In questo senso la vita biologica è considerata dal diritto innanzitutto come vita sociale. È la vita sociale che produce il diritto, come insieme di scopi comuni, di principi con cui gli individui, diversamente aggregati, organizzano il loro reciproco riconoscimento, il modo con il quale coordinano le manifestazioni della loro esistenza, stabilendo ambiti in cui i diversi soggetti possono agire e operare, le regole di questo agire e operare comune, e costituendo istituzioni di diversa natura dirette a coordinare e a organizzare la società nel perseguire scopi collettivi. L’ordinamento della famiglia, del culto, del potere, della difesa interna ed esterna, le priorità che stabiliamo come fini collettivi, sono elementi fondamentali degli ordinamenti giuridici. A essi non sono estranei i valori e i giudizi morali, la questione di ciò che sia buono da fare, ciò che è lecito, ciò che è opportuno fare. Nel momento presente le teorie istituzionalistiche più recenti fon-

¹⁸ Per una riflessione più generale sul rapporto tra il diritto e le altre scienze, in termini sia di meta-teorie che di teorie complementari al diritto si veda P. POLICASTRO, *Constitutionalism vs. Economic Analysis: On the Use of Founding Theories and Complementary Theories in Constitutional Interpretation*, in M. ANDERHEIDEN, A. V. AAKEN, S. KIRSTE, P. POLICASTRO (a cura di), *Interdisciplinary Research in Jurisprudence and Constitutionalism*, in *Archiv-Für Rechts- und Sozial Philosophie* (ARSP), 1/2012 (numero speciale contenenti gli atti delle “Special Workshops” coordinate dai curatori alla XXIII Conferenza Mondiale dell’IVR, Kraków 2007), p. 173-203.

dano il diritto su una deontologia della morale¹⁹. Anche le teorie della relazione tra ordinamento giuridico e produzione di norme, come quelle della “legisprudenza”, si poggiano significativamente sul problema morale²⁰. Nel passato è stato invece il mito a individuare lo spazio della morale nell’ordinamento della città. Valga per tutti ricordare le leggi di Antigone: la pietà per i morti e i doveri verso i padri e la famiglia sono di là dal potere stesso, che non può disporne.

3. Diritto della biosfera e dignità umana

Ma allora qui dobbiamo porci una successiva questione: dobbiamo fondare il potere stesso su una scelta morale (Platone)²¹ piuttosto che su una necessità ontologica (Aristotele)²², o su un principio realista oggettivistico fondato sulla storia (Machiavelli)²³? È ammissibile almeno una

¹⁹ M. LA TORRE, *Law as Institution*, Dordrecht-Heidelberg-London-New York, 2010, specialmente le *conclusions* secondo le quali nel diritto non vi possa essere “deontologia” senza ontologia (p. 260).

²⁰ L.J. WINTGENS, *Legisprudence. Practical Reason in Legislation*, Farnham, 2012. Il concetto di dovere legisprudenziale del legislatore, e che influenza la stessa concezione di validità della legge (dal punto di vista legisprudenziale), può infatti essere visto solo nella prospettiva della razionalità vincolata del legislatore stesso (p. 305), la quale è aperta a controllo e confutazione on legalistico, e dunque avenire carattere morale, almeno in senso debole.

²¹ Infatti, la Repubblica di Platone si centra su una questione fondamentale, ovvero che è sempre meglio essere giusti che ingiusti. Inoltre, come osserva Abbagnano, il punto più alto della filosofia è, per Platone, “l’utilizzazione di tutte le conoscenze che il filosofo ha potuto acquisire per la fondazione di una comunità giusta e felice”, N. ABBAGNANO, *Storia della filosofia*, vol. I, *Il pensiero Greco e Cristiano: dai Presocratici alla scuola di Chartres*, Novara, 2006 (edizione di riferimento Torino, 1993), p. 190.

²² Che è derivante dal fatto che lo stagirita intende trovare la costituzione più adatta a tutte le città, in modo che tale costituzione sia attuabile, e che possa facilmente adattarsi a tutti i popoli, e cerca di giungere a questa mediante la costituzione critica delle varie costituzioni esistenti. Si veda N. ABBAGNANO, *Storia della filosofia*, vol. I, cit. p. 286.

²³ Si veda N. ABBAGNANO, *Storia della filosofia*, vol. II, *Il pensiero politico medievale e rinascimentale: dal Misticismo a Bacone*, Novara, 2006. Secondo l’A., è “l’unità di giudizio politico e di giudizio storico che costituisce la caratteristica

di queste scelte, nel presente ordine delle cose, o dobbiamo cercarne un'altra? Le osservazioni di Vernadsky prima, e, in seguito, della scuola del paradigma di Gaia, possono essere utili a questi scopi? A me sembrerebbe di sì, perché la vita, senza la quale, secondo lo scienziato russo, il problema della Terra e della nostra esistenza non potrebbero neppure essere posti, appare proprio essere un dono. Ovvero un bene che è indispensabile e inestimabile, che ci è stato dato senza che lo abbiamo richiesto e che deve essere preservato per le generazioni future per quello che è: ovvero, il bene più prezioso. Ma allora, non sarebbe qui opportuno ancorare la moralità del diritto a un'ipotesi più realistica che nominalistica, e ovvero al dovere di preservare questa nostra biosfera? Non potremmo qui definire l'apprezzare questo dono come la manifestazione più importante della dignità dell'essere umano, facendone un corretto uso, disciplinato dal diritto, valutato attraverso la morale, verificato attraverso il discorso e custodito attraverso la tecnica? (E nondimeno, se si ritiene che ciò che esiste sia stato creato, la manifestazione più importante della dignità dell'essere umano non potrebbe essere rendere grazie al Creatore di tutto ciò – cfr. Papa Francesco: *Laudato Sii?*)²⁴.

Quest'approccio avrebbe innanzitutto il merito di proporre un concetto di dignità che si fonda non solamente sul potere e sulle libertà, come quello proposto da Pico della Mirandola o come quello collegato al rispetto dei diritti fondamentali. Detti diritti sarebbero intesi come limite e direttiva fondamentale per ogni potere politico, come risulta dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e dagli altri documenti che hanno accompagnato la stagione del diritto costituzionale.

fondamentale di Machiavelli e fa di lui il primo scrittore politico dell'età moderna" (p. 474).

²⁴ Una parte sostanziale dell'enciclica è incentrata intorno al ringraziamento, che deve essere pertanto in grado di ispirare un nuovo tipo di vita. Utilizzare riferimenti ecumenici rinforza il carattere di esortazione dell'enciclica a ringraziare per il dono della vita e della Creazione attraverso un modo di vita rispettoso del mondo che ci circonda. Il riferimento a San Francesco d'Assisi, al suo discepolo San Bonaventura, ai predecessori di Papa Francesco, e soprattutto all'Eucaristia nella quale "tutto il cosmo rende grazie a Dio" (§ 236) rafforza ai limiti del possibile l'esortazione verso il rispetto del dovere morale fondamentale di rendere grazie per il creato, che deve spingere a cambiare modo di vita.

zionale ed internazionale culminata in questa Dichiarazione. Un secondo merito di questa costruzione sarebbe di collegare la dignità non solo ai diritti individuali, ma anche ai doveri: dell'individuo, degli Stati e degli altri soggetti pubblici, anzitutto le organizzazioni internazionali.

La nostra prospettiva di analisi potrebbe essere anche soggetta a critiche. La prima sarebbe di tipo filosofico-giuridico. Infatti, non appare certo perché sia da superare una caratterizzazione ideale o di tipo ideale dell'individuo, oppure una concezione ermeneutica della persona umana, abbandonando inoltre l'autonomia del diritto, in favore invece di una concezione della dignità pragmatica, fondata invece sull'attività del soggetto. Una seconda obiezione sarebbe che la libertà della coscienza umana, che nello sviluppo del pensiero filosofico ha assunto una sua dimensione esistenziale sempre più assoluta, si manifesta nella realtà solamente attraverso il linguaggio, che è un prodotto della mente umana. Invece, la terza obiezione concernerebbe la constatazione che la società tecnologica sarebbe in grado di replicare le condizioni per la vita e lo sviluppo dell'essere umano e, per certi aspetti, anche la coscienza stessa attraverso lo sviluppo delle intelligenze artificiali.

La risposta alla prima obiezione consisterebbe proprio nella necessità di includere una pluralità di culture nella formulazione della funzione del diritto e dei paradigmi del costituzionalismo. Questo passo ci ha portato gradatamente a superare una concezione ideale dell'individuo ed anche una concezione ermeneutica, ovvero rappresentativa, della persona umana. Adottando invece via via una concezione diretta a considerare le manifestazioni della vita biologica e spirituale dell'individuo, cosa che abbiamo fatto grosso modo a partire dal quinquennio 2005-2012²⁵, come l'oggetto della tutela del diritto, abbiamo innanzitutto creduto di dovere tenere conto che la persona, in quanto essere umano, manifesta la sua esistenza all'interno di diverse culture. Tuttavia, è solamente grazie a delle precise condizioni biologiche e naturalistiche che la specie umana è pervenuta a esistere come la conosciamo. Pertanto ancorare la dignità a un dovere e superare il principio dell'autonomia del diritto²⁶, significa ritenere insuperabile la questione filosofica del

²⁵ P. POLICASTRO, *Interdipendenze costituzionali e protezione della persona*, cit.

²⁶ E ciò non solamente perché il diritto è eteronomo in quanto la validità di una norma dipende dallo stato degli affari nel momento in cui è prodotta e deve essere

“conosci te stesso” (che oggi potrebbe essere vista come l’interazione tra il soggetto conoscente e la realtà conosciuta, o il linguaggio come manifestazione dell’essere), ciò che porta a rendere confutabile ogni nostra espressione conoscitiva e volitiva. L’individuo e la comunità esistono e progrediscono nel tempo, attraverso tentativi ed errori, e pertanto una concezione scientifica del diritto non può non tenere conto che vi è un fine e allo stesso tempo un limite invalicabile che è il rispetto del mondo che ci circonda del quale ogni individuo, e nello stesso tempo persona, è parte.

Per quanto riguarda la seconda obiezione, la risposta può essere ricercata attraverso una spiegazione che individui quanto lo sviluppo della stessa coscienza, e dunque della nostra libertà, sia il risultato della stessa vita e dunque del suo sviluppo sulla Terra. In effetti, lo stesso Vernadsky sottolinea che le molteplici relazioni tra lo sviluppo della vita e quello geologico consentono forme di vita sempre più complesse, le cui manifestazioni di vita eccedono la semplice riproduzione. Queste osservazioni s’incrociano con quelle dell’antropologo e filosofo cattolico Teilhard de Chardin, il quale in realtà ha sviluppato una teoria della vita, nella quale oltre agli elementi esterni, i viventi sono caratterizzati da una dimensione interna che ne determina lo sviluppo e la trasformazione. In questo processo di trasformazione si sviluppano quelle che lo stesso Vernadsky avrebbe considerato come funzioni vitali che vanno oltre la riproduzione, e che concernono più propriamente le relazioni tra gli esseri viventi con il mondo circostante²⁷. Teilhard de Chardin ha tentato di considerare più in profondità questo fenomeno, indicando che nello sviluppo dei viventi, le caratteristiche biologiche meno vincolate dai loro connotati, avrebbero permesso delle trasformazioni verso forme di vita con una dimensione “psichica” maggiormente complessa. Così la sfera della mente, “la nousfera”, si è sviluppata insieme alla biosfera stessa. Il combinato sviluppo che ha unito forme esterne più

eseguita (si veda M. LA TORRE, *Law*, cit., p. 251), ma dall’interazione tra il soggetto e la realtà (si veda P. POLICASTRO, *Constitutionalism, Comparison, Complexity*, cit., p. 30-31 *passim*).

²⁷ V.I. VERNADSKY, *The Transition From the Biosphere To the Noosphere*, excerpts from *Scientific Thought as a Planetary Phenomenon* (1938), in 21st CENTURY, Spring-Summer 2012, p. 18 *passim*.

complesse con una dimensione psichica più avanzata, ha permesso ad alcune specie di “homo”, di accogliere l’auto-coscienza, ovvero la possibilità di rivolgere la propria attività di conoscenza del mondo esterno verso se stesso²⁸, e di farne un uso meditato, ovvero ragionevole. Questa auto-coscienza è inserita nella “nousfera”. Infatti, l’auto-coscienza non solamente permette di trasmettere, di produrre e di ricordare informazioni, che sono considerate dalla semiologia come funzioni base dell’intelligenza²⁹ (Lotman), ma permette di tenere conto che ogni rappresentazione di tali informazioni ha in sé la coscienza che queste non costituiscono la totalità di quelle necessarie a comprendere e ad interagire con il mondo circostante in tutti i suoi aspetti. Questa caratteristica è elemento costitutivo dell’auto-coscienza: essa si manifesta con lo sviluppo del linguaggio simbolico fra cui abbiamo quello verbale, l’arte e il mito. Infatti, tutte le specie viventi interagiscono con l’esterno, e svariate specie comunicano tra loro in maniera talora complessa e talora con forme simili alle nostre. La coscienza di essere quale membro di una specie, per quanto riguarda l’accoppiamento o la cura dei cuccioli è nota. Detta coscienza però può anche manifestarsi presso alcune specie animali in maniere molto interessanti, come quelle che vediamo spesso su You Tube, come il bradipo gentile che passa un fiore alla sua istruttrice³⁰, la leonessa che cura il cucciolo di gnu³¹, scimpanzé che si abbracciano dopo essere stati rilasciati dalla cattività³² o la famiglia di gorilla che si prende cura di un bambino caduto nella loro gabbia allo zoo³³. Manifestazioni che oggi troviamo su You Tube e che riproducono miti noti dall’antichità come il delfino di Arione³⁴ o il leone di Androclo³⁵. Ma è solamente l’auto-coscienza che permette di porsi il problema cosmologico, quello morale e quello politico, in maniera co-

²⁸ P. TEILHARD DE CHARDIN, *The Phenomenon of Man*, New York, 1959, p. 165.

²⁹ Y. M. LOTMAN, *Universe of Mind. A Semiotic Theory of Culture*, Introduzione di U. Eco, Bloomington, 2000 (prima ed. negli USA, 1990), p. 2.

³⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=4a-6yPwOsWk>.

³¹ https://www.youtube.com/watch?v=QnKO6Ylc_uc.

³² https://www.youtube.com/watch?v=mW_pK-b5YW0.

³³ <https://www.youtube.com/watch?v=SLDf01oYSHI>.

³⁴ Erodoto, Storie, I, 23-24.

³⁵ A. CORNELIO GELLIUS, *Notti Attiche*, I, Lb. V, 14.

sciente. La realtà fenomenica ci trascende e sfugge alla nostra conoscenza e al nostro controllo e, pertanto, la nostra esperienza conoscente richiede di essere interpretata prima ancora che comunicata e ricordata. Del resto un grande studioso del problema della libertà, Isaiah Berlin, sottolinea la presenza di un io “noumenico”³⁶ che né la forza esterna né la malvagità e, aggiungeremmo, talora neppure la tortura possono toccare³⁷. Ma questo io profondo esistenziale, che si manifesta nell'autocoscienza dell'essere umano costituisce proprio la sua dignità, che si trova alla radice della sua libertà. Inoltre, l'autocoscienza consente una comunicazione non solo fra esseri umani ma anche con altri esseri viventi. L'agricoltura e l'allevamento hanno consentito all'essere umano di controllare la proliferazione dei vegetali e degli animali, strumentale ai propri fini. Sistemi di comunicazione con gli animali hanno consentito di vivere in simbiosi con essi o di addomesticarli. Sono state così sviluppate strutture esterne alle piante, che ne hanno facilitato la crescita (come le serre) o, come nel caso delle api, hanno permesso una loro costante attività in favore dell'uomo. D'altra parte, come la stessa biologia ha osservato da quasi un secolo, gli esseri umani hanno sviluppato delle strutture artificiali che hanno consentito di potenziare in maniera decisiva quello che percepiamo, di potenziare gli effetti delle nostre attività, di preservare e di elaborare le informazioni a disposizione e, finalmente, di adattare e correggere i nostri processi decisionali a quelle che sono le nostre necessità³⁸. Fra queste strutture a funzione adattiva e correttiva abbiamo il diritto: a questo proposito la stessa biologia teorica si pone il problema di quali istituzioni e organizzazioni, quali comportamenti e sistemi morali possano funzionare bene nelle condizioni di vita che abbiamo nell'Universo³⁹. Nello stesso tempo l'analisi econo-

³⁶ I. BERLIN, *Two Concepts of Liberty*, lezione data nel 1958 e pubblicata in *Four Essays on Liberty*, Oxford, 1969. Qui ci riferiamo alla versione italiana del saggio, *Due concetti di libertà*, con postfazione di M. Ricciardi, Milano, 2000, p. 30.

³⁷ Come Tommaso Campanella, che resistette alla tortura. Per rendersi conto della presenza di spirito del filosofo calabrese, si vedano almeno i verbali delle stesse torture http://www.filosofico.net/Antologia_file/AntologiaC/CAMPANELLA_%20VERBALI%20DELLE%20TORTUR.htm.

³⁸ A. LOTKA, *Elements of Physical Biology*, Baltimore, 1925.

³⁹ *Ibidem*, p. 387.

mica⁴⁰ (N. Georgescu-Roegen) sottolinea che questi organi che potenziano le attività umane, consentono di interferire con gli stessi meccanismi che uniscono geologia e biologia nel contesto della biosfera. Infatti, l'energia solare consente, nella biosfera, di concentrare energia libera, producendo risorse che l'uomo può utilizzare in vario modo: l'energia del sole, unita ai finalismi interni degli esseri viventi, riduce l'entropia complessiva della terra. Ora, l'intervento dell'uomo, considerato nella storia, o si è appropriato di risorse in modo tale da peggiorare le condizioni di vita in alcune parti del pianeta, o si è appropriato in pochi anni di risorse, come il petrolio, che sono state prodotte con cicli molto lunghi, oppure ha reso sempre meno efficienti i meccanismi riproduttivi degli esseri viventi, ad esempio attraverso l'inquinamento dei mari o la rottura della catena alimentare. Questo intervento assume caratteri indiscriminati. L'economista rumeno Georgescu-Roegen chiama a un uso più parsimonioso delle risorse e a un tenore di vita più modesto⁴¹. D'altra parte, la stessa scienza biologica ha sottolineato in effetti come la stessa coscienza per sussistere ha bisogno di precise condizioni biologiche. La comprensione di ciò rende necessario che apprendiamo quel tipo di vita che è in armonia con lo schema della natura⁴².

Non possiamo dunque non riconoscere alla dignità una fondazione radicale, che appartiene alle condizioni stesse che permettono la vita. La libertà dunque consegue da questa dignità: ne è un'emanazione e non può essere esercitata al di fuori dei doveri immanenti all'auto-coscienza della nostra stessa dignità. Sono invece le scelte che siamo chiamati a compire, che richiedono una comunicazione della realtà possibile attraverso il linguaggio. Queste scelte devono essere limitate non solamente da valutazioni di tipo morale, ma anche attraverso il diritto e altri elementi di stabilizzazione delle società (interni ed esterni). Tenuto conto delle relazioni che abbiamo considerato, l'auto-coscienza ha bisogno del linguaggio per manifestarsi esternamente, ma non si risolve in esso.

⁴⁰ N. GEORGESCU-REOGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard, 1970, p. 278 *passim*.

⁴¹ N. GEORGESCU-REOGEN, *The Entropy Law and the Economic Process*, Harvard, 1970, p. 21, 307 *passim*.

⁴² A. LOTKA, *Elements*, cit., p. 387 *passim*.

Per quanto riguarda la terza obiezione, cioè che la società tecnologica possa apparire in grado di replicare le condizioni che permettono la vita, dobbiamo innanzitutto considerare che, la società tecnologica stessa, è il prodotto del rapporto tra coscienza e comunicazione. Lo sviluppo della comunicazione non sarebbe stato possibile se non attraverso il linguaggio simbolico, che ha permesso di sviluppare l'arte, la tecnica, la posizione dei vari problemi, come quello cosmogonico, naturalistico, morale e politico. Fra gli elementi della società tecnologica, come abbiamo accennato, vi è il diritto, che ha la funzione di mezzo attraverso cui adattare e correggere i processi attraverso i quali svolgiamo la vita in comune nel nostro ambiente. L'adattamento e la correzione dei processi che hanno luogo nelle nostre società, se considerati e nell'ambito della biosfera e della nousfera nella quale viviamo, richiedono una comprensione linguistica generale dei relativi fenomeni. A questo proposito, il linguista russo Lotman ha affrontato il problema dell'identità di struttura tra l'intelligenza umana e i sistemi di simboli che sono stati prodotti dalla cultura, a partire dai meccanismi di generazione del significato. Lo scopo della ricerca, di Lotman, che è appunto quello di dimostrare in che modo il mondo del linguaggio simbolico interagisce con il mondo della coscienza⁴³, porta ad individuare lo spazio semiotico necessario all'esistenza e al funzionamento delle lingue, non la somma delle lingue differenti⁴⁴. Questo spazio è detto dal Lotman la 'semiosfera', ponendolo in relazione con la biosfera. Tra i vari linguaggi vi sono confini ma anche transizioni che portano a connetterli fra loro. Così linguaggi naturali e linguaggi letterari di vario tipo s'intersecano attraverso il lavoro dell'interprete e permettono alle coscienze di porsi in comunicazione. La sociologia e la teoria politica si sono poste il problema di questa transizione fra linguaggi, spiegandolo attraverso l'uso di espressioni che si ritengono provviste di una stessa funzione nel discorso in diversi linguaggi naturali, che è un approccio strutturale⁴⁵,

⁴³ Y.M. LOTMAN, *Universe*, cit., p. 2.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 123.

⁴⁵ J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaat*, Frankfurt am Main, 1992; ed. it. L. CEPPA (a cura di), *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, Milano 1996, p. 369-71, ove l'autore di Francoforte considera ad esempio che alcuni concetti

oppure da un approccio ragionevole ad alcuni concetti chiave della politica come la libertà positiva e la libertà negativa⁴⁶. Invece la semiologia si è rivolta piuttosto alla ricerca di strutture del discorso letterario come il discorso verticale di tipo Io-Io, o quello orizzontale di tipo Io-Tu, oppure considerando tipi di discorso duali o circolari. L'approccio semiologico alla struttura del linguaggio può essere associato alla dualità fra norma e istituzione nel diritto, la quale dal punto di vista della percezione neurale può collegarsi alla percezione di dati strutturali, che poi sono ordinati nella mente sotto forma di sistema. Tuttavia mentre nella nozione di norma prevale l'aspetto strutturale, in quella d'istituzione il concetto di confine del linguaggio appare piuttosto accentuato. Pertanto, per utilizzare al pieno il rapporto tra spazio della coscienza e spazio semiotico, occorre cercare concetti che, a parte la struttura dei vari linguaggi della semiosfera, possano avere carattere sistemico e avere una tendenza inclusiva rispetto all'intera semiosfera. La caratteristica sistemica della semiosfera può essere carpita dalla ragionevolezza, dall'empatia, dalla creatività e dall'educazione. Questi quattro elementi sistemici, che hanno tutti carattere di transizione fra i diversi confini dei linguaggi stessi, consentono di affrontare la questione dello sviluppo della sfera degli strumenti prodotti dall'uomo dal punto di vista della previsione dello scopo al quale servono e del loro impiego possibile. Pertanto, lo sviluppo di macchine, quantunque complesse e in grado di riparare se stesse anche all'infinito (von Neumann)⁴⁷ o anche di replica-

fondamentali, ovvero alcune strutture fondamentali del processo conoscitivo e argomentativo, come “verità, razionalità, fondazione e consenso [...] giocano lo stesso ruolo in tutte le lingue e in tutte le comunità linguistiche” (p. 370).

⁴⁶ I. BERLIN, *Due concetti*, cit., p. 76-77.

⁴⁷ J.V. NEUMANN, *Probabilistic Logic and the Synthesis of Reliable Organisms from Unreliable Components*, in C.E. SHANNON, J. MCCARTHY (eds.), *Automata Studies*, Princeton, 1956; vedi anche ID., *Theory of Self-Reproducing Automata*, edited and completed by A.W. BURKS, Urbana-London, 1966, si veda p. 73 passim quando l'autore ed il suo curatore fanno presente che la vita biologica è in grado di correggere gli errori che hanno luogo nel suo sviluppo, cosa che i computer non sembrano in grado di fare, e ciò indica un approccio completamente diverso al problema della complessità. Perciò Neumann pensa ad un nuovo tipo di macchina, fornita di memoria, che è in grado di verificare quali parti debbano essere realizzate e di riprodurle (p. 82). Queste osservazioni sembrano semplici nell'epoca delle stampanti a 3-D, che in effetti realizza-

re se stesse, non toglie al produttore della macchina stessa l'obbligo di prevedere e verificare ciò che è insito nelle funzioni della macchina stessa. Pertanto, la libertà di creare artefatti, siccome può mettere potenzialmente in pericolo gli equilibri della stessa biosfera e della noosfera, come stiamo effettivamente osservando con i reticolari contemporanei di strumenti di raccolta delle informazioni, che comunque siano gestiti dall'uomo, mette in pericolo la stessa sfera libera della coscienza.

4. Biosfera, coscienza umana e politica del diritto

A questo punto dobbiamo sviluppare tre considerazioni connesse fra loro. Esse sono: in primo luogo che il carattere dell'autocoscienza umana, rappresentato dalla dignità umana, risulta nella produzione di un linguaggio da cui si genera una profonda comunicazione, non solo fra gli esseri umani ma anche con la biosfera stessa. Secondo, che attraverso l'uso del linguaggio simbolico, possiamo produrre strumenti, non solo materiali, ma anche immateriali, fra i quali il diritto, che hanno come scopo di potenziare le percezioni ed i risultati delle attività umane, anche favorendo il controllo e l'adattabilità della vita umana alle condizioni esterne. In terzo luogo, l'uso di questi strumenti può mettere in pericolo gli stessi equilibri della biosfera stessa.

Da queste considerazioni si pone, soprattutto oggigiorno, il problema di politica del diritto, di come educare le coscienze stesse a sviluppare un linguaggio, una tecnica e un diritto tali da mantenere e ripristinare gli equilibri della biosfera. Infatti, l'educazione della persona è anche educazione alla ragionevolezza e all'empatia oltre che alla creatività necessaria per la ricerca di nuove soluzioni per i problemi presenti. L'educazione all'approccio alla biosfera inclusiva della noosfera, della semiosfera e della tecnosfera (che include anche la sfera delle tecniche immateriali, e dunque il diritto) si caratterizza dal fatto che deve

no le indicazioni di questo ed altri autori. Tuttavia indicano che la riproduzione, e dunque la regolazione degli eventi concernenti la vita umana deve rifarsi ai modelli della vita biologica stessa. Si veda P. POLICASTRO, *Constitutionalism, Comparison, Complexity*, cit., p. 30 *passim*.

essere in grado di superare i confini tra le diverse semiosfere. Infatti, nell'approccio biosferico non si può immaginare un'educazione che sia ridotta alle necessità e delle prospettive di un solo Stato o alcuni di essi. L'approccio ai doveri che costituiscono la manifestazione della coscienza umana nei confronti della biosfera non può che essere transnazionale. Deve inoltre essere transculturale, cioè essere in grado di superare gli orizzonti dei diversi individui e della popolazione di uno Stato, di determinate regioni e culture. Infine deve poter coniugare tra loro le prospettive dei diversi ordinamenti giuridici. Per questa ragione, una politica del diritto può ragionevolmente manifestarsi, in una prospettiva ecumenica e inclusiva e alla biosfera, attraverso la previsione e la definizione di modelli per l'assolvimento di doveri.

In questi ultimi anni abbiamo seguito con interesse una delle molteplici attività, nelle quali individui e organizzazioni cercano di andare incontro ai problemi derivanti dal mutamento climatico e ai pericoli alla pace e alla sicurezza, che questi portano con sé. Si tratta di un'attività di giovani di diversi paesi, soprattutto africani, ma anche europei e di altri continenti, che, coordinati da una NGO, l'Associazione Africana Sukyo Mahikari, hanno deciso di proporre volontariamente a realizzare le riforestazioni nel quadro dalla Grande Muraglia Verde. La Grande Muraglia Verde è un progetto dell'Unione Africana, in particolare della Comunità degli Stati del Sahara e del Sahel, che è stato iniziato nel 2005, principalmente a iniziativa degli allora Presidenti della Nigeria Olusegun Obasanjo e del Senegal Abdoulaye Wade⁴⁸. Le priorità del progetto sono di rallentare la desertificazione, agire contro il cambiamento climatico, contro la povertà, l'instabilità ed i flussi migratori che ne conseguono. Tra le metodologie del progetto vi è quella di coinvolgere le popolazioni locali, promuovendo diverse forme di attivismo fra cui orti polivalenti gestiti in cooperazione dalle donne dei villaggi. Ovviamente, oltre le amministrazioni nazionali e locali molte organizzazioni non governative e individui hanno desiderato di venire incontro a queste necessità. Il nostro interesse per l'attività dei giovani di cui abbiamo appena detto è proprio relativo al fatto che il modello di azione da loro

⁴⁸ A. DIA, R. DUPONNOIS, *Le projet majeur africain de la Grande Muraille Verte*, con prefazione di A. WADE, Marseille, 2010.

sviluppato è apparso coerente con una delle principali tesi che abbiamo presentato in questo scritto: ovvero che manifestazione fondamentale della dignità umana è l'assunzione del dovere, per gli individui e le comunità, di prendersi cura degli equilibri grazie ai quali il mondo circostante può adeguatamente sviluppare e rinnovare le risorse senza disordini. Coerentemente a quest'assunzione i giovani hanno richiesto, fin dall'inizio del progetto della Grande Muraglia Verde, di poter intervenire in maniera completamente volontaria assumendosi i costi di trasporto e i costi del campo stesso. Molti giovani sono così accorsi da diverse parti dell'Africa, dall'Europa e da altre parti del mondo per quest'attività risparmiando per mesi o anche per anni. A questo proposito, occorre osservare che la motivazione dei giovani produce un impatto molto positivo sia sulle amministrazioni sia sulle popolazioni locali, che sono effettivamente motivate a partecipare al progetto. E ciò, quantunque in un'azione come la Grande Muraglia Verde, che unisce undici Stati dell'Africa sub-sahariana, dal Senegal a Gibuti, non manchino difficoltà di coordinamento. Infatti, i processi di decisione sono sovente molto lenti; inoltre, il conflitto tra le forze politiche genera il costante tentativo di volere riportare ogni possibile beneficio nell'alveo dei conseguimenti della parte al potere. Quest'approccio indubbiamente costituisce un contributo alla giustizia del processo stesso. Infatti, il progetto della Grande Muraglia Verde tenta di superare una forma di vita poco organizzata, che si basa sulla pastorizia seminomade. Le lunghe transumanze generano in sé rilevanti perdite economiche, che non permettono di coltivare la terra e dunque di variare l'alimentazione, né di inviare i figli regolarmente a scuola. Inoltre generano in sé conflitti fra pastori che s'incrociano sui diversi terreni di pastura. Pertanto il contributo dei giovani diventa decisivo nel momento in cui la produttività del loro lavoro è tale da permettere effettivamente alle famiglie locali di osservare un incremento del loro reddito, derivante dalle attività di riforestazione. Grazie a ciò le famiglie stesse sono in grado di adottare una forma di organizzazione della vita collettiva migliore dal punto di vista dei beni a disposizione. Esprimendo ciò e usando i concetti sviluppati da Rawls, il contributo dei giovani rende più efficace la

distribuzione dei diritti e degli obblighi che derivano dalla reciproca collaborazione⁴⁹. In effetti, le finalità dei giovani di contribuire a ricostruire l’armonia tra gli uomini e la natura aggiungono uno scopo positivo alla convivenza. Questo scopo positivo è un elemento attraverso il quale i giovani partecipanti alla riforestazione rinforzano il motivo fondamentale delle popolazioni locali che è quello di operare per ottenere delle condizioni di vita degne. Queste migliori condizioni di vita consentono un più alto livello di libertà negativa e dunque facilitano la ricerca di sicurezza delle condizioni di vita. Qui si deve osservare che un più alto livello di libertà negativa s’inscrive in un contesto di pluralismo, che come Berlin osservava, è la sede della concezione della vita in comune nelle società moderne⁵⁰. Infatti, le istituzioni della vita nei villaggi, quantunque coordinate nell’ambito del progetto della Grande Muraglia Verde si propongono come un modello di vita alternativo rispetto a quello delle grandi città africane che sono attratte dal modello delle società industriali e dei consumi. E d’altra parte questo modello di vita alternativo appare in grado di fare fronte ai pericoli delle influenze dei modi di vita criminali, la cui ispirazione da “fondamentalismi” religiosi appare comunque molto dubbia. Invece, accettare di vivere fuori di una convivenza sociale ordinata, può diventare una soluzione obbligata solamente quando sfuggire alla povertà estrema diventa il bisogno preponderante, così come accadeva ai pastori della Barbagia⁵¹.

Invece le società locali riconoscono l’impegno dei giovani stessi e ne traggono fiducia verso l’amministrazione pubblica.

5. Educazione delle coscienze e dignità biosferica

Avendo avuto sentore di questi fenomeni, che a mio avviso mostrano lo sviluppo di una cittadinanza transnazionale fondata su valori come la responsabilità comune verso la biosfera, abbiamo sia cercato di approfondire la questione dei metodi educativi che i giovani partecipan-

⁴⁹ J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard, 1971, Capitolo 1, § 2, p. 17-23 dell’edizione polacca (*Teoria Sprawiedliwości*, Warszawa, 1994).

⁵⁰ I. BERLIN, *Due concetti*, cit., p. 76.

⁵¹ F. CAGNETTA, *Banditi a Orgosolo*, Nuoro, 2002, prima ed. Firenze, 1975, *passim*.

ti adottano, sia di documentare al meglio la loro attività e l’impatto di questa sulla società producendo un documentario. Abbiamo inoltre coinvolto i nostri studenti dell’Università di Szczecin in queste attività oltre che i nostri partners come l’Università Autonoma di Barcellona (Prof. Teresa Freixes)⁵² e l’Università di Sfax (prof. Néji Baccouche)⁵³, oltre che ovviamente l’Università “Cheikh Anta Diop” di Dakar in Senegal (Prof. Mamadou Badji e Prof. Ibrahima Ly)⁵⁴ data l’importanza del Senegal nello sviluppo della Grande Muraglia Verde ed anche per il fatto che la maggior parte delle attività di riforestazione che abbiamo studiato hanno avuto luogo in Senegal.

Il coinvolgimento delle Università, e in particolare di università europee, è stato motivato da due ragioni: la prima, che il rimboschimento effettuato dai giovani ha avuto come risultato sia di motivare l’amministrazione pubblica sia le società dei villaggi a partecipare alle varie attività della Grande Muraglia Verde. Per questo motivo, nell’interazione tra questi tre gruppi osserviamo lo sviluppo di una cittadinanza transnazionale. Questo elemento è di particolare importanza per il processo d’integrazione europea, ove diventa sempre più importante ricercare delle attività che possano essere in grado di creare uno spirito e, soprattutto, una pratica comune della cittadinanza. In secondo luogo, si è tenuto conto del fatto che in Europa il processo di apprendimento richiede di sviluppare risultati in forma di conoscenze e di comprensione, in altre parole di abilità e di capacità di realizzare le attività necessarie, cioè competenze. Proprio le competenze, a nostro avviso, si presentano di particolare importanza, perché richiedono di operare in gruppo, di sapere consapevolmente controllare, coordinare e influenzare il lavoro degli altri, in situazioni in cui vi sono svariati elementi imprevedibili, fino a sviluppare una sostanziale autorità sul proprio ambiente professionale⁵⁵. Lo sviluppo di competenze, nei processi didattici, richiede

⁵² Dipartimento di diritto costituzionale e scienza politica, cattedra “Jean Monnet” *ad personam* in Diritto costituzionale europeo.

⁵³ Direttore della scuola di dottorato, Facoltà di giurisprudenza.

⁵⁴ Rispettivamente preside della Facoltà di Giurisprudenza e direttore del Laboratori di diritto dell’ambiente e della salute.

⁵⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente

sovente, a fianco ai processi di educazione formale, anche un'educazione informale, che può essere realizzata in aula oppure no⁵⁶. Tuttavia, riflettendo sul problema, la questione delle competenze presenta degli aspetti sostanziali, poiché queste consistono in realtà nell'applicazione delle proprie conoscenze teoriche e delle capacità di risolvere dei problemi per contribuire ad un risultato in gruppo. Pertanto le competenze vanno considerate non solo in astratto, ma in concreto, ovvero rispetto ai problemi reali di fronte ai quali i partecipanti ai processi di apprendimento si troveranno nel mondo del lavoro. Abituare i giovani ad affrontare insieme questioni che hanno un'importanza decisiva per la società e sviluppare metodologie adeguate a questi scopi, significa dunque sviluppare competenze che vanno nella stessa direzione dello sviluppo della domanda di professionalità. Pertanto, l'azione volontaria dei giovani africani e dei loro amici di diversi continenti, ha suscitato immediatamente la nostra attenzione. Infatti, tale azione, attraverso lo sviluppo di una cittadinanza transnazionale delle competenze, è indirizzata ad affrontare i problemi di aree interessate dal mutamento climatico ad alta instabilità sociale ed economica, sviluppando un'azione che appare stabilizzatrice, anche dal punto di vista politico. L'azione dei gruppi di giovani che abbiamo studiato contribuisce all'aumento della ricchezza, della stabilità sociale e dello sviluppo dei servizi pubblici. Essa produce dei beni per le collettività, e dunque aiuta ad aumentare il livello possibile di giustizia, indipendentemente dalla distribuzione di questi beni presso le popolazioni della Grande Muraglia Verde. Svolgendo queste attività a sostegno dell'amministrazione e delle popolazioni dei villaggi, i giovani partecipanti hanno l'occasione di sviluppare una professionalità sintonizzata con le necessità più importanti del mondo attuale. Un processo di educazione diretto a questi fini potrebbe ben dirsi centrato sulla biosfera come ecumene.

Per queste ragioni abbiamo ritenuto quest'attività interessante per lo studio e abbiamo così approfondito l'organizzazione e il funzionamento

(Testo rilevante ai fini del SEE), Gazzetta ufficiale n. C 111 del 06.05.2008, pag. 0001-0007.

⁵⁶ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD – *Recognition of Non Formal and Informal Learning*, <http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/recognitionofnon-formalandinformallearning-home.htm>, 15 marzo 2016.

di essa, a partire dell'esempio della buona pratica dato dall'Associazione Africana di Sukyo Mahikari. In effetti, abbiamo osservato che questi giovani si preparano alle attività di rimboschimento attraverso un associazionismo diretto a promuovere lo spirito di servizio e la comune responsabilità per il resto del mondo. Pertanto, nel corso dell'anno sviluppano diverse azioni dirette a promuovere lo spirito di servizio e nello stesso tempo a prendere cura del mondo circostante. Fra queste troviamo la pulizia dell'ambiente e dei quartieri degradati delle città, attività di sostegno agli anziani e ai gruppi sociali più svantaggiati per permettere l'accesso alle cure mediche, o nel caso dei giovani, per accedere all'istruzione, il sostegno a un'agricoltura di base "a km 0", attività sportive in principio non competitive che integrano i diversi gruppi sociali. In questo modo, nuclei di giovani che risiedono in diversi paesi possono allenarsi a sviluppare delle specifiche competenze attraverso un metodo educativo secondo il quale l'individualità di ciascuno si sviluppa mettendosi completamente a disposizione del gruppo stesso. Quest'aspetto educativo è molto importante poiché pone l'accento sull'importanza dello sviluppo delle competenze. I risultati di quest'approccio educativo, che si manifesta come educazione informale nel processo di apprendimento permanente, sono per quanto riguarda le attività di riforestazione significativamente rilevanti. Infatti, nell'arco di 10 anni a partire dal 2005, i giovani dell'Associazione Africana di Sukyo Mahikari, con una partecipazione media di 180 giovani provenienti da diversi paesi africani e non, tutti autofinanziantesi, hanno piantato in tutto circa 1.000.000 piante, scelte dall'Agenzia Nazionale del Senegal (e degli altri paesi ove hanno svolto attività di riforestazione), ovvero 100.000 piante per anno. In generale, per quanto riguarda le riforestazioni in Senegal, le piante scelte sono delle acacie, che permettono alle popolazioni locali di trarre gomma arabica. Ogni campo annuale si svolge nel mese di agosto, quando la stagione delle piogge è avanzata, ed ha come obiettivo di piantare appezzamenti di circa 300 ha, dei quali beneficiano due o tre villaggi di circa 60-70 persone. Gli appezzamenti di terreno, una volta recintati, danno immediatamente erba che gli allevatori possono tagliare e usare come foraggio per la stagione secca. In questa maniera possono evitare lunghe transumanze che costringono le loro famiglie a seguirli. Adottando un tipo di vita sedentaria, le donne

possono intraprendere svariate attività, come l’orticoltura, commerciando poi il sovrappiù. Il loro ruolo di produttrici di reddito aumenta la loro importanza nei nuclei familiari. La Grande Muraglia Verde è, infatti, un progetto che ha una grande importanza per l’emancipazione della donna, pur nell’ambito di stile di vita che conserva molte caratteristiche tradizionali. In effetti, è proprio la produttività delle attività dei giovani che diventa un motore per lo sviluppo. Infatti, un appezzamento di 300 ha circa con 80.000 piante di acacia locale, produce, una volta che le piante sono cresciute, circa 120.000 kili di gomma arabica, dalla cui vendita, a un prezzo medio-basso di circa 1,5 Euro al kg, si ricavano 180.000 Euro. Questa somma, suddivisi per tre villaggi da 60.000 Euro all’anno. Supponendo che in ciascuno di questi villaggi abitano in media 60 persone, abbiamo 1.000 Euro di reddito pro-capite aggiuntivo, e cioè un incremento di almeno 1.100 dollari pro capite, in un paese nel quale il reddito pro-capite nel 2010 era di 1.810 dollari.

6. Da una ‘buona pratica’ a una politica del diritto fondata sulla manifestazione positiva della coscienza

L’incremento di ricchezza dei villaggi in seguito all’attività dei giovani che abbiamo studiato, permette in un certo senso di misurare l’impatto sulla biosfera e sulla società del processo di sensibilizzazione al bene comune, nella soluzione educativa sviluppata dai giovani dell’Associazione Africana di Sukyo Mahikari. Questa verifica può costituire il punto di partenza per verificare se, sensibilizzare i giovani al bene comune e sviluppare con loro delle attività di educazione informale di tipo partecipativo, dirette a risultati pratici, possa, in un contesto pluralistico dal punto di vista delle concezioni del mondo, delle credenze religiose, e dell’approccio politico, non solo essere considerato “buona pratica”, ma un vero e proprio strumento di politica del diritto.

A questo proposito, può rivelarsi utile riprendere la breve disamina sul punto di vista economico, sopra iniziata. Infatti, per l’organizzazione di un campo di rimboschimento i giovani si autofinanziano con una quota complessiva di circa 50.000 Euro, che è il costo medio di ogni campo, e non richiedono alla pubblica amministrazione servizi

ulteriori rispetto a quelli che essa già fornisce nel quadro della Grande Muraglia Verde. Gli appezzamenti riforestati dai giovani sono poi re-cintati, per non fare entrare gli animali che distruggerebbero le piante stesse. Le popolazioni locali beneficiano innanzitutto dell'erba, che possono falciare e utilizzare come foraggio per i loro animali, che della raccolta della gomma. L'erba ha un'importanza fondamentale perché può essere conservata e costituire una riserva di foraggio per la stagione secca. Questo consente alle popolazioni stesse di evitare le lunghe e rischiose transumanze, e nelle quali molti animali periscono. Invece la raccolta della gomma, inizia quando le piante giungono alla maturità, ovvero al più tardi nel decimo anno dalla piantagione, e dura per almeno i venti anni successivi alla prima raccolta. Considerando solamente la gomma arabica, in ciascuno di questi campi di una settimana circa, i giovani piantano in media 80.000 piante in appezzamenti di circa 300 ha. Da ciascuno di questi le popolazioni beneficiarie traggono almeno 180.000 Euro di reddito annuo dalla raccolta della gomma arabica. Quindi, considerando solamente la raccolta della gomma, una spesa iniziale dei giovani di circa 50.000 Euro, genera un reddito annuo di 180.000 Euro nel periodo che va dai dieci anni fino ai trenta anni dalla piantagione. Se trattiamo questa spesa dei giovani come un investimento a beneficio delle comunità rurali, possiamo verificare che il tasso interno di rendimento di questo investimento è di oltre il 3,1%. A questo naturalmente si devono aggiungere i benefici che derivano dalla raccolta dell'erba, i minori costi che discendono dalla mancata transumanza, i benefici che provengono dalla possibilità di esercitare l'orticoltura, quelli che si ottengono inviando i figli a scuola (che sono ben misurabili nel ciclo di vita dell'investimento), e infine i vantaggi per lo Stato, che derivano dal fatto che le piante captano Carbonio (CO_2)⁵⁷.

⁵⁷ Si vedano almeno C.M. HOGAN, C. PAPINCHAK, M. YOUNG, *Forests as a Carbon Sink*, The Encyclopaedia of Hearth, Pubblicato: 7 Sett. 2011 - 12:00; Aggiornato: 8 Gennaio 2013 - 18:00, <http://www.eoearth.org/view/article/169930/>; J.D. SAPHORES, B. BAKSHI, *Forests, Biodiversity Conservation, and the Kyoto Protocol: Challenges and Opportunities, Founding Conference of the Francophone Network on Energy and the Environment (MONDER)*, June 10-13, 2001, Paris, France. Si vedano le ampie bibliografie contenute in questi contributi. A livello di progettualità europea si veda *Quality of Life and Management of Living Resources, Silvoarable Agroforestry For*

Passando al livello macroeconomico, quest'attività di volontariato sembrerebbe generare un ciclo economico e dunque di produzione e distribuzione di reddito, separato da quello delle economie industriali. Infatti, appare un ciclo di produzione di reddito proprio delle economie agricole e pastorali, ove la pubblica amministrazione fornisce i servizi pubblici indispensabili. In questo circuito economico, nel ciclo reddito-salari, s'inserisce la società civile a fianco dello Stato. Infatti, con queste attività di riforestazione, interviene nella congiuntura sviluppando un intervento che produce reddito e occupazione nel lungo periodo. Inoltre, questo tipo d'intervento è in grado di creare le condizioni necessarie per la sicurezza e per la pace. Da questo punto di vista sarebbe quanto mai opportuno se questa “best practice” supportata dai giovani dell'Associazione Africana di Sukyo Mahikari, potesse essere considerata alla stregua di una vera politica del diritto, nella quale il motore dello sviluppo diventa la società civile: “Gli alberi crescono grazie alla cittadinanza transnazionale” ha scritto, dopo avermi intervistato, il quotidiano “Le Soleil” di Dakar⁵⁸.

Dal punto di vista educativo, e in particolare dell'educazione permanente, dobbiamo anzitutto osservare che, sviluppare, attraverso il processo didattico, la propria individualità mettendola al servizio del gruppo, significa sviluppare una competenza molto ambita dal sistema delle imprese e delle istituzioni. A nostro avviso, l'utilità di questa competenza ha carattere trasversale, è ovvero importante per ogni professionalità. In particolare è utile per i giuristi e per i dipendenti della pubblica amministrazione, in quanto, la quantità di informazioni da elaborare ed utilizzare aumenta sempre più per queste professioni. In effetti, utilizzando una metodologia siffatta nei corsi di diritto dell'Unione europea sia all'Università di Stettino che nel corso dello *European Master in Law and Policies in European Integration: European Constitutional Law and Multilevel Constitutionalism*⁵⁹ che in altri corsi di lau-

Europe (SAFE), European Research contract QLK5-CT-2001-00560, che presenta un approccio molto simile a quello sviluppato nell'ambito della Grande Muraglia Verde.

⁵⁸ Le Soleil, Dakar, 26.08.2015, p. 15.

⁵⁹ ...attraverso il quale, il quale, in partenariato con l'Università Autonoma di Barcellona, con l'Università di Milano Statale, con l'Università di Montpellier I e l'Università di Szczecin abbiamo sviluppato dall'anno accademico 2009-2010 all'anno

rea, abbiamo osservato un aumento della produttività degli studenti, un miglioramento notevolissimo della loro capacità di sintesi e delle capacità di lavorare in gruppo, oltre che un significativo miglioramento dei risultati. Inoltre l'aumento dell'applicazione degli studenti è disceso piuttosto da una loro maggiore motivazione che da un deliberato aumento del carico di lavoro. In questo senso abbiamo visto che l'inclusione di metodi di educazione informale (diretti a sviluppare il senso di partecipazione con la propria individualità al bene comune, in un gruppo di lavoro), con l'educazione formale in un corso universitario, è non solo possibile ma desiderabile. Il rapporto tra educazione formale e educazione informale, sviluppato in questo senso, può costituire oggetto di successive riflessioni nel campo della politica dell'educazione⁶⁰.

Dal punto di vista istituzionale, del rispetto dei diritti dell'uomo e della cittadinanza transnazionale, abbiamo verificato la possibilità di includere le “buone pratiche” osservate, nell’ambito più generale della politica del diritto. Ciò sia attraverso interviste effettuate sul campo, sia osservando negli ultimi 5 anni come si evolveva la pratica della riformulazione che abbiamo studiato da vicino, anche in comparazione con altre esperienze. Al fine di consolidare questo studio, abbiamo procedu-

accademico 2014-2015 il primo e fino ad ora unico corso di studi di secondo livello in Giurisprudenza con titolo congiunto in Europa. Nel corso di questo Master abbiamo sperimentato detta metodologia, che poi abbiamo affinato in diverse sedi, come l’Università Russa per l’amicizia tra i popoli, l’Università federale russa “Boris Yeltsin” di Yekaterinburg, l’Università di Scienze applicate a Gorzów Wielkopolski. Abbiamo sperimentato questa metodologia a studenti di licenziato (universitario e professionale) e di Master, applicandola fino ad ora a circa 2.000 studenti, mentre abbiamo formato come istruttori deli studenti di dottorato. In ogni caso i risultati sono stati assolutamente soddisfacenti.

⁶⁰ ...a titolo di esempio, gli studenti di un corso tipo in diritto dell’Unione europea riescono, utilizzando la metodologia che ho elaborato ispirandomi al modello educativo che ho riscontrato nella gioventù africana di cui ho detto, oltre che a conoscere e a utilizzare i concetti sviluppati nel corso, anche a conoscere e operare con almeno 60-100 decisioni fondamentali della Corte di Giustizia dell’UE e 50-70 tra regolamenti e direttive. Per quanto riguarda l’elaborazione del metodo stesso si veda P. POLICASTRO (a cura di), *Towards Innovation in Legal Education*, Utrecht, 2013, in particolare ivi E. CASTORINA, P. POLICASTRO, *Towards a Supranational Dimension of Citizenship Through Knowledge, Skills and Competence: From ECONET to the Great Green Wall*, p. 89 *passim*.

to, con i nostri mezzi universitari, alla produzione di un film documentario, che è stato girato da una regista indipendente e giornalista alla Radio Szczecin in Polonia⁶¹. Il film ha come titolo “La Grande Mura-glia Verde: l’Africa all’Africa”, ed è stato basato su circa 23 ore di interviste ai giovani partecipanti ai campi di riforestazione al personale della pubblica amministrazione, sia centrale che distrettuale, ed alle popolazioni locali⁶². Limitandoci solo alla presentazione di alcune scene ad alcuni risultati di queste interviste che sono particolarmente importanti ai nostri fini, è utile considerare almeno la prima, che illustra il metodo con cui i giovani sono educati che si basa sull’assumere un atteggiamento attento sia al lavoro proprio, che a quello degli altri. In questo modo possono intervenire qualora sia necessario per assicurare sempre un avanzamento spedito e fluido delle attività. I risultati di quest’educazione allo spirito di servizio sono stati ben riconosciuti, sia dall’amministrazione pubblica, che dalle popolazioni locali. In effetti, alcuni lavoratori del vivaio nel quale sono state preparate le piante per il rimboschimento, hanno rilevato che “Questi giovani hanno diverse abitudini che le nostre, non sono nostri parenti, e non abbiamo nemmeno la stessa religione, ma il loro lavoro è lo stesso ed è uguale al nostro: tutti desideriamo lo sviluppo, tutti desideriamo migliorare le nostre condizioni di vita”⁶³. Ci permettiamo di rilevare quanto queste affermazioni siano importanti. Infatti, manifestano maturità e serenità di giudizio, mente aperta e spirito pratico, qualità che del resto abbiamo osservato sia nell’intervista alla presidentessa del “giardino polivalente”⁶⁴,

⁶¹ La dottoressa Małgorzata Frymus, che si è occupata anche del montaggio del film. Della fotografia si è occupato l’operatore Łukasz Nyks. La traduzione delle interviste fatte in lingue africane, principalmente „woloff” e „pular” è stata curata dal dottor Amadou Sy. Io ho garantito la supervisione scientifica del film. Dal punto di vista metodologico, occorre comunque dire, che mi sono limitato a introdurre alla regista, in modo del tutto generale, la problematica dei processi di riforestazione che ho osservato e l’importanza scientifica per il diritto costituzionale transnazionale e per i processi educativi, di alcuni degli elementi che avevo segnalato. In nessun caso ho suggerito alla regista domande da porre agli intervistati, e tutte le interviste sono state rilasciate senza né la richiesta né la corresponsione di onorari.

⁶² Le riprese di questo film sono state effettuate nell'estate del 2012.

⁶³ Sig. Moctar Dabel Ka.

⁶⁴ Sig.ra Seynabou Niang.

sia al capo del villaggio de Alzegou⁶⁵, tutti nella zona di ‘Mbar Toubab – Widou-Thiengoly ove sono state effettuate le riprese del film. L’intervista alla signora Niang, Presidente del giardino polivalente, che associa circa 150 donne nella pratica dell’orticoltura, costituisce un importante serbatoio alimentare per le famiglie, che possono così differenziare la loro dieta riducendo le malattie per causa di malnutrizione. Inoltre, come abbiamo già sottolineato, le associate possono vendere il surplus al mercato, e in questo modo diventano produttrici di reddito, acquistando nello stesso tempo importanza nei loro nuclei familiari. La signora Niang ha fatto notare come la possibilità di lavorare in comune sia importante per la vita personale e lavorativa delle donne associate: grazie ai giardini polivalenti hanno, infatti, potuto apprendere molte cose, inoltre recandosi al lavoro possono parlare fra loro, confidarsi ed aiutarsi una con l’altra in caso sia necessario. La Grande Muraglia Verde ha permesso tutto ciò e, le donne sono grate dell’istruzione ricevuta. Sono riconoscenti ai giovani, perché si rendono conto del loro contributo essenziale. La presidentessa del giardino polivalente “ringrazia Dio profondamente per questo”. La signora Niang informa che grazie alla piantagione degli alberi l’aria, che era quasi irrespirabile a causa della polvere, è divenuta più salubre. Il capo del villaggio di Alzegou conferma tutto questo. Conferma che la loro situazione di bisogno economico deriva anche dal fatto che da molti anni non potevano più praticare la raccolta della gomma, poiché gli alberi di acacia erano spariti a causa degli incendi e dell’avanzare della desertificazione. Manifesta un desiderio vivo di sviluppo e di progresso, parla del fatto che intendono sostituire le case di paglia con case in muratura, che è contento che tutti i bambini e le bambine del villaggio vadano a scuola e facciano progressi: “siamo coscienti che la nostra povertà è causata dalla mancanza di istruzione”, dice. Apprezza molto il contributo dei giovani volontari per la Grande Muraglia Verde, e conferma che questo progetto si collega a un nuovo approccio alla gestione della vita rurale. Tuttavia, vorrebbe fare di più e gradirebbe, come potere informale, di essere più informato, per contribuire in misura maggiore allo sviluppo della Grande Muraglia Verde.

⁶⁵ Sig. Aliou Fall.

Ecco che, il contributo volontario dei giovani, diventa un momento essenziale allo sviluppo di un ambiente sociale favorevole a una democrazia costruttiva e partecipativa, ad una “cittadinanza societaria”⁶⁶ che è transnazionale, perché parte dalla consapevolezza, soprattutto dei giovani che la ricostruzione del mondo, della natura⁶⁷ è una questione che deve coinvolgere tutti, indipendentemente dal luogo in cui viviamo. “Per me queste attività sono importanti perché fino ad ora abbiamo pensato a distruggere la natura: ora pensiamo a ricostruirla”, dice Olivier Merle, informatico cittadino francese abitante all’Isola della Riu-nione. Anne-Lise Badiane, funzionario ministeriale del Senegal, dice che “è importante ricostruire la natura, perché il cibo, le case, i vestiti che indossiamo provengono la natura; senza la natura, possiamo anche avere soldi, ma non possiamo vivere”. La motivazione spiritualistica di quest’attività si osserva con chiarezza, ma è inclusiva, disinteressata e attiva. Così come il metodo di educazione proposto dalla gioventù dell’Associazione Africana di Sukyo Mahikari valorizza l’individualità di ciascuno mettendola a disposizione di tutti.

Lo spiritualismo che caratterizza l’azione sociale di questi giovani, che si manifesta in uno spirito di servizio diretto al bene comune, motiva le diverse parti della società a un atteggiamento positivo, e spinge l’amministrazione pubblica verso indicativi percorsi di applicazione del principio di sussidiarietà. La studentessa polacca di giurisprudenza Zofia Olejnik, che nel 2012 ha partecipato alla riforestazione per la prima volta, trova nella ‘positività’ delle azioni proposte la giustificazione del loro risultato. “Questo progetto” – dice nel film – “sta già avendo successo: ci sono i giovani, le piante stanno crescendo, la società, l’economia e le loro strutture si sviluppano”. Le motivazioni proposte dai giovani, appaiono dunque includere e dare valore al contributo di ciascuno. Esse tendono così a diventare patrimonio comune, unendo nella molteplicità. Infatti, dallo scorso anno i giovani esploratori dello scoutismo laico del Senegal (gli “Éclaireurs”) hanno partecipato alle attività di rimboschimento con i giovani dell’Associazione Africana di Sukyo Mahikari, sviluppando un nuovo ponte, a carattere inclusivo, tra diversi

⁶⁶ P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari, 1993.

⁶⁷ Dall’intervista al signor Lluis Sebastià nel film “La Grande Muraglia Verde”.

modelli di educazione e impegno civile. L’Unione Africana, dopo avere osservato con attenzione l’approccio dei giovani dell’Associazione Africana di Sukyo Mahikari, ha stipulato un accordo con quest’ultima, diretto ad applicare la metodologia di educazione e il modello di organizzazione sviluppato da questa, a tutte le attività di rimboschimento concluse nell’intero arco delle attività di riforestazione nei diversi paesi della “Grande Muraglia Verde”. In tale diffusione, osserviamo una manifestazione del passaggio di quest’attività dei giovani da una “buona pratica” a un elemento rilevante per la politica del diritto. Questa evoluzione si manifesta anche nel recente accordo sviluppato tra lo Stato Maggiore delle Forze Armate del Senegal e l’Associazione Africana Sukyo Mahikari per utilizzare questo metodo educativo nei confronti di tutti i giovani delle scuole militari senegalesi (oltre 1000), e organizzare attività di riforestazione anche nelle aree di proprietà dell’esercito.

La questione che dobbiamo infine porci riguarda dunque come giustificare il passaggio di questa metodologia di azione sociale da azione circoscritta (basata su una responsabilità comune e inclusiva per il mondo intero, e sui valori dello spirito di servizio), centrata sulla sua innegabile caratteristica di buona pratica, ad una prospettiva invece generale di politica del diritto. Per affrontare questa questione dobbiamo porci il problema dei valori collegati a quest’attività di riforestazione. Dobbiamo verificare, se l’attività che abbiamo considerato possa essere vista solamente la manifestazione di un buon modello educativo e di un’efficiente organizzazione dal punto di vista dei risultati pratici, oppure, se la spiritualità che caratterizza le motivazioni dei partecipanti alle attività considerate⁶⁸, intese come manifestazione positiva della coscienza umana, possa essere vista come un nuovo e rilevante paradigma dell’azione politica. Questo paradigma si realizzerebbe attribuendo alla

⁶⁸ F. LOUVEAU, *L’écologisme d’un mouvement religieux japonais au Sénégal. De la guérison à la gestion de l’environnement par Sukyo Mahikari*, in *Cahiers d’Études africaines*, 4/2011; ID., *Un mouvement religieux japonais au cœur de la pluralisation religieuse africaine. Logiques de distinction et de mimétisme de Sukyo Mahikari (Côte d’Ivoire, Bénin, Sénégal)*, in *Politique africaine*, 123, ottobre 2011: 73-93; ID., *Haut lieux et logiques de sacralisation de territoires d’un mouvement religieux japonais (Sukyo Mahikari) du Japon à l’Afrique*, in R. ZIAVOULA, F. LOUVEAU (cur.), *Les territoires du sacré*, Paris, 2012.

libertà positiva una dimensione che va oltre limitazioni dei vincoli associativi compulsivi, come quelli dello Stato, senza peraltro negarli. In questo senso dovremmo discutere sul se questa spiritualità universale possa essere vista come quella “spiritualità politica” in grado effettivamente di superare il biopotere degli stati, così come presentati da Michel Foucault⁶⁹. Lo studioso francese, infatti, aveva pensato che dato il tentativo del biopotere di controllare le manifestazioni esistenziali dell’individuo regolando le abitudini dei cittadini attraverso le strutture del potere, solo delle abitudini alternative relative alla spiritualità di massa avrebbero potuto superare questi vincoli. In effetti, Foucault si scontrò con l’evidenza che a un modello di potere che tendeva a controllare il potenziale confitto tra individuo e potere con la violenza, si era venuta a realizzare, con la rivoluzione fondamentalista in Iran una nuova violenza istituzionalizzata che l’individuo non poteva negare, proprio perché si fondava sulle sue abitudini profonde come quelle religiose. Foucault non cambiò opinione di fronte a questa critica e a questa evidenza, alla quale si sarebbe ben presto aggiunta un’altra evidenza, ovvero che il regime in Iran utilizzava strumenti noti alla pratica degli Stati autoritari. A questo proposito occorre osservare, a proposito della teoria di Foucault, che proprio perché lo Stato attraverso l’organizzazione delle manifestazioni della vita in comune, tende a controllare lo sviluppo della persona stessa, ciò costituirebbe un’altra evidenza del fatto che la stessa forma costituzionale si sviluppa per controllare il conflitto. E che pertanto proprio la società civile, attraverso un’azione positiva, ha il compito di superare il conflitto e di costruire la pace e il dialogo, senza comunque negare il ruolo degli stati⁷⁰.

La spiritualità che osserviamo nelle attività dei giovani che abbiamo sopra considerato, manifesta a questo proposito importanti caratteristiche e potenzialità. Appare una spiritualità che utilizza il contributo di ciascuno senza costringerlo, che guarda pertanto al bene comune oltre i

⁶⁹ M. FOUCAULT, *Sécurité, territoire, population*, cit., *passim*. Si veda anche la versione inglese annotata e commentata di tali lezioni col titolo *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France*, a cura di M. SENELLART, A. FONTANA, New York 2008, p. 486 *passim*. Quest’ultimo testo è stato ottenuto da <http://www.azioni.nl/plateform/wp-content/uploads/2013/04/Foucault-Security-Territory-Population.pdf> (10/03/2016).

⁷⁰ P. POLICASTRO, *Constitution and Conflict*, cit., *passim*.

confini degli Stati, delle culture e degli interessi. Cerca soluzioni durevoli ed efficienti, che, quali manifestazioni della dignità della persona umana in una prospettiva transnazionale e dunque biosferica, permettono di superare il biopotere sviluppando invece una bio-dignità, attraverso delle manifestazioni positive della coscienza. Queste manifestazioni possono essere di diverso tipo, ma la motivazione fondamentale di superare il conflitto attraverso lo spirito di servizio, e un approccio positivo verso la comune responsabilità per il mondo, sviluppato anche attraverso l'educazione delle coscienze, appaiono, oltre che per la loro importanza morale, sempre di più necessarie all'azione politica e sociale. Ciò ne giustifica il loro interesse in termini di politica del diritto.

PANEL I

Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni

LIBERTÀ RELIGIOSA, CONVIVENZA E DISCRIMINAZIONI

Angelo Licastro

SOMMARIO: 1. *Il principio di non discriminazione alla prova delle odiere rivendicazioni identitarie della persona.* 2. *I riflessi sulla disciplina del fattore religioso dell'incessante tensione tra uguaglianza e «ragionevolezza» della differenziazione.* 3. *L'Europa di fronte alle nuove sfide indotte dal radicarsi del multiculturalismo e dall'intensificarsi del fenomeno migratorio.* 4. *Le basi giuridiche del diritto individuale alla «diversità» (religiosamente connotata).* 5. *Gli apporti derivanti dai nuovi strumenti del diritto antidiscriminatorio dell'Unione.* 6. *I limiti dell'ammissibilità del trattamento differenziato.*

1. Il principio di non discriminazione alla prova delle odiere rivendicazioni identitarie della persona

Desidero, anzitutto, ringraziare gli organizzatori dell'incontro, in particolare l'ADEC e la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Trento, per l'opportunità che mi hanno offerto incaricandomi del coordinamento di uno dei tre gruppi di lavoro chiamati ad approfondire i problemi della libertà religiosa, della diversità e della convivenza, nell'Europa del XXI secolo. All'interno di questo tema generale del Convegno, il primo *panel* è incentrato sulle *discriminazioni* e su come esse eventualmente condizionino la possibilità stessa della «convivenza» e collaborazione pacifche tra le *identità diverse* costitutive della odierna società multiculturale europea.

Il divieto di discriminazione religiosa è tradizionalmente collegato, direi in modo quasi inestricabile, con la tutela della libertà di religione e, per qualche aspetto, anche con i profili istituzionali afferenti alle relazioni tra Stato e chiese. Ma è andata crescendo, negli ultimi tempi, l'esigenza di ricercare nel divieto la chiave (o una delle chiavi) per la soluzione dei problemi derivanti dalla crescente domanda di riconoscimento di alcuni profili identitari della persona connessi con il fattore

culturale e/o religioso: di quelle peculiari *differenze* che, nella società culturalmente e confessionalmente omogenea del passato, ci si era in gran parte preoccupati, se non di cancellare, di neutralizzare, di rendere irrilevanti (per il tramite del principio di *uguaglianza formale*), e che, invece, reclamano un tipo di approccio del tutto nuovo e molto più complesso nella società multiculturale ed eticamente plurale di oggi.

La possibilità di salvaguardare, e anzi valorizzare, le *identità* (culturali e religiose) di ognuno, proprio per la loro diversità, e quindi in quanto *differenze*, dipende in buona parte dalla *relatività* del concetto di *uguaglianza*, di cui la discriminazione rappresenta semplicemente l'«altro volto», il rovescio. Questo dovrebbe portare a interrogarsi su presupposti, fondamenti giuridici e limiti entro i quali le differenze di trattamento, le disuguaglianze, possono rappresentare esse stesse percorsi di tutela ammissibili, se non addirittura obbligati, per elidere o contenere le *discriminazioni* religiosamente motivate.

2. *I riflessi sulla disciplina del fattore religioso dell'incessante tensione tra uguaglianza e «ragionevolezza» della differenziazione*

Se il riconoscimento del *diritto alla diversità* rappresenta una delle più attuali declinazioni del principio di non discriminazione, quest'ultimo (quale risvolto dell'uguaglianza) rappresenta un parametro normativo e assiologico con cui il sistema giuridico nel suo complesso è in costante, e direi naturale, tensione. Questo accade perché il diritto necessariamente *differenzia*, prendendo forma proprio attraverso *processi di selezione di fatti della vita reale*, peraltro caratterizzati da assoluta e intrinseca unicità, fin quando assunti nella loro apparenza ed essenza meramente naturalistica. La tensione tende poi ad acuirsi con l'ampliamento della sfera di operatività del principio¹, fino al punto che l'unica via d'uscita per superarla diventa quella di spostare l'accento dall'*as-*

¹ Cfr. Corte cost. n. 25/1966, secondo cui l'«eguaglianza (...) è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura: esso vieta, cioè, che la legge ponga in essere una disciplina che direttamente o indirettamente dia vita ad una non giustificata disparità di trattamento delle situazioni giuridiche, indipendentemente dalla natura e dalla qualificazione dei soggetti ai quali queste vengano imputate».

senza di differenziazione alla ragionevolezza della disciplina. La discriminazione diventa così assenza di ragionevolezza nella differenziazione o nella mancanza di differenziazione, e ciò *anche in relazione alle situazioni di fatto (tra cui la religione) esplicitamente incluse nel divieto* sancito dall'art. 3 Cost. Se così non fosse, buona parte dello stesso diritto ecclesiastico, il cui oggetto *di disciplina* è proprio uno di quei fattori tradizionalmente inclusi in forma esplicita nel divieto in questione (ossia il fattore religioso), non solo non esisterebbe, ma forse non potrebbe neppure concepirsi.

Dal punto di vista normativo, le novità più significative degli ultimi anni vengono sicuramente dal diritto dell'Unione europea, che si è dotata di un complesso di regole in cui si è ritenuto di potere cogliere, secondo una espressione di uso ricorrente, le caratteristiche di una sorta di diritto antidiscriminatorio «di seconda generazione» (così definito per contraddistinguerlo dai precedenti provvedimenti comunitari, limitati all'ambito della parità di trattamento fra donne e uomini in materia di lavoro). Fra le direttive di seconda generazione, hanno particolare rilievo per la materia ecclesiastica quelle del Consiglio del 29 giugno 2000 (2000/43/CE) e del 27 novembre 2000 (2000/78/CE).

Si tornerà più avanti sugli aspetti di tali normative che meritano di essere approfonditi in questa sede. Per il momento, giova ribadire che il nuovo quadro normativo dell'Unione europea in materia di diritto antidiscriminatorio, nella sostanza, sembra confermare la validità del predetto tipo di ricostruzione teorica. Benché il principio di non discriminazione si sia concretizzato in tal caso solo con una *sfera di operatività limitata al suo nucleo più ristretto e tipico* (perché circoscritta ai *motivi di discriminazione espressamente individuati* dal legislatore comunitario)², i vari *test* quantitativi, cui è subordinato, in forza delle suddette direttive, l'accertamento della discriminazione, rappresentano nient'altro che il tentativo di fissare parametri oggettivi sulle cui basi condurre quella che sostanzialmente rimane una *valutazione di ragionevolezza*.

² Si veda l'art. 2, par. 1, della direttiva 2000/43/CE e della direttiva 2000/78/CE.

3. L'Europa di fronte alle nuove sfide indotte dal radicarsi del multiculturalismo e dall'intensificarsi del fenomeno migratorio

Il dato di partenza del radicarsi di culture e religioni «diverse» o «altre» nello spazio europeo è noto, e su di esso non paiono destinati a incidere tentativi di una selezione «all'origine» (ossia alla frontiera) degli immigrati sulla base dell'appartenenza confessionale (mi riferisco alla *“Christians only” refugee idea*, prospettata di recente, e sulla cui pericolosità si registra anche la presa di posizione del relatore speciale ONU per la libertà religiosa)³. Piuttosto, di fronte al problema dei migranti, diventa urgente interrogarsi su come l'ordinamento affronta quella che – per riprendere il titolo della relazione sul tema del prof. De Oto – è ormai una vera «sfida dell'accoglienza». La materia è molto delicata, perché l'intensificarsi del fenomeno migratorio, in uno scenario europeo ancora di crisi economica e alle prese con la recrudescenza del terrorismo islamista, oltre a porre «nuove problematiche politiche e giuridiche» legate al diritto di asilo e al riconoscimento dello *status* di rifugiato⁴, mettendo in dubbio, ancora più di recente, lo stesso incondizionato mantenimento dell'*acquis* di Schengen, sembra avere risvegliato antiche fobie (forse mai veramente sopite) verso lo straniero e verso i valori culturali e religiosi di cui è portatore, con atteggiamenti di diffi-

³ La stampa ha dato notizia di una dichiarazione resa l'8 ottobre 2015 da Heiner Bielefeldt, relatore speciale ONU per la libertà religiosa, al termine di una conferenza sulla prevenzione della violenza religiosa. Per come riferito da *The Standard* (<http://www.thestandard.com.hk/>), secondo Bielefeldt, «a wish expressed by some European countries or communities to accept only Christians fleeing war in countries such as Syria could be very “dangerous” because it would lead to divisiveness and breed hostility toward anyone deemed as not belonging there». Per lo stesso Bielefeldt, «equating religion with territory could lead to a kind of “religious cleansing” where long-time inhabitants of a country who aren't adherents to the dominant religion could be labelled as “outsiders at best”». La proposta «could, in turn, plant “the seed of violence” and ultimately undermine the messages of peace that religion aims to transmit».

⁴ Cfr. P. ANNICHINO, *Esportare la libertà religiosa. Il modello americano nell'arena globale*, Bologna, 2015, p. 96, che sottolinea la «rilevanza della disciplina del diritto d'asilo nel contesto delle politiche di protezione e promozione del diritto di libertà religiosa» e il crescente interesse anche da parte delle istituzioni europee.

denza, di chiusura, e talvolta di aperta ostilità, diffusi un po' in tutti i Paesi europei.

Da noi, di questo tipo di atteggiamento si colgono tracce soprattutto in alcune prassi amministrative, le quali sembrano rimarcare oltremisura i tratti che distinguono lo straniero dal cittadino, con risvolti di carattere discriminatorio difficili da accettare soprattutto se si guarda all'attuale grado di sviluppo, a livello sovranazionale, della tutela dei diritti umani fondamentali⁵. Bisognerebbe pure riflettere sulla validità ed efficacia degli speciali strumenti di prevenzione e di repressione degli atti di discriminazione previsti dal Testo Unico delle disposizioni concernenti l'immigrazione e la condizione dello straniero⁶, nonché dal c.d. decreto Mancino⁷.

⁵ Si è sostenuto che «l'ordinamento sembra attuare uno schema difensivo che suppone (...) la coesistenza multiculturale come un problema subordinato alla prevalente esigenza di sicurezza». Sicché «le “altre culture” e, più precisamente, gli *stranieri*, sono considerati soggetti dai quali difendersi; specialmente dopo l'11 settembre e particolarmente verso la presenza islamica»: P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in I. POSSENTI (a cura di), *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Pisa, 2009, p. 107.

⁶ Mi riferisco, in particolare, alla c.d. *Azione civile contro la discriminazione* prevista dall'art. 44 del decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286. Il primo comma (nel testo sostituito dall'art. 34, comma 32, lett. a), del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150) stabilisce che «[q]uando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione».

⁷ Decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 1993, n. 205 (*Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*). Integrando l'art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654 (poi modificato dalla legge n. 85/2006), con cui è stata recepita nel nostro ordinamento la Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, è punito sia «chi propaganda idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale o etnico, ovvero istiga a commettere o commette atti di discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi», sia «chi, in qualsiasi modo, istiga a commettere o commette violenza o atti di provocazione alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi». È pure vietata «ogni organizzazione, associazione, movimento o gruppo avente tra i propri scopi l'incitamento alla discriminazione o alla violenza per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi», con speciali sanzioni per i partecipanti, i promotori e i dirigen-

Superata, per lo straniero, la fase dell'ingresso in Europa, la piena integrazione nel relativo tessuto sociale ed economico può rivelarsi problematica soprattutto in considerazione del fatto che il modello di sistema giuridico statale, per quanto compatibile in linea di principio con le politiche di accoglienza di chi è portatore di identità «diverse», resta costruito sulla corrispondenza tra norma (e, quindi, tra diritto positivo) e contesto culturale nazionale (proprio, cioè, di una determinata comunità politica).

Da questo punto di vista, i conflitti derivanti dall'esercizio di determinate *pratiche religiose* – per tanti aspetti emblematici dei problemi di convivenza di cui ci occupiamo – sono, né più né meno, che una variante dei c.d. «conflitti multiculturali». Destinati spesso a insorgere in ambito lavorativo (e anche in contesti particolari, come quello sportivo, su cui verte l'intervento della dott.ssa Gagliardi), o in quello carcerario (dove si aggiungono, come ci chiarirà la prof.ssa Lo Giacco, ai problemi di pari trattamento dei detenuti in ordine all'assistenza spirituale o alla fruizione di luoghi e tempi adeguati per l'esercizio del culto), disvelano, alla stessa stregua dei conflitti «multiculturali», l'ancoraggio ad un «ambiente regionalmente e culturalmente definito» del diritto⁸. Ma, soprattutto, pongono analoghi interrogativi sull'atteggiamento da tenere nei confronti di ogni rivendicazione di un «diritto alla diversità»: è preferibile un atteggiamento di *passiva neutralità*, ossia di *insensibilità*, di assenza di differenziazione, magari ragionevolmente fondata sull'idea più autentica, anche se *astratta*, di equidistanza del diritto verso l'esperienza religiosa? Oppure uno di *accomodante uguaglianza*, che si lasci guidare da una accezione più *contingente* di quel principio, eppure capace forse di adattarsi meglio ai connessi, strettamente connessi, profili di tutela delle libertà?

Molto spesso, per dare una risposta a queste domande, occorrerà valutare concretamente gli esiti cui conduce di fatto l'una o l'altra solu-

ti. L'art. 3, comma 1, prevede una circostanza aggravante per i reati «commessi per finalità di discriminazione o di odio etnico, nazionale, razziale o religioso, ovvero al fine di agevolare l'attività di organizzazioni, associazioni, movimenti o gruppi che hanno tra i loro scopi le medesime finalità».

⁸ S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa. Diritto, diritti e convivenza*, in *Il regno-doc.*, n. 3, 2002, Suppl., p. 43.

zione. Ma non bisogna sorrendersi se, quasi per effetto di una sorta di eterogenesi dei fini del principio di uguaglianza, si possa finire col lamentare l'esistenza di casi di *disparità di trattamento prodotta proprio dall'eguale trattamento* della persona. Di *disparate-treatment-based-on-equal-treatment claim* parla, appunto, il giudice Thomas nella sua opinione in parte dissenscente rispetto a Corte suprema USA, 1° giugno 2015, n. 14-86⁹ – che sarà oggetto di approfondimento nell'intervento della prof.ssa Madera – in cui i supremi giudici americani hanno ritenu-to che le norme antidiscriminatorie contenute nel Titolo VII del *Civil Rights Act* del 1964 non si limitano a richiedere una mera neutralità con riguardo alle pratiche religiose, ma vietano al datore di lavoro di «*refusing to hire an applicant because of the applicant's religious practice when the practice could be accommodated without undue hardship*».

4. Le basi giuridiche del diritto individuale alla «diversità» (religiosamente connotata)

Le basi giuridiche di ogni percorso volto ad accettare e accogliere le «differenze», nel senso prima indicato, devono necessariamente rinvenirsi, in maniera più o meno diretta, nella Costituzione.

Il parametro della «eguale libertà», espressamente riferito dall'art. 8, primo comma, Cost., alle «confessioni religiose», rappresenta, senz'altro, la più puntuale e appropriata contestualizzazione, nell'ambito di nostro interesse, del generale *principio pluralista*, base di ogni apertura del sistema verso la diversità. C'è, però, un problema di fondo da superare quando esso viene invocato nella materia in esame: l'impegno a proteggere *in eguale misura tutte le specificità confessionali*, desumibile dal primo comma dell'art. 8 Cost., può produrre effetti diretti anche

⁹ *Equal Employment Opportunity Commission v. Abercrombie & Fitch Stores, Inc.*, in www.supremecourt.gov. La pronuncia riguarda un caso di mancata assunzione, da parte di una catena di negozi di abbigliamento, di una ragazza musulmana, a causa dell'incompatibilità tra l'*hijab*, da essa indossato per motivi religiosi, e il *dress code* dell'azienda. Da sottolineare che, nel sistema americano, il ragionevole contemperamento degli interessi dell'impresa con quelli del lavoratore è garantito dal c.d. «*duty of accommodation*», tipico del mondo anglosassone, gravante sul datore di lavoro.

nei rapporti tra privati? Può, cioè, fondare la rivendicazione di un *diritto individuale* «alla diversità religiosa» disancorato dal quadro, even-tuale, di speciali garanzie riconosciute al gruppo? O invece, nel sistema delineato dalla Legge fondamentale, è necessariamente attraverso lo strumento delle «intese» di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost. (o attraverso una futura legge generale sulla libertà religiosa) che quell'impegno è destinato ad assumere concreta operatività?

Questi interrogativi hanno una importanza cruciale nel contesto delle nostre riflessioni, in quanto il riconoscimento delle rivendicazioni identitarie assume risvolti problematici soprattutto quando riguarda minoranze prive di significativa presenza strutturata sul territorio, oppure quando coinvolge credenze o pratiche di religioni tra le più diffuse nel Paese (come nel caso dell'Islam), ma la cui condizione giuridica, come è stato scritto, «si colloca a volte come in una terra di nessuno, ispirata ad una tipologia inedita estranea alle confessioni di cui al 1° e 2° comma dell'art. 8 Cost., e alle confessioni che aspirano a raggiungere il traguardo dell'Intesa di cui al 3° comma»¹⁰.

Non si pone, invece, alcun problema di questo tipo, ossia di diretta riferibilità ai singoli individui, con riguardo alla norma dell'art. 3 Cost. Il secondo comma della disposizione, in vista dell'obiettivo della rimozione degli ostacoli anche «di ordine sociale» all'effettivo esercizio della libertà, autorizza interventi produttivi di una formale diversificazione dei destinatari, ma rivolti nella sostanza a correggere disparità e disuguaglianze anche non dipendenti da fattori economici.

Si possono, però, ritenere ricompresi nel campo di applicazione della norma i casi in cui la difficoltà di esercizio della libertà e i connessi riflessi sull'uguaglianza dipendono dallo svolgimento di determinate pratiche religiose? In altre parole, le questioni legate al riconoscimento del «diritto alla diversità religiosa», e quindi del diritto a non essere discriminati a causa delle espressioni della propria peculiare identità di fede o di credenza, possono senz'altro ricondursi alla logica dell'*ugua-*

¹⁰ C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Torino, 2015, p. 26.

gianza sostanziale e quindi risolversi alla luce del relativo principio sancito dal secondo comma dell'art. 3 Cost.¹¹?

5. *Gli apporti derivanti dai nuovi strumenti del diritto antidiscriminatorio dell'Unione*

Nel suo particolare campo di applicazione, incidente su porzioni importanti della tradizionale materia ecclesiastica, il diritto antidiscriminatorio di matrice comunitaria – su cui verterà la relazione della prof.ssa Coglievina – sembra offrire indicazioni contraddittorie.

In coerenza con l'obiettivo della tutela delle «identità diverse» sembra, anzitutto, porsi il divieto di *discriminazione indiretta*, eventualmente fondato anche su ragioni religiose¹². Ci si spinge così fino a reprimere ogni tentativo di discriminazione mascherata, o comunque non resa evidente, proprio a causa della natura apparentemente *neutra* della misura fonte di effetti pregiudizievoli.

Si badi: non si tratta di una novità assoluta per il nostro ordinamento, in quanto tale divieto era già presente nel T.U. sulla immigrazione e la condizione dello straniero, che anzi gli dà una configurazione per qualche aspetto più avanzata rispetto alla stessa normativa europea, individuando espressamente le «pratiche religiose» tra i fattori che possono determinare una ingiustificata distinzione, esclusione, restrizione o preferenza¹³. Esso deve però apprezzarsi perché (analogamente al prin-

¹¹ Definisce la «tutela delle diversità» «componente essenziale del principio di uguaglianza sostanziale», F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il principio di uguaglianza e la tutela delle diversità religiose e culturali*, in *libertà civili* (Riv. bimestrale del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno), nov.-dic. 2012, p. 120.

¹² Si veda l'art. 2, par. 2, lett. *b*) delle suddette direttive n. 43 e n. 78, secondo cui sussiste discriminazione indiretta quando una disposizione, un criterio o una prassi *apparentemente neutri* possono mettere persone di una determinata razza od origine etnica o persone (fra le altre) che professano una determinata religione o ideologia di altra natura, in una posizione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano *oggettivamente giustificati* da una *finalità legittima* e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano *appropriati e necessari*.

¹³ Si veda l'art. 43, primo comma, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

cipio di *uguaglianza sostanziale* e a quello dell'*eguale libertà* delle Confessioni), sembra indicare all'interprete, con una norma dotata di *diretta applicabilità nei rapporti tra privati*, una precisa direzione da seguire quando egli è chiamato a risolvere i problemi di convivenza tra identità diverse di cui ci stiamo occupando. Negando cittadinanza alle discriminazioni *camuffate sotto le false apparenze di misure neutre*, dimostra che *la neutralità della disposizione, del criterio o della prassi* rimane sì sempre necessaria, se non si vuole incappare nel divieto di discriminazione diretta¹⁴; però la stessa neutralità *può non essere sufficiente* quando causa di effetti pregiudizievoli. In tal caso, va valutata la «oggettiva giustificazione» della misura, basandosi di volta in volta sui *test* di legittimità, appropriatezza e necessarietà, che delineano, di fatto, del divieto di discriminazione indiretta, i confini reali. Il che è ulteriore conferma che *la neutralità in sé* non è affatto sinonimo di *assenza di discriminazioni*.

Occorre, peraltro, sottolineare che le direttive n. 43 e n. 78 del 2000 non prevedono espressamente quelle forme di *accomodamento ragionevole* che sono di importanza vitale in materia e sono ben collaudate in altri ordinamenti per prevenire le discriminazioni e rimediare alle tensioni che ne derivano¹⁵. Anche, forse, come conseguenza di questi e altri limiti intrinseci della normativa europea, la sua attuazione e pratica applicazione, negli ordinamenti dei Paesi dell'Unione, non sembra avere completamente cancellato le tradizionali peculiarità di approccio ai problemi dell'uguaglianza e della discriminazione di alcuni Stati mem-

¹⁴ ...a meno che, trattandosi di *pratiche religiose* poste in essere in un contesto lavorativo, il *mancato compimento* di una di esse non possa rilevare come *requisito essenziale e determinante* per lo stesso svolgimento della prestazione, atto a giustificare il differente trattamento ai sensi del par. 1 dell'art. 4 delle direttive. Sul punto, pende attualmente una procedura pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia U.E. Volendo, si possono trovare approfondimenti in A. LICASTRO, *Quando è l'abito a fare il lavoratore. La questione del velo islamico, tra libertà di manifestazione della religione ed esigenze dell'impresa*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 27/2015, p. 1 ss.

¹⁵ Le «soluzioni ragionevoli» sono espressamente previste dalla direttiva 2000/78/CE solo per «garantire il rispetto del principio della parità di trattamento dei disabili» (art. 5). Anche in questi casi, il datore di lavoro non sarebbe tenuto ad adottarle, se i provvedimenti richiesti dalle situazioni concrete, in cui viene a trovarsi il disabile, comportassero, per l'impresa, un «onere finanziario sproporzionato».

bri¹⁶. Si rende, quindi, necessario vagliare la casistica e la giurisprudenza nazionali per accettare se e fino a che punto gli strumenti propri del diritto antidiscriminatorio «di seconda generazione» abbiano concretamente lasciato una impronta innovativa nel diritto «vivente» e siano stati effettivamente utilizzati per garantire una reale implementazione del «diritto alla diversità religiosa» nello spazio giuridico europeo.

6. I limiti dell'ammissibilità del trattamento differenziato

Fuori dai casi più evidenti di discriminazione, resta la difficoltà di individuare precisi *limiti* all'ammissibilità del trattamento differenziato di chi rivendica il proprio «diritto alla diversità», pur dando per scontata l'esigenza di pervenire a forme accettabili di bilanciamento tra tutti i diritti (che spesso sono diritti fondamentali) in gioco. Le relative tecniche sono ampiamente praticate dalle Corti costituzionali e sovranazionali – che le affinano spesso in dialogo tra di esse – ma i margini di incertezza insiti in ogni operazione di questo tipo restano in certa misura ineliminabili, nonostante i parametri e i vincoli fissati dalle norme vigenti. Ne deriva che alla voce «ammissibilità» o «doverosità» del trattamento differenziato, non si può non ritrovare, ancora una volta, il criterio di ragionevolezza.

Anche in tempo di crisi per l'*identità nazionale* (che addirittura ormai, secondo qualcuno, è una «identità infelice»)¹⁷, il riconoscimento delle esigenze identitarie dei singoli non può essere illimitato, dato l'ineludibile legame tra pluralismo religioso (o culturale), *solidarietà*¹⁸ e *democrazia*. A livello del diritto dell'Unione europea, lo stesso art. 22 della Carta di Nizza/Strasburgo¹⁹ non preconstituisce un criterio-guida

¹⁶ Cfr. S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Tricase (Le), 2013, p. 101 ss.

¹⁷ Cfr. A. FINKIELKRAUT, *L'identità infelice*, Milano, 2015.

¹⁸ Basta considerare che l'art. 2 Cost., pur riconoscendo e garantendo i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di *solidarietà* politica, economica e sociale».

¹⁹ «L'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica».

dell'attività delle istituzioni pubbliche incondizionatamente favorevole all'accoglienza delle rivendicazioni identitarie dei singoli. Se l'ampia formulazione testuale consente di abbracciare sia la dimensione individuale che quella collettiva del sentire religioso, l'interpretazione della norma più coerente dal punto di vista sistematico e conforme alle puntuale indicazioni ricavabili dai lavori preparatori dimostra che essa è stata pensata per garantire le «diverse identità» *degli Stati* membri nel tipo di approccio ai problemi della tutela della libertà di religione e di disciplina dei rapporti con le confessioni²⁰. L'effetto di una sua apertura verso le rivendicazioni religiose di carattere individuale potrebbe prodursi unicamente trasponendo l'impegno alla conservazione delle «diverse identità», costituente il nucleo prescrittivo fondamentale della disposizione, dalla dimensione istituzionale delle relazioni tra Unione europea e Paesi membri, entro cui è propriamente destinato a operare, a quella del governo nazionale dei fenomeni del multiculturalismo e del pluralismo etico-confessionale. In questo ambito, tuttavia, la norma può solo offrire alcune indicazioni indirette, essendosi limitata ad adottare una sorta di modello «pluralistico» di tipo «statico» che, tuttavia, valorizza lo stesso elemento della conservazione delle «diverse identità» da cui dovrebbe muovere ogni tentativo di messa a punto delle tecniche di composizione dei conflitti religiosi rispettose delle nuove rivendicazioni identitarie dei singoli²¹.

Lo scenario europeo resta, in ogni caso, contraddistinto da alcune particolarità, non presenti in altri contesti, indotte dalle spinte contrapposte verso il riconoscimento delle crescenti istanze identitarie dei singoli e dalla volontà di mantenere inalterati alcuni tratti caratteristici del-

²⁰ Per approfondimenti sul punto rinvio ad A. LICASTRO, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Milano, 2014, p. 43 ss.

²¹ Ravvisa nell'art. 22 cit., «un principio-guida della convivenza delle diversità culturali nello spazio europeo», P. FLORIS, *L'Unione e il rispetto delle diversità. Intorno all'art. 22 della Carta di Nizza*, in C. CARDIA (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Torino, 2003, p. 421 ss. Per i riflessi sui diritti ecclesiastici nazionali della norma cfr., altresì, S. COGLIEVINA, *op. cit.*, p. 36 s.

l'identità nazionale, o meglio costituzionale, degli Stati, anche in ordine al governo dell'esperienza religiosa²².

Il diritto antidiscriminatorio dell'Unione si svilupperà probabilmente in altre regole, anche se per l'approvazione della proposta di direttiva del 2 luglio 2008, che mira a estendere la tutela contro la discriminazione religiosa al di fuori del mondo del lavoro, la necessaria unanimità, all'interno del Consiglio, sembra ancora lontana. Carenti sono le risposte del diritto dell'Unione in termini di accomodamenti e azioni positive, mentre gli «Orientamenti sulla promozione e la tutela della libertà di religione o di credo»²³, cui dedica particolare attenzione l'intervento del prof. Coppola, pur rivestendo indubbio rilievo dal punto di vista sistematico generale, sono destinati ad operare unicamente sul fronte delle politiche e delle azioni esterne, ossia verso i paesi terzi²⁴.

²² Cfr. A. LICASTRO, *L'influenza della Carta di Nizza sui sistemi nazionali europei di disciplina del fenomeno religioso: verso un diritto ecclesiastico dell'Unione?*, in L. D'ANDREA, G. MOSCHELLA, A. RUGGERI, A. SAITTA (a cura di), *La Carta dei diritti dell'Unione Europea e le altre Carte (ascendenze culturali e mutue implicazioni)*, Atti del Convegno di Messina, 16 ottobre 2015, in corso di pubblicazione.

²³ *EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief*, adottate dal Consiglio dell'Unione europea il 24 giugno 2013 (doc. n. 11491/13), per definire un quadro generale della protezione e della promozione della libertà di religione o credo nei paesi terzi (in <http://eeas.europa.eu/>).

²⁴ Sul punto, cfr. l'ampio e documentato studio di P. ANNICHINO, *op. cit.*, p. 69 ss. e, in ispecie, p. 81 ss. L'A. sottolinea che le Linee guida, benché «prive di efficacia giuridica vincolante (...) offrono importanti spunti ed elementi utili a un'analisi relativa al rapporto fra l'Unione e il diritto di libertà religiosa» (p. 86). Ricordo che l'unico riferimento esplicito agli Stati membri è contenuto nel par. 5, secondo cui «[i]n line with universal and European human rights standards, the EU and its member States are committed to respecting, protecting and promoting freedom of religion or belief within their borders». Secondo F. FORET, *Religion and Politics in the European Union. The Secular Canopy*, New York, 2015, p. 253, «[t]he risk for the EU is to appear to be projecting a normative message while being unable to agree on common values at home», fino a sostenere che «[t]his insistence on religious freedom in international politics could even be perceived as a form of catharsis for internal feuds on religious issues». Sottolinea che il programma interventista europeo, costruito in maniera ancora «più scialba e velleitaria» rispetto al modello americano cui si ispira, «è poco più che un orpello retorico, privo di effettività» (già nella sua propria area di applicazione), N. CALAIANNI, *La libertà religiosa come test di democrazia? A proposito di una recente pubblicazione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 2, 2015, p. 316 e p. 323.

Il protocollo n. 12 alla CEDU, del 4 novembre 2000, inciderà, se e quando sarà ratificato dall’Italia, su quella che pare tuttora una posizione servente del divieto di discriminazione di cui all’art. 14 della Convenzione rispetto agli altri diritti e libertà fondamentali ivi consacrati, ma, in ordine ai profili controversi di cui ci stiamo occupando, non pare destinato a dare alcun significativo contributo di chiarificazione. Le stesse aperture, notevoli, operate dalla Corte di Strasburgo, sui diritti delle coppie omosessuali, continuano a trovare il loro fondamento in una ampia interpretazione della norma dell’art. 8 CEDU, sul diritto al rispetto della vita privata e familiare, piuttosto che sui riflessi del divieto di discriminazione in base all’orientamento sessuale²⁵.

Anche questo tipo di decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo alimentano l’impressione che, nonostante gli sviluppi normativi degli ultimi tempi, saranno decisioni giurisprudenziali – condizionate dalla necessaria «contingenza» delle situazioni di volta in volta considerate – a contribuire in modo sostanziale a definire i limiti di riconoscimento del «diritto alla diversità». E in queste decisioni la *proporzionalità* sembra destinata ad assumere tale importanza da candidarsi a criterio capace di delineare il volto di un’epoca (la dottrina americana

²⁵ Sottolinea come la Corte europea, nell’ultima pronunzia del 21 luglio 2015, n. 18766/11 e n. 36030/11 (*Oliari e altri c. Italia*), abbia perso l’occasione di esaminare il profilo della possibile discriminazione dei diritti delle coppie omosessuali, A. CESERANI, *Il caso Oliari avanti la Corte di Strasburgo e la condizione delle coppie same-sex in Italia: brevi riflessioni*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 3, 2015, p. 793. Nella pronunzia del 24 giugno 2010, n. 30141/04 (*Schalk e Kopf c. Austria*) la Corte aveva del resto chiarito (§ 101) «that the Convention is to be read as a whole and its Articles should therefore be construed in harmony with one another (...). Having regard to the conclusion reached above, namely that Article 12 does not impose an obligation on Contracting States to grant same-sex couples access to marriage, Article 14 taken in conjunction with Article 8, a provision of more general purpose and scope, cannot be interpreted as imposing such an obligation either». Nella giurisprudenza italiana, particolarmente esplicita sul punto è Cass. civ., sez. I, 9 febbraio 2015, n. 2400, dove si precisa che il «processo di costituzionalizzazione delle unioni tra persone dello stesso sesso non si fonda (...) sulla violazione del canone antidiscriminatorio dettata dall’inaccessibilità al modello matrimoniale, ma sul riconoscimento di un nucleo comune di diritti e doveri di assistenza e solidarietà propri delle relazioni affettive di coppia e sulla riconducibilità di tali relazioni nell’alveo delle formazioni sociali dirette allo sviluppo, in forma primaria, della personalità umana» (in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 3, 2015, p. 829).

definisce ormai apertamente quella attuale come *an Age of Proportionality*)²⁶, essendo essa in sostanza diventata la regola «ultima» per risolvere le questioni riguardanti i diritti e le libertà in conflitto.

Se, dunque, nella ricerca del conveniente equilibrio tra gli estremi della rigida chiusura e della incondizionata disponibilità verso le differenze, assume spesso, all'interno del quadro normativo attuale, un ruolo da protagonista il giudice²⁷, chiamato molte volte a compiere bilanciamenti tra grandezze non quantitativamente misurabili, bisognerà cercare di fornirgli alcune direttive o criteri che lo aiutino ad individuare soluzioni non indulgenti verso ogni pretesa di radicalizzazione identitaria – che potrebbe essere naturalmente indotta dai processi di globalizzazione – ma capaci di favorire piuttosto una vera «integrazione» dei cittadini europei, di oggi e di domani, oltre ogni logica di «assimilazione», di sterile «coesistenza» o di forzata «coabitazione»²⁸.

Inoltre, ogni concretizzazione del principio di non discriminazione – sia che si realizzi attraverso l'elaborazione normativa o dottrinale di nuove tecniche di tutela e di un armamentario concettuale sempre più raffinato e adeguato alla complessità dei fenomeni attuali ovvero attraverso la pratica giudiziaria di *test* di proporzionalità o di altro tipo – non dovrebbe servire solo a risolvere conflitti, ma dovrebbe promuovere anche la piena e convinta *condivisione* di irrinunciabili «valori» di tolleranza e di rispetto della persona, propiziando così esiti fecondi sul piano della educazione alla «convivenza intra- e inter-culturale»²⁹ sempre più necessaria all'interno della società europea di oggi.

²⁶ Cfr. V.C. JACKSON, *Constitutional Law in an Age of Proportionality*, in *The Yale Law Journal*, n. 8, 2015, p. 3094 ss.

²⁷ Sottolinea giustamente il «ruolo sempre più rilevante», in materia, del giudice, F. MARGIOTTA BROGLIO, *op. cit.*, p. 130.

²⁸ Parla dell'esigenza «di trasformare gradualmente la... semplice coesistenza» tra persone portatrici di diverse identità «in una vieppiù feconda convivenza», convertendo «le condizioni di una fredda e distante coabitazione coatta fra “separati in casa”, in quelle di una ospitale e accogliente dimora, attrezzata per una produttiva e commensale familiarità o convivialità», S. BERLINGÒ, *Libertà religiosa*, cit., p. 49.

²⁹ A. SPADARO, *La “cultura costituzionale” sottesa alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, fra modelli di riferimento e innovazioni giuridiche*, Relazione al Convegno su *La Carta dei diritti dell’Unione Europea e le altre Carte*, cit.

I DIVIETI DI DISCRIMINAZIONE RELIGIOSA COME STRUMENTO DELLA CONVIVENZA?

Stella Coglievina

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. I concetti chiave: i divieti di discriminazione tra uguaglianza e diversità. 3. Diritto antidiscriminatorio e libertà religiosa: potenzialità e punti critici. 3.1. Diversi, ma non troppo: una tutela limitata della libertà religiosa. 3.2. Giustificare la neutralità... con la neutralità. 3.3. Il costo degli accomodamenti. 4. Per concludere: il diritto antidiscriminatorio tra luci ed ombre.*

1. Introduzione

Libertà religiosa, diversità e convivenza: sono i concetti che, già inseriti nel titolo di questo Convegno, guideranno l’analisi di un tema tanto complesso quanto abbondantemente esaminato quale la non discriminazione e il suo rapporto con il fattore religioso¹. Mi occuperò dei divieti di discriminazione, appunto, non tanto per ricostruire esauritivamente le fonti del cosiddetto “diritto antidiscriminatorio” – sulle quali mi limiterò a qualche cenno – quanto per osservare se e in che modo essi appaiono come strumenti per la tutela della libertà religiosa, per la promozione delle diversità, per la convivenza di più religioni nelle società plurali. Sicuramente l’introduzione della religione tra i fattori presi in considerazione dal diritto antidiscriminatorio denota l’attenzione per una caratteristica che può dare adito a disparità e ad esclusioni. Un’attenzione che si manifesta nel legislatore – europeo prima, e nazionale poi – proprio in un momento storico in cui la pluralità delle

¹ Mi sono occupata del tema nella monografia *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Tricase (LE), 2013, dalla quale scaturisce gran parte delle riflessioni presentate a questo Convegno e alla quale rinvio per ulteriori approfondimenti e indicazioni bibliografiche.

espressioni religiose e delle presenze etniche e nazionali si fa sempre più forte e ha bisogno di essere governata².

Nascono così, nell'ambito dell'Unione europea, gli interventi che hanno dato origine alle ormai celebri direttive dell'anno 2000³, delle quali una, la 2000/78, relativa anche alla discriminazione religiosa.

2. I concetti chiave: i divieti di discriminazione tra uguaglianza e diversità

Prima di osservare quali siano le conseguenze del diritto antidiscriminatorio per la libertà religiosa e per le dinamiche della convivenza, occorre fare chiarezza sui termini utilizzati dal legislatore europeo, nei quali si possono individuare alcuni aspetti di novità e alcune potenzialità per la tutela del fattore religioso. Le direttive del 2000 contengono, infatti, un apparato concettuale finalizzato ad uniformare, negli Stati membri, la lettura della non discriminazione e la tutela della parità. Ci concentreremo in particolare su due divieti, previsti dalla direttiva 2000/78: quello di discriminazione diretta e quello di discriminazione indiretta⁴.

² F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici*, Bologna, 2000, p. 150 e 162 ss.; A. LICASTRO, *Unione europea e "status" delle confessioni religiose*, Milano, 2014, p. 59 ss.; F. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *Lavoro e diritto*, 2003, n. 1, p. 127 ss.

³ Direttiva n. 2000/43 del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica; Direttiva n. 2000/78, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Sull'elaborazione di queste direttive cfr. C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008, spec. p. 183 ss.; S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 27 ss.

⁴ Gli altri concetti presenti nella direttiva sono le molestie e l'ordine di discriminare, anch'essi vietati nel quadro della tutela della parità. I divieti e i concetti espressi nelle due direttive sono formulati con termini del tutto analoghi; qui ci occuperemo della direttiva 2000/78 perché relativa al fattore religioso. Sulle nozioni utilizzate, soprattutto su quelle di discriminazione, sono stati versati fiumi di inchiostro: ampiamente sul tema cfr. D. SCHIEK, L. WADDINGTON, M. BELL *et al.* (eds.), *Cases, materials and*

Ai sensi dell'art. 2, par. 2 della direttiva, la discriminazione diretta si ha quando, sulla base della religione o delle convinzioni personali, «una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga». La discriminazione indiretta, invece, sussiste «quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una posizione di particolare svantaggio le persone che professano una determinata religione [...] rispetto ad altre persone», a meno che tale disposizione, criterio o prassi possano essere giustificati⁵.

Come si può notare, benché collegati al principio di uguaglianza, i divieti di discriminazione sono volti a reprimere non tanto e non solo le differenziazioni, ma i trattamenti deteriori o «meno favorevoli» in ragione di una particolare caratteristica (tra cui la religione). Il concetto di discriminazione assume quindi un'accezione negativa e peggiorativa⁶. Le due declinazioni del divieto individuano, poi, gli atti o le prassi che possono determinare il trattamento sfavorevole. Nella discriminazione diretta, si è in presenza di norme, criteri o prassi che si riferiscono, più o meno esplicitamente, al fattore religioso e che, sulla base di esso, determinano uno svantaggio per alcune categorie di soggetti. Ciò significa

Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law, Oxford-Portland, 2007, con numerosi riferimenti a dottrina e giurisprudenza.

⁵ La definizione di discriminazione diretta è stata qui codificata distinguendola da quella di discriminazione indiretta, introdotta in ambito internazionale ed europeo attraverso alcune sentenze della Corte di giustizia e della Corte di Strasburgo. Particolarmente interessante, per quanto riguarda quest'ultima, è la sent. del 6 aprile 2000, *Thlimmenos c. Grecia* (ric. n. 34369/97) nella quale per la prima volta – e proprio relativamente a un problema di libertà religiosa – la discriminazione è stata individuata non solo nel trattamento ingiustamente differenziato, ma anche in un trattamento uguale di situazioni diverse, introducendo così la nozione di discriminazione indiretta (cfr. O. DE SCHUTTER, *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law. Relevance for the EU non-discrimination Directives - an update*, Luxembourg, OPEC, 2011, p. 23 ss.).

⁶ Il concetto di discriminazione come trattamento peggiorativo deriva da un'interpretazione consolidata già in ambito internazionale, nelle convenzioni internazionali sulla lotta alla discriminazione: cfr. E.W. VIERDAG, *The concept of discrimination in international law: with special reference to human rights*, The Hague, 1973, p. 19 ss.; M. BOSSUYT, *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*, Bruxelles, 1976, p. 29 ss.

che, per non incorrere in una discriminazione diretta, una disposizione dovrà essere neutra e non prendere in considerazione i fattori di discriminazione previsti: come è stato detto, dovrà «ignorare una differenza»⁷. Nella discriminazione indiretta, invece, lo svantaggio è causato da una norma, un criterio o una prassi “ingiustamente” neutro, che mette in una posizione di sfavore un insieme di soggetti proprio in ragione della mancata considerazione di una certa caratteristica. In questo caso, quindi, sarà necessario differenziare le regole, per evitare una discriminazione⁸.

Osservando più nel dettaglio alcune delle caratteristiche fondamentali delle nozioni introdotte dalle direttive, si può osservare che nelle direttive – come nelle norme di attuazione negli Stati membri – non rileva l'intento soggettivo di discriminare: una misura è discriminatoria se, a prescindere dalla volontà di chi l'ha messa in atto, vi è un nesso causale tra il credo religioso della vittima e la situazione di svantaggio che si è determinata. Si è parlato, in questo senso, di una nozione *oggettiva* della discriminazione: essa si individua, infatti, non solo in astratte differenziazioni, ma nelle situazioni di sfavore che effettivamente si verificano e indipendentemente dalle motivazioni *soggettive* di chi le realizza⁹.

Per quanto riguarda la tutela della libertà religiosa, il carattere oggettivo e non soggettivo della discriminazione¹⁰, in particolare l'irrile-

⁷ Così nel noto scritto di P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (dir. da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Milano, 2000, vol. XXVII, t. 2, p. 570. Sul passaggio da una tutela classica – dove non discriminare significa astenersi dal considerare alcune caratteristiche – verso una più innovativa tutela delle differenze attraverso il diritto antidiscriminatorio cfr., di recente, J. RINGELHEIM, *Adapter l'entreprise à la diversité des travailleurs: La portée transformatrice de la non-discrimination*, CRIDHO working paper, 2013/5, p. 3, in <http://cridho.uclouvain.be/fr/>.

⁸ M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze nel diritto del lavoro. Note introduttive*, in *Lavoro e diritto*, 2004 (XVIII), n. 3-4, pp. 501-525.

⁹ D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto*, Torino, 2008, p. 79 e 317 ss.

¹⁰ L'enfatizzazione dell'effetto discriminatorio (elemento oggettivo) rispetto all'elemento intenzionale/soggettivo mostrerebbe una finalità principalmente ridistributiva del diritto antidiscriminatorio europeo. Si presta, cioè, attenzione agli effetti “dispari”, in

vanza dell'intenzionalità, agevola la prova da parte della vittima di un trattamento discriminatorio, specie quando il riferimento al fattore religioso non è esplicito nel comportamento contestato¹¹. L'accento è posto, infatti, sugli *effetti* discriminatori di una misura: partendo dal semplice riscontro di una situazione svantaggiosa di una persona rispetto ad un'altra, a motivo del suo credo religioso, sarà possibile – almeno in teoria – classificare molti atti come discriminatori¹².

L'irrilevanza dell'*intentio* dell'azione non comporta che qualsiasi svantaggio possa essere considerato una discriminazione. Un'altra importante caratteristica di questi concetti è, infatti, la presenza di un elemento comparativo, nucleo di tutte le definizioni di discriminazione¹³. Il trattamento discriminatorio è infatti definito come «meno favorevole» e tale *minor favore* deve essere rilevato attraverso il raffronto tra situazioni analoghe¹⁴. Attraverso la comparazione, il divieto di discri-

modo da correggerli, e non a individuare e reprimere un atto intenzionale (cfr. D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto*, cit., p. 214).

¹¹ A tal proposito, si noti che chi mette in atto il trattamento discriminatorio potrebbe non essere a conoscenza dell'appartenenza religiosa della “vittima”: ipotesi assai plausibile, considerato che le convinzioni religiose fanno parte di una sfera personale che può non emergere in segni visibili all'esterno.

¹² Poiché l'obiettivo è quello della verifica e della rimozione delle disparità “di fatto” che limitano l'espressione della libertà religiosa, il diritto antidiscriminatorio consente di controllare tutti quei trattamenti sfavorevoli che derivino anche da pratiche consolidate o da norme che non siano dirette a discriminare, proprio per l'irrilevanza della “volontà” soggettiva. La direttiva, peraltro, non si applica solo ai datori di lavoro o a soggetti privati, ma anche ad enti pubblici che possono determinare trattamenti sfavorevoli attraverso prassi o norme. Se si pensa alle disposizioni o alle pratiche che riguardano le religioni – specie quelle tradizionali – e che non hanno un intento discriminatorio, il diritto europeo comporterebbe un'analisi molto incisiva che guardi ai loro effetti più che alla loro *ratio*, ferma restando la limitata applicabilità dei divieti di discriminazione (all'ambito del lavoro) e la libertà lasciata agli Stati circa gli strumenti per la loro messa in atto.

¹³ In tal senso M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze*, cit., pp. 516-517.

¹⁴ V'è da dire che, rispetto alle norme previgenti, le direttive del 2000 hanno allargato la gamma dei possibili termini di paragone: questi non sono individuati obbligatoriamente in una situazione reale e contemporanea al verificarsi della presunta discriminazione, ma anche in una collegata al passato, oppure addirittura ipotetica (l'art. 2, par. 2, lettera 'a', si riferisce a come «*sia stata o sarebbe trattata*» una persona in una circostanza simile a quella del soggetto discriminato). Ciò aumenta, evidentemente, le op-

minazione diretta è volto a eliminare gli “svantaggi comparativi” e quindi, come obiettivo ultimo, a realizzare una parificazione della situazione di tutti i lavoratori, a prescindere dalla loro appartenenza confessionale.

È necessario, poi, soffermarsi sulla definizione di discriminazione indiretta, particolarmente rilevante se applicata al fattore religioso. Si parla in questo caso di disposizioni o prassi «apparentemente neutre», ovvero applicate indistintamente a tutti i soggetti e che possono creare uno svantaggio per una categoria di persone in ragione – nel nostro caso – della religione. Questa definizione è stata resa, con le direttive del 2000, più lineare e adattabile ai diversi fattori considerati.

In primo luogo, se prima del 2000 era necessario provare che una norma neutra comportava uno svantaggio per una quota numericamente più consistente di soggetti rispetto ad altri (si parlava, in questo senso, di un *disparate impact* su alcune categorie di soggetti)¹⁵, nella direttiva 2000/78 non si richiede più alcun calcolo statistico per provare la discriminazione. Si stabilisce, invece, che norme apparentemente neutre sono discriminatorie se «possono mettere» (anche potenzialmente) in posizione di «particolare svantaggio» talune persone rispetto ad altre. In

portunità di provare una situazione di discriminazione. Sul punto M. BARBERA, *Eguaglianza e differenza nella nuova stagione del diritto antidiscriminatorio comunitario*, in *Giorn. dir. lav. e relazioni industriali*, 99-100, 2003, p. 411; G. DE SIMONE, *Eguaglianza e nuove differenze nei lavori flessibili, fra diritto comunitario e diritto interno*, in *Lavoro e diritto*, 2004, pp. 535 ss.; D. IZZI, *Discriminazione senza comparazione? Appunti sulle direttive comunitarie “di seconda generazione”*, in *Giorn. dir. lav. e relazioni industriali*, 99-100, 2003, p. 426; P. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, p. 75 ss.; sui risvolti delle nuove comparazioni nella valutazione delle discriminazioni religiose cfr. P. BELLOCCHI, *Pluralismo religioso, discriminazioni ideologiche*, in *Argomenti dir. del lavoro*, 2003, n. 1, p. 211 ss.; L. VICKERS, *Religion and belief discrimination in employment – the EU Law*, European Commission, Luxembourg, 2007, p. 14 ss.

¹⁵ M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze*, cit., p. 513; G. THÜSING, *Following the U.S. Example: European Employment Discrimination Law and the Impact of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, in *Int. Journal Comparative Labour Law Industrial Rel.*, 2003, p. 191 ss.; sulle diverse interpretazioni del termine ‘disparate impact’: D. SCHIEK, *Indirect discrimination*, in D. SCHIEK, L. WADDINGTON, M. BELL *et al.*, *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, cit., p. 397 ss.

questo modo, si tiene conto della difficoltà nell'uso di un criterio quantitativo per alcuni fattori di discriminazione presenti nella direttiva. Ad esempio, può essere difficile misurare la porzione di soggetti svantaggiati in base alla religione, se mancano statistiche o dati sull'appartenenza e, più in generale, la raccolta di dati sull'appartenenza religiosa e razziale dei lavoratori è fortemente limitata, quando non proibita¹⁶. I parametri per la dimostrazione del trattamento sfavorevole diventano così meno rigidi, ma anche più vaghi ed opinabili¹⁷. Difatti, venendo meno un criterio quantitativo (e perciò oggettivo), non è chiarito come possa essere provata la sussistenza di un «particolare svantaggio», né rispetto a quali soggetti (l'art. 2 parla genericamente di «persone che professano una determinata religione [...] rispetto ad altre persone»)¹⁸. Peraltro, per la direttiva c'è discriminazione non soltanto quando lo svantaggio è reale ed attuale, ma anche quando la misura neutra può crearlo potenzialmente.

La definizione in esame è ampia anche per quanto riguarda gli atti che possono determinare una discriminazione indiretta. L'articolato parla, infatti, di «una disposizione, un criterio o una prassi», applicandosi sia a regole presenti nella normativa statale, sia ad altre misure messe in atto da privati¹⁹.

Occorre a questo punto sottolineare un dato fondamentale per la definizione di discriminazione indiretta: non qualsiasi norma o prassi neutra che causi uno svantaggio sarà da classificare come discriminatoria, ma si ammettono dei criteri di giustificazione. Una norma “parificatrice”, quindi, sarà lecita e non discriminatoria quando sia «oggettivamente

¹⁶ Sul punto, ampiamente, J. RINGELHEIM, *Processing Data on Racial or Ethnic Origin for Antidiscrimination Policies: How to Reconcile the Promotion of Equality with the Right to Privacy?*, Jean Monnet Paper n. 08/06 (disponibile sul sito www.ssrn.com).

¹⁷ M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze*, cit., p. 513.

¹⁸ Ciò non significa, anche alla luce di quanto affermato nel preambolo della direttiva 2000/78 (n. 15), che i criteri statistici non debbano mai essere utilizzati per dimostrare l'esistenza di una discriminazione, ma soltanto che non si tratta più di una condizione necessaria per poter definire un trattamento come sfavorevole. Come si vedrà, in alcuni casi giurisprudenziali recenti, misurare anche quantitativamente i soggetti svantaggiati da una misura neutra torna ad essere un criterio rilevante (*infra*, par. 3.1).

¹⁹ Cfr., oltre agli Autori citati nella nota 15, C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione*, cit., p. 120 ss.

te giustificat[a] da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari» (n. 2, lettera *b*, sub *i*). La questione della “giustificazione” della discriminazione indiretta è stata spesso affrontata dalla giurisprudenza europea e dalla dottrina²⁰. Si tratta, infatti, di un momento fondamentale per comprendere fino a che punto può giungere l’obbligo di differenziare i trattamenti (per non causare una discriminazione indiretta) e sulla base di quali criteri un trattamento uguale per tutti sia corretto.

La norma neutra deve anzitutto rispondere a un fine legittimo; successivamente si dovrà verificare che, per raggiungerlo, le misure prese siano state proporzionate. Ad esempio, in alcune attività commerciali può essere imposto un codice di abbigliamento, uguale per tutti i dipendenti, che risponde allo scopo legittimo di presentarsi in modo “uniforme” alla clientela. Si dovrà, però, dimostrare la *necessità* e l’*appropriatezza* di questa prassi nel momento in cui si dovesse rifiutare ad alcune persone di indossare simboli religiosi, intaccando l’omogeneità della divisa aziendale²¹. In particolare, occorrerà provare che l’abbigliamento imposto era adeguato a perseguire lo scopo ricercato (*appropriatezza*) e che non vi erano altri modi (*necessità*) per preservare l’immagine dell’impresa data alla clientela, se non eliminando i riferimenti ai simboli religiosi. Si tratta, in sostanza, di operare un bilanciamento tra la tutela del fattore religioso e gli obiettivi della norma neutra. Vi saranno casi in cui sarà facile stabilire la prevalenza di questi ultimi sull’attenzione alle diversità religiose: ad esempio, le disposizioni sulla sicurezza dell’ambiente di lavoro non risulteranno indirettamente discriminatorie, pur penalizzando i lavoratori che vogliono portare un copricapo a carattere religioso invece di un casco protettivo. In altri casi, invece, la valuta-

²⁰ Sul tema, anche per ulteriori riferimenti e rinvii alla giurisprudenza, cfr. D. SCHIEK, *Indirect discrimination*, cit., p. 434 ss.; F. SAVINO, *Differenze di trattamento e giustificazioni legittime nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Lavoro e diritto*, 2004, p. 576 ss.; P. CHIECO, *Le nozioni di discriminazioni diretta e indiretta nell’ordinamento italiano*, in AA.VV., *Molestie e discriminazioni: tutela civile e sanzioni penali*, UNAR – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2006, p. 81 ss.; G. DE SIMONE, *Eguaglianza e nuove differenze*, cit., p. 536.

²¹ A tale rifiuto può seguire un demansionamento o il licenziamento, come in alcuni recenti casi britannici, poi analizzati dalla Corte europea dei diritti dell’uomo (sent. *Eweida & others v. UK*, 15 gennaio 2013; cfr. *infra*, par. 3.1).

zione dell'appropriatezza della misura neutra rispetto ai diversi interessi in gioco sarà meno netta.

Sintetizzando, quindi, i punti fondamentali delle nozioni introdotte dalla direttiva, possiamo affermare che i divieti di discriminazione sono volti a individuare e a reprimere trattamenti sfavorevoli (*deteriori*, non solo *differenziati*), determinati da uno dei fattori protetti (nel nostro caso la religione). Altra caratteristica fondamentale è che si guarda agli svantaggi subiti *di fatto* da individui o gruppi a motivo della religione, senza che rilevi l'*intentio* di discriminare. Il trattamento sfavorevole, infine, può derivare non solo da comportamenti che riguardano direttamente il fattore religioso, ma anche da norme, criteri o prassi che sono applicati indistintamente a tutti e che non diversificano adeguatamente il trattamento per gli appartenenti ad alcune religioni.

3. Diritto antidiscriminatorio e libertà religiosa: potenzialità e punti critici

Come possono incidere, i due divieti summenzionati, sulla tutela del diritto di libertà religiosa?

L'obiettivo di questi due divieti appare quello di una garanzia della parità in base alla religione (nessuno può subire trattamenti sfavorevoli a causa del proprio credo), ma si estende anche alla tutela delle diversità religiose. Da un lato, infatti, si vietano le norme o le pratiche che considerano la religione come fattore per trattare in modo peggiorativo i soggetti portatori di una determinata identità confessionale; in altre parole si vieta di escludere qualcuno perché portatore di una diversità, di un'appartenenza religiosa. Dall'altro lato, con il divieto di discriminazione indiretta si obbliga – qualora ricorrono determinate condizioni – a differenziare il trattamento, perché si riconosce che una norma uguale per tutti e standardizzata può creare uno svantaggio per alcuni. Per quanto riguarda il fattore religioso, è proprio il divieto di discriminazione indiretta a porre, come vedremo, le questioni più complesse: infatti, sarà necessario stabilire fino a che punto si possano prendere in considerazione le differenti esigenze religiose, in modo da non deter-

minare svantaggi, salvaguardando allo stesso tempo la neutralità e l'unità del diritto.

Il divieto di discriminazione indiretta comporta, in effetti, una revisione dei trattamenti “neutri”, standardizzati, quando mettono in posizione di svantaggio alcuni. Esso richiede di considerare le differenze religiose, senza annullarle in un trattamento uguale per tutti e appare funzionale a una libertà religiosa di tipo positivo, dove si rende necessario un intervento dello Stato, o di altri soggetti²². Come si è accennato, il trattamento potrà (o *dovrà*) essere diversificato, in base alla religione, a meno che uno scopo legittimo giustifichi la norma neutra. La direttiva parla di criteri di necessità e proporzionalità che devono giustificare tale norma uguale per tutti: occorre, cioè, un bilanciamento tra lo scopo perseguito dalla norma (ad esempio esigenze aziendali, motivi di igiene o di sicurezza sul lavoro...) e la mancata presa in considerazione della diversità religiosa.

Poiché, come si è osservato, il controllo per escludere la presenza di una discriminazione indiretta appare molto rigoroso, e dal momento che la direttiva parla di un ampio spettro di norme neutre che possono essere sottoposte a tale vaglio (non solo regole aziendali, ma qualsivoglia norma criterio o prassi, incluse le norme in vigore, “strutturali” di un ordinamento), è sembrato che vi fossero ampie possibilità di garantire una tutela del fattore religioso e di superare via via quelle norme ugualitarie che non prendevano nella dovuta considerazione le diversità²³. Se

²² È interessante rilevare che l’obbligo di non discriminazione è posto, pur se in un ambito limitato come quello del lavoro, anche per i privati, limitando ad esempio l’autonomia contrattuale dei datori di lavoro. Con ciò si è voluto diffondere una prassi e una cultura delle pari opportunità e della non discriminazione, portando a considerare la religione (assieme ad altri fattori) non come elemento di esclusione, ma come caratteristica protetta, facente parte delle diverse identità presenti in Europa. Se il divieto di discriminazione diretta impone di non escludere qualcuno a motivo della religione e per evitare di incorrere in tale discriminazione sarà sufficiente un trattamento uguale per tutti e un’astensione dai trattamenti sfavorevoli diretti ad un “target” religioso, il divieto di discriminazione indiretta comporta invece, appunto, un impegno anche positivo, per rimuovere un trattamento ingiustamente equalitario.

²³ Cfr., tra gli altri, M.V. BALLESTRERO, *Eguaglianza e differenze*, cit., p. 506 ss.; A. VISCOMI, *Diritto del lavoro e «fattore» religioso: una rassegna delle principali disposizioni legislative*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2001, 2, p. 377.

si pensa alle numerose pratiche ed esigenze religiose specifiche, manifestate anche nel luogo di lavoro, ben si comprende come il divieto di discriminazione indiretta possa essere foriero di conseguenze importanti, perché volto a vietare quelle norme che, senza una motivazione adeguata, non prendono in considerazione le differenze e causano uno svantaggio²⁴.

Si è anche evidenziato che, per evitare le discriminazioni indirette, possono essere predisposti “accomodamenti ragionevoli”²⁵: menzionati dalla direttiva solo in merito alla tutela dei disabili (art. 5), gli accomodamenti possono essere definiti come misure di “aggiustamento” di una norma generale, che verrà applicata in modo da tenere in conto e tutelare alcune specifiche esigenze, rimuovendo gli ostacoli a una piena partecipazione di alcune identità nell’ambito lavorativo. Con riferimento ai divieti sanciti dalla direttiva, gli accomodamenti possono essere visti come modalità di rimozione degli svantaggi creati da una norma neutra, indirettamente discriminatoria²⁶. Infatti, di fronte a un trattamento sfa-

²⁴ Frequenti i casi di regole, in vigore in un’azienda o in un settore produttivo, che stabiliscono tipi di comportamento standard, uguali per tutti, e mettono in una posizione di sfavore alcuni soggetti, non prendendo in considerazione le loro esigenze religiose: solo per citare alcuni esempi, si pensi all’esigenza di rispettare giorni festivi diversi da quelli previsti per legge, o di indossare indumenti religiosi, o di attenersi a precetti alimentari religiosi nelle mense aziendali. Sugli interessi religiosi nella sfera lavorativa e sulle conseguenze della discriminazione indiretta cfr. L. VICKERS, *Religious freedom, religious discrimination and the workplace*, Oxford-Portland, 2008, p. 219 ss.

²⁵ Come noto, si tratta di un concetto nato negli ordinamenti canadese e statunitense. In merito cfr. P. BOSSET, *Les fondements juridiques et l’évolution de l’obligation d’accommodement raisonnable*, in M. JEZEQUEL (dir.), *Les accommodements raisonnables: quoi, comment, jusqu’où?*, Cowansville, 2007, pp. 3-28; J. WOEHRING, *Diversité religieuse et liberté de religion au Canada*, in *Rev Droit McGill*, 1998, p. 325 ss.

²⁶ Sul concetto di accomodamento e sul suo collegamento con la discriminazione indiretta, cfr. in L. WADDINGTON, A. HENDRIKS, *The Expanding Concept of Employment Discrimination in Europe: From Direct and Indirect Discrimination to Reasonable Accommodation Discrimination*, in *IJCLLR*, 2002, p. 403 ss.; L. WADDINGTON, *Reasonable accommodation*, in D. SCHIEK, L. WADDINGTON, M. BELL (eds.), *Cases, materials and text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, cit., p. 629 ss.; J. RINGELHEIM, E. BRIBOSIA, I. RORIVE, *Reasonable Accommodation for Religious Minorities: A Promising Concept for European Antidiscrimination Law?*, in *Maastricht Journal European and Comparative Law*, 2010, 2, p. 138 ss., al-

vorevole generato da una regola neutra, l'abrogazione di quest'ultima può non essere sufficiente né opportuna per tutelare taluni soggetti; può risultare, allora, più vantaggioso applicare tale regola in modo flessibile, "aggiustandola" alle diverse esigenze²⁷. La direttiva non prevede alcun obbligo circa la predisposizione di accomodamenti in materia religiosa; tuttavia si tratta di un aspetto rilevante e sempre più discusso nella lettura dei concetti chiave del diritto antidiscriminatorio europeo²⁸.

Ora, tutto il potenziale delle nozioni di discriminazione introdotte dal diritto dell'UE si è sviluppato in modo limitato e con non poche resistenze. Queste si possono ricondurre a due problemi principali: in primo luogo, la difficoltà e la scarsa abitudine nell'utilizzo degli strumenti del diritto antidiscriminatorio, soprattutto del divieto di discriminazione indiretta. In secondo luogo, quand'anche si è utilizzato il concetto di discriminazione indiretta per dare tutela ad alcune pratiche religiose, è emersa la necessità di bilanciare esigenze e diritti contrapposti, e in questo bilanciamento non sempre si sono trovate soluzioni favorevoli alle diversità religiose.

Il primo problema è di carattere prevalentemente tecnico. L'applicazione del divieto di discriminazione indiretta è stata solo sporadica anche a causa di una scarsa dimestichezza degli operatori del diritto, per i

l'indirizzo <http://tinyurl.com/nbyuybb>; C. TOBLER, *Limits and potential of the concept of indirect discrimination*, Luxembourg, European Communities, 2008; vari contributi nel volume K. ALIDADI, M.-C. FOBLETS, J. VRIELINK (ed. by), *A Test of Faith? Religious Diversity and Accommodation in the European Workplace*, London, 2012; da ultimo il volume di M. ELÓSEGUI ITXASO, *El Concepto Jurisprudencial de Acomodamiento Razonable*, Cizur Menor, 2013.

²⁷ J. RINGELHEIM, E. BRIBOSIA, I. RORIVE, *op. cit.*, p. 157 ss.

²⁸ In tal senso, occorre tenere presente che anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si è fatto riferimento alla discriminazione indiretta per cercare di ottenere un trattamento diversificato, un "accomodamento". Ad esempio, nel caso *Thlimmenos*, citato, la Corte ha stabilito che gli Stati devono applicare con flessibilità la norma generale, in modo da disporre un trattamento differenziato quando ci sia un motivo oggettivo e ragionevole. Ha evocato, così, pur senza utilizzare il termine, il concetto di accomodamento. La creatività della Corte di Strasburgo nel definire la discriminazione indiretta potrebbe determinare anche uno sviluppo della nozione di accomodamento; finora, però, è emerso un atteggiamento prudente nel predisporre interventi di tutela delle diversità (cfr. M. ELÓSEGUI ITXASO, *op. cit.*, p. 205 ss. e 260 ss.).

quali questo concetto ha rappresentato spesso una novità²⁹. Ad esempio, il diritto UE chiede di verificare gli svantaggi effettivi, mentre i divieti di discriminazione preesistenti contenevano riferimenti all'intenzione soggettiva di discriminare; oppure si considera più facilmente come discriminatoria una norma o una prassi che esplicitamente e direttamente considera un peculiare fattore di discriminazione, mentre più di rado si va a controllare la compatibilità di una norma neutra, egualitaria, con il diritto antidiscriminatorio³⁰.

Anche quando applicate³¹, però, le norme sulla discriminazione non sempre offrono la tutela sperata. L'analisi di alcuni casi giurisprudenziali può aiutare a comprendere le problematiche in gioco.

3.1. Diversi, ma non troppo: una tutela limitata della libertà religiosa

Si è visto che la nozione di discriminazione indiretta, potenzialmente favorevole alla tutela delle diversità religiose, è volta a individuare quelle norme “neutre” che determinano uno svantaggio per gli aderenti a una religione. Uno degli elementi che devono ricorrere è, appunto, l'esistenza di uno svantaggio e alcuni problemi si sono posti a proposito di come misurare l'impatto sfavorevole della norma.

Di recente, ad esempio, sono emersi diversi casi relativi alla possibilità di portare simboli o indumenti religiosi sul posto di lavoro: casi nei quali, solitamente, una norma o una prassi impone una divisa aziendale standard, senza ammettere differenziazioni, determinando così un problema per i lavoratori che indossino un segno della loro appartenenza religiosa.

²⁹ Cfr., per quanto riguarda alcuni casi nazionali, S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 142 ss.

³⁰ *Ivi*, p. 200 ss.

³¹ È stato osservato (M. HILL, *Reasonable Accommodation: Faith and Judgment*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2016/07, p. 2) che norme e concetti del diritto antidiscriminatorio, divenuti sempre più definiti e dettagliati, portano ad un forte tecnicismo delle decisioni giurisprudenziali, impedendo, in alcuni casi, l'uso di soluzioni più flessibili e atte a trovare un accomodamento (talvolta a scapito, come vedremo, della libertà religiosa).

Tra le vicende divenute ormai celebri vi è quella di Nadia Eweida, la hostess di British Airways licenziata per non aver rimosso una catenina con un crocifisso, mentre il codice di abbigliamento aziendale imponeva di non indossare oggetti di gioielleria o simboli visibili sull'uniforme³². I giudici inglesi, chiamati a decidere del caso, avevano negato l'esistenza di uno svantaggio dopo aver verificato che la situazione sfavorevole si era determinata solo per la ricorrente e non per le persone che ne condividono il credo³³. Questa lettura della normativa antidiscriminatoria britannica ha affermato, quindi, che una norma neutra è indirettamente discriminatoria quando è pregiudizievole per più soggetti: uno svantaggio solo individuale non basta, ma occorre un “disparate impact” sul gruppo che condivide quella credenza. Il gesto della hostess era stato espressione della sua personale religiosità e non una necessità condivisa da altri lavoratori cristiani; ciò si collega al fatto che indossare un crocifisso non è un rito né un comportamento prescritto dalla confessione religiosa, ma una libera scelta di un individuo. In questa argomentazione, sembra che il divieto di discriminazione indiretta vada a riguardare solo le pratiche religiose essenziali per un determinato credo: solo allora, se tali pratiche non vengono “accomodate”, lo svantaggio sussisterà sia per l'individuo, sia per il gruppo.

Questo metodo, usato – anche in altre sentenze³⁴ – per rintracciare lo svantaggio causato da una discriminazione indiretta, suscita alcune perplessità. In primo luogo, oltre a valutare se lo svantaggio esiste solo per l'individuo o anche per il gruppo, i giudici finiscono spesso col pronunciarsi sul carattere obbligatorio di una pratica religiosa³⁵, con il rischio

³² *Eweida v British Airways Plc*, sentenze 20 novembre 2008 (Employment Appeal Tribunal, UKEAT/0123/08/2011); 15 ottobre 2009 (Court of Appeal, Civil division, n. A2/2008/2984A); 12 febbraio 2010 (Court of Appeal, Civil division, n. A2/2008/2984). In tema cfr. N. HATZIS, *Personal Religious Beliefs in the Workplace: How Not to Define Indirect Discrimination*, in *The Modern Law Review*, (2011) 74(2) 287-305.

³³ In particolare, la discriminazione indiretta è sancita dall'art. 19 dell'*Equality Act 2010*, sul quale rinvio al mio *Divieti di discriminazione e fattore religioso: la normativa britannica dopo l'«Equality Act 2010»*, in *Quad. dir. pol. Eccl.*, 2011, 2, p. 332 ss.

³⁴ Cfr. S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 233 ss.

³⁵ Ad esempio nella sentenza della High Court of Justice del 16 luglio 2007, *Playfoot (a minor), R (on the application of) v Millais School*, EWHC 1698 (Admin), si è ritenuto che un anello simboleggiante la castità, portato da un'alunna cristiana, non

di valutare elementi che non sono certamente di competenza di un'autorità civile, ma confessionale³⁶. In secondo luogo, questo metodo presenta il rischio di non tener conto delle esigenze individuali, tendendo a tutelare dalla discriminazione indiretta solo le credenze e le pratiche notoriamente condivise da una collettività. Così, un individuo che interpreti in modo autonomo talune pratiche religiose, avrebbe non poche difficoltà a far riconoscere una discriminazione indiretta nei suoi confronti; lo stesso dicasì per chi non riuscisse a dimostrare uno svantaggio per un gruppo ben definito di persone accomunate da un determinato credo³⁷.

Ora, è vero che il concetto di discriminazione indiretta, essendo costruito per prendere in considerazione le diversità religiose, non può

fosse una manifestazione del suo credo né un obbligo religioso, cosicché la regola sulle divise scolastiche che vietava di indossare gioielli non integrava una discriminazione indiretta. Al contrario il bracciale (*kara*) indossato dalle ragazze Sikh farebbe parte delle pratiche religiose di questo gruppo e, quindi, regole analoghe sull'abbigliamento nelle scuole, se non opportunamente giustificate, sono state ritenute indirettamente discriminatorie (High Court of Justice, sent. 29 luglio 2008, *Watkins-Singh, R v. Aberdare Girls' High School & Anor*, EWHC 1865 (Admin)).

³⁶ In un caso analogo a *Eweida v. British Airways*, un'infermiera cristiana era stata prima assegnata ad altro ufficio e poi licenziata per avere indossato una catenina con la croce, contravvenendo alle regole sull'abbigliamento e la sicurezza interna all'ospedale (Exeter Employment Tribunal, sent. 21 maggio 2010, *Chaplin v Royal Devon and Exeter Hospital NHS Foundation Trust*). Secondo quanto si riferisce in un commento alla sentenza (che non è pubblicata), in questa occasione i giudici avevano chiesto alla confessione di appartenenza informazioni sul carattere obbligatorio della pratica di indossare un crocifisso: cfr. *Case notes*, in *Ecclesiastical Law Journal*, 2011, p. 242.

³⁷ Incidentalmente, affronta questo problema una sentenza della High Court of Justice britannica del 10 febbraio 2012, *National Secular Society & Anor, R (on the application of) v Bideford Town Council* [2012] EWHC 175 (Admin), nella quale si lamentava il carattere discriminatorio di una regola che prevedeva un momento di preghiera o raccoglimento all'apertura delle assemblee del Council di Bideford. Il ricorso – presentato da un non credente – è stato accolto per altre motivazioni (la regola in questione è stata considerata *ultra vires*), mentre la discriminazione indiretta non è stata rilevata. Infatti non è dimostrabile che il ricorrente abbia subito uno svantaggio rispetto ad altri che non ne condividono le convinzioni ateistiche: il gruppo che risulterebbe svantaggiato non è ben definito dalla “non credenza”, poiché lo svantaggio esisterebbe anche per i consiglieri comunali che non volessero partecipare alla preghiera, pur essendo credenti (par 45 ss. della sentenza).

non prevedere dei limiti applicativi. Se questi non vi fossero, si dovrebbe prevedere una disciplina differenziata per qualsivoglia convinzione personale, anche le più bizzarre o legate a credenze soggettive, costringendo datori di lavoro e altri soggetti a rispondere ad ogni richiesta di tutela delle diversità. Un meccanismo che diverrebbe probabilmente impossibile da gestire. Tuttavia, l'orientamento dei giudici inglesi sembra essere restrittivo per la libertà religiosa: le diversità sono tutelate, ma non sempre, e si seguono argomentazioni che tendono a giustificare facilmente la presenza di norme standard.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza *Eweida & others vs. UK*, ha in parte “corretto il tiro” rispetto alle affermazioni dei giudici inglesi, sottolineando la necessità di una valutazione più attenta sul bilanciamento degli interessi in gioco³⁸. Secondo i giudici di Strasburgo, non rileva tanto il carattere obbligatorio o meno della pratica religiosa, quanto che si tratti una credenza professata sinceramente dal ricorrente; è inoltre importante giudicare la proporzionalità della regola neutra rispetto al fine perseguito, piuttosto che soffermarsi sul carattere individuale o collettivo dello svantaggio. Nel caso di specie, accomodare l'esigenza religiosa modificando la divisa della hostess non è sembrato un onere sproporzionato, poiché non si andrebbe a negare un interesse imprescindibile dell'azienda (quale il fornire un'immagine uniforme del proprio personale). A maggior ragione se si pensa che un accomodamento era stato individuato da British Airways per le hostess musulmane che volevano indossare il velo.

Sulla proporzionalità della misura neutra e sulla possibilità di mettere in atto accomodamenti ragionevoli, si concentrano varie altre pronunce giurisprudenziali, ma, come vedremo, non tutte hanno esiti positivi per la libertà religiosa.

³⁸ Sent. *Eweida & others v. UK*, 15 gennaio 2013, sulla quale, tra gli altri: N. HERVIEU, *Un nouvel équilibre européen dans l'appréhension des convictions religieuses au travail*, in *Stato, Chiese e Pluralismo confessionale*, rivista online febbraio 2013; R. McCREA, *Religion in the Workplace: Eweida and Others v United Kingdom*, in *The Modern Law Review*, 2014(77), n. 2, pp. 277-291.

3.2. Giustificare la neutralità... con la neutralità

Una volta accertata l'esistenza di uno svantaggio determinato da una regola neutra, la valutazione del giudice deve concentrarsi sull'esistenza di un fine che giustifichi la mancata considerazione della diversità. Tale fine può presentare le caratteristiche più svariate: può riguardare il corretto funzionamento di un'impresa, la tutela dei diritti altrui, l'ordine o la salute pubblica, e così via. Il diritto antidiscriminatorio richiede che si tratti di un obiettivo legittimo e che vi sia un nesso di proporzionalità tra la misura neutra e il fine perseguito.

È accaduto che la finalità dalla norma neutra fosse collegata a particolari principi, talvolta radicati in un contesto nazionale, come la laicità o l'uguaglianza formale. Così, se da una parte si persegua l'uguaglianza o la neutralità, dall'altra il divieto di discriminazione indiretta imponeva di rimuoverla, per tutelare le diversità.

In un simile conflitto tra principi e diritti, è stato il principio di laicità a mettere in secondo piano, in vari casi, le esigenze di assicurare un trattamento differenziato. L'esempio più chiaro in questo senso è quello della Francia. Come noto, nell'ordinamento francese sono in vigore divieti di portare simboli religiosi, nelle scuole pubbliche (legge del 2004)³⁹ e anche nell'impiego pubblico⁴⁰, ambito, quest'ultimo, coperto dalla direttiva dell'UE. In varie occasioni si è tentato di far rilevare il carattere indirettamente discriminatorio di tale divieto nel lavoro, poiché – pur applicato a tutti – escluderebbe in modo particolare le lavoratrici musulmane che indossino il velo, o altri fedeli che esprimano la propria appartenenza confessionale in modo visibile⁴¹.

³⁹ Legge 15 marzo 2004 n. 2004-228, *Loi sur les signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement public*.

⁴⁰ Si tratta di un divieto affermatosi per via giurisprudenziale, a partire dal parere del Conseil d'Etat del 3 maggio 2000, n. 217017, *M.ille Marteaux*. Cfr. HAUT CONSEIL A L'INTEGRATION, *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, Paris, 2009 (<http://tinyurl.com/nmutryx>).

⁴¹ Sulle sentenze francesi che seguono e su altri casi, sia consentito di nuovo il rinvio al mio *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 204 ss.

Un caso recente che ha fatto discutere dottrina e opinione pubblica è stato quello dell’asilo privato “Baby Loup”⁴². Qui un regolamento interno aveva vietato ogni simbolo o indumento religioso per salvaguardare la neutralità del luogo, anche a tutela della formazione e della sensibilità dei bambini. Siamo di fronte ad una norma da considerarsi neutra, applicata a tutti, e che ha messo in una posizione di svantaggio le educatrici musulmane, costrette a rimuovere il velo per conservare il posto di lavoro. La regola era finalizzata a perseguire l’applicazione del principio di laicità: aveva, quindi, uno scopo indubbiamente lecito. Tuttavia, nell’analisi della legittimità della norma neutra, occorrerebbe verificare se essa risulti proporzionale ed appropriata rispetto all’obiettivo.

I giudici francesi, in realtà, hanno dato poco peso alla valutazione della proporzionalità e all’applicazione della nozione di discriminazione indiretta. Dapprima, il licenziamento è stato ritenuto illegittimo da una pronuncia della Cassazione del marzo 2013⁴³, in quanto il regolamento interno dell’asilo avrebbe violato gli articoli L.1121-1 e L.1321-3 del *Code du travail*, ovvero i principi generali sull’esercizio dei diritti fondamentali del lavoratore. Non si è guardato, invece, alla caratteristica “neutra” del regolamento, che causava una situazione di sfavore a motivo della religione. L’anno seguente, dopo il riesame da parte della Corte d’Appello di Parigi che ha giustificato il licenziamento, la Cassazione – adita nuovamente dalla maestra musulmana – ha ritenuto legittimo l’inserimento di un divieto per i simboli religiosi nel regolamento interno dell’asilo⁴⁴. Anche in questo caso, più che il carattere discriminatorio, si è valutato se fosse consentito limitare i diritti dei lavoratori, tenendo in considerazione la natura delle loro mansioni e il contesto: in

⁴² In merito E. DOCKES, *Liberté, laïcité, Baby Loup: de la très modeste et très contestée résistance de la Cour de cassation face à la xénophobie montante*, in *Droit Social*, 2013, p. 388 ss., P. ADAM, *Baby Loup: horizons et défense d’une jurisprudence anathème*, in *Rev. Droit du travail*, 2013, p. 385 ss.; F. CURTIT, *France: le port du voile doit-il s’arrêter à la porte d’un organisme privé?*, in *OLIR.it Newsletter*, aprile 2013, http://www.olir.it/newsletter/archivio/2013_04_30.html; M. HUNTER-HENIN, *Religion, Children and Employment: the Baby Loup Case*, in *International Comparative Law Quarterly*, July 2015.

⁴³ Cour de cassation, Ch. sociale, sent. n. 536 del 19 marzo 2013, *Baby Loup*.

⁴⁴ Cour de cassation, Assemblée Plénière, sent. 25 giugno 2014 n. 612.

questo caso, nel delicato ambito educativo, ribadire l'importanza della laicità ha prevalso su altre valutazioni di merito⁴⁵. Non si è considerato, invece, se – specialmente nell'impiego privato – un altro equilibrio non fosse stato possibile: nel bilanciamento tra esercizio della libertà religiosa, tutela delle diversità e principio di laicità, sembra che quest'ultimo prevalga sempre, anche in ambiti nei quali l'autonomia privata e l'esercizio delle libertà individuali potrebbero essere tenuti in maggiore considerazione rispetto alle esigenze dello Stato⁴⁶.

Non solo: casi come quello ora citato hanno visto i giudici francesi cimentarsi con interpretazioni del diritto antidiscriminatorio volte, più che a tutelare le diversità religiose, a perseguire un modello di convivenza dove queste ultime sono tenute nascoste e relegate nella sfera privata. In particolare, si è fatto ricorso al concetto di “requisiti occupazionali”, che nella direttiva 2000/78 era pensato per consentire poche e circoscritte eccezioni al divieto di discriminazione: l'art. 4 della direttiva precisa, infatti, che non si è di fronte a una discriminazione quando, per un'esigenza aziendale e tenuto conto del contesto e della mansione da svolgere, un datore di lavoro necessita di un dipendente che presenti peculiari caratteristiche ideologiche (è il caso, ad esempio, delle organizzazioni di tendenza). Nel caso Baby Loup, e più chiaramente in un'altra vicenda del 2015⁴⁷, l'esigenza aziendale sarebbe stata il rispetto

⁴⁵ M. HUNTER-HENIN, *Living Together in an Age of Religious Diversity: Lessons from Baby Loup and SAS*, in *Oxford Journal of Law and Religion*, 2015 (4), n. 1, 94-118.

⁴⁶ Anzi, successivamente a queste pronunce, si è sviluppato un ampio dibattito politico sull'opportunità di introdurre limiti ai simboli religiosi anche in ambiti diversi dalla scuola e dall'impiego pubblico e, più in generale, sulle modalità di gestione del fatto religioso in strutture private. Cfr. i documenti dell'Observatoire de la laïcité, *La gestion du fait religieux dans l'entreprise privée*, luglio 2015 e specificamente sugli asili privati, *Avis de l'observatoire de la laïcité sur la définition et l'encadrement du fait religieux dans les structures privées qui assurent une mission d'accueil des enfants*, ottobre 2013 (reperibili su <http://www.gouvernement.fr/documents-de-l-observatoire-de-la-laicite>).

⁴⁷ Cour de Cassation, Chambre sociale, sent. N. 630 del 9 aprile 2015, *Mme X... et autre c. la société Micropole Univers*. Si tratta di un caso che ha visto una società licenziare una consulente musulmana, che indossava il velo, perché sgradita alla clientela. Investita del giudizio sulla vicenda, la Corte di cassazione ha proposto un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE per ottenere un'interpretazione delle norme della direttiva 2000/78 sulla discriminazione religiosa. Su questo caso cfr. A. LICASTRO,

della laicità e l'avere dipendenti che non mostrino simboli religiosi. Ma l'assenza di segni della diversità confessionale può davvero essere considerata come un bisogno “essenziale e determinante” per lo svolgimento di un lavoro? Non si tratta, piuttosto, di una contraddizione con gli scopi della direttiva, che mirava a consentire l'espressione delle diversità religiose e a limitare le esclusioni dei diversi e delle minoranze?

Nei casi appena descritti, in ossequio alla neutralità dello Stato, si finisce con il giustificare molti trattamenti che escludono le espressioni religiose dall'ambito lavorativo e che potrebbero, invece, essere considerati discriminatori. Vi è una tendenza, a me pare, a far prevalere i principi che ispirano i rapporti tra Stati e religioni sull'applicazione del diritto antidiscriminatorio, a conservare lo *status quo* e a non mettere in discussione le norme che abbiano la loro *ratio* nel principio di laicità. Un principio presentato spesso come un confine invalicabile di fronte al quale non si prende in considerazione alcun aggiustamento in favore della libertà religiosa. Vi sono anche, indubbiamente, ragioni squisitamente politiche alla base di un simile approccio: così, ancora in Francia, di fronte alle richieste delle famiglie musulmane di ottenere menu diversi nelle mense scolastiche, si sono negati gli accomodamenti, affermando che la laicità e l'identità del popolo francese sarebbero a rischio differenziando i pasti ed eliminando i piatti a base di carne di maiale⁴⁸. Dichiarazioni che sembrano difendere aprioristicamente i trattamenti standard, senza prendere in considerazione, perché politicamen-

Quando è l'abito a fare il lavoratore. La questione del velo islamico, tra libertà di manifestazione della religione ed esigenze dell'impresa, in *Stato Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 27/2015.

⁴⁸ *Laïcité à l'école: l'arnaque de Marine Le Pen sur les cantines*, in *Le Monde*, 07.04.2014. Una circolare del Ministero dell'Interno del 16 agosto 2011 sul tema ha lasciato libertà alle amministrazioni comunali nel decidere come organizzare le mense scolastiche (all'indirizzo <http://www.legirel.cnrs.fr/IMG/pdf/110816.pdf>) e, in effetti, recentemente, alcuni enti locali hanno deciso di non differenziare i menu, generando anche controversie giurisprudenziali (v. *Il n'y aura pas de menu sans porc dans les cantines de Chalon-sur-Saône à la rentrée*, in *Le Monde*, 13.08.2015). Su questo tema M. LOPEZ SANJUAN, *Prohibiciones religiosas alimentarias y servicio público: la gestión de la diversidad en el marco de los comedores escolares (el caso de Francia)*, in S. TARODO, P. PARDO (coords.), *Alimentación, creencias y diversidad cultural*, Valencia, 2015, pp. 169-180.

te scomode, le esigenze di una porzione significativa di popolazione che pur si troverebbe svantaggiata ed esclusa da un servizio rivolto a tutti. La religione è percepita, così, come un elemento da circoscrivere in nome della laicità, perché concepita come fattore identitario forte, contrario alla convivenza, al sentimento di appartenenza nazionale e al “vivre ensemble”⁴⁹. Tutto il contrario rispetto agli obiettivi del diritto antidiscriminatorio, per il quale le caratteristiche protette non sono da nascondere, ma da “accomodare”.

3.3. Il costo degli accomodamenti

Molti altri potrebbero essere gli esempi che mostrano le difficoltà e le resistenze nell’applicazione del meccanismo di tutela delle diversità proposto dal diritto antidiscriminatorio. Un’ultima osservazione sui punti critici dell’attuazione di questo diritto riguarda il costo degli accomodamenti. Non vi è solo – come si è appena visto – un “costo” in termini ideali e di valori, che vanno ridiscussi e adattati in funzione della convivenza tra diversi; esiste anche un costo propriamente economico nelle scelte di tutela delle diversità.

Una volta riconosciuta l’esistenza di una discriminazione indiretta, si può affermare, come già detto, la necessità di “accomodamenti”. Tuttavia, non è possibile accomodare e trattare favorevolmente ogni diversità religiosa. Ciò è vero sia dal punto di vista teorico, perché aggiustare ogni esigenza comporterebbe una frammentazione eccessiva nel trattamento giuridico delle persone, sia dal punto di vista pratico, perché le necessità di organizzazione del lavoro, il sacrificio economico da parte del datore di lavoro, o altre necessità rendono necessario limitare la diversità del trattamento. La direttiva 2000/78 individua alcuni criteri, che possiamo riassumere nel principio di proporzionalità, per trovare un

⁴⁹ Come noto, il concetto del «vivre ensemble» è stato considerato dalla Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza *S.A.S. c/France* del 1º luglio 2014, nella quale si è giustificato il divieto del velo integrale in Francia. Sul tema cfr. M. HUNTER-HENIN, *Living Together in an Age of Religious Diversity*, cit. e, con riflessioni sull’uso di questo concetto per negare gli accomodamenti, Y. HAKKEM, *SAS v. France. Supporting ‘Living Together’ or Forced Assimilation?*, in *International Human Rights Law Review*, 2014, 277-302.

equilibrio tra differenziazione del trattamento e uguaglianza. Come si è visto, in molte occasioni tali criteri non sono stati applicati correttamente; osserviamo adesso come vi siano stati casi nei quali la misura neutra (e quindi il rifiuto di un accomodamento) è stata considerata ragionevole in forza di un criterio prevalentemente economico.

Così, nel caso francese del 2015 precedentemente citato (*Mme X et autre c. Société Micropole Univers*)⁵⁰, la Cour de Cassation – sollevando una questione pregiudiziale di fronte alla Corte di giustizia UE – si interroga sul carattere discriminatorio del licenziamento di un’addetta che portava il velo islamico, analizzando la vicenda sotto il profilo dell’interesse dell’impresa, che non desiderava dipendenti musulmane veline per non “turbare” la clientela.

Oppure si può citare il caso – in un certo senso paradossale – nel quale un commerciante ebreo, che avrebbe potuto “auto-accomodare” le proprie necessità religiose cambiando i turni di apertura della sua farmacia per godere del sabato festivo, si è trovato penalizzato economicamente in forza di una delibera comunale che gli impediva di aprire ogni domenica⁵¹. Come se le regole di mercato finissero col prevalere, in vari casi, sugli accomodamenti delle diversità religiose.

Ci si può chiedere se il criterio della proporzionalità sia sempre adatto a individuare un giusto equilibrio tra uguaglianza e diversità, tra trattamento standard e accomodamenti, in un momento di crisi economica nel quale il costo dei diritti – specie di quelli che richiedono un intervento positivo dello Stato o di altri soggetti – diventa talvolta difficilmente sostenibile. Da un lato, attenendosi ad un criterio di appropriatezza e necessità in senso stretto, molti accomodamenti si rivelerebbero doverosi, compresi quelli che – come nei casi citati al par. 3.1 – dovrebbero essere predisposti per un singolo individuo e non per un gruppo, con un impegno particolarmente gravoso da parte dell’organizzazione dell’azienda. Dall’altro lato, se si adotta un criterio di proporzionalità più blando, guardando agli aspetti economici, si finirebbe forse per consentire solo gli accomodamenti che determinano poca spesa, oppure quelli dei quali non si può fare a meno, perché condivisi da molte per-

⁵⁰ Sent. n. 630 del 9 aprile 2015, cit.

⁵¹ Tar Toscana, Sezione II, sent. 4 novembre 2009, n. 1575, in www.olir.it.

sone, con buona pace della tutela delle minoranze e dei soggetti più deboli, anche economicamente.

In un quadro nel quale l'applicazione delle norme antidiscriminatorie presenta ancora non poche incertezze, sarebbero i giudici a dover, come efficacemente notato, «apprezzare la *sostenibilità del costo* di una piena tutela della libertà religiosa» dei lavoratori⁵². Operazione che dovrebbe utilizzare il già menzionato principio di proporzionalità, tanto centrale nella costruzione teorica del diritto antidiscriminatorio, quanto spesso dimenticato nell'analisi dei casi concreti. Gli esempi citati dimostrano come spesso ci si fermi a una prima valutazione sull'esistenza dello svantaggio e non si prosegua oltre ricercando un bilanciamento – sia pur complesso da trovare – tra gli interessi in gioco. Probabilmente, il timore di dover affrontare i costi (sociali, ideali, economici) dell'accomodamento delle diversità religiose porta a bloccare in partenza l'applicazione del criterio di proporzionalità, quando non del diritto antidiscriminatorio nel suo complesso.

L'attenzione per il dato economico è emersa sempre più spesso, tanto che la Corte europea dei diritti dell'uomo ha voluto richiamare gli Stati ad una cautela circa le limitazioni alla libertà religiosa nel lavoro. Nella sentenza *Eweida*, infatti, si afferma che il lavoratore potrà rinunciare ad una pratica religiosa o, in alternativa, al posto di lavoro, solo quando la restrizione della sua libertà religiosa è dovuta alla tutela di un altro diritto fondamentale, e non quando sia finalizzata ad un mero interesse aziendale⁵³. In altre parole la dottrina del *freedom to resign* (letteralmente la libertà di rassegnare le dimissioni quando il lavoro non consente di esercitare la libertà religiosa)⁵⁴ non tiene adeguatamente in considerazione uno dei cardini delle società europee, e cioè la libertà

⁵² A. LICASTRO, *Quando è l'abito a fare il lavoratore*, cit., p. 36.

⁵³ Sent. *Eweida & others v. UK*, cit., spec. par. 83.

⁵⁴ Dottrina seguita, peraltro, dalla Corte europea in altri casi precedenti a quello in esame (cfr. L. VICKERS, *Religious freedom, religious discrimination and the workplace*, cit., pp. 51 ss.; S. OULAD-CHAIB, *Religious Accommodation in the Workplace: Improving the Legal Reasoning of the European Court of Human Rights*, in K. ALIDADI, M.-C. FOBLETS, J. VRIELINK (ed. by), *A Test of Faith? Religious Diversity and Accommodation in the European Workplace?*, cit., pp. 33-58).

religiosa, peraltro in un momento di crisi in cui la rinuncia al proprio impiego non potrebbe essere fatta senza difficoltà.

È ancora presto per dire se questa pronuncia porterà ad una maggiore attenzione alla tutela delle diversità religiose e alla corretta applicazione del criterio di proporzionalità nel momento in cui si pongano limiti alla libertà religiosa; si tratta però, senz'altro, di un monito importante.

4. Per concludere: il diritto antidiscriminatorio tra luci ed ombre

Il diritto antidiscriminatorio, approvato come strumento di gestione del pluralismo e della convivenza, presenta quindi molte potenzialità per la tutela delle diversità religiose, ma anche svariati punti critici. Dall'analisi di alcuni casi – selezionati, in questa sede, senza pretesa di esaustività – appare il rischio che la normativa analizzata rimanga un diritto “simbolico”: sulla carta ricco di strumenti, ma con poca efficacia per la tutela concreta della libertà religiosa. Come si è visto, ciò è dovuto a diversi motivi: il tecnicismo delle norme e la loro difficile applicazione; la difesa di principi e interessi consolidati, o di fini politici; i costi di accomodare le diversità. Osservando la giurisprudenza, non solo troviamo pochi casi nei quali si contesta una discriminazione religiosa (soprattutto in Italia, dove il diritto antidiscriminatorio è ancora poco applicato)⁵⁵, ma accade anche che di rado le pronunce favoriscano il fattore religioso⁵⁶. È difficile dire se questo sia un risultato casuale, o piuttosto una tendenza volta a ridurre la presenza della religione nella sfera pubblica e l'accomodamento delle diversità (spesso costoso e scomodo di fronte all'opinione pubblica). Alcuni hanno affermato che, visti i meccanismi giurisprudenziali che giustificano quasi automaticamente le discriminazioni religiose, la seconda spiegazione sembra la

⁵⁵ S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 214 ss., anche per ulteriori riferimenti bibliografici.

⁵⁶ Ad esempio, riguardo al Regno Unito, v. le statistiche sui casi discussi in materia di discriminazione nel Report of the Commission on Religion and Belief in British Public Life, *Living with Difference. Community, Diversity and the Common Good*, Cambridge, 2015, p. 72 (disponibile all'indirizzo <https://goo.gl/rFTLBj>).

più plausibile⁵⁷. La mancata applicazione del principio di proporzionalità ne sarebbe una dimostrazione, così come la maggiore facilità con la quale si predispongono trattamenti differenziati per determinate categorie, mentre si negano accomodamenti per alcune pratiche religiose⁵⁸. Ciò sarebbe particolarmente evidente, poi, nei casi di conflitti tra diritti e tra fattori di discriminazione: molte sono state – specie in Gran Bretagna – le controversie che hanno visto da una parte la libertà religiosa e di coscienza del lavoratore, dall'altra la parità di trattamento in base all'orientamento sessuale. Ebbene, nei casi emersi finora, quasi sempre si è affermata la necessità di tutelare quest'ultima, giustificando, invece, un trattamento discriminatorio (diretto o indiretto) fondato sulla religione⁵⁹.

⁵⁷ R. SANDBERG, *The Adventures of Religious Freedom: Do Judges Understand Religion?*, marzo 2012, in SSRN <http://ssrn.com/abstract=2032643>, p. 21 ss.; M. HILL, *Reasonable Accommodation*, cit., p. 8 ss.

⁵⁸ Si pensi, ad esempio, al continuo diniego dei simboli religiosi, specie musulmani, in Francia (cfr. i casi citati al par. 3.2); al favore con cui si guarda ad alcuni accomodamenti nel Regno Unito (in favore dei Sikh, ad esempio: cfr. da ultimo F. CRANMER, *Sikhs to be allowed to wear turbans in the workplace*, in *Law & Religion UK*, 1 October 2015, <http://www.lawandreligionuk.com/2015/10/01/sikhs-to-be-allowed-to-wear-turbans-in-the-workplace/>), mentre si nega un aggiustamento, dimenticandosi del criterio di proporzionalità, quando questo riguarda altre pratiche religiose o altri fattori di discriminazione come l'orientamento sessuale (cfr. R. SANDBERG, *op. cit.*, loc. cit.; S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 237 ss.); o ancora alle resistenze nell'ordinamento italiano a predisporre accomodamenti per talune confessioni religiose, specialmente quelle senza intesa (N. FIORITA, *Uguaglianza e libertà religiosa negli "anni zero"*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, XIII, 1-2011, p. 36 ss.; A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista online (www.statoechiese.it), luglio 2011).

⁵⁹ Si vedano, ad esempio, i casi Ladele (l'addetta ai registri dello stato civile, licenziata dopo il suo rifiuto di registrare matrimoni same-sex) e McFarlane (lo psicoterapeuta licenziato per non aver voluto trattare casi di coppie omosessuali), anch'essi analizzati dalla sentenza Eweida c. Regno Unito della Corte europea dei diritti dell'uomo (per riferimenti alla giurisprudenza britannica e alla bibliografia sul tema cfr. S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione*, cit., p. 239). Fuori dall'ambito lavorativo, alcuni casi hanno avuto origine nel rifiuto, da parte di gestori di strutture alberghiere, di alloggiare coppie omosessuali, per motivi religiosi (Bristol County Court,

Al di là delle motivazioni contingenti e politiche che possono ispirare simili decisioni giurisprudenziali, resta il fatto che, di fronte alle problematiche legate al fattore religioso nelle società contemporanee, il diritto antidiscriminatorio non sembra essere risolutivo, ma anzi spesso pare cristallizzare i conflitti tra i diritti in gioco o scatenarne di nuovi, a causa delle molteplici tutele previste. In questo senso, può non stupire una recente risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, dove si parla della necessità di trovare un equilibrio tra la libertà religiosa e la non discriminazione⁶⁰, come se i due principi fossero, anziché strettamente collegati, in contrasto tra loro.

Naturalmente, il diritto può dare solo alcune risposte a tali problemi, e non può imporre politiche di convivenza e di tutela di (tutte) le diversità presenti nelle società odiere⁶¹. Con ciò non si vuole affermare che il diritto antidiscriminatorio sia inutile per la libertà religiosa. A fronte di casi conflittuali come quelli citati, vi sono certamente accomodamenti riusciti, oppure i divieti di discriminazione hanno operato come deterrente ed hanno evitato esclusioni e svantaggi. In questo senso, il diritto antidiscriminatorio ha portato ad un'attenzione per il tema delle diversità, sicuramente più diffusa oggi che in passato, e a prendere coscienza della necessità di attuare interventi per eliminare le disparità e promuovere gli accomodamenti⁶², ancor prima che nascano controversie, difficili da dirimere. L'emergere di punti critici e di difficoltà applicative di questa normativa dimostra, in fondo, che vi è l'esigenza di ripensare soluzioni ed equilibri, alla ricerca di una vera convivenza tra le diversità nel nostro mondo plurale.

sent. 4 gennaio 2011, *Hall and Preddy v. Bull and Bull*, n. 9BS02095; Slough County Court, sent. 18 ottobre 2012 n. 0UD02282, *Michael Black and John Morgan v. Susanne Wilkinson* e in appello Court of Appeal sent. 9 luglio 2013, *Black & Anor v Wilkinson* [2013] EWCA Civ 820).

⁶⁰ Risoluzione n. 2076 del 30 settembre 2015 “Freedom of religion and living together in a democratic society”, al n. 5.

⁶¹ Cfr. il report *Living with Difference*, cit., p. 69 ss.

⁶² In questo senso, la citata Risoluzione del 2015 dell'assemblea del Consiglio d'Europa invita gli Stati a mettere in atto diverse iniziative, tra le quale: promuovere attraverso i mass media una visione inclusiva e plurale della società, respingendo espressioni di intolleranza e razzismo; sviluppare un'attenzione alle diversità religiose a scuola; predisporre, dove possibile, accomodamenti ragionevoli, e così via.

LIBERTÀ RELIGIOSA, CONVIVENZA E DISCRIMINAZIONI: LA SFIDA ITALIANA DELL'ACCOGLIENZA

Antonello De Oto

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Le politiche multiculturali e l'avanzare della "liquid fear" nell'era dei fondamentalismi religiosi. Integrazione, mera interazione o rifiuto della diversità confessionale oggi in Italia?* 3. *Il diritto anti-discriminatorio: una rete di protezione europea non pienamente ancorata nel tessuto sociale italiano.* 4. *Libertà religiosa e identità. Prospettive e linee di ragionamento per il Diritto Ecclesiastico.*

1. Premessa

Trattare, in questo preciso momento storico, in maniera interconnessa di temi come la libertà religiosa, la convivenza e i comportamenti discriminatori dei singoli e dei gruppi, porta necessariamente a discutere, tra le varie declinazioni possibili nel campo socio-giuridico, in maniera prioritaria e ineludibile della progressiva trasformazione della nostra società. Sono proprio questi imponenti fenomeni migratori in atto che, pur innestandosi nel forzoso e in parte già avvenuto sviluppo in senso multiculturale del Paese, ci conducono a preoccupati interrogativi che coinvolgono l'identità e le reazioni di tutti: migranti che cercano un "nuovo mondo" e cittadini che accolgono in quello che de facto è un "vecchio mondo"¹.

In gioco, su questo e su altri fronti, che involvono i tre sovraccitati ingredienti dell'equazione dell'accoglienza dell'altro nella sua diversità, ci sono valori come la tolleranza e la solidarietà, l'identità e la sicurezza e scelte di sistema che riguardano gli assetti organizzativi di uno Stato democratico, il contenuto socio-normativo che si vuol fornire alla

¹ Da ultimo, sul tema, cfr. V. CESAREO, *La sfida delle migrazioni*, Milano, 2015.

nozione di cittadinanza² (con fatica fa la sua comparsa in Italia il tanto evocato ius soli a modifica della obsoleta legge n. 91 del 1992) e, più in generale, la scelta del modello di sviluppo sociale che ci si vuole dare ovvero quali politiche del riconoscimento dell’alterità applicare nel quotidiano³. Così, per effetto di questo coacervo di avvenimenti, gli studiosi di diritto ecclesiastico e dei diritti confessionali si trovano di fronte ad un quadro socio-demografico molto cambiato ed in continua evoluzione anche per effetto del ruolo imperante della “...democrazia totallitaria della comunicazione...”⁴.

L’avvento di una nuova *societas*, multietnica, multireligiosa e multietnica ci pone dunque di fronte a mutate richieste e rende il quadro giuridico di riferimento e il sistema di fonti, che fino ad oggi ci hanno guidato, strumenti non completamente in sintonia con queste domande che salgono dal Paese⁵. Richieste che sono null’altro che il portato ultimo di un modo di agire e di pensare in progress, non solo per l’ingresso di nuove identità confessionali, ma anche in seguito allo sgretolamento progressivo di consolidate identità culturali sotto i colpi di una modernità che per lungo tempo ha derubricato la fede a credulità⁶ e che ora vede un’imprevista *revanche de dieu*⁷ in diverse forme e con la crescita esponenziale di nuovi movimenti religiosi o nuovi culti (nella loro for-

² Sul punto sia consentito rimandare alle riflessioni già svolte in A. DE OTO, *La cittadinanza nella prospettiva del diritto al reddito minimo garantito*, in *Rivista del Diritto della sicurezza sociale*, n. 1/2014, 63 ss.

³ Cfr. A. COLOMBO, *Figli, lavoro, vita quotidiana. Stranieri in Italia*, Bologna, 2013.

⁴ Così G. BONI, A. ZANOTTI, *La Chiesa tra nuovo paganesimo e oblio. Un ritorno alle origini per il diritto canonico del terzo millennio?*, Torino, 2012, in particolare capitolo III.

⁵ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La politica religiosa della Repubblica italiana. Elementi e riflessioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2014, 11-34 che rileva come a fronte di un mutamento sostanziale del panorama religioso italiano gli strumenti normativi e l’approccio politico alle questioni che attengono il fattore religioso in Italia sono rimasti pressoché invariati.

⁶ Il tema è sapientemente sviscerato con le sue molte implicazioni e sfaccettature, nel libro di M. VENTURA, *Creduli e credenti. Il declino di Stato e Chiesa come questione di fede*, Torino, 2014.

⁷ Vedi J. KEPEL, *La revanche de Dieu*, Paris, 1990.

ma più chiusa ed autoreferenziale definiti “sette”⁸). Da una parte il radicalizzarsi di una religiosità divenuta sperimentazione di carattere spirituale che richiede un suo riconoscimento pubblico⁹, dall’altra quella stessa conoscenza religiosa che diviene sempre meno confessionale e sempre più esperienza “componibile” nel mondo occidentale. Per dirla in questo senso, con Jacques Attali, sembra concreta la deriva sincretica: “...verso un individualismo che condurrà progressivamente a ciò che chiameremo la «religione Lego», o la «religione dell’ego», in cui ognuno prenderà qualcosa dal Cristianesimo, dall’Islam, dal Buddhismo, e questo gli permetterà di costruirsi un suo credo personalissimo”¹⁰.

2. Le politiche multiculturali e l’avanzare della “liquid fear” nell’era dei fondamentalismi religiosi. Integrazione, mera interazione o rifiuto della diversità confessionale oggi in Italia?

In Italia oggi volendo tracciare un primissimo bilancio in tema di esperienze di convivenza e comportamenti discriminatori, sono mappabili, dopo la fine dell’omogeneità etnico-confessionale “...una larga gamma di condotte sociali della cittadinanza verso gli *undocumented* da ricomprendere in una variegata ‘forchetta comportamentale’...”¹¹. Ab-

⁸ Per una definizione efficace di “Setta” vedi A. FASOL, *Le Sette svelate*, Rimini, 2008, 47. Sulla definizione e natura di nuovo movimento religioso, da ultimo v. A. MOLLE, *I nuovi movimenti religiosi*, Bari, 2009.

⁹ Sul ruolo pubblico delle religioni molto è stato scritto, particolarmente condivisibili le riflessioni sul tema formulate da N. COLAIANNI, *Chiese e politica: il rispetto della laicità*, in *Questione Giustizia*, n. 2/2006, 270-282. Al di fuori dell’*hortus conclusus* delle nostre materie e in merito alla richiesta di aver riconosciuto il diritto di partecipare all’edificazione della cultura pubblica da parte delle confessioni religiose vedi F. VIOLA, *Il ruolo pubblico della religione nella società multiculturale*, in C. VIGNA, S. ZAMAGNI (a cura di), *Multiculturalismo e identità*, Milano, 2002, 107-138.

¹⁰ J. ATTALI, *La nuova religione sarà come il “lego”*, in *Corriere della sera*, 28 marzo 2011, 35.

¹¹ Vedi A. DE OTO, *L’identità religiosa e le pratiche di culto dei migranti nell’ordinamento giuridico italiano*, in ID. (a cura di), *Simboli e pratiche religiose nell’Italia multiculturale*, Roma, 2010, 42.

biamo assistito in questi anni a riprovevoli episodi di esclusione dell’altro perché religiosamente o etnicamente diverso perfino in contesti che dovrebbero essere ludici o quantomeno aggreganti in positivo come il mondo dello sport, quando non di dichiarato razzismo¹². Situazioni di scontro sociale che hanno portato cittadini italiani anche a macchiarli di reati penali a sfondo razziale, accadimenti seriamente discriminatori che violano l’art. 3 della legge 13.10.1975, n. 654 (ratifica della Convenzione Internazionale di New York per la eliminazione delle forme di discriminazione razziale) e le prescrizioni normative contenute nella 205 del 1993 (c.d. Legge Mancino), vero nucleo della tutela penale in Italia contro le discriminazioni per motivi religiosi – non vi è infatti un articolo del Codice Penale ad hoc¹³ – procedimenti di cui anche i nostri tribunali cominciano ad essere investiti in maniera copiosa¹⁴.

¹² Proprio di questi giorni la notizia che un giovane calciatore di colore e islamico, il senegalese Diagnè Abacar, centrocampista del Team Altamura (Campionato di Eccellenza) è stato fatto oggetto per due partite di seguito di pesanti insulti razzisti (“negro di m.”, “scimmia”, ecc.) sanzionati dal giudice sportivo con la squalifica del campo degli avversari per “discriminazione etnica e religiosa”. Cfr. L. GUERRA, *Razzismo, in Puglia calciatore dilettante insultato dai tifosi: è la seconda partita di fila*, in <http://bari.repubblica.it/cronaca/2015/12/24/news/razzismo...>, 1, ult. visita: 30.12.2015.

¹³ Vi è sul punto da rilevare che nel 2008 anche la piccola e confinante Repubblica di San Marino si è dotata con la legge n. 66 di un articolo dedicato (art. 179 bis) del Codice Penale volto a reprimere in maniera specifica: “Discriminazioni, odio, violenza per motivi razziali, etnici, nazionali, religiosi o legati all’orientamento sessuale”. Mentre l’Italia, che già non si è dotata di un reato peculiare, ha preferito con il varo della legge n. 85 del 2006, ridurre a soli diciotto mesi e seimila euro di multa, la sanzione edittale originariamente prevista per punire le condotte discriminatorie. Sul punto vedi A. GIANFREDA, *Diritto penale e religione tra modelli nazionali e giurisprudenza di Strasburgo* (Italia, Regno Unito e Francia), Milano, 2012, 69-70.

¹⁴ Cfr. Corte di Appello di Venezia, sez. III, sent. 02.06.2000 – est. Scarpari; Tribunale di Treviso, sent. n. 492 del 06.06.2000 – est. Toppa; Corte di cass., sez. I, sent. 28.02.2001, n. 341 – rel. La Gioia; Tribunale di Verona, sent. 02.12.2004/24.02.2005, n. 2203 – est. Di Camillo; Cass. Pen., sent. n. 44295 del 05.12.2005; Corte di Cass., sez. V Penale, n. 8475/06, 10 marzo 2006, Pres. Calabrese; Corte di Cass., sez. V Pen., sent. n. 9381/2006, Corte di Cass. Sez. III Pen., sent. n. 11919/2006. L’ultimo sconcertante episodio di razzismo in ordine di tempo è avvenuto in un supermercato di Ravenna e non ha ancora visto concluso il suo iter processuale. La procura della città adriatica ha contestato all’imputato l’aggravante della discriminazione razziale visto che il signore in questione, un cinquantenne di nazionalità italiana, mentre era in fila alla cassa del

Particolarmente esemplificativo di queste condotte il caso che all'epoca suscitò scalpore (poi ripetutosi tristemente e con preoccupante frequenza negli anni successivi) affrontato dalla sentenza della Suprema Corte di Cassazione, III sez. Pen., sent. n. 37733, del 16.11.2006 chiamata a giudicare il comportamento di una barista italiana che si rifiutò di servire bevande nel proprio bar ad alcuni clienti perché cittadini extracomunitari di etnia nordafricana e religione islamica¹⁵. Si è poi assistito nel nostro Paese anche ad atteggiamenti di indifferenza sociale, di appartenenza senza credere e persino di ritorno di piccoli fondamentalismi religiosi¹⁶, fino ad arrivare a consolidate storie di accoglienza ed integrazione (si pensi per tutti, alla grande esperienza di integrazione della casbah di Mazara del Vallo, potente esempio di collaborazione sociale e recentemente anche di riqualificazione urbana)¹⁷ fino a registrare la presenza di alcuni attori della società civile italiana che si sono opposti attivamente alle politiche di esclusione degli immigrati¹⁸. Non sono poi fortunatamente mancati richiami, pubblici e privati, a praticare la solidarietà come valore che appartiene nel profondo sia alla cultura cristiana che a quella laica.

supermercato, secondo numerosi testimoni era esploso, senza motivo, cominciando ad offendere un cittadino di origine centroafricana e suo figlio con parole di chiaro segno discriminatorio.

¹⁵ Cfr. V. VALIGNANI, *Discriminazioni razziali* (Nota a Corte di Cassazione, III sez. Pen., sent. n. 37733, del 16.11.2006) in *Studium Iuris*, 2007/9, 1034-1035.

¹⁶ Sconcertante quanto accaduto di recente a Bologna dove un fornaio è stato aggredito nel suo locale da un avventore che riteneva vilipendiosi per la religione cattolica i biscotti a forma di bara con una croce sopra creati e messi in vendita dal fornaio per festeggiare Halloween. Vedi *Halloween, biscotti a forma di bara fanno infuriare un 57enne*, in www.ilrestodelcarlino.it/bologna/halloween..., 19 ottobre 2015, 1.

¹⁷ Cfr. *Rinasce l'antica Casbah di Mazara del Vallo*, in *Giornale di Sicilia*, ed. Tp, 29 giugno 2014. Sulla storia, natura e funzione della “Casbah” (dall’arabo qaṣaba che significa “cittadella, rocca”) vedi lo studio di F. RIZZO, *La Casbah di Mazara. Dall’etnico all’esotico*, in *Dialoghi Mediterranei*, n. 15 settembre 2015.

¹⁸ Si pensi alla condizione di alcune Ong attive nella fornitura di servizi medici agli immigrati irregolari (ad es. Naga e Osf) o similmente, ad associazioni che si battono in giudizio contro misure discriminatorie come ‘Avvocati per Niente’. Cfr. M. AMBROSINI, *Networking, protesta, advocacy, aiuto. La società civile italiana e gli immigrati*, in *Mondi migranti*, n. 3/2014, 201-222.

Comportamenti dunque strutturalmente in conflitto tra loro e che sembrano restituire l’immagine di un Paese combattuto, a volte quasi schizofrenico sul tema accoglienza e confronto con la diversità etnico-confessionale¹⁹ ma che è, suo malgrado, innegabilmente prima naturale frontiera di chi cerca di entrare nel diciotto per cento del mondo ricco: l’Europa destinataria di una pressione potente del continente africano (aggredito a sua volta da fame, pandemie e guerre locali e di religione) e di parte del Medio Oriente, potentemente infiammato dal conflitto siriano e dal processo di dissoluzione di Stati nazionali come Libia e Iraq sotto i colpi del nascente (e sedicente) Stato islamico²⁰ (I.S.I.S. – Islamic State of Iraq and Syria)²¹.

Siamo in presenza quindi di condotte sociali, quelle discriminatorie, verificatesi in Italia contro obiettivi ben identificati, ovvero soprattutto nei riguardi e in contrapposizione di persone di colore e/o di fede musulmana presenti nel Paese: un binomio verso cui, di recente, si è in massima parte canalizzato l’odio sociale nella penisola. Questa chiara direzione dell’odio confessionale verso una religione considerata “cattiva” e verso cui si chiede protezione da parte dello Stato²² è anche alimentata dall’opera nefasta del terrorismo internazionale fondamentalista di matrice islamica²³ e dagli umori anti-occidentali e anti-cristiani

¹⁹ Cfr. C. CARDIA, *Immigrazione e multiculturalità*, in F. D’AGOSTINO (a cura di), *Valori giuridici fondamentali*, Roma, 2010, 101, che rileva e sottolinea, in maniera condivisibile, le oscillazioni politiche e legislative in materia di immigrazione che hanno caratterizzato in questi ultimi anni il contesto italiano: “...tendenze francamente lassiste, per mancanza di consapevolezza dei problemi che l’immigrazione comporta, o eccessivamente restrittive che hanno sfruttato insofferenze dell’opinione pubblica su questioni delicate che investono la vita quotidiana e gli elementari rapporti tra cittadini e stranieri”.

²⁰ Cfr. A.B. ATWAN, *Islamic State: the digital caliphate*, Oakland, 2015 nonché M. MOLINARI, *Il califfato del terrore: perché lo Stato islamico minaccia l’Occidente*, Milano, 2015.

²¹ Cfr. B. BALLARDINI, *ISIS: il marketing dell’Apocalisse*, Milano, 2015.

²² Vedi, sul punto, le condivisibili riflessioni di M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell’Italia multiculturale*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, 2008, 184.

²³ Vedi sul punto A. SPATARO, *Il fondamentalismo islamico: dalle origini a Bin Laden*, Roma, 2001 nonché E. PACE, *Il regime della verità*, Bologna, 1998 (parte III – Il fondamentalismo islamico), 63 ss.

che pervadono molti territori storici della *Ummah*, con punte di vero e proprio martirio delle *enclaves* cristiane. Tutto ciò non aiuta la comprensione e l’interazione tra mondi già strutturalmente molto diversi, così come non sembra rendere un buon servizio al dialogo interreligioso una visione giornalistica riduttiva e rozza di un Islam rispetto al quale pregiudizi e luoghi comuni pesano, religione considerata non come un mondo composito come invece di fatto è, ma piuttosto un modello unico, immutabile e votato al male²⁴.

In questo quadro allarmante e allarmato, dove politica e religione guardano i migranti da punti di osservazione diversi, l’identità religiosa e il suo pieno e libero esercizio giocano sicuramente un ruolo fondamentale. La deriva “assimilazionista all’italiana”, che viaggia nel Paese di pari passo con un multiculturalismo in larga parte disordinato, avanza implacabilmente, come testimoniano il florilegio di norme di dettaglio approvate soprattutto nelle Regioni, nelle Province e nei Comuni del Nord della penisola²⁵. Norme spesso volte a scavare una frattura tra i migranti e la popolazione residente, proponendo un modello chiuso e autosufficiente, basato sulla paura dell’altro e nel convincimento che imponendo a chi arriva di adeguarsi in toto ai valori tradizionali si possa annullare l’identità di provenienza della persona e avere così meno problemi sociali nell’immediato, imponendogli di vivere di fianco al sistema senza essere o pretendere di essere se stessi²⁶. Per dirla con Bauman, in queste comunità “...la voglia d’identità nasce dal desiderio

²⁴ Vedi D. DE MASI, *Mappa mundi. Modelli di vita per una società senza orientamento*, Milano, 2014, che rileva come: “...il modello musulmano si connota per una dura compattezza e, al tempo stesso, per una frammentarietà dispersiva e contraddittoria”.

²⁵ Vedi sul punto P. CONORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in www.statoechie.se.it, ottobre 2009, par. 5 g), 23 ss. Per il testo di molti di questi provvedimenti emanati dagli enti locali soprattutto nel Nord-est del Paese, sia consentito rimandare a A. DE OTO (a cura di), *Simboli e pratiche religiose nell’Italia “multiculturale”. Quale riconoscimento per i migranti?*, Roma, 2010, Documentazione, 135 ss.

²⁶ Per approfondire i fondamenti socio-filosofici alla base della complessa relazione tra cultura, società e nuovi razzismi cfr. P. CONORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, 2013, in particolare 62-66.

di sicurezza...”²⁷. E nel contempo non si può non considerare come il nodo della convivenza sia la vita in sé. La vita di tutti. Il problema del riconoscimento politico di queste esistenze migranti e la tutela stessa e primaria della “nuda vita” di coloro che arrivano da una parte, nonché dall’altra, le paure di essere colonizzati e sopraffatti, in definitiva il disagio di vivere in una comunità lentamente trasformata da culture altre e in cui non ci si riconosce più, odierno dilemma di chi c’era già.

Le comunità politiche esistono non solo e non tanto perché condividono regole e limiti ma soprattutto perché vi sono persone legate a territori da una narrazione condivisa, da una cornice di senso. L’arrivo dei migranti che a tratti assume aspetti da esodo biblico, aiutato da una fase storica favorevole che è quella di una globalizzazione che aumenta l’inter-connesione, acuisce lo squilibrio demografico-culturale dei territori che ricevono. Ed infittisce paure e calibrate dimenticanze. Non è probabilmente solo un caso che l’Italia non abbia ancora ratificato la Convenzione sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, “dimenticanza” che la sottrae al monitoraggio del Comitato sui lavoratori migranti delle Nazioni Unite²⁸.

E così, si ripropone il tema classico per gli ecclesiastici, ma difficile da comprendere per chi non si occupa di rapporti tra Stato e Chiese, la quaestio della doppia lettura delle cose: quella dello Stato e quella delle confessioni religiose che, sul come muoversi in concreto nella spinosa materia del convivere, sono di recente entrati in diretta polemica. Per dirla con le parole di Mauro Magatti: “...sul piano politico è sempre più evidente l’insufficienza dei nostri assetti istituzionali [...] sul piano religioso, la Chiesa Cattolica è giustamente sollecitata a verificare la propria capacità di praticare per prima l’ospitalità, sviluppando nel contempo le condizioni di un dialogo con l’Islam, rispetto al quale i termini della convivenza, in Europa e non solo, rimangono ancora in larga parte da chiarire...”²⁹.

²⁷ Cfr. Z. BAUMAN, *Voglia di comunità*, Bari-Roma, 2003, 31.

²⁸ AA.VV., *Comitato ONU sui lavoratori migranti*, in *Annuario dei diritti umani*, Padova, 2014, 139.

²⁹ Cfr. M. MAGATTI, *Sull’immigrazione la dialettica possibile tra Chiesa e Governo*, in *Il Corriere della Sera*, 20 agosto 2015, 31.

Il terzo Presidente degli Stati Uniti Thomas Jefferson amava spesso ricordare come: “La religione è una benedizione se essa ridesta lo spirito civile; una “maledizione” se diventa un pretesto per la discriminazione”³⁰. E oggi, nonostante tutte le difficoltà della fase, negare il ruolo della religione nella costruzione intelligente e partecipata di una società civile, dopo la fine dei totalitarismi, sarebbe un errore storico da non ripetere.

E qui, proprio in questa partita, il diritto ecclesiastico italiano è stato nell’ultimo ventennio uno degli attori del complesso scenario, proteggendo, nutrendo e riproponendo quei principi fondamentali e supremi che a livello costituzionale e non hanno rappresentato la spina dorsale del vivere anzi, del convivere democratico e cercando, per quanto storicamente possibile, di tradurre concretamente la novità della pluralità religiosa in pluralismo religioso. Certo, in questa fase, alcuni di questi strumenti normativi mostrano l’usura degli anni. In assenza di una legge generale sulla libertà religiosa³¹ i quattro “capisaldi” del sistema di relazioni tra Stato e Chiese in Italia ovvero il Concordato, le Intese, il relitto normativo della legge sui culti ammessi³² e, nostro malgrado, l’ondivaga e spesso poco attenta – ma sempre più numericamente consistente – giurisprudenza in materia, fanno sembrare il diritto ecclesiastico in ritardo sulla fase³³, una materia quasi desiderosa di congelare se stessa per evitare di ridiscutere in un senso o nell’altro quanto faticosamente raggiunto. Ma sarebbe inesatto e ingeneroso concludere in questo senso. Se qualcuno ha dato ordine in questi anni alla disperante frammentazione normativa che ha caratterizzato le complesse relazioni multilivello nell’ambito del settore *law and religion* è stata proprio questa comunità scientifica. Certo alcuni strumenti della discussione sul

³⁰ Così come ricorda G. GIORELLO, *Laici e cattolici: lo spazio del dialogo*, in *Corriere della sera*, 5 maggio 2009.

³¹ Si vedano sul tema le riflessioni di G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell’attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, Bologna, 2012, 35.

³² Per tutti, a commento dell’impianto, la storia, i limiti e la funzione odierna della Legge 24 giugno n. 1159/1929 v. M. TEDESCHI, *La legge sui culti ammessi*, in *Dir. Eccl.*, 2003/2, 641.

³³ Cfr. M. VENTURA, *Grillo parlante o Pinocchio? Come sta nascendo il diritto ecclesiastico dell’Italia multiculturale*, in A. FUCCILLO (a cura di), *op. cit.*, 192.

piano delle scienze sociali hanno negli anni ampliato (a volte troppo) la loro portata operativa e concetti come laicità³⁴, secolarizzazione³⁵, sovranità³⁶ ed identità³⁷ hanno assunto nelle diverse lenti di ingrandimento geo-politiche significati spesso a volte molto diversi e gli ecclesiastici – in particolare chi “frequenta” la materia del diritto ecclesiastico comparato – sembrano essere pienamente avvertiti del problema.

Difficoltà semantico-metodologiche e diffidenze geo-politiche verso l'Islam a parte, alcuni strumenti costituzionali mostrano realmente la corda, una per tutte la procedura dell'art. 8 III comma della Carta fondamentale, le c.d. Intese³⁸, vestito normativo che non è oggi in grado di soddisfare pienamente, per sua natura e concezione (a meno che non se ne favorisca una diffusa e diversa applicazione)³⁹ le necessità di relazione tra Stato italiano ed Islam. Difficoltà che, comunque, non ha avuto e non potrà avere, la forza di arrestare la penetrazione reale e sempre più autoregolamentata della *Ummah* nel Paese: comunità islamiche che

³⁴ Condivisibile, a tal proposito, la riflessione di S. DOMIANELLO, *Le garanzie di laicità civile e libertà religiosa, nel matrimonio, al bivio: fidarsi di più della rischiosa attuazione degli antichi diritti della democrazia o delle promesse di un nuovo diritto convenzionale “di classe”?* in A. FUCCILLO (a cura di), *op. cit.*, 265, che rileva come: “Di questi tempi, a volersi mantenere lucidi, conviene, infatti, che anche la Laicità – così come la Democrazia – cominci a recitare ad alta voce il suo “terribile sermone”, mostrandosi a tutti, senza infingimenti, nella nuda veste di una buona tecnica regolatrice del pluralismo...”. Sull'oggetto della laicità come termine fondamentale del problema v. P. STEFANI, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, Bari, 2007.

³⁵ Cfr. R. REMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell'Europa contemporanea*, trad. it. di M. Sampaolo, Roma-Bari, 2003.

³⁶ Sul tema vedi le riflessioni di M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999.

³⁷ Cfr. G. PINO, *Identità personale, identità religiosa e libertà individuale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2008, 119-151.

³⁸ La discrezionalità politica (qualche volta tramutatasi in ostruzionismo) nel processo di negoziazione con le confessioni religiose diverse dalla cattolica rischia di rendere col tempo marginale lo strumento delle Intese, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Riconoscimento politico e riconoscimento giurisprudenziale dei gruppi religiosi*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2005, 739.

³⁹ Come correttamente auspica G. DAMMACCO, *Multiculturalismo e mutamento delle relazioni*, in A. FUCCILLO (a cura di), *op. cit.*

infatti contano sul territorio italiano oltre seicento luoghi di culto mappati⁴⁰. La mancanza di una buona normativa che stabilizzi e chiarifichi definitivamente le relazioni tra le parti (al di là di lodevoli promulgazioni di manifesti culturali e carte di intenti e valori) non potrà impedire che carsicamente i diritti negati o affievoliti, sostenuti dalla forza dei numeri, cerchino comunque percorsi possibili per la loro affermazione nella vita di ogni giorno.

3. Il diritto antidiscriminatorio: una rete di protezione europea non pienamente ancorata nel tessuto sociale italiano

Si potrebbe invece dire, in tema di antidiscriminazione, che si è registrato in questi anni un aumento complessivo in ambito comunitario, dei presidi normativi e della cultura giuridica antidiscriminazione religiosa. Nella realtà lavorativa e sociale italiana, così come nelle piattaforme concrete di contrattazione sindacale, nel mondo dello sport o del sostegno alle politiche familiari non si può però affermare sia avvenuto sempre lo stesso. Fatti salvi, ovviamente, lo sforzo compiuto da alcuni uffici pubblici dedicati (su tutti l'UNAR⁴¹ presso la Presidenza del Consiglio – Dipartimento per le pari opportunità), i servizi istituiti da molti enti locali per la lotta alla discriminazione (in gran parte Centri regionali antidiscriminazioni e Consiglieri di parità) e a livello privato l'impegno di realtà industriali politicamente e/o eticamente dedicate a incentivare parità, lotta al pregiudizio e promozione della diversità in ogni campo (certo ancora dei “fiori di serra”, in quanto non davvero rappresentative del mercato industriale in Italia). Il campo in cui il confronto-scontro tra diritto vivente e diritto scritto è più visibile è sicuramente quello del welfare e del lavoro. È certo vero che il diritto del lavoro nel suo complesso e i datori di lavoro italiani, si sono dovuti con-

⁴⁰ Secondo stime del 2012 sono precisamente 655 i luoghi di culto islamici in Italia e sparsi in tutto il Paese con prevalenza nei distretti industriali del centro e del Nord cfr. E. PACE, *Andante con moto. La nuova geografia religiosa in Italia*, in *Coscienza e libertà*, n. 49/2014-n. 50/2015, 35.

⁴¹ M. DE GIORGI, *Osservatorio UNAR: libertà religiosa e discriminazione nell'ordinamento italiano*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 1/2013, 29-42.

frontare per lungo tempo con una pressoché unica tipologia di lavoratore subordinato dominante nel Paese, ovvero quello individuato da autorevole dottrina come “maschio, bianco e cattolico”⁴². E di conseguenza questa omogeneità non rendeva pressante il problema di tutelare la diversità ma oggi il quadro è nettamente cambiato. Il punto di svolta storico ovvero il palesarsi di una proto-tutela di un pluralismo in divenire, va individuato nell’art. 8 della legge n. 300/1970 che costituisce tuttora, per il lavoratore subordinato e per colui che aspiri a stipulare un contratto di lavoro di tal specie, una sorta di presidio a garanzia del fatto che il datore di lavoro non utilizzi l’elemento religioso per discriminare il suo dipendente. Discriminazione che, in un Paese che già sconta di partenza per altri sedimentati motivi storici un serio deficit di legalità in molti campi, comunque può sempre palesarsi in diversi momenti: nella vicenda di un rapporto contrattuale già in essere o anche in una fase anteriore alla costituzione del rapporto come quella dei colloqui di selezione individuali. In realtà lo strumento dell’art. 8 St. Lav. (Divieto di indagini sulle opinioni) che forse nell’epoca in cui veniva pensato poteva risultare largamente esaustivo per la casistica di allora, in epoca odierna, anche a causa della struttura stessa della norma, non appare più in grado di tutelare da solo, in maniera efficace, tutti gli aspetti del possibile comportamento discriminatorio per motivi religiosi. Attualmente, si palesano sempre più persone di segno religioso diverso che ostentano o non possono sopprimere la loro riconoscibile appartenenza ad un culto. Si pensi a chi indossa un foulard islamico o un turbante sikh oppure esibisce un tatuaggio raffigurante una croce o una stella di David, ed è così, soprattutto in fase pre-assuntiva, molto facile “scartare” le identità religiose che non soddisfano rischiando anche poco a livello giuridico, se il datore di lavoro ha “l’accortezza” di non palesare direttamente all’interessato o a testimoni presenti i motivi identitari dell’esclusione. In maniera intercambiabile con il precedente articolo si esprime poi l’art. 15 dello Statuto dei lavoratori (Atti discriminatori) che nell’ultimo comma contempla anche una sorta di norma di chiusura: “Le disposizioni di cui al comma precedente si applicano altresì ai patti o atti dirett

⁴² Cfr. A. VISCOMI, *Diritto del lavoro e “fattore” religioso: una rassegna delle principali disposizioni legislative*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2001, 375-384.

ti a fini di discriminazione politica, religiosa, razziale, di lingua o di sesso". Un'elencazione quella fatta nell'art. 15 St. lav. che la giurisprudenza ha poi cercato di ampliare ritenendola meramente esemplificativa, in combinato disposto con gli art. 1343 e 1345 cod. civ. e i sopravvenuti art. 41 e 42 della l. n. 40/1998, anche alla luce della legge n. 108/1990. A sostegno di questo impianto nazionale antidiscriminatorio, di per sé non esaustivo e non pienamente efficace, soprattutto contro le discriminazioni indirette, è poi intervenuta la produzione normativa europea sorretta da copiosa giurisprudenza a seguito. In materia di welfare e di lotta alla discriminazione nell'accesso ai servizi sociali in specie per i migranti, grazie proprio al ruolo (lentamente) modificativo della giurisprudenza nostrana (con il conforto e il sostegno di quella europea) qualche concreto passo in avanti è stato compiuto soprattutto in materia di bonus bebè⁴³ e accesso ai servizi sanitari⁴⁴. Possiamo quindi dire di essere, allo stato dell'arte, almeno in campi come quello del lavoro e della famiglia, in una situazione italiana completamente soddisfacente sul fronte antidiscriminatorio? Francamente non si può rispondere affermativamente. E dunque, in definitiva, quale l'anello debole della catena?

L'errore concettuale potrebbe risiedere nel fatto che non si può continuare soltanto a produrre legislazione di buona qualità (soprattutto europea) contro la discriminazione religiosa e lasciarsi sfuggire gli obiettivi finali, che sono ancora e sempre quelli del rispetto dell'umana dignità⁴⁵ e dell'integrazione sociale anche nella concreta esecuzione della prestazione contrattuale lavorativa o nell'ambito della famiglia,

⁴³ Sul punto cfr. M. IUS, *Non dare il "bonus bebè" alle famiglie immigrate è discriminatorio così come revocarlo a tutte perché non ci sono abbastanza fondi*, in *Lo Stato civile italiano*, 2011, fasc. 5, 67-70.

⁴⁴ Si pensi alla recente sentenza della Corte cost. del 27 febbraio 2015, n. 22, in G.U., I serie spec., n. 9 del 04.03.2015 che fonda il suo ragionamento sul principio di non discriminazione previsto dall'art. 14 della CEDU. A commento A. CIERVO, *La sentenza n. 22/2015 della Corte costituzionale in materia di prestazioni assistenziali a favore degli stranieri extracomunitari. Cronaca di una dichiarazione di incostituzionalità annunciata*, in www.federalismi.it, n. 2/2015, 1-14, ult. visita: 10.01.2016.

⁴⁵ Sul binomio e le interazioni necessarie tra dignità umana del singolo e identità, vedi da ultimo le interessanti riflessioni di P. LILLO, *Il diritto all'identità religiosa negli ordinamenti statali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, n. 2/2015, 359.

nell'accesso ai servizi o in generale in tutte quelle attività umane che assorbono tempo-vita e dove lo sviluppo pieno dell'identità personale deve essere garantita. Si rischia, perdendo di vista il diritto vivente, di essere velleitari o nella migliore delle ipotesi ottimi legislatori intenti a creare perfetti mondi (di carta) dove però questo “antico fattore discriminatorio”⁴⁶ continuerà ad avere, nostro malgrado, ancora uno spazio ed un posto.

4. Libertà religiosa e identità. Prospettive e linee di ragionamento per il Diritto Ecclesiastico

Sul tema centrale della protezione della libertà religiosa e della condizione e promozione del pluralismo⁴⁷, oggi in Italia, nella perdurante mancanza di una disciplina legislativa⁴⁸ che regolamenti tale libertà, la tutela rimane frammentata e multilivello e molto, in materia di confessioni religiose e di pratica di culto licita per i parametri della Repubblica, continua a giocarsi sul triplo binario Concordato-Intese-legge sui culti ammessi e sull'interpretazione normativa del limite del buon costume come unico confine previsto dai padri costituenti all'esercizio della libertà religiosa⁴⁹. Tale limite, per autorevole giurisprudenza, andrebbe inteso nella sua accezione più ristretta, ovvero quella che si riferisce ai beni inerenti alla libertà sessuale, al pudore e all'onore sessuale, concetto che però non è immobile nel tempo ma cangiante con il mutare dei *mores*. Per detto orientamento, l'applicazione del metro della ragionevolezza insito nella coscienza sociale della collettività dovrebbe fungere da criterio qualificante. È abbastanza pacifico che una confes-

⁴⁶ L'espressione è di A. LASSANDARI, *Le discriminazioni nel lavoro: nozione, interessi, tutele*, Padova, 2010, 167.

⁴⁷ Cfr. B. CELANO, *Costituzione italiana e pluralismo religioso*, in *Ragion pratica*, n. 1/2015, 279 ss.

⁴⁸ Vedi R. ZACCARIA, *Storia e attualità di una legge mai nata*, in *Coscienza e libertà*, n. 49/2014-n. 50/2015, 61-68.

⁴⁹ Sul tema del buon costume come limite alla pratica dei riti cfr. V. PACILLO, *Buon costume e libertà religiosa. Contributo all'interpretazione dell'art. 19 della costituzione Italiana*, Milano, 2012, 103-149.

sione religiosa, la cui tradizione sia stata integralmente portata qui da migranti che nel Paese di partenza praticavano atti di culto che in Italia sarebbero in palese contrasto con il codice penale (si pensi ad esempio all'utilizzo di droghe che i seguaci del culto del Santo Daime – in gran parte immigrati brasiliani – praticano durante l'esercizio del culto) non possa, (ir)ragionevolmente pretendere di duplicare tout court questa ritualità nel territorio italiano. Vi sono poi altri limiti impliciti che derivano dalla necessità di tutelare le situazioni giuridiche dei singoli. E questo “stressa” l'ordinamento giuridico nel suo complesso anche se, in realtà, parlando di buon costume, sarebbe possibile definirlo un limite non limite, una condizione necessaria e sufficiente per stabilire quando non siamo di fronte ad un “...comportamento costituenti esercizio del culto...”⁵⁰, infatti il legislatore potrebbe “...non aver voluto realmente porre alcun limite all'esercizio del diritto di libertà religiosa, fatti salvi quelli di natura razionale insiti nell'esercizio di ogni diritto e di ogni libertà”⁵¹.

Così ragionando di convivenza rispetto al bagaglio identitario che i migranti portano con sé dalle zone di provenienza, si è tentati di chiedersi cosa però realmente renda una pratica religiosa accettabile per l'ordinamento italiano e un'altra ritualità irricevibile, che poi in definitiva, è solo un modo più pratico di tradurre un antico problema di filosofia politica⁵² ovvero “...fino a che punto una tolleranza pluralistica si deve piegare non solo a ‘stranieri culturali’, ma anche a ‘nemici culturali’?...”⁵³. In una tale complessa analisi, che evoca nelle sue punte più conflittuali scenari di “scontro di civiltà” il legislatore italiano ed europeo non può prescindere dal pensare modelli di convivenza sociale che rispondano realmente alla logica della ragionevolezza, applicando il dovere costituzionale di solidarietà e non trascurando mai l'importanza della legalità (intesa anche come capacità complessiva di tutelare una comunità) e della effettiva penetrazione dei diritti fondamentali nel tes-

⁵⁰ Cfr F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Milano, 1970, 377.

⁵¹ Cfr. A. DE OTO, *Precetti religiosi e mondo del lavoro*, Roma, 2007, 78-79.

⁵² Il problema del rapporto tra la democrazia e i suoi nemici come rilevato da A. CAPUTO, *La giurisdizione i conflitti culturali*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2005, 711.

⁵³ Vedi G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei*, Milano, 2000, 49.

suto sociale, tutti principi che cooperano e parimenti presiedono alla complessiva risposta di un ordinamento giuridico rispetto ai temi e agli interrogativi brucianti posti dalle dinamiche del convivere oggi.

Al di là di griglie di riferimento statuali e delle attuali dinamiche di rapporto tra elemento confessionale e normazione nel nostro Paese, appare evidente come in questo mutato quadro sono e saranno sempre più i già provatissimi enti locali a dover rispondere in prima persona alle richieste concrete di chi arriva, senza trascurare istanze e bisogni della comunità stanziale sul territorio, anche se, per dirla con parte della dottrina “...si ha l'impressione che l'ordinamento giuridico abbia fatto una scelta di carattere multiculturale e non ancora interculturale. Il diritto arriva spesso troppo tardi a regolare fattispecie che hanno già trovato una sintesi di fatto”⁵⁴. Un doppio impegno per Comuni, Città metropolitane e regioni che, senza il concreto aiuto economico dell'Unione europea e una comunità politica interna coesa, rischia di divenire percorso gravoso e difficilmente raggiungibile.

Oggi quindi, sembra che il nostro diritto ecclesiastico italiano sia di fronte ad una nuova prospettiva. Scegliere di scegliere o seguire la corrente? Congelare semplicemente l'esistente assetto o sperimentare nel farsi dello scontro?

La prima ipotesi certamente più gravosa e di sistema importa il riconoscimento collettivo di una direzione di senso, ovvero se perseguire con forza ancora e lancia in resta solo la – peraltro sempre necessaria – difesa di grandi principi che puntando ad un miraggio come la legge generale sulla libertà religiosa si articola de facto in un'eguaglianza diseguale (frutto anche della nostra storia) o piuttosto riconoscere il cambiamento di fase e così, pur senza dismettere una cornice di principi che è nel nostro genoma, farsi attori di un'idea praticabile e reale di equità che si interroga di fronte a piccoli e grandi discriminazioni e soprusi. In definitiva, non è forse arrivata l'ora di puntare anche ad una “piccola eguaglianza”⁵⁵? Di ragionare maggiormente in questa direzio-

⁵⁴ Cfr. P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in A. FUCCILLO (a cura di), *op. cit.*, p. 210.

⁵⁵ M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, Torino, 2015.

ne, verificando una prospettiva di «eguaglianza molecolare»⁵⁶: anche fra categorie, non solo fra gli individui.

Una proposta micrometrica ma non del tutto trascurabile che ridia al singolo e ai gruppi religiosi tenuti finora ai margini, speranza concreta, che non faccia sembrare il distacco tra le parole del diritto e alcune situazioni che la vita reale propone, un incolmabile guado di ingiustizia che solo alcuni avvertiti specialisti dell'economia e del diritto possono sperare di attraversare.

Anche così si contribuirà al migliore funzionamento delle società umane, concentrandosi un po' meno sui grandi assetti e molto di più sulla dimensione minima, sulla dimensione territoriale, glocalizzata ormai, dove di più si può agire per ripristinare un assetto più spendibile e moderno, maggiormente rispondente alla fotografia della realtà confessionale, in un sistema delle fonti di produzione del diritto che è già «eterarchico» e «policontestuale»⁵⁷.

La fase è innegabilmente complessa, il ruolo della paura e il processo oramai compiuto di precarizzazione del lavoro in Europa, spinge molti governi nazionali ad adottare un atteggiamento difensivo rispetto ai fenomeni migratori in essere⁵⁸, alcuni Stati credono infatti opportuno chiudersi nel doppio «vantaggio» – per alcuni peraltro appena conseguito – di essere europei e di difendere il proprio «gevul»⁵⁹, così come il rinsaldato gruppo di Visegràd ha pensato recentemente di fare nei confronti delle richieste di accoglienza della Commissione Europea soprattutto dei profughi siriani in fuga dalla guerra.

Istituzioni europee che in questo frangente hanno dato pessima prova di sé e non sono riuscite ad assumere una posizione chiara e comune

⁵⁶ M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, cit.

⁵⁷ Cfr. N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, Bologna, 2012, 10.

⁵⁸ Sorprendente riscontrare come proprio il governo ceco abbia di recente attuato questo tipo di politica nei confronti dei migranti (marchiatura delle persone in transito o in arrivo) atteggiamento che nel profondo non appartiene al modo di essere quotidiano del popolo boemo, sornione e sonnacchioso, difficilmente discriminatorio e attento al valore della memoria. Cfr. A. DE OTO, *Diritto e religione nell'Europa di mezzo: la Repubblica Ceca*, Bologna, 2012, 14.

⁵⁹ Parola ebraica utilizzata nel Deuteronomio (19:14) che sta a significare confine, limite.

sui richiedenti asilo “...spesso respinti alla frontiera o comunque lasciati sulle spalle dei Paesi di primo approdo...”⁶⁰.

Ed è proprio ora e nelle pieghe di questo complesso snodo della storia d’Europa che ha visto la scarsa tenuta di quei diritti sovranazionali su cui abbiamo lungamente ricamato, che potremmo invece ricominciare a pensare al quotidiano, al risolvibile nell’immediato, ad un sistema minimo di cose che potrebbero essere fatte subito, anche in assenza di una legge generale sulla libertà religiosa e che servano a rendere più civile l’interazione tra singoli e gruppi confessionali visto che “...la realtà è che le differenze culturali e religiose bussano con sempre maggiore insistenza alla porta dello Stato costituzionale...”⁶¹.

Volendo intraprendere detta strada, molto probabilmente, in queste piccole soluzioni, nel farsi di questi successi regolamentari e regolamentati, nella logica delle micro-intese su singole materie e per territori, avremo un diritto contrattato finalmente fruibile da tutti, senza eccessivi vagli politici centralizzati che finiscono, sovente, per negare l’accesso solo ad alcuni proprio a quei diritti che nell’ordinamento giuridico ceco definirebbero “speciali” (finanziamento del culto, riposi lavorativi, regime matrimoniale contrattato, ecc.).

E così, proprio in questo guado, il diritto ecclesiastico Giano bifronte potrà continuare ad essere efficace tessitore di regole e soluzioni da un lato e dall’altro, potrà non perdere se stesso e la sua funzione primigenia di guardiano e custode di principi guida immanenti e informatori in quella che è la materia viva (e più che mai attuale) del *law and religion*.

⁶⁰ Così A. BARBERA, *L’Europa di fronte alle tragedie del mediterraneo*, in www.forumcostituzionale.it, 20 luglio 2015, 1, ult. visita: 10.01.2016.

⁶¹ Cfr. N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni*, cit., p. 10.

LIBERTÀ DI SCELTA ANCHE RELIGIOSA E DIMENSIONE EUROPEA

Raffaele Coppola

SOMMARIO: *1. Il Centro di Ricerca “Renato Baccari” nell’orizzonte nazionale ed europeo. Le radici della libertà. 2. Luci e ombre in materia di libertà di religione e di credo. 3. Chiusure della giurisprudenza e liberalismo politico.*

1. Il Centro di Ricerca “Renato Baccari” nell’orizzonte nazionale ed europeo. Le radici della libertà

La molteplicità di esperienze che ha caratterizzato la mia vita di studioso non mi ha mai allontanato dall’Università anche in questa fase, indubbiamente conclusiva, in cui dirigo nell’Ateneo barese il Centro di Ricerca “Renato Baccari” del nostro Dipartimento di giurisprudenza. Esso si propone di promuovere ricerche in linea con l’universalità del diritto canonico ed il carattere prevalentemente nazionale del diritto ecclesiastico nell’orizzonte europeo, che in queste giornate ci occupa.

Mi sia consentito aggiungere che la collana del Centro, denominata “Quaderni di Giornate canonistiche baresi”, accoglie monografie su tematiche di diritto ecclesiastico e canonico, di diritto ecclesiastico comparato o concernenti la dottrina sociale della Chiesa, senza trascurare l’obiettivo della ricostruzione storico-giuridica nel quadro dell’*utrumque ius*, sul presupposto, inoltre, della centralità culturale del diritto canonico e dell’indole interdisciplinare del diritto ecclesiastico dello Stato, che continuamente sperimentiamo, anche in questi momenti. Detta collana è a disposizione principalmente degli studiosi delle nostre discipline, quindi di ognuno di voi, specie dei più giovani e di quanti sentano il bisogno di un tale punto di riferimento.

Vengo subito al merito del presente intervento, che ho preparato velocemente prima della partenza per questa felice occasione, di ritorno

nell’Università di Trento dopo oltre vent’anni. L’ordinamento italiano, nella sua evoluzione, manifesta un elevato grado di compatibilità rispetto ai contenuti della libertà *tout court* (anche religiosa), che non vulneri la libertà altrui. Quasi una religione della libertà, di crociana memoria¹, le cui caratteristiche si dimensionano sulla dignità umana e i cui limiti «sono identici ai limiti dell’autorealizzazione umana»².

Le radici della libertà quale libertà di scelta (religiosa o meno, nel senso di “giusta misura” intravisto da Platone e ripreso dai classici del pensiero filosofico, da Locke a Berlin)³ trovano ampio spazio in seno all’ordinamento italiano nelle sue norme d’indole bilaterale o unilaterale statale in merito alla libertà di religione, individuale e collettiva, come interpretate dalla giurisprudenza specie costituzionale. L’essenza della libertà, scriveva Berlin in *Freedom and Its Betrayal*, «è sempre consistita nella capacità di scegliere come si vuole scegliere e perché così si vuole, senza costrizioni o intimidazioni, senza un sistema immenso che ci inghiotta; e nel diritto di resistere, di essere impopolare, di schierarti per le tue convinzioni per il solo fatto che sono tue. La vera libertà è questa, e senza di essa non c’è mai libertà, di nessun genere, e nemmeno l’illusione di averla»⁴.

Diverso è il discorso se il confronto si allarga alle tematiche proprie del nostro convegno nazionale ADEC, ai rapporti quindi fra democrazie e religioni nel quadro dell’Europa del XXI secolo, specie ai temi di questo Panel su libertà religiosa, convivenza e discriminazioni.

¹ Cfr. B. CROCE, *L’Idea liberale – Contro le confusioni e gli ibridismi*, Bari, 1994, 7-10.

² E.N. LUTTWAK, S. CREPERIO VERRATTI, *Che cos’è davvero la democrazia*, Milano, 1996, 164.

³ Cfr. E.N. LUTTWAK, S. CREPERIO VERRATTI, *Il libro delle libertà – Il cittadino e lo Stato: regole, diritti e doveri in una democrazia*, Milano, 2000, 48-49, 79, 172-173, 513-519 (per Platone e Locke, brani scelti); I. BERLIN, *Libertà*, a cura di H. HARDY, Milano, 2005, 97 ss., 169 ss. (per i saggi di Berlin che hanno suscitato più ampia discussione).

⁴ *Freedom and Its Betrayal* è pubblicato da Princeton University Press, Princeton (N. J.) 2002, nonché da Chatto and Windus, London 2002, 103-104.

2. Luci e ombre in materia di libertà di religione e di credo

Desidero soffermarmi su alcune direttive o prospettive di impegno, che rivelano altrettante carenze nazionali in rapporto agli orientamenti dell'UE sulla promozione e tutela della libertà di religione e di credo, recentemente pubblicati da «Coscienza e libertà»⁵ come risultanti dalla riunione del Consiglio Affari Esteri (Lussemburgo, 24 giugno 2013), a prescindere da altri documenti ugualmente interessanti ma meno efficaci ai fini di un quadro generale, quantunque indiretto, dello stato dell'Unione nella soggetta materia. Per esser sintetico limiterò questo piccolo contributo all'enunciazione dei punti maggiormente critici o più emblematici, almeno secondo la personale valutazione.

- a. Tutela, in egual misura, tanto dei credenti quanto di coloro che cambiano ovvero abbandonano la propria religione o il proprio credo, che posseggono convinzioni non teiste e ateiste e che non professano alcuna religione o credo (§ 2).
- b. Prevalenza della libertà religiosa individuale su quella collettiva, dato che l'UE non considera i meriti delle diverse religioni o dei diversi credo, o la loro assenza, ma garantisce che sia difeso, come scriveva Ruffini, il diritto di credere e di non credere (§ 7), «se non si vuole, a nulla»⁶.
- c. Le restrizioni della libertà religiosa devono essere intese alla luce dell'universalità dei diritti umani e del principio di non discriminazione (§ 14).
- d. Le limitazioni al diritto di esprimere pareri su una religione o un credo, salvo l'incitamento all'odio, sono una fronte di grande vulnerabilità per le persone appartenenti a minoranze religiose o di credo, ma colpiscono anche la maggioranza, non da ultimo coloro che hanno opinioni religiose non tradizionali (§ 31).
- e. Salvaguardia dell'esercizio del diritto di replica. Le leggi atte a criminalizzare la blasfemia, come da alcuni ipotizzato (il caso Charlie

⁵ DOCUMENTI, Consiglio dell'Unione Europea, in *Coscienza e libertà*, 2013, n. 47, 96-120.

⁶ Cfr. con riferimento ai *Diritti di libertà* del maestro torinese e alle prime aperture dei Giudici di Palazzo della Consulta, R. COPPOLA, *I principi della Corte costituzionale in materia ecclesiastica (venticinque anni di attività)*, Milano, 1982, 76-82.

Hebdo), limitano la libertà d'espressione riguardo alla religione o ad altri credo (§ 32).

- f. Gli Stati devono incoraggiare, tramite i sistemi di istruzione e ulteriori mezzi, il rispetto della diversità e la comprensione reciproca tramite la promozione di una conoscenza più approfondita della differenza di religioni e credo nell'ambito della propria giurisdizione (§ 33).
- g. Dovere di abrogare le leggi discriminatorie, di attuare norme atte a tutelare la libertà di religione o di credo e di porre fine alle pratiche ufficiali che causano discriminazioni, nonché dovere di proteggere i cittadini dalle discriminazioni commesse da attori statali e di altro tipo di grande influenza, religiosi o meno (§ 35).
- h. I criteri di registrazione delle organizzazioni religiose o di fede non vanno mai utilizzati come strumento di controllo statale ma solo al fine di agevolare l'esercizio della libertà di religione o di credo; garanzia di tutela dei siti del patrimonio religioso e dei luoghi di culto, specialmente quando i gruppi di persone riuniti in tali luoghi sono minacciati (§ 42).
- i. Rispetto e riconoscimento del lavoro svolto dai difensori dei diritti umani a nome di gruppi religiosi, organizzazioni filosofiche, non confessionali o di altre organizzazioni della società civile (§ 43).
- l. Condivisione di informazioni su progetti finanziati in Paesi terzi nel settore della libertà di religione o di credo al fine di ottenere un migliore coordinamento e un utilizzo efficiente delle risorse (§ 56).
- m. Gli Stati membri dell'UE dovranno porre in rilievo, ove del caso, la libertà di religione o di credo all'interno del riesame periodico universale del Consiglio dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite. L'attuazione delle raccomandazioni accettate dallo Stato oggetto di riesame sarà monitorata ed appoggiata, se opportuno (§ 63).

3. Chiusure della giurisprudenza e liberalismo politico

Sembra in conclusione di poter affermare, calibrando le parole, che le aperture ricavabili dagli orientamenti esposti sono inversamente proporzionali alle chiusure della giurisprudenza delle Corti europee proba-

bilmente perché è più facile emanare simili direttive che decidere casi concreti in assenza di adeguate risposte normative da parte degli Stati membri dell'Unione. Inoltre è più agevole promuovere la libertà religiosa sul piano dei rapporti esterni con l'evidente obiettivo della cooperazione internazionale, nonché di produrre tali risposte in tempi più o meno brevi (e perfino lunghi), che reinterpretare attraverso l'opera dei giudici il principio di "unità nella diversità", il quale guida i passi delle istituzioni europee ad ogni livello.

Tornando ai classici del pensiero filosofico, da cui abbiamo preso le mosse, sento di asserire anche in questa sede che nel mezzo del dibattito politico internazionale si trova tuttora Rawls, grande fautore del liberalismo politico, che definirei un uomo per tutte le stagioni, come Tommaso Moro. L'idea fondamentale di ogni sua riflessione è, ancora una volta, che la giustizia intesa come equità sociale possa ben convivere con la libertà, aggiungerei pure religiosa. È dunque consentito realizzare una società tollerante e pluralista nella quale i rapporti tra le persone siano retti non solo dall'uguaglianza dei diritti ma anche da quella delle opportunità nell'accoglienza e nel riguardo di tutti⁷.

Rawls fu criticato sia dai liberali, che lo rimproveravano di ritenerne l'economia di mercato e la proprietà privata come fattori secondari, sia dai socialisti, che lo accusavano di dare priorità ai diritti civili e politici, quantunque fondamentali come la libertà religiosa, ossia alle libertà c.d. "formali"⁸. In verità il suo pensiero è disputato da ambedue le correnti di pensiero politico e dai loro maldestri epigoni, in un quadro generale sempre meno entusiasmante, essendo egli costantemente attento a porre in luce la compenetrazione fra libertà e uguaglianza, architrave delle democrazie nel panorama nazionale ed europeo.

⁷ Cfr. J. RAWLS, *Liberalismo politico*, Milano, 1994, 24-25, 173-175, 306-309.

⁸ Cfr. E. N. LUTTWAK, S. CREPERIO VERRATTI, *Che cos'è davvero la democrazia*, cit., 159.

IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NEL RAPPORTO DI LAVORO SPORTIVO

Caterina Gagliardi

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Il principio di non discriminazione nell'ordinamento sportivo*. 3. *Pratiche di culto e discriminazione religiosa*. 4. *Considerazioni conclusive*.

1. *Premessa*

Nel vincolo contrattuale che lo lega alla Federazione sportiva di appartenenza, l'atleta¹, assimilato dalla *Corte di Giustizia* delle Comunità Europee ad un prestatore di lavoro subordinato², deve ritenersi destinatario della tutela giuslavorista e civile contemplata a livello nazionale³ e comunitario⁴ al fine di vedersi garantito il rispetto dei principi e dei diritti relativi alla non discriminazione ed alle libertà fondamentali⁵. In

¹ Ai fini della presente indagine, per atleta si intende colui che sia legato da un vincolo di natura contrattuale con la rispettiva Federazione sportiva.

² Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 15 dicembre 1995, in *Foro.it*, 1996, IV, pag. 1 ss.

³ M. GRANDI, G. PERA, *Commentario Breve allo Statuto dei lavoratori*, Padova, 1985, pag. 1.

⁴ Il divieto di discriminazione è sancito dall'art. 14 della CEDU, che garantisce la parità di trattamento nel godimento dei diritti riconosciuti nella Convenzione. Il protocollo n. 12 (2000) della CEDU amplia la portata del divieto di discriminazione garantendo la parità di trattamento nel godimento di ogni diritto, ivi compresi i diritti contemplati dal diritto nazionale. Cfr. B. MICOLANO, *Il diritto antidiscriminatorio nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo*, Milano, 2009.

⁵ Secondo V. PACILLO, *Il divieto di discriminazione religiosa nel rapporto di lavoro subordinato*, in www.olir.it: «Il legislatore italiano (...) fa infatti divieto al datore di lavoro di assumere quali criteri di assunzione, licenziamento, di inquadramento e/o differenziazione di trattamento dei lavoratori le convinzioni in materia religiosa, tutelando ancora una volta il diritto del lavoratore di non subire conseguenze pregiudizievoli in ragione della fede professata (o non professata) o delle opinioni religiose da lui

particolare, secondo quanto statuito dalle vigenti previsioni normative e dall'orientamento giurisprudenziale delineatosi, l'atleta deve essere tutelato da qualsiasi forma di discriminazione, anche di natura religiosa⁶, non solo in fase di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato, ma, anche nell'espletamento della medesima prestazione⁷.

2. Il principio di non discriminazione nell'ordinamento sportivo

Per quanto quello sportivo rientri sicuramente tra gli ambiti di applicazione della disciplina antidiscriminatoria, lo stesso sistema non si preoccupa di cristallizzare le condotte lesive o, comunque, pregiudizievoli, del diritto di professare l'appartenenza ad un credo religioso e di esercitarne le relative pratiche di culto. Piuttosto, diversi sono gli statuti delle Federazioni sportive tesi a prevedere l'esclusione, durante la manifestazione agonistica, di qualsiasi forma discriminatoria⁸, tanto diretta quanto indiretta⁹, prevedendo l'irrogazione di sanzioni disciplinari in caso contrario¹⁰.

manifestate (...»). Cfr. S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Tricase, 2013, pag. 57.

⁶ Cfr. D. MAFFEIS, *La discriminazione religiosa nel contratto*, in www.olir.it, pag. 8: «L'attribuzione, ad opera del contraente, di rilevanza ad un connotato *durevole* della controparte contrattuale, qual è la religione, è idonea, per limitarsi al singolo, a lederne un diritto della personalità, mentre, sul piano collettivo, crea odiosi fenomeni di intolleranza».

⁷ Cfr. *Legge contro la Discriminazione* del 30 giugno 2013.

⁸ In proposito, alla luce della normativa vigente in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, la Determinazione dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive, n. 14/2007, del 08.03.2007, ha disciplinato la procedura attraverso la quale regolamentare l'introduzione negli impianti sportivi di striscioni o di quanto altro ad essi assimilabile, nonché tamburi ed altri mezzi di diffusione, prevedendone il divieto se non espressamente autorizzati.

⁹ Cfr. *Legge contro la discriminazione*, art. 2.

¹⁰ Il *Codice di Giustizia Sportiva* dell'UEFA, approvato dal Consiglio Federale del 16.10.2013, all'art. 11, co. 2, statuisce: «Il calciatore che commette una violazione del comma 1 è punito con la squalifica per almeno dieci giornate di gara o, nei casi più gravi, con una squalifica a tempo determinato e con la sanzione prevista dalla lettera g)

È innanzitutto il *Codice disciplinare* della Fifa che, all'art. 58, definisce la discriminazione come l'offesa alla dignità di una persona o di un gruppo di persone attraverso parole o azioni di disprezzo, discriminatorie o denigratorie nei confronti della razza, del colore, della lingua, della religione e delle origini, mentre il principio di non discriminazione rinviene il principale referente codicistico nell'art. 6 del *Codice di Comportamento Sportivo* del Coni¹¹, oltre ad essere richiamato esplicitamente dalle previsioni federali statutarie e regolamentari.

L'art. 2, co. 5, dello statuto adottato dalla *Federazione Italiana Giuoco Calcio* «promuove l'esclusione dal gioco del calcio di ogni forma di discriminazione sociale, di razzismo, di xenofobia e di violenza». Allo stesso modo, lo Statuto della *Fédération Internationale de Football Association* prevede che «la discriminazione di qualsiasi tipo nei confronti di un paese, un soggetto o un gruppo di persone per motivi di appartenenza etnica, sesso, lingua, religione, appartenenza politica o per qualsiasi altro motivo è da ritenersi rigorosamente vietata e punibile con la sospensione o l'espulsione»¹².

dell'art. 19, comma 1, nonché con l'ammenda da € 10.000,00 ad € 20.000,00 per il settore professionistico. I dirigenti, i tesserati di società, i soci e non soci di cui all'art. 1, comma 5 che commettono una violazione del comma 1 sono puniti con l'inibizione o la squalifica non inferiore a quattro mesi o, nei casi più gravi, anche con la sanzione prevista dalla lettera g) dell'art. 19, comma 1, nonché, per il settore professionistico, con l'ammenda da € 15.000,00 ad € 30.000,00». Il testo del codice è consultabile sul sito: www.uefa.it.

¹¹ *Codice di Comportamento Sportivo* del Coni, art. 6: «I tesserati, gli affiliati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo devono astenersi da qualsiasi comportamento discriminatorio in relazione alla razza, all'origine etnica o territoriale, al sesso, all'età, alla religione, alle opinioni politiche e filosofiche». Il testo del Codice è consultabile sul sito: www.coni.it.

¹² A tale proposito, successivamente all'approvazione della Risoluzione contro il razzismo nel calcio, avvenuta in occasione del Congresso straordinario del 2001 a Buenos Aires, la Fifa ha istituito le Giornate contro la Discriminazione; queste ultime sono organizzate nel corso delle competizioni agonistiche e tra le differenti attività previste dal Protocollo è contemplata la lettura da parte dei capitani delle rispettive squadre di una apposita dichiarazione antidiscriminatoria, a seguito della quale giocatori ed arbitri esibiscono una bandiera con su scritto «Say No to Racism» in FEDERATION INTERNATIONALE DE FOOTBALL ASSOCIATION, *Tout sur la Fifa. Développer le jeu. Toucher le monde. Bâtir un meilleur avenir*, in www.fifa.it.

Nel contemplare uno specifico riferimento al fattore religioso, l'art. 1, co. 1.06, dello statuto della *Federazione Italiana Triathlon* prevede che: «L'attività della FI.Tri è estranea ad ogni distinzione di religioni, di politica, di razza e di sesso»¹³. Analogamente, lo statuto della *Federazione Italiana Danza Sportiva*, all'art. 1, co. 7, è preposto ad evitare che l'identità religiosa del singolo atleta possa costituire causa ostativa della pratica sportiva, prevedendo che «la FIDS persegue le sue finalità istituzionali in ossequio ai principi di democrazia interna e di uguaglianza e pari opportunità, con esclusione di ogni forma di violenza, xenofobia e di discriminazione razziale, religiosa e politica»¹⁴. Dello stesso tenore letterale, il disposto normativo di cui all'art. 1, co. 4, dello statuto della *Federazione Italiana Pallacanestro*¹⁵, ai sensi del quale «l'ordinamento della F.I.P. è retto in base al principio di democrazia interna, nonché al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque, in condizioni di uguaglianza, parità e pari opportunità ed in conformità con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale con esclusione di ogni forma di discriminazione razziale, religiosa e politica, e nella salvaguardia della tutela sanitaria delle attività sportive».

Anche gli statuti della *Federazione Italiana Sport del Ghiaccio*¹⁶, della *Federazione Pugilistica Italiana*¹⁷, della *Federazione Italiana di*

¹³ Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fitri.it.

¹⁴ Gli statuti della FIBA e della FIDS sono disponibili sui rispettivi siti ufficiali: www.fiba.it e www.fids.it.

¹⁵ Statuto FIP, art. 1, co. 2: «Le finalità istituzionali sono attuate nel rispetto dei principi di democrazia interna e di uguaglianza e pari opportunità, con esclusione di ogni forma di discriminazione razziale, religiosa e politica, e nella salvaguardia della tutela sanitaria delle attività sportive». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fip.it.

¹⁶ Statuto FISG, art. 1, co. 1: «La Federazione Italiana Sport del Ghiaccio (...). È ispirata al principio democratico di partecipazione all'attività sportiva da parte di tutti in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità (...). Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fisg.it.

¹⁷ Statuto FPI, art. 1, co. 5: «La F.P.I. è retta sui principi di libera e democratica partecipazione alla attività sportiva in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fpi.it.

*Atletica Leggera*¹⁸, della *Federazione Italiana Badminton*¹⁹, della *Federazione Italiana Giuoco Calcio*²⁰, della *Federazione Ciclistica Italiana*²¹, della *Federazione Italiana Nuoto*²², della *Federazione Italiana Giuoco Squash*²³, della *Federazione Ginnastica d’Italia*²⁴, della *Federazione Italiana Pallavolo*²⁵, della *Federazione Italiana Sport Eque-*

¹⁸ Statuto FIDAL, art. 1, co. 1: «La Federazione Italiana di Atletica Leggera (FIDAL) associazione senza fini di lucro con personalità giuridica di diritto privato, fondata nel 1898, è formata da tutte le società e associazioni sportive costituite ai sensi della normativa vigente che senza scopo di lucro praticano in Italia l’atletica leggera, ispirandosi al principio di democrazia e di opportunità (...). Il testo dello statuto FIDAL è disponibile sul sito: www.fidal.it.

¹⁹ Statuto FIBA, art. 1, co. 1.4: «È retta dal presente statuto e dai propri regolamenti, che si conformano ai principi di democrazia interna e della partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità (...). Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fiba.it.

²⁰ Statuto FIGC, art. 1, co. 3: «L’ordinamento della FIGC si ispira al principio di democrazia interna e garantisce la partecipazione degli atleti e dei tecnici all’attività sportiva e federale». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.figc.it.

²¹ Statuto FCI, art. 1, co. 5: «La F.C.I. è retta da norme statutarie e regolamentari, sulla base del principio di democrazia interna e della partecipazione all’attività sportiva da parte di tutti, in condizioni di parità, in adesione all’ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, in conformità delle deliberazioni del C.O.N.I.». Il testo è disponibile sul sito: www.federciclismo.it.

²² Statuto FIN, art. 1, co. 4: «L’ordinamento della F.I.N. è retto in base al principio di democrazia interna, nonché del principio di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque, uomini e donne, in condizioni di uguaglianza, parità e pari opportunità». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fin.it.

²³ Statuto FIGS, art. 1, co. 2: «(...) È retta da norme statutarie e regolamentari ispirate al principio di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.figis.it.

²⁴ Statuto FGI, art. 1, co. 5: «L’ordinamento statutario e regolamentare è ispirato al principio democratico e di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e pari opportunità». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.federginnastica.it.

²⁵ Statuto FIPAV, art. 1, co. 3: «La FIPAV non persegue fini di lucro ed è retta dalle norme del presente Statuto e da quelle regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l’ordinamento sportivo nazionale ed inter-

*stri*²⁶, della *Federazione Italiana Sport Invernali*²⁷, della *Federazione Italiana Taekwondo*²⁸, della *Federazione Italiana di Tiro con l'Arco*²⁹, della *Federazione Italiana Canoa Kayak*³⁰, della *Federazione Italiana Bocce*³¹, della *Federazione Italiana Baseball Softball*³², della *Federazione Italiana Pesistica*³³, della *Federazione Italiana Scherma*³⁴ e della

nazionale nonché con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, della FIIVB e del CONI». Il testo dello statuto è consultabile sul sito: www.fipav.it.

²⁶ Statuto FISE, art. 1, co. 1: «La Federazione Italiana Sport Equestri (...) si ispira a principi democratici e al principio della partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fise.it.

²⁷ Statuto FISI, art. 1, co. 3: «La FISI è retta dal principio democratico e garantisce la partecipazione di tutti all'attività federale in condizioni di parità e di pari opportunità». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fisi.org.

²⁸ Statuto FITA, art. 1, co. 3: «La FITA è (...) ispirata al principio democratico ed al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni d'uguaglianza e di pari opportunità (...). Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fita.it.

²⁹ Statuto FITARCO, art. 1, co. 1.1.4: «Le norme statutarie e regolamentari della FITARCO s'ispirano ai principi di democrazia interna, di libertà di accesso all'attività del tiro con l'arco da parte di chiunque, in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità ed al principio della trasparenza degli atti». Il testo dello statuto è disponibile sul sito: www.fitarco-italia.org.

³⁰ Statuto FICK, art. 1, co. 3: «La F.I.C.K. persegue lo svolgimento dell'attività sportiva e ne garantisce la pratica da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.federcanoait.

³¹ Statuto FIB, art. 1, co. 7: «La Federazione Italiana Bocce (...) è ispirata al principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizione di uguaglianza e pari opportunità». Il testo dello statuto è disponibile sul sito: www.federbocce.it.

³² Statuto FIBS, art. 1: «La F.I.B.S. è apartitica e apolitica e non persegue fine di lucro. (...) Organizza e disciplina lo svolgimento dell'attività sportiva e ne garantisce la pratica da parte di chiunque, in condizioni di parità e pari opportunità in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fibs.it.

³³ Lo statuto della *Federazione Italiana Pesistica*, accanto all'enunciazione del principio di democrazia e di partecipazione di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, all'art. 1, co. 10, statuisce che «La FI.PE. è estranea a qualsiasi

*Federazione Italiana Rugby*³⁵, pur non prevedendo alcuno specifico richiamo al fenomeno discriminatorio di natura religiosa, contemplano la partecipazione alla pratica sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità³⁶.

Eppure il divieto di discriminazioni, sancito prevalentemente nell'intento di assicurare una eguale partecipazione allo sport da parte di chiunque, tanto da potersi ritenere in esso ricompreso anche il divieto di porre in essere trattamenti di sfavore causati dall'identità religiosa del singolo atleta, non può non essere interpretato ed applicato tenendo conto della aconfessionalità propria dell'ordinamento sportivo.

Dall'analisi delle disposizioni statutarie si evince come soltanto alcune delle principali Federazioni sportive nazionali assumono una posizione ben determinata rispetto al fattore religioso, facendo emergere la neutralità³⁷ del sistema sportivo che vuole rimanere estraneo ad ogni «questione» religiosa.

In un tale assetto normativo non è tanto l'analisi delle ipotesi in cui la violazione delle disposizioni sportive implica la lesione del diritto di libertà religiosa ad assumere una rilevanza centrale quanto piuttosto la constatazione che la questione discriminatoria si delinea, aprioristicamente, nella misura in cui le Federazioni sportive non intendono assumere alcuna posizione o decisione in merito al mondo delle religioni nonché all'identità religiosa dei propri associati, non essendo la tutela

questione politica, religiosa e razziale». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.fipe.it.

³⁴ Statuto FIS, art. 1: «La F.I.S. è apartitica e apolitica. (...) Promuove lo svolgimento dell'attività sportiva e ne garantisce la pratica da parte di chiunque, in condizioni di parità e di pari opportunità in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale». Il testo dello statuto è disponibile sul sito: www.federschermait.it.

³⁵ Lo statuto della *Federazione Italiana Rugby*, all'art. 2, co. 3, si preoccupa di garantire «la partecipazione all'attività sportiva in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, con esclusione di qualsiasi ingerenza razziale, politica o religiosa». Il testo dello statuto è disponibile sul sito ufficiale: www.firugby.it.

³⁶ Diversamente, lo statuto della *Federazione Italiana Vela*, al pari dello statuto della *Federazione Italiana Giuoco Handball*, introduce esplicitamente il concetto di «aconfessionalità», allorquando all'art. 1, co. 4, statuisce che «La FIV è apartitica, apolitica e aconfessionale».

³⁷ Sul concetto di laicità im-positiva, M. d'Arienzo, *La laicità francese: "aperta", "positiva" o "im-positiva"?*, in *Diritto e Religioni*, n. 2/2011.

del sentimento religioso dell’atleta destinata a trovare una «giusta» collocazione in seno alle richiamate Carte federali.

Secondo una tale impostazione l’esercizio del diritto di libertà religiosa, destinato a trovare concreta attuazione al di fuori del sistema sportivo, risulta essere ingiustamente compresso se si tiene conto, per come emerso anche a livello giurisprudenziale³⁸, che l’affiliazione ad una società, implicante la volontaria sottomissione dell’atleta alle norme del rispettivo ordinamento, non può implicare alcuna accettazione di limitazioni dei diritti fondamentali³⁹.

3. Pratiche di culto e discriminazione religiosa

Se si volge l’attenzione al concreto espletamento del rapporto di lavoro sportivo e se si tiene conto della relazione intercorrente tra la professione della fede religiosa e l’esercizio della «professione» sportiva, e più in particolare, dell’osservanza dei precetti religiosi durante l’espletamento della disciplina agonistica, la soggezione alle norme di diversa derivazione, per un verso confessionale e per un altro sportiva, può implicare fenomeni discriminatori nelle ipotesi in cui le une prevalgono sulle altre senza che il diritto di libertà religiosa trovi espressione.

In tale prospettiva, particolare interesse riveste il rapporto tra le regole alimentari prescritte dalle diverse religioni⁴⁰ e le misure adottate dal sistema sportivo al fine di consentirne o meno l’osservanza.

Con particolare riguardo alla pratica del digiuno, l’accordo raggiunto tra il *Consiglio Centrale dei musulmani* in Germania e le organizza-

³⁸ Giudice I Istanza Spagna Barcellona, 18.11.1991, *Smith c. Asociaciòn clubs Baloncesto*.

³⁹ Cass. Civ., Sez. Un., 26 gennaio 1971, n. 174; Cass. Civ., Sez. Un., 24 giugno 1972, n. 2135.

⁴⁰ A.G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI, *Cibo e Religione: diritto e diritti*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’università Cattolica del Sacro Cuore*, Trieste, 2010, pag. 19: «Si può facilmente constatare che la stragrande maggioranza delle religioni, in maniera più o meno determinante, attribuisce al cibo significati tali da giustificare la predisposizione di regole che finiscono col condizionare a vari livelli la vita del fedele». Da ultimo, A. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, 2015.

zioni del calcio professionistico tedesco ha previsto l'introduzione della possibilità per i propri adepti di disputare le partite senza attenersi all'osservanza del *Ramadan*. La formulazione della clausola contrattuale si è basata su quanto espresso dall'Istituto Teologico egiziano *Al-Azhar* del Cairo, a parere del quale, qualora sussista un contratto di lavoro sportivo che sia l'unica fonte reddituale del calciatore professionista, è consentito all'atleta musulmano di astenersi dal digiuno durante le partite disputate nel periodo coincidente con il mese del *Ramadan*. Ciò sul presupposto che, in forza del vincolo contrattuale vigente tra l'associazione ed il calciatore, quest'ultimo è tenuto ad assicurare una buona *performance* fisica rispetto alla quale l'osservanza dei dettami del proprio credo religioso potrebbe incidere negativamente.

Le prescrizioni alimentari di diversa natura hanno avuto concreta attuazione relativamente al caso di *Demba Ba* il quale, nel trasferimento dal *Newcastle* al *Chelsea*, ha visto comprese e soddisfatte le esigenze legate alla religione professata: i dirigenti, infatti, hanno autorizzato il consumo di cibo *halal* preparato secondo le linee-guida della legge islamica, prevedendo altresì un tempo ed un luogo da dedicare alla preghiera. Per contro, nessun accordo contrattuale si è formalizzato tra il calciatore *Ali Karimi* e la squadra di appartenenza, il *Teheran Steel Azin*. In questo caso, l'osservanza delle regole alimentari religiose, a discapito delle regole alimentari sportive, ha implicato l'applicazione del regime sanzionatorio espressamente disposto dall'ordinamento⁴¹.

È indubbio che l'osservanza delle regole alimentari prescritte dal proprio credo rischia spesso di collidere con le regole alimentari definite dagli specialisti del settore sportivo al fine di assicurare i risultati da conseguire nelle diverse competizioni. In una prospettiva risolutiva pare collocarsi la nota di informazione della *International Association of Athletics Federations*, finalizzata a predisporre delle linee guida da seguire al fine di garantire la prestazione agonistica in pendenza del *Ramadan*⁴².

Orbene, premesso che il rispetto delle norme alimentari religiose, oltre a riflettersi nella sfera privata del giocatore, andrebbe ad alterare

⁴¹ Le notizie sono disponibili sui siti: www.olir.it e www.uaar.it.

⁴² INTERNATIONAL ASSOCIATION OF ATHLETICS FEDERATIONS, *Eating and Exercise during Ramadan*, in iaaf.com.

l'intero apparato normativo rendendosi indispensabile una particolare apertura da parte dei protagonisti dello sport, laddove la società sportiva non provvede, tramite specifici accordi che contemplino regole *ad hoc*, alla predisposizione di norme alimentari che tengano conto dell'appartenenza religiosa dell'atleta, non può non concretarsi, indubbiamente, una vera e propria forma di discriminazione, avente la sua origine nella totale assenza di qualsivoglia tutela della libertà religiosa dell'atleta.

4. Considerazioni conclusive

Sebbene il principio di non discriminazione trovi formale enucleazione nelle diverse Carte federali, lo stesso pare essere assoggettato alle dinamiche dettate dalla convivenza, nel mondo dello sport, di diverse fedi religiose ciascuna delle quali rivendica il proprio spazio mettendo in discussione la tipicità ed aconfessionalità proprie dell'ordinamento sportivo.

L'assenza di tutela, alla quale si è assistito in occasione di diverse manifestazioni sportive, tra le quali l'espulsione della squadra femminile di pallacanestro del *Qatar* dai Giochi Asiatici 2014 in ragione del previsto divieto di utilizzare i copricapi⁴³, deve considerarsi indubbiamente una forma di discriminazione in cui l'appartenenza religiosa integra causa ostativa al libero ed eguale esercizio dello sport. Ne consegue che, al fine di assicurare quello che è un diritto dell'uomo, quale appunto il diritto allo sport, le organizzazioni sportive non possono non tenere in debita considerazione le implicazioni che l'esercizio della disciplina agonistica parte dell'atleta-fedele necessariamente comporta.

⁴³ Mi permetto di rinviare a C. GAGLIARDI, *Sport e Religioni*, in *Diritto e Religioni*, 1/2013, pag. 217 ss.

LIBERTÀ RELIGIOSA, CONVIVENZA E DISCRIMINAZIONI NELLE CARCERI. PRIME RIFLESSIONI

Maria Luisa Lo Giacco

SOMMARIO: 1. *Carcere e libertà religiosa*. 2. *Il pluralismo religioso in carcere*. 3. *Dalla discriminazione alla convivenza religiosa*.

1. Carcere e libertà religiosa

In un suo recente scritto, Mario Ricca individua nella prigione “uno dei *topoi* della critica spaziale”¹. Infatti, come sottolinea questo Autore, è sufficiente spostare persone e corpi all’interno di quel luogo perché improvvisamente le forme di concettualizzazione di essi mutino e con esse anche le connesse prerogative normative. Dignità, libertà, autodeterminazione, esigenze igienico-sanitarie, alimentari – giusto per fermarsi ad alcuni aspetti – dentro la prigione mutano statuto².

Questa osservazione è confermata dalla realtà e dalle condizioni nelle quali versano gli istituti penitenziari, non solo in Italia, ma in quasi tutta l’Europa. Il Report annuale del Consiglio d’Europa dedicato all’analisi della situazione delle carceri europee, rileva per il 2013 un 43% di istituti sovraffollati³. Il sovraffollamento è un problema, e una scusa; un problema perché in se stesso costituisce una violazione del diritto dei detenuti a che la detenzione avvenga in condizioni rispettose della dignità umana, una scusa perché dietro alla situazione emergen-

¹ A. CANCELLIERI, M. RICCA, *Ubiquità planetaria nei condomini. Microspazi di convivenza, corologia interculturale e diritti umani*, in *CALUMET – intercultural law and humanities review* (www.calumet-review.it), p. 17 (consultato il 13 ottobre 2015).

² *Ibidem*.

³ M.F. AEBI, N. DELGRANDE, *SPACE I - Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison Populations. Survey 2013*, Strasbourg, 2015 (<http://wp.unil.ch/space/files/2015/02/SPACE-I-2013-English.pdf>, consultato il 14 ottobre 2015).

ziale di sovraffollamento si giustificano altre lesioni dei diritti fondamentali dei detenuti.

La Corte Europea dei diritti dell’Uomo ha condannato più volte l’Italia per il grave sovraffollamento delle sue carceri. Il caso, “Torregiani e altri contro Italia” dell’8 gennaio 2013, ricalca un precedente, “Sulejmanovic contro Italia” del 6 novembre 2009 e sono stati entrambi introdotti per violazione dell’art. 3 della Convenzione Europea che vieta i trattamenti inumani e degradanti. Ancora, in “Scoppola contro Italia” del 17 luglio 2012, la Corte ha considerato inumana la detenzione di un uomo gravemente malato e ciononostante recluso in un carcere italiano.

Scorrendo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo si nota come casi di violazione dei diritti dei detenuti si verifichino in praticamente tutti gli Stati firmatari della Convenzione. Una ricca giurisprudenza, della quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa l’11 gennaio 2006 ha fatto tesoro nell’adottare una “Raccomandazione sulle regole nelle prigioni europee”. La Raccomandazione, dopo aver affermato all’art I.1 quello che dovrebbe essere un principio di civiltà, ma che evidentemente nel caso delle carceri deve essere ricordato, ovvero che “tutte le persone private della loro libertà devono essere trattate rispettando i loro diritti umani”, si preoccupa di negare ogni possibile giustificazione economica a un eventuale mancato rispetto dei diritti dei reclusi: “Le condizioni del carcere che ledono i diritti umani dei detenuti non possono essere giustificate da una carenza di risorse economiche” (art. I.4).

Questa sottolineatura è interessante, soprattutto se comparata con la giurisprudenza statunitense che, in materia di tutela della libertà religiosa delle persone in carcere, ha in alcuni casi ritenuto che l’aggravio di spesa derivante dalla soddisfazione delle esigenze religiose dei detenuti fosse un motivo valido a restringere l’esercizio della libertà religiosa, alla luce del *compelling interest test*, in questo caso identificato nell’interesse dell’istituzione penitenziaria a risparmiare e a non gravare su un budget già ridotto⁴.

⁴ Cfr. A.K. BLOCK, *When Money is Tight, is Strict Scrutiny Loose? Cost Sensitivity as a Compelling Governmental Interest Under the Religious Land Use and Institution-*

La crisi economica, o più in generale la mancanza di risorse, rischiano infatti di essere un alibi dietro al quale giustificare la mancata tutela dei diritti dei detenuti. Anche l'effettivo godimento del diritto di libertà religiosa all'interno delle carceri potrebbe essere considerato un problema secondario, rispetto alle difficili condizioni di vita determinate anche dalla mancanza di risorse. Ma non deve essere così. Il libero esercizio della libertà religiosa assume al contrario grande importanza proprio in condizioni di vita particolari come la mancanza di libertà o la malattia. Come sappiamo, quasi tutte le religioni prestano molta attenzione alle persone che si trovano in queste situazioni e gli Stati generalmente prevedono la c.d. "assistenza spirituale" nelle caserme, negli ospedali e nelle carceri.

Quando si ragiona sul tema della libertà religiosa delle persone detenute nelle strutture di reclusione e pena, si pensa infatti generalmente al classico tema dell'assistenza spirituale, a quella cioè che viene considerata come una "materia tradizionale del diritto ecclesiastico"⁵.

In effetti, i contributi degli studiosi sul tema, e non solo degli ecclesiastici (mi riferisco per esempio alla rivista online *Costituzionalismo.it* che ha dedicato il secondo fascicolo del 2015 ai diritti dei detenuti)⁶, si soffermano soprattutto sui problemi legati all'assistenza spirituale, cattolica e delle altre confessioni religiose, con o senza intesa⁷. Questione che, come sappiamo, è sicuramente centrale e pone problemi di attuazione dei principi di libertà religiosa, di laicità e di non discriminazione, ma che in una società pluralista come quella attuale, non

alized Persons Act of 2000, in *Texas Journal on Civil Liberties & Civil Rights*, 2008-2009, 14, pp. 239-245.

⁵ Così P. CONORTI, *Diritto e religione*, II ed., Roma-Bari, 2014, p. 158.

⁶ www.costituzionalismo.it, 2015, fasc. 2, *I diritti dei detenuti*.

⁷ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, II ed., Bologna, 1996, pp. 410-411; L. MUSELLI, V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2000, pp. 285-292; S. ZAMBELLI, *La religione nel sistema penale e tra le mura del carcere*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001, 2, pp. 470-480; R. BOTTA, *Manuale di diritto ecclesiastico. Valori religiosi e rivendicazioni identitarie nell'autunno dei diritti*, Torino, 2008, pp. 247-252.

chiude certamente la questione della tutela della libertà religiosa nelle strutture detentive⁸.

A questo proposito, e in via generale, il sistema italiano dell'assistenza spirituale, che prevede un servizio stabile all'interno delle carceri solo a favore dei reclusi appartenenti alla religione di maggioranza, comincia a mostrare tutti i suoi limiti. Il panorama religioso è profondamente mutato, soprattutto negli Stati dell'Europa occidentale, e ormai i detenuti appartenenti ad altre religioni sono un numero considerevole, anche a causa di politiche di controllo dell'immigrazione che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina. Allo stesso tempo è inegabile il ruolo che la religione può avere nel cammino riabilitativo dei condannati, sia come percorso di fede personale, sia attraverso l'intervento di associazioni di volontariato di matrice religiosa⁹.

Le *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate dalle Nazioni Unite nel 1955, prevedono al riguardo che: “41. (1) Se nell'istituto penitenziario è ospitato un numero sufficiente di detenuti appartenenti alla stessa fede religiosa, un rappresentante qualificato di detta religione dovrebbe essere nominato o approvato. Se il numero dei detenuti lo giustifica e la situazione lo consente, l'impegno dovrebbe essere a tempo pieno. (2) Un ministro di culto, nominato o approvato in base al paragrafo (1) deve essere autorizzato a svolgere regolarmente i riti religiosi e ad avere colloqui privati con i detenuti della sua religione in momenti stabiliti. (3) A nessun detenuto può essere impedito di incontrare il ministro di culto di qualsiasi religione. Allo stesso tempo, se un detenuto non intende incontrare un ministro di culto, la sua volontà deve essere assolutamente rispettata. 42. Nei limiti del possibile, ogni detenuto deve essere messo in grado di soddisfare le necessità della sua

⁸ Si veda in particolare il contributo di E. OLIVITO, “Se la montagna non viene a Maometto”. *La libertà religiosa in carcere alla prova del pluralismo e della laicità*, in www.costituzionalismo.it, 2015, fasc. 2.

⁹ Su questo aspetto è particolarmente interessante uno studio americano che individua dieci motivi che giustificano la presenza di attività di assistenza, spirituale e religiosa, in carcere: J. THOMAS, B.H. ZAITZOW, *Conning or Conversion? The Role of Religion in Prison Coping*, in *The Prison Journal*, vol. 86, n. 2, June 2006, pp. 242-259. Cfr., inoltre, D. BELLANTONI, *L'atteggiamento religioso maturo come fattore di resilienza*, in *Coscienza e Libertà*, 2014, n. 48, pp. 30-38.

vita religiosa partecipando ai riti organizzati all'interno dell'istituto e avendo a disposizione i libri di dottrina religiosa e degli insegnamenti della sua confessione”.

Le regole ONU legano pertanto la presenza stabile di un ministro di culto all'interno delle carceri a un criterio numerico, storico e facilmente verificabile, “il numero sufficiente di detenuti appartenenti alla stessa fede” e non al criterio della religione di maggioranza nel paese, che potrebbe non essere specchio fedele della presenza religiosa in carcere. In altre parole, considerare acriticamente una religione che è maggioranza tra la popolazione generale anche come religione di maggioranza della popolazione detenuta rischia di condurre a conclusioni errate e, dal punto di vista giuridico, a porre in essere regole e atti discriminatori.

2. Il pluralismo religioso in carcere

Si è scritto che il carcere, come le altre c.d. comunità segreganti, o separate, sia un “terreno privilegiato per testare le politiche della laicità e del pluralismo in direzione inclusiva, quale espressione del mosaico multiculturale e multireligioso dell'odierna società civile”¹⁰.

Infatti, il pluralismo culturale e religioso che caratterizza le società europee – e occidentali in genere – ha complicato il quadro, in questa come in altre materie, poiché le richieste che provengono dai detenuti e che hanno una motivazione religiosa, non sono più soltanto limitate all'assistenza spirituale, e possono talvolta mettere in crisi l'organizzazione carceraria, determinando, se non accolte, situazioni di discriminazione, magari indiretta, su base religiosa, per esempio quando il regolamento interno dell'istituto di pena prevede un certo tipo di abbigliamento o determinate regole di igiene personale.

Da questo punto di vista sono particolarmente interessanti gli spunti di riflessione che provengono dalla giurisprudenza d'oltreoceano, che è

¹⁰ A. MADERA, *Le pratiche religiose nelle comunità segreganti*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012, p. 201.

specchio del grande pluralismo religioso che caratterizza la società statunitense e che proprio per questo ci presenta problemi e questioni che negli anni a venire potrebbero occupare anche l'attenzione della nostra giurisprudenza.

Recentemente, la Corte Suprema americana si è occupata del caso di un detenuto musulmano al quale le autorità del carcere avevano negato l'autorizzazione a tenere la barba lunga. Il ricorrente affermava che il fatto di voler tenere la barba lunga fosse un modo di esercitare la sua libertà religiosa, poiché l'islam raccomanda ai credenti di non radersi, e rilevava una discriminazione con altri detenuti che, per ragioni dermatologiche, erano autorizzati a non radersi. Si tratta del caso “*Holt v. Hobbs*”, deciso il 20 gennaio 2015¹¹. Il diniego a tenere la barba lunga (la richiesta era relativa a una barba di meno di un cm e mezzo) veniva giustificato dalle autorità del carcere con le esigenze di sicurezza: sotto la barba il detenuto avrebbe potuto nascondere qualcosa, e in caso di fuga, tagliandosela, avrebbe potuto modificare il suo aspetto, rendendosi così meno riconoscibile. La Corte ha ritenuto entrambi questi motivi non sufficienti per restringere il diritto di libertà religiosa del ricorrente: sarebbe stato difficile per il detenuto nascondere qualcosa sotto una barba così corta, mentre le esigenze di riconoscibilità avrebbero potuto essere soddisfatte facilmente conservando due diverse foto segnaletiche del soggetto, con e senza barba.

In questo caso la Corte Suprema – giudice relatore era S. Alito, lo stesso del caso “*Burwell v. Hobby Lobby*”¹² – ha incentrato tutta la sua argomentazione sulla tutela della libertà religiosa individuale, applicando il *Religious Land Use and Institutionalized Persons Act* (RLUIPA) del 2000¹³, che prevede l'utilizzazione del *compelling governmental interest test* come strumento di valutazione di leggi o atti che comporti-

¹¹ 574 U.S. (2015).

¹² 573 U.S. (2014). Per un commento cfr. M. GRECO, *Il caso «Hobby Lobby»: la difesa della libertà religiosa di una particolare tipologia di datore di lavoro nel più recente arresto della Corte Suprema americana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014, 3, pp. 895-908.

¹³ Un commento a questa legge in M.A. HAMILTON, *Federalism and the Public Good: The True Story Behind the Religious Land Use and Institutionalized Persons Act*, in *Indiana Law Journal*, 2003, 78, pp. 311-361.

no, anche indirettamente, una limitazione della libertà religiosa individuale. In realtà, lo stesso risultato avrebbe potuto ottenere applicando un principio già affermato negli Anni '80 in "Widmar v. Vincent"¹⁴, ovvero il principio secondo il quale costituisce violazione della libertà religiosa e del dovere di imparzialità rifiutare a qualcuno per motivi religiosi ciò che ad altri viene concesso per altri motivi¹⁵. La Corte avrebbe cioè potuto applicare il principio di non discriminazione, estendendo ai motivi religiosi la possibilità già prevista dal regolamento del carcere di portare la barba lunga per motivi dermatologici¹⁶.

La sentenza "Holt v. Hobbs", come si diceva, è solo l'ultima di una lunga serie di pronunce della giurisprudenza statunitense. A livello di Corti Distrettuali, i giudici nordamericani si sono trovati di fronte a un'ampia casistica di ricorsi concernenti il libero esercizio della libertà religiosa in carcere, con richieste alquanto particolari; abbiamo così il caso del detenuto Nativo Americano che chiedeva di poter allestire nella sua cella una sauna tradizionale per poter effettuare le abluzioni rituali previste dalla sua fede¹⁷; quello che invece chiedeva di poter compiere in carcere riti pagani perché appartenente alla religione "dianica"¹⁸; oppure il detenuto credente nel rastafarianesimo che chiedeva di poter portare i capelli lunghi e raccolti in treccine così come previsto dalla sua fede, e di tenere in cella un grosso pettine utile a disciplinare la chioma¹⁹; ancora, un detenuto che lamentava di non aver potuto tenere in cella i libri sacri del culto di Odino del quale era seguace²⁰. In tutti

¹⁴ 454 U.S. 263 (1981).

¹⁵ Cfr. F. ONIDA, *La rilevanza dell'identità religiosa negli Stati Uniti*, in ID., *Il giro del mondo in duecentocinquanta pagine. Itinerari di diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 2010, p. 249.

¹⁶ Insiste su questo aspetto anche V. FIORILLO, *La sentenza della Corte Suprema USA Holt v. Hobbs: l'esenzione cresce con la barba del condannato*, in www.dirittocomparati.it, 16 febbraio 2015.

¹⁷ "Pounders v. Kempker", 79 F. App'x 941 (8th Cir. 2003).

¹⁸ "Coronel v. Paul", 316 F. Supp. 2d 868 (D. Ariz. 2004).

¹⁹ "Williams v. Snyder", 150 F. App'x 549 (7th Cir. 2005).

²⁰ "Borzh v. Frank", 340 F. Supp. 2d. 955 (W.D. Wis. 2004).

questi casi la giurisprudenza ha applicato in maniera ampia il RLUIPA e ritenuto legittime le richieste avanzate²¹.

3. Dalla discriminazione alla convivenza religiosa

Anche se in Italia siamo probabilmente lontani dal verificarsi di casi simili, di sicuro non mancheranno richieste quali quella di poter osservare il digiuno islamico nel mese di Ramadan, durante il quale i pasti possono essere consumati soltanto in orari diversi rispetto a quelli della routine carceraria, oppure di poter indossare un determinato abbigliamento, di esporre simboli religiosi o di possedere oggetti necessari al culto come ad esempio il tappeto per la preghiera, di poter esercitare forme particolari di culto, come l'accensione dei bastoncini di incenso per i buddisti.

L'art. 58, II co. del d.P.R. n. 230 del 2000 autorizza i detenuti a esporre immagini e simboli della propria fede religiosa nelle stanze o nello spazio di appartenenza in caso di celle non individuali. Per quanto riguarda l'abbigliamento non esiste invece una previsione specifica, i detenuti devono adeguarsi alle regole generali in materia di abbigliamento previste dai singoli istituti penitenziari, che in genere autorizzano l'utilizzazione di vestiario proprio, purché dignitoso e non in contrasto con le regole di sicurezza del carcere; non sono certamente ammessi capi di abbigliamento che possano impedire il riconoscimento del recluso, per esempio il velo integrale nel caso di detenute di religione islamica²².

²¹ I casi sono citati da M.F. JOHNSON, *Heaven Help Us: The Religious Land Use and Institutionalized Persons Act's Prisoners Provisions in the Aftermath of the Supreme Court's Decision in Cutter v. Wilkinson*, in *Journal of Gender, Social Policy & the Law*, 2006, 14, pp. 585-612. In generale, cfr. B.I. BITTKER, S.C. IDLEMAN, F.S. RAVITCH, *Religion and the State in American Law*, New York, 2015, pp. 809-850.

²² Cfr. E. OLIVITO, *op. cit.* Si veda inoltre R. SANTORO, *I simboli religiosi nell'ordinamento penitenziario italiano*, in R. COPPOLA, C. VENTRELLA (a cura di), *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, Atti del I Convegno Nazionale di Studi A.D.E.C., Bari, 2012, pp. 379-384.

Non sempre le amministrazioni che governano le carceri riescono (o vogliono) dare una risposta positiva alle richieste che derivano da esigenze religiose, che tra l'altro spesso provengono da detenuti stranieri e quindi rischiano di essere percepite come richieste “strane”, “immotivate”, “folkloristiche”. Il Report del Consiglio d’Europa, che fotografa la situazione delle carceri al 1° settembre 2013 ci dice che a quella data il 14,1% della popolazione detenuta in Europa era costituita da stranieri, con notevoli differenze fra paesi dell’Europa orientale (dove la percentuale di stranieri è minore) e occidentale (dove invece è maggiore). Infatti, se ad est solo circa il 2% dei detenuti è straniero, all’ovest questa percentuale sale a più del 30%, anche se di questi il 37% circa è in ogni caso cittadino di un paese europeo.

In Italia su 64.835 detenuti (sempre al 1° settembre 2013), 22.862 erano stranieri, una percentuale del 35,3%; di questi 4.909 erano cittadini europei (il 21,5%).

Anche se l’art. 1 della legge n. 354/75 afferma un criterio di imparzialità nel trattamento penitenziario, “senza discriminazioni in ordine a nazionalità, razza e condizioni economiche e sociali, a opinioni politiche e a credenze religiose”, spesso la condizione di straniero è di per se stessa motivo di discriminazione all’interno del carcere, per esempio per quanto riguarda l’applicazione delle misure alternative alla pena detentiva, e influisce anche sull’esercizio del diritto di libertà religiosa: “le norme penitenziarie del 1975 e del 1986 sono italianocentriche”²³; infatti, “nel corpo della legge italiana le differenze nazionali, etniche, religiose non sono adeguatamente prese in considerazione”²⁴. L’art. 26 dell’ordinamento penitenziario riafferma la necessaria presenza del cappellano cattolico all’interno delle strutture penitenziarie e ribadisce il diritto dei detenuti non cattolici, dietro richiesta, a ricevere l’assistenza spirituale da parte di ministri di culto. Questo sistema inevitabilmente, all’interno della popolazione carceraria non cattolica, penalizza maggiormente i detenuti non italiani che potrebbero essere messi in difficoltà, nell’effettuare la richiesta di assistenza spirituale, anche dalla mancata, o scarsa conoscenza della lingua italiana.

²³P. GONNELLA, *Le identità e il carcere: donne, stranieri, minorenni*, in www.costituzionalismo.it, 2015, fasc. 2, p. 15.

²⁴*Ibidem*.

La “Carta dei diritti e dei doveri dei detenuti e degli internati” pubblicata con decreto del ministero della giustizia del 5 dicembre 2012 riguardo ai detenuti stranieri stabilisce, tra l’altro, che essi hanno “il diritto di soddisfare le proprie abitudini alimentari e le loro esigenze di vita religiosa e spirituale”. Ma questi diritti, come gli altri, “resteranno insoddisfatti in caso di incomprensione linguistica”²⁵.

Sulla libertà religiosa dei detenuti la Raccomandazione del Consiglio d’Europa stabilisce che: “29.1 La libertà di pensiero, coscienza e religione dei detenuti devono essere rispettate. 29.2 Il regime carcerario per quanto è possibile deve essere organizzato in modo tale da permettere ai detenuti di praticare la loro religione e seguire il proprio credo, di partecipare alle funzioni religiose o a riunioni guidate dai rappresentanti approvati di tale religione o credenza, di ricevere da questi rappresentanti visite private e di avere a disposizione libri o pubblicazioni riguardanti la loro religione o credo. 29.3 I detenuti non devono essere obbligati a praticare una religione o un credo, a partecipare a ceremonie religiose o ad accettare incontri con i rappresentanti di una religione o credo”. Anche la dieta dei detenuti dovrebbe essere rispettosa di eventuali regole alimentari religiose: “22.1 Ai detenuti deve essere somministrato un regime alimentare che tenga in debito conto la loro età, condizioni di salute e fisiche, religione, cultura e il tipo di attività svolta”²⁶. La Raccomandazione non ha valore giuridico vincolante per gli Stati, però la Giurisprudenza della Corte Europea la considera importante e la utilizza nelle sue decisioni.

Il diritto dei detenuti a seguire un’alimentazione in linea con le prescrizioni religiose è stato oggetto di due sentenze della Corte Europea dei diritti umani: “Jakóbski contro Polonia” del 7 dicembre 2010²⁷ e “Vartic contro Romania” del 17 dicembre 2013²⁸.

²⁵ P. GONNELLA, *op. cit.*, p. 18.

²⁶ In generale, sulla questione del rispetto delle regole religiose alimentari in carcere, si veda M. ABU SALEM, *La libertà religiosa alimentare nelle strutture carcerarie*, in A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Tricase (LE), 2015, pp. 255-294.

²⁷ E.C.H.R., n. 18429/06.

²⁸ E.C.H.R., n. 14150/08.

Jakóbski, detenuto di religione buddista, aveva chiesto di poter osservare una dieta vegetariana in osservanza alle regole della propria religione. L'amministrazione carceraria gli aveva concesso in un primo momento soltanto il menù previsto per i musulmani, che non contiene carne di maiale, ma dopo qualche mese gli aveva revocato anche quello, poiché il medico del carcere aveva certificato che non vi erano ragioni mediche che rendessero necessaria tale dieta. La Corte Europea ha stabilito che il rifiuto delle autorità della prigione di accordare al detenuto una dieta prescritta dalla religione in cui crede, costituisce una violazione della libertà religiosa così come disciplinata dall'art. 9 della CEDU.

Il caso Jakóbski è esemplare perché permette di sottolineare alcuni aspetti importanti e necessari per evitare discriminazioni. In primo luogo, la necessità di preparare il personale che lavora nelle carceri a riconoscere e rispettare la diversità religiosa. Nel caso Jakóbski si legge che le autorità carcerarie avevano liquidato la religione buddista del detenuto come una “setta” e considerato le sue richieste di menù vegetariano come un capriccio, nonostante la confessione religiosa avesse con una lettera spiegato l'importanza della dieta vegetariana per un buon buddista della scuola Mahayana. Tra l'altro, a ben guardare, ogni religione attribuisce importanza al cibo e alle regole alimentari²⁹.

Pure il secondo caso deciso dalla Corte di Strasburgo ha come oggetto la possibilità per un detenuto buddista di seguire una dieta particolare. Vartic, malato anche di epatite C, lamentava di aver subito dalle autorità carcerarie una forma di discriminazione religiosa poiché non erano state accolte le sue richieste di poter ricevere un vitto vegetariano, secondo quanto prescritto dalla sua fede. La Corte anche in questo caso ha ribadito che la possibilità di seguire i precetti religiosa in materia alimentare rientra nell'esercizio della libertà religiosa. Le autorità carcerarie avevano registrato il detenuto come cristiano ortodosso, e avevano avanzato il sospetto che la sua come altre conversioni avvenute in carcere fossero in realtà strumentali ad ottenere un vitto migliore

²⁹ Sull'argomento si rinvia a A. G. CHIZZONITI, M. TALLACCHINI, *Cibo e religione: diritto e diritti*, Tricase (LE), 2012; A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Cibo, religione e diritto. Nutrimento per il corpo e per l'anima*, Tricase (LE), 2015; A. FUCCILLO, *Il cibo degli dei. Diritto, religioni, mercati alimentari*, Torino, 2016.

rispetto a quello degli altri detenuti. Vartic da parte sua sosteneva di non aver mai dichiarato di appartenere alla chiesa ortodossa, e che in un primo periodo il cibo vegetariano prescritto dalla comunità buddista alla quale apparteneva gli veniva spedito dai suoi familiari. L'amministrazione carceraria non aveva esaudito la sua richiesta, limitandosi a fornirgli il menu previsto in occasione del digiuno cristiano ortodosso, che comunque prevede una sia pur limitata quantità di carne. La decisione della Corte Europea, riprendendo il precedente del caso Jakóbski, ha sottolineato alcuni aspetti: la richiesta di menu vegetariano non causa costi aggiuntivi alla struttura, non richiede un impegno particolare nella preparazione del cibo, non crea un danno agli altri detenuti. La Corte ha ritenuto pertanto, facendo anche riferimento alle *European Prison Rules* che le autorità rumene abbiano con il loro comportamento violato l'art. 9 della Convenzione Europea, e quindi la libertà religiosa del detenuto.

Un aspetto interessante, che accomuna entrambe le vicende, è che le autorità carcerarie dei due paesi coinvolti, Polonia e Romania hanno, sia pure con una certa difficoltà e dietro l'insistenza dei detenuti, riconosciuto il diritto a una dieta particolare su base religiosa, ma hanno negato la specificità della religione di appartenenza, somministrando a uno il vitto senza carne di maiale previsto per i detenuti di religione islamica e all'altro la dieta seguita dai cristiano-ortodossi durante i periodi di digiuno previsti dalla loro chiesa. Si potrebbe dire che in questi casi la discriminazione sia consistita anche nel non aver riconosciuto le esigenze religiose dei detenuti di fede buddista come meritevoli di tutela al pari di quelle di detenuti appartenenti ad altre religioni.

Un altro motivo di possibile discriminazione può essere individuato nella carenza di luoghi destinati all'esercizio del culto. Il pluralismo impone di ripensare le strutture carcerarie, prevedendo luoghi per i diversi culti, o l'organizzazione della vita all'interno del carcere in occasione di alcune festività religiose. La libertà religiosa non può essere considerata come un aspetto della sfera personale dell'individuo, ma è un diritto pubblico soggettivo, che le istituzioni devono tutelare e agevolare, indipendentemente dalle richieste che provengono dai singoli. Anche il sovraffollamento, come si diceva, può diventare un ostacolo all'esercizio della libertà religiosa. Quando in una cella che potrebbe

ospitare due persone ci dormono in quattro, o in sei, è difficile pensare all'importanza di riservare spazi per l'esercizio del culto. Così come, a chi scrive, è capitato di sentire dal cappellano di un grande carcere del sud Italia che non celebrava la messa da prima di Pasqua (eravamo nel mese di luglio), perché a causa della carenza di organico le guardie carcerarie non riuscivano ad accompagnare i detenuti nella grande e bella cappella. In un'altra struttura del centro Italia la messa viene celebrata il venerdì (e non la domenica), con evidenti ripercussioni sulla possibilità di osservare il preceppo domenicale per i detenuti cattolici, perché nei giorni festivi il personale di sorveglianza è ridotto.

Questi ultimi esempi mostrano che anche laddove la libertà religiosa è astrattamente garantita dalle norme concordatarie, la prassi, i regolamenti e la vita carceraria possono creare un *vulnus* a tale libertà e creare situazioni di discriminazione.

In conclusione, vorrei tornare all'osservazione di Mario Ricca con la quale ho aperto questa prima riflessione sulla libertà religiosa negli istituti detentivi: il carcere è un luogo particolare, che sembra legittimare un minore riconoscimento dei diritti personali di chi è detenuto, e tollerare situazioni di discriminazione. Allo stesso tempo, e proprio per questo il carcere può essere al contrario il luogo fisico nel quale il riconoscimento e la tutela dei diritti individuali e il superamento di ogni discriminazione diventano un modello di convivenza esportabile anche all'esterno, emblema della società del XXI secolo.

LE Istanze di ACCOMODAMENTO RELIGIOSO SUL LUOGO DI LAVORO NEGLI U.S.A.: UN COMMENTO ALLA DECISIONE *E.E.O.C. v. ABERCROMBIE & FITCH STORES, INC.*

Adelaide Madera

SOMMARIO: 1. *Introduzione*. 2. *Il quadro normativo negli U.S.A.* 3. *I parametri adottati dalla giurisprudenza statunitense*. 4. *La decisione E.E.O.C. v. Abercrombie & Fitch Stores, Inc.* 5. *La differenziazione fra disparate treatment e disparate impact*. 6. *La collocazione di E.E.O.C. v. Abercrombie nell'ambito di un indirizzo giurisprudenziale espansivo della protezione della libertà religiosa*.

1. Introduzione

Il contesto giuslavoristico si presta sempre più a divenire terreno di scontro fra istanze di accomodamento religioso da parte dei prestatori d'opera, il cui mancato soddisfacimento è potenzialmente suscettibile di configurare forme di discriminazione, e la legittimità dei limiti cui può essere soggetto l'esercizio della libertà religiosa in funzione delle esigenze organizzative di una impresa. Tali questioni sono sempre più frequenti nell'ambito delle moderne democrazie multietniche, ove sempre più si assiste al fenomeno del moltiplicarsi delle presenze confessionali (sia pure accompagnato da una crescente “fluidità dell'affiliazione religiosa”)¹ con una conseguente pluralizzazione delle modalità di espressione delle credenze e delle convinzioni da parte dei singoli e dei gruppi.

Fra le questioni concernenti il limite entro il quale può essere esercitato il diritto ad “essere se stessi” in ambito lavorativo, e la conseguente definizione dei confini entro cui è possibile restringere la libertà dei

¹ Cfr. D.F. FLAKE, *After Abercrombie: Religious Discrimination Based on Employer Misperception*, in *Wisconsin Law Review*, 2016, 1, p. 2 ss.

lavoratori di esprimere le proprie convinzioni, l'uso del velo islamico frequentemente determina “frizioni” con i datori di lavoro, producendo fenomeni di “radicalizzazione identitaria” da entrambe le parti²: si tratta di una tematica che assume sempre più rilievo in ambito sia europeo sia statunitense. Anche negli *U.S.A.* vi è infatti una crescente attenzione rivolta all'emergere di nuove tensioni fra le rivendicazioni dei prestatori d'opera all'esercizio della libertà di espressione della propria appartenenza confessionale e il contrapposto “employer's ...right to cultivate the corporate image of its choosing”³. Recentemente, problemi relativi a possibili restrizioni della libertà del lavoratore emergono non solo quando l'impresa rivendichi la propria adesione ad un orientamento ideologico (sia religioso sia puramente filosofico) ma pure quando tali limitazioni siano connesse a logiche di carattere commerciale, quale la rivendicazione della crescente importanza attribuita all’“immagine dell'impresa”⁴. L'immagine che un'azienda proietta sui suoi dipendenti, sugli *shareholders* e sul pubblico viene infatti considerata un fattore chiave del successo di una impresa: tale fenomeno determina un più attento scrutinio delle istanze di accomodamento religioso suscettibili di interferire con la stessa⁵.

² Cfr. A. DE OTO, *L'osservanza di precezzi religiosi in ambito lavorativo*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012, p. 194.

³ Cfr. D.F. FLAKE, *Image is Everything: Corporate Branding and Religious Accommodation in the Workplace*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 2014-2015, 163, p. 2 ss.

⁴ Cfr. *Fagan v. Nat'l Cash Register Co.*, 481 F.2d 1115, 1124-25 (D.C. Cir. 1973): “Perhaps no facet of business life is more important than a company's place in public estimation. That the image created by its employees dealing with the public... affects its relations is so well known that we may take judicial notice of an employer's proper desire to achieve favorable acceptance”.

⁵ Cfr. A. LICASTRO, *Quando è l'abito a fare il lavoratore. La questione del velo islamico, tra libertà di manifestazione della religione ed esigenze dell'impresa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale, Rivista telematica*, settembre 2015, p. 18.

2. Il quadro normativo negli U.S.A.

Negli *U.S.A.*, la protezione dei lavoratori contro forme di discriminazione religiosa è affidata al *Title VII* del *Civil Rights Act* del 1964. La tutela dell'esercizio della libertà religiosa non è tuttavia offerta in forma incondizionata: si richiede ai datori di lavoro di fornire ai dipendenti forme di accomodamento per le loro credenze e pratiche religiose, purché questo non implichi una “*undue hardship on the conduct of the employer's business*”⁶. La legge per un verso consente ai datori di lavoro di escludere alcune condotte e al tempo stesso impone loro obblighi positivi. Inizialmente la tutela offerta dal *Civil Rights Act* consisteva nel garantire ai prestatori d'opera solo un formale *equal treatment*, proibendo le cosiddette *status-based discriminations*, ossia le discriminazioni fondate sullo *status* dell'individuo appartenente ad una classe protetta. In seguito alle indicazioni contenute nelle direttive dell'*Equal Employment Opportunity Commission* – indirizzate ad ampliare la tutela del lavoratore e ad onerare il datore di lavoro di un obbligo positivo di venire incontro ai “*reasonable religious needs*” dei dipendenti, a meno di un “*serious inconvenience to the conduct of the business*” – e in forza delle pronunzie che interpretavano il divieto di discriminazione solo come eguale trattamento dei dipendenti senza riguardo specifico per l'appartenenza confessionale⁷, il Congresso nel 1972 ha ampliato la definizione di religione, includendo, nella protezione offerta dal *Civil Rights Act*, “*all aspects of religious observance and practice*”. Nella sua formulazione attuale la tutela antidiscriminatoria protegge non solo lo

⁶ È illegale infatti per un datore di lavoro (1) “to fail or refuse to hire or to discharge any individual, or otherwise to discriminate against any individual with respect to his compensation, terms, conditions, or privileges of employment, because of such individual's race, color, religion, sex or national origin or (2) to limit, segregate, or classify his employees or applicants for employment in any way which would deprive or tend to deprive any individual of employment opportunities or otherwise adversely affect his status as employee, because of such individual's race, color, religion, sex or national origin”. Cfr. 42 U.S.C. §2000e-2(a).

⁷ Cfr. *Dewey v. Reynolds Metal Co. and Riley v. Bendix Corp.*, 402 U.S. 689 (1971), ove le Corti inferiori hanno ritenuto, e la Corte Suprema ha confermato, che richiedere ai dipendenti di lavorare la domenica non costituiva discriminazione qualora la regola si applichi a tutti i dipendenti senza riguardo alla loro appartenenza fideistica.

status di membro di una determinata confessione ma tutte le condotte connesse all'osservanza di pratiche fideistiche⁸. Nel 1991 è stata aggiunta una ulteriore clausola di salvaguardia della libertà religiosa, volta ad estendere la responsabilità del datore di lavoro a tutte le ipotesi in cui il prestatore d'opera dimostri che il fattore religioso (sia pure in concorso con altri fattori) abbia costituito un "fattore motivante" di una "unlawful employment practice" da parte del datore di lavoro⁹.

3. I parametri adottati dalla giurisprudenza statunitense

In base ai parametri consolidatisi in sede giurisprudenziale, grava, tuttavia, sul dipendente l'onere di dimostrare la sussistenza di una *Prima Facie Failure to Accommodate Claim*¹⁰. Il datore di lavoro a sua volta ha l'onere di dimostrare di aver offerto un "ragionevole accomodamento" o l'impossibilità di soddisfare tale istanza, a causa di una *undue hardship* che impedisce l'accomodamento dell'esigenza religiosa del dipendente. Se un datore di lavoro riesce a provare una delle due

⁸ La clausola quindi protegge le caratteristiche "immutabili" (sesso, razza) ma anche quelle sotto il controllo dell'individuo (come l'appartenenza religiosa).

⁹ In base alla sezione 2000e-2(m), il datore di lavoro pone in essere una *unlawful employment practice* qualora "the complaining party demonstrates that race, color, religion, sex, or national origin was a motivating factor for any employment practice, even though other factors also motivated the practice". È stato osservato, per altro, che le due clausole sembrano apparentemente in contraddizione fra di loro, in quanto suscettibili l'una di restringere la tutela del dipendente alle ipotesi in cui il datore di lavoro ponga in essere una condotta che configura una discriminazione per motivi religiosi, la seconda di estenderla a tutte le ipotesi in cui il fattore religioso costituisca elemento motivante della condotta del datore di lavoro. Cfr. D. F. FLAKE, *Image is Everything*, cit., p. 2 ss.

¹⁰ Il lavoratore deve provare la sussistenza di una credenza religiosa che confligga con le regole o politiche organizzative dell'impresa, di aver adempiuto all'obbligo di informazione del datore di lavoro dell'esigenza di un accomodamento religioso, e di aver subito una azione lesiva per non essersi adeguato alle regole organizzative dell'impresa. Per azione lesiva si intende ogni rilevante cambiamento nello *status* lavorativo (assunzione, licenziamento, mancata promozione, riassegnazione con responsabilità significativamente differenti, decisioni che implicano cambiamenti considerevoli nel godimento di vantaggi derivanti dalla posizione lavorativa).

circostanze, graverà nuovamente sul dipendente dimostrare che le ragioni addotte dal datore di lavoro costituiscono solo un pretesto per mascherare un intento discriminatorio. L'estrema fluidità dei parametri della *reasonable accommodation* e dell'*undue hardship* ha reso difficile per le Corti calibrare un loro bilanciamento e delineare la soglia del *de minimis cost* sopportabile dal datore di lavoro; il *quantum* della tutela di cui può fruire il dipendente è stato connesso alla valutazione caso per caso delle circostanze di fatto, dando luogo a pronunzie giurisprudenziali oscillanti fra una preferenza accordata alla “corporate image” o alla *religious expression*. Va sottolineato che la Corte Suprema ha inizialmente adottato una interpretazione restrittiva dei concetti di *undue hardship*¹¹ e di *reasonable accommodation*¹². Nel bilanciamento fra interessi del datore di lavoro e interessi del dipendente la Corte ha inserito, fra l'altro, un terzo interesse: quello degli altri dipendenti a non essere gravati del costo dell'accomodamento religioso¹³. Questo indi-

¹¹ Essa ha previsto che ogni onere gravante sul datore di lavoro che costituisse “more than a *de minimis cost*” (in termini di costi economici o non economici) si identificasse con una *undue hardship*, rendendo l'accomodamento esigito “irragionevole”. Cfr. *Trans World Airlines, Inc. v. Hardison*, 432 U.S. 63 (1977). Una *undue hardship* si configura altresì, secondo la Corte, quando è impossibile trovare un compromesso o quando la concessione di eccezioni danneggierebbe l'immagine pubblica dell'impresa, o metterebbe a rischio la salute o la sicurezza del dipendente, degli altri dipendenti o della collettività. Secondo tale indirizzo, una *undue hardship* può concretizzarsi altresì quando l'offerta di una *reasonable accommodation* ad un prestatore d'opera avrebbe un impatto negativo sugli altri dipendenti, conferendo al primo un trattamento preferenziale: questa lettura della norma, coniugandosi con l'idea del *de minimis cost*, stabilisce una soglia molto bassa di scusabilità di trattamento diseguale.

¹² Ad avviso della Corte, la *reasonable accommodation* costituisce una forma di accomodamento che elimina il conflitto fra requisiti d'impiego e pratiche religiose. Al tempo stesso la Corte ha delineato in maniera rigorosa il concetto di *reasonable accommodation*, reputando che quando sussistano una pluralità di forme di ragionevole accomodamento, il datore di lavoro non abbia l'obbligo di accogliere quella preferita dal dipendente ma sia libero di offrire una forma accomodamento di sua scelta purché questa sia idonea a eliminare il conflitto del dipendente fra obblighi lavorativi e osservanza religiosa. Una volta che una forma di *reasonable accommodation* sia offerta al dipendente, l'obbligo gravante sul datore di lavoro è soddisfatto. Cfr. *Ansonia Board of Education v. Philbrook*, 479 U.S. 60 (1986).

¹³ Cfr. *Estate of Thornton*, 472 U.S. 703 (1989), ove la Corte ribadisce la sua preoccupazione che il riconoscimento di forme di accomodamento religioso causi un sostan-

rizzo ha costituito il substrato delle decisioni delle Corti inferiori nel determinare se l'impatto negativo sugli altri dipendenti costituisca una *undue hardship* per il datore di lavoro¹⁴. Nell'analisi giurisprudenziale, risulta inoltre cruciale il tipo di mansioni da svolgere, e quindi i lavoratori maggiormente soggetti a restrizioni sono i *frontline employees*, deputati a interagire con il pubblico e a contribuire a consolidare l'immagine esteriore dell'impresa¹⁵. In alcuni casi, però, la discriminazione è

ziale onere economico al datore di lavoro o richieda l'imposizione di oneri significativi sugli altri dipendenti. Cfr. R.B. BIRNBACH, *Love They Neighbor: Should Religious Accommodations that Negatively Affect Coworkers Shift Preferences Constitute an Undue Hardship on the Employer Under Title VII?*, in *Fordham Law Review*, 2009, 78, p. 1331 ss.

¹⁴ Secondo le Corti inferiori, un datore di lavoro può dimostrare che un accomodamento costituisce una *undue hardship* se va oltre il trattamento differenziato permesso, configurando un trattamento preferenziale inammissibile; la Corte Suprema non offre linee guida precise con riguardo all'impatto sugli altri dipendenti, ossia se possa configurarsi un trattamento preferenziale qualora ci si muova al di fuori degli accordi collettivi: questo ha consentito alle Corti inferiori di ampliare il concetto di trattamento preferenziale, attribuendo rilievo anche ad un impatto minimo sugli altri dipendenti, sollevando così il datore di lavoro dall'obbligo di accomodamento.

¹⁵ Cfr. D.F. FLAKE, *Image is Everything*, cit., p. 23. In queste situazioni, le Corti federali hanno spesso consentito ai datori di lavoro di risolvere il conflitto adibendo il dipendente a mansioni che non implicano un contatto diretto con la clientela (quindi rimuovendolo da una posizione che lo esporrebbe al contatto con il pubblico) o addirittura non assumendo lavoratori che indossano un abbigliamento religiosamente caratterizzato che potrebbe produrre una reazione negativa o di disagio della clientela. Queste soluzioni risultano alquanto discutibili: nel primo caso il dipendente, il cui aspetto fisico è dettato dalle sue credenze religiose, viene limitato nella sua sfera di operatività ad operare in uno spazio distinto, isolato rispetto agli altri dipendenti, impedito nelle sue possibilità di interagire con colleghi, clienti e, in genere, con il pubblico, forzato a svolgere compiti diversi da quelli che gli sono propri; nel secondo gli viene addirittura inhibitò l'accesso ad una posizione lavorativa, costringendolo a scegliere fra la possibilità di esprimere la sua identità confessionale e la possibilità dell'accesso suddetto. Qualora egli non mimetizzi la sua identità religiosa e non si conformi alle logiche maggioritarie, rimarrà escluso dall'ambiente di lavoro e dagli spazi sociali inerenti all'impiego. Entrambe le soluzioni perpetuano stereotipi e timori che sono alla base dell'isolamento sociale di individui appartenenti a gruppi confessionali meno rassicuranti e indicano il perseguitamento di un ideale di omogeneità nell'ambiente lavorativo che rischia di marginalizzare gli appartenenti a gruppi minoritari. Cfr. D.S. SIDHU, *Out of Sight, Out of Legal Recourse: Interpreting and Re-visiting Title VII to Prohibit Workplace Segrega-*

consentita qualora sia in gioco una *bona fide occupational qualification*, ossia qualora venga in gioco una caratteristica del dipendente (connessa alla religione) di concreto ostacolo per lo svolgimento dell'attività lavorativa¹⁶. Al di là di queste situazioni (riconosciute dalla Corte solo in contesti circoscritti), sussiste uno spazio per un possibile contemplamento fra esigenze del datore di lavoro e del dipendente.

La Corte Suprema ha inoltre riconosciuto due tipi di responsabilità alla luce del *Title VII: disparate treatment claims* e *disparate impact claims*¹⁷. A tal proposito, appare più facilmente individuabile la situazione in cui il datore di lavoro opera una selezione sulla base dell'appartenenza confessionale (e la caratteristica protetta subisce una forma di discriminazione diretta); più ardua da individuare è la situazione in cui il trattamento differenziato deriva da regole apparentemente neutre (come l'imposizione di un codice di abbigliamento) che però hanno impatto differenziato su soggetti appartenenti ad alcuni gruppi religiosi, rivelandosi esclusive nei loro confronti¹⁸.

tion Based on Religion, in *New York Univ. Review of Law and Social Change*, forthcoming, p. 1 ss.

¹⁶ In tali situazioni-limite, il datore di lavoro dovrà dimostrare che tali caratteristiche vanno a costituire un impedimento assoluto allo svolgimento dell'attività lavorativa, e che le attività essenziali dell'impresa verrebbero compromesse qualora non si operasse la discriminazione: il lavoratore a causa della sua appartenenza confessionale verrebbe a mancare dei requisiti occupazionali necessari allo svolgimento delle mansioni richieste.

¹⁷ La prima ricorre quando un datore di lavoro ha trattato un dipendente meno favorevolmente rispetto agli altri a causa della razza, della religione, del sesso o della nazionalità. In questo caso l'attore dovrà dimostrare che il datore di lavoro aveva un intento o motivo discriminatorio nei suoi confronti. Nella seconda ipotesi, le regole o pratiche di organizzazione del lavoro risultano apparentemente neutre ma hanno un'incidenza diversa su alcuni gruppi e non possono essere adeguatamente giustificate facendo riferimento alle esigenze dell'impresa. In questo caso, l'attore non deve provare la sussistenza di un intento direttamente discriminatorio da parte del datore di lavoro. Cfr. *Int'l Bhd. Of Teamsters v. United States*, 431 U.S. 324 (1977).

¹⁸ Lo *status quo* risente della mancata approvazione del *Workplace Religious Freedom Act*, che avrebbe offerto al Congresso la possibilità di rinforzare la protezione offerta alla libertà religiosa dal *Title VII*.

4. La decisione E.E.O.C. v. Abercrombie & Fitch Stores, Inc.

Secondo una recente pronunzia della Corte Suprema *U.S.A.*, il fattore religioso può emergere come motivo di discriminazione non solo alla luce dell’effettiva richiesta di forme di accomodamento religioso, ma pure quando un simbolo di appartenenza identitaria divenga fattore motivante di una *adverse employment action* verso il dipendente (o aspirante tale), anche a prescindere dalla concreta conoscenza che il datore di lavoro abbia della necessità di venire incontro alle sue esigenze religiose¹⁹. Con una decisione assunta con una maggioranza di otto a uno, la Corte Suprema ha reputato che la dipendente debba solo dimostrare che la sua esigenza di accomodamento abbia costituito un fattore motivante della decisione a lei avversa del datore di lavoro. Nella *opinion* di maggioranza, il giudice Scalia ha sottolineato come, alla luce del *Title VII*, le discriminazioni sul luogo di lavoro vengono in luce sotto un du-

¹⁹ Tale decisione concerne una impresa di abbigliamento (*Abercrombie*) che ha adottato una rigorosa *look policy*, tale da coinvolgere anche i suoi dipendenti, in modo che la loro immagine sia coerente con le linee di abbigliamento dalla stessa trattati. Tale codice di abbigliamento proibisce l’uso dei copricapi, considerati “troppo informali”. Ad una giovane musulmana, Samantha Elauf, sia pure considerata “qualificata”, è stata pertanto negata l’assunzione in questa impresa a causa dell’uso del velo. L’*assistant manager* ha informato la *district manager* di tale uso, presumendo che fosse per motivi religiosi e quest’ultima ha interdetto l’assunzione, in quanto l’uso del velo avrebbe violato la *look policy* dell’azienda. L’azione giudiziaria è stata intentata dall’*Equal Employment Opportunity Commission*. La Corte Distrettuale, con giudizio sommario, ha riconosciuto che l’azienda avesse sufficienti elementi di consapevolezza della sussistenza di un conflitto fra la sua *look policy* e le pratiche religiose dell’aspirante dipendente. Diversamente, il Decimo Ciruito ha rovesciato la decisione: l’azienda non potrebbe considerarsi responsabile per aver negato la *religious accommodation* dal momento che la giovane non aveva portato a conoscenza del datore di lavoro il potenziale conflitto fra la *look policy* e le sue esigenze di accomodamento religioso; solo tale esplicita notifica, accompagnata dalla reale consapevolezza del datore di lavoro, e dalla “inflessibilità” dell’esigenza religiosa, garantirebbe un corretto equilibrio fra le esigenze del datore di lavoro e quelle del dipendente. Un approccio volto ad enfatizzare il significato del sospetto di un potenziale conflitto imporrebbe al datore di lavoro oneri eccessivi, oltre a produrre indagini intrusive sull’appartenenza confessionale del dipendente. Per un primo commento alla decisione, cfr. J.M. HIRSH, *EEOC v. Abercrombie & Fitch Stores, Inc.: Mistake, Same Sex Marriage and Unintended Consequences*, in *Texas Law Review*, 2015, 94, p. 1 ss.

plice profilo: il *disparate treatment* (discriminazione diretta) e il *disparate impact* (discriminazione indiretta). Come si è anticipato, la prima previsione interdice le discriminazioni nelle assunzioni direttamente causate dall'appartenenza confessionale, introducendo un parametro di causalità (“because of such individual’s religion”). In base al *Title VII* del *Civil Rights Act* del 1964, ai datori di lavoro è vietato rifiutare di assumere qualcuno “a causa della” sua appartenenza confessionale e dell’osservanza di pratiche religiose ad essa connesse. La sezione 2000e-2 però affievolisce questo rigido parametro di causalità, con la proibizione che una caratteristica ricadente sotto la sua protezione costituisca fattore motivante della decisione avversa al lavoratore.

La Corte reputa, tuttavia, che la norma oggetto di esame non imponga il requisito della consapevolezza da parte del datore di lavoro, che una forma di accomodamento verrà esigita dal dipendente, considerandosi discriminatoria la semplice circostanza che una caratteristica protetta divenga fattore motivante di una decisione avversa al lavoratore. In effetti, la Corte sottolinea che – anche se altri testi normativi in materia di discriminazione esplicitamente richiedono una conoscenza da parte del datore di lavoro del fattore richiedente un accomodamento²⁰ – il *Title VII* non opererebbe in tal senso. Una interpretazione del testo legislativo volta ad includere siffatto requisito di conoscenza implicherebbe un’integrazione dei contenuti del dettato normativo, andando ad invadere quelle che sono le competenze del Congresso.

Il punto chiave della decisione riguarda pertanto il fattore che ha motivato il datore di lavoro ad assumere una decisione avversa all’aspirante dipendente: “An employer may not make an applicant’s religious practice, confirmed or otherwise, a factor in employment decisions”. A tal proposito la Corte, nel ragionamento seguito, ha distinto la rilevanza da attribuire al “motivo” dalla “consapevolezza”, ipotizzando due diverse situazioni: nella prima, il datore di lavoro è consapevole che il dipendente necessita di una forma di *religious accommodation* ma non lo assume per altre ragioni; nella seconda rifiuta di assumerlo per evita-

²⁰ Ad esempio, l’*Americans with Disabilities Act*, § 12112(b)(5)(A), definisce la discriminazione come il fallimento da parte del datore di lavoro di realizzare “reasonable accommodations to the known physical or mental limitations” dell’aspirante dipendente.

re di dover provvedere ad un accomodamento delle sue esigenze religiose: solo in questa seconda situazione il datore di lavoro avrà posto in essere una condotta discriminatoria, motivata dal suo desiderio di evitare di fornire una forma di accomodamento delle esigenze religiose del dipendente. Si realizza pertanto un’espansione della responsabilità gravante sul datore di lavoro: la circostanza che il datore di lavoro sospettasse che l’aspirante dipendente avesse bisogno di un accomodamento delle sue esigenze religiose è sufficiente per determinare una responsabilità del datore²¹. Ad avviso della Corte, l’aspirante lavoratore non ha quindi necessità di informare il datore di lavoro del suo bisogno di un accomodamento religioso²². Il datore di lavoro deve avere tuttavia almeno un *unsubstantiated suspicion* in ordine all’esigenza di accomodamento per essere considerato responsabile. La Corte sembra quindi rimanere legata alle specifiche circostanze di fatto del caso, lasciando spazio ad incertezze con riferimento al grado di prova necessario per accettare l’*employer motive* in assenza di una reale conoscenza²³.

²¹ “An employer who acts with the motive of avoiding accommodation may violate Title VII even he has no more than an unsubstantiated suspicion that accommodation would be needed”.

²² In base al *Title VII* “disparate-treatment provision prohibits actions taken with the motive of avoiding the need for accommodating a religious practice. A request for an accommodation, or the employer’s certainty that the practice exists, may make it easier to infer motive, but it is not a necessary condition of liability”. In una nota, tuttavia, la Corte specifica lo *standard* di consapevolezza richiesto al datore di lavoro: “it is arguable that the motive requirement itself is not met unless the employer at least suspects that the practice in question is a religious practice – i.e. that he cannot discriminate because of a Religious practice unless he knows or suspects it to be a religious practice”. Il giudice Samuel Alito nella sua *concurring opinion* ritiene che *Abercrombie* può essere ritenuta responsabile per la mancata assunzione di Elauf solo in quanto vi sono “ampie prove” che l’azienda fosse a conoscenza che l’uso del velo fosse religiosamente motivato. In base al *Title VII* il datore di lavoro non può essere infatti ritenuto responsabile di non aver offerto accomodamento ad una pratica religiosa qualora non fosse a conoscenza di tale esigenza del dipendente.

²³ Cfr. N.B. ADEL, *Razing the Forest to Kill A Tree: EEOC v. Abercrombie and Why the Supreme Court Must Continue to Place the Burden of Actual Notice on Applicants and Employees in Title VII Requests for Religious Accommodation*, nel sito <http://ssrn.com>.

5. La differenziazione fra disparate treatment e disparate impact

La Corte ha rigettato la tesi sostenuta dalla parte convenuta, secondo cui la pretesa della parte attrice si configura come una *disparate impact claim*. Secondo questa lettura, il *Title VII* infatti non impedisce ad un datore di lavoro di porre restrizioni all'esercizio della libertà religiosa, ma proibisce l'impatto diseguale che una pratica religiosa apparentemente neutra può produrre sui dipendenti appartenenti ad alcuni gruppi religiosi. Nel caso di specie, mancherebbe in tal senso un intento discriminatorio intenzionale verso l'aspirante lavoratrice perché la *look policy* dell'azienda avrebbe carattere neutro, applicandosi indifferenziata mente a tutti i dipendenti, indipendentemente dalla loro appartenenza confessionale. La Corte ribadisce, per altro, che il Congresso, nel *Title VII*, ha inteso in senso ampio la nozione di religione, ricomprensivo sotto l'ombrelllo della sua tutela tutti gli aspetti dell'osservanza e della pratica religiosa. Le *disparate treatment claims* non riguarderebbero solo le politiche imprenditoriali secondo cui le pratiche religiose ricevono un trattamento meno favorevole rispetto a pratiche secolari simili. Al contrario, ad avviso della Corte, "religious practice is one of the protected characteristics that cannot be accorded disparate treatment and must be accommodated". Il *Title VII*, la Corte ha precisato, non richiede la mera neutralità con riguardo alle pratiche religiose ma garantisce alle stesse un trattamento di favore, il che significa che le politiche che altrimenti sarebbero neutrali devono lasciare spazio alla necessità di un accomodamento delle pratiche religiose di un ricorrente. La Corte si distacca pertanto dal linguaggio dei suoi precedenti (nella specie il caso *Hardison*) ove era enfatizzata la preoccupazione che il lavoratore, in forza della sua appartenenza confessionale, ricevesse un trattamento preferenziale tale da porlo in una posizione privilegiata rispetto agli altri dipendenti²⁴.

²⁴ Il giudice Clarence Thomas, nella sua *dissenting opinion*, reputa che, a suo avviso, la società avrebbe potuto essere ritenuta responsabile per non aver assunto Elauf, solo se avesse posto in essere una intenzionale discriminazione. Questa si verifica allorquando "an employer has treated a particular person less favorably than others because of a protected trait". La *disparate impact claim* implica regole organizzative *facially neutral* tali da comportare un trattamento differente di alcuni gruppi rispetto ad

6. La collocazione di E.E.O.C. v. Abercrombie nell'ambito di un indirizzo giurisprudenziale espansivo della protezione della libertà religiosa

La decisione in esame si pone in linea con i più recenti orientamenti della Corte Suprema *U.S.A.* volti a risolvere la tensione fra “regole generali” e istanze religiose di accomodamento in vista di un approccio espansivo della tutela della libertà religiosa. La giurisprudenza della Corte Suprema (e in particolare quella della Corte Roberts) ha infatti nel tempo circoscritto una visione della neutralità statale che rinnegava la specificità della protezione offerta a interessi religiosamente caratterizzati (l’approccio di *Employment Division, Department of Human Resources of Oregon v. Smith*) trovando sempre nuovi modi di garantire ad un più elevato livello forme di accomodamento religioso. In tal senso, il *Civil Rights Act* diventa strumento integrativo della gamma delle opzioni offerte dal sistema statunitense all’esercizio della libertà religiosa, in vista della tutela di nuove domande religiosamente motivate da parte del lavoratore, e della prevenzione di forme di *coercive assimilation*.

altri, indipendentemente dall’intento soggettivo di discriminare un particolare gruppo. È l’assenza di tale intento soggettivo che distingue queste rivendicazioni rispetto a quelle relative a forme di discriminazione intenzionale. Nel caso di specie, il rivenditore avrebbe applicato semplicemente una politica neutrale: le pratiche religiose non avrebbero ricevuto un trattamento meno favorevole rispetto a quelle secolari. Occorre distinguere infatti i casi in cui una discriminazione avvenga in quanto sussiste un nesso di causalità con l’appartenenza religiosa (*because of*) e quando invece una politica aziendale neutra finisce per colpire in maniera indiscriminata anche pratiche che “happen to be religious in nature”. Una soluzione diversa costituirebbe una penalizzazione ingiusta dell’azienda. Un’azienda che applica una politica neutrale, con la consapevolezza che questa avrà un effetto avverso su un gruppo religioso non sta operando, di per sé, una discriminazione intenzionale: questa richiede “more than awareness of consequences... It implies the decision maker ...selected or reaffirmed a particular course of action at least in part “because of” not merely “in spite of” its adverse effects upon an identifiable group”. Secondo il giudice Thomas, rifiutare di creare un’eccezione non implica applicare ad un dipendente un trattamento meno favorevole rispetto agli altri. Una politica aziendale neutra non configura in sé e per sé una *disparate treatment claim*. Se si aderisse a siffatta interpretazione si andrebbe in contrasto con la tradizione giurisprudenziale creando una nuova forma di responsabilità: una *disparate treatment based on equal treatment claim*.

*lationism*²⁵ che altrimenti rischierebbero di subire le identità minoritarie o “svantaggiate”. Tale rischio si mimetizza infatti dietro politiche apparentemente neutre, ma in realtà rispondenti a *standards* ritagliati su misura dei gruppi sociali maggioritari. In questa prospettiva, il *Title VII* si applica anche nei riguardi di regole organizzative o pratiche che sono apparentemente neutre ma possono mascherare un intento discriminatorio nei riguardi di gruppi minoritari. Queste regole o pratiche rinforzano le posizioni sociali maggioritarie, marginalizzano gli individui che seguono specifici canoni religiosi, restringono gli ambiti entro i quali questi individui possono muoversi e negano opportunità di lavoro agli appartenenti ad alcuni gruppi, limitando la loro possibilità di interagire nel contesto dell’ambiente di lavoro²⁶. La libertà di esercizio religioso viene pertanto tutelata in una dimensione che non appartiene solo alla sfera privata dell’individuo ma è suscettibile di riverberarsi nelle sue forme di partecipazione alla società civile, garantendogli la libertà di esprimere la sua appartenenza confessionale in tutti gli ambiti di vita.

In passato, sebbene il *Title VII* non prevedesse espressamente un requisito di informativa a carico del dipendente, le Corti avevano infatti spesso imposto – come già ricordato – un indirizzo in base al quale il datore di lavoro non poteva reputarsi responsabile per non aver fornito un accomodamento delle esigenze religiose del dipendente di cui non aveva conoscenza. Una interpretazione formalistica di questo requisito esponeva però i dipendenti a una drastica scelta fra l’adesione alle loro scelte fideistiche o la cessazione del rapporto di lavoro. Ad avviso della Corte, proteggere i datori di lavoro che discriminano i dipendenti perché indossano un abbigliamento religiosamente caratterizzato significherebbe creare uno spazio sociale riservato solo agli appartenenti ai gruppi maggioritari relegando ai margini coloro che appaiono come *outsiders*, ossia differenti. La Corte pertanto rifiuta lo *standard* adottato dal Decimo Circuito che avrebbe infatti imposto una marginalizzazione della libertà, esigendo una sorta di sterilizzazione dell’ambiente di lavoro ed una protezione della libertà religiosa “a richiesta”, erosiva del

²⁵ Cfr. S.F. AZIZ, *Coercive Assimilationism: the Perils of Muslim Women’s Identity Performance in the Workplace*, in *Michigan Journal of Race and Law*, Fall 2014, 20, p. 101 ss.

²⁶ Cr. D.S. SIDHU, *op. cit.*, p. 20.

ruolo che la religione gioca nella società civile. La decisione respinge altresì l'idea che l'ambiente di lavoro costituisca una *religion-free zone*²⁷, riconoscendo che in tale ambito l'individuo abbia il diritto di esprimere la sua identità. Richiedere una formale dichiarazione della propria appartenenza confessionale significherebbe infatti tracciare una rigida linea divisoria tra attività lavorativa e identità religiosa, affievolendo gli obblighi gravanti sui datori di lavoro ai sensi del *Title VII* di fornire un ragionevole accomodamento delle esigenze religiose dei dipendenti. La decisione della Corte inoltre evidenzia un ripensamento della stessa in direzione di nuove modalità di articolazione del rapporto fra *undue hardship* e *reasonable accommodation*: un criterio di neutralità formale che imponga una parificazione degli interessi secolari e religiosi, sul presupposto di un astratto principio di uguale trattamento, può determinare un indebolimento della protezione della libertà religiosa. La tutela offerta dalla normativa antidiscriminatoria va intesa pertanto in senso rafforzativo della libertà religiosa e le politiche formalmente neutre vanno calibrate lasciando spazio all'esigenza di offrire forme di *religious accommodation*. Secondo questo indirizzo, il *Title VII* richiede che il fattore religioso goda di un trattamento differenziale, ovvero sostanzialmente uguale (ossia "diseguale"): tale trattamento differenziale non solo offre ai dipendenti uguale accesso al lavoro ma incoraggia l'interazione e l'integrazione fra gruppi religiosi nell'ambiente di lavoro, un valore da perseguire in una società pluralista²⁸.

²⁷ Cfr. *Thomas v. Review Board of the Indiana Employment Security Division*, 450 U.S. 707 (1981).

²⁸ R.B. BIRNBACH, *op. cit.*, p. 1377.

PANEL II

Confessioni religiose, pluralismo e convivenza

MIGRAZIONI E MIGRANTI NELL'EUROPA DI FRANCESCO CHE CONDANNA LA SOSTITUZIONE DEL PROFITTO ALL'UOMO COME FINE DELL'ATTIVITÀ ECONOMICA DELLE BANCHE E DEI MERCATI^{*}

Maria Cristina Folliero

Migrazioni e migranti costituiscono i fatti con la F maiuscola verificatisi nel 2015 con cui il Diritto Pubblico nazionale ed europeo stanno facendo i conti. Gli stessi conti deve decidersi a farli il Diritto Ecclesiastico in quanto componente di rilievo del Diritto Pubblico. Che è un fatto anche questo e non un richiamo a qualche sospetto eresiarca bizantino. Tutto ciò prescinde dalla circostanza che la questione segnalata in prima battuta è già diventata, più che internazionale, globale, oltrepassando perciò abbondantemente il raggio d'azione del Diritto Pubblico interno ed europeo.

Comunque sia, ritornando ai famosi fatti, migranti e migrazioni, tanto questi ultimi quanto il cortocircuito prodottosi tra di loro e il cambiaverso impresso alla storia dell'Unione vanno spiegati. La/le spiegazioni vanno desunte dalla osservazione del diritto utile che ne è nato. Il network di regole condivise messe a punto va studiato a dovere da chi lo fa per professione nel circuito di produzione del diritto. Gli studiosi per primi.

Ciò – beninteso – se si vuole individuare il valore giuridicamente performante della grande mutazione antropologica, fattuale e concettuale prodottasi nel contesto indicato. Scegliendo, viceversa, di restare – come dire? – legati a sistemi valoriali e categorie interpretative in auge prima del FATTO, si testimonia la fedeltà ad un'idea, ma si contribuisce molto poco, nel circuito di formazione del diritto, alla formulazione

* Il presente contributo non è stato rivisto dall'Autrice.

di risposte strutturali per un fenomeno che – ognun vede – mostra di essere tutto fuorché effimero e contingente.

Per chi si sta ancora chiedendo di che fatti sto continuando a parlare, è finalmente arrivato il momento di ricapitolarli, sia pure in sintesi.

Un milione di profughi – migliaio più migliaio meno – sarà entrato nell’Unione europea per fine anno. Questo il dato di partenza. Il vecchio continente è la *front line* di un’emergenza globale originata dal contemporaneo acuirsi di tutta una serie di conflitti politici, militari, economici e anche religiosi in Medio Oriente, Asia e Africa. Sicché il nostro tempo è ridiventato quello delle migrazioni di popoli interi in cerca di opportunità di vita, pane, lavoro e diritti.

Il fenomeno – secondo l’*Organizzazione internazionale per le migrazioni* – non si arresterà prima del 2050, quando la popolazione mondiale si assesterà sui 9-10 di miliardi persone. Fino ad allora l’Europa, epicentro di questo tipo di terremoto nell’estate 2015, deve dare vita ad aggiustamenti normativi e culturali che sono cominciati con la revisione delle regole sul diritto d’asilo fino all’elaborazione di una strategia complessiva per affrontare scenari geopolitici fluidi e largamente imprevedibili.

Nel frattempo i Paesi dell’Europa mostrano di muoversi inizialmente in ordine sparso e centrifugo. A latere si notano i modi confusi con cui il dibattito politico europeo più quello interno dei singoli stati UE hanno trattato e continuano a trattare la questione. Di confusione sanno sicuramente due dei suoi aspetti più macroscopici. E cioè la tendenza allo scaricabarile (con annessa esasperazione dei mai sopiti egoismi nazionali), e una neanche tanto celata tentazione negazionista circa la serietà del fenomeno che le fa da compagna di strada.

I Paesi più direttamente investiti dall’onda migratoria dove occorre anche tenere a bada l’allarme sociale rinfocolato dalle destre populiste scelgono la linea dura. Così Regno Unito e Francia che stringono un patto di sicurezza sulla Manica. Non la Germania (seguita di misura dall’Austria) che aspetta già da quest’anno un numero record di ottocentomila richieste di asilo, e che, spiazzando l’intera Europa, sospende l’applicazione dell’ultimo Regolamento di Dublino disponendosi ad accogliere i profughi siriani in massa.

Perché i siriani?

Una domanda che richiede risposte quanto meno indicative visto che non possono – date le attuali circostanze – essere puntuali ed esaurienti.

Oggi la stessa Germania che fa piangere le bambine emigrate in televisione è un cliché superato visto che sospende il trattato di Dublino e annuncia (per bocca della sua Cancelliera in un'intervista al *Funde Meldiengruppe*) come «...non vi sia limite legale al numero di richiedenti asilo che può ricevere la Germania». Aumenterà di tre miliardi di euro il suo bilancio 2016 per fronteggiare la situazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo, mentre i Lander e i governi locali ne disporranno di ben altri tre. Inoltre, assieme alla Francia, la Germania si prenderà carico di quasi la metà dei 120.000 rifugiati da ricollocarsi secondo il piano Juncker. Non è solo la necessità di riaccreditare un'immagine tedesca sporcata anche di più dopo l'affare Volkswagen, ma anche quella di dare sostanza e forza giuridica ad una distinzione tra l'emigrazione economica *non prevista* nel sistema Dublino e quella indotta da guerre e persecuzioni politiche, razziali e religiose. Il caso dei siriani, appunto. vittime di una cruenta guerra civile dal 2011. Naturalmente vi è anche dell'altro.

A prescindere dalla precedente consolidata presenza siriana sul territorio tedesco, la scelta è dettata da ragioni e interessi di ordine vario. I siriani si integrano più facilmente e possono vantare un livello di scolarizzazione migliore. Sono una valida risorsa dal punto di vista professionale: sono medici, professori e imprenditori che producono rimesse oggi in calo per il paese d'origine e risorse crescenti per quello ospitante, in cui sono ben integrati, che ha una natalità propria a zero a confronto dei cittadini siriani immigrati. Un elemento da non sottovalutarsi per un Paese che guarda in modo concreto alla qualità del proprio futuro.

All'opposto quanti sbarcano in Italia provengono dal continente africano, in particolare dall'Africa subsahariana, con un basso – se non nullo – livello di scolarizzazione e pronunciate resistenze a farsi identificare. L'Italia è una zona di passaggio per il più promettente Nord Europa. Una situazione che spiega da sé il tipo di scelta opposta a quella adottata in Germania.

Ma ritorniamo ai Paesi dell'Europa nell'immediato secondo tempo della grande invasione. I Paesi dell'ex blocco sovietico hanno sviluppa-

to le stesse resistenze di quelle iniziali dei fondatori dell'Unione, percorrendo tutta la tastiera delle giustificazioni che vanno dalla difesa della purezza etnica, religiosa e culturale alle paure risvegliate e sfruttate dai partiti populisti. Istanze che però cozzano con i principi dell'Ue e – se ce lo ricordiamo – ancor di più con quelli che animarono le rivoluzioni, più o meno pacifiche, dell'89.

È così che la Polonia, il più avanzato e moderno dei Paesi dell'Est, ha chiesto di rivedere al ribasso la quota di profughi intestatale da Bruxelles (da 2.700 a 1.500) e ha espresso il desiderio di ricevere solo migranti di religione cattolica. Solo l'intervento della conferenza episcopale polacca (non sempre nota per atteggiamenti illuminati) ha riequilibrato un po' le cose chiedendo al governo di Varsavia di comportarsi equamente verso tutti gli immigrati, di qualunque religione siano. Le Repubbliche Baltiche hanno mercanteggiato sulla loro quota di solidarietà. L'Ue aveva ipotizzato l'invio di 1.000 profughi in Estonia e 700 da dividere fra Lituania e Lettonia. Dalle tre capitali, i capi di governo hanno risposto a cappella: «Siamo disposti ad accettarne fra 50 e 150». Con le solite giustificazioni trite e ritrite: le quote sono ingiuste e irragionevoli, bisogna aiutarli a casa loro.

Poi di quale casa si tratti e circondata da che scenario di guerra questo nessuno lo dice.

Quindi, tutti – nessuno dei Paesi europei escluso – hanno provato a scaricare sugli altri la maggior quota possibile dei costi dell'invasione: gli italiani sui francesi, i francesi sugli inglesi, un po' tutti sui greci e sugli ungheresi.

In realtà, ci sono voluti i titoli sparati delle articolosse dei giornali, le scene "pulp" dei tiggì (tot affogati qui, tot asfissiati là, bambine in lacrime mortificate dalla Merkel in televisione, "muri" + barriere di filo spinato stese in tutta fretta) perché le istituzioni europee si disponessero ad un approccio comune e ad un controllo condiviso su chi arriva da noi o viene raccolto in mezzo al Mediterraneo, ponendo così fine ai discorsi intessuti di semplicismo razzista (*se ne tornino a casa loro!*) o alla altrettanto insopportabile retorica sdolcinata dell'accoglienza incondizionata, ma in centri di accoglienza-lager o peggio.

L'Unione si è così orientata a percorrere la strada della realizzazione di strutture (sorvegliate) di accoglienza civile e identificazione (hot-

spot) dei profughi. Costeranno soldi, ma dimostreranno che lo Stato (anche nella forma dell'Unione europea) non intende definitivamente abdicare alle proprie funzioni. E per restare sul terreno degli impegni economici assunti dall'Unione ricordiamo la triplicazione dei fondi per le missioni nel Mediterraneo e la fase di avvio dell'operazione contro i trafficanti di esseri umani (missione ribattezzata *Sophia*). Dello stesso tipo i finanziamenti aggiuntivi stanziati per i Paesi più esposti come il nostro e la Grecia. Un titolo a sé merita l'*Agenda immigrazione* incaricata dall'Unione di redistribuire i migranti secondo criteri non burocratici idonei a rivitalizzare, dandovi concreto reimpiego, i principi di "responsabilità" e "solidarietà", principi di sistema del Trattato di Lisbona.

I costi che l'Unione va ad addossarsi sono elevati ma *minori* di quelli derivanti dalle contraddizioni prodotte dalla diffusione planetaria dell'economia capitalista (o di Mercato) e dal nuovo turbocapitalismo iper-finanziarizzato.

I meccanismi di auto-aggiustamento dell'economia di questo millennio abbiamo imparato a conoscerli per quelli che sono: le crisi finanziarie ricorrenti, le bolle speculative nate sulle piazze finanziarie internazionali, gli slalom sui circuiti delle piazze asiatiche e le loro ricadute sulle altre borse. Innescano rischi finanziari e assorbono più risorse di un piano economico complessivo di gestione dei flussi migratori e delle iniziative volte a «ridurre in loco cioè nelle regioni di provenienza» le tensioni economiche che producono almeno la metà dei migranti contemporanei. È così che valuta le cose l'Europa che plaudere al discorso di Francesco che condanna la sostituzione del profitto all'uomo come fine dell'attività economica delle banche e dei mercati finanziari. Che è, a ben vedere, la faccia virtuosa dell'Europa delle banche e degli spregiudicati mercati finanziari dell'Eurozona.

È ora di fare cenno ai cambiamenti normativi più significativi intervenuti dopo il FATTO.

Visto che il c.d. *sistema Dublino* (la *Convenzione sulla determinazione dello stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli stati membri delle Comunità Europee*) sul diritto d'asilo, e cioè Trattato del '90 + i vari regolamenti modificativi (oggi vige il regolamento di Dublino III (2013/604/CE) approvato nel giugno 2013), si è rivelato inadeguato ed è stato di fatto modificato da tutti i

Paesi europei interessati (a cominciare dalla Germania), l'Unione si dispone a modificarlo ufficialmente riducendone le rigidità applicative.

Queste credo possano essere linee di ricerca da potersi seguire utilmente, se beninteso si mette in valore la premessa iniziale e l'esigenza di cambiamento istituzionale e normativo che il combinato disposto migrazioni/migranti 2015 ha prepotentemente pilotato.

Diversamente resta aperta sempre la possibilità di utilizzare la tesi di Hegel sul rapporto tra fatti e teorie sui fatti.

Riassumo per chi ne sia all'oscuro.

Hegel sosteneva in modo reciso che i pianeti del sistema solare fossero sei e non potessero essere assolutamente di più per le ragioni e i motivi che sostanziano la sua idea metafisica dell'universo. Informato che già parecchi anni prima un astrofisico inglese aveva scoperto un settimo pianeta cioè Urano reagì con una frase secca divenuta assai famosa: "Se i fatti contraddicono la teoria tanto peggio per i fatti".

Vi ringrazio per la vostra pazienza.

IN MORTE DI MARIA CRISTINA FOLLIERO

Maria Cristina Folliero è stata sicuramente – assieme ad Ivana Vecchio Cairone – la mia prima assistente, non ricordo da quando, ma probabilmente dagli anni '80. Ho sempre avuto con lei una dialettica molto incisiva: dove io ero superficiale, lei era rigorosa, dove io ero disordinato, lei riordinava, dove io ero radicale, lei era moderata.

Se ho significato qualche cosa per lei, è stato certamente per la disponibilità, l'affetto, l'allegria ed il rispetto con cui abbiamo condotto i nostri rapporti; se c'erano altre ragioni, si sarebbe dovuto chiederlo a lei.

Dalla fine del secolo scorso non avevo più interesse per la disciplina che lei invece continuava a coltivare come un carro armato. Certo, per deferenza mi offriva i saggi che pubblicava, ma io li leggevo solo per cortesia, e con l'imbarazzo derivante dal constatare che scavava negli istituti studiati con una profondità che io non sarei mai stato capace di raggiungere.

Più importanti erano gli incontri extra-accademici, i dolci che mi portava nelle occasioni canoniche, le chiacchierate-gossip a via Lungomare, le visite della figlia Ludovica, vero mostro di intelligenza e cultura giusfilosofica. Certo, Maria Cristina mi ha voluto fare l'onore di figurare come co-autore del "Corso" che di recente ha pubblicato, ma quello è un Vitale riciclato da cui il Vitale superstite è ormai lontano.

Non c'è sciagura peggiore di quella dei padri che sopravvivono ai loro figli.

Antonio Vitale

CONFESIONI RELIGIOSE, PLURALISMO E CONVIVENZA: OSSERVAZIONI SULLA RECENTE ESPERIENZA ITALIANA

Paolo Cavana

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Le sfide dell'Europa e il ruolo delle confessioni religiose*. 3. *Accoglienza e riconoscimento delle diversità: un nuovo paradigma di laicità*. 4. *Il modello italiano di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose. La condizione dell'Islam*. 5. *Il progetto di una legge generale sulla libertà religiosa*. 6. (segue) *Per il superamento dell'approccio giurisdizionalista della nostra legislazione ecclesiastica*. 7. *Le prospettive di un'evoluzione giurisprudenziale del diritto comune*. 8. *I limiti della giurisprudenza europea e la centralità del dibattito interno*.

1. Premessa

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

2. Le sfide dell'Europa e il ruolo delle confessioni religiose

Il contesto europeo attuale risulta drammaticamente segnato dagli effetti della globalizzazione e dal progressivo abbattimento delle frontiere nazionali, che sono state in passato – e sono in parte tuttora – anche fattore di sicurezza e di governo dei territori. I processi immigrato-

ri, che oggi hanno assunto dimensioni epocali e spesso tragiche, sono il frutto del depauperamento materiale e/o umano di intere aree del continente africano e del Medio Oriente, per effetto di un insensato sfruttamento del suolo e di conflitti armati, ma anche dell'abbattimento delle frontiere nazionali all'interno del continente europeo e della dissoluzione di quelle dei paesi sulla riva sud del Mediterraneo, originata dall'esito in gran parte fallimentare delle c.d. primavere arabe¹.

L'incessante flusso di immigrati e soprattutto di profughi provenienti da aree di conflitto rischia di rendere ancor più difficili i già complicati processi di integrazione sociale e culturale di nuove popolazioni all'interno del continente europeo, sui quali opera pure la minaccia incombente e reale – confermata dai tragici attentati di Parigi – della diffusione del terrorismo jihadista come frutto, oltre che di condizioni di emarginazione sociale, anche della mancata comprensione e inclusione della dimensione religiosa nello spazio pubblico, che suscita in alcuni paesi europei crescente frustrazione nelle popolazioni di tradizione islamica².

¹ Sulle attuali dimensioni e le cause del fenomeno epocale dell'immigrazione, si veda l'analisi di M. AMBROSINI, *Migrazioni, un fenomeno globale. Il confine e la speranza*, in *Il Regno-att.*, 8/2012, p. 271 ss. Sulle attese e le speranze di un'evoluzione della libertà religiosa nei paesi della sponda sud del Mediterraneo suscite dalle c.d. primavere arabe e fondate su un preteso parallelismo con l'evoluzione storica e culturale dell'Europa, cfr. A. FERRARI, *Dove va la libertà religiosa: percorsi comuni tra le due sponde del Mediterraneo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 5/2014, p. 13 ss.; ID., *Introduzione. Una libertà per due? Oltre l'incommensurabilità, per un diritto di libertà religiosa mediterraneo*, in A. FERRARI (a cura di), *Diritto e religione nell'Islam mediterraneo. Rapporti nazionali sulla salvaguardia della libertà religiosa: un paradigma alternativo?*, Bologna, 2012, p. 7 ss.; ID., Per un'analisi più realista alla ricerca delle ragioni che hanno determinato l'esito islamista della primavera araba e la progressiva espansione dello Stato jihadista dell'ISIS, cfr. T. BEN JELLOUN, *È questo l'Islam che fa paura*, Milano, 2015, pp. 121 ss., 167 ss.

² In argomento, sulla crescente divaricazione tra ideologia della *laïcité* e immigrazione di tradizione islamica in Francia, con gli effetti di reciproca incomprensione sul piano culturale e di progressiva lacerazione del tessuto di convivenza civile, di recente cfr. F. PICHON, *Laïcité cattolica e jihadisti secolari: la maionese francese è impazzita*, in *Limes*, 1/2015, p. 45 ss.; G. SACCO, *La Francia e i suoi figliastri*, ibidem, p. 51 ss.

Questo complesso scenario mette ulteriormente in crisi il modello democratico in Europa, che appare oggi più fragile non solo per la continua erosione dei poteri degli Stati nazionali da parte degli organismi dell'UE, privi di una diretta legittimazione democratica, ma anche perché una crescente fascia della popolazione – quella di più recente inserimento – è esclusa dai canali della rappresentanza politica e resta ai margini del modello di convivenza e dai valori comunemente condivisi dagli altri cittadini europei³.

In questo contesto, nel quale l'Europa appare sempre più come un fortino assediato, le confessioni religiose tradizionali stanno assumendo un ruolo crescente di ammortizzatore delle tensioni sociali e culturali derivanti dalla globalizzazione e dal fenomeno dell'immigrazione⁴.

Per un quadro di sintesi, cfr. O. BOBINEAU, S. LATHION, *Les musulmans, une menace pour la République?*, Paris, 2012.

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

⁴ Sulla doverosa accoglienza dei profughi e dei richiedenti asilo in Europa sono state numerose negli ultimi mesi le prese di posizione da parte di Chiese, leader religiosi ed organismi ecumenici, cfr. COMECE-KEK: *una risposta politica comune* - Comunicato congiunto dei presidenti della Conferenza delle Chiese europee (KEK), il vescovo anglicano Christopher Hill, e della Commissione degli episcopati della Comunità Europea (COMECE), il card. Reinhard Marx, 18 settembre 2015, in *Il Regno-doc.*, 33/2015, p. 5; EKD: *accogliere i rifugiati è un obbligo* - Messaggio della Chiesa evangelica in Germania (EKD) sottoscritto dai leader (presidenti e vescovi) delle venti Chiese regionali protestanti della Germania, 15 settembre 2015, ibidem, p. 8; Croazia: *leader religiosi per l'assistenza ai rifugiati* - Appello dei leader religiosi croati (cristiani, ebreo e musulmano), 1 settembre 2015, ibid., p. 3.

In particolare negli ultimi tempi la Chiesa cattolica, attraverso i ripetuti appelli di papa Francesco all'accoglienza dei profughi e dei rifugiati⁵, rivolti non più solo agli Stati ma direttamente alle strutture ecclesiastiche⁶, sta ponendo come priorità per gli stessi credenti l'impegno per la costruzione di una società multietnica e plurireligiosa⁷. Non si tratta di un'opzione scontata né indolore all'interno delle comunità cristiane, poiché sembra suggerire un approccio alla complessità fondato non tanto sull'affermazione della propria identità culturale e di fede in una società sempre più secolarizzata, come è stato negli ultimi pontificati⁸, ma su una funzione di supplenza emergenziale – sorretta da un forte dina-

⁵ Come noto l'impegno di papa Francesco a favore dei poveri e degli esclusi e dell'accoglienza degli immigrati e dei profughi è una delle linee portanti del suo pontificato. In argomento cfr. PAPA FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii Gaudium* sull'annuncio del Vangelo nel mondo attuale, 24 novembre 2013, spec. n. 86 ss. Emblematica in tal senso fu la sua prima visita fuori Roma nell'isola siciliana di Lampedusa, terra di approdo e di soccorso per migliaia di immigrati e rifugiati dopo la pericolosa traversata del Mediterraneo, ove pronunciò parole forti sulla “globalizzazione dell'indifferenza” che tende a renderci insensibili e quasi estranei di fronte alle tragedie dell'immigrazione (PAPA FRANCESCO, *Omelia nella messa celebrata nel Campo sportivo “Arena” in località Salina - Lampedusa, lunedì 8 luglio 2013, in <https://w2.vatican.va/>*).

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

⁷ Cfr. CEI. CONSIGLIO EPISCOPALE PERMANENTE, *Giubileo della misericordia: l'accoglienza di richiedenti asilo e rifugiati. Vademecum per le diocesi e le parrocchie*, in *Il Regno-doc.*, pp. 1-10.

⁸ In Italia l'Accordo di revisione concordataria del 1984 ha esplicitamente recepito questo approccio nell'art. 9, ove l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche viene fondato, oltre che sul riconoscimento del valore della cultura religiosa, anche sulla constatazione che “i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano”, cfr. M. VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2014/1, pp. 70-71. Per approfondimenti, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 5^o ed., Torino, 2014, 285 ss.

mismo missionario⁹ – delle istituzioni ecclesiali e dei fedeli alle evidenti difficoltà delle istituzioni civili nell'affrontare gli effetti più drammatici della globalizzazione, ossia l'impoverimento progressivo di estese fasce della popolazione e l'accoglienza di masse crescenti di immigrati e rifugiati da paesi stranieri, spesso portatori di tradizioni e valori molto diversi da quelli europei¹⁰. Bisogna infatti ricordare che i flussi migratori che attraversano oggi l'Europa sono il frutto di precise decisioni politiche assunte anche a livello europeo, che hanno reso i paesi rivierasci del Mediterraneo zone di transito e di approdo verso i paesi del Nord del continente europeo, affamati di manodopera a basso prezzo.

Una simile funzione di supplenza, richiesta alle strutture ecclesiali, esigerebbe quanto meno di essere accompagnata da un complessivo progetto delle istituzioni nazionali ed europee, tuttora sostanzialmente assente, in grado di programmare con lungimiranza e di governare un

⁹ Sul dinamismo missionario che deve animare la Chiesa nel mondo attuale, cfr. PAPA FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii Gaudium*, cit., n. 24: “La Chiesa “in uscita” è la comunità di discepoli missionari che prendono l'iniziativa, che si coinvolgono, che accompagnano, che fruttificano e festeggiano. (...). La comunità evangelizzatrice si mette mediante opere e gesti nella vita quotidiana degli altri, accorcia le distanze, si abbassa fino all'umiliazione se è necessario, e assume la vita umana, toccando la carne sofferente di Cristo nel popolo. Gli evangelizzatori hanno così “odore di pecore” e queste ascoltano la loro voce”.

¹⁰ Cfr. PAPA FRANCESCO, Es. ap. *Evangelii Gaudium*, cit., n. 117: “Se ben intesa, la diversità culturale non minaccia l'unità della Chiesa. È lo Spirito Santo, inviato dal Padre e dal Figlio, che trasforma i nostri cuori e ci rende capaci di entrare nella comunione perfetta della santissima Trinità, dove ogni cosa trova la sua unità. (...). Non farebbe giustizia alla logica dell'incarnazione pensare ad un cristianesimo monoculturale e monocorde. Sebbene sia vero che alcune culture sono state strettamente legate alla predicazione del Vangelo e allo sviluppo di un pensiero cristiano, il messaggio rivelato non si identifica con nessuna di esse e possiede un contenuto transculturale. (...). Il messaggio che annunciamo presenta sempre un qualche rivestimento culturale, però a volte nella Chiesa cadiamo nella vanitosa sacralizzazione della propria cultura, e con ciò possiamo mostrare più fanatismo che autentico fervore evangelizzatore”. Sui differenti approcci anche teologici delle Chiese europee di fronte alla crisi dei rifugiati, in particolare tra gli episcopati dell'Europa occidentale e quelli dell'Europa orientale, cfr. P.M. ZULEHNER, *Europa - Rifugiati. Teologia della globalizzazione. Nel pieno di una trasformazione epocale, le Chiese cristiane e la salvezza universale*, in *Il Regno-doc.*, 9/2015, p. 589 ss.

fenomeno epocale ormai sistematico, non più emergenziale, destinato a mutare il volto del continente.

Però su un punto non vi possono essere dubbi: dalla caduta del muro di Berlino (1989) ad oggi, le confessioni religiose da elemento divisivo di conflitto tendono sempre più ad essere considerate dagli ordinamenti come fondamentale risorsa e fattore di convivenza e di integrazione sociale e culturale. È in questa direzione che guarda l’Europa, come risulta chiaramente dall’art. 17 TFUE, nel quale l’Unione europea si è impegnata a mantenere con le chiese e le comunità religiose un dialogo aperto trasparente e regolare, riconoscendone “l’identità e il contributo specifico”¹¹.

3. Accoglienza e riconoscimento delle diversità: un nuovo paradigma di laicità

Lo Stato e la sua legislazione interna dovrebbero accompagnare, ossia governare – non ostacolare – questi processi. Dato come prioritario l’impegno per trovare una soluzione dei numerosi problemi e dei conflitti che affliggono i paesi di provenienza, il dovere dell’accoglienza dei profughi e degli immigrati si impone come un’urgenza civile oltre che etica, in quanto traduce alcune fondamentali direttive di valore della nostra (artt. 2-3 Cost.) come di altre Costituzioni europee e dello stesso Trattato dell’Unione europea.

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

Ha suscitato emozione il monito di Papa Francesco rivolto alle comunità immigrate nel suo discorso a Filadelfia (USA): “Per favore, non

¹¹ Per approfondimenti cfr. A. LICASTRO, *Unione europea e “status” delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Milano, 2014, p. 144 ss.; F. MARGIOTTA BROGLIO, *Confessioni e comunità religiose o “filosofiche” nel Trattato di Lisbona*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell’Unione europea*, Bologna, 2012, p. 36 ss.

vergognatevi delle vostre tradizioni”, anche religiose¹². Egli parlava soprattutto ad immigrati di origine ispanica ma il monito vale per tutti gli immigrati, poiché il contributo che essi apportano alle società di accoglienza deriva non solo dal valore della loro forza lavoro, ma anche dalla loro peculiare identità culturale e religiosa, in grado di arricchire il carattere pluralista della società.

Certo: occorre abbandonare ogni pretesa di imporre la propria cultura ai nuovi arrivati, ed essere disponibili non ad abbandonare la propria ma ad accettare un confronto anche esigente con quella degli altri, pur nel rispetto di alcuni irrinunciabili principi di civiltà giuridica – prima fra tutti il rispetto dei diritti della persona umana – su cui si fonda il nostro modello di convivenza¹³.

Di fronte a queste sfide per la democrazia in Europa, appare fondamentale il ruolo del diritto ecclesiastico, ovvero dell’esperienza giuridica – non limitata alla legislazione – in materia di disciplina del fenomeno religioso¹⁴. Per decenni trascurato e quasi volutamente emarginato dal dibattito giuridico ed istituzionale, il fenomeno religioso ha di nuo-

¹² PAPA FRANCESCO, *Discorso in occasione dell'incontro per la libertà religiosa con la comunità ispanica e altri immigrati*, Independence Mall, Philadelphia (USA). Sabato, 26 settembre 2015, in <https://w2.vatican.va/>.

¹³ È sostanzialmente questo il modello di integrazione che pare ispirare la *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* (2007), redatta da un Consiglio scientifico nominato dall’allora Ministro dell’interno on. Giuliano Amato e presieduto dal prof. Carlo Cardia. Approvata con D.M. del 23 aprile 2007 e pubblicata sulla G.U. n. 137 del 17 giugno 2007, essa è priva di valore giuridicamente vincolante ma ha valore di direttiva generale per l’Amministrazione dell’interno. Nel D.M. cit. si prevede infatti che il Ministero “nell’esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira alla Carta dei valori” e “orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta dei valori, nella prospettiva dell’integrazione e della coesione sociale” (art. 1, D.M. cit.). In argomento cfr. C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it). Dicembre 2008, p. 4 ss.

¹⁴ In proposito per un primo approccio mi permetto di rinviare a P. CAVANA, *I problemi attuali*, in G. DALLA TORRE, P. CAVANA, *Conoscere il diritto ecclesiastico*, Roma, 2006, p. 181 ss. con l’indicata e copiosa bibliografia. Sull’evoluzione del diritto ecclesiastico e sul dibattito relativo alle nuove e complesse sfide di questa branca delle scienze giuridiche, cfr. G.B. VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, 2004.

vo imposto la sua grammatica e le sue priorità ad una Europa distratta e concentrata negli ultimi decenni solo sui commerci e la moneta. Come dimostra anche la recente – e per certi versi sorprendente – adozione da parte della Consiglio degli Affari esteri dell’Unione europea, sull’esempio statunitense, di alcune *Linee guida* per la promozione e la protezione della libertà di religione nei suoi rapporti con paesi terzi¹⁵.

Appare sempre più chiaro che il fenomeno dell’immigrazione, nelle dimensioni e con le caratteristiche che assume oggi in Europa, potrà essere governato pacificamente integrando non solo gli individui e le famiglie ma anche le comunità religiose di cui essi sono parte e nelle quali ripongono gran parte della propria identità culturale. Poiché sono soprattutto le confessioni religiose, non i semplici individui e famiglie, a poter svolgere quel fondamentale ruolo di mediazione tra le tradizioni delle popolazioni immigrate e i valori etici e culturali delle società di accoglienza che appare fondamentale per la costruzione di un clima di pacifica convivenza fondata sul reciproco rispetto e riconoscimento¹⁶.

Il processo di progressiva laicizzazione che ha accompagnato la formazione delle legislazioni degli Stati nazionali in Europa, se da un lato ha prodotto il benefico superamento dei regimi confessionisti con l’affermazione del principio di egualanza senza distinzione di religione¹⁷, dall’altro ha generato una tendenza all’emarginazione e talora all’espulsione del fattore religioso dalla sfera pubblica e sociale che si rivela oggi sempre più inadeguata alle esigenze di convivenza attuali,

¹⁵ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. FOREIGN AFFAIRS COUNCIL MEETING, *EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief*, 24 june 2013, in <http://eeas.europa.eu/>. In argomento cfr. P. ANNICHINO, *Esportare la libertà religiosa. Il modello americano nell’era globale*, Bologna, 2015, p. 81 ss.

¹⁶ Sul ruolo di mediazione sociale e culturale delle confessioni religiose nel quadro dei nostri principi costituzionali, le quali “elaborano – sulla base dei propri riferimenti dottrinali e di fede – i comportamenti religiosi dei fedeli in relazione al contesto sociale e culturale di riferimento”, mi permetto di rinviare a P. CAVANA, *Nuove dimensioni della cittadinanza e pluralismo religioso. Premesse per uno studio*, in G. DALLA TORRE, F. D’AGOSTINO (a cura di), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, p. 101-103.

¹⁷ Per approfondimenti, cfr. R. RÉMOND, *La secolarizzazione. Religione e società nell’Europa contemporanea*, Roma-Bari, 1999, p. 175 ss.

segnate dalla rivendicazione del diritto alla diversità¹⁸. Alla spinta centripeta verso l'uniformità religiosa e ideologica, tipica degli Stati nazionali, si è sostituita una progressiva e opposta spinta centrifuga nel senso dell'affermazione prima del pluralismo politico e sociale e oggi della diversità culturale e religiosa, come effetto della globalizzazione e del fenomeno immigratorio.

Da una laicità intransigente, chiusa sui valori della tradizione nazionale e ostile al ruolo pubblico e alla visibilità del fenomeno religioso, occorre passare ad una laicità aperta e inclusiva, fondata sul riconoscimento delle diverse tradizioni religiose e sul ruolo di garanzia e promozionale dello Stato nell'esercizio della libertà religiosa e di coscienza¹⁹.

4. Il modello italiano di relazioni tra lo Stato e le confessioni religiose. La condizione dell'Islam

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

¹⁸ Sul passaggio, da parte delle confessioni di minoranza, dalla rivendicazione del diritto all'eguaglianza a quello del diritto alla diversità, cfr. G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 7-10, per il quale “da una formalistica uniformazione nella regolamentazione giuridica di tutte le religioni, si passa alla richiesta dell'affermazione di una eguaglianza che, rispettando le diversità intercorrenti tra di loro, si traduca in una differenziazione di disciplina giuridica che tuteli l'originalità di ciascuna”.

¹⁹ In argomento cfr. C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Cinisello Balsamo (Milano), 2007, p. 147 ss. Per interessanti aggiornamenti sull'evoluzione giurisprudenziale più recente in materia di simboli religiosi, cfr. Id., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 4^o ed., Torino, 2015, p. 225 ss.; P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (rivista telematica www.statoechiese.it), 1 ottobre 2012, pp. 1-47.

Appare evidente, nei fatti più che nelle norme, il progressivo superamento della centralità della normativa concordataria anche da parte della Chiesa cattolica, come si evince per quanto concerne la materia degli enti e del matrimonio. Intendiamoci: la legislazione pattizia resta un fondamentale baluardo delle libertà confessionali sul piano costituzionale, ma è il diritto comune ad essere sempre più fattore di espansione delle libertà, anche religiose, aprendo ai soggetti confessionali spazi sempre più ampi di azione ed estendendo i principi della legislazione pattizia anche al di là dei suoi diretti destinatari²⁰.

Tra le principali questioni che interrogano oggi il nostro sistema di relazioni con le comunità religiose vi sono la normativa sugli edifici di culto e i meccanismi di accesso alla ripartizione dell'otto per mille, che costituiscono entrambi potenti veicoli di affermazione del pluralismo religioso e risultano strettamente intrecciati, in Italia, con i problemi suscittati dalla presenza delle comunità islamiche.

Sappiamo bene qual è la condizione giuridica delle comunità islamiche nel nostro paese²¹. Incapaci a tutt'oggi, anche a causa della loro

²⁰ In argomento, cfr. C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 128, per il quale “si va affermando nell’ordinamento un chiaro *favor religionis*, ancor più netto rispetto a quello che si riflette nella normativa pattizia, e che sta portando ad una notevole *deregulation* in materia di persone ed enti giuridici (riconoscimento e iscrizioni agevolati, abolizione dell’autorizzazione agli acquisti, liberalizzazione delle attività assistenziali e di volontariato, ecc.”); Id., *Concordato, Intese, Stato federale*, in G. FELICIANI (a cura di), *Confessioni religiose e federalismo*, Bologna, 2000, che individua nell’evoluzione del nostro ordinamento un “processo di relativizzazione” del nostro sistema pattizio a favore del diritto comune, che appare oggi “più appetibile, cioè più favorevole e liberale rispetto alla normativa di derivazione pattizia”. Da ultimo cfr. M. VENTURA, *L’eredità di Villa Madama: un decalogo*, cit., pp. 75-77, che parla in proposito di “relativizzazione del diritto speciale bilaterale”.

²¹ In argomento da ultimo, cfr. C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Torino, 2015, con i numerosi contributi dottrinali e la ricca documentazione ivi raccolta, che offrono il quadro attualmente più completo e aggiornato delle fonti applicabili e dei problemi giuridici posti dalla presenza delle comunità islamiche in Italia, frutto della ricerca PRIN finanziata dal Ministero dell’Università e della ricerca e svolto dalle tre unità di ricerca facenti capo alle Università di Roma Tre (Carlo Cardia, Pierangela Floris), Roma Lumsa (Giuseppe Dalla Torre, Paolo Cavana) e Trento (Erminia Camassa). Per un’introduzione e un approccio di

provenienza eterogenea sul piano etnico e nazionale, di esprimere una rappresentanza unitaria e di interloquire autonomamente con lo Stato, ossia senza l’intermediazione di soggetti esteri, esse costituiscono una galassia confessionale priva di rapporti istituzionali con lo Stato e anche, salvo un’eccezione (l’ente che gestisce la grande moschea di Roma), di riconoscimento specifico ai sensi della legge sui culti ammessi (legge n. 1159/1929)²². Esse operano all’interno dell’ordinamento in modo frammentato, come soggetti distinti e spesso in competizione fra loro, assumendo le forme associative o cooperative previste dal diritto comune, che ne consentono comunque solo una parziale integrazione nella società italiana senza accesso alle garanzie del regime pattizio né a quelle minime derivanti dal riconoscimento come enti di culto²³. Ad aggravare la situazione vi è inoltre il loro sostanziale isolamento nella società civile circostante, a differenza di altre comunità religiose di provenienza immigrata, come quelle ortodosse, che godono invece di consistenti legami ecumenici e del sostegno della Chiesa cattolica²⁴, che

sintesi alla ricerca, che individua i nodi problematici sul piano giuridico e istituzionale della presenza dell’Islam nel nostro paese, cfr. C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell’Islam, le difficoltà dell’integrazione*, ibidem, pp. 3-27.

²² Per approfondimenti cfr. C. CARDIA, *Istituzioni centrali e Islam. Introduzione*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 561 ss.; ID., *Evoluzione dell’Islam italiano e dei suoi rapporti con le istituzioni (2003-2008)*, ibidem, p. 575 ss.; C. CARDIA, F. TESTA, M.P. PABA, *Relazione sull’Islam in Italia*, ibid., p. 617 ss.

²³ Per puntuali approfondimenti della complessa materia, cfr. P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L’ente che non c’è: l’associazione con fine di religione e di culto*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 75 ss.; R. BENIGNI, *Le organizzazioni musulmane a dimensione nazionale: assetto giuridico ed azione, tra mimetismo, emersione del carattere cultuale, rappresentatività di un Islam italiano*, ibidem, p. 97 ss.; E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell’Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, ibid., p. 123 ss.; S. ANGELETTI, *Le attività delle comunità islamiche a livello locale. Alcune considerazioni alla luce dei risultati della ricerca*, ibid., p. 149 ss.

²⁴ Sulla differente condizione delle comunità ortodosse rispetto a quelle islamiche in Italia, grazie ai legami ecumenici che le prime hanno sviluppato con la Chiesa cattolica e alla loro disponibilità a presentarsi in modo unitario di fronte allo Stato, cfr. A. FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra*

concede loro in comodato edifici di culto non più utilizzati dai fedeli cattolici²⁵.

Si tratta di un quadro normativo inadeguato e certamente carente²⁶ ma spesso fatto oggetto di rilievi eccessivamente critici se rapportato alla situazione di altri paesi europei.

Basti pensare alla legislazione ecclesiastica della Francia laica e separatista, ove praticamente l'intero patrimonio chiesastico cattolico (quello in essere al 1905) è di proprietà dello Stato e dei Comuni, con gli enormi oneri finanziari per la loro conservazione a carico della mano pubblica, mentre gli edifici di culto delle altre confessioni sono integralmente a carico di quest'ultime a causa del divieto di finanziamento pubblico dei culti. Con effetti gravemente discriminanti soprattutto per le confessioni religiose di più recente insediamento, come l'Islam, che deve provvedere del tutto autonomamente alle proprie esigenze di culto, a differenza di altre confessioni che poterono comunque beneficiare per la costruzione di propri edifici del più favorevole regime dei culti riconosciuti in vigore fino alla legge di separazione del 1905²⁷.

Anche la Germania ha adottato e segue una politica ecclesiastica che, in base a parametri formali, può qualificarsi di tipo pluralista ma in realtà è fortemente asimmetrica e selettiva. Infatti, oltre ad avere una

cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), luglio 2011, pp. 13 ss.

²⁵ Cfr. CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, UFFICIO NAZIONALE PER L'ECUMENISMO E IL DIALOGO INTERRELIGIOSO - UFFICIO NAZIONALE PER I PROBLEMI GIURIDICI, *Vademecum per la pastorale delle parrocchie cattoliche verso gli orientali non cattolici*, 23 febbraio 2010, spec. nn. 67-72.

²⁶ Per una ricostruzione del quadro normativo applicabile alle comunità islamiche in Italia, cfr. P. CAVANA, *Islam e sistema delle fonti in Italia*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 75 ss.

²⁷ Il tema fu oggetto di specifico approfondimento, in vista di un'auspicata riforma della legislazione in vigore sugli edifici di culto, da parte di una commissione ministeriale di studio costituita dall'allora ministro dell'interno Nicolas Sarkozy, la quale elaborò un interessante rapporto che non ebbe però alcun esito pratico, cfr. COMMISSION DE REFLEXION JURIDIQUE SUR LES RELATIONS DES CULTES AVEC LES POUVOIRS PUBLICS, *Rapport*, 20 settembre 2006 (c.d. *Rapport Machelon*, dal nome del suo presidente Jean-Pierre Machelon), p. 19 ss., in <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/>.

legislazione fondata sulla distinzione tra culti riconosciuti e non, la sua politica dell'accoglienza è basata sulla previa selezione dei flussi di immigrati in arrivo, avendo privilegiato per decenni i turchi, provenienti da un paese islamico di forte tradizione laica, e oggi i siriani, provenienti da un Islam a maggioranza sunnita ma con una influente componente sciita fortemente scolarizzata, e soggetti per decenni ad un regime politico laico come quello degli Assad.

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

5. Il progetto di una legge generale sulla libertà religiosa

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

Innanzitutto va osservato che in un sistema come quello italiano, che prevede – oltre all'Accordo con la Chiesa cattolica – già undici Intese con altrettante confessioni religiose²⁸, e altre già si intravedono²⁹,

²⁸ Oltre all'Accordo con la Santa Sede (legge 25 marzo 1985, n. 121), le Intese stipulate tra lo Stato italiano e le confessioni religiose e approvate con legge del Parlamento sono attualmente le seguenti: legge 11 agosto 1984, n. 449. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le chiese rappresentate dalla Tavola valdese*; legge 22

un’eventuale legge sulla libertà religiosa avrebbe carattere non più generale ma residuale e, in sostanza, speciale, in quanto assumerebbe di fatto il significato di una legge fatta soprattutto per le comunità islamiche. Del resto sono proprie queste ultime ad aver sempre rifiutato, salvo due circoscritte eccezioni, di chiedere il riconoscimento a norma della legge sui culti ammessi, ritenendolo evidentemente inutile se non controproducente ai propri fini e privilegiando le forme soggettive previste dal diritto comune³⁰.

Pertanto, se si vuole che si tratti davvero di una legge comune sulla libertà religiosa, concretamente fruibile dai soggetti che ne dovrebbero essere i principali destinatari, occorrerà evitare che alcuni essenziali contenuti di tale diritto fondamentale, come l’apertura di un edificio o luogo di culto, siano da essa previsti per i soggetti religiosi come condi-

novembre 1988, n. 516. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del settimo giorno*; legge 22 novembre 1988, n. 517. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le Assemblee di Dio in Italia*; legge 8 marzo 1989, n. 101. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione delle comunità ebraiche italiane*; legge 12 aprile 1995, n. 116. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (UCEBI)*; legge 29 novembre 1995, n. 520. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI)*; legge 30 luglio 2012, n. 126. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d’Italia ed Esarcato per l’Europa Meridionale, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 30 luglio 2012, n. 127. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 30 luglio 2012, n. 128. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Chiesa apostolica in Italia, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 31 dicembre 2012, n. 245. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Buddhista Italiana, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione*; legge 31 dicembre 2012, n. 246. *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione*.

²⁹ In argomento cfr. F. BOTTI, *Sui contenuti di una possibile Intesa con la Chiesa Ortodossa Romena in Italia, in Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), marzo 2008, pp. 130.

³⁰ Per un’analisi più articolata, cfr. E. CAMASSA, *Caratteristiche e modelli organizzativi dell’Islam italiano a livello locale: tra frammentarietà e mimetismo giuridico*, cit., p. 129 ss.

zionati all'esercizio di potestà discrezionali da parte del governo o della pubblica amministrazione³¹.

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

Infatti l'esercizio del diritto alla libertà religiosa, nei suoi principali contenuti di garanzia, è già assicurato dall'art. 19 Cost., come ha più volte ribadito la nostra Corte costituzionale. Come pure, in forza degli artt. 8, primo comma, e 20 Cost., dovrebbe essere già assicurato ai soggetti religiosi un eguale accesso al diritto comune e ad eventuali regimi premiali ivi previsti in condizioni non discriminanti rispetto agli altri enti³².

Occorre poi tenere presente che il quadro normativo in materia si è ulteriormente complicato con la riforma del Titolo V della Costituzione (2001), che ha frammentato tra Stato Regioni e Comuni le competenze al riguardo, rendendo ancor più difficile trovare soluzioni legislative a livello nazionale in grado di contenere la potestà discrezionale di cui attualmente dispongono gli enti locali in alcune materie³³.

³¹ Per approfondimenti cfr. P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, in V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, 2010, p. 209 ss.

³² A tale proposito la dottrina ha opportunamente rilevato il lacunoso sviluppo legislativo delle varie figure religiose presenti in Costituzione. A fronte di una ricchissima produzione legislativa, sia statale che regionale, avente ad oggetto negli ultimi decenni le figure menzionate negli artt. 7 e 8 Cost., ovvero le confessioni religiose, per quanto concerne le altre figure “sappiamo che l'attenzione del legislatore si è concentrata sulle associazioni/istituzioni a «carattere ecclesiastico»: più precisamente, su quelle che vantano un legame con confessioni riconosciute dallo Stato o dotate di accordi ex artt. 7 e 8 Cost. Ad oggi restano fuori dall'attenzione del legislatore le entità collettive identificabili essenzialmente in base al fine religioso-culturale, indipendentemente dal loro carattere ecclesiastico, come appena precisato” (P. FLORIS, *Comunità islamiche e lacune normative. L'ente che non c'è: l'associazione con fine di religione e di culto*, cit., pp. 75-76).

³³ Per un esempio paradigmatico, cfr. I. BOLGIANI, *Attrezzature religiose e pianificazione urbanistica: luci ed ombre*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale. Rivista telematica* (www.statoechiese.it), n. 28/2013, p. 7 ss.

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

6. (segue) Per il superamento dell'approccio giurisdizionalista della nostra legislazione ecclesiastica

Il progetto di legge sulla libertà religiosa, nella sua ultima versione presentata e discussa in Parlamento (pdl Zaccaria), accanto a contenuti di garanzia condivisibili e apprezzabili, riconosceva espressamente alle sole confessioni religiose iscritte in appositi registri e ai loro enti esponenziali il diritto di aprire edifici di culto, peraltro anche in deroga alla normativa urbanistica (art. 23), come pure altre facoltà ivi previste, non alle confessioni non registrate né alle associazioni e fondazioni con finalità di religione o di culto, collegate o meno con una confessione registrata, per quanto anche quest'ultime fossero ammesse al riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato (art. 21)³⁴. Si trattava di un'omissione non priva di ambiguità, in quanto poteva essere intesa come un'implicita esclusione di tali soggetti dalla titolarità di questo diritto, in palese contrasto con l'art. 19 Cost. e con la giurisprudenza costituzionale in materia³⁵.

D'altra parte a me pare che l'art. 20 della Costituzione configuri il fine di religione o di culto di un'associazione o istituzione come di per sé da equipararsi nel diritto comune a qualsiasi altro fine lecito, come suggeriscono anche gli artt. 17 e 18 della Costituzione sui diritti di riunione e di associazione, e quindi non debba essere soggetto a regime speciale. In altri termini il superamento della legge sui culti ammessi,

³⁴ Cfr. Camera dei Deputati - XVI Legislatura, Proposta di legge n. 448 dei deputati Zaccaria, Amici, Bressa, D'Antona, Ferrara, Giovanelli, Naccarato - *Norme sulla libertà religiosa*, presentata il 29 aprile 2008, artt. 16 ss. Per un'analisi documentata di questo e dei precedenti progetti e disegni di legge in materia, cfr. L. DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, Tricase (LE), 2012.

³⁵ Cfr. P. CAVANA, *Lo spazio fisico della vita religiosa (luoghi di culto)*, cit., pp. 111-112.

come già prefigurato dagli artt. 8, primo comma, 19 e 20 della Costituzione, implica anzitutto il definitivo abbandono – dopo quello confessionista – del modello giurisdizionalista, con la sua pretesa di sottoporre obbligatoriamente le confessioni e le associazioni religiose ad un regime speciale di carattere uniforme, aprendo per contro ad esse la possibilità di accedere liberamente a taluni vantaggi (e agli oneri) offerti dal diritto comune.

Mi pare veramente paradossale, anche alla luce dell’evoluzione complessiva del nostro ordinamento, che consente ormai a tutti i soggetti di svolgere qualsiasi forma di attività lecita, che il fine di religione o di culto, le relative attività e gli edifici o locali a ciò destinati – pur godendo di un’esplicita protezione costituzionale – continuino ad essere riguardati come una sorta di sorvegliati speciali, invece di essere inclusi a pieno titolo nell’ampia categoria del *non profit*, ossia delle finalità non lucrative e meritevoli di tutela che oggi caratterizzano gli enti che svolgono attività di utilità sociale, qualunque sia la forma giuridica che essi assumono³⁶. Tanto più in presenza di una tendenza – non saprei quanto in linea con la visione dei nostri Costituenti ma sostenuta da una parte della dottrina – ad estendere il fine di religione o di culto con i relativi benefici fino a ricoprendere i soggetti caratterizzati da una finalità agnostica o di ateismo militante³⁷, che possono peraltro già accedere a tutti i vantaggi offerti dal diritto comune, tra cui quello di aprire liberamente proprie sedi ove svolgere le loro attività statutarie avva-

³⁶ In argomento cfr. A. FUCCILLO, *Società di capitali, enti religiosi e dinamiche interculturali*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, 2014, pp. 2-21, che mette bene in evidenza le ragioni dell’attuale insufficienza della forma giuridica di diritto speciale dell’ente ecclesiastico civilmente riconosciuto e il crescente ricorso, da parte delle nuove comunità religiose ma anche delle confessioni tradizionali, a strutture organizzative di varia tipologia, anche di carattere societario, per il raggiungimento dei fini religiosi del gruppo.

³⁷ In argomento, cfr. N. COLAIANNI, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2007, pp. 6-8, che propone di estendere la tutela della libertà religiosa (art. 19 Cost.) anche alle credenze agnostiche e atee, come pure di ricoprendere nell’ambito delle attività di religione o di culto anche l’insegnamento e la diffusione di “convinzioni agnostiche, ateistiche e non confessionali”.

lendosi delle varie figure anche premiali previste per il settore *non profit*³⁸.

Eventuali obiezioni fondate sul timore di influenze islamiste o di organizzazioni terroristiche nei luoghi di culto non hanno alcun pregio in tal caso. Infatti l'attuale situazione normativa e giurisprudenziale, incoerente e disorganica, non impedisce alle migliaia di fedeli islamici già presenti nel nostro paese di ritrovarsi per soddisfare le proprie esigenze di culto, ma li costringe a farlo in locali precari, inadatti, in forma quasi clandestina: tutte condizioni che, oltre a rendere più difficile un'eventuale azione di vigilanza, costituiscono oggettivamente un fattore di emarginazione e possono favorire proprio quei sentimenti di frustrazione e risentimento nei confronti del contesto sociale che sono l'ideale terreno di coltura per il reclutamento di potenziali terroristi o di loro eventuali fiancheggiatori, come peraltro riconosciuto anche a livello istituzionale³⁹.

³⁸ Come noto, in base all'art. 10, comma 1, del d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 - *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, sono qualificate organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), e come tali soggette al relativo regime premiale di carattere fiscale, “le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e gli altri enti di carattere privato, con o senza personalità giuridica, i cui statuti o atti costitutivi, redatti nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata, prevedono espressamente: a) lo svolgimento di attività in uno o più dei seguenti settori: 1) assistenza sociale e socio-sanitaria; 2) assistenza sanitaria; 3) beneficenza; 4) istruzione; 5) formazione; 6) sport dilettantistico; 7) tutela, promozione e valorizzazione delle cose d'interesse artistico e storico (...); 8) tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente (...); 9) promozione della cultura e dell'arte; 10) tutela dei diritti civili; 11) ricerca scientifica di particolare interesse sociale svolta direttamente da fondazioni ovvero da esse affidata ad università, enti di ricerca ed altre fondazioni (...); seguono poi altri requisiti di carattere soggettivo e strutturale.

³⁹ Nel corso di una conversazione all'indomani dei fatti di Parigi del gennaio 2015, Mario Giro, sottosegretario agli Esteri, alla domanda circa la strategia che dovrebbe seguire l'Occidente per sconfiggere il jihadismo, ha risposto indicando la necessità di rafforzare la sicurezza e la cooperazione tra i paesi europei, l'elaborazione di una politica migratoria e d'asilo comune, la difesa dei valori di convivenza nella scuola e un maggiore “controllo delle carceri, che assieme alle moschee irregolari sono uno dei luoghi preferiti dal proselitismo jihadista” (*Il jihadismo si sconfigge nelle scuole e nelle periferie*, conversazione con Mario Giro, sottosegretario agli Esteri, a cura di Niccolò Locatelli, in *Limes*, 1/2015, p. 74).

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

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

La formula di tale articolo non potrebbe, in tutti i suoi termini, essere più ampia, nel senso di comprendere tutte le manifestazioni del culto, ivi indubbiamente incluse, in quanto forma e condizione essenziale del suo pubblico esercizio, l'apertura di tempii ed oratori e la nomina dei relativi ministri⁴⁰.

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

la distinzione, da cui si snodano poi tutte le conseguenze, tra la libertà di esercizio dei culti acattolici, come pura manifestazione di fede religiosa, e la organizzazione delle varie confessioni nei loro rapporti con lo Stato. (...). Ma la istituzione di tali rapporti, essendo diretta ad assicurare effetti civili agli atti dei ministri del culto, oltre che agevolazioni di vario genere, riveste, per ciò stesso, carattere di facoltà, non di obbligo⁴¹.

⁴⁰ Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59; Pres. Azzariti P., Rel. Petrocelli; Rauti (Avv. Jemolo, Piccardi, Rosapepe); interv. Pres. Cons. ministri (Avv. dello Stato Guglielmi), in *Foro it.*, 1958, I, c. 1780.

⁴¹ Ibidem.

Pertanto l'apertura di un edificio di culto non può essere subordinata a previa autorizzazione governativa, né ad alcuna altra forma di condizionamento derivante da scelte discrezionali dell'autorità di governo, come la necessaria approvazione del ministro di culto⁴² o quella – a mio parere – richiesta per il previo riconoscimento dell'ente o della confessione di appartenenza a norma della legge sui culti ammessi e/o della futura legge sulla libertà religiosa⁴³. Nel rispetto puntuale, invece, dei

⁴² Con tale decisione la Corte, per le ragioni sopra richiamate, dichiarò l'incostituzionalità degli artt. 1 e 2 del r.d. 28 febbraio 1930, n. 289: il secondo nella sua totalità, in quanto sottoponeva l'esercizio della facoltà di tenere ceremonie dei culti acattolici, e compiere altri atti di culto negli edifici aperti al culto, alla condizione che la riunione fosse presieduta o autorizzata da un ministro del culto, la cui nomina fosse stata approvata dal Ministro competente; il primo nella parte in cui, statuendo “l'obbligo dell'autorizzazione per l'apertura dei tempii ed oratori in modo generale, involge non soltanto i casi in cui questa autorizzazione sia resa necessaria per il conseguimento di certi vantaggi, quali, ad esempio, quello di cui all'art. 4 dello stesso decreto [l'effettuazione di collette all'ingresso e all'interno di tali edifici], ma anche quello relativo all'*apertura del tempio, in quanto mezzo per una autonoma professione della fede religiosa, al di fuori dei rapporti con lo Stato*” (Corte cost., sent. 24 novembre 1958, n. 59, cit., c. 1782). Si noti che la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata nel corso di un procedimento penale nei confronti di un soggetto imputato della contravvenzione di cui all'art. 650 Cod. pen., “per avere continuato ad esercitare l'attività del culto pentecostale ed a tenere aperto al pubblico l'oratorio di detto culto, nonostante il divieto fattogli dall'autorità di p. s. di Crotone di esercitare tale attività e tenere aperto il detto oratorio senza avere prima ottenuto l'approvazione e l'autorizzazione governative previste, per l'esercizio di culti acattolici, dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159, e dal r.d. 28 febbraio 1930, n. 289”: quindi l'apertura del tempio era imputata ad un fedele di un culto all'epoca ancora privo di riconoscimento a norma della legge sui culti ammessi, che sopravvenne solo l'anno successivo alla decisione della Corte (d.P.R. 5 dicembre 1959 n. 1349, con il quale fu riconosciuto l'ente morale di culto “Assemblee di Dio in Italia”).

⁴³ Sull'uso strumentale del mancato riconoscimento a norma della legge n. 1159/1929 da parte di alcuni enti locali per negare alla confessione interessata i benefici di legge per l'individuazione di apposite aree urbane per la costruzione di un edificio di culto, cfr. C. CARDIA, *Edifici di culto e nuove religioni*, in *Dir. eccl.*, 2008, I, pp. 16-17, il quale ritiene che in tal caso “il rifiuto da parte dell'ente locale non sia giustificato, perché l'elemento essenziale che i Comuni (Regioni, ed altri enti) dovrebbero valutare è se una determinata richiesta corrisponda ad un bisogno reale della popolazione. E quando a richiedere l'applicazione della normativa è una confessione che ha forte inse-

requisiti previsti dal diritto comune e dalla normativa urbanistica e ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale (sent. 195/1993)⁴⁴.

Quanto al regime fiscale di favore previsto per le “unità immobiliari destinate esclusivamente all’esercizio del culto (...) purché compatibile con le disposizioni degli artt. 8 e 19 della Costituzione e loro pertinenze” (art. 36, comma 3, d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 - TU delle imposte sui redditi), la sua applicazione dovrebbe dipendere dalla destinazione d’uso urbanistica e dall’effettiva destinazione di tali immobili, aperti al pubblico, all’esercizio in concreto di tale attività, in quanto non produttiva di reddito e meritevole di tutela, non da specifiche caratteristiche formali del soggetto che ne sia proprietario o lo gestisca. Come peraltro già avviene nel nostro paese per gli edifici destinati all’esercizio pubblico del culto cattolico (art. 831, comma 2, cod. civ.), di quello ebraico (art. 15, comma 1, legge 8 marzo 1989, n. 101) e da ultimo anche di culti formalmente non riconosciuti, la cui proprietà può appartenere ad enti pubblici o soggetti privati come associazioni o fondazioni⁴⁵.

Altro conto sarà invece il riconoscimento di ulteriori e speciali benefici, come la rilevanza civile di determinati atti dei ministri di culto, la raccolta di collette all’interno o all’ingresso di tali immobili o l’accesso

diamento sociale, la domanda dovrebbe essere esaminata con attenzione ricercando i meccanismi giuridici più opportuni per andarle incontro”.

⁴⁴ Cfr. Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, in *Foro it.*, 1994, I, c. 2986 ss., ove peraltro la Corte, pur trattando la diversa fattispecie dell’ammissione a contributi pubblici per la realizzazione di edifici di culto, tenne a precisare che “la esclusione da tali benefici di una confessione religiosa in dipendenza dello *status* della medesima, e cioè in relazione alla sussistenza o meno delle condizioni di cui al 2° e 3° comma dell’art. 8 Cost., viene ad integrare una violazione del principio affermato nel 1° comma del medesimo articolo” (c. 2994).

⁴⁵ Notevole risalto ha avuto sulla stampa nazionale e locale la notizia della recente inaugurazione da parte di *Scientology* – organizzazione controversa e priva del riconoscimento come confessione religiosa e/o come ente di culto in base alla legge sui culti ammessi – di un grande edificio di culto nella periferia di Milano dopo aver ottenuto i relativi permessi e il cambio di destinazione d’uso dal Comune (G. VALTOLINA, *Scientology a Milano. La Curia: vigileremo sulla libertà di culto*, in *Corriere della Sera*, 1 novembre 2015, p. 22; ID., *Scientology, battesimo blindato. Scontro sugli ospiti istituzionali*, in *Corriere di Milano*, 1 novembre 2015, p. 11; A. COPPOLA, G. VALTOLINA, *Il tempio di Scientology*, in *Corriere di Milano*, 29 ottobre 2015, p. 8).

a forme di finanziamento pubblico come l'otto per mille, implicanti un avanzato livello di integrazione sociale e culturale e di affidabilità sul piano istituzionale, che potranno quindi concedersi alle confessioni religiose e ad altri soggetti solo previo riconoscimento formale o intesa con lo Stato.

7. Le prospettive di un'evoluzione giurisprudenziale del diritto comune

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

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

Il primo è rappresentato dal principio dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8, primo comma, Cost.), che affida al diritto comune il compito di creare una cornice normativa in grado di assicurare a tutti i culti pari opportunità ed eguali spazi di libertà, anche se privi di un riconoscimento formale o di un'intesa con lo Stato⁴⁶.

Il secondo principio è enunciato dall'art. 20 della Costituzione, il quale prevede che “il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto di un'associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”. Come noto, questa garanzia riguarda non le confessioni religiose ma gli enti: “tutta l'ampia categoria di enti individuabili vuoi in relazione al loro collegamento formale con l'ordinamento confessionale di appartenenza; vuoi in relazione alle loro finalità”⁴⁷, quindi anche le singole entità o comunità religiose organizzate in forma associativa o secondo altri modelli a prescindere dal loro collegamento formale con una confessione riconosciuta e connotate da un fine religioso.

⁴⁶ Cfr. Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, cit.

⁴⁷ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, cit., p. 98.

Secondo la nostra giurisprudenza amministrativa solo il riconoscimento nelle forme della legge sui culti ammessi legittimerebbe un ente a chiedere ed ottenere dal Comune il rilascio di una licenza edilizia o il mutamento di destinazione d'uso di un immobile per l'apertura di un edificio di culto⁴⁸. Analogamente, anche se sulla base di una motivazione più articolata, la nostra giurisprudenza ritiene che un'associazione di promozione sociale (APS) non potrebbe essere autorizzata al compimento di attività di culto, anche marginale, e quindi ad aprire una piccola sala di preghiera, a causa della sua pretesa eterogeneità rispetto ai suoi fini istituzionali, che pure la legge si limita ad indicare genericamente nel perseguimento di “finalità di carattere sociale, civile, culturale e di ricerca etica e spirituale” (art. 1, co. 1, legge n. 383/2000) e senza includere l'associazionismo religioso tra i soggetti espressamente esclusi dalla sua sfera di applicazione (art. 2, commi 2-3, l. cit.)⁴⁹.

⁴⁸ In base a tale orientamento giurisprudenziale “l'applicabilità della disciplina speciale sui c.d. ‘culti ammessi’, ossia la legge 1159/1929, avviene tutte le volte che si riscontri la presenza di un fine di culto nell’organizzazione dell’associazione considerata, qualunque importanza possa questo assumere nella sua esistenza giuridica (cfr., in tal senso, Cons. St., sez. IV, 25.5.1979, n. 369)” (Cons. St., sez. VI, sent. 17 aprile 2009, n. 2331). Ciò in quanto – secondo questa decisione – tali norme “sono di ordine pubblico, e perciò inderogabili, giacché allo ‘status’ di ente ecclesiastico conseguono particolari condizioni per i ministri di culto che ne fanno parte, un particolare trattamento fiscale e tributario ed una serie di altre agevolazioni di diversa natura; condizioni di favore, queste, che non possono di certo seguire alla semplice iscrizione nel registro prefettizio, che è disposto sulla base di accertamenti sommari di un’Autorità cui non è riconosciuto il potere di decidere sulla natura ecclesiale di qualsiasi ente”. Ma una simile motivazione prova troppo, nel senso che confonde la figura dell’ente ecclesiastico pattizio con quella dell’ente di culto della legge del 1929 e, soprattutto, condiziona la capacità giuridica dell’ente alla sua qualificazione soggettiva, secondo un indirizzo teorico ormai da tempo superato dall’evoluzione della disciplina delle persone giuridiche e degli enti non lucrativi, che oggi sono pacificamente ammessi a svolgere qualsiasi tipo di attività lecita, anche di tipo imprenditoriale, a prescindere dallo schema soggettivo assunto (cfr. M. BASILE, *Enti non lucrativi (diritto civile)*, in *Enc. dir. Aggiornamento III*, Milano, 1999, p. 581-582, che individua tra gli esempi paradigmatici di tale tendenza normativa proprio la disciplina degli enti ecclesiastici pattizi, esplicitamente autorizzati dalla legge a svolgere anche “attività diverse da quelle di religione o di culto”, tra cui le “attività commerciali e a scopo di lucro”, art. 16, legge n. 222/1985).

⁴⁹ Cfr. Cons. St., sez. V, sent. 15 gennaio 2013, n. 181, per il quale “la sovrapposizione e la commistione tra l’attività di culto, che non può di per sé essere intesa come

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

Al di là di simili incongruenze, questi orientamenti riflettono un approccio di tipo giurisdizionalista che fa ancora dell'attività di culto una materia di ordine pubblico, svuotando la doppia garanzia degli artt. 19 e 20 della Costituzione. Un approccio, oltre che antiquato, superato dallo stesso legislatore, che oggi ammette espressamente il perseguitamento di finalità religiose o di culto congiuntamente a quelle di istruzione e beneficenza⁵⁰ e anche di educazione e di “promozione sociale”⁵¹, smen-

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

⁵⁰ Come noto gli enti ecclesiastici della Chiesa cattolica, se pur connotati da un fine di religione o di culto “costitutivo ed essenziale”, sono ammessi a svolgere anche “attività diverse da quelle di religione o di culto” (artt. 15-16, legge 222/1985) e altrettanto è previsto per gli enti pattizi di altre confessioni religiose (cfr. art. 22, legge n. 516/1988; art. 15, legge n. 517/1988; art. 22, legge n. 520/1995), mentre per altre ancora la legge di approvazione della rispettiva Intesa prevede espressamente per i loro enti

tendo la tesi di una loro pretesa eterogeneità o incompatibilità sul piano normativo, e che sembra in contraddizione anche con il regime vigente degli edifici di culto, che – come già ricordato – nel nostro ordinamento possono appartenere a qualsiasi soggetto, anche privati ed enti pubblici, non necessariamente ad enti ecclesiastici o ad istituti riconosciuti in base alla legge sui culti ammessi⁵².

È quindi auspicabile che la nostra giurisprudenza amministrativa adotti un indirizzo analogo a quello adottato dalla giurisprudenza francese, la quale già da tempo ha ammesso la possibilità che anche associazioni culturali come quelle islamiche, per lo più contrarie a chiedere il riconoscimento come *associations cultuelles*⁵³, possano aprire ed es-

finalità congiunte di “culto, istruzione e beneficenza” (art. 12, comma 1, legge n. 449/1984) ovvero di “culto, assistenziali e culturali” (art. 26, comma 1, legge n. 101/1989) o ancora un “fine di religione o di culto, solo o congiunto con quelli d’istruzione, assistenza e beneficenza” (art. 11, comma 2, legge n. 116/1995; art. 19, comma 1, legge n. 520/1995; art. 14, comma 1, legge n. 126/2012; art. 17, comma 1, legge n. 127/2012; art. 15, comma 1, legge n. 128/2012; art. 12, comma 1, legge n. 245/2012; art. 13, comma 1, legge n. 246/2012).

⁵¹ Il riferimento obbligato è alla legge 1° agosto 2003, n. 206 - *Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori e dagli enti che svolgono attività similari e per la valorizzazione del loro ruolo*, ove si riconosce e incentiva “la funzione educativa e sociale svolta nella comunità locale, mediante le attività di oratorio o attività similari, dalle parrocchie e dagli enti ecclesiastici” della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose con Intesa (art. 1, comma 1), qualificando tali attività come finalizzate alla “diffusione dello sport e della solidarietà, alla promozione sociale e di iniziative culturali nel tempo libero e al contrasto dell’emarginazione sociale e della discriminazione razziale, del disagio e della devianza in ambito minorile” (art. 1, comma 2).

⁵² Per una sintetica e stimolante ricostruzione e rivisitazione critica dell’attuale quadro normativo in materia, divenuto incerto e lacunoso, e sulla necessità di un suo aggiornamento che tenga conto delle nuove esigenze religiose e di culto emergenti nella società odierna, cfr. S. BERLINGÒ, *A trent’anni dagli Accordi di Villa Madama: edifici di culto e legislazione civile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 1/2015, pp. 1-23; C. CARDIA, *Edifici di culto e nuove religioni*, cit., pp. 13-29.

⁵³ Cfr. C. HAFIZ, G. DEVERS, *Droit et religion musulmane*, Paris, 2005, p. 97, ove si osserva che la stragrande maggioranza delle associazioni musulmane in Francia hanno optato per il modello di diritto comune in ragione de “sa souplesse de fonctionnement” e tenendo conto altresì, in maniera più pragmatica, che “les avantages liés à la loi de

sere titolari di sale di preghiera facendo valere il carattere misto delle loro finalità⁵⁴, come peraltro – lo si è appena ricordato – già pacificamente è ammesso nel nostro ordinamento per gli enti ecclesiastici patti-zì.

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

8. I limiti della giurisprudenza europea e la centralità del dibattito interno

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

1905 sont souvent de peu intérêt pour les communautés musulmanes. L’attribution des biens affectés à l’usage du culte n’est pas à l’ordre du jour; la capacité à recevoir des dons et legs exemptés de droit de mutation s’avère d’un intérêt limité, l’immense majorité des associations ayant à gérer de petites salles de prière, à l’origine de budgets très réduits, à tel point qu’elles fonctionnent avec la cotisations des adhérents et les produits de la quête (zakat) et que l’exonération de taxe foncière n’est pas un véritable enjeu”.

⁵⁴ La giurisprudenza francese distingue tra le “associations cultuelles”, disciplinate dalla legge di separazione del 9 dicembre 1905 e caratterizzate da un fine di culto esclusivo (cfr. Conseil d’Etat, avis d’assemblée du 24 octobre 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*; ibidem, 14 mai 1982, *Association internationale pour la conscience de Krisna*), e le “associations à objet mixte”, che svolgono sulla base del proprio statuto attività di culto ma anche attività caritative, culturali, di beneficenza o di altra natura, e sono quindi soggette al regime delle associazioni di diritto comune di cui alla legge del 1º luglio 1901 (cfr. Conseil d’Etat, 29 ottobre 1990, *Association cultuelle de l’Église Apostolique arménienne de Paris*). Le prime hanno la capacità a ricevere liberalità (c.d. *grande capacité*) e godono di una serie di esenzioni fiscali ma non possono ricevere contributi pubblici; le seconde possono ricevere solo donazioni manuali (c.d. *petite capacité*) e sono pure soggette – in forza del regime di separazione tra lo Stato e i culti (legge del 1905) – al divieto di finanziamenti pubblici nella misura in cui svolgono anche attività di culto. Sul punto cfr. *Circulaire du 23 juin 2010 des ministres de l’intérieur et de l’économie relative au support institutionnel de l’exercice du culte*, in MINISTRE DE L’INTERIEUR. DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES. BUREAU CENTRAL DES CULTES, *Laïcité et liberté religieuse. Recueil de textes et de jurisprudence*, Paris, 2011, pp. 137 ss.

Alla luce dell'ondivaga giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sui simboli religiosi⁵⁵, e dopo la recente sentenza S.A.S. c. France (2014), che ha legittimato la c.d. legge anti-burqa francese sulla base del necessario “respect des exigences minimales de la vie en société”, riconducibile ad un vago e indeterminato “vivre ensemble” mutevole da Stato a Stato⁵⁶, pare chiaro che al momento attuale non ci sia molto da attendersi dai giudici europei in termini di affermazione del diritto di libertà religiosa nei confronti delle legislazioni dei principali paesi europei. Un simile esito era peraltro prevedibile alla luce del criterio del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati, applicato generosamente dalla Corte in relazione all'art. 9 della Convenzione europea, e magari anche coerente e opportuno alla luce dell'art. 17 TUE, in base al quale l'Unione europea “rispetta e non pregiudica lo *status* di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale”⁵⁷.

Anche il principio di laicità, di cui la Corte aveva fatto addirittura un baluardo della democrazia contro le temute derive islamiste nell'autori-

⁵⁵ Per approfondimenti cfr. P. CAVANA, *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, cit., p. 9 ss. Sulla nota questione del crocifisso, che ha rappresentato un significativo banco di prova per la giurisprudenza europea, cfr. C. CARDIA, *Identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso*, Torino, 2010.

⁵⁶ Cfr. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME, *Affaire S.A.S. c. France*, 1er juillet 2014, in <http://www.echr.coe.int/>. In argomento cfr. A. LICASTRO, *I mille splendidi volti della giurisprudenza della Corte di Strasburgo: “guardarsi in faccia” è condizione minima del “vivere insieme”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*. Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 28/2014, pp. 1-38, secondo cui per i giudici di Strasburgo “il ‘punto di vista’ di uno Stato secondo il quale ‘le visage joue un rôle important dans l’interaction sociale’ e, quindi, consideri ogni pratica di occultamento del viso lesiva del ‘droit d’autrui d’évoluer dans une espace de sociabilité facilitant la vie ensemble’, costituisce uno scopo legittimo in funzione del quale possono essere ammesse limitazioni della libertà di manifestare la propria religione”.

⁵⁷ Cfr. M. VENTURA, *L'eredità di Villa Madama: un decalogo*, cit., p. 81, per il quale il primo paragrafo dell'art. 17 TFUE avrebbe “indotto la Corte di Strasburgo, nella sua giurisprudenza sulla religione, ad attenuare la supervisione europea in favore di un margine di apprezzamento nazionale superiore allo standard”.

taria Turchia⁵⁸, sembra abbandonato come parametro generale di interpretazione del sistema della Convenzione europea, per le evidenti ambiguità e polisemia del termine, che appare recepito – peraltro solo in alcuni paesi europei – secondo significati diversi che traducono le differenti tradizioni nazionali⁵⁹.

In queste circostanze appare difficile potersi attendere una presa di posizione contro la complessa e talora restrittiva legislazione in materia di edifici di culto delle minoranze confessionali, da parte di una giurisdizione che in passato ha legittimato anche forti compressioni della libertà religiosa sul piano individuale in nome del maggiore margine di apprezzamento degli Stati in materia⁶⁰.

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

⁵⁸ Cfr. COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L’HOMME (Grande Chambre), *Affaire Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, 13 février 2003, in <http://www.echr.coe.int/>. In argomento cfr. C. CIANITTO, R. BOTTONI, M. PARISI, *Laicità e sicurezza nel sistema costituzionale turco: il caso “Refah Partisi (Partito della Prospérité) e altri c. Turchia”*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e Religione in Europa. Rapporto sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo in materia di libertà religiosa*, Bologna, 2012, p. 225 ss.

⁵⁹ In argomento, cfr. P. CAVANA, *Laicità e libertà religiosa nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in *Res Publica*, 8 (2014), p. 87 ss.

⁶⁰ Cfr. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *La (non) protezione dell’identità religiosa dell’individuo nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in R. MAZZOLA (a cura di), *Diritto e Religione in Europa*, cit., p. 55 ss.

CONFESIONI RELIGIOSE, PLURALISMO E CONVIVENZA: IL MODELLO COSTITUZIONALE ITALIANO ALLA PROVA

Marco Parisi

SOMMARIO: *1. Introduzione. 2. Pluralismo sociale e progetto costituzionale di politica ecclesiastica: quale ruolo pubblico per il fenomeno religioso? 3. Per una attuazione del dettato costituzionale rispettosa della vocazione pluralistica dell'ordinamento.*

1. Introduzione

L'affermarsi dell'Italia come Paese d'immigrazione straniera va inquadrato in un ampio complesso di trasformazioni che hanno radicalmente mutato il panorama demografico nazionale, agendo con rapidità e intensità precedentemente mai sperimentate nelle società occidentali, e in misura specifica nel nostro contesto territoriale. In una realtà sociale e politica tradizionalmente abituata a percepirti come etnicamente omogenea, l'immigrazione dall'estero ha, innanzitutto, comportato il proliferare delle minoranze culturali e spirituali. Fin dalle prime avvisaglie del processo migratorio, l'eterogeneità del fenomeno irreversibilmente in atto è emersa come tratto distintivo della vicenda italiana, destinato a mantenersi nel tempo, nonostante le profonde evoluzioni quantitative e qualitative che si sono manifestate nel volgere del modesto arco temporale di un trentennio¹.

¹ Il panorama delle presenze si è contraddistinto per l'essere molto variegato, sia dal punto di vista delle provenienze nazionali (che, a loro volta, spesso, comprendono gruppi etnici, religiosi e linguistici diversi), sia dal punto di vista dell'epoca d'arrivo, sia – ancora – da quello delle caratteristiche (genere, età, condizione familiare, livello di istruzione) dei soggetti che migrano: siamo di fronte a un vero e proprio puzzle di popolazioni e di culture, che non ha precedenti nella storia mondiale recente e, in particolare, nell'attuale panorama dell'immigrazione nell'Unione europea. A fronte di ciò, va

In conseguenza della sempre maggiore mobilità di singoli e di gruppi dalle aree più povere verso i Paesi più ricchi, anche le istituzioni pubbliche italiane sono state messe a confronto con nuove richieste di identità culturale e spirituale². Le minoranze che si sono, progressivamente, insediate nei territori europei, misurandosi con economie, culture e civiltà diverse da quelle di cui sono portatrici, hanno sviluppato un'istintiva difesa, ancorandosi alla conservazione delle proprie rispettive tradizioni. Un comportamento che, nei rapporti politici con le nazioni ospitanti, si è tradotto in una attitudine alla tutela dell'identità che, ove non adeguatamente considerata, potrebbe costituire un fattore di turbamento della pace sociale. Di conseguenza, gli Stati dell'occidente europeo sono (tuttora) impegnati nell'attivazione di una complessa strategia di riconoscimento delle istanze identitarie rilevabili, che non di rado si è contraddistinta per la ricerca di un punto di equilibrio tra l'effettiva capacità di accoglienza delle società fatte oggetto di immigra-

rilevato che, se le realtà nazionali dell'Est Europa hanno rappresentato, nel recente passato, la principale area d'origine dei flussi diretti verso l'Italia, il loro ruolo sembra destinato a ridursi notevolmente nel futuro prossimo, per effetto delle dinamiche demografiche attive, in direzione dei Paesi dell'Unione europea, dall'area africana e sub-sahariana. Quest'ultima si avvia a divenire la più significativa regione di provenienza della nuova immigrazione diretta verso l'Italia, in ragione dell'instabilità politica ed economica delle aree segnate, soprattutto, dall'avanzata dei movimenti del radicalismo musulmano e dall'affermarsi del sedicente "Stato islamico". Per ulteriori approfondimenti sull'articolazione della diversità nazionale religiosa dell'immigrazione nel panorama sociale italiano cfr. E. PACE (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia*, Roma, 2014; G. POLLINI, G. SCIDÀ, *Sociologia delle migrazioni e della società multietnica*, Milano, 2012.

² La domanda sociale di soluzioni efficaci alle esigenze culturali e spirituali delle popolazioni di nuovo insediamento si è riversata sul mondo del diritto e della politica, sollecitato a considerare l'immigrazione «(...) non come una fase culturale passeggera alla lunga riassorbibile della storia delle idee, ma come una condizione reale e permanente destinata a pesare sulle forme della convivenza e sulla produzione delle relative regole di organizzazione». Così M.C. FOLLIERO, *Liberità religiosa e società multiculturale: la risposta italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, giugno 2008, p. 2.

zione e la disponibilità dei nuovi gruppi di confrontarsi laicamente con lo scenario culturale dei Paesi ospiti³.

Quanto all’Italia, nella prassi osservata, si sono registrate domande di visibilità specifiche, ma non del tutto disomogenee con i valori condivisi dalla comunità di accoglienza, e con i principi giuridici posti a presidio della convivenza giuridicamente organizzata. Pur non trascu- rando il dato della rilevabilità di richieste non ricevibili (perché contrarianti con le esigenze irrinunciabili di ordine pubblico o di effettività dei diritti fondamentali della persona umana), molto spesso la diversità culturale e religiosa si è manifestata come integrabile nel vigente quadro di legalità costituzionale ed ordinaria.

Ad agevolare tale positivo esito di compatibilità (almeno in termini di principi generali) tra il nostro patrimonio giuridico di base e le istanze avanzate, dai singoli come dai gruppi di nuovo insediamento, può individuarsi il complessivo impianto istituzionale, posto a disciplina dell’assetto dei rapporti giuridici e sociali. La Carta Fondamentale, nel suo inserirsi nel solco del migliore costituzionalismo contemporaneo⁴, ben si è prestata (e tuttora si presta) alla realizzazione di una funzione di integrazione del pluralismo sociale, i cui caratteri di potenziale conflittualità tra diversi orientamenti ideali si pongono in contraddizione con l’aspirazione all’unità politica ed ordinamentale. Invece, grazie all’impianto disegnato dalla Costituzione vigente, le naturali divergenze di pensiero trovano soluzione nell’unità dell’ordinamento giuridico e dei suoi principi di struttura, favorendo il riconoscimento di valori unanimemente condivisi e posti alla base della vita politica e normativa

³ V. TOZZI, *La trasformazione dello Stato nazionale, l’integrazione europea, l’immigrazione ed il fenomeno religioso*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell’Italia che cambia*, Genova, 2004, pp. 103-104.

⁴ La Costituzione italiana del 1948 si colloca all’interno del costituzionalismo del secondo dopoguerra, espressione di quella cultura democratica europea che, dopo l’esperienza autoritaria e totalitaria del nazifascismo, ha inteso riaffermare la validità dei principi democratici, nella consapevolezza – da un lato – della necessità di “proteggere” il sistema ordinamentale democratico (a mezzo della previsione di una articolata serie di “garanzie costituzionali”) e – dall’altro – dell’esigenza di assicurare una egualianza di *chances* ed una “pari dignità sociale” di tutti i consociati, titolari di diritti di libertà inalienabili e fondamentali.

della democrazia pluralista⁵. La funzione dello Stato laico e democratico sta nel garantire il rispetto delle condizioni per la coesistenza delle varie concezioni ideali, con la duplice finalità di arginare il prevalere degli integralismi (in una continua attività di presidio del pluralismo) e di rappresentare le istituzioni come motore e luogo riassuntivo della competizione culturale e politica che si esplica nella società⁶. In questa logica, l'ordinamento giuridico statale, nel rendere sotto forma di principi normativi le tavole assiologiche presenti nella società, non può tenere conto di una sola di esse, ma deve, a mezzo di una delicata attività di mediazione e di sintesi, realizzare la convergenza della maggior parte dei codici etici particolari in un progetto complessivo di conseguimento del bene comune, a vantaggio dei consociati tutti⁷.

Ne consegue che qualsiasi fede religiosa organizzata, aspirante ad operare liberamente nel contesto sociale e ad una (pur minima) forma di collaborazione con i pubblici poteri, è tenuta ad accettare i fondamenti normativi laici positivizzati nella Carta costituzionale, e ruotanti intorno al principio-base della eguale dignità di ogni persona. Oltre a ciò, il relativismo etico caratterizzante il sistema democratico contemporaneo non consente alle organizzazioni religiose di conseguire la realizzazione in forma integrale dei propri valori assoluti, nella misura in cui essa prelude ad una menomazione del canone costituzionale della laicità,

⁵ La conservazione dei valori fondamentali di un ordinamento, a cui consegue la garanzia di un livello sufficiente di sicurezza del sistema politico ed istituzionale, dipende anche dalla capacità delle norme di struttura nell'essere radicate nel consenso e nella persuasione dei loro destinatari. Ovvero, il ricorso al diritto come naturale strumento di disciplinamento sociale può sortire risultati di maggior pregio laddove si riesca a creare una forte condivisione intorno al contenuto valoriale delle disposizioni fondative di un ordinamento, al di là della capacità sanzionatoria derivante dall'inosservanza delle regole poste. In merito R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, 2005, pp. 22-23.

⁶ Cfr. F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999, pp. 72-73; L. ZANNOTTI, *La politica ecclesiastica nel tempo della secolarizzazione e del multiculturalismo*, Firenze, 2009, pp. 280-281.

⁷ F. FRENI, *La libertà religiosa tra solidarietà e pluralismo. Analisi e proposte sul modello di laicità «all'italiana»*, Napoli, 2013, p. 26.

garante del complessivo pluralismo confessionale e culturale⁸. Il percorso seguito, anche in Italia, dal costituzionalismo contemporaneo ha progressivamente rovesciato le prospettive più retrive e conservatrici, favorendo il processo di affermazione del principio dell'eguaglianza delle persone, con l'attribuzione a ciascuna di esse dello stesso valore e di una comune dignità, prima ed indipendentemente dal genere, dalle religioni, dalle condizioni sociali e dalle differenze individuali, così come precisato dal comma I dell'art. 3 Cost., statuente (in forma chiara e precisa) il divieto di basare sulla religione una diseguaglianza tra le persone e di giustificare discriminazioni tra fedeli, 'diversamente fedeli' ed infedeli⁹.

⁸ La democrazia – come concepita dallo Stato costituzionale di derivazione liberale – si presenta come un sistema di organizzazione della convivenza sociale e politica dal delicato equilibrio, che, alla luce di un valore non sottoponibile ad alcun bilanciamento, ovvero la dignità umana, si tiene lontana da ogni ideologia o etica specifica, proponendosi, invece, come fautrice di una neutralità assiologica, garante del pluralismo dei valori attraverso il riconoscimento di piena cittadinanza a tutti gli orientamenti ideali e l'attribuzione a tutti di diritti di libertà in condizioni di egualità. Così, nell'inesauribile discorsività democratica non possono esistere "verità" ed "errore", ma devono esistere solo opinioni, valori, stili di vita, inclinazioni, sensibilità ideali in coesistenza e in pacifica competizione fra di loro, sulla base della scontata conseguenza del fatto che la democrazia non si limita ad accettare il pluralismo, ma lo richiede come sua condizione. Cfr. A. DI GIOVINE, *Laicità e democrazia*, in *Studi in memoria di Giuseppe G. Floridia*, Napoli, 2009, pp. 258-259.

In dottrina anche G. CASUSCELLI, *La laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2007, 1, pp. 199-200, per il quale la democrazia non può prescindere dal riferirsi al relativismo etico, ritenuto essere il fondamento pluralista della società contemporanea, di cui lo Stato si propone come arbitro e garante imparziale. A difesa del relativismo etico, si richiede l'affermazione, con metodo democratico, di regole e valori condivisi, fondabili unicamente su criteri di logica ragionevolezza, nella finalità di un governo della convivenza giuridicamente organizzata che possa essere libero dai condizionamenti esercitabili dalle 'verità di fede'. Così, il diritto, in un ordinamento democratico, non può che essere considerato come un'attività assolutamente laica, che ottiene la sua realizzazione dal libero confronto delle "ragioni della ragione" e non dall'obbedienza di tutti (credenti e non) alla "ragione della fede".

⁹ N. COLAIANNI, *Diritto pubblico delle religioni. Eguaglianza e differenze nello Stato costituzionale*, Bologna, 2012, p. 117.

Sulla base di questi rilievi, si è giunti, nel dibattito dottrinale e giurisprudenziale, alla pressoché unanime convinzione della presenza in Costituzione di un vero e proprio progetto di politica ecclesiastica, avente il suo cardine nel “plusvalore di garanzia” rappresentato dal principio supremo di laicità dello Stato, nella sua fisionomia di neutralità dei pubblici poteri in materia religiosa e di equidistanza della legislazione rispetto a tutti gli orientamenti ideali. Pur a fronte di tale condiviso punto di arrivo, le valutazioni specifiche in materia sono state oggetto di visioni di merito molto diverse e in costante contrapposizione. Il carattere fortemente conservatore, nonché nostalgico del pregresso confessionismo giuridico e di fatto, di alcune letture del dato costituzionale ha finito con l’imporre una regolamentazione normativa e una prassi amministrativa sensibili a forme di “pluralismo attenuato” e di esasperata uniformità nella gestione delle istanze identitarie delle minoranze¹⁰.

Ciò, ad onta del fatto che l’elaborazione di un disegno costituzionale di regolamentazione del fenomeno religioso, in grado di valorizzare tutte le possibili variabili della dimensione individuale e collettiva della religiosità, sia stato l’esito di un attento lavoro di composizione e di rispetto delle differenze ideologiche rappresentate in sede di Assemblea Costituente, nell’obiettivo di fornire una visione comune e non partigiana di alcuni fondamentali diritti di libertà.

2. Pluralismo sociale e progetto costituzionale di politica ecclesiastica: quale ruolo pubblico per il fenomeno religioso?

Il complesso delle norme costituzionali aventi ad oggetto la disciplina del fenomeno religioso è stato oggetto, sin dall’entrata in vigore della Carta Fondamentale, di approcci interpretativi, avallati da una successiva prassi istituzionale, incoerenti sia rispetto ai reali proponimenti del legislatore costituente, sia nei confronti del dato letterale offerto dalla Costituzione che in relazione all’assetto globale dei rapporti sociali da essa immaginato. A causa di una impostazione metodologica tesa

¹⁰ M.C. FOLLIERO, *Multiculturalismo e aconfessionalità: versioni attenuate dei principi di pluralismo e laicità*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, Torino, 2008, pp. 109 e ss.

ad enfatizzare la condizione della Chiesa cattolica (con la conseguenza della valutazione dell'art. 7 della Carta quale principale disposizione costituzionale di riferimento) e – in via residuale – delle confessioni acattoliche (interessate dalle indicazioni dell'art. 8 Cost.), l'attività politica, legislativa e amministrativa si è prioritariamente strutturata sulle relazioni fra organizzazioni confessionali e Stato, mentre le esigenze spirituali concrete delle persone, i loro bisogni, le richieste ai pubblici poteri sono state considerate solo come risultanze collaterali, subordinatamente agli esiti di quei rapporti interordinamentali. In tal modo, si è manifestata la censurabile tendenza a ritenere i regimi privilegiati e di favore riconosciuti ai movimenti spirituali socialmente dominanti come le principali forme di soddisfazione della libertà religiosa delle persone e dei gruppi, in una logica di errata (se non faziosa) comprensione del quadro istituzionale scaturente dal dettato della Carta Fondamentale¹¹.

Sulla scia di questa attitudine interpretativa delle norme costituzionali e dell'impiego unidirezionale della legislazione ordinaria¹², si è palesata un'attenzione politica ed istituzionale per una sola categoria di formazioni sociali spiritualmente caratterizzate: le confessioni religiose, ritenute essere le forme apicali dell'associazionismo spirituale, che si contraddistinguono per la ricorrenza in esse di strutture complesse, dell'adesione sociale, e del radicamento storico e culturale nella società

¹¹ Cfr. V. Tozzi, *Le prospettive della dottrina e dello studio del regime giuridico civile della religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, dicembre 2011, p. 3.

¹² Ovvero, gli interventi delle pubbliche potestà (sia di carattere legislativo generale che di natura finanziaria) sono apparsi solo di rado basati sul concreto riscontro della esistenza di interessi diffusi, ma sono stati, nell'ampia generalità dei casi, predisposti a vantaggio di ben individuati gruppi religiosi, che, oltre a presentare il dato (presunto) di un forte seguito sociale, si sono anche dimostrati in grado di esercitare una decisa influenza sul potere politico. Questa tendenza della legislazione ordinaria, peraltro, si dimostra essere tale da avallare «(...) un disegno di emarginazione della Costituzione come legge superiore», nella misura in cui l'azione politica e legislativa si contraddistinguono per l'essere afinalistica, a causa del suo perseguire “opzioni tattiche” in luogo dei fini indicati nella Costituzione. Una attitudine che pare inserirsi in una strategia di declassamento della Costituzione da complesso di norme di primario livello a mero ordinamento settoriale. Sul punto N. COLAIANNI, *Le intese nella società multireligiosa: verso nuove disuguaglianze?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 28 maggio 2012, pp. 10-11.

italiana. Tutte le altre organizzazioni aventi finalità spirituali sono state considerate essere, direttamente o indirettamente, connesse alle confessioni religiose e, in questo senso, ad esse subordinate. Ciò con la conseguenza di perpetuare la considerazione del diritto individuale di professione di fede religiosa come un “diritto riflesso”, affidato alla mediazione delle sole agenzie confessionali, e costretto nelle maglie della visione, delle regole interne e dell’obbedienza alle indicazioni autoreferenziali da esse dettate.

Il continuo prevalere di una interpretazione mirante a conferire uno specifico ruolo pubblico alle confessioni religiose, in una linea di continuità ideale con le scelte operate in epoca fascista, è da ritenersi fuorviante anche rispetto all’esigenza di una lettura della Carta costituzionale in sintonia con le trasformazioni della società e con l’impegno delle istituzioni a far fronte ad esse. In una società pluralista e multiculturale, fondata sulla primazia della dignità umana e sull’inviolabilità dei diritti fondamentali della persona, deve ritenersi quantomeno eccentrico che la dimensione religiosa della convivenza sia sottoposta ad una regolamentazione normativa civile per cui le libertà spirituali dei consociati ottengono tutela soprattutto a mezzo dell’azione delle organizzazioni confessionali a cui essi possono (o meno) appartenere¹³.

In realtà, la realizzazione del diritto inviolabile di libertà religiosa deve ritenersi affidata alle prescrizioni dell’art. 19 della Carta, dato che tale norma garantisce a tutti, individui e gruppi, la più ampia professione di fede, con un potenziale di tutele amplificato laddove essa venga letta in collegamento con le indicazioni dell’art. 20, tutelante tutti i soggetti aggregativi spiritualmente caratterizzati da eventuali discriminazioni di natura sociale e giuridica. Entrambe le disposizioni operano in

¹³ Non va dimenticato che l’appartenenza a una formazione sociale religiosamente qualificata non potrebbe mai essere ritenuta una condizione necessaria per l’esercizio dei diritti individuali di libertà. Può essere, a volte, doverosa la tutela delle religioni nella loro funzione di rendere effettivo il diritto alla differenza, ma, allo stesso tempo, è da considerarsi vincolante il divieto di imporre soluzioni corporative riferite ad utilità di tipo comunitarista. Così, nella disciplina del fenomeno religioso, la coscienza personale deve ritenersi sempre prevalente, anche nelle ipotesi in cui si possa registrare una dissonanza cognitiva rispetto ai costumi culturali e religiosi della comunità di appartenenza. In proposito F. ALICINO, *La legislazione sulla base di Intese. I test delle religioni “altre” e degli ateismi*, Bari, 2013, pp. 29-30.

funzione di forte garanzia generale per l'effettività delle esigenze di sacro delle persone e delle formazioni sociali, in confronto alla capacità di tutela specifica delle sole organizzazioni confessionali assicurata dagli artt. 7 e 8 della Costituzione. Di conseguenza, se la religiosità viene intesa come comportamento umano strumentale al perseguitamento dell'obiettivo costituzionale del miglioramento e del perfezionamento della persona umana, tale finalità appare maggiormente soddisfatta da disposizioni, come gli artt. 19 e 20, poste a tutela del diritto individuale e collettivo di libertà religiosa, fruibili in forma indifferenziata da tutti, in una genuina logica pluralista, e in grado di rappresentare compiutamente il modello generale di rapporti fra individuo e poteri pubblici in riferimento alla specifica dimensione della spiritualità¹⁴.

Solo su tale base di principi costituzionali di riferimento, in coerenza con il vero spirito della Carta del 1948, è verosimile immaginare la conseguente valorizzazione dell'autonomia originaria delle confessioni religiose e della legislazione bilaterale con i gruppi spirituali di maggiore radicamento sociale. Il sistema della legislazione contrattata fra lo Stato e le confessioni religiose dovrebbe essere restituito alla fisionomia immaginata in sede di Assemblea Costituente, quale metodo di regolazione dei rapporti in materie ben delimitate tra soggetti autonomi ed indipendenti. Relazioni che non dovrebbero avere alcuna incidenza diretta sui diritti civili in ambito religioso dei singoli, ma avere ad oggetto solo gli specifici interessi e le particolari esigenze dei gruppi confessionali. Interessi ed esigenze, in ogni caso, non qualificabili come generali e collettivi, e del tutto distinti da quelli ascrivibili al novero degli "interessi pubblici". Ciò in quanto le singole organizzazioni confessionali, pur se riconosciute come interlocutrici di rilievo per i pubblici poteri in virtù della loro generica capacità di favorire il soddisfacimento delle esigenze spirituali delle persone ad esse aderenti¹⁵, sono,

¹⁴ V. TOZZI, *150 anni di Unità dell'Italia. Breve storia e problemi attuali della libertà religiosa*, in *Anuario de derecho eclesiástico del Estado*, XXVIII, 2012, p. 700.

¹⁵ I soggetti collettivi religiosi, siano essi sovrani (come la Chiesa cattolica), o dotati di autonomia originaria (come le confessioni acattoliche), dovrebbero essere presi in considerazione dalle pubbliche potestà nella misura in cui essi sono in grado di operare come strumento per la realizzazione delle esigenze, effettive e rilevabili, delle persone. Cfr. V. TOZZI, *Religiosità umana, fenomeno religioso collettivo e Costituzione italiana*,

tuttavia, finalizzate al conseguimento di interessi di parte e, di conseguenza, non hanno titolo a rivendicare la funzione di esclusive garanti della libertà religiosa individuale dei loro membri.

Peraltro, per come si è strutturato, dal 1984 ad oggi, il sistema pattizioso italiano non si distinguerebbe per l'essere una brillante forma di espressione del metodo democratico e del pluralismo sociale, ma per il proporsi come uno strumento per una selezione politica degli interlocutori confessionali, affidata alla variabile discrezionalità degli Esecutivi, e per la realizzazione di una pratica mercantile di compromesso lobbistico.

Sotto il primo profilo, sono state ammesse alla negoziazione con lo Stato, oltre alla Chiesa cattolica, una decina di altri soggetti confessionali di minoranza, individuati sulla base di criteri sostanzialmente politici, nella perdurante assenza di parametri normativi certi per l'accertamento della ricorrenza, nei vari gruppi istanti, della qualifica di confessione religiosa¹⁶. In base a tale attitudine, si è affermato un sistema di

in V. TOZZI, G. MACRÌ (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, Soveria Mannelli, 2009, p. 19.

¹⁶ Mancando una specifica regolamentazione normativa (a eccezione della legge n. 400 del 1988 sulla disciplina dell'attività di Governo, che, al comma III dell'art. 2, si è limitata a stabilire la sottoposizione degli atti concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 della Costituzione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri), l'ammissione alla trattativa non segue precise garanzie di legge, e non risponde a un formale atto statale di attribuzione della qualifica di “confessione religiosa” al soggetto religioso istante. Tale situazione è anche alla base di una lunghissima *querelle* giudiziaria che vede come protagonisti i Governi, di ogni colore politico, alternantisi nella responsabilità della funzione esecutiva, e l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), rivendicante il diritto ad accedere all'Intesa sulla base del suo autoqualificarsi come confessione religiosa. In merito F. ALICINO, *Le Intese con le confessioni religiose alla prova delle organizzazioni ateistiche*, in *Dir. Eccl.*, 2013, 1-2, pp. 49-81; N. COLAIANNI, *Ateismo de combat e Intesa con lo Stato*, in *Aic. Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2014, 4, pp. 1 e ss.; G. DI COSIMO, *Gli ateï come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di Intesa fra Stato e confessioni religiose*, in *Aic. Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2015, 1, pp. 1 e ss.; M. PARISI, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del 2014 del Tar Lazio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 17 novembre 2014, pp. 1 e ss.; V. TOZZI, *Ripartizione delle competenze e limiti costituzionali della previsione delle Intese fra confessioni*

relazioni ecclesiastiche di carattere piramidale, nel quale la confessione più politicamente autorevole ha ottenuto uno statuto doppiamente privilegiato: nella forma (perché garantito dalla Costituzione e dal diritto internazionale), e nel contenuto (perché riconosce alla Chiesa cattolica vantaggi significativi, a cominciare dall'insegnamento della religione nella scuola pubblica, negati, in termini di peso specifico dei benefici accordati, ad ogni altra organizzazione religiosa). Altre confessioni, ammesse a stipulare Intese con lo Stato, hanno conseguito uno statuto peggiori di quello della Chiesa cattolica, ma migliore di quello delle confessioni senza Intesa (statuto, peraltro, ottenuto per via bilaterale, ma privo del rango di diritto internazionale). Un numero imprecisato di organizzazioni confessionali, poi, è riconosciuto in quanto tale, ma gode di diritti limitati, previsti da una legge unilaterale dello Stato (la nota legge n. 1159 del 1929 sui “culti ammessi nello Stato”), ereditata dal ventennio fascista. In fondo alla piramide, infine, si rinvengono tutti quei gruppi religiosi che, per motivi diversi, non sono riconosciuti quali confessioni religiose dallo Stato e vivono, di conseguenza, nell’anonimato giuridico, privi di specifiche e particolari tutele normative¹⁷. È evidente che tale strutturazione gerarchica si offre all’obiettivo politico di premiare i soggetti confessionali più forti e socialmente tranquillizzanti, selezionati in danno di una rigorosa applicazione del principio di egualianza, dell’imparzialità dei pubblici poteri rispetto a tutte le credenze e le istituzioni religiose in campo, delle aspettative di libertà di gruppi religiosi (come, ad esempio, l’Islam) dotati di largo seguito ma ritenuti non adattabili al *format* giuridico di confessione religiosa¹⁸.

Sotto il secondo profilo, la tendenza alla enfatizzazione della disciplina costituzionale dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose,

religiose diverse dalla cattolica e Stato italiano, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 21 maggio 2012, pp. 1 e ss.

¹⁷ M. VENTURA, *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003, pp. 215-216.

¹⁸ Così M.C. FOLLIERO, *Costi e benefici e varianti dell’attuale sistema costituzionale di collegamento con le religioni. Esempi*, in V. TOZZI, G. MACRÌ (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, cit., p. 53.

invece di determinare una valorizzazione della dimensione pubblica del fenomeno religioso a mezzo della tutela delle singole specificità spirituali, ha finito per produrre l'esito di una continua attività di pressione, esercitata dalle organizzazioni confessionali più influenti, nei settori più diversi della vita politica e sociale del Paese. L'azione lobbistica posta in essere soprattutto dalla Chiesa cattolica, e da pochi altri gruppi confessionali di minoranza, si è caratterizzata per il perseguimento di un duplice obiettivo: da un lato, il conseguimento del maggior numero possibile di privilegi e vantaggi, dalle confessioni religiose beneficate non ritenuti tali, ma come legittime aspettative per la realizzazione dei propri progetti spirituali e di una soddisfacente presenza nella società; dall'altro, la concretizzazione di continui tentativi di influenzare l'attività delle istituzioni pubbliche e di dettarne l'agenda politica, al fine di ottenere l'adozione di leggi e provvedimenti normativi in sintonia con il patrimonio di principi e di valori veicolati dalle stesse organizzazioni confessionali¹⁹. Ciò con significativo sacrificio per i criteri di ragionevolezza e di imparzialità nell'esercizio della funzione legislativa e dell'azione amministrativa.

Inoltre, appare difficile ritenere che le istituzioni repubblicane non abbiano sempre assolto con lealtà e zelo gli impegni pattizi a collabora-

¹⁹ M.C. FOLLIERO, *Multiculturalismo e aconfessionalità: versioni attenuate dei principi di pluralismo e laicità*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 135, evidenzia come, in questo scenario, la Chiesa di Roma si sia ritagliata il ruolo di interprete autentica del “diritto naturale” e di custode dei valori tradizionali, in una logica di una sua pronunciata presenza pubblica. L'obiettivo perseguito è individuabile in un'azione di forte promozione sociale del cattolicesimo a cui «(...) corrisponde l'auto-investitura della missione politica di dare stabilità agli istituti giuridici statali che meglio li incarnano e di scongiurare, viceversa, la comparsa di altri che se ne discostino». In tema di protagonismo sociale della Chiesa si esprime anche L. ZANNOTTI, *La sana democrazia. Verità della Chiesa e principi dello Stato*, Torino, 2005, pp. 79-80, il quale sottolinea come il ripetersi di interventi delle gerarchie ecclesiastiche cattoliche nelle vicende politiche italiane costituisca un fatto che si manifesta con una significativa assiduità, al punto che esso è ormai diventato una costante nella storia delle istituzioni democratiche. Soprattutto se, come si è constatato, tali interventi, etichettati come “indebite ingerenze” dai più diversi settori del mondo laico, vengono a realizzarsi in momenti particolarmente delicati per la vita del Paese, quali sono quelli legati a scadenze elettorali, alle consultazioni referendarie su temi etici (e non solo) e all'adozione di alcuni provvedimenti legislativi in materia di diritti civili e di libertà.

re con la Chiesa e ad altre influenti confessioni religiose, osservando rispetto per la loro indipendenza ed autonomia originaria, e adempiendo agli obblighi indotti dalla migliore esecuzione degli accordi contratti. Così come, è del tutto inverosimile poter sostenere che i pubblici poteri (a mezzo di determinazioni normative o prassi amministrative) si possano essere resi protagonisti di interpretazioni limitative o sfavorevoli per la piena attuazione delle disposizioni pattizie, o di ingerenze negli ambiti naturalmente afferenti alla dimensione della spiritualità²⁰.

In aggiunta a tali rilievi, la tendenza a considerare il sistema di accordi con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose come il *focus* centrale del disegno costituzionale di politica ecclesiastica, oltre ad essere riduttiva e mortificante in una logica di valorizzazione della diversità ideale derivante dal pluralismo sociale contemporaneo, si è negativamente contraddistinta anche per l'irrigidimento delle scelte politiche in materia di libertà religiosa in un quadro normativo sottratto alla libera modificabilità unilaterale dello Stato. Infatti, il fardello della copertura costituzionale delle norme pattizie, fonti a produzione atipica, ha reso tali disposizioni non emendabili dal Parlamento in sede di approvazione delle leggi di esecuzione e di approvazione, non modificabili successivamente dalla legge ordinaria senza previa consultazione della controparte ecclesiastica, non assoggettabili a referendum abrogativo, ma solo passibili del vaglio di legittimità costituzionale sulla base del parametro dei principi supremi dell'ordinamento²¹. Con la conseguenza

²⁰ Cfr. G. CASUSCELLI, «*Ratione conscientiae...»: (in)distinzione degli ordini e frontiere mobili nei rapporti Stato-Chiese?*», in P. PICOZZA, G. RIVETTI (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano, 2007, p. 40.

²¹ Ogni materia, discrezionalmente assunta nel patto contratto tra lo Stato e una confessione religiosa, è destinato ad essere sottratto automaticamente dall'ambito della competenza degli organi legislativi ordinaria (Parlamento e Consigli regionali, innanzitutto), per diventare oggetto di una sovranità limitata, per cui le Camere potranno solo approvare o respingere, ma non emendare, il contenuto della contrattazione. Così, le organizzazioni confessionali, munite di Concordato o di Intesa, pur non essendo vincolate alla lealtà verso la nostra Carta costituzionale, diventano titolari di posizioni assistite da tutela giuridica da parte del nostro ordinamento. Una situazione in virtù della quale la modifica unilaterale statale diviene quasi impossibile; basti pensare, ad esempio, alle difficoltà (politiche, oltre che strettamente tecniche) che qualsiasi Esecutivo potrebbe incontrare ove intendesse modificare, in senso restrittivo, l'impegno statale in

di una cristallizzazione *sine die* del dato normativo, laddove, invece, il dinamismo, la variabilità e l'eterogeneità del quadro sociale necessiterebbero di strumenti di disciplina legislativa più flessibili ed aperti alla recezione delle istanze identitarie realmente avvertite dai *cives fideles*, da un lato, e delle esigenze spirituali di nuova emersione, dall'altro.

Non va, infine, dimenticato che, nella configurazione assunta dalla coordinazione pattizia, le esigenze di valorizzazione del pluralismo culturale e religioso appaiono essere mortificate da una eccessiva ripetitività dei contenuti, in origine affidati alla legislazione unilaterale dello Stato ed ora costituenti la parte principale degli accordi conclusi. Sulla scia di quanto già riconosciuto alla Chiesa cattolica con gli Accordi del 1984, l'ampia generalità delle Intese presenta tratti di forte omogeneità interna, quale esito naturale di una degenerazione del sistema pattizio risultante dal suo utilizzo non come mezzo per la specificazione normativa delle diversità confessionali, ma come strumento di appiattimento dei gruppi religiosi sul modello concordatario²².

La recente tornata di Intese, attivata a partire dal 2012, si presta a confermare tali criticità, evidenziando come l'insistenza sul metodo pattizio sia originata da una errata interpretazione del ruolo pubblico del fenomeno religioso (ben lungi dall'esaurirsi nella semplice dimensione del rilievo sociale ed istituzionale delle confessioni religiose) e dalla persistente vigenza di un quadro normativo di attuazione delle libertà costituzionali, che si è caratterizzato per l'essere lacunoso, disorganico e frammentato, anche a causa della mancata abrogazione di norme approvate in epoca pre-repubblicana (del tutto distoniche rispet-

materia di finanziamento delle confessioni religiose a mezzo dell'otto per mille. In dottrina V. TOZZI, *Quale regime per i rapporti Stato-Chiese in Italia?*, in *Dir. Eccl.*, 2005, 2-3, p. 550.

²² Pur di ottenere un accordo con lo Stato, buona parte delle organizzazioni confessionali acattoliche hanno preferito aderire ad una sorta di 'modello standard', a mezzo del quale hanno conseguito la regolazione di alcune specificità proprie della loro esperienza religiosa. A fronte di ciò, ad esse sono stati riconosciuti anche dei privilegi, già attribuiti alla Chiesa cattolica, prescindendo da un reale interesse alla fruizione di vantaggi non espressamente richiesti alla controparte statale. Cfr. S. CECCANTI, *Le nuove Intese: quando il simbolico conta più dello specifico*, in *Quad. cost.*, 2000, 2, pp. 399-400; M. CROCE, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, 2012, pp. 213-221; D. LOPRIENO, *La libertà religiosa*, Milano, 2009, pp. 113-114.

to alla nuova forma della convivenza giuridicamente organizzata). Il legislatore si è, così, contraddistinto per un atteggiamento di inerzia e di ritrosia nella necessaria opera di sistemazione normativa generale, complementare per il processo di realizzazione delle strategie costituzionali, delegando alla giurisprudenza della Corte costituzionale l'adozione delle modifiche più significative per l'affermazione del pluralismo religioso²³.

3. Per una attuazione del dettato costituzionale rispettosa della vocazione pluralistica dell'ordinamento

Da quanto detto, può trarsi la convinzione che, contraddittoriamente rispetto alla rifondazione in senso democratico e pluralista dello Stato italiano, realizzata con la Carta del 1948, la politica attuativa del disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso si è venuta caratterizzando, in una logica di puro conservatorismo, per il potenziamento di un assetto basato sulla delega della rappresentanza degli interessi spirituali dei consociati alla Chiesa cattolica e a poche altre (selezionate) organizzazioni confessionali. Sulla base di una errata prassi interpretativa del dato costituzionale, si è ignorato il radicamento civile delle libertà religiose dei singoli e di tutti i soggetti collettivi, genericamente considerati, derivante dalle prescrizioni degli artt. 19 e 20, con il conseguente depotenziamento dell'attitudine delle libertà spirituali individuali ad operare come strumento per il perfezionamento e il miglioramento della personalità umana.

Ne è testimonianza, come accennato, la perdurante vigenza della legge n. 1159 del 1929 e del Regio Decreto n. 289 del 1930, che, nel loro approccio al pluralismo religioso – di stampo giurisdizionalista, discriminatorio e poliziesco –, hanno contribuito ad impedire una interpretazione delle norme della Carta Fondamentale in sintonia con l'impianto generale della nuova legalità costituzionale. Sarebbe auspicabile

²³ G. CASUSCELLI, *Il pluralismo in materia religiosa nell'attuazione della Costituzione ad opera del legislatore repubblicano*, in S. DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia. Rapporto nazionale sulla salvaguardia della libertà religiosa in regime di pluralismo confessionale e culturale*, Bologna, 2012, p. 33.

il superamento definitivo della legislazione di epoca fascista e, contestualmente, la successiva approvazione dell'attesa legge organica in materia di libertà religiosa²⁴. Per questa via si potrà conseguire, innanzitutto, l'auspicato esito di una prioritaria attenzione normativa alle esigenze di attuazione del diritto di professione di fede religiosa, sia in forma individuale che associata, favorendo la realizzazione delle libertà di tutti, singoli e formazioni sociali, in una logica di reale pluralismo. Si potrà ottenere una significativa limitazione della discrezionalità dei pubblici poteri per ciò che attiene il riconoscimento e la selezione delle manifestazioni del fatto religioso organizzato meritevoli di raccordo con lo Stato²⁵, prescindendo da valutazioni statistiche o quantitative e considerando solo la capacità dei gruppi confessionali nel mediare il bisogno di sacro dei consociati.

Solo un provvedimento legislativo generale ed unilaterale – libero dagli irrigidimenti propri della normazione contrattata – potrà permettere a tutti i protagonisti del pluralismo religioso contemporaneo di godere di un insieme minimo di garanzie, assistito dalla fruizione delle tutele normative e degli interventi promozionali predisposti dai pubblici poteri per il soddisfacimento delle esigenze spirituali rilevabili. In tal modo si guiderà l'azione amministrativa verso un percorso di adeguamento ai principi costituzionali di base, nel rispetto dei criteri di imparzialità, ragionevolezza e correttezza, e si ostacolerà l'assunzione del carattere di privilegio per tutta una serie di facoltà o provvidenze (come quelle in materia matrimoniale, di edilizia di culto o di sostegno economico a mezzo dell'otto per mille) accessibili solo dalle confessioni religiose ammesse alla legislazione contrattata. Nella legalità democratica costituzionale, le attività promozionali di carattere finanziario, fiscale e di generica incentivazione dovrebbero favorire la realizzazione concreta di tutti gli interessi religiosi esistenti, tenuto conto del fatto

²⁴ Su questo tema si rinvia al complesso dei contributi presenti in V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, 2010.

²⁵ G. D'ANGELO, *Esigenze di qualificazione e forme “diverse” di manifestazione del fatto religioso organizzato: alcune considerazioni sul ripensamento della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in V. TOZZI, G. MACRÌ (a cura di), *Europa e Islam. Ridiscutere i fondamenti della disciplina delle libertà religiose*, cit., p. 181.

che qualsiasi manifestazione di religiosità (fatti salvi i limiti posti dalle norme costituzionali e dalle normative internazionali relative ai diritti fondamentali) può concorrere alla promozione della personalità umana e al progresso spirituale e materiale del Paese²⁶.

In questo senso, la legislazione bilateralemente convenuta potrà esclusivamente assolvere al compito dell'adattamento della disciplina generale della libertà religiosa alle esigenze specifiche dei gruppi, regolando materie ben delimitate ed afferenti all'ambito dei rapporti tra lo Stato e le organizzazioni confessionali. Ne guadagneranno in chiarezza normativa ed intelligibilità le stesse fonti pattizie, liberate dal peso politico dei condizionamenti lobbistici e della continua mediazione mercantile per il conseguimento di meri privilegi, e non di reali esigenze di libertà. Gli accordi bilaterali, nel solco della sentenza n. 346/2002 della Corte costituzionale, verranno ad assumere la funzione di cognizione e di riconoscimento delle specificità che consentono una disciplina normativa (ragionevolmente) differenziata da quella di diritto comune, consentendo l'applicazione di deroghe legali alla sua osservanza²⁷. In questa prospettiva, le regolamentazioni particolari eventualmente dettate per le organizzazioni confessionali a mezzo della bilateralità pattizia risulteranno armoniche con il dettato costituzionale, rispettando i limiti di procedura, di oggetto e di sostanza entro cui esse sono tenute ad operare. Ne deriverà l'impossibilità per la legislazione bilateralemente convenuta di riconoscere solo ad alcune confessioni religiose (e, quindi, ai

²⁶ M. PARISI, *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le Confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in M. PARISI (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, cit., pp. 24-25.

²⁷ In questo senso, va rilevato come la Corte costituzionale sia stata attenta a non enfatizzare la specificità delle discipline pattizie, onde evitare che venissero avallate diversità di trattamento integranti delle vere e proprie disparità. Così, il criterio della ragionevolezza delle discipline differenziate e della proporzionalità dei diversi trattamenti è stato collocato dalla Consulta nell'alveo della neutralità dello Stato in materia religiosa, costituente uno dei corollari del principio di laicità. Per una argomentata conferma dottrinale G. CASUSCELLI, *Le fonti (pattizie) del diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in R. BOTTA (a cura di), *Diritto ecclesiastico e Corte costituzionale*, Napoli, 2006, pp. 50-51.

loro adepti) misure di libertà pregiudizialmente diverse da quelle che la Costituzione e il quadro internazionale di garanzie in materia di diritti fondamentali intendono assicurare a tutte le esperienze di fede, senza discriminazioni di sorta indotte dal maggiore o minore peso politico-sociale di uno specifico gruppo²⁸.

In definitiva, per garantire piena operatività al pluralismo culturale e confessionale, presupposto dal disegno costituzionale di politica ecclesiastica, è necessario che venga «(...) abbandonata ogni strategia conservatrice che miri ad eludere o raggiicare il tema centrale delle libertà di religione come diritto di tutti gli individui e dell'uguale libertà come diritto di tutte le confessioni²⁹». La salvaguardia della legittimità costituzionale impone di restituire una collocazione prioritaria al diritto comune, favorendone la massima espansione, a garanzia della rinnovata centralità dei principi di egualanza e di non identificazione, per il soddisfacimento dell'esigenza di definizione di un quadro normativo generale di riferimento. Quest'ultimo, operando come strumento di orientamento per la regolazione dei rapporti tra le libertà democratiche e tra i soggetti che le vivono, potrà garantire la neutralità religiosa delle istituzioni politiche e favorire la neutralità politica delle istituzioni religiose, in una prospettiva di pacifica convivenza sociale di tutte le credenze e di rafforzamento della natura pluralistica dell'ordinamento³⁰.

²⁸ Cfr. M. PARISI, *Diritto civile e religioni. Tra legislazione unilaterale dello Stato e normativa bilateralmente convenuta*, in M. PARISI (a cura di), *Per una disciplina democratica delle libertà di pensiero e di religione: metodi e contenuti*, Campobasso, 2014, p. 119.

²⁹ Così G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, novembre 2007, p. 26.

³⁰ In effetti, ove privato dello strumento della laicità, «(...) le società non riescono a conservare il bene fondamentale che è quello della pace, non riescono a realizzare la convivenza dei diversi, non possono gestire il relativismo dei valori e delle conoscenze, le diversità dei comportamenti e degli stili di vita. Non possono gestire le diversità di genere, le convivenze, le separazioni, l'educazione della prole, la trasmissione dei valori, le eredità della storia, le stesse tradizioni. La laicità assume perciò il valore di formante culturale, di strumento operativo che permea di sé l'ordinamento, si inserisce, si insinua nelle norme che regolano i diversi istituti giuridici, li plasma e li rende tra di loro coerenti, contribuendo a fornire al sistema giuridico i caratteri di strumento di libertà e di efficace gestione dei conflitti. (...) Essa diviene parte essenziale, nucleo del

L’auspicio è che si possa, finalmente, realizzare il contenuto minimo di una democrazia plurale e laica, che si propone come rispettosa dei diritti di tutti (credenti e non), e in grado di resistere a letture del dato costituzionale piegate a logiche faziose, mercantili o lobbistiche, tali da determinare la trasformazione di una libertà fondamentale, quale indiscutibilmente è quella di religione e di culto, in libertà privilegiata per alcuni, e in libertà condizionata per altri³¹.

pluralismo ideologico che fa da collante tra i differenti segmenti sociali. Il pluralismo giuridico e quello normativo non potrebbero efficacemente fare sistema senza ricorrere alla laicità come valore». Con queste parole si esprime G. CIMBALO, *Laicità come strumento di educazione alla convivenza*, in S. CANESTRARI (a cura di), *Laicità e diritto*, Bologna, 2007, pp. 278-279.

³¹ In questo senso, non può che convenirsi sull’esigenza per cui la laicità debba «(...) riconquistare fiducia in se stessa, senza relativizzarsi e senza considerarsi un elemento effimero nel cammino dell’uomo. La laicità è universale soprattutto quando esige l’autonomia dello spirituale dal temporale, e quando individua nella libertà religiosa un elemento strutturante (diritto naturale e storico insieme) della persona umana. Per la laicità perdere questa universalità vuol dire perdere l’anima, esporsi alle contingenze della storia, alle fluttuazioni del momento, vuol dire negare la propria validità prima ancora di proporsi agli altri». Così C. CARDIA, *Laicità dello Stato, appartenenze religiose e ordinamento giuridico: prospettiva secolare*, in A. TALAMANCA, M. VENTURA (a cura di), *Scritti in onore di Giovanni Barberini*, Torino, 2009, p. 132.

LA PROMOZIONE DELLA CONVIVENZA NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO

Fabio Balsamo

SOMMARIO: *1. Le differenti espressioni religiose come fattore di integrazione sociale. 2. Esercizio del culto finalizzato all'integrazione sociale e rispetto della normativa urbanistica. 2.1. Il contributo degli enti religiosi nell'integrazione sociale degli stranieri. 3. Gli strumenti anti-discriminazione previsti dall'ordinamento giuridico italiano. 3.1. Enti religiosi e lotta alle discriminazioni. 4. Riflessioni conclusive. I rischi derivanti dall'eccessivo formalismo dell'attuale disciplina.*

1. Le differenti espressioni religiose come fattore di integrazione sociale

Lo strumento dell'integrazione sociale – che è cosa ben diversa dall'integrazione religiosa – sembra costituire lo strumento più efficace per la costruzione di una società che, aprendosi alle istanze delle diverse confessioni religiose, sia in grado di scoraggiare l'isolamento e lo stato di emarginazione in cui versano talune comunità religiose¹, per le quali è pregiudicato l'effettivo godimento del diritto di libertà religiosa costituzionalmente garantito nelle ipotesi di esercizio del culto in forma as-

¹ Ciò sembra desumersi, nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, anche dalla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione adottata nel 2007 dal Ministero dell'Interno, in cui ci si preoccupa di fornire una serie di orientamenti agli immigrati per la loro integrazione nei diversi settori della vita sociale. Sul punto si rinvia a C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, dicembre 2008. Sulla convivenza; nonché V. TOZZI, *La trasformazione dello Stato nazionale, l'immigrazione ed il fenomeno religioso*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, cit., p. 120, il quale auspica «l'integrazione delle minoranze, in una logica non assimilatoria, ma di reciproco rispetto». Cfr. infine I. ZUANAZZI, *La convivenza fra Stati e Religioni: profili giuridici*, in *Lessico di etica pubblica*, 3, 2012, pp. 32-41.

sociata e pubblica. In particolare, ci si riferisce alla concreta disponibilità dei luoghi di culto da parte delle confessioni religiose prive di intesa², disponibilità che è di fatto ostacolata dalla rigidità della normativa urbanistica e dalla stessa giurisprudenza amministrativa³, in particolare in materia di mutamento di destinazione d'uso degli immobili. Sicché, essendo pregiudicata la concreta possibilità di disporre di luoghi di culto⁴, ne consegue il venir meno dell'effettiva possibilità di un pieno esercizio del diritto di libertà religiosa.

Tuttavia, non mancano segnali positivi all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, come quello rappresentato dalla scelta di incoraggiare la promozione della convivenza tra le diverse comunità religiose attraverso la «conoscenza» e la «valorizzazione» delle rispettive espressioni religiose, come può ricavarsi dal Testo Unico sull'immigrazione (d.lgs. 286/1998 e successive modifiche), il quale, nonostante alcune

² Ancora qualificate come culti ammessi dal nostro ordinamento. In particolare, in relazione ai luoghi di culto islamici era stato emanato dal Comitato per l'Islam italiano un apposito documento, la cui contraddittorietà è stata prontamente segnalata da attenta dottrina. Cfr. N. FIORITA, *Commento al documento del Comitato per l'Islam italiano presso il Ministero dell'Interno in materia di "luoghi di culto islamici in Italia"* del 28 gennaio 2011. Il contributo è consultabile al link <http://www.stranieriitalia.it>.

³ Cfr. F. DI PRIMA, *Giudice amministrativo e interessi religiosi collettivi. Istanze confessionali, conflitti e soluzioni giurisprudenziali*, Tricase, 2013.

⁴ Sul grado di (in)attuazione del diritto dei musulmani ai propri luoghi di culto si rinvia a F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, Bari, 2013, pp. 128-130. Di certo non soccorrono le leggi regionali in materia, quali la recente legge regionale lombarda sull'edilizia di culto, ribattezzata come "legge anti-moschee". Sul punto si rinvia a G. CASUSCELLI, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: di male in peggio*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, 27 aprile 2015, nonché A. TIRRA, *La nuova legge regionale lombarda sull'edilizia di culto: profili di illegittimità e ombre di opportunità*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, www.olir.it, Anno XII, n. 2/2015; N. MARCHEI, *La legge della Regione Lombardia sull'edilizia di culto alla prova della giurisprudenza amministrativa*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, 31 marzo 2015; F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, 25 gennaio 2016.

zone d'ombra e contraddizioni⁵, all'art. 42 stabilisce che lo «Stato, le regioni, le province e i comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri... favoriscono... la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia...».

In atto, quindi, le espressioni religiose, lungi dal dover rappresentare fattori di discriminazione, sono da considerarsi, a tutti gli effetti, fattori di integrazione⁶ che lo Stato, e gli altri enti pubblici territoriali sono chiamati a sostenere, anche al fine di porre le basi della convivenza tra le numerose compagini che compongono il quadro del pluralismo religioso italiano⁷.

2. Esercizio del culto finalizzato all'integrazione sociale e rispetto della normativa urbanistica

In base all'art. 42 del T.U. sull'immigrazione le attività poste in essere dalle associazioni che operano in favore degli stranieri sono meritevoli di essere favorite dai pubblici poteri e dagli stessi enti locali. In particolare ciò vale per quelle associazioni a cui sembra riconoscersi un

⁵ Cfr. N. FIORITA, *L'Islam spiegato ai miei studenti. Otto lezioni su Islam e diritto*, Firenze, 2006, p. 119 ss.; P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, ottobre 2009, in particolare pp. 10-12.

⁶ Le espressioni religiose costituiscono un importante fattore di integrazione soprattutto nei contesti a forte incidenza migratoria. Cfr. R. BRIONES, C. CASTILLA, C. JEMÉNEZ, S. TARRÉS, R. YEBRA, O. SALGUERO, *La religione come fattore di integrazione sociale nei contesti di immigrazione: il caso dell'Andalusia (Spagna)*, in AA.VV., *Multiculturalismo e pluralismo religioso fra illusione e realtà: un altro mondo è possibile?*, cit., pp. 283-295. Inoltre vedasi E. PUGLIESE, *L'immigrazione in Italia: la portata e le caratteristiche del fenomeno, l'appartenenza religiosa degli immigrati e i processi di integrazione*, in V. TOZZI (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica. Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, pp. 1-13.

⁷ Come emerge chiaramente in F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni "altre" e degli ateismi*, cit., p. 93 ss.

ruolo cruciale nella sfida dell'integrazione, quali le associazioni di cui all'art. 52, primo comma, lett. a) del d.P.R. 394/1999, chiamate a perseguire, come propria finalità istituzionale, il fine peculiare dell'integrazione sociale degli stranieri attraverso lo svolgimento di attività dirette alla valorizzazione delle “espressioni religiose”.

Sulla scorta di siffatta indicazione pare dunque opportuno verificare fino a che punto la necessità di assecondare lo svolgimento di tali attività possa incidere sull'applicazione della normativa urbanistica, che sanziona con particolare rigore l'uso degli immobili per finalità diverse da quelle previste dalla loro specifica destinazione, come accade nel caso dell'utilizzo di un immobile per finalità di culto da parte delle associazioni culturali⁸.

Al fine di individuare quali fattispecie integrino effettivamente l'ipotesi di mutamento abusivo di destinazione al culto ci si propone, in questa sede, di verificare se possa ritenersi sussistente una deroga allorquando l'esercizio del culto, svolto nell'ambito delle attività esercitate dalle associazioni di cui all'art. 42 T.U.I.M., sia finalizzato all'integrazione sociale degli stranieri. Ovvero, in questa ipotesi occorre osservare se possa ritenersi giustificabile un'attenuazione nell'applicazione di detta normativa, consentendosi così lo svolgimento di pratiche cultuali anche in difetto di una conforme destinazione urbanistica dell'immobile.

Per rispondere a questo interrogativo occorre preliminarmente chiedersi se nell'ambito del concetto di “espressione religiosa” sia possibile ricomprendere finanche le pratiche di culto. Sul punto, accogliendo un'interpretazione ampia di detta locuzione, pare preferirsi una soluzione affermativa, in quanto le pratiche di culto sembrano costituire senz'altro l'*espressione* per antonomasia del sentimento religioso. Conse-

⁸ Al riguardo, sono da segnalare le recenti aperture di parte della giurisprudenza amministrativa, che si spinge a ricondurre l'avvenuta violazione della normativa urbanistica – con la conseguente comminazione dell'accessoria sanzione della chiusura dei locali – ai soli casi di esercizio “effettivamente pubblico” del culto. Difatti, secondo la più recente giurisprudenza amministrativa, soltanto in queste ipotesi sembra configurabile l'utilizzo dell'immobile quale vero e proprio edificio di culto. Sul punto mi sia consentito un rinvio a F. BALSAMO, *Associazioni culturali islamiche e destinazione non abusiva degli immobili al culto*, cit., pp. 413-416.

guentemente, può sostenersi che l'atteggiamento di favore che l'ordinamento riconosce per lo svolgimento di attività dirette all'integrazione sociale degli stranieri debba rimanere inalterato – e ciò talvolta non accade! – in presenza di attività che persegono questo meritorio fine attraverso la condivisione di espressioni religiose, quali, appunto, l'esercizio del culto in forma associata.

In ordine alla possibilità che lo svolgimento di pratiche culturali finalizzate all'integrazione sociale dei fedeli stranieri all'interno di immobili non destinati al culto sia riguardato differentemente da altre ipotesi di abusiva destinazione al culto è da segnalare una significativa pronuncia del T.A.R. Lombardia (sentenza 23 settembre 2010, n. 6415), che ha sottolineato come non si configuri un'abusiva destinazione degli immobili al culto nel caso in cui un'associazione coinvolga in attività religiose comunità appartenenti ad una determinata confessione religiosa al solo fine di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società⁹.

Sembrerebbe, pertanto, che il fine dell'integrazione sociale sia tale da giustificare un'attenuazione del rigore della normativa urbanistica, che invece, negli altri casi, è oggetto di un'applicazione particolarmente rigorosa, che culmina con la chiusura dei locali delle associazioni di promozione sociale, o culturali, in cui si svolgono dette pratiche di culto. Una tale conclusione, che potrebbe ritenersi eccessiva per una qualsivoglia associazione culturale o di promozione sociale¹⁰, sembrerebbe, al contrario, opportuna nei confronti delle associazioni che si occupano di favorire l'integrazione sociale degli stranieri nel rispetto di quanto previsto dall'art. 42 del T.U.I.M. e dal relativo regolamento attuativo, e ciò anche in virtù dei controlli connessi all'iscrizione nell'apposito Re-

⁹ Difatti, dalla circostanza che in un immobile (nel caso di specie non una moschea ma un luogo di riunione ed assistenza riservato alla comunità religiosa islamica) siano erogati servizi rivolti «ad una comunità appartenente ad una determinata confessione religiosa, ma dichiaratamente offerti al solo scopo di promuoverne l'integrazione e l'inserimento nella società, non è possibile affatto desumere la volontà di destinare i locali a luogo di culto, o comunque ad attività connesse all'esercizio del ministero pastorale». Per la lettura della sentenza cfr. anche A. FUCCILLO, R. SANTORO, *Giustizia, diritto, religioni. Percorsi nel diritto ecclesiastico civile vivente*, Torino, 2014, pp. 78-79.

¹⁰ Per tali associazioni, come già evidenziato, si presenta concretamente il rischio di un abuso della forma di associazione culturale in luogo dell'effettiva natura cultuale delle stesse.

gistro, che sembrano effettivamente in grado di garantire un costante monitoraggio sulla conformità delle attività concretamente svolte con l’istituzionale finalità dell’integrazione sociale.

Pertanto, nei confronti di questi enti – deputati istituzionalmente a perseguire l’integrazione sociale degli stranieri attraverso “la conoscenza e la valorizzazione delle espressioni religiose” – parrebbe auspicabile una maggiore elasticità nell’applicazione, spesso non uniforme, della normativa urbanistica, affinché, nel concreto, non si pregiudichi – in ossequio al *favor* che l’ordinamento riconosce a tale finalità – l’effettiva promozione dell’integrazione sociale degli stranieri, tassello ineliminabile nella costruzione della convivenza tra le diverse comunità religiose.

2.1. Il contributo degli enti religiosi nell’integrazione sociale degli stranieri

L’art. 42 T.U.I.M. individua la categoria delle associazioni e degli enti che svolgono attività in favore degli immigrati, prevedendo all’uopo l’istituzione di un apposito registro tenuto presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. In particolare, ai fini dell’indagine qui condotta, riveste particolare interesse la prima sezione del Registro, nella quale possono richiedere di essere inserite le “associazioni che favoriscono l’integrazione sociale degli stranieri”, che, come ribadito più volte, può avvenire anche attraverso la valorizzazione e la condivisione delle «espressioni religiose».

In tal senso, pare opportuno constatare se gli enti ecclesiastici, e più in generale gli enti religiosi, possano perseguire accanto al caratterizzante ed istituzionale fine di religione e di culto l’ulteriore finalità della promozione dell’integrazione sociale degli stranieri mediante la condivisione di pratiche religiose. In altri termini, occorre analizzare il dato normativo, allo scopo di verificare se gli enti religiosamente ispirati possano soddisfare i requisiti richiesti ai fini dell’iscrizione nella prima sezione del Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività in favore degli immigrati. Difatti, lungi dal voler ridimensionare il contributo che l’associazionismo religioso già offre nel settore dell’integrazione sociale, è rilevante segnalare come l’attuale normativa faccia de-

rivare dall'iscrizione nel Registro il riconoscimento, in capo a detti enti, di una serie di opportunità assolutamente non trascurabili¹¹.

L'art. 53 del regolamento di attuazione del T.U. IM (d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394) stabilisce le condizioni richieste per l'iscrizione nella suddetta sezione del Registro, quali la presenza di un atto costitutivo e di uno statuto da cui emerge una forma giuridica compatibile con i fini sociali e di solidarietà e in cui sia espressamente prevista l'assenza di fini di lucro, il carattere democratico dell'ordinamento interno e l'elettività delle cariche; l'assolvimento dell'obbligo di bilancio e di una federale rendicontazione, la sede in Italia ed una maturata esperienza biennale nel settore dell'integrazione degli stranieri.

Per gli enti ecclesiastici, invero, appare problematico il soddisfacimento dei requisiti rappresentati dal carattere democratico dell'ordinamento interno e dall'elettività delle cariche. Tuttavia, tale ostacolo è superabile grazie alla deroga prevista dallo stesso art. 53, primo comma, lett. a), che esonera gli enti che abbiano ottenuto la qualifica di ONLUS dal rispetto di tali stringenti condizioni. In atto, questa deroga sembra senz'altro favorire proprio gli enti ecclesiastici che abbiano già ottenuto la qualifica di ONLUS, peraltro acquisita dagli stessi enti sulla base di un'ulteriore ed analoga eccezione contenuta nell'art. 10, commi 7 e 9 del d.lgs. 460/1997.

Ciò premesso, non paiono quindi sussistere impedimenti alla possibilità che un ente ecclesiastico, attraverso il proprio ramo ONLUS, possa esercitare attività di integrazione sociale degli stranieri e possa, di conseguenza, presentare, dopo aver maturato la richiesta esperienza biennale, i requisiti imposti per l'iscrizione nel relativo registro. In tal modo, il processo di integrazione sociale degli stranieri potrebbe beneficiare anche del contributo delle stesse confessioni religiose, le quali, attraverso la costituzione di enti in possesso dei requisiti prescritti dal d.P.R. 394/1999, potrebbero offrire, per mezzo della valorizzazione delle distinte espressioni religiose, un ulteriore e rilevante sostegno all'integrazione sociale.

¹¹ Soprattutto in materia di lotta alla discriminazione. Sul punto ci si soffermerà *infra sub* par. 3.

3. *Gli strumenti anti-discriminazione previsti dall'ordinamento giuridico italiano*

Come sostenuto, il traguardo di una pacifica convivenza tra i diversi credi religiosi può essere raggiunto attraverso un costante impegno finalizzato alla promozione dell'integrazione sociale, cui possono (e devono) contribuire attivamente anche gli enti religiosi. Tuttavia, lo svolgimento di queste pur meritorie iniziative a nulla varrebbe in mancanza di un contestuale impegno diretto al contrasto delle discriminazioni, in particolare religiose.

Tra gli strumenti previsti dalla legislazione italiana spicca quello dell'azione civile contro la discriminazione, anche religiosa, prevista dall'art. 44 del Testo Unico sull'immigrazione, a norma del quale si prevede che quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, linguistici, nazionali, di provenienza geografica o religiosi, è possibile ricorrere all'autorità giudiziaria ordinaria per domandare la cessazione del comportamento pregiudizievole e la rimozione degli effetti della discriminazione¹².

L'importanza della previsione di un'azione civile contro la discriminazione occasionata da un atto o un provvedimento della pubblica amministrazione emerge immediatamente se confrontata con i limiti che connotano il diverso rimedio del ricorso amministrativo. Infatti, innanzitutto, la tutela in sede amministrativa è circoscritta all'emanazione non di un qualunque atto amministrativo, ma di un provvedimento amministrativo¹³; sicché la discriminazione potrebbe essere prodotta anche da atti non impugnabili dinanzi alla giurisdizione amministrativa, com'è il caso delle circolari, considerate atti a valenza interna – e quindi dotati di un carattere di vincolatività soltanto all'interno dell'ammini-

¹² Nell'art. 44 del Testo Unico sull'Immigrazione è stato trasfuso il testo dell'art. 42 della legge 6 marzo 1998, n. 40. Per approfondimenti sulle caratteristiche e sulla natura dell'azione civile contro la discriminazione si rinvia a P. ADAMI, *L'azione civile anti-discriminazione ex art. 44 T.U. immigrazione*, in *Giurisprudenza di merito*, 3-2013, p. 502 ss.

¹³ Per una definizione di provvedimento amministrativo si rinvia, *ex plurimis*, ad E. CASETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, XI edizione, Milano, 2011, p. 350.

strazione – ma che tuttavia sono idonei a produrre effetti, anche pregiudizievoli, nei confronti dei privati, seppure di tipo mediato¹⁴. Inoltre, il ricorso amministrativo, ai fini dell'impugnazione, deve presupporre l'esistenza di vizi del provvedimento, mentre, talvolta, l'effetto discriminatorio si realizza per effetto di un provvedimento amministrativo legittimo, e quindi non censurabile. Infine, sarebbero non tutelabili dinanzi alla giurisprudenza amministrativa tutti quei casi di discriminazione addebitabili a «comportamenti privati», contemplati invece ai fini della proposizione del ricorso contro la discriminazione *ex art. 44 T.U. immigrazione*.

L'azione civile contro la discriminazione, al momento dell'entrata in vigore della l. 40/1998, tuttavia, poteva essere proposta esclusivamente dai singoli destinatari delle condotte discriminatorie, purché individuabili in modo diretto ed immediato, e ciò costituiva un rilevante *vulnus*. Opportunamente, su tale assetto ha inciso in modo significativo il d.lgs. 215/2003 – normativa di attuazione della direttiva 2000/43/CE per la “parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica” – che ha introdotto ulteriori misure rivolte a prevenire e a contrastare la discriminazione, oltre che forme di razzismo a carattere culturale e religioso¹⁵. Il d.lgs. 215/2003 ha determinato un netto rafforzamento del sistema di azioni a contrasto delle discriminazioni delineato nel T.U. immigrazione, in particolare grazie alla disposizione di cui all'art. 5, che ha esteso la legittimazione ad agire in giudizio, oltre che ai destinatari delle condotte discriminatorie che siano individuata-

¹⁴ Si rinvia ancora a P. ADAMI, *L'azione civile anti-discriminazione ex art. 44 T.U. immigrazione*, cit., pp. 505-506.

¹⁵ Sull'importanza di una sollecita e puntuale attuazione delle direttive dell'Unione in materia di lotta alla discriminazione si rinvia al contributo di N. FIORITA, *Le direttive comunitarie in tema di lotta alla discriminazione, la loro tempestiva attuazione e l'eterogeneità dei fini*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1-2004, p. 361 ss. Per approfondimenti si rinvia a J. PASQUALI CERIOLI, *Il divieto di discriminazione religiosa sul luogo di lavoro: riflessioni critiche*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1-2005, in particolare pp. 120-124; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008, in particolare pp. 196-206; S. COGLIEVINA, *Diritto antidisminutario e religione*, Tricase, 2013; M. PARISI, *Profili giuridici della tutela delle minoranze culturali e religiose nello spazio sociale europeo*, in *Il Diritto di Famiglia e delle Persone*, 1-2014, p. 449 ss.

bili «in modo diretto e immediato», anche alle associazioni impegnate contro le discriminazioni¹⁶ che risultino iscritte in un apposito registro tenuto presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

In tal modo, in tema di discriminazione, accanto alla tutela azionabile dal singolo soggetto leso dinanzi al giudice amministrativo – sempre che, come detto, la lesione derivi da un atto avente natura di provvedimento amministrativo – si è prevista un’ulteriore azione generale e sussidiaria davanti al giudice civile, proponibile anche in mancanza dei presupposti tipici del ricorso giurisdizionale amministrativo. L’efficacia di siffatta forma di tutela – al momento ancora residuale¹⁷, ma destinata ad assumere un peso sempre più considerevole – è ulteriormente rafforzata dalla possibilità che a promuovere l’azione siano le predette associazioni impegnate contro le discriminazioni, a cui è quindi riconosciuta la relativa legittimazione processuale attiva ogni volta che «non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione» (art. 5, terzo comma, d.lgs. 215/2003).

In effetti nella realtà ciò avviene non di rado quando l’azione (pubblica o privata) si rivolge ad un numero indeterminato di soggetti, come può accadere, ad esempio, nei confronti dei fedeli di una comunità reli-

¹⁶ L’art. 5, terzo comma del d.lgs. 215/2003, infatti, stabilisce che «le associazioni e gli enti inseriti nell’elenco di cui al comma 1 sono, altresì, legittimati ad agire ai sensi dell’articolo 4 nei casi di discriminazione collettiva qualora non siano individuabili in modo diretto e immediato le persone lese dalla discriminazione».

¹⁷ Difatti, tra i casi più rilevanti di azione civile contro la discriminazione sono da menzionare soltanto quei comportamenti discriminatori in materia di rapporto di lavoro o di accesso agli alloggi popolari da parte di cittadini extracomunitari. Sul punto si rinvia a P. ADAMI, *L’azione civile anti-discriminazione ex art. 44 T.U. immigrazione*, cit., il quale alla nota 21 riporta alcuni significativi casi giudiziari: Tribunale di Monza 27 marzo 2003, in *Foro italiano*, 2003, I, p. 3175, che «ha sanzionato la norma dello statuto di una cooperativa edilizia che non ammetteva tra i soci i cittadini extracomunitari», nonché Tribunale di Roma, 16 luglio 2008, in *Responsabilità e risarcimento*, 2008, f. 9, p. 31, che «ha sanzionato il rifiuto di un soggetto privato di concludere il contratto di fornitura beni/servizi offerti al pubblico, avendo come unica ragione la condizione di straniero dell’acquirente. Il tribunale ha irrogato una condanna al risarcimento del danno non patrimoniale quantificabile equitativamente».

giosa interessata dagli effetti discriminatori di un atto della pubblica amministrazione o di un comportamento privato. Sono, infatti, le comunità religiose le principali destinatarie dei casi di «discriminazione collettiva» basate sul fatto religioso.

3.1. Enti religiosi e lotta alle discriminazioni

Tra le associazioni legittimate a proporre l'azione civile anti-discriminazione possono rientrare anche le associazioni contemplate dall'art. 52, primo comma, lett. a) del d.P.R. 394/1999, che si occupano di favorire l'integrazione sociale attraverso la valorizzazione delle pratiche religiose. Questa possibilità è espressamente prevista dall'art. 5, secondo comma del d.lgs. 215/2003, secondo cui «le associazioni e gli enti iscritti nel registro di cui all'articolo 52, comma 1, lettera *a*), del d.P.R. 394/1999» possono essere iscritte nell'elenco delle associazioni legittimate ad agire contro le discriminazioni individuali¹⁸ e collettive (art. 5, commi 1-3 d.lgs. 215/2003). Come sottolineato *supra* anche gli enti ecclesiastici sembrano poter soddisfare i requisiti richiesti dall'art. 53 del d.P.R. 394/1999 ai fini dell'iscrizione nel registro delle associazioni che promuovono l'integrazione sociale degli stranieri. Di conseguenza, una volta effettuata l'iscrizione in detto registro, gli stessi potranno avvalersi dell'opportunità concessa dall'art. 5, secondo comma del d.lgs. 215/2003, ottenendo così l'iscrizione anche nell'elenco delle associazioni legittimate ad agire contro le discriminazioni. Per questa via, gli enti religiosi potranno quindi beneficiare dell'opportunità di contribuire concretamente alla lotta contro le discriminazioni attraverso il riconoscimento della loro legittimazione ad agire in giudizio in presenza di discriminazioni individuali e collettive.

Una tale conclusione pare davvero opportuna in ragione della natura degli interessi rappresentati dall'associazionismo religioso.

Ciò perché la discriminazione per motivi religiosi, lungi dal danneggiare il singolo fedele, produce effetti pregiudizievoli anche nei con-

¹⁸ In tal caso la legittimazione dell'ente ad agire in giudizio avverrà in forza di delega, rilasciata, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, in nome e per conto o a sostegno del soggetto passivo della discriminazione (art. 5, primo comma del d.lgs. 215/2003).

fronti dell'intera comunità religiosa di appartenenza. In tal senso, le modifiche introdotte dal d.lgs. 215/2003 paiono ancora più apprezzabili, e sembrano rendere necessario un più convinto coinvolgimento degli enti religiosi in un'azione di contrasto concreto alle discriminazioni. Infatti, nonostante l'impegno che le organizzazioni religiosamente ispirate tradizionalmente profondono nell'accoglienza e nella lotta alle discriminazioni – ed in generale nell'intero settore del *no profit* –, è soltanto l'iscrizione negli appositi elenchi predisposti dalla normativa a determinare la concreta disponibilità, in capo a tali soggetti, degli strumenti idonei a consentire un efficace contributo per l'integrazione sociale e per il contrasto delle discriminazioni, quale appunto è il riconoscimento della legittimazione ad agire in giudizio per i casi di discriminazione individuale e collettiva. Tuttavia, la presenza del mondo dell'associazionismo religioso all'interno del Registro delle associazioni previsto dall'art. 5 del d.lgs. 215/2003 appare, invero, del tutto residuale ed episodica rispetto alla dimensione assunta dal fenomeno della discriminazione su base religiosa¹⁹.

Anche per questa ragione l'associazionismo religioso è chiamato ad interpretare un ruolo ancora più decisivo nel favorire l'integrazione sociale e nel contrastare le discriminazioni. E ciò potrebbe passare, in tema di lotta alle discriminazioni religiose, attraverso l'utilizzo più convinto dell'opportunità offerta dall'art. 6 del d.lgs. 215/2003²⁰.

¹⁹ Si segnala, infatti, la presenza nel Registro soltanto di qualche confraternita (tra cui spicca la presenza della controversa Arciconfraternita del S.S. Sacramento e di S. Trifone di Roma, le cui attività nel campo dell'accoglienza dei migranti sono finite sotto inchiesta nell'ambito delle indagini su Mafia Capitale) e di qualche Caritas diocesana. Il Registro è consultabile sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

²⁰ Gli enti impegnati nella lotta alle discriminazioni, infatti, possono cogliere un'ulteriore opportunità offerta dall'ordinamento giuridico italiano attraverso l'iscrizione nello specifico Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni, istituito dall'art. 6 del d.lgs. 215/2003 e tenuto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le pari opportunità. Ai sensi dell'art. 5, secondo comma del d.lgs. 215/2003, anche nei confronti delle associazioni e degli enti iscritti in detto Registro è riconosciuta la legittimazione ad agire in giudizio in presenza di discriminazioni individuali e collettive. In particolare siffatta legittimazione, in virtù di requisiti meno stringenti rispetto a quelli previsti dall'art. 53 T.U. IM,

4. Riflessioni conclusive. I rischi derivanti dall'eccessivo formalismo dell'attuale disciplina

L'ordinamento giuridico italiano consente anche agli enti religiosi di concorrere, insieme agli altri enti del terzo settore, all'integrazione sociale ed al contrasto delle discriminazioni. In effetti, agli stessi sarà garantito, in presenza dei requisiti richiesti dalle diverse normative, l'iscrizione nel Registro delle associazioni che favoriscono l'integrazione sociale degli stranieri e/o delle associazioni legittimate a contrastare le discriminazioni con il contestuale riconoscimento della relativa legittimazione processuale attiva. Sarà quindi l'iscrizione in tali registri ad attribuire agli enti quei poteri necessari ad operare efficacemente in detti settori. In difetto, il contributo che può essere offerto appare decisamente meno incisivo, soprattutto in materia di lotta alla discriminazione.

Di conseguenza, la spontaneità che da sempre caratterizza il fiorire dell'associazionismo, in particolare religioso²¹, deve misurarsi con la scelta legislativa di incanalare lo stesso associazionismo su binari predeterminati ed in forme assai rigide, al rispetto delle quali è subordinata la concessione di poteri di intervento effettivamente funzionali agli obiettivi da realizzare. La proliferazione di elenchi e Registri, da questo punto di vista, non può non destare delle perplessità, soprattutto considerando che non sempre ciò costituisce il riflesso di un'effettiva apertura nei confronti di quell'associazionismo espressione delle "nuove mi-

può essere riconosciuta, una volta ottenuta l'iscrizione, anche nei confronti di enti o associazioni che non svolgono la complementare attività di integrazione sociale degli stranieri, oltre che a favore di organismi di recente costituzione, i quali, pur esercitando tale attività, non abbiano ancora maturato il periodo di esperienza biennale richiesta dall'art. 53 T.U.I.M. Ciò perché l'art. 6 del d.lgs. 215/2003 pone quali condizioni per l'iscrizione nel Registro, oltre alla costituzione da almeno un anno, alla tenuta di un elenco di iscritto, all'elaborazione di un bilancio annuale, lo svolgimento di un'attività continuativa antidiscriminazione nell'anno precedente. Pertanto, pare sufficiente un'attività annuale (e non biennale) per ritenere soddisfatti quei criteri di affidabilità e continuità ritenuti necessari ai fini dell'iscrizione nel Registro.

²¹ Sul punto cfr. M. TEDESCHI, *Preliminari ad uno studio dell'associazionismo spontaneo nella Chiesa*, Milano, 1974.

noranze religiose”²², spesso tagliate fuori dalla previsione di requisiti troppo stringenti o calibrati su misura per le solite entità²³.

In altri termini, occorre scongiurare il rischio che, a causa dell’exasperato formalismo della legislazione, alla promozione della convivenza possano concorrere solamente alcuni soggetti, espressione della maggioranza istituzionalizzata. Difatti, soltanto attraverso il più ampio coinvolgimento possibile di tutti gli enti impegnati nella lotta alle discriminazioni ed alla promozione dell’integrazione si potrà assistere ad una sostanziale svolta nella costruzione di un sistema in cui si proceda all’integrazione di ciò che non è ancora integrato, in luogo della fittizia ostentazione dell’inutile e parossistica integrazione di realtà già integrate.

²² Cfr. M. PARISI, *Profili giuridici della tutela delle minoranze culturali e religiose nello spazio sociale europeo*, cit., p. 449.

²³ Emblematico al riguardo è la normativa in materia di Onlus ed impresa sociale, che prevede una corsia preferenziale soltanto per le associazioni e gli enti delle confessioni religiose con cui lo Stato abbia stipulato patti, accordi o intese, escludendo da tale ambito gli enti delle confessioni prive di intesa.

INTERMEDIAZIONE E CONTRATTI ASSICURATIVI TRA LIBERTÀ, PLURALISMO RELIGIOSO E DISCRIMINAZIONE

Matteo Carnì

SOMMARIO: 1. *Diritto ecclesiastico e attività assicurativa*. 2. *Intermediazione assicurativa, appartenenza confessionale e libertà religiosa*. 3. *Discriminazione e contratti assicurativi*. 4. *Compagnie assicurative di tendenza e libertà religiosa*.

1. *Diritto ecclesiastico e attività assicurativa*

Non sono mancati nel corso degli anni importanti contributi dottrinali che hanno evidenziato la dimensione anche privatistica del diritto ecclesiastico¹ ed il contatto tra la predetta disciplina ed alcune professioni giuridiche. Se ad oggi possiamo disporre di pregevoli studi sul rapporto tra diritto ecclesiastico ed attività come quella notarile², giudiziaria e forense³, manca tuttavia una ricostruzione sui legami tra l'attività assicurativa e il diritto ecclesiastico. Realtà complessa e multiforme, il diritto assicurativo è una delle branche più affascinanti del sapere giuridico in cui anche la religione ha svolto un suo importante ruolo per la nascita e l'evoluzione di determinati istituti⁴.

¹ S. BORDONALI, *Il diritto ecclesiastico in rapporto all'elaborazione civilistica*, in AA.Vv., *Dottrine generali del diritto e diritto ecclesiastico*, Napoli, 1988, pp. 323-358; A. FUCCILLO, *La dimensione privatistica della libertà religiosa*, in M. TEDESCHI (a cura di), *La libertà religiosa*, I, Soveria Mannelli, 2002, pp. 171-197.

² A. FUCCILLO, *Diritto ecclesiastico e attività notarile*, Torino, 2000.

³ S. DOMIANELLO, *L'utilità pratica del «Diritto ecclesiastico civile» come scienza*, in G.B. VARNIER (a cura di), *Il nuovo volto del diritto ecclesiastico italiano*, Soveria Mannelli, 2004, pp. 287-302.

⁴ Cfr. A. LA TORRE, *Assicurazione: genesi ed evoluzione*, in *Enc. dir.*, *Annali*, I, Milano, 2007, pp. 74-132. Si vedano dello stesso *L'assicurazione nella storia delle idee*, II ed., Milano, 2000, nonché i contributi ripubblicati nel volume *Cinquant'anni col dirit-*

Può ravvisarsi una dimensione ecclesiastistica nell'attività assicurativa *tout-court*? Quale influsso esercita la religione nell'attività di una compagnia assicurativa o nella professione dell'intermediario assicurativo? La non agevole risposta ai predetti interrogativi presuppone un inquadramento che tenga in dovuta considerazione molteplici aspetti come la libertà e la politica tariffaria nell'assunzione dei rischi assicurativi da parte delle compagnie ed il principio di non discriminazione nei contratti assicurativi. Si pensi altresì al trattamento dei dati personali, tra cui quello religioso, da parte degli intermediari, ad eventuali obblighi a contrarre da parte delle compagnie, alle dichiarazioni inesatte o reticenti rese del contraente.

La lettura del *corpus* normativo assicurativo sembrerebbe escludere, *quoad materiam*, l'esistenza di un diritto ecclesiastico di interesse assicurativo, ovvero di un diritto assicurativo di interesse ecclesiastico. Se tuttavia leggiamo le fonti del diritto assicurativo in combinato disposto con la quotidiana prassi negoziale e le istanze assicurative provenienti «dal basso», risulta allora possibile un connubio tra diritto ecclesiastico ed attività assicurativa⁵, almeno *quoad methodum*. Lo statuto epistemologico del diritto ecclesiastico e la sua vocazione pluridisciplinare a forte valenza comparatista permettono di rinvenire anche nella galassia assicurativa quei singolari spazi in cui la religione assume ruoli tutt'altro che marginali.

Al dipanarsi degli articoli del codice civile in materia assicurativa, della normativa speciale, dei provvedimenti dell'*authority* preposta alla vigilanza⁶, delle condizioni contrattuali di polizza e via dicendo, deve

to. (Saggi), vol. II *Diritto delle assicurazioni*, Milano, 2008. Sulla familiarità del civilità Antonio La Torre con le tematiche del diritto canonico ed ecclesiastico sia consentito il rinvio a M. CARNÌ, *Recensione a A. LA TORRE, Dizionario di pensieri intorno al diritto. Una introduzione su Salvatore Pugliatti e un lemmario di centocinquanta voci: da Ab immemorabili a Verità*, in *Archivio Giuridico "Filippo Serafini"*, 233 (2013), pp. 119-121.

⁵ Non solo dunque in termini di interferenze, secondo l'impostazione di G. LEONE, *Interferenze di diritto ecclesiastico nelle assicurazioni private: enti ecclesiastici e contratti di assicurazione*, in *Assicurazioni*, 1943, 1, pp. 27-46.

⁶ Si tratta dell'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS), ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, istituito con la legge n. 135/2012 e subentrato

altresì essere aggiunto il rapporto tra diritti confessionali e tecnica assicurativa⁷ nonché la rilevanza dei controlli canonici nell'attività negoziale degli enti ecclesiastici⁸. Ciò testimonia come il mondo delle assicurazioni private sia interessato sempre più non solo dalle problematiche interordinamentali tra Stato e Chiesa cattolica⁹ ma anche dalle emergenti questioni connesse a nuove confessioni religiose in un contesto sempre più pluralistico e multiculturale¹⁰.

2. *Intermediazione assicurativa, appartenenza confessionale e libertà religiosa*

L'attività di intermediazione assicurativa e riassicurativa consiste, ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. n. 209 del 7 settembre 2005 (noto come *Codice delle assicurazioni private*), nel «presentare o proporre prodotti assicurativi e riassicurativi o nel prestare assistenza e consulenza finalizzate a tale attività e, se previsto dall'incarico intermediativo, nella conclusione dei contratti ovvero nella collaborazione alla gestione o all'esecuzione, segnatamente in caso di sinistri, dei contratti stipulati».

Si tratta di una disposizione che ricalca, quasi *de verbo ad verbum*, l'art. 2, par. 1, n. 3 e 4 della direttiva 2002/92/CE.

Nel vasto panorama degli intermediari assicurativi¹¹ (di cui è espressione ufficiale il R.U.I., ossia registro unico elettronico degli interme-

in tutte le funzioni, competenze e poteri che precedentemente facevano capo all'ISVAP.

⁷ Si veda F. SORVILLO, *Scelte finanziarie, contratti bancari e fattore religioso*, Martina Franca, 2012, in particolare § 5.5. *L'offerta assicurativa: il contratto Takaful*.

⁸ Cfr. M. CARNÌ, *Gli enti ecclesiastici e l'attività contrattuale*, in P. FAVA (a cura di), *Il contratto. Trattato teorico-pratico*, Milano, 2012, pp. 2227-2238.

⁹ Si pensi alla vicenda delle polizze di responsabilità civile per i casi di *clergy malpractice* negli Stati Uniti d'America.

¹⁰ Occorre tuttavia non confondere la problematica del pluralismo con la questione multiculturale, anche se le due realtà sovente si intrecciano. Insiste su questa necessità di distinzione C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, III ed., Torino, 2010, p. 194.

¹¹ Per un'ampia analisi si rinvia a R. MARTORELLI, B. FARSACI, §§ 244-245, in A. LA TORRE (a cura di), *Le assicurazioni*, III ed., Milano, 2014, pp. 1473-1494.

diari assicurativi e riassicurativi), a norma dell'art. 109 del Codice delle assicurazioni private nonché dell'art. 4 del regolamento ISVAP n. 5 del 16 ottobre 2006, compaiono oggi gli agenti di assicurazione (sezione A del R.U.I.), i mediatori di assicurazione e riassicurazione meglio noti come *broker* (sezione B), i produttori diretti (sezione C), le banche, gli intermediari finanziari, le SIM e Poste Italiane Spa (sezione D), ed infine gli addetti all'attività di intermediazione al di fuori dei locali dell'intermediario iscritto nella sezione A, B o D per il quale operano, inclusi i relativi dipendenti e/o collaboratori (sezione E).

Nello svolgimento dell'attività d'intermediazione ed in particolare nell'offerta dei contratti di assicurazione e nella gestione del rapporto contrattuale gli intermediari, ai sensi dell'art. 47 del regolamento ISVAP n. 5 del 2006, devono comportarsi con diligenza, correttezza, trasparenza e professionalità nei confronti dei contraenti e degli assicurati; devono osservare le disposizioni legislative e regolamentari, anche rispettando le procedure e le istruzioni a tal fine impartite dalle imprese per cui operano; devono acquisire le informazioni necessarie a valutare le esigenze assicurative e previdenziali dei contraenti ed operare in modo che questi ultimi siano sempre adeguatamente informati; devono agire in modo da non recare pregiudizio agli interessi dei contraenti e degli assicurati. Gli intermediari sono altresì tenuti a garantire la riservatezza delle informazioni acquisite dai contraenti o di cui comunque dispongano in ragione dell'attività svolta. È comunque vietato l'utilizzo delle suddette informazioni per finalità diverse da quelle strettamente inerenti lo svolgimento dell'attività di intermediazione, salvo espresso consenso prestato dall'interessato a seguito di apposita informativa fornita ai sensi del d.lgs. n. 196 del 2003.

Il dato di interesse religioso di per sé potrebbe apparire irrilevante per quanto concerne l'assunzione di un determinato rischio assicurativo. Il credo religioso di un individuo, la natura confessionale di un ente, un determinato *status* all'interno di una confessione religiosa e via dicendo sono, infatti, elementi che *prima facie* non sembrano avere un qualche rilievo nel mondo assicurativo.

Tuttavia il fattore religioso può giocare un ruolo determinante nell'attività assicurativa non solo in sede precontrattuale, e quindi di assunzione del rischio, ma anche durante la fase endonegoziale.

Nella fase assuntiva l’intermediario ha bisogno di determinate informazioni per la scelta corretta dello schema negoziale da proporre, per l’applicazione di una determinata agevolazione tariffaria collegata a singole categorie di persone o di professioni, per soddisfare una peculiare esigenza assicurativa del cliente persona fisica o giuridica. A ciò si aggiungano gli adempimenti informativi in termini di adeguatezza del contratto che gravano sull’intermediario assicurativo e sul cliente.

Nell’attività professionale di un intermediario assicurativo può ad esempio accadere che un qualsivoglia ministro di culto oppure un ente ecclesiastico debbano stipulare una polizza contro un determinato rischio. La qualifica confessionale assume in questo caso rilevanza in ordine all’applicazione di uno schema contrattuale preciso o di una tipologia tariffaria previsti in virtù di convenzioni con la compagnia assicurativa, di cui possono beneficiare i ministri o gli enti di una determinata confessione religiosa.

L’intermediario assicurativo potrebbe pertanto avere bisogno di una certificazione confessionale della generica qualifica di ministro di culto¹², al fine di procedere alla corretta identificazione del contraente ed alla sua classificazione ai fini assicurativi soprattutto quando il ministro di culto risulti essere, oltre che contraente, anche la persona assicurata. Giova notare come il lessico delle compagnie (che traspare dal testo delle tariffe, delle condizioni, dei questionari assuntivi e dei simboli di polizza) contempli le professioni di ecclesiastico e religioso (con o senza missioni all’estero)¹³, ministro del culto¹⁴, appartenenti al clero¹⁵,

¹² Sia consentito il rinvio a M. CARNÌ, *I ministri di culto delle confessioni religiose di minoranza: problematiche attuali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, 2015, 19, pp. 1-31. Per approfondimenti, anche in relazione alle certificazioni confessionali, si veda A. LICASTRO, *I ministri di culto nell’ordinamento giuridico italiano*, Milano, 2005.

¹³ Cfr. la tabella delle attività nelle Condizioni generali di assicurazione della polizza «Naiprotezione smart assicurazioni infortuni» Mod. A800S - ed. 03/2015 - agg. 8/2015 della compagnia Nationale Suisse Spa.

¹⁴ Cfr. la classificazione delle attività professionali codificate nelle condizioni di assicurazione della polizza UnipolSai Infortuni mod. 1201 - ed. 01.03.2014 della compagnia UnipolSai Assicurazioni Spa.

clero e altri ministri di culto¹⁶, clero *tout court*¹⁷, e simili espressioni per nulla univoche e fungibili tra di loro¹⁸.

Sempre con riferimento al fattore religioso nella fase genetica del contratto di assicurazione assumono rilievo le dichiarazioni inesatte e reticenze con (art. 1892 c.c.) o senza dolo o colpa grave (art. 1893 c.c.) del contraente. Si pensi alla stipula di una polizza multirischio per un condominio, nota anche come ‘globale fabbricati’. Alcune compagnie nelle condizioni di polizza prevedono che l’assicurazione è prestata alla condizione che nel fabbricato (destinato in gran parte a civile abitazione) non esistano luoghi di culto¹⁹, al pari di caserme, cinematografi, teatri, industrie e discoteche. Quello che rileva in questa sede non è tanto l’esclusione dei luoghi di culto in alcune polizze multirischio per i fabbricati in condominio (stante la libertà di una compagnia di assumere determinati rischi con determinati prodotti assicurativi), quanto l’esigenza di porre l’assicuratore in condizione di valutare esattamente il rischio, e quindi computare correttamente il premio sulla base di informazioni che a volte può fornire solo il contraente. Nel caso di specie viene in rilievo l’attuale fenomeno dei luoghi di culto (soprattutto islamici) nei condomini²⁰. Si tratta di luoghi che sono creati violando so-

¹⁵ Cfr. i codici attività professionali nelle condizioni di assicurazione della polizza «Generali Sei in Sicurezza-Infortuni Top» mod. SI03 ed. 25.07.2015 della compagnia Generali Italia Spa.

¹⁶ Cfr. le tabelle di riferimento per l’individuazione dei codici professione e stato civile di cui all’allegato 3 del «Questionario per la valutazione dell’adeguatezza dei contratti assicurativi R. E. protezione beni» mod. 10317257 - 5/2014 della compagnia Alleanza Assicurazioni Spa.

¹⁷ Cfr. le classificazioni delle attività professionali riportate nelle condizioni di assicurazione della polizza «*Attivamente*» INF. MAL. - MOD. CATT 2 - ED. 12/2010 della Società Cattolica di Assicurazione.

¹⁸ Si veda G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, V ed., Torino, 2014, pp. 149-150.

¹⁹ Esclude espressamente i luoghi di culto dalla definizione di fabbricato il contratto di assicurazione multirischio per i fabbricati denominato «Sara Fabbricati». Cfr. p. 5/23 delle Condizioni di Assicurazione di cui al Modello 31 AP edizione 1/2015 della compagnia Sara Assicurazioni Spa.

²⁰ Si veda C. CARDIA, *La condizione giuridica*, in D. PERSANO (a cura di), *Gli edifici di culto tra Stato e confessioni religiose*, Milano, 2008, p. 26 con particolare riferimento a «locali piccoli, spesso seminterrati, o garage, adibiti a luoghi di culto per le comu-

vente la destinazione urbanistica dei locali in cui si riuniscono i fedeli. Gli amministratori di condominio spesso ignorano l'esistenza dei predetti luoghi nel condominio. Altre volte ritengono che la presenza di un luogo di culto sia irrilevante ai fini assicurativi in quanto attiene all'esercizio della libertà religiosa costituzionalmente garantito. Rimane il dato certo che la presenza del luogo di culto, sottaciuta dal contraente alla compagnia, costituisce – per alcune imprese assicuratrici – una circostanza tale che l'assicuratore non avrebbe dato il suo consenso o non lo avrebbe dato alle medesime condizioni se avesse conosciuto il vero stato delle cose, con le note conseguenze sul piano civilistico previste dagli artt. 1892 e 1893 c.c. rispettivamente in presenza o in assenza di dolo o colpa grave del contraente.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riguardo alla fase endonegoziale a proposito dell'aggravamento del rischio (art. 1898 c.c.).

Altra disposizione civilistica che tira in ballo il fattore religioso nell'assicurazione è costituita dal terzo comma dell'art. 1900 c.c. il cui testo dispone che l'assicuratore «è obbligato altresì nonostante patto contrario, per i sinistri conseguenti ad atti del contraente, dell'assicurato o del beneficiario, compiuti per dovere di solidarietà umana o nella tutela degli interessi comuni all'assicuratore».

I sinistri compiuti per dovere di solidarietà umana sono quelli causati da un'azione od omissione che, pur non essendo oggetto di un obbligo giuridico, costituisce invece adempimento di un dovere morale. Un siffatto dovere trova la sua origine nelle regole della convivenza civile generalmente condivise in una determinata comunità che vive in un determinato momento storico.

Acuta dottrina ha evidenziato a tal proposito come la nozione di solidarietà umana sia più ampia di quella «politica, economica e sociale» di cui parla l'art. 2 della Costituzione, consistendo in «un impegno diretto offerto a chi è in una situazione critica o dolorosa. Tra i doveri in esame non rientrano pertanto quelli imposti da un credo politico o religioso, in quanto necessariamente privi di valenza universale»²¹.

nità di musulmani del luogo. Si tratta di realtà precarie, la cui destinazione di culto è un mero dato di fatto, non suffragato da alcuna garanzia formale e sostanziale».

²¹ M. ROSSETTI, § 19, in A. LA TORRE (a cura di), *Le assicurazioni*, cit., p. 148.

L'esclusione della religione tra le fonti dei doveri di solidarietà di cui all'art. 1900, c. 3, c.c. rimane comunque un'opinione alquanto discutibile giacché la stessa idea di solidarietà risulta essere la traduzione secolarizzata della *caritas* cristiana²².

La raccolta e l'utilizzo da parte dell'intermediario e della compagnia dei dati personali del contraente (o dell'assicurato e del beneficiario), compreso un dato sensibile²³ qual è quello idoneo a rivelare la convinzione religiosa o l'adesione ad organizzazioni a carattere religioso, avviene nel solco della normativa in materia di protezione dei dati personali²⁴.

Quale risvolto assicurativo può avere la professione di una determinata fede religiosa? L'interrogativo è tutt'altro che retorico specie se si considera il contesto europeo con il crescente aumento dei fedeli islamici. L'intermediario assicurativo potrebbe ad esempio trovarsi di fronte alla richiesta di una polizza vita che rispecchi però i principi della finanza islamica. Non poche compagnie si stanno orientando verso po-

²² Si veda G. DALLA TORRE, *Solidarietà e secolarizzazione*, in *Sindacalismo*, 2010, 12, pp. 11-18. Con riferimento al diritto pubblico e privato cfr. R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Perugia, 2010.

²³ Esula dalla presente trattazione la disamina dell'utilizzo dei test genetici da parte delle compagnie assicurative. La tematica, oltre a rivestire interessi bioetici e biogiuridici, assume importanza per i profili della discriminazione genetica. Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, GRUPPO MISTO CNB-CNBBSV, *Test genetici e assicurazioni*, 20 ottobre 2008, documento rinvenibile sul sito http://presidenza.governo.it/bioetica/gruppo_misto.html.

²⁴ Ad oggi non sussiste per l'intermediario assicurativo un obbligo di richiedere informazioni circa il credo religioso del soggetto assicurato. Occorre, tuttavia, considerare diverse problematiche, specie con riferimento alla fase endonegoziale del contratto assicurativo. Si considerino, ad esempio, le eventuali ricadute civilistiche della professione di una determinata fede religiosa su una polizza sanitaria (valga il caso dei Testimoni di Geova e del rifiuto di emotrasfusioni). In siffatte ipotesi occorre contemporare il diritto delle compagnie assicurative ad avere informazioni precise circa il soggetto assicurato (per procedere all'assunzione del rischio, alla corretta determinazione del premio nonché all'eventuale corresponsione dell'indennizzo) con la libertà religiosa e di autodeterminazione del soggetto assicurato.

lizze *Shari'ah Compliant*, considerato l'elevato bacino di clientela potenzialmente interessata a tali soluzioni assicurative²⁵.

Al di là della fede religiosa del cliente o di eventuali interessi religiosi perseguiti con la sottoscrizione di un determinato contratto assicurativo rimangono comunque, in capo all'intermediario, gli obblighi di identificazione, registrazione ed adeguata verifica della clientela ai sensi della normativa in materia di riciclaggio e di contrasto al finanziamento del terrorismo, con particolare riferimento alle polizze del ramo vita²⁶.

3. Discriminazione e contratti assicurativi

Il problema della discriminazione *tout court* nei contratti assicurativi non si pone per i rischi personalizzati, mentre si configura nei contratti che attengono all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli e dei natanti (RCA)²⁷.

Si tratta di un campo segnato dalla presenza di un obbligo a contrarre (art. 132 del d.lgs. 209/2005), che non può essere eluso o rifiutato dalle compagnie (art. 314 del d.lgs. 209/2005), con cui il legislatore intende garantire l'accesso di tutti i consociati all'assicurazione obbligatoria RCA. Siffatto obbligo rischia tuttavia di essere vanificato dalla concreta libertà di cui dispongono le compagnie nello stabilire le condizioni contrattuali e di tariffa delle polizze proposte al pubblico.

²⁵ Cfr. BANCA D'ITALIA, *Finanza islamica e sistemi finanziari convenzionali. Tendenze di mercato, profili di supervisione e implicazioni per le attività di banca centrale*, Ottobre 2010 [Quaderni di economia e finanza, 73], pp. 16-18. In dottrina si veda M. COZZOLINO, *Profili d'inclusione e integrazione finanziaria dei migranti musulmani tra migrant banking e prassi bancarie in Italia ed in Europa*, in C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forma giuridiche*, Torino, 2015, pp. 287-288; F. SORVILLO, *op. cit.*

²⁶ In generale cfr. R. RAZZANTE, *Aspetti applicativi della normativa antiriciclaggio ed a contrasto del finanziamento del terrorismo alle assicurazioni sulla vita*, in M. HAZAN, S. TAURINI (a cura di), *Assicurazioni private*, Milanofiori Assago, 2015, pp. 1287-1308.

²⁷ Si veda in merito D. MAFFEIS, *La discriminazione religiosa nel contratto*, in *Dir. eccl.*, 2006, I, pp. 117-119.

La determinazione del premio assicurativo in tale settore è assoggettata a precisi limiti di legge, che vincolano i classici approcci attuariali subordinandoli al rispetto dei criteri tariffari statistici prestabiliti in generale dal legislatore.

Nel costruire le tariffe assicurative RCA le compagnie non possono comunque fondarsi su basi statistiche che, seppur apprezzabili sotto il profilo tecnico-assuntivo, possano sullo sfondo contenere una discriminazione, in quanto fondate sulla cittadinanza, l'etnia, l'area di provenienza geografica, il sesso o la religione.

Anche in questo settore dell'ordinamento giuridico l'influsso del diritto comunitario²⁸ è stato notevole. Proprio sotto la spinta della direttiva 2004/113/CE²⁹ si è pervenuto al Regolamento ISVAP n. 30 del 2009 che ha sancito la parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso ai servizi assicurativi. L'IVASS ha più volte richiamato le imprese assicurative circa la necessità di eliminare dai criteri di determinazione del premio RCA qualsivoglia parametro attinente ad esempio alla cittadinanza del contraente, inviando anche una lettera al mercato³⁰ indirizzata a tutte le imprese operanti nel ramo, con la quale si invitano le predette imprese ad escludere dai parametri tariffari quello relativo alla nazionalità di nascita del soggetto assicurato. Nella citata lettera al mercato l'IVASS ha richiamato inoltre una raccomandazione generale dell'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), risalente al 31 gennaio 2012 e vertente sulle tariffe delle polizze RCA differenziate per nazionalità.

²⁸ Si veda C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2009, e, con riferimento alla religione, S. COGLIEVINA, *Diritto antidiscriminatorio e religione. Uguaglianza, diversità e libertà religiosa in Italia, Francia e Regno Unito*, Tricase, 2013.

²⁹ Non dedica invece una disciplina *ad hoc* in tema di contratti assicurativi la direttiva 2000/43/CE.

³⁰ IVASS, Lettera Prot. n. 45-14-007503 del 26 novembre 2014. Si veda anche l'art. 5 del Regolamento ISVAP n. 34 del 19 marzo 2010 che vieta la discriminazione territoriale nella promozione e nel collocamento di contratti di assicurazione a distanza.

Quanto sinora affermato deve essere letto in combinato disposto con il d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998³¹ e con il d.lgs. n. 215 del 9 luglio 2003³². In particolare l'art. 1 di quest'ultimo decreto legislativo prevede che le misure contro la discriminazione a causa della razza o dell'origine etnica siano disposte «anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso». Si tratta della cosiddetta discriminazione multipla, fenomeno che può generare gravi difficoltà a livello di selezione dei criteri in base ai quali operare un meccanismo di protezione³³.

Autorevole dottrina ha mostrato come siano dei falsi miti non solo la pretesa antinomia tra libertà contrattuale e divieto di discriminazione ma anche la pretesa coincidenza tra divieto di discriminazione e principio di uguaglianza, inteso come obbligo del contraente di trattare in modo uguale tutte le sue controparti, come lo Stato deve fare con i cittadini³⁴.

L'uguaglianza alla quale il diritto contrattuale antidiscriminatorio mira è infatti «l'uguale libertà di ciascuno dal preconcetto, e così l'uguaglianza nella libertà, non l'uguaglianza nel trattamento»³⁵.

Ne deriva che la prestazione da dedursi in obbligazione, quando deve rispondere all'interesse patrimoniale o non patrimoniale del creditore che è destinata a soddisfare, può essere conformata in modo da

³¹ Si tratta del «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», che nell'art. 43 indica dettagliatamente ciò che costituisce discriminazione.

³² «Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica».

³³ Come puntualmente rilevato da D. LA ROCCA, *Principio di egualianza e divieti di discriminazione nel diritto europeo*, in R. ALESSI, S. MAZZARESE, S. MAZZAMUTO (a cura di), *Persona e diritto. Giornate di studio in onore di Alfredo Galasso*, Milano, 2013, pp. 81-84.

³⁴ D. MAFFEIS, *Discriminazione (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, IV, Milano, 2011, p. 493.

³⁵ D. MAFFEIS, *La discriminazione religiosa nel contratto*, cit., p. 93.

Per un inquadramento generale della problematica risulta sempre attuale G. CASU-SCELLI, *Uguaglianza e fattore religioso*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, pp. 428-449.

escludere controparti contrattuali che presentino qualità personali che in astratto rilevano quali fattori di discriminazione. Si pensi, nel campo assicurativo, a polizze *Shari'ah Compliant* oppure a un qualsivoglia rischio personalizzato come può essere una polizza assicurativa multirischio per un ente ecclesiastico cattolico³⁶.

Le compagnie assicurative vivono questa tensione tra istanze di egualianza e salvaguardia della libertà negoziale, specie laddove sussistano obblighi a contrarre. Aumenta altresì la presa di coscienza delle ricadute civilistiche che una condotta discriminatoria può avere in termini di illecito. Quasi tutte le polizze di responsabilità civile verso terzi, soprattutto quelle legate all'esercizio di una professione, escludono infatti dalle proprie garanzie i danni derivanti da violazione di contratti di lavoro e da discriminazione razziale, sessuale o religiosa.

4. Compagnie assicurative di tendenza e libertà religiosa

Giova infine spendere qualche parola sul tema delle compagnie assicurative di tendenza e sulle problematiche connesse alla libertà religiosa, oltre che a quella negoziale. Trattasi di imprese assicurative la cui attività risulta ideologicamente orientata, al pari di altre istituzioni/organizzazioni di tendenza come scuole, università e ospedali confessionali. Si pensi alla Società Cattolica di Assicurazione, primaria compagnia assicurativa italiana i cui soci, a norma dell'art. 10 dello Statuto³⁷, debbono necessariamente professare la «Religione Cattolica» e manifestare «sentimenti di adesione alle Opere Cattoliche»³⁸.

A tal proposito è da segnalare il provvedimento del 2014 con cui il Garante per la protezione dei dati personali ha autorizzato la Società

³⁶ Sulle polizze assicurative per parrocchie e diocesi cfr. B. SCALINI, *Tutela del patrimonio ecclesiastico mediante contratti di copertura assicurativa*, in G. CIMBALO (a cura di), *Europa delle regioni e confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna*, Torino, 2001, pp. 171-192.

³⁷ Statuto sociale così come modificato dall'Assemblea Straordinaria dei Soci del 25 aprile 2015.

³⁸ In termini analoghi si esprime il Regolamento ammissione a socio del 13 maggio 2015 (vedi art. 2.2). Entrambi i documenti sono reperibili sul sito www.cattolica.it.

Cattolica di Assicurazione a trattare i dati idonei a rivelare la convinzione religiosa dei soci³⁹.

Se si escludono i casi in cui esiste un obbligo a contrarre, le compagnie di tendenza possono rifiutarsi di avviare trattative contrattuali in materia di rischi assicurativi connessi ad attività che contrastino con la propria ideologia.

Siamo di fronte ad una materia delicata in cui vengono al pettine diversi nodi interpretativi circa l'autonomia contrattuale delle imprese, la libertà religiosa collettiva e la normativa statuale in materia di servizi essenziali, come ad esempio quelli sanitari.

Valga come esempio l'esperienza statunitense delle previsioni legislative (federali e dei singoli stati) in base alle quali i datori di lavoro, tenuti a stipulare contratti di assicurazione sanitaria a beneficio dei loro dipendenti, hanno l'obbligo di ricoprendere nell'ambito della copertura assicurativa anche le terapie contraccettive⁴⁰. La complessa vicenda, sfociata nell'*Obamacare* e in una miriade di cause avverso il *contraception mandate*, ha visto come protagonisti, tra le diverse organizzazioni di tendenza, anche le compagnie assicurative di carattere religioso, costrette spesso a fornire gratuitamente i servizi di contraccezione⁴¹ con palese violazione della propria libertà⁴².

³⁹ Provvedimento n. 592 dell'11 dicembre 2014 rinvenibile sul sito www.garanteprivacy.it.

⁴⁰ Un primo riferimento dottrinale è contenuto nel pregevole lavoro di A. MADERA, *Gli ospedali cattolici. I modelli statunitensi e l'esperienza giuridica italiana: profili comparativi*, II, Milano, 2007, p. 69.

⁴¹ Si veda il documentato studio di I. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, *La protección de l'inspiración cristiana nelle instituciones mediche, educative e assistenziali: il caso Obamacare*, in ID. (a cura di), *Fede, evangelizzazione e diritto canonico*, Roma, 2014, pp. 105-131.

⁴² Tale vicenda ripropone il problema della configurabilità di un'obiezione di coscienza istituzionale.

IL DIRITTO ALLA PACE E LA DIPLOMAZIA DEL DIALOGO

Gaetano Dammacco

SOMMARIO: *1. La pace come bene giuridico. Esiste un diritto alla pace?*
2. Il dialogo come strumento per l'insediamento della pace e l'eliminazione dei conflitti. *3. Il compito delle religioni.* *4. La peculiarità della diplomazia pontificia e le azioni per la pace e il dialogo.*

1. La pace come bene giuridico. Esiste un diritto alla pace?

Una contraddizione attuale risiede nel fatto che gli uomini e le nazioni ricercano la pace, ma contemporaneamente proliferano conflitti violenti, guerre e varie forme di violazione dei diritti della persona umana. All'indomani della fine della seconda guerra mondiale sulle ceneri della distruzione si è verificato un salto di qualità nella convenienza, poiché le nazioni hanno guardato alla pace in un'ottica propositiva: non più solo come tregua dalla guerra, ma come una necessità strumentale, come un bene-objettivo. La situazione mondiale e la ondulava complessità delle relazioni internazionali, che fino alla caduta del sistema bipolare nel 1989 prevedevano come una possibilità i conflitti armati (nonostante la prevalenza dei conflitti "freddi"), hanno sempre più consentito di guardare alla pace come un bene-objettivo, ma non come un bene giuridico. Questo atteggiamento culturale ha influito sulla definizione del concetto di "pace", che ha sempre costituito un problema (Bobbio, *L'idea della pace e il pacifismo*). In questa prospettiva, la definizione è rappresentata in senso negativo, cioè in relazione alla guerra, sicché vi è pace quando non vi è guerra. La guerra, invece, è sempre definita in positivo, con la indicazione degli elementi caratterizzanti e delle ricadute economiche e sociali, senza considerare costi e danni in modo negativo per la società. Il concetto di pace come assenza di guerra ha in qualche modo influito sull'azione diplomatica degli Stati

e sulle loro relazioni internazionali, che in generale sono sempre orientate all'impegno per interrompere le azioni belliche. La pace, quindi, è solo una conseguenza della interruzione della guerra, una specie di obiettivo indiretto, poiché difficilmente si individuano specifici connotati e contenuti, che possono caratterizzarla. Si può anche sostenere che pace e guerra sono considerati valori strumentali asimmetrici nei relativi percorsi, poiché l'insediamento della pace è sottoposto a regole e condizioni, mentre la realizzazione della guerra in genere non ha regole e quelle che vengono prospettate come tali in realtà non lo sono.

La pace, soprattutto nei consensi internazionali, all'indomani della fine della seconda guerra mondiale è stata affermata sempre più come un bene necessario, ma gli strumenti giuridici e politici adeguati per trasformare la pace in un diritto reale sono molto deboli. Prevalentemente, la pace è un diritto proclamato o un valore dichiarato, ma non adeguatamente protetto, tanto che essa non compare in alcun catalogo dei diritti umani fondamentali di qualsiasi generazione. Se consideriamo alcune delle affermazioni più importanti dei consensi internazionali (ad esempio, le dichiarazioni delle Nazioni Unite del 1981, circa i diritti della società a vivere in pace, del 1984, circa il diritto dei popoli alla pace, del 1986, circa il diritto allo sviluppo), osserviamo che la solennità dei toni e l'alto livello degli obiettivi non sono accompagnati da adeguati strumenti giuridici utili per vincolare il comportamento degli stati o delle potenze internazionali. A distanza di più di sessanta anni dall'adozione dell'articolo 28 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo da parte delle Nazioni Unite nel dicembre 1948 (in cui si riconosce il diritto dell'uomo « a vivere in un ordine sociale e internazionale nel quale (...) attuare pienamente» i diritti enunciati nella Dichiarazione) sono stati fatti pochi progressi concreti per trasformare in leggi e strumenti giuridici le dichiarazioni. In realtà, non è difficile capire che la difficoltà di un pieno riconoscimento della pace come un diritto umano fondamentale deriva dal fatto che, se così fosse, la guerra e ogni sorta di violazione dei diritti umani dovrebbero essere limitati *ab initio*, perché sarebbero contrarie alla legge e non avrebbero alcuna giustificazione. Inoltre, sarebbero fortemente colpiti gli interessi di molti gruppi (soprattutto politici ed economici). Il riconoscimento giuridico della pace come diritto umano implica obblighi pesanti per gli Stati, come ad

esempio la perdita del diritto di andare in guerra (*ius ad bellum*), l'obbligo incondizionato ad attuare pienamente i principi e le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e qualsiasi altro trattato internazionale in materia di limitazione dell'uso della forza e in tema di sicurezza.

La storia dei rapporti tra i popoli nel corso dei secoli ha prodotto un paradosso abominevole, riconoscendo che è legittimo andare in guerra, giustificando l'uso della violenza contro persone e popoli, cioè giustificando per un presunto “fine buono” un “mezzo cattivo”. In questa dimensione culturale si è inserito l'attacco alle torri gemelle nel 2001, che ha rafforzato l'idea della necessità del ricorso alla guerra come “mezzo cattivo” utile anche nella forma di prevenzione. In realtà, la dottrina giuridica a livello internazionale non ha riconosciuto un vero e proprio diritto di guerra, ma una sospensione (più o meno legittima) del diritto *tout court* in caso di guerra, nel comune convincimento che una legge che abbia come oggetto il divieto della guerra sarebbe giuridicamente illegittima. Per questo motivo, non esiste una legge chiara, sia nel senso di vietare l'uso della guerra sia nel senso di riconoscere la pace come diritto umano. Tuttavia, soprattutto dopo la devastante esperienza che l'umanità ha vissuto durante la seconda guerra mondiale, in alcune costituzioni, come quella italiana, vi è un principio di rifiuto della guerra a vantaggio della pace. Si tratta di un principio importante, ma (purtroppo) ancora solo di un principio che, come insegnano i provvedimenti legislativi autorizzativi delle missioni (cosiddette) di pace all'estero, può essere facilmente aggirato (articolo 11 dice: «L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»). Del resto, il preceppo costituzionale contiene un principio giuridico di rifiuto della guerra come risoluzione dei conflitti e non un principio di divieto della guerra, con l'eccezione del diritto a difendersi da attacchi esterni. La storia dimostra che le alternative alla guerra sono possibili per conseguire risultati identici, come ad esempio la resistenza non violenta con la quale l'India ha conseguito la sua indipendenza.

Non sono molti i documenti che riconoscono il diritto alla pace. La “Carta africana dei diritti dell’uomo e dei popoli”, adottata a Nairobi nel giugno 1981, all’articolo 23¹ riconosce il diritto alla pace come diritto dei popoli, richiamando al valore del principio l’importanza della solidarietà e delle relazioni amichevoli, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite (che adottò la risoluzione 39/11 del 12 novembre 1984 in cui prendeva atto del desiderio dei popoli alla pace) e con la Carta dell’Unione africana. In questa prospettiva, agli Stati sono vietate le varie forme di azioni sovversive al fine di rafforzare la pace, la solidarietà e le relazioni internazionali. Tuttavia, il valore giuridico della Carta africana, limitata ai territori dei paesi africani sottoscrittori, è molto limitata (per non dire quasi inesistente) perché essa, nel contenuto e nella applicazione, è stata travolta dalle diverse situazioni di conflitto, di guerra e di violenza terroristica che da decenni stanno sconvolgendo la maggior parte degli stati africani. L’attuale situazione geopolitica evidenzia il fatto che è sempre più urgente e necessario arrivare ad una definizione chiara e inequivocabile della pace come diritto fondamentale della persona umana e, conseguentemente, dei popoli².

¹ Article 23:

- 1- People have a right to peace and security both domestically and internationally. The principle of solidarity and friendly relations implicitly affirmed by the Charter of the United Nations and reaffirmed by the Charter of the Organization of African Unity shall govern relations between peoples and for relations between states.
- 2- For the purpose of strengthening peace, solidarity and friendly relations, States parties to the present Charter shall undertake to prohibit:
 - a) that a person beneficiante asylum pursuant to art. 12 of the present Charter shall undertake subversive activities directed against their own country of origin or against any other country party to the present Charter
 - b) that their territories to be used as a base for subversive or terrorist activities directed against the people of any other State Party to the present Charter.

² P. CONORTI, *Pace e guerra nell’ordinamento internazionale e nel magistero pontificio*, Pisa, 2001.

2. Il dialogo come strumento per l'insediamento della pace e l'eliminazione dei conflitti

Considerare la pace come diritto fondamentale della persona umana significa anche identificare il contenuto e gli strumenti giuridici necessari per la sua protezione e per la sua efficacia. Quanto al contenuto, diventa necessario indicare gli elementi che la caratterizzano come diritto³, come ad esempio l'autodeterminazione, la costruzione autonoma dello sviluppo, l'obbligo alla risoluzione pacifica delle controversie, l'esclusione del ricorso alla minaccia e alla forza, la proibizione del genocidio, il non intervento nei casi di conflitto. Il contenuto del diritto alla pace deve anche essere coordinato con altri diritti umani, come il diritto umano alla vita, alla libertà e alla sicurezza, il diritto alla libertà religiosa e di coscienza. Tra gli strumenti, che assumono rilevanza giuridica anche negli atti internazionali, si deve considerare il dialogo. Tuttavia, per essere efficace, il dialogo deve seguire proprie regole, che devono indicare una procedura, un metodo, un obiettivo, un sistema di sanzioni. Il dialogo deve svolgere una funzione strategica che dovrebbe facilitare l'identificazione delle possibili soluzioni orientate al conseguimento di un obiettivo comune e alla protezione di un interesse superiore. Il dialogo, termine dai molteplici significati, esprime la necessità di un confronto, come buona pratica tipica di una società in cui la comunicazione è elemento essenziale. A maggior ragione in una società multiculturale l'efficacia del dialogo è condizionata all'esistenza di proprie regole di procedura e di contenuto. Multiculturalismo e multireligiosità nella società contemporanea pongono problemi di rapporti tra persone e comunità diverse, con inevitabili conseguenze sul livello della comprensione, della comunicazione e della convivenza. La coesistenza (tra popoli, religioni e culture), effetto significativo del processo di globalizzazione, rappresenta una necessità per l'insediamento della pace e del progresso e, al contempo, una alternativa allo stato di conflitto e di guerra. Tuttavia, condizione per una coesistenza pacifica è la consapevolezza che tra le persone e le comunità esiste una condizione

³ A. PAPISCA, *La pace come diritto umano fondamentale*, in *Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, anno I, numero 1, 1987.

di uguaglianza sostanziale e di parità giuridica. In questa situazione di diversità diffusa è necessario individuare le regole del dialogo e i meccanismi sociali e giuridici, che permettono alle differenze di coesistere. Infatti, non si tratta solo di utilizzare strumenti giuridici per registrare le differenze, cioè per codificare il multiculturalismo, poiché occorre produrre azioni per governare la coabitazione. Il governo delle differenze e della loro coabitazione deve essere orientata a principi superiori condivisi e a un sistema di regole interne alla *polis*, che consentano a persone e comunità “diverse” di partecipare ai processi democratici, di tutelare i diritti umani fondamentali, i diritti delle minoranze, il diritto all’identità. In questa prospettiva, il dialogo tra le differenze deve produrre integrazione e contribuire a tracciare le linee della *governance* politica al fine di affermare la pace come un diritto umano fondamentale.

Il dialogo nella nostra cultura giuridica è già considerato uno strumento utile a favorire le relazioni e, per questo, è già dotato di un proprio quadro normativo, sebbene ancora debole e non ben definito. Questo quadro giuridico, vario e rinvenibile in diversi strumenti e accordi internazionali/multilaterali, indica chiaramente il dialogo come strumento per costruire un sistema stabile di relazioni. Si trovano esempi nelle dichiarazioni previsionali della Dichiarazione finale della Conferenza di Barcellona del 1995, ribadito e rinnovato dieci anni dopo, nel 2005, in occasione delle celebrazioni del decimo anniversario; nelle iniziative sulla “politica europea di vicinato” (ENP), fondata nel 2003, che propone piani d’azione per ciascun partner per rafforzare la cooperazione; nei progetti dell’Unione per il Mediterraneo (UPM), fondata nel 2008, finalizzata alla cooperazione su progetti concreti. Il più significativo riferimento giuridico al dialogo è nel trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), in cui il dialogo sociale, disciplinato dagli articoli 151-156, è un elemento chiave del modello sociale europeo. Il dialogo sociale indica le procedure di consultazione in cui le parti sociali sono coinvolte al fine di difendere gli interessi dei loro membri, contribuendo allo sviluppo della politica sociale europea. Il Trattato indica le modalità del dialogo, consistenti in discussioni, consultazioni, negoziazioni e azioni congiunte, sia a livello europeo sia a livello nazionale. Il dialogo, processo avviato nel 1985 dalla Commissione europea, è stato riconosciuto nell’Atto unico europeo, nella riforma del

Trattato di Amsterdam (1997), che ha dato pieno riconoscimento giuridico, e nel Trattato di Lisbona, che riconosce l'importanza del ruolo delle parti sociali. Esistono, inoltre, altre forme in cui il dialogo riveste valore giuridico, come ad esempio la procedura di “dialogo competitivo”, ai sensi della direttiva n. 2004/18 / CE, che specie nella materia della aggiudicazione degli appalti è proposto come uno strumento utile per i governi al fine di conciliare, attraverso una procedura flessibile, l'esperienza e la capacità innovativa degli operatori privati con le esigenze pubbliche, come ad esempio la creazione di opere pubbliche complesse o la fornitura di servizi pubblici. L'articolo 1, comma 11, lettera c), della direttiva definisce il “dialogo competitivo” come «una procedura in cui ogni operatore economico può chiedere di partecipare e nella quale l'amministrazione aggiudicatrice avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura al fine di sviluppare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue esigenze, e sulla base della quale o di cui sono invitati i candidati selezionati a presentare offerte».

Un altro esempio di validità giuridica del dialogo è nel nuovo Accordo del 1984 tra la Santa Sede e la Repubblica italiana, con l'obiettivo di risolvere le controversie. Ad esempio l'art. 14 nella previsione che possano sorgere «in futuro... problemi di interpretazione o di applicazione delle disposizioni precedenti», stabilisce che la Santa Sede e la Repubblica Italiana affideranno «la ricerca di una soluzione amichevole ad una Commissione paritetica da loro nominata». Una simile disposizione si rinvie anche nell'Accordo tra la Polonia e la Santa Sede del 1997: l'articolo 27 prevede che nel caso in cui nuovi problemi richiedano soluzioni nuove o supplementari, una procedura di realizzazione di «nuovi accordi tra le parti contraenti, o di accordi tra il governo della Repubblica della Polonia e la Conferenza Episcopale polacca, previamente autorizzata dalla Santa Sede» e l'articolo 28 stabilisce «le parti contraenti si adoperano per risolvere eventuali controversie, attraverso i canali diplomatici tra di loro in merito all'interpretazione o all'applicazione delle disposizioni del presente Accordo». Pur non essendo utilizzata la parola “dialogo” è chiara la volontà di incontrarsi per risolvere i problemi e di ricercare nuovi accordi.

Questi esempi dimostrano che il dialogo (ma può essere definito anche confronto, colloquio, tavolo di lavoro, contrattazione) è strumento

conosciuto giuridicamente e la legge ne conosce il valore strumentale per la risoluzione dei conflitti. L'attuale sistema delle relazioni internazionali e dei rapporti interni ai singoli sistemi socio-giuridici ha necessità di creare luoghi affidabili e duraturi nei quali far convergere diversi modi e stili di vita, differenze culturali e religiose, in modo che siano evitati conflitti e guerre, ma anche tensioni sociali inevitabili.

La diffusione della cultura del dialogo e l'uso del dialogo come strumento giuridico sono anche sottolineati dal Libro Bianco sul Dialogo interculturale, che ha come titolo “Vivere Insieme a Pari Dignità”, lanciato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d’Europa nel corso della sessione ministeriale n. 118 a Strasburgo il 7 maggio 2008. Nel libro bianco è presente la consapevolezza che la diversità culturale è un prerequisito della società umana moderna. Pertanto, promuovere il Dialogo interculturale è necessario per rendere la “diversità” una fonte di arricchimento comune, idonea a promuovere comprensione, riconciliazione e tolleranza. La strategia del Consiglio d’Europa è, quindi, quella di mettere il dialogo interculturale al centro del suo mandato generale, riconoscendo che esso è uno strumento adeguato per promuovere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto al fine di rafforzare la coesione sociale, la pace e la stabilità. Particolarmente interessante è la terza parte, nella quale il documento chiarisce il quadro concettuale del dialogo strettamente legato allo stato di diritto e ai diritti umani fondamentali. Nella quarta parte sono tracciate cinque dimensioni interdipendenti per la promozione del dialogo interculturale (*governance* democratica della diversità culturale; partecipazione e la cittadinanza democratica; acquisizione di competenze culturali; spazi di dialogo aperti; scala internazionale), che risultano quanto mai attuali, specie considerando il fenomeno complesso dei recenti flussi migratori.

3. Il compito delle religioni

All’inizio di giugno 2014 un evento, che molti pensavano fosse molto difficile da raggiungere, si ebbe in Vaticano, dove si incontrarono Papa Francesco, il presidente israeliano Shimon Peres, il presidente palestinese Mahmoud Abbas e il Patriarca ortodosso Bartolomeo. Il

Santo Padre Francesco, durante il suo pellegrinaggio in Terra Santa nel maggio 2014, aveva invitato i Presidenti Shimon Peres e Mahmoud Abbas in Vaticano perché insieme chiedessero il dono della pace tra i popoli israeliano e palestinese. In quel giugno tre diverse fedi si incontrarono per pregare insieme per la pace. L'evento, già di per se stesso importante, ha messo in evidenza il ruolo primario e principale delle religioni nel contesto diplomatico internazionale, cioè quello eminentemente pratico della preghiera, della comune invocazione allo stesso unico Dio. Il compito proprio della religione non è quello di svolgere un'azione diplomatica, ma quello di porre in essere azioni tipiche all'interno del proprio "ordine", l'ordine spirituale, per favorire l'integrazione spirituale verso la costruzione di un nuovo ordine comune. Si può dire che è una forma di dialogo, che facilita la reciproca fiducia, la comprensione e il rispetto reciproco, che potrebbe anche favorire quelle azioni diplomatiche in senso stretto che spettano ad altri soggetti. Del resto anche la Dichiarazione di Barcellona del 1995 riconosce alle religioni compiti spirituali. Si tratta di compiti che hanno l'effetto di ristabilire un nuovo equilibrio che garantisca dignità umana, sicurezza, libertà e cooperazione. In questa prospettiva, la sola azione degli Stati, come purtroppo è dimostrato dalla storia, da sola non è sufficiente a proteggere nel migliore dei modi i diritti e le libertà della persona umana. La religione nell'adempimento delle funzioni proprie svolge un'azione di sussidio rispetto alle autorità civili, assumendo un ruolo pubblico e diventando l'anima di una società multiculturale. Pertanto, le organizzazioni religiose devono essere considerate attori della società civile, contribuendo nel modo proprio a costruire la democrazia nella ricerca di una collaborazione che promuove il bene della società civile e lo sviluppo della persona umana. Questo ruolo, tuttavia, ha in sé un rischio, quello del fondamentalismo, che diventa una posizione esorbitante e pericolosa delle religioni per la convivenza nella società civile.

Nel mondo moderno, la religione è una forza che mobilita e motiva l'esistenza degli individui e dei popoli, perché fornisce il senso e il significato della vita stessa e spesso costituisce la base della forte identità che gli immigrati portano dalle loro terre di origine. Le comunità religiose e i loro leader in contesti multiculturali, nel rispetto del ruolo della religione, possono essere mediatori e promuovere processi di inte-

grazione sociale. Il compito non è facile, perché i processi di integrazione sono sempre iniziare una complessa e conflittuale. Tuttavia, la coesistenza di diversi sistemi religiosi, che è un mondo diverso globale, favorisce il controllo sociale e trasmette la volontà e il comportamento delle persone verso obiettivi e valori condivisi. La coesistenza delle religioni in contesti multiculturali promuove la convivenza e la politica sociale e l'integrazione della diversità. Le religioni contribuiscono a creare un'etica della convivenza, che aiuta a controllare e lo scambio tra le culture, le cose che sono parti dei processi di integrazione. L'etica della convivenza deve sviluppare nelle persone la capacità di stare in conflitto e di trasformare i contrasti nella ricerca di nuove forme di comunione e partecipazione costruttiva. Tuttavia, ci sono ancora pregiudizi, tensioni e gravi conflitti sociali, che portano le persone a un'interpretazione fondamentalista della religione e che sono utilizzati come il nucleo di percorsi devianti e fondamentalisti in un crescendo di violenza e di conflitti armati.

L'impegno della Chiesa nell'annunciare il vangelo di pace, proteggendone i contenuti, diventa ancor più forte nell'attuale situazione geopolitica, caratterizzata da contesti fortemente conflittuali di varia origine. Nei momenti di tensione, è sempre viva la consapevolezza della Chiesa che la pace costituisce un punto fermo, anche della dottrina, e deve continuamente orientare una sorta di agenda di comportamento e di cose da fare (basti ricordare i numerosi documenti conciliari, i messaggi dei papi, tra cui la *Pacem Dei Munus* di Benedetto XV a conclusione del primo conflitto mondiale o la *Pacem in Terris* di San Giovanni XXIII scritta durante una delle divisioni più pericolose del mondo).

4. La peculiarità della diplomazia pontificia e le azioni per la pace e il dialogo

Nella prospettiva dell'indicato ruolo delle religioni deve essere considerata l'attività diplomatica della Santa Sede, uno degli attori più antichi in ambito internazionale. La fonte della sua azione è nel mandato di Gesù Cristo di predicare il Vangelo a tutte le genti e in tutto il mondo, esercitando la missione religiosa e di esistenza in una nuova "polis".

Soprattutto, la sua missione non può che essere di carattere spirituale, specialmente quale organo esponenziale della Chiesa universale, e intenta al conseguimento della pace, bene che Gesù ha donato con la sua morte e resurrezione (“Pace” è il primo saluto con cui Egli si manifesta agli apostoli la sera del giorno di Pasqua). La missione diplomatico-spirituale della Santa Sede è destinata a «sostenere un’idea di pace frutto di giusti rapporti, di rispetto delle norme internazionali, di tutela dei diritti umani fondamentali ad iniziare da quelli degli ultimi, i più vulnerabili» (*Lectio Magistralis* del Cardinale Segretario di Stato Pietro Parolin al “Dies Academicus” della Pontificia Università Gregoriana, 11.03.2015). L’impegno per la pace come obiettivo dell’azione diplomatica della Santa Sede è costantemente affermata dal magistero pontificio. Nel discorso al corpo diplomatico del 2013, Papa Benedetto XVI esplicitamente indicò un obiettivo dell’azione diplomatica nell’impegno per la pace, che non si può ridurre «alla ricerca di compromessi che garantiscano la convivenza fra i Popoli, o fra i cittadini all’interno di una Nazione». Al contrario, egli aggiungeva che «nell’ottica cristiana esiste un’intima connessione tra la glorificazione di Dio e la pace degli uomini sulla terra, così che la pace non sorge da un mero sforzo umano, bensì partecipa dell’amore stesso di Dio». L’impegno per la pace comporta l’organizzazione di servizi e la predisposizione di buone pratiche necessarie a rendere concreta la coesistenza e la convivenza pacifica fra popoli, promuovere una universale fraternità tra i Popoli, «dove il termine fraternità è sinonimo di collaborazione fattiva, di vera cooperazione, concorde e ordinata, di una solidarietà strutturata a vantaggio del bene comune e di quello dei singoli. E il bene comune, come sappiamo, con la pace ha più di un legame» (*Lectio Magistralis*). Anche Papa Francesco, in linea con queste posizioni, nel gennaio del 2014 rivolgendosi ai membri del corpo diplomatico nel tradizionale incontro di inizio d’anno, ebbe a sottolineare che «Ovunque il modo per risolvere le questioni aperte che devono essere dialogo diplomatico. È la strada principale già indicata con lucida chiarezza da Papa Benedetto XV, quando ha invitato i leader delle nazioni europee a far prevalere “la forza morale del diritto” sul “materiale delle armi” per terminare la “inutile strage” della Prima guerra mondiale, che quest’anno ricorre il centenario (cfr. Benedetto XV, Lettera ai capi di popoli belligeranti [1 agosto

1917]: AAS 9 [1917], 421-423). Papa Francesco invita ad avere «il coraggio di andare oltre la superficie del conflitto» e «di sviluppare una comunione nella diversità» (*Evangelii gaudium*, 228).

L'attività della diplomazia è coerente con un modo di intendere la missione pastorale del pontefice, al quale è riconosciuto il diritto nativo di legazia e, conseguentemente, il diritto-dovere di nominare legati (can. 361, §1 c.i.c.). Il vigente Codice di Diritto Canonico nello stesso canone afferma che «il compito principale del Legato pontificio è quello di rendere sempre più saldi ed efficaci i vincoli di unità che intercorrono tra la Sede Apostolica e le Chiese particolari» (can. 364). La diplomazia pontificia realizza così un'esigenza che è tipica della Chiesa, sin dalla sua fondazione, ancor prima che sorgesse la diplomazia nella forma attuale, cioè a partire dal secolo XV, e prima che i Pontefici facessero proprio tale strumento. Il legame con la tipicità della missione della chiesa definisce il carattere della diplomazia pontificia e dei legati, distinguendone anche l'azione, diversa dalla diplomazia degli stati. I rappresentanti del Papa non sono solo Ambasciatori come gli altri, perché in effetti sono incaricati non di operare per l'interesse dello stato rappresentato, ma nell'interesse superiore del vangelo, della pace e del bene della persona umana. Ciò facendo (sia quando sono mediatori delle relazioni tra la Santa Sede e le chiese locali sia quando operano nelle relazioni con gli stati, con le organizzazioni della comunità internazionale e con le altre religioni) i rappresentanti pontifici devono «adoperarsi per promuovere tutto ciò che riguarda la pace, il progresso e la cooperazione tra i popoli» (can. 364 c.i.c.), operando per difendere e promuovere la libertà religiosa (quella dei membri della comunità cattolica in tutto il mondo e quella di tutte le persone) e nel tutelare i diritti fondamentali della persona umana, praticando l'insegnamento del Concilio Ecumenico Vaticano II. Nel richiamato incontro con il Corpo Diplomatico accreditato presso la Santa Sede, Papa Francesco ebbe a richiamare il duplice significato della pace, quale prezioso dono di Dio e, nello stesso tempo, come frutto dell'azione dell'uomo per praticare giustizia, giusti rapporti, rispetto delle norme internazionali, tutela dei diritti umani fondamentali. È evidente la funzione ecclesiale della diplomazia della Santa Sede, praticata sia con le chiese locali, come strumento di comunione che unisce il Romano Pontefice ai Vescovi, sia nei

confronti delle Autorità civili. Le due direzioni sono strettamente connesse e manifestano il carattere ecclesiale dell'azione, che discende dal mandato di Cristo. Infatti, l'opera delle rappresentanze diplomatiche pontificie nei diversi contesti internazionali traduce la fedeltà al Vangelo nei vari interventi a vantaggio della cooperazione, la lotta alla povertà, della tutela dei diritti umani, della tutela della libertà religiosa, del disarmo, eccetera, tutte azioni che definiscono il contenuto della pace. Il sostegno alla pace ha una differente motivazione e origine e non consiste in «un'assenza di guerra frutto dell'equilibrio precario delle forze» (secondo Papa Paolo VI, che riprende la Costituzione conciliare *Gaudium et Spes*). Anche in questo si osserva una differenza tra la diplomazia pontificia e quella degli stati, poiché nella prospettiva ecclesiale la pace è alternativa alla guerra, mentre nella prospettiva della diplomazia degli stati la pace in qualche modo può coesistere con la guerra. Il diritto di legazia pontificia è orientato a una duplice missione (can. 362 c.i.c., mantenere il rapporto con le chiese e con gli stati), ma a un unico obiettivo, cioè lavorare per la pace ad ogni livello nella fedeltà al Vangelo e per la tutela dei diritti umani, poiché «Nel rispetto dei diritti umani è il segreto della pace vera» (messaggio di Giovanni Paolo II per la XXXII Giornata Mondiale della Pace nel 1999). L'unicità dell'obiettivo consente di comprendere la funzione esterna della Santa Sede come non estranea alla missione spirituale e religiosa della Chiesa. Infatti, le relazioni con gli Stati e con le organizzazioni internazionali rispondere alla propria missione di diffondere il Vangelo della Pace con qualsiasi mezzo, anche sostenendo gli sforzi degli Stati e delle organizzazioni internazionali per promuovere una coesistenza pacifica, il rispetto dei fondamentali diritti umani, e la tutela della libertà religiosa. Un esempio importante è la partecipazione della Santa Sede alla creazione dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (CSCE poi diventata OSCE nel 1995), il cui obiettivo consisteva (e consiste) «nell'interesse del popolo, migliorare e intensificare le loro relazioni, contribuendo in Europa per la pace, la sicurezza, la giustizia e la cooperazione» (atto finale di Helsinki, 1975), favorendo concretamente le relazioni e il progresso dei singoli Paesi aderenti (arrivati attualmente a 57 membri). L'obiettivo della Pace si consegue con lo strumento del dialogo, come sottolineò Papa Francesco nel discorso del

2015 al corpo diplomatico, adducendo a esempio di «come il dialogo possa davvero edificare e costruire ponti» l’evoluzione delle relazioni diplomatiche tra Stati Uniti d’America e Cuba, che hanno posto fine ad un silenzio reciproco durato oltre mezzo secolo, riavvicinandosi per il bene dei rispettivi cittadini, grazie a uno sforzo deciso e discreto proprio della diplomazia pontificia. Nello stesso discorso il papa richiamò numerose altre situazioni (Burkina Faso, Filippine, Colombia, Venezuela, Iran), sottolineando l’importanza dell’impegno per la pace e la tutela dei diritti umani, sviluppo umano, stabilità politica e convivenza civile in un periodo di importanti trasformazioni politiche ed istituzionali per lo sviluppo di una società più giusta e fraterna. La dimensione ecclesiale dello sforzo diplomatico pontificio e il suo obiettivo primario, dunque, consentono di definire la diplomazia pontificia come diplomazia del dialogo e della pace, contribuendo al progresso della famiglia umana per «giustizia più perfetta tra gli uomini» (Benedetto XVI al corpo diplomatico, gennaio 2010).

APPARTENENZA RELIGIOSA E DIRITTI DI ROM E SINTI

Angela Patrizia Tavani

SOMMARIO: *1. Una singolare declinazione del principio cuius regio eius et religio. 2. L'attenzione della Chiesa cattolica e la missione evangelica zigana per la tutela dei diritti fondamentali. 3. La funzione maieutica delle confessioni religiose nelle strategie d'intervento da parte dello Stato italiano.*

1. Una singolare declinazione del principio cuius regio eius et religio

Nella variegata complessità del fenomeno migratorio dei tempi recenti costituisce un capitolo *ad hoc* quello di Rom e Sinti¹, nei cui riguardi si è andata progressivamente consolidando l'attenzione sia da parte degli Stati sia da parte delle confessioni religiose, in una prospettiva di inclusione sociale e riconoscimento giuridico come etnia, gruppo culturale o minoranza dopo secoli di alternanza fra indirizzi repressivi (culminati, a volte, in provvedimenti di espulsione) e tentativi di integrazione².

Nei tempi più recenti Rom e Sinti sono stati sempre più al centro dell'attenzione della politica internazionale oltre che nazionale.

Il Consiglio d'Europa negli ultimi cinquant'anni, denunciando la discriminazione diffusa nei confronti di questi gruppi, si è mostrato attento alla necessità di attribuire loro gli stessi diritti e prerogative delle altre minoranze, nel rispetto della loro lingua e cultura, oltre che assicurare la tutela dei diritti fondamentali della persona: uguaglianza, oppor-

* Il presente contributo si inserisce nell'alveo di un più ampio approfondimento in argomento, tuttora *in itinere*.

¹ L. PIASERE, *I rom d'Europa. Una storia moderna*, Roma-Bari, 2004.

² L. MANCINI, *Il debole riconoscimento giuridico di una minoranza: il caso degli "zingari"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3 (2001), pp. 68-69.

tunità di accesso alla sanità, diritto all'alloggio, all'istruzione, all'occupazione.

Attenzione speculare viene costantemente manifestata anche dalle confessioni religiose, il cui intervento può risultare incisivo ai fini della coesione o integrazione sociale di Rom e Sinti nel rispetto della propria identità, atteso il forte sentimento religioso che caratterizza queste genti, laddove si consideri che, nonostante il variegato mutuare di culti e credenze dal Paese di soggiorno, per Rom e Sinti il sacro è sempre presente nel quotidiano e il quotidiano rinvia espressamente al sacro.

Nell'itinerario di accostamento alla *religio* del Paese di soggiorno credenze e rituali sono assorbiti nel complesso culturale proprio di queste comunità: il culto di certi santi, assimilato nella cultura e attraverso le migrazioni, dà origine a pratiche religiose e sociali³.

Non esiste separazione fra la religione e altre caratteristiche sociali o culturali. La religione è vissuta profondamente nel suo insieme, nella visione di un mondo fortemente caratterizzato dalla dicotomia bene-male.

Nella famiglia, che è il fulcro della società Rom e Sinti (di qui l'indiscussa centralità dell'unione matrimoniale)⁴, assume peculiare rilevanza il rapporto con il trascendente, vissuto pur sempre come esperienza personale.

Tanto induce ad un atteggiamento di apertura, scevra da pregiudizi nei confronti di tutte le possibili opzioni in campo religioso, atteso che per chi appartiene ad una comunità Rom o Sinti è preminente «l'emozione religiosa, la esperienza intima di Dio, non la spiegazione razionale»⁵.

³ Le popolazioni nomadi si recano in pellegrinaggio a Saintes Maries de la Mer nel periodo di maggio per pregare nella chiesa edificata sulle reliquie delle Sante Marié Solomé, Jacob e Sara traslate dalla Terrasanta.

⁴ A. SIMONI, *I matrimoni degli «zingari». Considerazioni a partire dal recente dibattito sulla «Gypsy Law»*, in *Daimon*, 2, 2002, pp. 124-156. Sulla problematicità della rilevanza giuridica del matrimonio «zingaro» (caso Muñoz Díaz c. Spagna) e sui risvolti canonistici del matrimonio di Rom e Sinti mi sia consentito rinviare a A.P. TAVANI, *Il matrimonio «zingaro»*, in AA.Vv., *Matrimonio canonico e culture*, Città del Vaticano, 2015, p. 395 ss.

⁵ B. NICOLINI, *Famiglia zingara. La Chiesa nella trasformazione socio-culturale degli zingari*, Brescia, 1969, p. 98.

Il nomadismo da una parte e la continua circolarità tra sacro e quotidiano dall'altra hanno per lungo tempo pervaso in modo peculiare l'esperienza religiosa «zingara», al punto da far venir meno l'esigenza di avere luoghi e ministri di culto ben identificati.

Dunque lo «zingaro» possiede un *animus religiosus* atteso il «suo atteggiamento di riverenza e di fiducia nei confronti della divinità, concepita in forma personale e sopramondana, per la sua accettazione dell'ordine della natura come ordine disposto da Dio, per la sua fede nella sopravvivenza delle anime»⁶.

Questo spiega l'attitudine delle comunità Rom e Sinti ad adeguarsi alla confessione religiosa del Paese ospitante.

Tutto ciò porta a riflettere sull'antico binomio *regio* (territorio)-*religio* (credo religioso professato), declinato in chiave nuova: *cuius regio eius religio*, laddove ciò che viene in rilievo non è più il sovrano, ma il popolo, o meglio la maggioranza della popolazione e il credo religioso di appartenenza, che viene mutuato dai gruppi zingari *ad includendum*.

In questo senso vi è una forte relazione fra la religione adottata e la religione dominante nel Paese di soggiorno. Di norma infatti, i gruppi Rom e Sinti attingono la religione dalle popolazioni fra cui vivono.

2. *L'attenzione della Chiesa cattolica e la missione evangelica zigana per la tutela dei diritti fondamentali*

La Chiesa cattolica, nella sua opera di integrazione sociale, si è conformata alla pressante e legittima richiesta di Rom e Sinti di rivendicazione della loro identità etnica e culturale, del riconoscimento del diritto ad integrarsi nella società civile e religiosa, nel pieno rispetto della loro forma di vita, quale condizione preliminare per il superamento dei pregiudizi ancora numerosi contro di essi.

Le tappe fondamentali segnate dal Magistero della Chiesa cattolica si sono susseguite attraverso la promulgazione di importanti documenti,

⁶ *Ibid.*, pp. 102-103.

che, nel corso degli anni⁷, a partire dal secondo dopoguerra, sono stati finalizzati ad una pastorale consapevole del patrimonio culturale proprio di Rom e Sinti.

L’istituzione del Pontificio Consiglio per la Pastorale dei Migranti voluta da Giovanni Paolo II con la riforma della Curia romana⁸ ha dimostrato il crescente interesse della Chiesa cattolica verso i problemi dei migranti.

Successivamente, Benedetto XVI, rivolgendosi espressamente a Rom e Sinti, ha inteso aggiornare la pastorale migratoria, proponendo itinerari pastorali, non limitati alla mera assistenza, ma finalizzati ad una vera integrazione, intesa non come adeguamento alla cultura del Paese ospitante, ma piuttosto indirizzata al rispetto di cultura, tradizioni e diversità⁹.

Un concetto di integrazione questo, che rifiuta quello di assimilazione, per dare risalto non solo all’autosufficienza, ma altresì allo scambio interculturale, fonte di arricchimento reciproco¹⁰.

Da ultimo Papa Francesco si è soffermato sulla situazione di miseria in cui versano i Rom e Sinti a causa della «mancanza di strutture educative per la formazione culturale e professionale, il difficile accesso all’assistenza sanitaria, la discriminazione nel mercato del lavoro e la

⁷ PIO XII, *Costituzione Apostolica Exsul Familia*, in *AAS* 44 (1952), pp. 649 ss.; PAOLO VI, *Motu Proprio, Pastoralis Migratorum Cura* del 15.08.1969, in *AAS* 61 (1969), pp. 601 ss.; ID., *Istruzione, De Pastorali Migratorum Cura* del 22.08.1969, *ibid.*

⁸ GIOVANNI PAOLO II, 28.06.1988, *Pastor Bonus*, Enchiridion della Chiesa per le Migrazioni, 2001, n. 771.

⁹ L’istruzione distingue, «riguardo all’accoglienza, i concetti di assistenza in genere (o prima accoglienza, limitata nel tempo), di accoglienza vera e propria (che riguarda progetti a più largo termine) e di integrazione (obiettivo del lungo periodo, da perseguire costantemente e nel giusto senso della parola». PONTIFICO CONSIGLIO DELLA PASTORALE PER I MIGRANTI E GLI ITINERANTI, *Istruzione Erga migrantes caritas Christi* del 3.05.2004, in *AAS* XCVI (2004), p. 762, n. 42.

¹⁰ «L’integrazione delle strutture pastorali (quelle già acquisite e quelle proposte) e l’inserimento ecclesiale dei migranti nella pastorale ordinaria – con pieno rispetto della loro legittima diversità e del loro patrimonio spirituale e culturale, in vista anche della formazione di una Chiesa concretamente cattolica – è un’altra importante caratteristica pastorale che il Documento prospetta e propone alle Chiese particolari» (*Ibid.*).

carenza di alloggi dignitosi» e sulle inevitabili conseguenze «dello sfruttamento, dell'accattonaggio forzato e di diverse forme di abuso»¹¹.

La Chiesa cattolica, in conformità con la sua antica radice missionaria, si è avvicinata alle comunità Rom e Sinti attraverso sacerdoti che operano nei campi nomadi, non senza trascurare l'obiettivo di favorire vocazioni religiose, il cui esempio più fulgido è rappresentato da Ceferino Giménez Malla, beatificato da Giovanni Paolo II nel 1997.

La testimonianza più recente della rinnovata attenzione della Chiesa cattolica verso Rom e Sinti è stato il pellegrinaggio a Roma dell'ottobre 2015, voluto da Papa Francesco, per commemorare il cinquantenario della visita di Paolo VI all'accampamento dei «pellegrini perpetui» di Pomezia, il primo Papa che il 26 settembre 1965 si è recato presso il Campo Internazionale degli Zingari a Pomezia¹².

Papa Francesco, nel solco già tracciato dal suo predecessore, insiste su salute, casa, istruzione e lavoro, da intendersi come diritto di ogni persona ad una vita dignitosa, a un lavoro dignitoso, all'istruzione e all'assistenza sanitaria¹³.

¹¹ Il Papa si è rivolto ai cappellani degli zingari, nel corso di un incontro nella Sala Clementina con i promotori episcopali e i direttori nazionali della pastorale degli Zingari, organizzato dal Pontificio consiglio della pastorale dei migranti e degli itineranti, sul tema «La Chiesa e gli zingari: annunciare il Vangelo nelle periferie». Per il popolo Rom Papa Francesco ha chiesto non solo «azione solidale», ma anche «impegno» alle «istituzioni locali e nazionali» e il «sostegno della comunità internazionale, per individuare progetti e interventi volti al miglioramento della qualità della vita. Di fronte alle difficoltà e ai disagi dei fratelli, tutti devono sentirsi interpellati a porre al centro delle loro attenzioni la dignità di ogni persona umana». FRANCESCO, *Discorso su La Chiesa e gli zingari: annunciare il Vangelo nelle periferie*, sala Clementina, 5 giugno 2014, consultabile sul sito web www.vatican.va.

¹² Per la prima volta un Papa si è rivolto direttamente agli zingari, prendendo posizione contro le discriminazioni nei loro confronti; tracciando un programma di fede, di impegno e di rinascita di Rom e Sinti, non dimentico dell'importanza di poter disporre di un'abitazione, di un lavoro e di mezzi sufficienti per una vita dignitosa. Paolo VI li ha così esortati: «Voi scoprirete di non essere fuori, ma dentro un'altra società; una società visibile, ma spirituale; umana, ma religiosa; questa società... si chiama la Chiesa... Voi nella Chiesa non siete ai margini, ma sotto certi aspetti, voi siete al centro, voi siete nel cuore... perché siete poveri e bisognosi di assistenza, di istruzione, di aiuto».

¹³ «L'ordine morale e quello sociale impongono che ogni essere umano possa godere dei diritti fondamentali e debba rispondere ai propri doveri. Su questa base è possibi-

In parallelo all’azione della Chiesa cattolica la Missione evangelica zigana (realtà evangelica affiliata alle Assemblee di Dio in Italia) si configura come una missione confessionale, che nasce all’interno del contesto dei campi nomadi Sinti e Rom nella Francia degli anni ’50, per poi svilupparsi in Italia negli anni ’80, al fine di diffondere la cultura e l’esperienza religiosa tesa al recupero sociale dell’individuo.

In Italia essa si pone quale tramite tra le istituzioni pubbliche e le comunità Rom e Sinti, con l’obiettivo di ottenere un mutamento della prospettiva di azione da parte dello Stato a fini inclusivi, piuttosto che repressivi, facendo leva sull’incidenza positiva (anche con riguardo ai problemi di ordine pubblico) dell’adesione «forte» di popolazioni Sinti e Rom alla religione¹⁴.

Deve ricordarsi che recentemente vi è stata l’audizione dinanzi alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani del Senato della Repubblica italiana del portavoce dell’Associazione nazionale Sinti (nonché esponente della Missione evangelica zigana)¹⁵, in cui sono state avanzate proposte concrete al fine di «avviare una proficua collaborazione nella tutela e nella salvaguardia dei diritti fondamentali dell’uomo»¹⁶.

le costruire una convivenza pacifica, in cui le diverse culture e tradizioni custodiscono i rispettivi valori in atteggiamento non di chiusura e contrapposizione, ma di dialogo e integrazione». Cfr. FRANCESCO, *Discorso all’incontro con i partecipanti al pellegrinaggio del popolo gitano*, Roma, 26 ottobre 2015, consultabile sul sito web www.vatican.va.

¹⁴ C. SIMONELLI, *Ci sarà annunciato Dio da uno di noi: lo sviluppo del movimento evangelista in una comunità di Sinti*, in L. PIASERE (a cura di), *Italia Romani*, Roma 1996, pp. 71-92.

¹⁵ L’Associazione nazionale Sinti coincide in larga parte con la Missione evangelica zigana.

¹⁶ Intervento del portavoce dell’Associazione Sinti italiani presso la Commissione straordinaria per la tutela dei diritti umani del Senato della Repubblica del 13 ottobre 2009, consultabile sul sito web www.senato.it.

3. La funzione maieutica delle confessioni religiose nelle strategie d'intervento da parte dello Stato italiano

Lo Stato italiano, nell'elaborazione delle strategie di intervento, ha delegato comunità di origine confessionale, impegnate in prima linea nell'attuazione degli obiettivi specifici di istruzione, lavoro, salute, abitazione a favore di Rom e Sinti.

In quest'ottica le confessioni religiose potrebbero ambire ad essere d'ausilio sia nel riconoscimento dei diritti fondamentali della persona, sia nel porre fine alle discriminazioni.

Del resto, con particolare riguardo all'Italia, già con la crisi del *welfare State*, vi è stata una presenza significativa di soggetti privati, religiosamente caratterizzati, i quali, in funzione sussidiaria dello Stato, hanno occupato spazi da questi lasciati liberi¹⁷.

Diversamente dalla forte tensione che si riscontra in altri Paesi tra coloro che vorrebbero ridurre il peso delle comunità religiose nella sfera pubblica e coloro che, invece, desiderano estenderla¹⁸, in Italia alcune confessioni religiose, come abbiamo visto, rivestono un ruolo fondamentale nel garantire la coesione sociale¹⁹.

È opportuno qui ricordare che i principi di distinzione degli ordini (dello Stato e delle confessioni religiose) e di collaborazione operano

¹⁷ Sul punto deve significativamente ricordarsi che «l'impegno delle Chiese e dei loro enti alla carità nelle sue molteplici modalità di estrinsecazione costituiva e costituisce anche un modo efficace e ben rispondente all'esigenza di diffondere una verità orientata alla prassi e di affermare anche nel contesto sociale, i valori che costituiscono patrimonio della rispettiva comunità religiosa. Ciò spiega e giustifica lo sforzo di radicare e consolidare istituzioni e riferimenti ben identificabili in settori chiave della società, che siano in grado di incanalare al suo interno un progetto culturale-religioso di tipo determinato, traducendone la dimensione astratta nei contenuti dell'azione concreta». M.C. FOLLIERO, *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community: la transizione*, Torino, 2010², p. 78.

¹⁸ S. FERRARI, *Le religioni nella sfera pubblica. Modelli e dinamiche europee*, in G. BONI, E. CAMASSA, P. CAVANA, P. LILLO, V. TURCHI (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, II vol., Torino, 2014, pp. 914 ss.

¹⁹ Come rilevato, infatti, in Italia la creazione di uno Stato relativamente giovane e debole ha dovuto fare i conti con una religione forte, a differenza, ad esempio, dalla Francia dove si riscontra il fenomeno inverso, caratterizzato dalla coesistenza di una religione declinante e di uno Stato forte. Cfr. *ibid.*, p. 919.

sinergicamente: all'affermazione dell'autonomia dei due poteri fa riscontro la collaborazione tra Stato e Chiesa.

Del resto è solare l'opportunità della reciproca collaborazione, sol che si abbia riguardo al fatto che l'azione dello Stato e delle confessioni religiose si rivolge verso i medesimi destinatari, le persone, che risaltano sia nella loro dimensione di cittadini sia in quella di fedeli.

La collaborazione in uno Stato democratico presuppone, tuttavia, un'etica forte e condivisa che renda maggiormente consapevoli e responsabili coloro che sono chiamati a partecipare alle scelte per la realizzazione del bene comune. Opportunamente si è sostenuto che per un rinnovamento della vita politica e sociale «si deve restituire alla religione il ruolo pubblico che ciò comporta e che ad essa compete»²⁰.

Significativo risulta essere il binomio: azione delle confessioni religiose-integrazione sociale di Rom e Sinti, su cui ha fatto perno l'UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale a difesa delle differenze del Dipartimento per le pari opportunità-Presidenza Consiglio dei Ministri) nel porre in essere una Strategia di Inclusione/Integrazione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti 2012/2020, in cui figurano programmi di intervento sviluppati da Comunità di origine confessionale (Comunità di S. Egidio) impegnate in prima linea nell'attuazione degli obiettivi specifici ivi individuati: istruzione, lavoro, salute, abitazione.

L'azione delle confessioni religiose dimostra come vi siano spazi proficui di collaborazione tra Stato e Chiesa nell'ottica di una "operosa convergenza" per il bene comune, attuando una «sinergia necessaria a garantire la convergenza funzionale delle competenze» di Stato, Regioni, Comuni e della «rete della solidarietà religiosa», oltre che laica e del volontariato sociale²¹.

Certo, non va dimenticato che da parte di Rom e Sinti permane la rivendicazione di una qualche immunità delle proprie tradizioni cultural-

²⁰ G. DALLA TORRE, *La città sul monte*, Roma, 2007, p. 214. L'autore pone a confronto lo Stato laico statunitense, la cui democrazia ha una forte ispirazione religiosa e quello francese per sostenere «la mancanza di un'etica forte e condivisa ha sempre costituito la premessa di una debole democrazia».

²¹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, Dipartimento per le pari opportunità, Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale, *Strategia di Inclusione/Integrazione dei Rom, dei Sinti e dei Camminanti 2012/2020*, consultabile sul sito web www.unar.it.

religiose, foriera di possibile contrasto sia con l'ordinamento del territorio in cui vivono, sia rispetto alle regole del culto religioso adottato (si pensi, ad esempio, all'inoperatività del principio di uguaglianza tra uomo e donna nell'ambito familiare oppure alla consuetudine di sposarsi in giovane età)²².

Determinante quindi il ruolo delle confessioni religiose (in particolare della Chiesa cattolica e della Missione evangelica zigana) in una politica di integrazione di queste etnie non più orientata secondo una logica assimilativa, che inevitabilmente comporterebbe l'eliminazione dei tratti culturali a fronte di una adesione alle regole proprie di una società moderna, ma impegnata nella difficile realizzazione di un'equilibrata tutela del corredo cultural-religioso di Rom e Sinti, la cui diversità può essere valorizzata nell'alveo dei diritti costituzionalmente garantiti.

Ogni discorso sull'integrazione, sulla convivenza delle comunità Rom e Sinti che prescinda dalla religione rischia di trascurare un aspetto essenziale della vita e del futuro di questi gruppi.

Dunque l'azione delle confessioni religiose e degli enti religiosi può avere validamente funzione maieutica per la coesione e l'integrazione sociale di Rom e Sinti.

Rom e Sinti possono godere *a fortiori* del riconoscimento e delle garanzie dei diritti inviolabili in ossequio al principio fondamentale espresso dall'art. 2 Cost., sia in virtù dell'appartenenza culturale alla formazione sociale ove si svolge la loro personalità (*cumpania*), sia in virtù dell'appartenenza religiosa, abbracciando il credo professato dagli abitanti del territorio in cui essi vivono²³.

²² Cfr. E. DIENI, *Appartenenza religiosa e diritti della donna*, in *QDPE* 1 (2000), p. 229 ss. in cui si evidenzia come la necessità di tutelare la dignità della donna potrebbe generare una contropendenza «interna», nel nostro caso derivante dalle regole di matrice culturale più che religiosa, che «pone il problema di contemperare la tutela delle differenze culturali con quella dell'uguaglianza delle persone» (intesa come uguale dignità).

²³ Con particolare riguardo all'opportunità da parte dell'ordinamento di sperimentare le possibilità di convivenza e integrazione nel proprio ambito normativo e sociale delle più diverse «culture religiose», cfr. P. FLORIS, *Appartenenza confessionale e diritti dei minori. Esperienze giudiziarie e modelli d'intervento*, in *QDPE* 1 (2000), pp. 191-216. Sull'importanza del riconoscimento dell'identità culturale e della diversità cfr. M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008.

Come è stato opportunamente osservato «se è vero che nel nostro sistema costituzionale di tutela della libertà individuale di appartenere ad una formazione sociale – e quindi anche ad una minoranza culturale, etnica o religiosa – costituisce un diritto fondamentale della persona, ciò è vero solo se tale appartenenza sia volontaria, frutto cioè di una scelta dell’individuo “libera” tanto rispetto all’ingresso quanto rispetto alla permanenza all’interno della formazione sociale considerata»²⁴.

Nei limiti sopra considerati può quindi correttamente intendersi il valore costituzionale delle comunità Rom e Sinti come formazioni sociali ai sensi dell’art. 2 Cost. Pertanto, la ricerca di un bilanciamento tra riconoscimento del valore dell’appartenenza alla comunità Rom e Sinti e garanzia dei diritti fondamentali della persona rappresenta probabilmente una delle sfide più impegnative del terzo millennio.

Non va dimenticato, infatti, che l’art. 2 Cost. non solo riconosce una precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato, come peraltro prefigurato negli atti dell’Assemblea Costituente, ma altresì afferma «l’esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato»²⁵.

Di illuminante pregnanza sono, al riguardo, le parole di Aldo Moro: «Con questo articolo si è voluto riconoscere un fondamento umanistico ai diritti inviolabili, ben sapendo che l’uomo non si esaurisce nel cittadino e, nello stesso tempo, si è voluto porre un coerente svolgimento democratico, poiché lo Stato assicura veramente la sua democraticità ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell’uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni, l’uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato»²⁶.

Vi è chi individua nell’incertezza di *status* giuridico, cittadinanza, abitazione, accesso ai diritti sociali la radice delle discriminazioni di vario genere nei confronti di Rom e Sinti ed auspica come possibile

²⁴ R. BOTTA, *Appartenenza confessionale e libertà individuali*, in *QDPE* 1 (2000), p. 194.

²⁵ *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970, VI, p. 323.

²⁶ *Atti dell’Assemblea Costituente*, I, sed. 24 marzo 1947, p. 594.

soluzione di «giungere al più presto all'approvazione di una legge statale che in attuazione dell'art. 6 della Costituzione preveda norme specifiche di riconoscimento, di tutela della minoranza dei Rom e dei Sinti presenti in Italia e azioni positive di inclusione sociale ai sensi dell'art. 3 Cost.»²⁷.

In linea con tale prospettazione anche la Missione evangelica zigana si appella allo Stato italiano al fine di ottenere una più efficace tutela giuridica proprio in forza dell'art. 6 Cost. (che riconosce le minoranze linguistiche meritevoli di peculiare tutela), oltre che rivendicare la libertà individuale e collettiva di culto e di propaganda religiosa ex artt. 8 e 19 Cost., rinviando all'Intesa tra il governo italiano e le Assemblee di Dio in Italia cui la Missione aderisce²⁸.

Da ultimo è importante tener presente che, quando ci si accosta a quelle che si profilano come «società senza diritto»²⁹, viene in evidenza il ruolo del sacro che, con il proprio corredo valoriale ed ordinamentale, può essere efficace sostrato per la coesione sociale: per perseguire la tutela dei diritti fondamentali bisogna risalire alla radice, alla «madre dignità», «il grembo stesso in cui i diritti sono fecondati e generati»³⁰, che prescinde da qualsiasi connotazione di origine, condizione sociale, etnia.

²⁷ P. BONETTI, A. SIMONI, T. VITALE, Bozza alla proposta di legge, *Norme per la tutela e le pari opportunità della minoranza dei Rom e dei Sinti*, consultabile sul sito web www.iuragentium.org. Sulla problematica applicabilità del concetto di «minoranza linguistica» a Rom e Sinti cfr. S. SALVI, *Le minoranze linguistiche in Italia*, in U. BERNARDINI, *Le mille culture*, Roma, p. 143.

²⁸ L. DE VITA, L. FREZZA, A. IOVINO, *Missione evangelica zigana, una minoranza italiana*, Napoli, 2008.

²⁹ S. FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Soveria Mannelli, 2005, p. 96.

³⁰ M. OVADIA, *Madre dignità*, Torino, 2012, p. 4.

PANEL III

Educazione alla convivenza e pluralismo religioso

TEOLOGIA GIURIDICA

L'ALA IMPIGLIATA DELLA SECOLARIZZAZIONE E LA RELIGIONE CHE NON SI INSEGNA

Mario Ricca

SOMMARIO: *1. Gli enigmi della secolarizzazione nello sguardo di un angelo (non) necessario? 2. La teologia giuridica e il diritto assente nella formazione scolastica. 3. Apprendisti stregoni dell'universalità: il colpevole non (voler) conoscere l'incompletezza e la relatività culturale dei processi di secolarizzazione.*

1. Gli enigmi della secolarizzazione nello sguardo di un angelo (non) necessario?

L'insegnamento della religione nelle scuole ha una storia risalente e una geografia d'ampio respiro. Il suo intrecciarsi con le pratiche e con l'educazione alla convivenza pubblica è un tratto abbastanza diffuso, riscontrabile in luoghi e periodi differenti¹. Del resto, che l'oggi non vanti l'esclusiva nel vedere la religione al centro della dinamica politica e giuridica è un dato da considerare quasi scontato. Tuttavia, se i conflitti dovuti o (strumentalmente) imputati alla religione colmano i percorsi storici, non altrettanta attenzione è riservata alle strategie di controllo sociale connesse all'educazione religiosa. A questo riguardo, l'attenzione degli studiosi si focalizza, in genere, su alcune tessere – ad esempio la funzione etico-pedagogica, ma anche politica, dei medievali *libri poenitentiales* – analizzate con grande cura. A mancare, però, è uno sguardo d'insieme, trans-epocale, per questo in grado di porre in luce la funzione di *medium* svolta dall'educazione religiosa nei rapporti

¹ È questo il dato centrale della relazione orale presentata da Rita Benigni nel Panel da me introdotto, intitolato appunto: “Educazione alla convivenza e pluralismo religioso”.

tra istituzioni e società, dimensione politica e grammatiche del quotidiano.

Seguire il ritmo delle trasformazioni e dei riadattamenti tracciati attraverso le epoche dal binomio educazione/religione può aiutare a gettare una luce anche sul presente. Al tempo stesso, questo percorso a ritroso potrebbe far emergere i motivi che hanno causato l'assenza di un approccio storico-ricostruttivo alla funzione della pedagogia religiosa in rapporto agli assetti politici. Nella psicologia collettiva, così come in quella degli studiosi, l'avvento delle democrazie liberali costituisce una sorta di spartiacque. Il decentrarsi della religione – seppure con cadenze diverse e disomogenee in differenti luoghi e periodi – dal baricentro della legittimazione politica e istituzionale condusse a un affievolimento della significazione civica dei saperi teologico-morali e, quindi, dell'educazione religiosa. Man mano che lo *spazio* della fede arretrò verso la sfera privata (e questo almeno a far data dall'Unione di Utrecht firmata nel 1579)², l'asse religione-educazione-cittadinanza inevitabilmente andò incrinandosi. Così, la scansione tra *foro interno* e *foro esterno* trovò nell'inedere della modernità una sorta di reificazione topografico-politica. La scissione tra lo spazio pubblico e quello privato comportò che la *formazione religiosa* del soggetto perdesse la sua collocazione lungo un asse di continuità rispetto alla *formazione del cittadino*. Etica e diritto, fede e politica, divorziarono – almeno secondo le ricostruzioni teoriche e nei resoconti storiografici ancor oggi parte della mentalità e del lessico comuni.

Varcato lo spartiacque del XVIII secolo, non tutto è però mutato improvvisamente, anche dal punto di vista pedagogico. E di questo sarebbe necessario tener conto, almeno dal punto di vista delle analisi storico-ricostruttive. In questo periodo, lo sguardo sull'insegnamento della religione subisce tuttavia una torsione, per alcuni versi inevitabile, per altri frutto dell'adozione di un nuovo paradigma politico. In rapporto all'*uomo-cittadino* e alla sua formazione, i saperi religiosi sono attratti nella dialettica dei discorsi sulla secolarizzazione della ragione e sulla laicità delle istituzioni politiche. Di qui gli infiniti dibattiti circa la

² Val la pena citare l'art. 13 dell'Unione: «Ogni uomo deve restare libero nelle proprie scelte religiose e non essere mai molestato o interrogato circa il culto divino».

collocazione degli insegnamenti a base religiosa all'interno dei curricula delle scuole pubbliche. Questa dialettica traccia il solco che ha ospitato, da allora fino a oggi, gli orientamenti normativi e giurisprudenziali in materia. Un solco seguito in modo vario, talora persino in direzioni opposte ancorché con esiti mai del tutto incommensurabili, dalla gran parte delle esperienze nazionali.

Il paesaggio intimamente scisso della coscienza moderna, divorziata al proprio interno tra una sfera pubblica e una privata, *rinchiude* ogni discussione sulla possibilità di ricevere un insegnamento a base religiosa nella *sfera della libertà*. Attorno a questa perimetrazione, si articolano, di riflesso, le diverse opzioni interpretative concernenti la laicità e/o la secolarizzazione delle società e degli ordinamenti di tipo liberale e democratico. Nella forbice che si apre – almeno in Occidente – a partire dal modello francese fino a quello italiano si dispiega una multicolore batteria di varianti, accompagnate da altrettanti attributi qualificativi (forte, debole, ateista, radicale, positiva, sociale, sana, laicista, separatista, pluralista, multiconfessionale, ecc.). Il perno delle differenziazioni giace nella questione se le strutture statali debbano fornire un supporto all'esercizio della libertà religiosa e possano farlo senza tradire la propria connotazione secolare, laica, mondana, comunque divisa dalla sfera propria delle confessioni.

Come potrà emergere da un'indagine anche di massima sulle soluzioni adottate dai diversi paesi, le polarizzazioni galleggiano comunque su un presupposto comune. Esso consiste nell'idea (ma è anche una convinzione) che il *resto* dell'istruzione, della formazione pedagogica, assicurata dalle scuole dei diversi ordini e gradi sia *laica* o *secolare* per il sol fatto di *non parlare* di religione³.

A dispetto delle accuse di ideologismo che accompagnano il confrontarsi tra le diverse posizioni assunte circa l'insegnamento della reli-

³ Questo assunto è alla base delle soluzioni statunitensi, francesi e svedesi, tra le più rigide nel vietare l'insegnamento della religione nelle scuole. Discorso opposto, ovviamente, va svolto per gli stati che adottano regimi costituzionali contrassegnati da una cifra di legittimazione di matrice religiosa. Ad esempio, il governo del Pakistan, di recente, ha richiesto una maggiore secolarizzazione dell'insegnamento scolastico. Queste polarizzazioni dialettiche presuppongono tuttavia che possa tracciarsi una netta linea divisoria tra ciò che ha che fare con la religione e ciò che è estraneo a essa.

gione nelle scuole pubbliche, credo che il problema centrale, il *vero nodo ideologico*, riguardi la presunta *neutralità* di ciò che *nominalmente* non è religione, che non è chiamato *religione*. Per essere ancora più precisi e rendere visibile il risvolto di questo enunciato, la connotazione davvero ideologica riguarda la pretesa di *a-religiosità* di tutto *il resto*, cioè di quel che usualmente non è categorizzato né etichettato come *religione*.

Vi è un fenomeno culturale che funziona da cartina al tornasole di quanto appena asserito. Si tratta della crescente attenzione rivolta a un possibile insegnamento *sulle religioni* e sulla sua necessità quale componente pedagogica necessaria per la formazione di cittadini di società caratterizzate da una crescente multi-religiosità, multiculturalità e dai conseguenti, inevitabili conflitti inter-etnici ed interreligiosi. A mettere a fuoco l'utilità di un insegnamento *sulle religioni* giungono, oggi, anche le voci degli studiosi di formazione o ispirazione culturale confessionale, studiosi spesso appartenenti alla confessione di maggioranza dei diversi Paesi – nel caso italiano, quella cattolica. Questa constatazione, corrispondente a una vera e propria sopravvenienza, rappresenta un dato di notevole importanza. Essa rappresenta la spia di un profondo mutamento di rotta⁴.

Fino a poco tempo fa, l'insegnamento *sulle religioni* costituiva una sorta di “cavallo di battaglia” dei sostenitori di una scuola pubblica laica, e come tale – si sosteneva – estranea a processi formativi di carattere teologico/confessionale. Di riflesso, i sostenitori dell'insegnamento della religione, inteso come comunicazione dei principi di una fede specifica, tendevano a svalutare la rilevanza di un possibile insegnamento *sulle religioni* rispetto alle esigenze di tutela della libertà religiosa⁵.

⁴ È anche il punto di arrivo della relazione presentata da Vincenzo Turchi. Un approdo, questo, raggiunto e argomentato attraverso un denso confronto con le più pensose voci culturali del cattolicesimo contemporaneo.

⁵ Ho espresso già altrove la mia opinione riguardo il significato dei due tipi di insegnamento. Cfr. M. RICCA, *Le religioni*, Roma-Bari, 2004; ID., *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, 2012; rinvio perciò a questi scritti, anche per non deviare dal corso specifico della mia argomentazione. Un'interessante analisi sociologica delle posizioni politico-culturali diffuse tra la popolazione italiana in merito all'insegnamento.

Le cose iniziano oggi a cambiare – come dicevo. La ragione del mutamento risiede probabilmente nella registrazione dei conflitti che affliggono le società a componente sociale multi-religiosa. A tutti appare ormai chiaro che la *non-conoscenza* delle radici religiose dell’Altro è causa di intolleranza, di irrigidimenti identitari, di deficit sul piano della coesione sociale, di difficoltà di integrazione democratica. Sapere *qualcosa* a proposito della religione del compagno di banco appare invece un modo per facilitare i processi di comprensione intersoggettiva. Quella stessa comprensione intersoggettiva che rappresenta il tessuto cognitivo indispensabile a una convivenza pacifica tra cittadini di diversa cultura, ispirazione religiosa, patrimoni etici, ecc. La virata riguardo l’insegnamento *sulle religioni* è insomma un segno dei tempi. Ha un significato storico-culturale e rappresenta, probabilmente, l’indice di un mutamento profondo nell’immaginario politico collettivo di molti Paesi. Anziché chiudere in chiave pluralistico-culturale un’annosa controversia, la trasversalità delle opinioni circa la necessità di un simile insegnamento schiude una vera e propria voragine nella tradizione democratico-liberale e negli assunti della pedagogia secolare.

Tutto ciò suscita tuttavia alcuni quesiti. Se la cittadinanza democratica dei Paesi secolarizzati, democratici e moderni, e la sua grammatica sono *per definizione* neutrali, perché il sapere *sulle religioni* (anche degli Altri) costituirebbe un ingrediente non eludibile nella formazione del cittadino? Perché le possibilità di una pacifica convivenza civile sarebbero compromesse dalla sua mancanza?

Simili interrogativi incontrano sovente risposte in linea con l’approccio costituzionalistico-liberale. La conoscenza dell’Altro, attraverso l’istruzione sulle differenti tradizioni religiose, incrementerebbe la tolleranza, disincentiverebbe i pregiudizi, le discriminazioni culturali, la formazione di stereotipi negativi, e quindi innalzerebbe il rispetto reciproco in seno alla pluralità delle componenti sociali. Del resto, che l’ignoranza fomenti il pregiudizio, la discriminazione e il conflitto costituisce quasi un assunto dato per scontato – anche se non è sempre vero il contrario. Conoscere le divinità degli Altri, in breve, gioverebbe

mento *della* religione e *sulle* religioni nelle scuole pubbliche può trovarsi in R.M. CONTINI, *Nuove generazioni nella società multietnica. Una ricerca nelle scuole d’Abruzzo*, Milano, 2012, spec. 111 ss.

a ri-conoscere la libertà di chi crede in divinità diverse dalla propria. Questa – a gran voce – la grande conquista della società liberale secolarizzata. Viceversa, ignorare le divinità altrui sarebbe il presupposto per misconoscere e, quindi, per discriminare la fede degli Altri e, in ultima istanza, per conciliare la loro libertà. Tutto limpido, tranne un aspetto di enorme rilievo, quasi reso invisibile dal nitore (apparente) di simili enunciazioni.

Se lo spazio pubblico è neutro e neutrale, dove, in quale spazio, avverrebbero le discriminazioni ai danni dell'appartenenza religiosa altrui? Limitarsi a rispondere che quel luogo non esiste appunto perché l'esistenza di uno spazio pubblico, perché secolarizzato, è sinonimo dell'apertura alla conoscenza e quindi del riconoscimento dell'Altrui religione, sarebbe però sovrapporre la causa all'effetto. In altre parole, è l'esistenza di uno spazio pubblico secolarizzato che determina il riconoscimento dell'Alterità religiosa? Oppure sono la conoscenza e, di conseguenza, il riconoscimento dell'Alterità religiosa a generare uno spazio pubblico neutrale e secolarizzato?

Molti anni fa Bertrand Russel ammoniva contro il pericolo di cadere nel vizio logico di assumere un fatto o un dato due volte nel dimostrare le proprie tesi, trattandolo sia come oggetto dell'ipotesi esplicativa sia come elemento per la sua verifica e/o conferma empirica. È questo un vizio logico assai ben conosciuto, definito anche come "diallelo" o, dal punto di vista sperimentale, come "paradosso del conseguente". Cito Russel perché ne dava un'esemplificazione efficace e al tempo stesso divertente – quindi tanto più istruttiva.

In un manicomio inglese – narrava il filosofo – c'erano due matti che condividevano una stanza. Uno dei due trascorreva molto tempo affacciato alla finestra, impegnato a lanciare palline di carta con una piccola cannula, usata a mo' di cerbottana. L'altro matto, un giorno, gli chiese perché mai trascorresse così tanto tempo a sputare palline di carta nel giardino. La risposta fu laconica e immediata: "Per tenere lontani gli elefanti!". L'altro matto subito obiettò: "Ma in questo giardino non ci sono elefanti!". E la replica, altrettanto immediata, fu: "Appunto, lo vedi? Funziona!".

Quando si mettono assieme l'analisi storico-comparatistica riguardo l'insegnamento della religione e l'idea che un insegnamento pluralista

sulle religioni sarebbe utile, se non pure indispensabile, alla convivenza civile, si dà forma a una strana implicazione. Essa sembra confutare implicitamente il paradosso in cui s'avvolgono – come si è visto – la presa neutralità prodotta dalla secolarizzazione e il riconoscimento dell'Alterità e/o della libertà religiosa. La necessità di conoscere l'*Alter religiosus*, condizione per poter convivere pacificamente, ha senso solo se e quando si ammetta più o meno tacitamente che non esiste (ancora) una sfera pubblica neutrale; di più, che non esiste una sfera pubblica neutrale quale effetto di compiuti o integrali processi di secolarizzazione delle diverse società. Quella conoscenza è avvertita come un ingrediente indispensabile a far negoziare e transigere grammatiche della soggettività civile e secolare in grado di rappresentare piattaforme di convergenza tra le differenti identità religiose e culturali. Qualcosa che, evidentemente, è avvertito come mancante, carente, addirittura per un deficit cognitivo. Quel che si ammette, in questo modo, è l'idea che i lessici pubblici e giuridici attualmente in vigore non funzionino come uno specchio in grado di riflettere tutti in modo equanime. In essi, cioè, non tutti si riconoscono e attraverso essi non vi è riconoscimento reciproco.

Perché la religione e la cultura religiosa sembrano improvvisamente divenute così importanti per l'elaborazione di un lessico della cittadinanza secolare? Perché la storia delle relazioni politiche e sociali sembra aver imboccato la strada della de-secolarizzazione? Se la tesi dell'avvenuta secolarizzazione delle società democratiche fosse vera, non basterebbe ignorarle – come faceva finta di fare lo stato fino a poco tempo fa? Oppure non c'è affatto una tendenza alla de-secolarizzazione, quanto piuttosto la riemersione di qualcosa che è sempre rimasto al suo posto? Non saranno, forse, la mobilità planetaria delle persone, l'irruzione della diversità religiosa all'interno di contesti culturali precedentemente più omogenei dal punto di vista fideistico, la necessità di far convivere differenti codici etici (di derivazione teologico-morale) all'interno dello spazio pubblico, e molti altri fattori, tutti insieme, a aver messo a nudo l'incompletezza, la parzialità dei diversi processi storici di secolarizzazione nazionale? Non sarà, magari, che del vecchio principio *cuius est regio, illius et religio* è rimasto ovunque qualcosa, cifrato, dissimulato e camuffato nel lessico giuridico della soggettività

dei diversi paesi⁶? E se fosse così, perché di tutto ciò, di questa resiliente teologia giuridica sembra quasi che nessuno si renda conto?

Qualcuno potrebbe suggerire, probabilmente, che per acquisire consapevolezza delle forme di sapere agite, ma proprio per questo non sa-pute, si dovrebbe attendere l'arrivo di un *angelo necessario*. Un angelo della conoscenza. Ciò nonostante, la latente consapevolezza dell'esigenza di una rilettura dei processi di secolarizzazione e delle sue implicazioni legali sembra già esservi. L'intervento di un angelo, di uno sguardo dall'altrove, sembrerebbe dunque *non necessario*. Quello sguardo sembrerebbe essere già tra noi. Il problema è, forse, capire chi veste i panni di questo angelo *non necessario*, così che possa ascoltarsi la sua voce affinché ciò che è latente, e tuttavia ancora invisibile, divenga manifesto. Solo così, forse, riusciremo a scardinare gli irrigidimenti culturali che impediscono di comprendere perché società secolarizzate necessitino della conoscenza *sulle religioni* per poter assicurare al loro interno una convivenza pacifica⁷. E, tuttavia, non sappiano bene perché o, ancor meglio, non sappiano di saperlo.

2. La teologia giuridica e il diritto assente nella formazione scolastica

Chi è l'angelo *non necessario*? In termini letterari, è il personaggio di una lirica di Wallace Stevens. Una lirica sulla modernità e sulla conoscenza, forse ispirata – almeno in parte⁸ – dai dilemmi ontologici

⁶ Sulle radici di questa resilienza, cfr. l'interessante saggio di M. STOLLEIS, “Konfessionalisierung” oder “Säkularisierung” bei der Entstehung des frühmodernen Staates, in *Ius Commune*, Bd. XX (1993), S. 1-23, scaricabile dal sito <http://www.rg.mpg.de/bibliothek/reprints> (trad. it. «Confessionalizzazione» o «secolarizzazione» agli albori dello stato moderno?), in M. STOLLEIS, *Stato e ragion di stato nella prima età moderna*, Bologna, 1998, 271-296).

⁷ Per alcune interessanti considerazioni a questo riguardo, con particolare riferimento alla società svedese e alle sue auto-rappresentazioni nei termini di una società ipersecolarizzata, cfr. M. VAZQUEZ, *Abortion Inside Swedish Democracy: Paradoxical Secularizations and Unbalanced Pluralisms*, in *Calumet. Intercultural Law and Humanities Review*, www.calumet-review.it, 2016.

⁸ In effetti, la lirica sembrerebbe essere stata ispirata da una natura morta, un quadro del pittore francese Pierre Tal-Coat acquistato da Stevens nel 1949. Ciò rende questa

della fenomenologia esistenzialista di Heidegger ma nutrita, al tempo stesso, da una sana e modulata consapevolezza delle limitazioni e, al tempo stesso, delle potenzialità creative radicate nella vita concreta, nel *cosmodramma* del quotidiano. Eccone il testo:

*Angelo circondato da paysans*⁹

Uno dei paesani:

C'è forse

Un benvenuto alla porta alla quale non viene nessuno?

L'angelo:

Sono l'angelo della realtà,

Visto un attimo affacciarsi sulla porta.

Non ho ala cinerea né abito dorato

E vivo senza una tiepida aureola,

Né stelle nella mia scia, per prendersi cura di me,

Ma, del mio essere e del mio conoscere, parti.

Io sono uno di voi ed essere uno di voi

È essere e sapere quel che io sono e so.

Eppure sono l'angelo necessario della terra,

Perché, nel mio sguardo, vedete la terra nuovamente,

Scevra della sua rigida e ostinata sagoma umana,

E, nel mio udire, udite il suo tragico rombo

Che sorge liquido in liquidi indugi,

Come parole d'acqua che emergono; come significati comunicati

Attraverso ripetizioni di significati a metà; Non sono,

Io stesso, soltanto la metà di una qualche figura,

Una figura vista a metà, o intravista solo per un istante, un uomo

lirica straordinariamente vicina alla poetica pittorica di Paul Klee, anch'essa influenzata da e a sua volta fonte d'ispirazione per Heidegger. Cfr., su Paul Klee, P. CAPPELLETTI, *L'inafferrabile visione. Pittura e scrittura in Paul Klee*, Milano, 2003; J. SALLIS (ed.), *The Philosophical Vision of Paul Klee*, Leiden-Boston, 2004; ID., *Senses of Landscape*, Evanston (Illinois), 2015, 77 ss.; ID., *Klee's Mirror*, New York, 2015.

⁹ La poesia riportata nel testo è tratta dalla raccolta W. STEVENS, *Auroras of Autumn* (1950), London, 1978 (trad. it. integrale *Aurore d'autunno*, Milano, 1992). La traduzione contenuta nel testo è mia. Sulla poetica di Stevens e, specificamente sul significato della figura dell'angelo necessario, cfr. anche W. STEVENS, *The Necessary Angel* (1951), London, 1959 (trad. it. W. STEVENS, *L'angelo necessario*, Milano, 1988). Cfr. anche l'interessante saggio di C. ALTERI, *Why "Angel Surrounded by Paysans" Concludes The Auroras of Autumn*, scaricabile dal sito dell'autore all'indirizzo socrates. berkeley.edu; cfr. anche, sempre di C. ALTERI, *Wallace Stevens and the Demands of Modernity: Toward a Phenomenology of Value*, Ithaca, 2013.

Della mente, un'apparizione vestita di
 Fogge così lievemente visibili che un mio girarmi
 Di spalle fa ch'io presto, troppo presto, sia già andato?

La poesia – come affermava Wallace Stevens – non va spiegata. È da assorbire quasi per osmosi. In questo modo può rivelare il suo itinerario di senso, alla stregua di un mito, iscrivendosi e specchiandosi nell'esistenza di ciascuno. E da ciascuno, alla pari di un quadro contemplato, facendosi riscrivere, *rifare*. Può dunque essere assunta come una sorta di piattaforma semantica in grado di riflettere e restituire in forma critica l'antitesi tra secolarizzazione del diritto, da una parte, e sapere *sulle e delle religioni* quale ingrediente necessario della convivenza civile, dall'altra.

Ciò che attraverso l'avvertita esigenza di un insegnamento *sulle religioni* le moderne società democratiche mostrano di sapere, e simultaneamente di non aver coscienza di sapere fino in fondo, è uno dei dilemmi del pensiero moderno. Esso ha che fare con la presunta assoluzza della ragione, che è poi l'altro volto dell'universalità delle sue categorie. Si tratta di un'universalità comprendente, o che ha dimostrato di tendere a essere comprendente in molte delle sue manifestazioni speculative, socio-politiche, talora persino scientifiche. In questo modo, essa si è arroccata su posizioni spesso considerate autoevidenti, chiare e distinte, naturali, apriori, e così via. Mascherando il debito di queste categorie con la storia, con il passato pre-moderno, e persino con il sapere di matrice religiosa – eletto a suo antagonista dialettico – la ragione moderna ha spesso finito per assolutizzarsi e, in questo modo, per reificarsi nell'esistente. Naturalmente, il sentiero di questa assolutizzazione non è l'unica pista di sviluppo dell'esperienza moderna. Ciò non-dimeno questa direttrice di sviluppo ha avuto i suoi campioni, ora idealisti ora materialisti, e ha trovato la propria espressione anche nel mondo del diritto. Così, il mito di una ragione trasparente a se stessa, de-storicizzata, si è incarnato nella figura del diritto secolare e secolarizzato. Un'operazione di *maquillage* retoricamente riuscitissima, che ha tuttavia dissimulato, tacitato, le continuità esistenti con il passato e incapsulate nelle categorie del diritto civile e penale.

Il problema concernente i debiti culturali con il Cristianesimo come con le religioni più antiche d'Occidente resilienti nelle categorie dell'esperienza giuridica riguarda, però, tutti gli ambiti della conoscenza, del sapere. È su questa *permanenza di fondo delle forme della metafisica tradizionale occidentale* che la lirica di Stevens si sofferma, ponendo la modernità di fronte a se stessa, faccia a faccia con i suoi impegni cognitivi *traditi*. La poesia esprime una critica alla rigidità, divenuta immanente e dogmatica, degli schemi cognitivi e pragmatici derivanti dalla tradizione pre-moderna intrisa di sapere teologico. Una critica tanto più paradossale perché a smascherare la quasi-sacrale immutabilità di quegli schemi, depositata sul fondo dell'immaginario d'Occidente, è chiamato un angelo. Un essere Altro che si presenta alla porta dell'Universalità, dove tutti nominalmente sarebbero chiamati a entrare, e dove tuttavia Nessuno si presenta. Una porta deserta perché si apre *in modo assoluto*, e nella sua assolutezza cancella l'esterno, la diversità, la dissidenza, inglobata dialetticamente nella sua tendenza alla onnicomprensività.

Seguendo l'itinerario a rime obbligate di una lettura metaforica, diviene facile intravedere nell'*angelo della realtà* – efficacissimo ossimoro – una sorta di sguardo personificato, in grado di vedere di là dagli schemi pre-concetti, persino delle categorie apriori, e perciò capace di attingere, in qualche modo, a una sorgente del senso.

Non si tratta, però, di un attingere assoluto, sovraumano. L'angelo della realtà non ha addobbi ultra-terreni, da superuomo, da semidio. Egli non è la personificazione di un Essere che partorisce categorie, essenze (metafora aristotelica e tomista, connessa alla *philosophia perennis*). Al contrario, la sua sostanza autentica coincide con quelle stesse categorie, quelle *costellazioni di pensieri e modelli pro-attivi*, che giovano agli umani per abitare il mondo, scandirlo, farlo, esserne co-autori. *Io sono uno di voi ed essere uno di voi / È essere e sapere quel che io sono e so* – ammonisce l'angelo. Ciò nonostante, egli è l'angelo necessario della terra, poiché nel suo sguardo gli esseri umani, di là da quelle stesse categorie – ma comunque a partire da esse – possono *rivedere* la stessa terra, il mondo, scevri dalle rigidità ancora una volta *umane*, dalle sagome (ancora le categorie) che essi proiettano sulla *realtà* per mapparla.

Nel testo di Stevens lo sguardo cede, d'improvviso, il passo all'uditore. Sembra quasi un'emancipazione dalla forza categorizzante della vista, dal nostro essenzializzare (tutto occidentale e di ascendenza platonica) per mezzo delle connotazioni visibili della forma. *Guardando* attraverso il sentire, la deangolazione rappresentativa dell'angelo genera una sorta di terremoto, un *rombo*, che si fa liquidità¹⁰; cioè mobilità dei confini categoriali e conseguenti riarticolazioni del senso. Il magma connotativo soggiacente alle essenze, alle categorizzazioni correnti, improvvisamente diviene visibile. Il reale si fa processo, forma in movimento, un po' come se la genesi di quel che è, riprendesse a prodursi, a inscenarsi di fronte agli esseri umani, alle loro menti, dentro il motore produttivo di cultura che essi portano nel loro cranio. Il confine tra rappresentazione e realtà diviene poroso; in questo frangente, l'oggettivo e il soggettivo si scolpiscono a vicenda. Il mondo è colto come risultante dei flussi di relazione ideativa e pragmatica, allo stesso tempo, tra l'essere umano e quel che lo circonda nell'inscenarsi del dramma quotidiano dell'esistenza.

Da tutto questo germoglia la significazione comunicata, realizzata dialogicamente, mediante la reiterazione di mezzi-significati, cioè rappresentazioni prese come tali, come profezie, preannunci delle esperienze da compiere in base a quelle stesse rappresentazioni e ai relativi schemi d'azione al fine di completare, riaggiustare, rimodellare entrambi, fino a generare *nuove realtà*. Ecco perché l'angelo stesso, agglomerato di costellazioni, di schemi interpretativi, altro non è se non una *figurazione* della realtà, pronta a svanire *alla vista* non appena egli arretra, cessa di dire, volge altrove la sua presenza. Quando ciò comincia ad accadere, in *realtà*, egli è già un *trapassato*, è tornato invisibile, il processo conoscitivo, la nuova genesi, il rigenerato formarsi della forma si è arrestato. Al suo posto rimane appunto la (rappresentazione reificata, il concetto cosificato della) *realtà*, la cosa, le idee, un universo autocompreso e pronto a suddividersi al suo interno secondo topografie,

¹⁰ Quale premonitrice intuizione della *liquidità* si trova in Stevens rispetto all'etichetta, quasi uno slogan, coniato da Bauman a proposito della modernità. E quale valenza costruttiva è presente nel poeta americano, al contrario della decostruttiva inclinazione, dal sapore caratteristicamente post-moderno, presente nella metafora Baumaniana.

tassonomie, reiterate scansioni. Un mondo, ancora una volta, in attesa di un *ritorno* di un (*Altro*) angelo necessario, per poter riacquistare *realità*, per ritrovare il contatto con la sorgente del senso, di ciò che lo fa *visible*.

È una sorta di micro-trattato di gnoseologia la poesia di Wallace Stevens qui analizzata. Un'auto-critica *intimamente o diversamente moderna* della ragione moderna, dei suoi percorsi storici e dei suoi autotradimenti¹¹. Da un certo punto di vista, la sua allusione costante alla figura dell'angelo necessario sembra ripercorrere, ironicamente, i sentieri mai completati, non percorsi sino in fondo, della secolarizzazione. L'ancoraggio della mente moderna alle categorie esistenziali di matrice pre-moderna, retoricamente svestite delle vestigia teologiche, è l'altra faccia della medaglia di una secolarizzazione solo di facciata. Del resto, lo stesso pensiero scientifico ha dovuto fare i conti con queste forme di resilienza allorché, lungo i percorsi di sviluppo della fisica, ha dovuto confrontarsi con esperienze che inducevano a ripensare tempo, spazio, principio di non-contraddizione, ecc. Nell'ambito della politica e, direi, della fenomenologia del quotidiano, fortemente segnata com'è dal diritto, le categorie secolarizzate del *discorso giuridico moderno* hanno camuffato, all'ombra della loro razionalistica ovietà o naturalità, le proprie radici storiche e antropologiche. In quest'opera di mimesi dissimulatoria, la religione, i processi di sacralizzazione e, quindi, di *ordinamento* del mondo, hanno potuto sottrarsi all'attenzione, rendersi invisibili.

All'interno di questo scenario, la dialettica politica della secolarizzazione poteva essere dispiegata e, al tempo stesso, relegata alla superficie. Persino lo smascheramento delle forme idiomatiche del pensiero teologico, operato mediante la *teologia politica* schmittiana, non è riuscita a scalfire la corazza mimetica dentro la quale l'immaginario an-

¹¹ Ho affrontato più estesamente il problema dell'approccio alle *modernità* in M. RICCA, *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, 2013. Rinvio a questo testo per ulteriori approfondimenti, anche in relazione al rapporto tra secolarizzazione e secolarizzazioni, nonché a ID., *Diritto, soggetto, religioni*, in *E/C Rivista italiana di studi semiotici*, www.ec-aiiss.it, 2014, 1-46; ID., *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008, 177 ss. Rinvio a questi testi anche per le indicazioni bibliografiche sul tema della “secolarizzazione”.

tropologico-religioso aveva potuto *velare* la sua presenza. *Quanto sape-re religioso* vi fosse nelle idee di *persona*, *proprietà*, *contratto*, *transmissione intergenerazionale della ricchezza*, *forme di reato*, *teoria della colpevolezza*, ecc., cioè nella sfera dell’agire individuale e nelle corrispondenti categorie legali, rimaneva silente sul fondo.

L’idea che una teologia giuridica, quindi lo sguardo di un *angelo necessario*, sia indispensabile a liberare l’ala della secolarizzazione impigliata negli aspetti invisibili della religione presenti nella cultura occidentale, quell’idea – appunto – fatica a trovare *operai* tanto appassionati da impegnarsi in un’alacre e fruttuosa opera di *scavo*. Del resto, anche quando l’espressione *teologia giuridica* è utilizzata espressamente¹², essa tende tuttavia a rifluire lungo le direttrici della *teologia politica*. Nell’esporla e argomentarla, si parla di strutture di governo, della figura del legislatore, dell’idea di legge, della fenomenica del potere; oppure di presenza della religione o delle istituzioni religiose nella sfera pubblica, di giustificazioni fideistiche, delle retoriche tradizionaliste impegnate con successo a influire sulle scelte politiche dei diversi paesi del mondo, e così via. È raro che l’analisi punti a scandagliare le pieghe dell’agire intersoggettivo, le relazioni riassunte nelle idee di persona, individuo, soggetto, gruppo, ecc., elaborate dalle diverse culture e società secolarizzate¹³. Al tempo stesso, non è frequente imbattersi in ricerche sistematiche volte a cogliere quanto diritto secolarizzato (in molti casi di matrice coloniale e spesso, quindi, continuo rispetto all’etica di matrice cristiana) è presente nei diritti religiosi delle tradizioni non occidentali.

Eppure, la convinzione apertamente dichiarata che sarebbe necessario conoscere le religioni degli *Altri* per convivere pacificamente, parrebbe dimostrare la maturità dei tempi per dedicarsi allo svisceramento degli aspetti antropologico-culturali della religione ancora presenti nelle

¹² P. FITZPATRICK, *Legal Theology: Law, Modernity and the Sacred*, in *Legal Theology: Law, Modernity and the Sacred*, 32 Seattle U. L. Rev. 321 (2008); J.L. COMAROFF, *Reflections on the Rise of Legal Theology: Law and Religion in the Twenty-First Century*, in *Social Analysis*, Volume 53, Issue 1, Spring 2009, 193-216, Berghahn Journals doi:10.3167/sa.2009.530112.

¹³ Ho proposto quest’approccio teologico-giuridico in M. RICCA, *Oltre Babele*, cit., 177 ss.

categorie del diritto razionale e/o positivo dei paesi secolarizzati. Domandarsi perché gli studi di teologia giuridica non siano diffusi, perché non si insegni *quanta religione* c'è nel diritto secolare equivale allora a interrogarsi su una sorta di dilemma culturale epocale.

Nondimeno, il dilemma ora denunciato potrebbe essere innanzi tutto giustificato. Basterebbe dire: è così perché *quella religione non si vede*. Una simile risposta, pure plausibile, schiude però i battenti ad altri quesiti. In primo luogo: perché *non si vede*? E, secondariamente: *chi non la vede?*

Non appena si provasse a insegnare la religione degli Altri e le sue proiezioni etiche nel vissuto, negli stili esistenziali, proprio come in uno specchio, le finzioni di una razionalizzazione/secolarizzazione assoluta dei modelli giuridici e quindi delle scansioni dell'agire quotidiano, entrambi relativi alla sfera mondana, inizierebbero a mostrarsi per quel che sono, con tutte le loro *rughe* storiche e culturali. Il loro involucro retorico, la loro nitidezza razionale, comincerebbe a creparsi. In effetti, nello specchio dell'Altro, delle altrui religioni e delle connesse proiezioni di esse nella prassi sociale, la presunta asetticità e/o neutralità delle categorie giuridiche laiche e/o secolari mostrerebbe buona parte della sua relatività culturale¹⁴.

Molto semplicemente, ciò che appare laico o secolarizzato *agli occidentali*, non è tale anche agli occhi degli *Altri*, gli stessi che sono stati nel passato vittima dei *legal transplants* veicolati dal colonialismo. Un cinese o un pakistano *vede* molto cristianesimo negli istituti e nelle forme giuridiche dei sistemi giuridici secolarizzati occidentali. Questo *vedere* è una percezione dell'origine, delle connotazioni costitutive delle coordinate di senso di quegli istituti, restituita e *resa visibile* dallo specchio della differenza culturale dell'osservatore. La *neutralità*, l'*oggettività* delle *sagome* giuridiche occidentali – spesso spacciate per universali: contratto, furto, solo per fare due esempi – sono tali solo all'interno della tradizione culturale romanistico-cristiana. *Sotto gli occhi dell'Oriente* – anzi dei diversi *Orienti* – quella neutralità evapora, e le

¹⁴ E questo a dispetto di quanto sostenuto negli studi condotti da ricercatori occidentali sui processi di secolarizzazione che hanno investito il diritto europeo. Cfr., al riguardo, in una letteratura sterminata, i saggi contenuti in L. LOMBARDI VALLAURI, G. DÜLCHER (a cura di), *Cristianesimo, secolarizzazione e diritto moderno*, Milano, 1981.

forme corrispondenti sono soggette a processi irriflessi, per molti versi inevitabili, di *ripensamento*. Ironicamente, è proprio la pretesa di universalità che accompagna le concettualizzazioni legali secolarizzate e moderne a facilitare e persino a legittimare la loro straniante *rifrazione* nella differenza. Lo *sguardo* dell’Altro è dunque un po’ come quello di un *angelo necessario* affinché la percezione del senso, il *vedere la realtà*, si animino, tornino a essere processo, *ripensamento*.

In effetti, l’occhio dell’Altro compie un’opera istintiva di censimento delle *nostre* categorie giuridiche e degli abiti d’azione e di giudizio che esse incorporano – discorso che vale, ovviamente, in ambedue le direzioni: verso l’Occidente e dall’Occidente in direzione del *Resto* del mondo. Mediante quel *censire* e il suo riflettersi dialogico nella coscienza degli occidentali prende tuttavia corpo un’attività ordinante che ri-mappa, riordina le tassonomie categoriali esistenti, generando così nuovo (possibile) ordine, frutto di quel che potrebbe essere definito come un *razionalismo decentrato* o deangolato.

Oggi, sono proprio le spinte provenienti dall’Alterità, e dal suo irrompere nei circuiti esistenziali e spaziali degli stati-nazione occidentali, a ridefinire la sfera pubblica e a stimolare la conoscenza delle religioni degli *Altri*, dei loro orizzonti di senso, degli apparati di credenze che si pongono in concorrenza con la grammatica della convivenza secolarizzata. Queste non sono però espressione di fanatismo fideistico, d’immaturità razionale, e così via. Al contrario, esse si connotano spesso in chiave religiosa proprio perché *vedono* dialetticamente la religione (cristiana) dove *noi* (cresciuti all’interno del bozzolo secreto dalla storia d’Occidente) siamo incapaci di scorgere la poiché siamo all’interno del sistema culturale e di senso da essa generato.

In generale, gli esseri umani non *vedono* la propria cultura, piuttosto la agiscono. Del resto, al pari dell’odore corporeo, la cultura non è percepibile se non *addosso* agli Altri. C’è bisogno di un processo di auto-distanziamento perché le connotazioni soggiacenti alle proprie categorie culturali divengano *visibili*, perché l’*invisibile*, cioè l’intera rete di connotazioni poste all’ombra di parole e concetti, emerga. Una simile *emersione* può essere però solo frutto, conseguenza, di un *fare*, un ri-apprendere, magari persino di un *ri-fare*.

Esiste uno stretto legame tra il prendere coscienza dei propri schemi mentali e l'insegnare¹⁵. Chiunque sa che insegnare a qualcuno quel che si conosce, equivale a innescare un processo di ri-generazione del proprio sapere (a patto, ovviamente, che si tratti di un insegnamento genuinamente ispirato da intenti comunicativi e non puramente dogmatici o di una trasmissione meccanica di formule). Con molta probabilità, l'incapacità delle società secolarizzate d'Occidente di scorgere la religione resiliente nei propri schemi culturali e giuridici ha una connessione con la circostanza che la teologia giuridica non costituisce oggetto d'insegnamento.

D'altra parte, *la religione che non s'insegna* nelle scuole fa il paio con l'assenza del diritto dai *curricola* scolastici pressoché di tutto il mondo¹⁶ (ancora una volta occidentale: per l'Islam, ad esempio, le cose

¹⁵ Ho tratto ispirazione indiretta per questa e altre valutazioni proposte in questa sezione del testo da G. BACHELARD, *Le rationalisme appliqué*, Paris, 1969 (trad. it. G. BACHELARD, *Il razionalismo applicato*, Bari, 1975, 19 ss.).

¹⁶ In Italia, nelle scuole superiori, fanno eccezione i *curricola* dei licei professionali. Può essere assai utile riportare qui le considerazioni critiche proposte da Maria Giovanna Musone, responsabile cultura dell'Apidge (Associazione Professionale Insegnanti Discipline Giuridiche ed Economiche), sul sito <http://www.tecnicadellascuola.it/item/11549-a-quando-lo-studio-del-diritto-e-dell-economia.html>: «Non è il momento di insegnare, nel nostro ordinamento scolastico, lo studio del diritto e dell'economia nelle scuole superiori. Non lo è ancora, non lo è mai stato. Neppure quando il Parlamento Europeo e il Consiglio Europeo emettevano, nel 2006, la Raccomandazione 962 sulle competenze chiave dell'apprendimento permanente. In quell'occasione si individuarono otto precise aree di istruzione nell'iter formativo degli studi superiori, tra cui quelle sociali e civiche, che includono "le competenze personali, interpersonali e interculturali e tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa. La competenza sociale è collegata al benessere personale e sociale. È essenziale comprendere i codici di comportamento e le maniere nei diversi ambienti in cui le persone agiscono. La competenza civica e in particolare la conoscenza di concetti e strutture sociopolitiche (democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili) dota le persone degli strumenti per impegnarsi a una partecipazione attiva e democratica". E ancora, si riteneva essenziale "comprendere le dimensioni multiculturali e socioeconomiche delle società europee e il modo in cui l'identità culturale nazionale interagisce con l'identità europea".

Non è stato il momento giusto quando in occasione della riforma Gelmini il Parlamento bocciava l'emendamento del Pd con cui si definiva concretamente l'insegnamento di una nuova disciplina scolastica, "Cittadinanza e Costituzione". Materia, questa, in

precedenza evocata dall'ex Ministro dell'Istruzione, on. Gelmini, che ne faceva vacuo quanto sterile slogan: nessun riferimento alle ore di lezione da introdurre, all'individuazione dei docenti preposti ad insegnarla, ma soltanto generiche "azioni di sensibilizzazione e di formazione del personale". Riforma, peraltro, bocciata con la nuova sentenza del Tar Lazio, la nr. 6438/2015 del 29/01/2015, depositata il 5/05/2015, che assegna al ministero il termine di 30 giorni per dare esecuzione alla precedente sentenza di annullamento n. 3527/2013 e ripristinare i vecchi quadri orari.

Una stagnazione del dibattito che contribuisce a reiterare il ritardo dell'ordinamento scolastico superiore del nostro Paese, nel quale la gran parte degli adolescenti ignora, alla soglia della maggiore età, i concetti basilari del Diritto e dell'Economia.

Nei sistemi scolastici degli altri Paesi, scopriamo invece che queste materie sono pilastri ineludibili del percorso istruttivo. In Francia, dall'età di 11 anni, i ragazzi frequentano i *collège d'enseignement secondaire*, della durata di quattro anni, suddivisi in due cicli di due anni. Nei primi due, chiamati "ciclo di osservazione", tutti gli studenti seguono un curriculum comune, di circa 24 ore a settimana, che include, tra le altre, le materie di educazione civica ed economia. Gli ultimi due anni del *collège*, detti "ciclo di orientamento" consentono agli studenti di scegliere alcune materie sulle quali imparniare la futura specializzazione professionale. Nelle scuole secondarie americane, della durata di sette anni, le conoscenze vengono impartite con l'introduzione dello studio delle scienze, dell'educazione civica e delle lingue straniere. In Australia, già dalla *primary school*, equivalente alle nostre scuole elementari e ai primi due anni di scuola media, si studia, tra le altre, la materia "ambiente e società", che comprende geografia, educazione civica ed economia.

Infine, nella Finlandia, Paese ai primi posti delle graduatorie Pisa (Influential Programme for International Student Assessment), che misurano l'alfabetizzazione e il rendimento scolastico degli studenti dei vari Paesi del mondo, si introdurranno nell'insegnamento secondario, materie come "L'Unione europea e il diritto Comunitario".

Cosa succede in Italia? Sebbene le questioni giuridiche ed economiche entrino sempre più prepotentemente nel vissuto quotidiano (diritto alla sicurezza, alla privacy, al lavoro, alla tutela della salute, etc.), il legislatore sembra non ritenere necessario educare il futuro cittadino alla piena consapevolezza del proprio status di cittadino. Mentre si dibatte sulla piaga della violenza sulle donne, sulla crescente conflittualità sociale, conseguenza naturale della crisi economica e dello smarrimento di riferimenti certi di un'intera generazione, quella attuale, il Parlamento continua a rimandare l'introduzione obbligatoria dello studio dell'educazione civica a partire dalla scuola media. Uno degli Stati fondatori della Comunità Europea, paradossalmente, non considera fondamentale la conoscenza diffusa dei principali organi dell'Unione, dei suoi strumenti legislativi, delle sue politiche economiche e monetarie.

La scuola italiana resta in una condizione di stallo, senza capacità di adeguarsi ai notevoli sviluppi della pianificazione didattica e l'insegnamento del diritto, in tutte le sue branche, sembra affidato non ai professionisti della materia, sempre più delegitti-

stanno in modo diverso). L’emergere di questa coppia di deficit pedagogici in qualche modo instrada la risposta ai due quesiti proposti poco sopra. Tutto il diritto attualmente insegnato nelle scuole è confinato ai più o meno fantomatici corsi di educazione civica (sotto la nomenclatura “Cittadinanza e costituzione”), in alcuni paesi (di tradizione protestante) convergenti nei corsi di etica e cittadinanza. Senonché le nozioni concernenti diritti umani e/o fondamentali, forma di stato e forma di governo – cioè, i contenuti di massima dei corsi di educazione civica – poco o nulla dicono della grammatica del quotidiano e delle sue scansioni giuridiche. Eppure, è tra le pieghe di questi istituti che si annida il lascito antropologico-culturale della religione, così come il germe dell’identità sociale del cittadino, del soggetto democratico.

Se la popolazione adulta non riesce *a vedere* questa religione *nasosta* dipende, certo, anche dalla circostanza che essa non viene insegnata. L’ignoranza diffusa in materia di teologia giuridica è dunque anche effetto di un deficit pedagogico. In un certo senso, però, questo è a sua

mati, ma al “giurista” improvvisato del momento. Il laureato in lettere, storia o filosofia insegnereà, tra una pagina e l’altra della Storia, cos’è la nostra Costituzione, quando è stato sancito il diritto universale al voto, com’è tutelata la sicurezza sul posto di lavoro, etc. Il docente di diritto, invece, sarebbe tutt’altra cosa, esperto in materia, capace di dare un senso pregnante al proprio insegnamento calandolo nella realtà quotidianamente esperita dai ragazzi. Eppure, come si ricordava, non sembra ancora maturo il momento giusto per introdurre una giusta riforma. Si sta perdendo l’occasione anche con l’ultima riforma della scuola, contenuta nel d.d.l. c.d. “La buona scuola”, che tra le proprie varie storture omette persino l’aggiornamento dei contenuti delle materie scolastiche, ritenuto, evidentemente, un ardito stravolgimento. Con esso è stato bocciato l’emendamento che prevedeva l’obbligatorietà in tutte le scuole superiori dell’insegnamento del diritto e dell’economia. Comparare la scuola italiana a quella finlandese è probabilmente inadeguato, tale la distanza tra culture, tradizioni, radici storiche e contesti socio-economici, comparare lo slancio verso l’innovazione e l’approccio prospettico verso l’insegnamento è invece possibile. Nel confronto, purtroppo, ne usciamo tristemente perdenti».

Nel discorso del rappresentante dell’Apidge manca ancora una focalizzazione dei profili di conoscenza giuridica riconnessi nel testo alla soggettività giuridica civilistica, penalistica e a tutta la grammatica legale del quotidiano. Il discorso verte ancora sui profili pubblicistici dell’educazione civica ma vi sono, qui e là, notevoli aperture nella direzione di una formazione giuridica complessiva come corredo necessario di una cittadinanza attiva. Queste aperture – a mio avviso – sono senz’altro da valorizzare.

volta elemento costitutivo di una sorta di circolo vizioso. I programmi scolastici sono progettati da chi è già segnato da questa ignoranza, ed è del tutto consequenziale che non riesca a scorgere l'utilità di un insegnamento di teologia giuridica. In qualche modo, quest'ultima constatazione risponde a una porzione del quesito: *perché non si vede la religione annidata e mimetizzata nelle categorie sociali e giuridiche delle società secolarizzate?*

L'altra porzione dell'interrogativo appena riproposto trova la sua ragione esplicativa in un'assenza assai più generale e grave: appunto, il mancato insegnamento diffuso del diritto privato, penale, commerciale, ecc., nelle scuole primarie e secondarie. Rispetto alle esigenze e, soprattutto, alle premesse di una società democratica e pluralista, una simile assenza è davvero incomprensibile. Come si può pretendere che gli individui sviluppino il *senso*, la capacità d'articolazione di una cittadinanza consapevole, se non conoscono le norme che ritmano il loro vivere quotidiano? È un po' come se non conoscessero se stessi, ciò che sono proprio in veste di cittadini, vale a dire i fondamentali, la grammatica della loro soggettività attiva all'interno del contesto sociale. Tutto si complica, ovviamente, all'intero di società soggette a trasformazioni multiculturali e multireligiose¹⁷. Queste considerazioni giungono sino

¹⁷ Non aiutano in tal senso le direttive di matrice comunitaria, nutrita di buone intenzioni ma, come accade sovente, assai generiche (più che generali) nel tenore delle formulazioni. Cfr. ad esempio il seguente stralcio dalla Raccomandazione n. 962/2006 Consiglio Europeo, e spec. l'art. 6 del relativo allegato:

«6. Competenze sociali e civiche

Definizione:

Queste includono competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario. La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture sociopolitici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica.

Conoscenze, abilità e attitudini essenziali legate a tale competenza:

A. La competenza sociale è collegata al benessere personale e sociale che richiede la consapevolezza di ciò che gli individui devono fare per conseguire una salute fisica e mentale ottimali, intese anche quali risorse per se stessi, per la propria famiglia e per l'ambiente sociale immediato di appartenenza e la conoscenza del modo in cui uno stile

di vita sano vi può contribuire. Per un'efficace partecipazione sociale e interpersonale è essenziale comprendere i codici di comportamento e le maniere generalmente accettati in diversi ambienti e società (ad esempio sul lavoro). È altresì importante conoscere i concetti di base riguardanti gli individui, i gruppi, le organizzazioni del lavoro, la parità e la non discriminazione tra i sessi, la società e la cultura. È essenziale inoltre comprendere le dimensioni multiculturali e socioeconomiche delle società europee e il modo in cui l'identità culturale nazionale interagisce con l'identità europea.

La base comune di questa competenza comprende la capacità di comunicare in modo costruttivo in ambienti diversi, di mostrare tolleranza, di esprimere e di comprendere diversi punti di vista, di negoziare con la capacità di creare fiducia e di essere in consonanza con gli altri. Le persone dovrebbero essere in grado di venire a capo di stress e frustrazioni e di esprimere questi ultimi in modo costruttivo e dovrebbero anche distinguere tra la sfera personale e quella professionale.

La competenza si basa sull'attitudine alla collaborazione, l'assertività e l'integrità. Le persone dovrebbero provare interesse per lo sviluppo socioeconomico e la comunicazione interculturale, e dovrebbero apprezzare la diversità e rispettare gli altri ed essere pronte a superare i pregiudizi e a cercare compromessi.

B. La competenza civica si basa sulla conoscenza dei concetti di democrazia, giustizia, uguaglianza, cittadinanza e diritti civili, anche nella forma in cui essi sono formulati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nelle dichiarazioni internazionali e nella forma in cui sono applicati da diverse istituzioni a livello locale, regionale, nazionale, europeo e internazionale. Essa comprende la conoscenza delle vicende contemporanee nonché dei principali eventi e tendenze nella storia nazionale, europea e mondiale. Si dovrebbe inoltre sviluppare la consapevolezza degli obiettivi, dei valori e delle politiche dei movimenti sociali e politici. È altresì essenziale la conoscenza dell'integrazione europea, nonché delle strutture, dei principali obiettivi e dei valori dell'UE, come pure una consapevolezza delle diversità e delle identità culturali in Europa.

Le abilità in materia di competenza civica riguardano la capacità di impegnarsi in modo efficace con gli altri nella sfera pubblica nonché di mostrare solidarietà e interesse per risolvere i problemi che riguardano la collettività locale e la comunità allargata. Ciò comporta una riflessione critica e creativa e la partecipazione costruttiva alle attività della collettività o del vicinato, come anche la presa di decisioni a tutti i livelli, da quello locale a quello nazionale ed europeo, in particolare mediante il voto.

Il pieno rispetto dei diritti umani, tra cui anche quello dell'uguaglianza quale base per la democrazia, la consapevolezza e la comprensione delle differenze tra sistemi di valori di diversi gruppi religiosi o etnici pongono le basi per un atteggiamento positivo. Ciò significa manifestare sia un senso di appartenenza al luogo in cui si vive, al proprio paese, all'UE e all'Europa in generale e al mondo, sia la disponibilità a partecipare al processo decisionale democratico a tutti i livelli. Vi rientra anche il fatto di dimostrare senso di responsabilità, nonché comprensione e rispetto per i valori condivisi, necessari

alla soglia del paradosso, quando si ricordi – ma non ce ne sarebbe bisogno – che quasi tutti i sistemi giuridici hanno come clausola di chiusura, una sorta di valvola di sicurezza della propria effettività, cioè il principio *ignorantia legis non excusat*. Così, da un lato non si perdonava l'ignoranza delle leggi, dall'altro non le si insegnava. C'è da chiedersi, allora che tipo di democrazia è quella che si basa sul *non sapere* (giuridico e civico) dei cittadini?

Qualcuno, forse, risponderebbe a questa domanda asserendo che, comunque, nella vita quotidiana – almeno in linea di massima – le persone sanno come rispettare o, se non altro, come non violare le leggi. Una simile risposta sarebbe, tuttavia, vera e falsa al tempo stesso. Per un verso, ogni giorno avviene – non c'è dubbio – una sorta di *miracolo*, anzi una miriade di miracoli, all'interno di ogni società statale. È vero, in media le persone riescono effettivamente a non violare le leggi pur senza conoscerne i contenuti. A far rintracciare la prova di questa mirabilia basterà un semplice esperimento. Si provi a chiedere per strada (in Italia), a chiunque, se conosce gli artt. 1321 e 1476 del codice civile italiano. Tranne qualche ipotesi fortunata, la risposta di massima sarà negativa. Eppure, tutti sanno acquistare beni. Non hanno idea della definizione di contratto e di compravendita, ciò nondimeno sanno *come si fa*. Senonché questo sapere resta comunque difettivo. Sovente le persone agiscono in modo giuridicamente rilevante sulla base di un *know how* legale – per dir così – *folk*. E in moltissimi casi non hanno la minima percezione di aver bisogno dell'assistenza di qualcuno che conosca le leggi. Accade così che il coefficiente di ineffettività del diritto e, simmetricamente, di non conformità alla legge nell'agire sociale quotidiano sia molto alto, benché destinato, sovente, a rimanere nascosto. I problemi, insieme al prezzo dell'ignoranza normativa, emergono solo quando le relazioni intersoggettive escono dai binari dell'accordo, del consenso spontaneo e dell'armonia. Quando il conflitto scoppia, il volto imperioso della legge si mostra d'improvviso. La sua apparizione è avvertita, allora, come qualcosa d'imprevisto, di *etero-imposto*, persino

ad assicurare la coesione della comunità, come il rispetto dei principi democratici. La partecipazione costruttiva comporta anche attività civili, il sostegno alla diversità sociale, alla coesione e allo sviluppo sostenibile e una disponibilità a rispettare i valori e la sfera privata degli altri».

psico-socialmente eteroclitico. Le persone avvertono, insomma, l'autorità del diritto come *qualcosa di inflitto loro*, insieme ai costi – per molti insostenibili – che la sua chiamata in causa comporta.

Per alcuni versi, l'idea di un diritto conosciuto anche se *non saputo* è un epifenomeno delle retoriche appartenenti all'immaginario moderno. Del resto, l'intero processo di razionalizzazione-naturalizzazione delle categorie giuridiche, accoppiato all'affrancamento dall'*Ancien Régime*, si è nutrito di una propaganda para-folkloristica. Il diritto naturale, o il *droit coutumier* rappresentato come *naturale* ad esempio nell'opera di Domat, veniva prospettato come una sorta di *gergo volgare* – in senso dantesco – dell'agire della popolazione. Naturalmente, non vi era nulla di meno corrispondente al vero, per di più all'interno di una società profondamente separata da nette divisioni di classe e di cultura. Resta il fatto che quelle rappresentazioni hanno poi fatto da ponte verso la recezione codicistica del presunto diritto naturale, schiudendo le porte a quel che nella tempesta statalista ottocentesca divenne noto come positivismo giuridico. L'idea di "sistema" accompagnò questa nuova fase, legittimandosi con l'assunto di matrice storicista per cui la razionalità interna – appunto – al sistema non foss'altro se non lo specchio, la dimensione rappresentazionale e formalizzata della razionalità sociale cifrata nell'agire cumulativo e complessivo della popolazione (nazionale).

Il breve scandaglio circa l'insieme di questi paradigmi culturali e le corrispondenti retoriche politiche consente di tornare al tema dell'istruzione giuridica con una sorta di chiave esplicativa. La tempesta della modernità partorì l'*idea* (più che altro uno slogan), strettamente connessa alle sue strategie di legittimazione politica, che il diritto non necessita d'essere insegnato semplicemente perché la gente già lo conosce: ed è così poiché la legge è lo specchio della volontà popolare. Simili asserzioni, spogliate della loro tensione propagandistica, dovrebbero indurre a chiedersi che cosa, allora come oggi, la gente conosca, cioè di quale diritto abbia nozione. E la risposta non può che essere, di nuovo, allora come oggi: le persone conoscono quel tanto di diritto privato, penale, ecc., che si confonde con l'etica comune, con il *saper fare* giornaliero e riguardante il *galateo*, la pragmatica della comunicazione e della gestione intersoggettiva degli interessi. Tuttavia, poiché non vi è

conoscenza delle leggi, da dove le persone attingono ed attingevano anche agli albori dell'epoca moderna questo *sapere*? Certamente dagli abiti di comportamento trasmessi dai genitori, dai gruppi e dalle comunità di appartenenza, dove i singoli imparavano e imparano a vivere, intessendo relazioni con il mondo fisico e sociale. Rispondere in questo modo al quesito non è certamente errato, tuttavia innesca una sorta di *recursus ad infinitum*, sino alla notte dei tempi, se non altro dovuto alla estrema genericità della risposta. Soprattutto, però, resta inievata la domanda circa l'ambito, i mezzi, i veicoli di trasmissione di questo sapere. Ed è esattamente lungo questo cammino di *risalita* psico-cognitiva che si giunge al crocevia dove religione e diritto, quali componenti compresenti e per molti versi coestensive all'interno dell'etica del quotidiano, tendono a mostrare aree di sovrapposizione.

Insegnare in modo realmente *educativo* ai bambini, ai ragazzi, cosa sia il diritto, quale sia il loro diritto, implicherebbe, allora, una sorta di interrelazione tra saperi. La conoscenza formale del diritto dovrebbe incontrare, e misurarsi, con quella informale: che già i bimbi, per non parlare degli adolescenti, posseggono in modo straordinariamente e sorprendentemente ampio (chiunque di noi può orgogliosamente vantare di aver posto in essere la sua prima compravendita – *annullabile* – già alla tenera età in cui ha acquistato il primo pacchetto di caramelle o il primo gelato al bar sotto casa). Senonché, nel (ri-)trasmettere conoscenza giuridica, l'insegnante dovrebbe sforzarsi di *togliere evidenza, ovvietà*, a quel che gli studenti già sanno. Per eliminare quella falsa ovvia, cioè l'inconsapevole certezza circa il *reale*, anche il docente (e con lui la società intera) dovrebbe prima liberarsene egli stesso. Dovrebbe insomma avere a portata di mano una conoscenza critica, una consapevolezza degli elementi culturali costitutivi dei paradigmi normativi contenuti nelle leggi, nelle disposizioni riguardanti; proprietà, contratti, successioni, furto, truffa, ecc., cioè la grammatica socio-legale del quotidiano. E su questo sentiero, appunto, incontrerebbe la religione; quella stessa che sin dal Medioevo europeo, attraverso l'esperienza dei *libri poenitentiales*, contribuì a scrivere il lemmario pratico, psico-legalmente irriflesso, del diritto comune.

Praticare questa sorta di *archeologia pedagogica* del sapere giuridico relativo al quotidiano costituirebbe un atto di emancipazione, un'ac-

quisizione di consapevolezza, di ciò che si sa fare ma non si sa di sapere. Conoscere la propria soggettività giuridica sarebbe il primo ingrediente di una cittadinanza democratica. Divulgare questa conoscenza gioverebbe a rendere l'idea di una cittadinanza attiva più che un mero slogan. E benché queste affermazioni rasentino l'ovvio, resta il fatto che l'insegnamento del diritto è totalmente assente dalle scuole – cosa che si registra in tutto il mondo occidentale. Un'assenza, ribadisco, che si sposa con la totale mancanza, anche negli insegnamenti di religione, di etica, di cittadinanza o educazione civica, di profili riguardanti quel che qui si intende come “teologia giuridica”.

C'è una risposta alquanto inquietante che potrebbe essere fornita all'interrogativo che simili constatazioni innescano. Ed è piuttosto lacomica. L'ignoranza *sulla legge* è una strategia di potere. La convergenza tra la religione *che non si insegna*, cioè quella diluita negli abiti antropologici del quotidiano, e il *diritto non insegnato* costituisce la versione moderna e contemporanea degli *arcana imperii*. Detto in altri termini, gli *arcana iuris* non devono essere conosciuti consapevolmente perché in questo modo possono mantenere un'aura di *sacralità*, una capacità ordinante e già ordinata, sottratta allo sguardo e alla capacità critica. Il *dover-essere* può così confondersi con l'è, cosificarsi, *naturalizzarsi*, e in questa veste sottrarsi o immunizzarsi dalla dialettica politico-sociale. Del resto, *ignoranza e sacralità* (anche del diritto) sono spesso andate a braccetto lungo i tragitti della storia, proponendosi, nel loro sposalizio, come antidoti al *caos* – talora dipinto come figlio di un'eccessiva ansia di conoscere, di volta in volta narcotizzata dall'intimidazione, dalla pressione al conformismo, da strategie sempreverdi come il noto *panem et circenses*, e via così lungo l'infinita ghirlanda dei dispositivi di propaganda orientata al controllo sociale.

Sarebbe null'altro che questo il motivo profondo, per nulla banale, che agita di dubbi inerenti i quesiti: perché non si insegna teologia giuridica, né diritto? Perché non si vede la religione resiliente nelle pieghe del discorso giuridico della modernità secolarizzata? Perché ci si continua a scontrare sulla coerenza laica di insegnamenti a base confessionale nelle scuole pubbliche, piuttosto che focalizzarsi sul rapporto tra cultura di matrice religiosa e grammatica civica? Se così è, quel motivo sosterrebbe una parte della risposta anche all'altro quesito proposto so-

pra, e cioè: chi è che non vede la religione nascosta nelle categorie del diritto secolare moderno?

3. Apprendisti stregoni dell'universalità: il colpevole non (voler) conoscere l'incompletezza e la relatività culturale dei processi di secolarizzazione

Chi non vede la religione resiliente nel diritto secolare siamo ovviamente e innanzi tutto noi, i cittadini secolarizzati d'Occidente. Sono proprio gli occidentali ad aver bisogno di un *angelo necessario*, che li renda capaci di guardare attraverso i suoi occhi quel che ci è divenuto invisibile. Peraltro, dall'interno del sistema culturale, di ogni sistema culturale, è persino giustificabile che la religione *ufficialmente e dialetticamente* estromessa dalla grammatica politica si mimetizzi nella razionalità comune. L'*angelo necessario*, allora, potrebbe essere colui che non è vittima della sindrome di *completezza* dovuto all'appartenenza a società auto-dichiaratesi secolarizzate sol perché sono riuscite a estroflettere – in un modo o in un altro, di fatto o di diritto – le istituzioni confessionali dal governo degli stati nazionali. L'*angelo necessario* è l'Altro che arriva.

La capacità dell'Altro di restare immune alla *nostra cecità* cognitivo-religiosa si gioca nella partita sull'universalità. Illuminismo, liberalismo, costituzionalismo, umanitarismo, hanno tutti giocato su una petizione di universalità per auto-legittimarsi. La questione è che l'interpretazione dell'universale ha quasi sempre visto, come suo prototipo attuativo, l'adozione di modelli corrispondenti all'identità con se stessi sia del diritto sia, più in generale, della cultura occidentale. È accaduto, così, che durante le “gesta” coloniali quanto degli Altri non appariva conforme a quel prototipo venisse perciò stesso considerato contrario ai “diritti dell'uomo”, dunque *disumano* o, se non altro, selvaggio. Qualcosa di simile, purtroppo e nonostante tutta la critica anti- e post-coloniale, continua ad accadere ancora oggi, innescato dalla prova da stress imposta dalla mobilità e dalle migrazioni planetarie all'universalismo in versione nazionale che struttura le società e gli ordinamenti

democratici dei paesi occidentali (o a cultura fortemente fedele ai modelli imposti durante dalla dominazione coloniale).

Le reazioni sono spesso assai estremizzate da entrambe le parti. Gli autoctoni occidentali secolarizzati si riscoprono improvvisamente contrassegnati da una cultura – meglio da una civiltà: secondo molti *la civiltà* – dalle radici cristiane. E talvolta persino gli Stati e le società contrassegnate da un orgoglioso tratto di laicismo o separatismo finiscono per cedere alla tentazione di utilizzare quale frontiera di differenziazione dall’Altro quella figlianza (se non altro) culturale (l’islamofobia esplosa in Francia, Danimarca, Svezia, Germania, in questi ultimi tempi, ne è il riflesso dialettico). Chi arriva, al contrario, enfatizza la propria appartenenza religiosa, avanza richieste di riconoscimento sociale fondate su di essa, e contesta il carattere culturalmente relativo del razionalismo giuridico occidentale, sovente etichettandolo come *cristiano*. Simili affermazioni hanno entrambe qualcosa di vero, benché espresse a partire da fronti antagonisti in lotta per un *identico*: l’occupazione esclusiva ed escludente dello spazio pubblico.

Ora, che i sistemi giuridici occidentali abbiano mantenuto larghi tratti di etica cristiana è indiscutibile. Ciò risulta evidente solo che si abbia l’onestà intellettuale di distinguere – come proponevo più sopra – la religione, intesa in chiave antropologica, dalla confessione, intesa in senso più specificamente istituzionale e sacramentale. Una prova di resistenza per questa tesi potrebbe consistere nel tentare di sottrarre, ad esempio, dai codici di *civil law* o dai repertori di *common law* tutte le parole che in qualche modo alludano a concetti passati attraverso il settaccio storico della teologia morale. Nonostante tutti gli sforzi compiuti dal pensiero liberale di rappresentarsi come un momento di rottura epocale, espressioni come equità, buona fede, persona, corpo, nome, colpa, dolo, ecc., risulterebbero (socialmente e pragmaticamente) incomprensibili se nel leggerli non si attingesse all’immaginario implicito depositato dalla tradizione cristiana nella cultura comune, appunto nel sapere giuridico *folk*.

Al tempo stesso, le istanze di riconoscimento articolate in chiave di appartenenza culturale-religiosa, da parte di chi arriva *da fuori* all’interno dei contesti nazionali, costituiscono a loro volta un effetto indiretto dei processi di secolarizzazione del diritto statale e, insieme, della loro

incompletezza. È così per un duplice motivo. Per un verso, gli ordinamenti secolarizzati hanno grande difficoltà nel trattare il fenomeno religioso. Di fronte alle rivendicazioni di fede, essi si trovano nell'impossibilità di delegittimarle dall'interno, giacché la religione fuoriesce dal novero dei presupposti di legittimazione e, quindi, della competenza cognitiva degli Stati; simultaneamente, negare le *ragioni della fede* corre sempre il rischio di commutarli in una compressione della libertà religiosa, ponendo la cifra secolare in contraddizione con se stessa, dal momento che proibire o conculcare l'appartenenza a una confessione significherebbe svuotare il pluralismo, l'uguaglianza, l'autodeterminazione personale, il rispetto da parte delle autorità pubbliche della autonomia della coscienza, cioè del *foro interno*. In breve, la negazione in termini del diritto moderno secolarizzato e della sua cifra costitutiva.

Per un altro verso, chi si muove in altri universi culturali, anch'essi connotati in modo esplicito o implicito dal lascito delle corrispondenti tradizioni religiose, fa presto a ravvisare la resilienza del *religioso* nelle categorie – presunte universali – del diritto statale moderno. Ciò accade perché la religione, nel corso della storia, ha generato ovunque ortoprassi, paradigmi di condotta, poi mimetizzatisi con la cultura. Quel che per un occidentale è spazio secolare, sfera pubblica laica, ecc., rappresenta l'area semantica e pragmatica sulla quale insistono le proiezioni dei codici di condotta che gli Altri hanno ereditato mediante la trasmissione dei saperi tradizionali dei loro universi sociali. Senonché in quello spazio, che diviene l'arena di una contesa, quegli Altri incontrano e si scontrano con schemi altrettanto intrisi di tradizione ma non riconosciuti come *carichi* di religione dagli autoctoni. Questi, al contrario, li qualificano assertivamente come universali, razionali, in altre parole, dotati di una sorta di normatività intrinseca e tautologica.

Fino a quando l'Occidente e il suo diritto non saranno in grado di risalire alle radici di senso delle proprie categorie, l'ala della secolarizzazione rimarrà inevitabilmente impigliata nella storia culturale, la stessa inscritta nel suo linguaggio e nei suoi *saper fare*. Conseguentemente, l'universalismo, che di quelle categorie viene predicato, mostrerà il volto ambiguo di una secolarizzazione incompleta, locale, persino indigena. Tutto ciò farà scaturire inevitabili conflitti, spingerà i popoli e le persone a marcire i confini di identità declinate in chiave antagonistica,

impedirà alla potenzialità culturali insite nella petizione di universalità connotativa del “moderno” di tracciare le coordinate semantiche e assiologiche di una soggettività planetaria, futura, intimamente democratica e inclusiva. Oltre l’orlo dell’incomprensione della teologia giuridica occidentale, rischia di aprirsi l’abisso di un antagonismo culturale totale, in grado di provocare il collasso degli ideali illuministici, costituzionalistici e democratici, oltre i quali non si scorge orizzonte alcuno per una pacifica convivenza.

Insegnare a scuola la religione nascosta nel diritto, insieme al diritto stesso, andrebbe considerato come il principale degli impegni da adempiere *in vista di una cittadinanza democratica*. Solo dalla traduzione tra i bacini di significato custoditi nelle enciclopedie del sacro delle differenti tradizioni e dei singoli individui, potrà elaborarsi il vocabolario realmente *secolare* di una convivenza tra le fedi nella quotidianità del vissuto e, quindi, *dentro* il diritto di tutti gli stati e tra le grammatiche giuridiche delle diverse culture (nazionali e transnazionali). In quanto assertore dell’universalità, o se non altro della *possibilità dell’universalità* intesa come uso universalizzante della capacità creativa e di elaborazione culturale degli esseri umani, l’Occidente ha il compito di farsi laboratorio di un lessico giuridico interculturale e, quindi, interreligioso. Un lessico che sia simmetrico rispetto ai diversi credo e alle differenti tradizioni che si candidano ad abitare ogni dimensione locale del pianeta Terra.

Se non si riuscirà a marcare questo risultato, a prendere consapevolezza e a trovare rimedio all’incompletezza *delle secolarizzazioni*, adempiendo fino in fondo le promesse iniziali ed emancipatorie del pensiero moderno, i popoli d’Occidente si qualificheranno, di fronte al tribunale della storia, come nulla più che apprendisti stregoni. Maghi ancora maldestri, essi appariranno alla stregua di colui che agitando le formule magiche della libertà, dell’uguaglianza, della democrazia, della conoscenza, dell’emancipazione dai vincoli naturali, della conquistata signoria sulla vastità degli spazi terrestri, si è fatto prendere la mano, mobilitando forze che non è in grado di governare. Forze in grado di distruggerlo, di indurlo alla schizofrenia e all’uso scomposto del proprio potere, brandito nel tentativo di dominare quel che egli stesso ha evocato con l’arte della parola, delle idee. Quelle forze coincidono con

la dinamica della mobilità globale di persone, merci, informazioni, ecc., e quindi anche con le migrazioni e con la connessa trasformazione dei fondoscena culturali all'interno dei singoli contesti nazionali (di ieri).

Affrontare questi fenomeni, rimanendo ancorati alla logica della contrapposizione antagonistica e dualistica propria del laicismo, in ossequio a un'ipotetica linea di demarcazione tra sfera secolare e sfera religiosa, equivale, con molta verosimiglianza, a suggellare istituzionalmente e storicamente l'incapacità di comprendere sia la religione sia i fondamenti antropologici dell'esperienza giuridica. Con la conseguenza che l'intransigenza nel qualificare come religiosamente neutrali e puramente razionali le categorie del diritto dei singoli ordinamenti secolarizzati sarà pari alla forza che avrà la religione nascosta in essi nel farsi scaturigine di conflitti. Questo perché non conoscere ciò che è in *noi*, impedisce di simbolizzarlo; ed essere incapaci di simbolizzarlo significa non riuscire a trasformare *quel qualcosa* in uno strumento a disposizione delle capacità razionali. Se, però, non si riuscirà a sapere ciò che non si sa di sapere, ma ci costituisce, trasformandolo in strumento, saremo noi stessi – questa volta tutti gli esseri umani del pianeta – a farci strumento di esso, secondo la più fatalistica e destinale delle sceneggiature storiche. Del resto, a testimoniare la concretezza dell'apparente paradosso di una religione tanto più forte quanto più negata, e per questo non conosciuta, militano le reazioni testimoniate dalla comunicazione politica di fronte ai recenti eventi terroristici rivendicati proprio in nome della religione. Come osservavo, persino la Francia, scossa dalla sequenza degli attentati parigini, ha iniziato a strizzare l'occhio al discorso sulla tradizione europea, alle *nostre radici*, di fronte a un Islam che si propone come alternativa a un mondo bollato, simultaneamente, come moderno e cristiano. Tutto ciò mentre i capi religiosi, Papa, Imam appartenenti alle diverse declinazioni dell'Islam, e altri, dichiaravano ad alta voce che la *religione* non aveva nulla a che fare con simili scontri politico-militari. Può sembrare inverosimile e molti non vi hanno fatto caso, ma ad essere andato in scena è stato un vero sovvertimento nel gioco delle parti imbastito per tanto tempo dalla retorica del moderno. A conti fatti, le forze politiche del secolo invocano la religione, la tradizione, e così via, mentre le religioni e i loro capi

richiamano alla necessità del dialogo tra le fedi, denunciando la propria estraneità ideale ai *fatti* cruenti del presente, alla lotta per lo spazio.

Anche questi eventi paradossali, probabilmente, sono da considerarsi come una sorta di eterogenesi dei processi di secolarizzazione. Un'eterogenesi che induce a domandarsi *dove abiti la religione* per la quale davvero si combatte e *dove*, invece, *la religione* in nome della quale si dichiara di combattere. Il vuoto apparente che sembra schiudersi tra le ali di questa alternativa è costituito probabilmente dalla necessità di confrontarsi con l'antropologia del sacro, anzi con le antropologie del sacro, che popolano le diverse esperienze culturali, al fine di trovare il bandolo per poter tessere un lessico rinnovato e inclusivo della soggettività umana e, quindi, anche giuridica.

Vorrei riaffermare questa necessità con le parole utilizzate da Julien Ries nel chiudere la straordinaria impresa scientifica ed editoriale del *Trattato di Antropologia del Sacro* (TAS) da lui diretto. Credo sia utile dire, anche *con la voce di un altro*, quel che costituisce uno degli snodi di fondo delle idee poste a fondamento di queste pagine.

Al termine delle nostre ricerche, il TAS si conclude con il presente volume, che esamina l'impatto della cultura sull'esperienza del sacro vissuto dall'*homo religiosus*. Si tratta di riaffermare che la cultura costituisce un elemento decisivo, un vero e proprio motore all'interno dell'omnipotenza e dello sviluppo dell'umanità. Inventore e promotore della cultura, l'uomo è erede del patrimonio dei suoi antenati, incaricato di conservare e arricchire l'eredità raccolta. La cultura ingloba non solo le lettere e le arti, ma anche i modi di vivere, i sistemi di valori, le credenze e le tradizioni. Il termine cultura designa tutto ciò attraverso cui l'uomo sviluppa le molteplici capacità del suo spirito e del suo corpo, ma anche le attività per mezzo delle quali egli umanizza la vita sociale e interviene, nel corso della storia, nella creazione e nella trasmissione delle grandi esperienze spirituali. Il TAS ha mostrato che nel tempo e nello spazio la cultura è intimamente legata all'esperienza e all'espressione del sacro. Queste considerazioni ci hanno spinto a esaminare quattro fenomeni legati alla coesistenza della cultura e del sacro: l'ac-culturazione, l'inculturazione, il sincretismo e il fondamentalismo religioso e culturale.

Iniziato nel 1989, il *Trattato di antropologia del sacro* giunge ora a conclusione. Per due decenni, un centinaio di storici delle religioni, di orientalisti, di filologi e di sociologi hanno percorso le religioni e le culture dell'antico mondo indoeuropeo, dei paesi mediterranei, del Vicino

e del Medio Oriente, dell'India, della Cina, del Giappone e dei territori degli indigeni del continente americano. Essi hanno camminato sulle tracce dell'*homo religiosus* per analizzare la sua esperienza del sacro. Questo impegnativo lavoro mette a disposizione degli antropologi un grande *corpus* di documenti che riguardano l'uomo, il suo pensiero religioso, le sue credenze e le sue attività culturali. Questi documenti mostrano con chiarezza come l'uomo di sempre, nella presa di coscienza delle ierofanie, ha vissuto le sue relazioni con il numinoso, con il divino. Così, accanto all'antropologia sociale e all'antropologia culturale trova diritto di cittadinanza un'antropologia del sacro. Essa vi aggiunge un aspetto religioso specifico di grande ampiezza, nel quale si vede l'*homo religiosus* e *symbolicus* dar prova delle proprie attività attraverso i simboli, i miti, i riti e le credenze, vivendo una dimensione al contempo verticale e orizzontale. Il lungo dialogo con l'*homo religiosus* di tutte le epoche e delle diverse culture ci porta a fare una constatazione: tutto ha luogo come se l'uomo non riuscisse a vivere normalmente in un mondo desacralizzato¹⁸.

Penso che le parole di Ries andrebbero assunte come paradigma metodologico nel misurarsi con il tema dell'insegnamento *della* religione e *sulla* religione nelle scuole pubbliche, insieme all'insegnamento del diritto. Come più volte segnalato, è un segnale importante che sia onnilateralmente avvertita la necessità di introdurre nei *curricula* scolastici lo studio delle religioni degli *Altri*, inteso quale strumento indispensabile a promuovere lo sviluppo di una cittadinanza democratica nelle contemporanee società multi-religiose e multiculturali. Se è plausibile quanto detto sin qui, quel che nelle università e nelle facoltà di diritto è insegnato come *Law and Religion*, Diritto ecclesiastico dello Stato, e formule simili, nelle scuole sarebbe allora, quando opportunamente combinato con la conoscenza del diritto, del tutto coestensivo a un vero e proprio corso di cittadinanza, versione evoluta di un'educazione civica *finalmente presa sul serio*. Si tratterebbe di un'educazione civica autenticamente capace di promuovere un processo di secolarizzazione pluralista, centrato sulla profonda significazione culturale dei saperi religiosi e sulla traduzione reciproca delle corrispondenti teologie giuridiche. Probabilmente, anche gli insegnamenti universitari sia di diritto

¹⁸ J. RIES, *Conclusioni. Forme, mutamenti, metamorfosi e permanenza del sacro*, in ID. (diretto da), *Trattato di antropologia del sacro*, vol. 10, *Metamorfosi del Sacro. Acculturazione, inculturazione, sincretismo, fondamentalismo*, Milano, 2009, 337.

in generale, sia quelli inerenti i rapporti tra diritto e religioni probabilmente andrebbero incontro a una progressiva trasformazione, se destinati a studenti così formati dalla scuola. Comprendo tuttavia che la distinzione tra religione e confessione, unitamente alla connessione tra sacro e cultura, possa risultare scomoda a molti, anche perché destruttura gli antagonismi e i dualismi politici, istituzionali e ideologici, che hanno accompagnato i percorsi interrotti della modernità e gli incompleti processi di secolarizzazione. Ottimo materiale per chi – e sono i più – preferisce schierarsi anziché comprendere. A tutto ciò contrapporrei ancora una volta parole altrui, e precisamente quelle di Madame de Staël, dedicate alla Francia del suo tempo ma oggi valide, probabilmente, per l'intero consesso planetario:

La stupidità in Francia è vivace ma disdegnosa. Si vanta di non capire, per quel po' di attenzione che si esige da essa, e crede di nuocere a ciò che non capisce affermando che è oscuro.

Eppure, vi sono altri tra i quali la percezione che l'interrelazione a un livello profondo tra religione e diritto sia un dato, un problema e, al tempo stesso, un orizzonte vitale per una pacifica convivenza democratica. Quell'interrelazione sembra non aver bisogno di un angelo che la liberi dall'invisibilità; di un Altro che non si sia già presentato alla porta della cultura e della petizione di universalità consustanziale all'aurora e alle promesse del "moderno". Del resto, questo bussare alla porta della *città/mente universale* sembra evocare un mito biblico, e precisamente quello degli angeli inviati alla casa di Lot, perseguitati dagli altri cittadini e da lui accolti. Gli stessi angeli che gli indicheranno la via da seguire per salvarsi dalla catastrofe di una complessità esistenziale ingarbugliata e irrisolta: la via del distanziamento, dell'uscita dalla città, dai propri confini ideali a geografici (immagine che riecheggia il mito di Babele e il potere politico e al tempo stesso cognitivo della Torre). Quell'uscita, quel farsi Altro del Sé, per potersi osservare criticamente e scorgere nello specchio di questa dualità le fonti di una rinnovata realtà, emancipata da schemi irrigiditi, è la strada per l'invenzione di una soggettività comune, nutrita dalla consapevolezza dei bacini di senso che abitano l'immaginario culturale e religioso delle diverse popolazioni.

ni del pianeta. Tornando a utilizzare in chiave metaforica il mito di Lot *in allontanamento* da Sodoma e Gomorra, l'instrandarsi di noi contemporanei verso un nuovo orizzonte, significa fondare una nuova città, creare una nuova grammatica della cittadinanza, e resistendo alla tentazione di voltarsi indietro, al passato, alle *piccole patrie nazionali*, alle mura poste su confini obsoleti (perché non più sintesi e simbolo di *cum-fines*, cioè di fini comuni). Il rischio – come ammoniva l'*angelo necessario* di Lot – è quello di tramutarsi in statue di sale: perfetta metafora degli Stati odierni, irretiti dalla paura di smarrire un passato già svanito e invano votati a sigillare le proprie frontiere di fronte all'Altro che bussa. Per sventare l'ossificazione del presente e un futuro orfano di noi stessi, basterebbe saper ascoltare ciò che già sappiamo e mostriamo di sapere. Forse non avremmo *bisogno* di un angelo *necessario*; o invece sì?

EDUCAZIONE ALLA CONVIVENZA ED EDUCAZIONE RELIGIOSA: UN BINOMIO ANTICO E MODERNO

Rita Benigni

SOMMARIO: *1. Pluralismo religioso, multiculturalità ed educazione alla convivenza. La risposta europea. 2. Educazione alla convivenza ed educazione religiosa, un binomio condiviso. L'Europa Occidentale e l'Europa dell'Est post-sovietica. 3. Il caso Italia e l'eccezione francese.*

1. Pluralismo religioso, multiculturalità ed educazione alla convivenza. La risposta europea

Il pluralismo religioso e la crescente varietà etnica, culturale e religiosa delle popolazioni che abitano l'Europa mostrano di giorno in giorno la loro capacità di porre a rischio la tenuta delle società occidentali ed i principi giuridici su cui poggiano gli ordinamenti europei¹.

Si tratta di un pericolo già evidenziato su diversi fronti, con toni anche estremi come quelli di Oriana Fallaci, che evoca il rischio di una

¹ La bibliografia sul tema è sterminata. Per un primo esame cfr. W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship*, Oxford, 1995, trad. it. di G. GASPERONI, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999; F. CRESPI, R. SEGATORI (a cura di), *Multiculturalismo e democrazia*, Roma, 1996; E. VITALE, *Liberalismo e multiculturalismo. Una sfida per il pensiero democratico*, Roma-Bari, 2000; B. PAREKH, *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*, Basingstoke, 2000; B. BARRY, *Culture and Equality: an Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Cambridge, 2001; A. FACCHI, *I diritti nell'Europa multiculturale. Pluralismo normativo e immigrazione*, Roma-Bari, 2001; F. VIOLA, *Il ruolo pubblico della religione nella società multiculturale*, in C. VIGNA, S. ZAMAGNI (a cura di), *Multiculturalismo e identità*, Milano, 2002; C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, Multiculturalismo, Islam*, Cinisello Balsamo, 2007; N. FIORITA, D. LOPRIENO, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, Firenze, 2009.

islamizzazione radicale dell’Occidente e della nascita di una Eurabia²; orizzonte condiviso da Thilo Sarrazin, membro del direttorio della Bundesbank ed ex ministro della Città Stato di Berlino, nel suo libro provocatorio, dal titolo *La Germania si distrugge da sola* (2010)³, ed ancora da Michel Houellebecq, nel suo romanzo visionario *Sottomissione* (2014)⁴. Sul piano scientifico, già da lungo tempo, William Kymlicka⁵, nell’avviare la riflessione sulla diversità culturale e i diritti delle minoranze all’interno di una società liberale, pur rifiutando la contraddizione in termini tra ordinamenti liberali e una cittadinanza differenziata che dia voce e tutela alle particolarità identitarie dei gruppi di minoranza, segnala i possibili effetti disgreganti che una tale cittadinanza può avere sul vincolo civile, sulla coesione e tenuta dell’unità sociale. Da altro punto di partenza il filosofo Ernst-Wolfgang Böckenförde apre ad un medesimo scenario: l’assenza di valori etico religiosi condivisi, corollario di uno Stato secolarizzato che neutralizza gli effetti dell’appartenenza religiosa dei suoi cittadini, riconoscendo a tutti loro un eguale diritto ad orientare le proprie coscienze, e così il pieno di spiegarsi di una pluralità valoriale e di una multiculturalità illimitata, non può che produrre l’implosione del sistema medesimo⁶. E ancora

² Cfr. O. FALLACI, *La forza della ragione*, Milano, 2004.

³ T. SARRAZIN, *Deutschland schafft sich ab: Wie wir unser Land aufs Spiel setzen*, München, 2010; Sarrazin evidenzia il calo demografico tra le genti tedesche e per contro l’aumento dei musulmani, più prolifici. Rileva la scarsa conoscenza del tedesco e livelli culturali bassi nelle popolazioni immigrate anche di seconda e terza generazione. Denuncia il disinteresse dei musulmani alla integrazione. Prospetta una Germania islamizzata ed indebolita: più piccola e più povera.

⁴ M. HOUELLEBECQ, *Soumission*, Paris, 2015, trad. it. *Sottomissione*, Milano, 2015.

⁵ W. KYMLICKA, *op. cit.*

⁶ Si tratta del noto paradosso di Böckenförde, per il quale “Lo Stato liberale secolarizzato vive di presupposti che non è in grado di garantire. Questo è il grande rischio che esso si è assunto per amore della libertà... Da una parte esso può esistere come Stato liberale solo se la libertà, che esso garantisce ai suoi cittadini, si regola dall’interno, vale a dire a partire dalla sostanza morale del singolo e dall’omogeneità della società. D’altra parte, se lo Stato cerca di garantire da sé queste forze regolatrici interne attraverso i mezzi della coercizione giuridica e del comando autoritativo, esso rinuncia alla propria liberalità e ricade – su un piano secolarizzato – in quella stessa istanza di totalità da cui si era tolto con le guerre civili confessionali”, cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation und Utopie*, in *Säkularisa-*

Zygmunt Bauman, teorico della modernità liquida pone continuamente l'attenzione su un dato certo: *l'assimilazione* dello straniero al nostro modo di vivere e pensare non è più perseguitabile,

oggi assistiamo allo sviluppo di una multiculturalità incurabile, per la prima volta proviamo a vivere stabilmente con queste differenze, perché, diversamente da prima, queste differenze tra persone non sono temporanee, gli stranieri non diventano più come noi, assimilando culture, ma vivono con la loro cultura in mezzo a noi.

Riecheggiano infine nelle nostre menti le parole di una Relazione del marzo 2008, del Prof. Carlo Cardia, che quasi come un monito sottolineava:

Noi non siamo ancora consapevoli del cambiamento epocale che la multiculturalità sta provocando nelle nostre società, e nei nostri ordinamenti. (...) La multiculturalità può mettere a rischio la nostra coerenza nel tenere fermi alcuni principi fondamentali che costituiscono il patrimonio più prezioso dei nostri ordinamenti⁷.

Alla multiculturalità “si possono porre degli argini, si può fare politica di indirizzo, ma il meticcio biologico e culturale, è inevitabile”⁸; senza argini tuttavia, e senza una politica che governi il cambiamento il rischio estremo paventato nella saggistica e nella letteratura, intravisto da Kymlicka e prefigurato da Böckenförde, appaiono inevitabili. Imparare a convivere con le differenze sembra l'unica via.

Il tema posto al nostro Panel diventa così centrale: tutti noi dobbiamo imparare a vivere tra diversi, acquisire saperi e competenze, educarci alla convivenza multietnica e plurireligiosa. Non è sufficiente vivere passivamente accanto tra diversi: “accettare l'alterità culturale...

tion und Utopie (wie Anm. 939) Ebracher Studien, Stuttgart, 1967, S. 75-94 1967; trad. it. *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione*, Brescia, 2006.

⁷ C. CARDIA, *Libertà religiosa e multiculturalismo*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it) Maggio 2008, Relazione tenuta al Convegno organizzato dal Dipartimento di Diritto Privato Generale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo, sul tema: “La dimensione giuridica della libertà religiosa” (11-12 marzo 2008).

⁸ C. CARDIA, *Le sfide della laicità*, cit., p. 153.

non basta”, occorre acquisire “la capacità di interpretarla e contestualizzarla, di tradurla nei nostri codici culturali e istituzionali”. È insomma necessaria “la creazione di un lessico interculturale” per risolvere “i problemi posti dalla società multiculturale”⁹. Ed occorre che tale lessico sia diffuso e conosciuto da ogni consociato.

La consapevolezza della necessità di avviare politiche di conoscenza e dialogo sociale diffuso, non sembra però sufficiente per passare dalle parole ai fatti. L’impressione che si ricava dall’osservazione del panorama europeo è l’assenza di una strategia condivisa, ed ancora prima di una visione politica organica, fattiva e comune ai Paesi dell’Europa, non solo sui temi dell’immigrazione: dell’accoglienza o del respingimento dei profughi, che occupano sempre più le cronache, ma più ampiamente sul modello di società cui tendere, e sulle misure educative da approntare per garantire la convivenza tra diversi.

Sul versante dell’educazione al pluralismo religioso, in particolare, l’azione internazionale è affidata a proclamazioni di principio contenute in numerosi Rapporti, Raccomandazioni, Risoluzioni o Guide¹⁰ che non trovano però effettiva attuazione, sebbene siano basati sulla consapevolezza condivisa, e non nuova, che

esistono aspetti religiosi in molti dei problemi che la società contemporanea si trova ad affrontare, come movimenti fondamentalisti intolleranti e azioni terroristiche, razzismo, xenofobia e conflitti etnici (...)

⁹ M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008; ID., *Culture interdette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, 2013.

¹⁰ Si ricordano in particolare, tra i Rapporti: J. DELORS, *Nell’educazione un Tesoro. Rapporto all’Unesco della Commissione Internazionale sull’Educazione per il Ventunesimo Secolo*, Roma, 1997 (elaborato su Mandato della Commissione Internazionale sull’Educazione per il ventunesimo secolo); E. FAURE, F. HERRERA, K. ABDUL-RAZZAK, H. LOPES, A. PETROWSKI, M. RAHNEMA, F. CHAMPION WARD, *Apprendre à être*, UNESCO-Fayard, Paris, 1972; il Libro bianco sul dialogo interculturale *Vivere insieme in pari dignità*, lanciato dai Ministri degli Affari Esteri del Consiglio d’Europa nel corso della 118^a sessione ministeriale (Strasburgo, 7 maggio 2008, in <http://www.coe.int>), e le *Toledo Guiding Principles on Teaching about Religion and Beliefs in Public Schools*, OSCE/ODIHR, Warsaw, 2007 (testo completo in <http://www.osce.org>). In argomento, per un primo esame, si rinvia a R. BENIGNI, *Le politiche educative europee di fine novecento e XXI secolo. Verso nuove forme di presenza scolastica della religione*, in *Federalismi.it*, n. 18/2012.

molti conflitti sorgono anche dalla reciproca ignoranza con conseguenti stereotipi e, infine, dal rifiuto¹¹.

Del resto, già nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (1948), l'Onu iscriveva tra le finalità dell'educazione il “favorire la comprensione, la tolleranza e l'amicizia tra tutte le Nazioni e tutti i gruppi razziali o religiosi” (art. 26.2)¹².

Se l'impegno delle istituzioni sovranazionali appare al momento largamente inadeguato, non va meglio sul piano nazionale. Nelle politiche educative dei singoli Stati, che conservano piena competenza in materia scolastica rispetto all'Unione europea¹³, emerge un'ampia varietà di misure legate essenzialmente al modello di integrazione o assimilazione culturale scelto dal singolo Paese; misure che tendono a ri-

¹¹ *Recommandation 1396 (1999), Religion et démocratie; Discussion par l'Assemblée le 27 janvier 1999 (5^e séance)*. Vedi anche *Recommandation 1720 (2005), Education et religion, Discussion par l'Assemblée le 4 octobre 2005 (27^e séance)*, nella quale si registra e denuncia l'assenza di una formazione religiosa sia nelle famiglie che da parte della società (mass-media e scuola in particolare).

¹² L'impegno delle Nazioni Unite per una educazione religiosa funzionale alla pace nel mondo è cresciuto nel tempo. Si vedano in proposito: l'Atto finale della *International Consultative Conference on School Education in Relation to Freedom of Religion or Belief, Tolerance and Non-Discrimination*, Madrid, 23-25 novembre 2001; l'Atto finale della *Réunion mondiale d'experts d'Oslo, 2-5 septembre 2004, L'Enseignement pour la tolérance, le respect et la reconnaissance relatifs à la religion ou la conviction*.

¹³ L'interesse dell'Unione europea è rivolto essenzialmente alla formazione professionale e alla educazione alla cittadinanza attiva. Quest'ultima consiste nel formare gli individui al rispetto dei valori democratici e dei diritti umani, ma anche nel far conoscere i propri diritti di cittadino e l'importanza di esercitarli attivamente, partecipando alla vita sociale, politica, economica del proprio Paese. Le tematiche religiose restano ai margini, assorbite nella più ampia educazione ai diritti umani. Sulle politiche educative comunitarie, e oggi dell'Unione europea, cfr. S. PAOLI, *La nascita di una dimensione educativa comunitaria tra interessi nazionali e istanze di movimento*, in A. VARSORI (a cura di), *L'Europa occidentale nella crisi degli anni settanta*, Milano, 2007, pp. 221 ss.; M. COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione*, Milano, 2006; A. GIUNTA LA SPADA, F. BROTTO, 2020: *i sentieri dell'Europa dell'Istruzione*, Roma, 2011; D. CAPPERUCCI, *La scuola in Europa. Politiche e interventi dell'Unione europea in materia di istruzione e formazione*, Milano, 2014; ed ancora, *Le politiche dell'Unione europea: Istruzione, formazione, gioventù e sport* (2014). Pubblicazione della UE, in www.europa.eu.

volgersi al migrante, e non anche, o con minore intensità, ai cittadini nativi. Più in generale si registra l'assenza di una visione complessiva del problema e di politiche di intervento globali. Non sembra esservi la consapevolezza che educare alla convivenza richiede interventi coordinati su più piani sociali e su più fronti tematici: la formazione linguistica dello straniero; l'educazione ai valori civici di stranieri ed autoctoni; politiche educative e formative rivolte alle donne, alle madri, ai lavoratori, ai fanciulli così come agli adolescenti; ed ancora un'azione culturale continua anche attraverso i media, le organizzazioni religiose, le associazioni ricreative ed ogni altro operatore sociale. Fuori da una visione d'insieme e da una sistematicità tematica e temporale, l'impegno educativo e formativo nel singolo settore rischia di non raggiungere neppure il fine immediato per cui è dato. Funzionalizzare, ad esempio, la formazione interculturale all'impegno lavorativo: alla convivenza pacifica nell'ambiente di lavoro, come suggeriscono alcuni Rapporti in Francia¹⁴, oppure limitare l'educazione interculturale al primo ingresso dell'immigrato o peggio alla sola scuola dell'obbligo, non tiene conto del successivo e complessivo sviluppo dell'individuo, e del fatto che la maggior parte degli attuali migranti non è più in età scolare.

Nella varietà delle politiche educative nazionali si registra tuttavia un elemento comune: con poche eccezioni gli Stati europei condividono l'idea che l'educazione alla convivenza deve contemplare l'educazione religiosa. Ancor, più, a ben guardare, gli Stati europei concentrano – quando non esauriscono – il loro impegno ad una educazione alla convivenza proprio nella istruzione religiosa, in particolare a livello scolastico.

2. Educazione alla convivenza ed educazione religiosa, un binomio condiviso. L'Europa Occidentale e l'Europa dell'Est post-sovietica

La ragione per cui l'educazione alla convivenza, nella gran parte dei Paesi d'Europa, passa per l'educazione religiosa scolastica, va ricercata

¹⁴ Cfr. Après le 11 Janvier 2015: Vivre ensemble, travaille ensemble (...) Texte commun et engagements partagés des organisations syndicales CGT, CFDT, CFTC, CFE-CGC, UNSA, FSU et Solidaires (in www.cfdt.fr).

senza dubbio nel fatto che l'odierna eterogeneità sociale e culturale dipende soprattutto dall'appartenenza religiosa. Vi è però anche un'altra ragione più profonda e sistematica: il legame storico esistente tra educazione alla convivenza ed educazione religiosa, nell'Europa Occidentale. Un legame che come vedremo si è evoluto in parallelo alle svolte separatiste del Settecento e dell'Ottocento, al pluralismo ideologico-religioso, alla multiculturalità, dando vita oggi, in gran parte dei Paesi europei, a sistemi educativi e ad una programmazione didattica che soddisfano l'esigenza pubblica di educare ai valori etico-morali, religiosi, ed alla convivenza, accanto all'interesse individuale di studenti e famiglie ad una formazione nella propria fede o visione della vita. Su quest'ultimo aspetto non ci soffermeremo, giova tuttavia ricordare che esso è presente nella gran parte dei sistemi scolastici europei (in particolare in quelli che offrono insegnamenti denominazionali), e va tenuto in considerazione nel proporre modifiche ai sistemi attuali a potenziamento dell'educazione alla convivenza, ciò nell'interesse stesso delle riforme avanzate. Procedere ad esempio ad una sostituzione dell'educazione religiosa denominazionale con un corso di educazione civica o alla cittadinanza, e persino con un insegnamento storico comparativo, potrebbe incontrare l'opposizione o il disfavore di quanti, in attuazione del proprio diritto di scelta educativa, chiedono uno spazio nella scuola pubblica, per la formazione in una fede specifica.

Tornando al nostro tema, la valenza pubblica dell'educazione religiosa e la sua attitudine a promuovere l'ordine e la coesione sociale non sono un portato della modernità e neppure una specificità delle società religiosamente plurali o multiculturali.

Già nella Rinascita carolingia la formazione religiosa si combina con l'istruzione popolare. Entrambe sono funzionali alla ricostituzione di un Grande, Sacro, Impero, ragion per cui vescovi e clero sono chiamati ad organizzare scuole in cui i ragazzi apprendono i salmi e il canto mentre imparano a leggere e a far di conto. Sacro e profano si mescolano nella convinzione che un investimento sulla formazione di tutto il

popolo, che sia religiosa e profana insieme, darà risultati positivi per lo sviluppo sociale ed economico¹⁵.

È più matura in tal senso, diversi secoli dopo, a fine Settecento, la politica educativa di principi illuminati come Maria Teresa d'Austria (1774), per la quale il popolo va tolto dall'ignoranza ed istruito per se stesso e soprattutto per la prosperità collettiva e dello Stato. Anche qui l'istruzione comprende la formazione religiosa-morale, funzionale ad un più agevole governo. La Tabella degli insegnamenti menziona così, tutt'insieme: lettura, aritmetica, Bibbia e storia della religione, nonché il testo dettagliato dei 'doveri de' sudditi'. Non a caso, di fronte all'estensione della riforma alla Lombardia, l'abate Soresi rileverà che la volontà manifesta di Maria Teresa è trasmettere ai lombardi "la cognizione dei propri doveri di buon cristiano, buon suddito buon cittadino"¹⁶.

Istruzione ed educazione religiosa si fondono, con finalità pubblica, anche nella Scuola di Federico II, fautore in Prussia della più grande riforma scolastica del Settecento. Federico considera l'istruzione uno strumento di progresso sociale, perché essa accresce la forza morale della società e così la potenza dell'Impero¹⁷. Non si sottovaluti, in proposito il ruolo dei Gesuiti nella scuola di Federico II, che al contrario del resto di Europa non li caccia ma ne fa i suoi precettori di eccellenza.

La funzione pubblica e 'patriottica' dell'educazione religiosa, che congiunge i cuori e le menti dei cittadini, raggiunge i più alti livelli nelle esperienze autoritarie dei Paesi latini (Italia, Portogallo, Spagna), in

¹⁵ La riforma scolastica è parte integrante del progetto politico di Carlo Magno, che vede nella elevazione culturale del popolo e nella educazione ai valori cristiani un saldo collante culturale tra tutti i popoli europei interessati dalla dominazione franca; un collante che possa costituire un fronte comune fortemente identitario, culturale e religioso oltreché politico e militare, in opposizione ai califfati islamici. Per un primo esame cfr. G. MANACORDA, *Storia della scuola in Italia*. Vol. I, *Il medioevo*, Milano-Palermo-Napoli, 1914 (ristampa Bologna, 1978); P. RICHE, *Educazione e cultura nell'Occidente barbarico dal VI secolo all'VIII secolo*, Roma, 1966; C. FROVA, *Istruzione ed educazione nel Medioevo*, Torino, 1981, pp. 14-9.

¹⁶ Cfr. P.D. SORESI, Abate, *Sopra la maniera d'insegnare le Umane Lettere*, lettera aperta a Parini, pubblicata in una raccolta di Scritti del 1757.

¹⁷ Cfr. W. DILTHEY, *Federico il Grande e l'Illuminismo tedesco*, Soveria Mannelli, 2003, p. 140.

cui la valenza identitaria della religione conduce ad orientare ai valori cattolici l'intero insegnamento¹⁸. In queste esperienze peraltro, come un contrappasso, tocca il minimo la valenza individuale dell'istruzione religiosa, il suo essere risposta ad una intima esigenza di formazione spirituale. A Mussolini, così come a Franco ed ancor più a Salazar, poco, se non nulla importa della salvezza eterna dei propri cittadini ed ancora meno dei loro interessi educativi o del bisogno di sacro.

Al termine di questo breve *excursus* storico, si può obiettare con facilità che nei casi richiamati l'educazione religiosa ha gioco facile nel promuovere la convivenza civile, per almeno due ragioni: la prima è l'esistenza di un monopolio confessionale nelle singole nazioni, e comunque di un monopolio del cristianesimo in tutta Europa; la seconda è la presenza di un regime di unione più o meno stretto tra Stato e Chiese, per cui, anche in tema di educazione, la religione è *instrumentum regni* e reciprocamente l'apparato statuale presta il suo braccio alla Chiesa. Ciò evita interrogativi e contese nella definizione dei valori cui ispirare la convivenza, valori che sono naturalmente tratti dalla tradizione religiosa della nazione: non a caso l'educazione religiosa è affidata prioritariamente alle rispettive Chiese.

L'obiezione, tuttavia, coglie solo in parte nel giusto, poiché è altrettanto vero che le svolte separatiste del Settecento e dell'Ottocento non spezzano il legame tra la formazione del cittadino e l'educazione religiosa. Solo in casi estremi l'educazione religiosa è relegata all'ambito privato, tipico esempio la Francia. Nelle politiche educative degli Stati

¹⁸ Come noto, nella Riforma Gentile l'istruzione religiosa cattolica (IRC) è fondamento dell'istruzione per la sua capacità di fornire al fanciullo gli strumenti per conoscere e fronteggiare la realtà con fermezza e vigore morale, in conformità con la genuina identità italiana e in perfetta consonanza con ogni altro consociato (cfr. G. GENTILE, *La riforma della scuola in Italia*, in *Scritti Pedagogici*, tomo III, Milano-Roma, 1932; ID., *Sommario di Pedagogia come scienza filosofica*, tomo I, *Pedagogia Generale* - tomo, II, *Didattica*, Bari, 1913-1914). Profilo esaltato dal Concordato del 1929 che eleva l'IRC a fondamento e coronamento dell'intera istruzione. Analogamente nei Concordati Spagnolo e Portoghese l'insegnamento del Dogma e della Morale cattolica orienta l'intera istruzione. Per un primo esame dei tre sistemi educativi e più ampia bibliografia in argomento cfr. R. BENIGNI, *L'educazione religiosa nella scuola pubblica. Il modello concordatario-pattizioso nei paesi latini europei*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), n. 31/2012.

moderni e nelle riforme scolastiche che seguiranno, resta fermo l'assunto di base per il quale l'educazione religiosa-morale è funzionale anche al buon vivere sociale, all'ordine ed al progresso della intera nazione. E resta altrettanto fermo l'impianto strutturale dell'educazione religiosa: affidata a Chiese e confessioni. Il legame giuridico tra istruzione religiosa scolastica e la soddisfazione del bisogno individuale di formazione religiosa e spirituale di studenti e famiglie,emergerà del resto solo molto più tardi: negli Atti internazionali e nelle Costituzioni del secondo dopoguerra.

Dentro tale cornice maturano i cambiamenti che, consolidati dalle svolte democratiche del secondo Novecento, connotano oggi i sistemi educativi.

In primis, la neutralità dello Stato apre le porte della scuola al pluralismo religioso e più ampiamente di coscienza.

L'Austria di Giuseppe II nel 1869, con la legge sull'istruzione elementare, sopprime le scuole confessionali cattoliche e protestanti; assegna la responsabilità educativa ai Comuni e proclama la interconfessionalità della scuola pubblica, che si apre a corsi denominazionali di comunità non cattoliche. Interconfessionalità rafforzata nel 1870, con la dichiarazione di decadenza del Concordato del 1855, che sottrae la scuola alla vigilanza della Chiesa cattolica¹⁹.

Il Belgio sperimenta per primo il corso di morale non confessionale, introdotto con la cosiddetta *Loi de malheur* del 1879, la quale, neutralizza la scuola sostituendo l'istruzione religiosa con l'educazione morale²⁰. Quest'ultima sarà a sua volta estromessa nel 1884, col ritorno a corsi confessionali che si aprono però al *pluralismo simultaneo*, vale a dire alla scelta tra diversi corsi denominazionali. Il sistema si stabilizza infine col Patto scolare del 1959, che prevede a tutt'oggi due ore settimanali di religione ("catholique, protestante, israélite, islamique ou or-

¹⁹ Cfr. A. ZANOTTI, *Il Concordato Austriaco del 1855*, Milano, 1986.

²⁰ Per un primo esame cfr. J. DE GROOFF, *La liberté de choix en ce que concerne l'enseignement d'une religion ou de la morale non confessionnelle en Belgique, perspective historique de la relation Eglise-Etat*, in J.L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J. DE GROOF, G. LAUWERS (a cura di), *Religious Education in Public Schools: Study of comparative Law*, Dordrecht, 2006, p. 29 ss.

thodoxe") o in alternativa un "enseignement de la morale non confessionnelle" (art. 8).

Il secondo mutamento indotto dalla separazione tra Stato e Chiesa è la riassunzione in capo allo Stato della potestà educativa, per cui ora è lo Stato che detta le finalità e gli obbiettivi generali della scuola, e quelli particolari di ogni materia, religione compresa. Tali finalità ed obbiettivi includono e sollecitano in modo crescente la conoscenza dell'altro, l'accoglienza, la tolleranza, e valgono per ogni tipologia di insegnamento: sia esso di religione, sulla religione o di carattere etico-morale. Del resto, corsi confessionali e non confessionali sono posti spesso in alternativa obbligatoria, proprio perché si vuole che ogni studente acquisisca una formazione etico-morale, e la conoscenza del religioso.

In tal senso, accanto al già ricordato Belgio, si segnala il sistema tedesco in cui la valenza formativa dell'istruzione religiosa o in alternativa di corsi di morale, entra nelle Costituzioni di alcuni Länder. Per la Costituzione della Baviera, ad esempio, obbiettivo principale dell'istruzione è educare gli allievi al rispetto di Dio, al rispetto delle fedi religiose e della dignità umana (art. 131), perciò, per quanti non si avvalgono del corso di religione è istituito un insegnamento sui principi di moralità universalmente riconosciuti (art. 137). Dagli anni '70 del Novecento, inoltre, corsi alternativi a quello di religione compaiono in diversi altri Länder e sotto diverse denominazioni: etica (Baden-Württemberg, Assia, Renania-Palatinato, Sassonia, Sassonia-Anhalt); valori e norme (Bassa Sassonia); filosofia pratica (Meclemburgo-Pomerania Occidentale, Nordrenania-Vestfalia), e comprendono in genere la formazione religiosa. La funzione formativa dell'educazione religiosa trova infine conferma nella sua qualifica di materia ordinaria prevista dalla GrundGesetz (art. 7.3), ciò in ossequio alla tradizionale valenza formativa dell'istruzione religiosa che è stata rafforzata dalla Riforma Luterana, ed ha contagiato anche i Länder della Germania Orientale. Dopo la caduta del muro di Berlino e la riunificazione essi non erano tenuti al rispetto della GrundGesetz²¹ e tuttavia, hanno in genere attivato corsi di religione in alternativa obbligatoria all'etica. Tendenza confermata per-

²¹ Per la cosiddetta clausola di Brema (art. 141) la GG non si applica a tutti quei Länder che alla data di sua adozione (1° gennaio 1949), avevano una diversa regolamentazione.

sino dall'eccezione del Brandeburgo, il quale non ha inserito corsi obbligatori di religione o etica, ma ha introdotto l'insegnamento obbligatorio di *formazione alla vita, etica e scienze delle religioni* (Lebensgestaltung-Ethik-Religiouskunde – LER) in tutti i gradi scolastici; materia che vede tra i suoi fini la conoscenza delle religioni e delle altre concezioni di vita²².

La finalità pubblica della educazione religiosa si riscontra con maggiore immediatezza negli insegnamenti non denominazionali a gestione statale; ne sono esempio i Paesi del Nord, Svezia in particolare. Qui il corso di religione è parte integrante dell'area 'storia, geografia, religione e scienze sociali'. Si tratta di un insegnamento curricolare obbligatorio in cui lo studente acquisisce la conoscenza della storia, delle tradizioni del Cristianesimo e delle altre religioni. La finalità del corso è porre lo studente in grado di comprendere le conseguenze dell'appartenenza religiosa sul modo di vivere e pensare degli individui (gli effetti della religiosità), così da sapere promuovere soluzioni pacifche ai conflitti religiosi. Lo studente, insomma deve imparare ad operare per la coesione e sociale e l'integrazione²³. Analoghe finalità orientano l'insegnamento del Cristianesimo (*Christendom*) in Norvegia, e la *Religion, Life Stances and Ethics* in Danimarca.

Volendo trarre qualche conclusione, è evidente che l'apertura alla pluralità di credenze e visioni filosofiche-religiose ha ampliato i contenuti dell'educazione religiosa e le modalità con cui essa è impartita. La moltiplicazione delle fedi e delle visioni insegnate non ha fatto però venire meno il legame storico tra l'educazione religiosa o alla religione, e la formazione di una coscienza socio-culturale e giuridica condivisa. Gli insegnamenti, quali che siano, restano legati alla formazione globale dello studente e all'interesse pubblico a formare un cittadino capace

²² Il contenuto del corso e la sua obbligatorietà hanno sollevato critiche e ricorsi giurisdizionali, che hanno portato all'introduzione dell'esonero con frequenza alternativa di un insegnamento religioso di pari valenza scolastica. Per un primo esame cfr. P. MARTIN, *Les alternatives aux cours de religion dans les pays voisins de la France*, in *Revue de Recherches en Éducation*, 2007, 39, pp. 151 ss.

²³ Cfr. *Curriculum for the compulsory school, preschool class and the leisure-time centre 2011*, e *Ordinance on the Compulsory School System, Code of Statutes (SKOLFS) of the National Agency for Education* (SKOLFS 2010:37).

di confrontarsi con la realtà e la società dei suoi tempi, e così oggi, con le diversità etnico-religiose, in uno spirito di tolleranza ed accoglienza che garantisca la pacifica convivenza.

La partecipazione dell’istruzione morale-religiosa ad un progetto educativo unitario che tende alla formazione di un cittadino capace di convivere in pace con gli altri, al di là delle differenze etnico-culturali e religiose, trova conferma anche al di fuori della tradizionale area nazionale europea, in cui il rapporto si è storicamente sviluppato. Ne sono esempio le Scuole Europee, ed i sistemi scolastici dei Paesi dell’Est.

Le Scuole europee, si ricorda brevemente, sono il sistema scolastico collegato alla Unione europea e destinato prioritariamente ai figli dei dipendenti dell’Unione. Si tratta di Istituti che hanno sede nelle città dei diversi Paesi dell’Europa che ospitano uffici dell’Unione, e che oggi ammettono progressivamente anche i figli di cittadini che non sono dipendenti dell’UE²⁴. Tale rete educativa è caratterizzata da una vocazione multiculturale e multireligiosa cui è legata l’alternativa obbligatoria tra il corso di morale e quello denominazionale di religione, che viene scelto dallo studente tra diversi culti, ed ha come fine la formazione valoriale, etico-morale o religiosa di ogni iscritto. La valenza formativa delle diverse opzioni, come in altre esperienze nazionali è identica, perché tutti gli insegnamenti condividono finalità e approccio pedagogico/formativo. Tale equivalenza si esplicita nella Introduzione ai Programmi dei Corsi di religione Cattolica, Ortodossa, Islamica e Protestante (approvati nel 2011/2012)²⁵, che anche letteralmente è uguale per tutti e reca il titolo emblematico di Introduzione sulle *Finalité commune à toutes les religions enseignées dans les Écoles européennes*. A partire da una fede specifica ogni corso tende a formare

²⁴ Cfr. più ampiamente R. BENIGNI, *Le scuole europee. Un modello di educazione multilingue e multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), giugno 2010.

²⁵ I Programmi sono stati approvati dall’Organo di Governo delle scuole europee, il Comitato Pedagogico misto che vigila sulla qualità dell’insegnamento, solo tra il settembre 2011 e il settembre 2012. Fino ad allora ogni confessione ha utilizzato un proprio *Syllabus*, concordato ma non approvato dalla istituzione scolastica.

citoyens responsables, capables de contribuer au développement de sociétés démocratiques, solidaires, pluralistes et ouvertes aux autres cultures et d'accéder aux richesses de la diversité culturelle et religieuse, tout en favorisant la reconnaissance et le respect de la diversité des convictions²⁶.

Il pluralismo delle idee, calato in un quadro di valori comuni e condivisi, diventa così, in modo esplicito, un fattore di ricchezza e stabilità per l'intera società.

I Paesi dell'Est hanno vissuto come noto l'azzeramento della libertà anche religiosa per decenni, durante i quali non è mancata una azione educativa di tipo ateistica, soprattutto a livello scolastico²⁷. Anche per tali ragioni, dopo il disfacimento dell'Unione sovietica essi si sono confrontati con l'assenza di riferimenti identitari e di valori e regole etico-comportamentali capaci di unire la società. Per fronteggiare la situazione si sono attivate politiche educative che vedono in prima linea la formazione religiosa ed etico-morale dei fanciulli, dispensata attraverso la scuola pubblica. Come in Europa Occidentale l'insegnamento della religione diventa parte integrante della formazione del cittadino e della educazione alla convivenza ed al confronto con l'altro, in un contesto di rinato pluralismo religioso, e di crescente multiculturalità. E ancora, come in Europa Occidentale, si sperimentano più modalità di insegnamento: vi sono *insegnamenti denominazionali* con approccio (almeno dichiarato) di tipo culturale, di cui è esempio il Corso di religione della Federazione russa, incentrato essenzialmente sui fondamenti della cultura ortodossa, ma aperto a quattro indirizzi confessionali: ortodossia, ebraismo, induismo ed islam. *Insegnamenti storico-cognitivi* come in

²⁶ Il Corso di morale laica, i cui Programmi sono stati approvati dagli Organi di Governo delle Scuole Europee fin dagli anni '90, mira ad educare alla cittadinanza attiva e responsabile attraverso l'approccio a grandi temi socio-culturali: le differenze di tradizioni, di sistemi religiosi e di pensiero, le derive settarie, l'integralismo, le svolte terroristiche e totalitarie.

²⁷ In argomento cfr. I.I. OGRYZKO, *La scuola e l'educazione atea in Russia* (a cura del Centro Studi Russia Cristiana. Traduzione italiana integrale dall'originale russo, a cura di Romano Scalfi), Brescia, 1968; G. BARBERINI, *L'insegnamento dell'ateismo nei paesi dell'Est europeo*, in *Città e Regione*, 1977, n. 7, pp. 213 ss.; M.A. MANACORDA, *Il marxismo e l'educazione: testi e documenti (1843-1964)*, Roma, 1964-1966; in particolare vol. II, *La scuola sovietica* (1965); vol. III, *La scuola nei paesi socialisti* (1966).

Estonia, che offre come facoltativo lo studio del fatto religioso: delle tradizioni e pratiche delle diverse religioni, e delle filosofie e credenze non religiose, nonché dell'etica. Altri Paesi preferiscono *corsi di carattere storico critico*, più che cognitivo, come la Lituania che, di fronte al calo di interesse per la religione, ha attivato un corso di scienza religiosa caratterizzato dall'approccio dialogico-critico, teso a sviluppare competenze e capacità di valutazione e soluzione delle problematiche inerenti il religioso. Più spesso infine, si è optato per *corsi denominazionali* strutturati sul modello pattizio, che nei contenuti si aprono alle problematiche interreligiose: in Lettonia, ad esempio, fin dal 1999 è operativo un programma intercristiano, il *Christian teaching*, concordato tra Cattolici, Luterani, Battisti, Ortodossi e Vetero credenti²⁸. In Slovacchia, dal 2008, il corso di religione, gestito dai diversi culti (registriati), è inserito nell'area curricolare valori umani (*human being and values*), a sottolineare il profilo formativo piuttosto che quello cognitivo e di trasmissione dei saperi.

Insomma, con le dovute specificità, si registra nei diversi sistemi una diffusa valorizzazione della formazione religiosa, che al di là degli approcci praticati, non è solo e tanto una risposta alle istanze di formazione spirituale del singolo, quanto, come nell'Europa Occidentale, una parte integrante della educazione alla convivenza²⁹.

3. Il caso Italia e l'eccezione francese

Per concludere meritano almeno un accenno l'Italia e la Francia, che per ragioni diverse si allontanano dal modello tracciato di interrelazione

²⁸ Il corso è il frutto di un serrato confronto tra le Chiese cristiane; esso verte sui principi della fede comune cristiana iscritti nella Bibbia, e sull'apporto dei valori e dell'opera delle confessioni cristiane tradizionali (Luterana, Cattolica, Battista, Ortodossa e Vetero-cattolica) nella formazione e nello sviluppo della cultura mondiale; in argomento cfr. D. HANESOVA, *Slovak Churches and Education after the fall of communism*, in *Religion in Western Europe*, XXVIII, 2 (May 2008), pp. 28 ss., 45.

²⁹ Per approfondimenti anche bibliografici si rinvia a R. BENIGNI, *L'educazione religiosa scolastica nei Paesi concordatari dell'Est. Spunti di riflessione*, in *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 38 (2015).

tra educazione religiosa scolastica ed educazione alla convivenza, in un contesto multietnico e plurireligioso.

L’Italia è come noto tra i pochi Paesi dell’Europa Occidentale che non prevedono una alternativa obbligatoria al corso di religione cattolica, corso che è anche l’unico ad essere sempre attivato nella nostra scuola pubblica. Questa ‘assenza’, si sottolinea da più parti, stride con le finalità formative e socializzanti, cui anche in Italia il corso di religione è innegabilmente legato. Finalità che emergono chiaramente dai Programmi approvati per i diversi gradi scolastici: “l’insegnamento della religione cattolica, nella scuola elementare intende favorire lo sviluppo della personalità degli alunni nella dimensione religiosa”³⁰; mentre nel quadro delle finalità della scuola media “concorre(re) in modo originale e specifico, alla formazione dell’uomo e del cittadino”, ed infine, nel grado superiore, “contribuisce ad un più alto livello di conoscenze e di capacità critiche, proprio di questo grado di scuola”.

Non mancano quindi istanze e sollecitazioni per un ripensamento dell’ora di religione che possa far superare il *gap* denunciato. Notoriamente, ciò che si chiede è di inserire nella scuola un insegnamento curricolare delle religioni offerto alla totalità degli alunni, e che a seconda degli interlocutori può variare nel taglio (storico-culturale o etico-formativo), nel quando (aggiuntivo o sostitutivo degli IR confessionali) e

³⁰ Più in dettaglio, nei programmi per la scuola elementare (oggi primaria) (d.P.R. 12 febbraio 1985, n. 104) si dedica un preciso capo alla “Religione”, in cui si “riconosce il valore della realtà religiosa come un dato storicamente, culturalmente e moralmente incarnato nella realtà sociale, in cui il fanciullo vive”; si indicano tra gli altri obiettivi educativi e didattici del corso “la conoscenza e il rispetto delle posizioni che le persone variamente adottano in ordine alla realtà religiosa”; si ricordano i principi in base ai quali è assicurato lo svolgimento di specifici programmi di religione, sintetizzati nel “riconoscimento dei valori religiosi nella vita dei singoli e della società; rispetto e garanzia del pluralismo religioso; rispetto e garanzia della libertà di coscienza dei cittadini”. L’istruzione religiosa interessa anche la scuola materna, i cui programmi (d.m. 3 giugno 1991), nel capo “Il sé e l’altro”, richiamano allo “sviluppo di un corretto atteggiamento nei confronti della religiosità e delle religioni e delle scelte dei non credenti, che è innanzitutto essenziale come motivo di reciprocità, fratellanza, impegno costruttivo, spirito di pace e sentimento dell’unità del genere umano in un’epoca di crescenti spinte all’interazione multiculturale ed anche multiconfessionale”. Per cui “Gli itinerari formativi mirano alla comprensione delle esperienze relative al senso dell’appartenenza, allo spirito di accoglienza e all’atteggiamento di disponibilità”.

nel dettaglio gestionale (chi lo insegna, su quali testi). Ricordo sul punto l'ampia discussione al Convegno Adec del 2012, ed in particolare le relazioni del Prof. Mazzola, Colaianni e Cimbalo³¹, ma anche, precedentemente, la Proposta del Gruppo di Vallombrosa del 2005, o il Manifesto di Perugia del 2008³², o le richieste di alcune organizzazioni

³¹ Cfr. D. BILOTTI, A. MANTINEO, S. MONTESANO (a cura di), *Insegnamenti e insegnanti di religione nella scuola pubblica italiana*, IV Convegno annuale dell'Adec. Catanzaro, 25-26-27 ottobre 2012, Milano, 2014. In argomento vedi anche L. PEDRALI (a cura di), *È l'ora delle religioni. La scuola e il mosaico delle fedi*, Bologna, 2002; E. BUTTURINI, *Profilo storico dell'insegnamento di religione cattolica in Italia*, in Z. TRENTI (a cura di), *Manuale dell'insegnante di religione. Competenze e professionalità*, Torino, 2004, pp. 13 ss.; C.C. CANTA, *Il dialogo interreligioso nella scuola: una scommessa*, in R. DE VITA, F. BERTI, L. NASI (a cura di), *Democrazia, laicità e società multireligiosa*, Milano, 2005, pp. 255 ss.; F. PAJER, *Un dilemma pedagogico nella società multiculturale: educare l'identità religiosa nonostante il pluralismo, o mediante il pluralismo?*, in R. DE VITA, F. BERTI, L. NASI (a cura di), *op. cit.*, pp. 237 ss.; N. PAGANO, *Per una "storia delle religioni". Un'alternativa laica all'ora di religione nella scuola pubblica*, Torino, 2006; M. ROSTAN, *Per uno studio laico e plurale del fatto religioso nella scuola italiana*, in P. CAPITANI, *Scuola domani*, Milano, 2006, pp. 178 ss.; B. SALVARANI, *Educare al pluralismo religioso: Bradford chiama Italia*, Bologna, 2006, pp. 5 ss.; R. BOTTA, *Bibbia, Bibbie e insegnamento della religione nella scuola pubblica: profili sostanziali*, in *Corriere Giuridico*, 2, 2009, pp. 253 ss.; M. GIORDA, *Il "caso" Italia: storia, attualità, progetti*, in *Studi e materiali di storia delle religioni*, 75/2 (2009), pp. 469 ss.; A. SAGGIORO, M. GIORDA, *La materia invisibile. Storia delle religioni a scuola. Una proposta*, Bologna, 2011; A. TOSOLINI, *Il diritto a conoscere le religioni: comparare scolasticamente i fenomeni religiosi*, in B. SALVARANI (a cura di), *Perché le religioni a scuola*, Bologna, 2011, pp. 78 ss.

³² Cfr. la Proposta del Gruppo di Vallombrosa (Documento finale del Gruppo di Vallombrosa, VI Convegno Libertà delle religioni - Laicità dello Stato - Rispetto delle fedi e rispetto delle leggi, Vallombrosa 5-6-7 settembre 2005), rivolta alla istituzione di un corso di cultura religiosa, obbligatorio per tutti, con approccio educativo e culturale al fatto religioso, a gestione statale; il Manifesto programmatico di Perugia (Convegno 11-12 dicembre 2008, L'istruzione religiosa nell'Europa delle differenze. Per una via italiana), con cui si chiede da una parte la istituzione di un insegnamento curricolare alternativo all'IR, ricadente nell'area sociale-etico-religiosa, e dall'altra, per tutti gli studenti, la attivazione di un corso curricolare di cultura religiosa, da articolare su base storico-comparata e con profilo fenomenologico-ermeneutico.

religiose³³. Va ancora menzionato il Disegno di Legge ad iniziativa del Ministro Melandri (2010), ripresentato nel 2013 e volto alla “Istituzione dell’insegnamento dell’‘introduzione alle religioni’ nella scuola secondaria di primo grado e nella scuola secondaria superiore”. La proposta guarda alla religione come fenomeno trasversale all’esperienza umana e alle culture, con un approccio storico alle grandi tradizioni religiose: induismo, buddismo, ebraismo, cristianesimo, islam; essa giace però in Parlamento, senza che sia stata neppure calendarizzata la sua discussione.

Proposte ed istanze di riforma, da chiunque provenienti, restano insomma ancora inascoltate. La scuola italiana è ferma alla trattazione del fenomeno religioso all’interno di altre materie (storia, letteratura, filosofia, arte). E se è vero che, soprattutto in alcune scuole secondarie, compaiono corsi di storia della religione offerti in alternativa non obbligatoria all’IRC (segnalo senza esaustività i risultati della Ricerca nazionale riportati nel Rapporto sull’analfabetismo in Italia a cura di Alberto Melloni)³⁴, siamo di fronte a sperimentazioni, peraltro minoritarie, che operano all’interno dell’autonomia del singolo istituto e non acquisiscono una valenza curricolare né sistemica.

Sul piano normativo nazionale l’unica timida apertura ad una formazione etico-morale per chi non si avvale dell’IRC, è ravvisabile nelle Circolari ministeriali sulle attività didattiche formative destinate a quanti, non scegliendo l’istruzione religiosa, ne facciano richiesta. Ferma l’autonomia del singolo istituto, il Ministero, per i cicli scolastici primario e secondario, suggerisce attività che concorrono alla formazione della personalità degli alunni/allievi, con l’approfondimento di temi parti dei programmi già svolti in altre materie (storia, filosofia, educazione civica) attinenti – ed è qui il punto – ai valori fondamentali della vita, dell’esperienza umana e della convivenza (CM 129/86 e 130/86 ciclo primario; CM 130 ciclo secondario).

³³ Si ricorda l’azione delle Chiese Valdesi ed evangelico-protestanti, ed in particolare della Associazione 31 Ottobre. Per una scuola laica e pluralista, promossa dagli evangelici italiani.

³⁴ L. BOSSI, *Geografia delle good practices: scuola*, in A. MELLONI (a cura di), *Rapporto sull’analfabetismo religioso in Italia*, Bologna, 2014, 459.

Va infine segnalato che molte scuole italiane organizzano cicli di lezioni o altre attività didattiche, legate al dialogo interreligioso e più spesso all’educazione interculturale. Si tratta in genere di iniziative che rientrano nelle attività complementari, non incidono pertanto sul corso di religione che resta al suo posto, così come delineato dal sistema patrizio, e soprattutto sono legate all’autonomia del singolo istituto³⁵.

Rispetto a tali iniziative è bene peraltro interrogarsi sulla loro reale capacità di formazione ai temi seri e veri dell’incontro tra le religioni, valutando caso per caso. C’è da chiedersi infatti quale impatto possono avere progetti tipo quello sperimentale, dal titolo “Incontriamo le religioni del mondo”, avviato in questo anno scolastico da alcune scuole elementari di Milano. Progetto per cui la scuola ospita a turno rappresentanti delle comunità ebraica, cristiana, buddista, islamica, induista, per svolgere le seguenti attività: con l’ortodosso si impara cosa è una icona e si cerca di crearne una; con i buddisti si fa una prova di meditazione. Sono poi previsti viaggi immaginari a Gerusalemme e racconti di pellegrinaggio verso la Mecca, nonché laboratori di cucina per capire cosa mangiano i musulmani; ed infine prove di danza con gli Induisti³⁶. Al termine del corso, ogni bambino potrebbe legittimamente pensare che l’ortodosso è colui che dipinge, il buddista è quello che si perde nei suoi pensieri, l’induista un ballerino, e il musulmano colui che non può mangiare il salame. Al di là della facile battuta, questo tipo di interventi poco sembrano aggiungere alla conoscenza di tradizioni e costumi anche religiosi, dei popoli del mondo, che è già obiettivo di altri insegnamenti (storia e geografia), e ancor meno hanno a che vedere con una formazione sul religioso che sia minimamente utile alla convivenza. Formare al pluralismo religioso in funzione della convivenza, richiede un progetto educativo articolato e complesso, che accompagni lo studente nell’intero percorso scolastico, e adegui contenuto ed approccio alla crescita delle capacità cognitive e critiche che si ha tra i sei ed i diciotto/diciannove anni.

Men che mai infine, ci sembra coerente con la finalità di educare alla convivenza tra diverse etnie e religioni, la scelta, fatta da un crescen-

³⁵ Per la casistica si veda la Rivista IRINews, notiziario trimestrale sugli insegnamenti di religione e le scienze delle religioni in Italia, a cura di M. Giorda.

³⁶ Notizia in IRINews 15 luglio 2015.

te numero di istituti, di eliminare pratiche e momenti di vita scolastica legati alla tradizione religiosa italiana, e più ampiamente europea, quali notoriamente recite e canti natalizi oppure l'allestimento dei presepi. Tali iniziative riducono ancor più il livello di conoscenza del fenomeno religioso e delle nostre tradizioni culturali e religiose, ciò a svantaggio soprattutto dei fanciulli immigrati che difficilmente potranno apprenderle dalle proprie famiglie.

L'impegno dell'Italia per una formazione alla religione che sia funzionale alla convivenza in una società multietnica e plurireligiosa, è insomma largamente deficitario, né affiorano segnali di riforme convincenti. Emergono al contrario e più in generale la consapevolezza, a partire dagli operatori della scuola, “che i modelli educativo-didattici finora attuati sembrano in varia misura ancora lontani dal realizzare una vera e consapevole pedagogia interculturale”³⁷. Mentre in alcune aree geografiche “gli alunni italiani possono finire con il diventare minoranza, con una sorta di ribaltamento delle problematiche dell'integrazione” che rende ancora più urgente il passaggio da una scuola multietnica, in cui si registra la presenza di alunni di diversa etnia, “alla costruzione di una scuola interculturale centrata sulla esperienza quotidiana dello scambio, del dialogo, del crescere insieme”³⁸. Scuola che non può escludere una formazione religiosa per tutti gli studenti, e la tutela delle tradizioni etniche, culturali e religiose italiane. Salvo dar luogo ad una integrazione al ribasso che finisce per svilire, invece di valorizzare, le culture che si incontrano, con il rischio concreto di generare nuovo disagio sociale e motivi di disordine, piuttosto che coesione e pace a vantaggio di tutti.

³⁷ Cfr. F. BIANCO (Dirigente Scolastico Istituto Comprensivo “Paolo Borsellino” Mazara del Vallo – TP), *Restituzione lavori in seduta plenaria IV sessione tematica: La scuola e la sfida del dialogo tra culture e religioni, Seminario Nazionale. Le scuole in contesti multiculturali. Promuovere e governare l'integrazione*, Roma 19-20 Febbraio 2015.

³⁸ E. BESOZZI, *Riflessioni conclusive. Una “diversa” normalità*, in M. SANTAGATI (Fondazione Ismu), V. ONGINI (Miur) (a cura di), *Alumni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto nazionale As. 2013/2014*, in *Quaderni Ismu*, 1/2015, pp. 132 ss.

La Francia, infine, a differenza degli altri Paesi europei, Italia compresa, a partire dalla Rivoluzione del 1789, ha interrotto il rapporto tra l'educazione religiosa e la formazione del cittadino ai valori su cui poggia la convivenza. Nel momento in cui lo Stato assume su di sé la competenza educativa estromette infatti la religione dai programmi scolastici³⁹. Nella visione repubblicana l'educazione religiosa non ha valenza formativa, vale semmai il contrario. L'educazione del cittadino libero e consapevole, richiede una purificazione dalle scorie della religione (nel linguaggio della Rivoluzione), e più di recente una neutralizzazione della scuola. Neutralizzazione avviata con la legge del 2004⁴⁰, che vieta l'uso di simboli e corredi religiosi ed identitari di carattere ostentorio in tutte le scuole pubbliche; continuata con la *Charte de la laïcité à l'École* (2013), affissa in tutti gli istituti scolastici e diffusa tra tutti gli operatori compresi i genitori⁴¹; culminata, ad oggi, nel corso curricolare di *moral et civique*, operativo in tutte le scuole di ogni ordine e grado a partire dal settembre 2015. Corso che ha come fine quello di trasmettere

les principes et les valeurs de la citoyenneté républicaine et démocratique (la liberté, l'égalité, la fraternité, la laïcité, la solidarité, l'esprit de justice, le respect et l'absence de toutes formes de discriminations)

e acquisire “de savoir (littéraires, scientifiques, historiques, juridiques...)”.

³⁹ La Francia consente come noto una formazione religiosa extrascolastica a cura delle Chiese ed organizzazioni religiose; educazione che si agevola mediante la previsione di una pausa scolastica infrasettimanale nel grado elementare e la attivazione di un servizio di cappellania nei gradi superiori. In tal modo l'educazione religiosa soddisfa il solo interesse di studenti e famiglie ad una formazione alla propria fede.

⁴⁰ Cfr. LOI n° 2004-228, che introduce l'art. L. 141-5-1 *Code de l'éducation*, contenente il divieto di cui al testo.

⁴¹ Cfr. *Charte de la laïcité à l'École - Valeurs et symboles de la République*, Circulaire n° 2013-144 du 6 septembre 2013. La Carta deve essere “affichée de manière à être visible de tous. Les lieux d'accueil et de passage sont à privilégier”; accanto ad essa vanno apposti i simboli della Repubblica “drapeau et devise notamment – ainsi que de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août”.

Non si menziona come evidente la religione, che non entra tra i sapori e le competenze che la scuola deve impartire per sostenere la Repubblica, in tal senso le “Onze mesures pour une grande mobilisation de l’École pour les valeurs de la République”, lanciate dal Ministro per l’Educazione, Najat Vallaud-Belkacem, all’indomani degli attentati di Parigi del gennaio 2015, si aprono dichiarando che:

La République “a fait” l’École dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Puis l’École “a fait” la République en construisant un savoir-être, une capacité d’argumentation, une culture de la raison et du jugement, en transmettant les valeurs républicaines et humanistes et en favorisant l’adhésion à ces valeurs⁴².

Vedremo quali saranno gli ulteriori sviluppi futuri, che non lasciano comunque intravedere un ruolo attivo della formazione religiosa nella educazione alla convivenza, prefigurandosi piuttosto un crescente rafforzamento della laicità repubblicana in funzione di collante, ciò anche in armonia con la percezione sociale della diversità culturale diffusa tra i francesi. Negli anni, infatti, le diversità etnico-religiose hanno assunto una connotazione negativa per ampia parte della società, come rilevato dal Rapporto del *Centre de Recherche pour l’Étude et l’Observation des Conditions de Vie* (CREDOC 2014), dal titolo *Le modèle social à l’épreuve de la crise. Baromètre de la cohésion sociale 2014*. In base ai dati ivi raccolti solo il 55% della popolazione ritiene che “la diversité des cultures et des origines est une richesse”; per l’altro 45% essa “rend difficile la vie en commun”. Inoltre per il 93% dei francesi “les religions peuvent créer des tensions au sein de la société”.

⁴² Cfr. *Onze mesures pour une grande mobilisation de l’École pour les valeurs de la République* (in www.education.gouv.fr). Si ricorda ancora che a seguito degli attentati di gennaio 2015, su richiesta del Presidente Hollande, nell’aprile 2015, è stato redatto da Claude Bartolone, Président de l’Assemblée nationale, il Rapporto “Libérer l’engagement des Français et refonder le lien civique. La République par tous et pour tous” (in www2.assemblee-nationale.fr), il quale invita a rinforzare i valori della Repubblica operando su più fronti, tra cui la scuola pubblica, che “doit redevenir pour chaque enfant le creuset de socialisation et d’intégration à la citoyenneté; elle seule est à même de garantir une égalité réelle entre tous les élèves, sans distinction, comme entre les territoires; elle seule est à même d’assurer une transmission identique de nos valeurs fondamentales et l’émancipation des préjugés”.

In tale contesto la laicità appare come l'ancora di salvezza, lo strumento che neutralizzando le differenze identitarie, etnico-culturali e religiose, e relegandole ad uno spazio privato che si fa sempre più piccolo, può evitare tensioni e garantire coesione e pace sociale. Si comprende così l'insistenza sulla neutralizzazione della scuola, il rinforzamento dei valori repubblicani, ed il rincorrersi di progetti di legge in materia, che non esitano a scendere nel dettaglio più minuto ed eccessivo, come il vietare per legge, in modo generalizzato, l'esenzione da attività fisiche o sportive, che sia basata sulle convinzioni religiose, cosicché cessi, sottolinea la Relazione di accompagnamento, la compiacenza per cui troppe studentesse sono esentate dal nuoto con il comodo pretesto di una allergia al cloro⁴³.

⁴³ Cfr. la Proposition de Loi N° 697, Sénat. Session Extraordinaire de 2014-2015, visant à renforcer les repères républicains dans le fonctionnement du service public de l'éducation, 18 septembre 2015 (in www.senat.fr). La proposta prevede anche l'introduzione di una divisa per gli alunni, e il divieto espresso di indossare corredi che manifestano l'appartenenza religiosa, per genitori ed accompagnatori. Divieto attualmente contenuto nella Circulaire Chatel du Ministère de l'Éducation Nationale, Circulaire n. 2012-056 du 27-3-2012 - Orientations et instruction pour la préparation de la rentrée 2012 (in www.education.gouv.fr).

EDUCAZIONE ALLA CONVIVENZA E PLURALISMO RELIGIOSO. MODELLO A CONFRONTO. SPUNTI METODOLOGICI

Vincenzo Turchi

SOMMARIO: *1. Modelli di approccio alle diversità culturali. 2. L'esperienza italiana. 3. Convivenza delle diversità: elementi per una metodologia. In particolare, l'eredità della lezione maritainiana. 4. L'ambito scolastico come luogo specificamente vocato all'educazione alla convivenza interreligiosa.*

1. Modelli di approccio alle diversità culturali

È stato osservato – a me pare motivatamente – come due dei paradigmi classici di approccio alle problematiche attinenti al fenomeno dell'immigrazione ed al correlativo pluralismo etnico e religioso, cioè il modello *assimilazionista*, tipico della mentalità e dell'ordinamento francese, ed il modello *comunitarista*, tipico della mentalità e dell'ordinamento anglosassone, affondino in realtà gran parte delle proprie origini storiche nel passato coloniale dei due Paesi¹.

¹ Nella pubblicistica, cfr. K. FOUAD ALLAM, *L'Islam spiegato ai leghisti*, Milano, 2011, p. 20 e ss.; nella letteratura specialistica, cfr. D. COSTANTINI (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, Firenze, 2009, che pur condividendo l'ipotesi che le politiche migratorie rappresentano (anche) una prosecuzione delle esperienze coloniali (p. XV), intende peraltro rivedere l'interpretazione del modello francese come esclusivamente assimilazionista; cfr. pure V. LANTERNARI, *L'«incivilimento dei barbari». Identità, migrazioni e neo-razzismo*, Bari, 1997², p. 40 e ss. Più in generale, sugli elementi di analogia tra le contemporanee democrazie multiculturali ed il fenomeno del colonialismo, cfr. G. ANELLO, *Civiltà e diritti. Archeologia della subalternità legale nel colonialismo giuridico italiano*, in AA.VV., *Lex Iustitia Veritas. Per Gaetano Lo Castro. Omaggio degli allievi*, Napoli, 2012, p. 3 e s., cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici; lo stesso lavoro, con alcune integrazioni e con il titolo: *Colonialismo giuridico italiano. Archeologia della subalternità*

Quello della Francia, nel solco della filosofia dei Lumi, era portatore di una sorta di missione civilizzatrice ed universalizzante; mirava conseguentemente a marginalizzare le culture indigene, elevando in pratica l'identità francese a misura della stessa natura umana, cui omogeneizzare qualsiasi altra cultura. Concluso il periodo coloniale, questo medesimo atteggiamento si sarebbe poi riprodotto nei confronti degli immigrati dalle ex colonie, riversatisi nella Francia metropolitana. Atteggiamento vieppiù alimentato da una cultura che esalta i valori della Nazione, intesa in maniera rigidamente unitaria, governata da uno Stato di stampo centralistico. È evidente come le strategie di derivazione assimilazionistica tendano a recidere il legame con la cultura originaria, devalorizzandola e sostituendola con quella dominante, anche al costo di processi che si sono definiti di «devastazione psicologica»², i quali peraltro non hanno impedito – e semmai hanno rafforzato – il radicamento e il rifugio nelle culture di origine, percepite come elemento di sicurezza e di identità. Pur mitigato da correttivi ed applicazioni pratiche variabili, il modello assimilazionista in realtà non si rivela quale effettivo metodo di *con-vivenza* tra le diversità, presupponendo l'esistenza di una cultura ‘superiore’ e ‘dominante’, cui tutti, in ultima analisi, devono adeguarsi nei suoi principali dettami; esso comunque «tende ad emarginare nel ‘privato’, laddove cioè non vi è rilevanza giuridica e pubblica, di quanto non assimilabile né superabile rispetto alla cultura dominante»³.

legale nei contesti multiculturali, può leggersi in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, www.statoechiese.it, novembre 2009.

² K. FOUAD ALLAM, *op. cit.*, p. 23. Sui limiti del modello assimilazionista, cfr. F. D'AGOSTINO, *Per una convivenza tra i popoli: migrazioni e multiculturalità*, in F. D'AGOSTINO, R. SAPIENZA, A. SCERBO, *Immigrazione. Fra accoglienza e rifiuto*, Milano, 2005, p. 17 e s.

³ G. DALLA TORRE, *La multiculturalità come dato di fatto e come programma etico-politico*, in G. DALLA TORRE, F. D'AGOSTINO (a cura di), *La cittadinanza. Problemi e dinamiche in una società pluralistica*, Torino, 2000, p. 10; cfr. pure D. COSTANTINI, *Introduzione*, in D. COSTANTINI (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all'immigrazione*, cit., pp. X-XI. Facilmente percepibile anche il nesso con il concetto francese di *laicità*: cfr., per tutti, P. CAVANA, *Interpretazioni della laicità. Esperienza francese ed esperienza italiana a confronto*, Roma, 1998; ID., *I segni della discordia. Laicità e simboli religiosi in Francia*, Torino, 2004.

Il modello comunitarista si caratterizza invece, dal punto di vista della sua genesi storica, per una propensione al “distacco” rispetto alle culture aborigene, alle quali viene consentito di seguire le proprie tradizioni e la propria organizzazione sociale (eventualmente in tribù, caste, ecc.), alla condizione di non intaccare il controllo economico, geopolitico, strategico del paese colonizzato, ciò che costituiva l’obiettivo veramente essenziale dell’Impero britannico. E, similmente, l’approccio britannico ai fenomeni immigratori successivamente intervenuti ha continuato a muoversi secondo questa direttiva. Anche per l’incidenza del modello di Stato plurinazionale, largamente decentrato ed autonomistico (contee), l’esperienza britannica ha riconosciuto maggiori spazi espressivi ed organizzativi alle comunità alloctone e di minoranza, e in questo senso pare senz’altro preferibile al modello assimilazionista. Persiste tuttavia un atteggiamento di distacco, di mancanza di empatia, che, anche qualora accompagnato dal riconoscimento di taluni diritti ed autonomie, alla lunga può condurre all’indifferenza rispetto all’identità altrui, all’*alterità*⁴, con il rischio, ancora una volta, di marginalizzare le culture minoritarie e di ridurre gli spazi di autonomia eventualmente riconosciuti ad un «ambito rigorosamente *infra*-culturale, senza alcuna effettiva comunicazione *inter*-culturale»⁵.

Certamente, quelle sinteticamente tratteggiate sono le caratteristiche polarizzate, radicalizzate dei due modelli (o archetipi), che hanno pure conosciuto correttivi e diverse declinazioni⁶, ma anche le recenti cronache dei fenomeni immigratori nel contesto europeo lasciano percepire quanto essi e le rispettive ascendenze storiche continuino ad incidere.

⁴ Cfr. F. D’AGOSTINO, *op. cit.*, che richiama sul punto il pensiero di Simone Weil.

⁵ F. MACIOCE, *Introduzione*, in F. D’AGOSTINO, R. SAPIENZA, A. SCERBO, *Immigrazione. Fra accoglienza e rifiuto*, cit., p. 9. Un analogo modello di approccio ai fenomeni immigratori ha caratterizzato la Germania degli anni ’60, fino agli inizi degli anni ’70: cfr. E. DENNINGER, *Cosa significa integrazione? Gli immigrati nell’esperienza tedesca*, in *Diritto pubblico*, XX (2014), pp. 378-379.

⁶ Per un esame più analitico, che dà conto delle varianti e delle declinazioni di vari modelli, cfr. E. CEVA, *Universalismo repubblicano e politiche multiculturali: modelli di cittadinanza a confronto*, in D. COSTANTINI (a cura di), *Multiculturalismo alla francese? Dalla colonizzazione all’immigrazione*, cit., p. 3 e ss.

2. L'esperienza italiana

Quanto al nostro Paese, si può rilevare come esso, pur essendosi atteggiato in un passato non così lontano ad Impero (prima metà del secolo scorso), non abbia avuto in realtà alle proprie spalle grandi trascorsi, né ingombranti tradizioni, di tipo coloniale⁷, tali da condizionare l'elaborazione dei successivi modelli di *governance* del fenomeno immigratorio, e, più in generale, il modo di affrontare le questioni attinenti alla convivenza tra culture diverse⁸. Proprio l'assenza di modelli precostituiti può aver reso il nostro Paese più libero di fronte al 'peso' delle esperienze derivanti dal passato, così da consentirgli con maggior originalità l'elaborazione di nuove strategie dirette a realizzare la convivenza delle diversità, o, come si è detto, la "convivenza delle regole"⁹.

Sebbene dal confronto tra le forze politiche emergano spesso rilievi critici circa gli aspetti ancora lacunosi dei mezzi adottati per fronteggiare queste problematiche, non mi sembra che il nostro Paese sia così sfornito di importanti indicazioni, quanto meno a livello di principi normativi, da cui derivare gli strumenti atti a promuovere forme di convivenza rispettose ed accoglienti le altrui culture. D'altronde, se il fenomeno immigratorio costituisce probabilmente la più recente, massiccia ed eclatante fonte di moltiplicazione delle identità, anche in campo religioso, esso tuttavia non è (ovviamente) l'unico fattore originante il pluralismo identitario: la storia del continente europeo lo testimonia da

⁷ E comunque esse sono assolutamente incomparabili a quelle francesi e britanniche. Per alcune considerazioni sul colonialismo italiano relativamente al periodo dei governi liberali, cfr. G. ANELLO, *op. cit.*, p. 12 e ss. e, segnatamente sulle ambiguità e sulle contraddizioni dell'«esperienza giuscolonialistica italiana», p. 24 e ss.

⁸ Forse il periodo storico maggiormente 'multiculturale' nella storia d'Italia, prima del verificarsi dei recenti flussi migratori, è stato quello post-unitario, peraltro rigidamente controllato dalle strutture del nuovo Stato, all'epoca accentuatamente centralistico. Ma questo processo storico attinente alla formazione dello Stato unitario sembra sensibilmente diverso dal rapporto con popolazioni e civiltà straniere ed extraeuropee.

⁹ Cfr. R. MAZZOLA, *La convivenza delle regole. Diritto, sicurezza e organizzazioni religiose*, Milano, 2005.

secoli, anche se un tempo si trattava di un pluralismo tutto sommato interno ad una civiltà comune¹⁰.

Nel nostro ordinamento giuridico, il primo riferimento normativo va desunto certamente dalla Carta fondamentale, in particolare dal principio «generalissimo»¹¹ del pluralismo che la connota in ogni dimensione: ideologica, culturale e religiosa, sia a livello individuale che associato ed istituzionale. Inoltre, come è stato opportunamente evidenziato, alcune ‘diversità’ sono oggetto di specifica previsione costituzionale e di specifica tutela: tra queste, accanto alla diversità linguistica, la diversità religiosa¹². Ma pare pertinente al tema della convivenza delle diversità pure il richiamo al principio supremo di laicità dello Stato, nel noto enunciato formulato dalla Corte costituzionale, secondo il quale esso significa «non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni, ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale»¹³.

Ed il fatto che realmente il nostro ordinamento si atteggi, anche a livello di legislazione ordinaria e di fonti secondarie, conformemente a queste direttive assiologiche di fondo lo ha dichiarato espressamente la Corte europea dei diritti dell’uomo nella sentenza della Grande Camera sul caso Lautsi, laddove ha riconosciuto che il contesto scolastico italiano si caratterizza per un clima di ampio pluralismo ed apertura ad identità tra loro diverse. La Corte ha infatti rilevato (dando atto alle indicazioni del Governo italiano) che in esso non vi sono insegnamenti obbligatori di cristianesimo; che lo spazio scolastico è aperto ad altre religioni; che il velo islamico ed altri simboli o abbigliamenti religiosi non sono vietati; che sono previste regole per conciliare la frequenza

¹⁰ Cfr. G. DALLA TORRE, *op. cit.*, p. 5 e s., il quale distingue una «multiculturalità “endogena”», formatasi dalla Riforma protestante in poi, e una «multiculturalità “esogena”», dovuta alle immigrazioni.

¹¹ G. DALLA TORRE, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2014⁵, p. 41.

¹² Cfr. G. DALLA TORRE, *La multiculturalità come dato di fatto e come programma etico-politico*, cit., p. 10.

¹³ CORTE COST., sentenza 12 aprile 1989, n. 203, in *Foro italiano*, 1989, I, col. 1340. P. GRASSI, *Itinerari della laicità*, in S. ZAMAGNI, A. GUARNIERI (a cura di), *Laicità e relativismo nella società post-secolare*, Bologna, 2009, p. 180, riconduce questa sentenza all’idealtipo della laicità dell’apertura (proprio dell’Italia e della Germania) in alternativa a quello della presa di distanza e dell’indifferenza (tipico della Francia).

scolastica e le pratiche religiose di minoranza; che l'inizio e la fine del *ramadan* sono spesso festeggiati nelle scuole, e «un insegnamento religioso facoltativo può essere attivato per ogni confessione religiosa riconosciuta»; che, infine, non si riscontrano pratiche di intolleranza verso coloro che professano religioni diverse dalla cattolica, o rispetto ai non credenti, o a quanti hanno convinzioni filosofiche che non si rifanno ad alcuna religione¹⁴.

Con tutto ciò non vorrei offrire un quadro idilliaco della situazione italiana, né proporre una sorta di “modello italiano” come prototipo di educazione alla convivenza tra diversità religiose. Mi sembra però che dalla esperienza italiana in questo ambito possano trarsi alcuni importanti elementi metodologici. In tale prospettiva, riterrei che un significativo punto di riferimento vada individuato nella «Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione», pubblicata (in *Gazzetta Ufficiale*) il 15 giugno 2007¹⁵, ed avente valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'Interno¹⁶. In primo luogo, dal punto di vista procedurale,

¹⁴ Cfr. CORTE EDU, GRANDE CAMERA, *Lautsi c. Italia*, 18 marzo 2011, par. 74 in *Il Regno. Documenti*, 2011, pp. 247-248. P. CAVANA pone nel giusto rilievo i motivi di analogia tra questa pronuncia e la sentenza 12 aprile 1989, n. 203, cit., della nostra Corte costituzionale: cfr. *I simboli religiosi nello spazio pubblico nella recente esperienza europea*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, www.statoechieze.it, 1.10.2012, n. 28, p. 27.

¹⁵ Decreto del Ministro dell'interno 23 aprile 2007, in *Gazzetta Ufficiale*, 15 giugno 2007, n. 137. Tale decreto, al 2^o comma dell'art. 1, stabilisce che: «Il Ministero dell'interno orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta dei valori, nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale». Inoltre, con l'art. 2 viene istituito un Consiglio scientifico «incaricato di approfondire e proporre le più opportune iniziative per la conoscenza, la diffusione della Carta dei valori ed i successivi interventi e di studiare le soluzioni più adeguate per l'armonica convivenza delle comunità dell'immigrazione e religiose nella società italiana» (1^o comma); prosegue il 2^o comma: «Nell'espletamento del suo mandato il Consiglio scientifico procede anche mediante incontri consultivi con esponenti delle associazioni ed organizzazioni operanti nel mondo delle comunità immigrate, con esponenti delle diverse confessioni ed organizzazioni religiose, con i componenti della Consulta per l'Islam italiano, che, aderendo alla Carta dei valori, intendano partecipare, nella propria autonomia, alla diffusione e attuazione della Carta».

¹⁶ Un esempio di utilizzazione della *Carta dei valori* è rappresentato dal suo richiamo, tra i principi che lo straniero si impegna a rispettare, operato dell'art. 2 del

la Carta è stata elaborata sulla base di consultazioni con le rappresentanze religiose, etniche, nazionali, presenti in Italia, e con esponenti delle comunità di immigrati¹⁷, seguendo la stessa via della concertazione e della collaborazione caratterizzante la nostra Carta costituzionale, segnatamente per quanto concerne i rapporti con le confessioni religiose. È altresì significativo – ed anche singolare – notare come in questa fase, da quanto ci è riferito, siano emerse, e si siano dovute preliminarmente superare, due posizioni molto simili a quelle che si sono sopra sintetizzate nei due modelli assimilazionista e comunitarista: cioè la posizione di chi riteneva dovere degli immigrati «farsi assimilare» senza nulla «contrattare», e quella di chi considerava l'immigrato «antropologicamente diverso» per cui sarebbe stato preferibile che egli vivesse «con le sue tradizioni, anche se negative ed arretrate». La Carta dei valori invece, come è stato rilevato, «è fondata sulla fiducia nei valori enunciati dalla Costituzione, nei diritti della persona, sulla convinzione che valori e diritti costituzionali hanno valore universale. Inoltre, presuppone che l'integrazione tra culture, tradizioni, religioni diverse sia possibile, e rifiuta la prospettiva di una società a velocità differenti, nella quale i diritti e i doveri valgano soltanto per la parte stanziale (più evoluta) della collettività, e non per coloro che vengono da culture differenti (si presume meno evolute)»¹⁸. La ‘sfida’ lanciata dalla Carta dei

d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, recante il regolamento che concerne la disciplina dell’«accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato», accordo in virtù del quale «lo straniero assume l’obbligo di integrarsi nello Stato in cui dimora, attraverso la conoscenza della lingua nazionale, dei principi fondamentali della Costituzione e dell’organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche e con la frequenza di corsi di formazione ed altro, mentre lo Stato assume l’obbligo di fornirgli a titolo gratuito o a condizioni particolarmente agevolate i corsi di formazione linguistica e culturale e i servizi di orientamento» (il virgolettato è tratto dalle *Linee di indirizzo per l’applicazione del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179 – Accordo di integrazione*, del Ministro dell’Interno e del Ministro per la Cooperazione Internazionale e l’Integrazione, 2 marzo 2012). Sull’argomento, cfr. E. CODINI, *Immigrazione e Stato sociale*, in *Diritto pubblico*, XVIII (2012), pp. 602-603.

¹⁷ Cfr. C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, www.statoechiese.it, dicembre 2008, p. 1 e ss., in particolare nt. 7. Lo stesso metodo assume valore grammatico nell’azione del Consiglio scientifico di cui *supra*, alla nota 15.

¹⁸ C. CARDIA, *op. cit.*, p. 5.

valori – se così ci si può esprimere – è dunque quella di coniugare l'esistenza di un nucleo di valori e di principi fondamentali¹⁹, con valenza universale e che da tutti devono essere rispettati, con il riconoscimento e l'operatività, anche in ambito giuridico, di tradizioni culturali e religiose diverse. In applicazione di questo criterio di base, tra le numerose norme che si potrebbero richiamare, paiono particolarmente rilevanti quelle riguardanti il compito dello «Stato laico» di «riconosce il contributo positivo che le religioni recano alla collettività», di «valorizzare il patrimonio morale e spirituale di ciascuna di esse», di favorire «il dialogo interreligioso e interculturale per far crescere il rispetto della dignità umana, e contribuire al superamento di pregiudizi e intolleranza» (art. 21). Simmetricamente, «i principi di libertà e i diritti della persona non possono essere violati nel nome di alcuna religione. È esclusa ogni forma di violenza, o istigazione alla violenza, comunque motivata dalla religione» (art. 22)²⁰. Sotto il profilo specificamente educativo, è previsto che «per un insegnamento adeguato al pluralismo della società è [...] essenziale, in una prospettiva interculturale, promuovere la conoscenza della cultura e della religione di appartenenza dei ragazzi e delle loro famiglie» (art. 12)²¹, mentre, a proposito dei simboli religiosi, il cui

¹⁹ Non affronto, in questa sede, la presunta contrapposizione tra principi e valori, questione per la quale mi permetto di rinviare a V. TURCHI, *I nuovi volti di Antigone. Le obiezioni di coscienza nell'esperienza giuridica contemporanea*, Napoli, 2009, pp. 39-40, nt. 92.

²⁰ Gli artt. 21 e 22 possono essere letti anche come specificazione istituzionale di quanto l'art. 1 stabilisce a livello individuale: «L'Italia è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi [...]».

²¹ Si riporta, qui di seguito, il testo integrale dell'art. 12: «L'insegnamento è diretto alla formazione della persona e promuove la conoscenza dei diritti fondamentali e l'educazione alla legalità, le relazioni amichevoli tra gli uomini, il rispetto e la benevolenza verso ogni forma di vita esistente. Anche per favorire la condivisione degli stessi valori, la scuola prevede programmi per la conoscenza della storia, della cultura, e dei principi delle tradizioni italiana ed europea. Per un insegnamento adeguato al pluralismo della società è altresì essenziale, in una prospettiva interculturale, promuovere la conoscenza della cultura e della religione di appartenenza dei ragazzi e delle loro famiglie».

rispetto viene garantito, è sottolineata l'importanza di «educare i giovani a rispettare le convinzioni religiose degli altri, senza vedere in esse fattori di divisione degli esseri umani» (art. 25). Per quanto concerne le questioni razziali, viene condannato l'antisemitismo insieme ad ogni tendenza razzista; sono rifiutate «tutte le manifestazioni di xenofobia che si esprimono di volta in volta nella islamofobia o in pregiudizi verso popolazioni che vengono da altre parti del mondo» (art. 28). Da menzionare, infine, l'art. 2, il cui disposto²² lascia intravedere la possibilità di ricorrere ad *azioni positive (affirmative actions)* nei confronti di «chi subisce discriminazioni, o vive in stato di bisogno [...], rimovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona».

Per restare al nostro Paese e per concludere sul punto, si deve tuttavia rivelare come tra gli strumenti giuridici attinenti alla convivenza interreligiosa da tempo auspicati, e a più riprese oggetto di iniziative parlamentari e governative, sia ancora assente una “legge generale sulla libertà religiosa”. Si tratta di una problematica ben nota, che posso qui soltanto richiamare nominalmente, essendo peraltro evidente la sua incidenza sul tema della convivenza e del pluralismo religioso.

3. Convivenza delle diversità: elementi per una metodologia. In particolare, l'eredità della lezione maritainiana

Volgendo ora lo sguardo ad una prospettiva più ampia, si può rilevare come l'Europa ed il nostro Paese condividono le problematiche comuni ad un contesto internazionale globalizzato, che vede sovente minacciati i vincoli di solidarietà sociale nascenti, da un lato, dal riconoscimento di valori comuni e, dall'altro, dal riconoscimento reciproco delle alterità; vincoli che pertanto non si esauriscono nei legami economici, segnatamente finanziari o di massimizzazione del profitto²³.

²² «Nel prevedere parità di diritti e di doveri per tutti, la legge offre il suo sostegno a chi subisce discriminazioni, o vive in stato di bisogno, in particolare alle donne e ai minori, rimovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona».

²³ Cfr. J. HABERMAS, *Fede e sapere*, in ID., *Il futuro della natura umana. I rischi di una genetica liberale*, a cura di L. Ceppa, Torino, 2002, p. 107: «Oggi il linguaggio di mercato pervade ogni poro, costringendo tutti i rapporti interpersonali dentro lo schema

Nella ricerca di alcuni elementi metodologici che costituiscano le basi di una rinnovata convivenza delle diversità, a me pare che un primo punto di partenza possa essere rappresentato dal recupero e dalla rilettura della lezione maritaniana circa le modalità attraverso cui pervenire alla condivisione di una tavola di valori comuni e fondamentali, approccio la cui attualità è stata anche di recente posta nella giusta evidenza²⁴. Il noto filosofo francese, sia in sede teoretica²⁵ sia in sede pratica²⁶, prendeva realisticamente atto di come nelle società contemporanee, caratterizzate da un elevato tasso di pluralismo ideologico, politico, culturale e religioso, e dalla compresenza di differenti «famiglie

autoreferenziale delle preferenze individuali. Ma il legame sociale che nasce dal riconoscimento reciproco non si esaurisce nelle nozioni di contratto, scelta razionale e massimizzazione del profitto».

²⁴ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, in *Quaderni costituzionali*, XXXV (2015), pp. 489 e 492.

²⁵ Secondo un’impostazione che si trova già delineata in *Umanesimo integrale (Humanisme intégral. Problèmes temporels et spirituels d’une nouvelle chrétienté*, Paris, 1936, tr. it. di G. DORE, *Umanesimo integrale*, Roma, 1980, pp. 182 e 204) e compiutamente sistemata in *L’uomo e lo Stato* (*Man and the State*, Chicago, 1951, trad. it. *L’uomo e lo Stato*, Milano, 1975, Capitoli IV e V, rispettivamente p. 89 e ss., p. 129 e ss.).

²⁶ Jacques Maritain, in concomitanza all’elaborazione della *Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, collaborò con il «Committee on the Theoretical Bases of Human Rights» dell’UNESCO e fu a capo della delegazione francese della seconda Conferenza generale dell’UNESCO, tenutasi a Città del Messico nel novembre 1947, della quale tenne il discorso inaugurale: cfr. D. LORENZINI, *Jacques Maritain e i diritti umani. Fra totalitarismo, antisemitismo e democrazia (1936-1951)*, Brescia, 2012, p. 160 ss.; R. PAPINI, *Introduzione. Il dibattito intorno ai principi della Dichiarazione del 1948. Problemi di ieri e problemi di oggi*, in L. BONANATE, R. PAPINI (a cura di), *Dialogo interculturale e diritti umani. La Dichiarazione Universale dei Diritti Umani. Genesi, evoluzione e problemi odierni (1948-2008)*, Bologna, 2008, pp. 41-45, 61-62; M.A. GLENDON, *Conoscere la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, in Id., *Tradizioni in subbuglio*, edizione italiana a cura di P.G. Carozza, M. Cartabia, Soveria Mannelli, 2007, p. 53; C. O’DONNELL, *Maritain negli Stati Uniti*, in R. PAPINI (a cura di), *Jacques Maritain e la società contemporanea*, Milano, 1978, p. 324. Cfr. inoltre *Human Rights. Comments and Interpretations. A Symposium edited by UNESCO with an Introduction by Jacques Maritain*, New York, 1949; J. MARITAIN, *L’uomo e lo Stato*, cit., p. 89 e ss.; Id., *La possibilità di cooperazione in un mondo diviso*, in Id., *Il filosofo nella società*, Brescia, 1976.

spirituali», fosse concretamente impraticabile la realizzazione di un'*unità massimale teorica* quale si era realizzata, ad esempio, in epoca medievale²⁷. Infatti «una democrazia autentica non può imporre ai suoi cittadini o esigere da loro, come condizione della loro appartenenza alla città, un credo filosofico o religioso»²⁸. L'*unità raggiungibile e possibile* è invece una *unità minimale e pratica*, attorno ai capisaldi costituiti dalle dichiarazioni dei diritti fondamentali, a livello internazionale, e dalle carte costituzionali, a livello nazionale. Ciò non per una opzione di indifferentismo o di relativismo di fronte al problema della fondazione di diritti e valori – tematica che conserva, nel pensiero maritainiano, intatta tutta la sua validità e importanza sotto il profilo filosofico –²⁹, ma nella convinzione che in una società secolarizzata sia possibile e necessaria una «‘fede’ democratica secolare»³⁰ una «‘fede’ temporale o

²⁷ Cfr. J. MARITAIN, *Umanesimo integrale*, cit., p. 185; ID., *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 129. Cfr. pure A. ARDIGÒ, *L'unità minimale «profano-cristiana» nello stato e il pluralismo in Maritain*, in R. PAPINI (a cura di), *Jacques Maritain e la società contemporanea*, cit., p. 248 e ss.; L. BONANATE, R. PAPINI, *La democrazia internazionale. Un'introduzione al pensiero politico di Jacques Maritain*, Bologna, 2006.

²⁸ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 132.

²⁹ Infatti Maritain così argomenta con decisione: «Io sono pienamente convinto che il mio modo di giustificare la fede nei diritti dell'uomo e nell'ideale di libertà, uguaglianza e fraternità è l'unico solidamente basato su verità. Questo non mi impedisce di essere d'accordo su queste convinzioni pratiche con coloro che sono convinti che il loro modo di giustificazione, completamente diverso dal mio o perfino in opposizione col mio nel suo dinamismo teorico, è parimenti l'unico basato sulla verità. Pur prestando entrambi fede alla carta democratica, un cristiano e un razionalista daranno però giustificazioni che sono incomputabili l'una con l'altra, e in cui saranno impegnati l'anima, la mente, il sangue, e per queste giustificazioni essi si combatteranno; e Dio mi guardi dal dire che non è importante sapere quale dei due ha ragione. Ciò è essenzialmente importante. Essi rimangono tuttavia d'accordo sull'affermazione pratica di quella carta e possono formulare assieme principi comuni di azione»: J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 92. Del resto, la gran parte del Capitolo IV, dal quale è tratto il brano citato, riguarda il problema filosofico della base *razionale* dei diritti umani (*ibidem*, p. 94 e ss.). Il filosofo francese aveva espresso i medesimi concetti alla Conferenza dell'UNESCO, nel discorso inaugurale (cfr. *supra*, nt. 25) pronunciato il 6 novembre 1947: cfr. D. LORENZINI, *Jacques Maritain e i diritti umani. Fra totalitarismo, antisemitismo e democrazia (1936-1951)*, cit., pp. 163-164.

³⁰ Il virgolettato rappresenta il titolo del paragrafo I del Capitolo V, *La carta democratica*, di J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 129.

secolare»³¹ attorno ad un corpo di valori comuni, per cui «uomini reciprocamente opposti nelle loro concezioni teoretiche possono giungere a un accordo puramente pratico su un'enumerazione dei diritti dell'uomo»³²; «ciascuno, pur proclamando il proprio credo filosofico, rinunci a imporlo agli altri; ma tutti, su una base di libertà, cooperino alla realizzazione degli obiettivi immediati e dell'opera temporale che li riunisce in una mutua intesa e in un'azione comune»³³. Né Maritain si nascondeva la difficoltà di conformare il rapporto e le reciproche limitazioni dei diritti recensiti e riconosciuti in quella che oggi definiremmo come opera sapiente e ragionevole di “bilanciamento” dei medesimi. Pertanto, non sarebbe stata sufficiente l'enunciazione di un certo numero di diritti da garantire, ma sarebbe stato necessario stabilire tra di essi una gerarchia, una «scala di valori che regola l'esercizio e l'organizzazione concreta di questi diversi diritti», un «principio di unificazione dinamica secondo il quale sono messi in opera»³⁴. Si tratta di un problema vi-

³¹ *Ibidem*, pp. 132 e 133. Per proseguire il problema affrontato *supra*, alla nota 28, può essere utile richiamare quanto Maritain scrive a questo proposito: «la ‘fede’ secolare in questione concerne i principi pratici che la ragione può tentare di giustificare [...] in prospettive filosofiche del tutto diverse, perché fondamentalmente dipendono da semplici intuizioni “naturali” di cui il cuore umano diventa capace con il progresso della coscienza morale». Del resto il criterio gnoseologico della legge naturale per Maritain non è quello concettuale e raziocinante, ma quello della conoscenza per «inclinazioni naturali», per «connaturalità»: cfr. J. MARITAIN, *Neuf leçon sur la loi naturelle*, tr. it. *Nove lezioni sulla legge naturale*, p. 133 e ss., ed ivi F. VIOLA, *Introduzione*, p. 23; S. MOSSO, *Il ruolo della connaturalità affettiva nella conoscenza morale secondo Jacques Maritain*, in V. POSSENTI (a cura di), *Jacques Maritain oggi, Atti del convegno internazionale promosso dall'Università Cattolica nel centenario della nascita, Milano 20-23 ottobre 1982*, Milano, 1983, pp. 525-546.

³² Titolo del paragrafo I del Capitolo IV, *I diritti dell'uomo*, di *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 89: cfr. pure *ibidem*, pp. 130-131.

³³ J. MARITAIN, *Socialistes et chrétiens*, in JACQUES ET RAÏSSA MARITAIN, *Oeuvres complètes*, vol. VIII (1944-1946), Fribourg-Paris, 1989, p. 500, cit. in D. LORENZINI, *Jacques Maritain e i diritti umani. Fra totalitarismo, antisemitismo e democrazia (1936-1951)*, cit., p. 159.

³⁴ Le ultime citazioni sono tratte dall'*Introduzione*, scritta da Maritain su incarico dell'UNESCO, ad un volumetto che raccoglieva le risposte più significative all'inchiesta promossa dal «Committee on the Theoretical Bases of Human Rights» (cfr. *supra* nt. 25) circa la fondazione dei diritti umani: cfr. D. LORENZINI, *Jacques Maritain e i diritti umani. Fra totalitarismo, antisemitismo e democrazia (1936-1951)*, cit., p. 166.

tale per le sorti di una pacifica convivenza democratica: «Una società di uomini liberi suppone, in realtà, alcuni principi fondamentali che sono al cuore stesso della sua esistenza. Una democrazia autentica implica il consenso degli spiriti e delle volontà su ciò che concerne le basi della vita comune; essa è cosciente di se stessa e dei suoi principi e dev'essere capace di difendere e promuovere la propria concezione della vita sociale e politica; *essa deve creare all'interno di se stessa un credo umano comune, il credo della libertà*»³⁵.

Un'ultima osservazione. Ancorché le condizioni sociali, economiche, geopolitiche dell'epoca in cui scriveva Maritain siamo molto differenti rispetto a quelle attuali, non mi parrebbe così arbitrario o azzardato individuare elementi di analogia tra il discorso maritainiano – testé richiamato – e quanto elaborato, più di recente, da Jürgen Habermas (ma non solo) a proposito del concetto di *patriottismo costituzionale*³⁶: nel senso di una convinta adesione ad un insieme di principi universalistici sanciti dalle Costituzioni democratiche, rispettando la pluralità di posizioni culturali, politiche, religiose presenti nella società; un universalismo, cioè, rispettoso delle differenze e delle pluralità; differenze e pluralità tra di loro dialoganti.

Quella descritta pare essere una strategia premiante anche di fronte alle problematiche attinenti al pluralismo religioso e alla convivenza tra le diverse confessioni religiose: compito dello Stato è infatti quello di stabilire principi essenziali e regole pratiche di convivenza, senza indagare riguardo alla diversa fonte di legittimazione dei valori comuni³⁷,

³⁵ J. MARITAIN, *L'uomo e lo Stato*, cit., p. 131. Significativamente, V. TONDI DELLA MURA, *Il patto costituzionale fra teologia politica e teologia della politica*, cit., p. 492 e ss., riscontra un inveramento della metodologia maritainiana nella confluenza, nella nostra costituzione e nei lavori dell'Assemblea costituente, di correnti ideologiche e politiche diverse.

³⁶ Cfr. J. HABERMAS, *Die Nachholende Revolution*, Frankfurt, 1990, p. 151; ID., *Quel che il filosofo laico concede a Dio (più di Rawls)*, in J. HABERMAS, J. RATZINGER, *Fede e religione in dialogo*, a cura di G. Bosetti, Venezia, 2005, p. 50. Cfr. inoltre E. DENNINGER, *Cosa significa integrazione? Gli immigrati nell'esperienza tedesca*, cit., p. 390 ss., cui si rinvia pure per ulteriori referenze bibliografiche.

³⁷ Cfr. F. PAJER, *Educazione religiosa e cittadinanza. L'insegnamento scolastico della religione in Europa*, p. 10, www.fondazionesancarlo.it/fsc/Viewer?cmd=attivita_dettaglio&id=3168.

senza pretese di valutare il fondamento del patrimonio di credenze religiose delle singole confessioni, e senza far propria alcuna religione, o alcun orientamento filosofico o ideologico, conformemente ai canoni del principio supremo di laicità.

D'altronde, in applicazione del principio pluralistico, sarà parimenti assicurato un legittimo spazio pubblico di espressione alle diversità confessionali. È esperienza comune riscontrare quanto la nostra società sia variegata e differenziata, anche sotto il profilo giuridico, in base a regole di origine religiosa: festività, simboli religiosi, alimentazione, tipi di macellazione, sistemi di sepolture, edilizia di culto... quasi una «convivialità delle differenze»³⁸.

Di fronte a questi fenomeni, si è parlato – fondatamente – di un ritorno a qualche forma di *diritto personale*. In particolare, si è osservato che se in passato negli ordinamenti europei le diversità culturali sono state prevalentemente tutelate sul piano *territoriale*, attraverso il ricorso alla forma di Stato federale o «a regionalismo forte», oggi le diversità «insistenti sullo stesso territorio, possono essere salvaguardate e promosse attraverso un accordo bilanciamento di diritto personale e diritto territoriale»³⁹. Ulteriore e rilevante conseguenza di tale processo sarà quella secondo cui la «circolazione di modelli giuridici (di matrice religiosa) estranei alla tradizione occidentale» determinerà, a livello delle competenze richieste ai vari operatori giuridici, la necessità di una conoscenza di base relativamente ai diritti interni alle religioni e agli Stati di provenienza dei nuovi immigrati⁴⁰.

Si apre qui, peraltro, il grosso problema dei limiti fin dove l'ordinamento può – o deve – ampliare la sfera delle libertà riconosciute, al fine di consentire a più persone, di diversa cultura o di diversa religione, di convivere nella stessa “casa comune” senza rinunciare alla propria

³⁸ Mutuando la felice espressione di N. COLAIANNI, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Bologna, 2006, p. 240.

³⁹ G. DALLA TORRE, *La multiculturalità come dato di fatto e come programma etico-politico*, cit., p. 12 e s.; in precedenza, Id., *Bioetica e diritto. Saggi*, Torino, 1993, p. 19.

⁴⁰ M. PARISI, *Diversità dei valori culturali e tutela dei diritti umani fondamentali. Riflessioni sulle tecniche di gestione delle istanze identitarie delle minoranze*, in *Diritto ecclesiastico*, CXXIII (2012), I, p. 99.

identità⁴¹, preservando d'altra parte un nucleo essenziale di valori e di solidarietà comuni, allo scopo di garantire le ragioni non già di *unicità*, ma di *unità* dell'ordinamento giuridico. Limiti che risulteranno da un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, ed, eventualmente, da parte della giurisprudenza di merito e di legittimità costituzionale⁴².

Infine, nella regolamentazione normativa delle diversità una direttiva di fondo, ancorché molto generale, dovrebbe essere quella di evitare schemi oppositivi, logiche dualistiche contrappositive⁴³, nella configurazione delle differenze e della loro composizione. Si tratta di pensare «una differenza composta, processiva o graduale quale margine di espressione delle potenzialità infinite insite nell'individuo», al fine di «tutelare, mantenere le differenze qualora fossero la conseguenza delle scelte operate dall'individuo all'interno di una griglia di norme capaci di rappresentare pluralisticamente e legittimamente le diverse opzioni e disposizioni del soggetto di diritto»⁴⁴. Altrimenti detto, dev'essere ap-

⁴¹ Cfr. V. ONIDA, *L'obiezione dei giudici e dei pubblici funzionari*, in B. PERRONE (a cura di), *Realtà e prospettive dell'obiezione di coscienza. I conflitti degli ordinamenti*, Milano, 1992, p. 367; V. TURCHI, *op. cit.*, p. 175.

⁴² Per alcune esemplificazioni, cfr. G. DALLA TORRE, *op. ult. cit.*, p. 11 e ss.; Id., *Nuove immigrazioni e percorsi giuridici di integrazione*, in Id., *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell'esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992, p. 295 e ss.; V. TURCHI, *op. cit.*, p. 173 e ss.

⁴³ Valga per tutte la nota coppia schmittiana di «amico-nemico» come criterio di appartenenza allo Stato in quanto comunità politica organizzata: cfr. C. SCHMITT, *Der Begriff des Politischen* (1932), trad. it. P. SCHIERA, *Il concetto di 'politico'*, in C. SCHMITT, *Le categorie del 'politico'. Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, Bologna, 1972, p. 110 e ss.

⁴⁴ G. ANELLO, *op. cit.*, rispettivamente p. 38 e p. 39, il quale così prosegue: «Una differenza giuridica intesa in termini di *grado*, cioè come una peculiare condizione di transazione tra uno stato personale e l'altro, potrebbe essere tutelata se inserita all'interno di un orizzonte di norme e valori più ampio, come un ordinamento giuridico comprensivo delle differenti opzioni culturali [...] simili modalità di riconoscimento della differenza potrebbero tradursi, almeno in prospettiva, in una virtuosa dinamica di *inclusione* delle scelte dell'individuo rispetto ad un sistema pluralistico potenziato in senso interculturale, nel segno di un ulteriore, più avanzato stadio di concretizzazione degli ideali liberali». Per approfondimenti, cfr. M. RICCA, *Dike meticcia. Rotte di diritto interculturale*, Soveria Mannelli, 2008, Id., *Oltre Babele. Codici per una democrazia*

plicata la “logica dei distinti” anziché la “logica degli opposti”, in corrispondenza alla natura propria della forma politica intesa come “unità dei distinti”, secondo una dinamica che «non è escludente (*aut-aut*), ma integrante-coordinante (*et-et*)»⁴⁵. Mentre le *distinzioni* sono funzionali all’*unità*⁴⁶, le *opposizioni* creano *divisione*.

4. *L’ambito scolastico come luogo specificamente vocato all’educazione alla convivenza interreligiosa*

Un ambito specificamente vocato all’educazione alla convivenza interreligiosa è senz’altro quello scolastico. Qui, evidentemente, gioca un ruolo determinante la funzione educativa svolta dalle istituzioni scolastiche. A questo proposito riterrei che un primo compito della scuola pubblica (statale e non statale) sia innanzi tutto quello strettamente *conoscitivo*, diretto a fornire un complesso di conoscenze sia in riferimento alle tradizioni religiose del proprio Paese, alla propria storia e cultura, sia in riferimento alle tradizioni religiose di altre confessioni, segnatamente quelle di recente presenza nel contesto sociale. L’osservazione può forse sembrare ovvia o addirittura banale. In realtà molto spesso i problemi relativi alla convivenza interreligiosa sono determinati semplicemente, ma non è poco, da un *deficit* di conoscenza – se non di vera e propria ignoranza – circa le credenze e la cultura dell’altro.

Come è stato efficacemente scritto, «una società pluralistica, che per di più ama autodefinirsi *conoscitiva*, è democratica in fatto di costume

interculturale, Bari, 2008; ID., *Culture indirette. Modernità, migrazioni, diritto interculturale*, Torino, 2013.

⁴⁵ V. POSSENTI, *Le società liberali al bivio. Lineamenti di filosofia della società*, Genova, 1992, p. 42, nt. 7. Analogamente, con diverso approccio, G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge Diritti Giustizia*, Torino, 1992, p. 15; ID., *Diritto per: valori, principi o regole? (a proposito della dottrina dei principi di Ronald Dworkin)*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, XXXI (2002), pp. 879 e 895.

⁴⁶ Come non ricordare il titolo di un’altra fondamentale opera – di carattere teoretico – di J. MARITAIN, *Distinguere per unire?* (cfr. *Distinguer pour unir ou Les degrés du savoir*, Paris, 1932-1959, tr. it. *Distinguere per unire. I gradi del sapere*, Brescia, 1981²).

religioso quando, con la libertà di credere, assicura anche il diritto di conoscere»⁴⁷.

Sollecitazioni in tal senso provengono anche dalle organizzazioni internazionali. Tra i tanti documenti, merita di essere richiamato il *Rapporto all'UNESCO della Commissione Internazionale sull'Educazione per il XXI secolo*, nel quale si individuano quattro pilastri su cui fondare i sistemi educativi, il primo dei quali è il «sapere» e il quarto l'«imparare a vivere insieme»⁴⁸. Il documento insiste sulla necessità di sviluppare la comprensione degli altri, della loro storia, delle loro tradizioni e dei loro valori spirituali, adottando un atteggiamento dialogante che sappia affrontare le inevitabili difficoltà, ed anche eventuali conflitti, in maniera intelligente e pacifica, evitando «quella mancanza di comprensione che porta all'odio e alla violenza tra adulti. L'insegnamento della storia delle religioni e dei costumi può servire come un utile punto di riferimento per il comportamento futuro»⁴⁹.

Ed è proprio quest'ultimo un punto cruciale, che riguarda da vicino anche il nostro Paese. Infatti, come è ben noto, nel nostro sistema scolastico è presente, in virtù dell'accordo concordatario di Villa Madama del 18 febbraio 1984, un insegnamento della religione cattolica che ha carattere *confessionale e facoltativo*⁵⁰, e pertanto non è in grado di raggiungere l'intera utenza scolastica, mentre, per quanto concerne l'oggetto, esso non è tematicamente diretto ad approfondire la storia ed il

⁴⁷ F. PAJER, *Scuola e istruzione religiosa nell'Europa multireligiosa: problemi e sfide*, p. 10, www.cestim.it/.../06scuola/06scuola-istruzione-religiosa.pdf.

⁴⁸ Il secondo è il «saper fare», mentre il terzo il «saper essere». Cfr. J. DELORS (ed.), *Learning: the Treasure within. Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-first Century*, Unesco, Paris, 1996, tr. it. *Nell'educazione un tesoro*, Roma, 1997, cit. in F. PAJER, *Scuola e istruzione religiosa nell'Europa multireligiosa: problemi e sfide*, cit., p. 2.

⁴⁹ J. DELORS, *Nell'educazione un tesoro*, cit., p. 86.

⁵⁰ Cfr., per tutti, G. DALLA TORRE, *La questione scolastica nei rapporti fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1989², cui mi permetto di aggiungere il mio contributo *Gli insegnamenti di religione nel sistema scolastico italiano*, in *Diritto e società*, 1994, p. 191 ss., versione italiana di *Les enseignements de la religion dans le système scolaire italien*, in *La culture religieuse à l'école. Enquête, prises de position, pratiques européennes*, sous la direction de F. Messner, Paris, 1995, p. 139 e ss.

patrimonio di credenze di altre religioni⁵¹. Inoltre, la pur lodevole previsione, ricorrente in tutte le intese stipulate tra lo Stato italiano e le confessioni diverse dalla cattolica, dello «studio del fatto religioso e delle sue implicazioni»⁵², su richieste provenienti dal mondo della scuola, ha avuto una assai scarsa attuazione pratica. Emerge allora la necessità che lo Stato assuma come competenza sua propria lo studio del fattore religioso (accanto a quello confessionale, sulla base dei menzionati accordi bilaterali) sotto il profilo – come sopra si è detto – della storia e del complesso di principi e tradizioni delle principali religioni. Al riguardo sarebbe auspicabile uno specifico insegnamento a ciò finalizzato, pur nell'atavica diffidenza del nostro sistema scolastico (ma anche della nostra cultura in generale, inclusa quella di elaborazione per così dire “confessionale”) nei confronti degli studi delle scienze religiose di natura non confessionale⁵³. Un'altra strada percorribile (ma, penserei, in via subordinata) potrebbe essere quella di riservare uno specifico ambito di approfondimento a queste materie all'interno di seri insegnamenti e programmi di *educazione civica* (oggi sovente denominati «educazione alla cittadinanza»)⁵⁴, come avrebbe potuto essere l'esperienza spagnola – oggi conclusa – della *Educación para la Ciudadanía*, invece di intraprendere una deriva marcatamente ideologizza-

⁵¹ Quantunque, come è stato rilevato, gli stessi insegnamenti confessionali devono «fare i conti con il crescente tasso di multireligiosità della società e con la conseguente necessità di saper conoscere e dialogare con le diverse fedi o con la non-fede di tanti concittadini»: così F. PAJER, *Scuola e istruzione religiosa nell'Europa multireligiosa: problemi e sfide*, cit., p. 1.

⁵² Fa parziale eccezione l'intesa con le Comunità israelitiche italiane, che prevede più specificamente «lo studio dell'ebraismo» (art. 10, 4^o comma).

⁵³ Cfr. il numero monografico della rivista *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2001/1, dedicato a *L'insegnamento universitario delle scienze religiose e teologiche. Prospettive italiane ed esperienze straniere*; cfr. pure V. TURCHI, *Gli insegnamenti di religione nel sistema scolastico italiano*, cit., p. 208 e ss.

⁵⁴ Cfr. F. PAJER, *Scuola e istruzione religiosa nell'Europa multireligiosa: problemi e sfide*, cit., nt. 8 pp. 4-5, nonché, *amplius*, p. 13 e ss.; ID., *Educazione religiosa e cittadinanza. L'insegnamento scolastico della religione in Europa*, cit.; ID., *Educazione alla cittadinanza e istruzione religiosa*, in *Pedagogia e Vita*, LXVII (2009), p. 106 e ss.; ID., *Cittadinanza, costituzione e istruzione religiosa*, in L. LUATTI (a cura di), *Educare alla cittadinanza attiva. Luoghi, metodi, discipline*, Roma, 2009, p. 258 e ss.

ta, spesso connotata dalla diffusione delle *gender theories*⁵⁵. Ed ancora, una effettiva attenzione alla storia ed al bagaglio culturale delle principali religioni dovrebbe essere dedicata, trasversalmente, nello studio e nello svolgimento dei programmi di altri insegnamenti, quali la storia, la filosofia, le arti, la musica, la letteratura, italiana e straniera. L'importante è comunque che si acquisisca la consapevolezza di questa lacuna conoscitiva e formativa del nostro sistema scolastico e si studino le conseguenti iniziative da assumere, al fine di realizzare «una *comune alfabetizzazione* al fatto e al problema religioso a servizio della *differenza culturale* di tutti gli alunni, a titolo della loro *comune cittadinanza*»⁵⁶.

Gli insegnamenti di religione (o di storia delle religioni) auspicati dovrebbero poi caratterizzarsi per favorire il passaggio dall'aspetto conoscitivo (e per così dire “empirico”) della *multicultura* come condizione di fatto esistente, all'impegno pedagogico per l'*intercultura*, come obiettivo da perseguire⁵⁷, svolgendo una funzione anche di tipo *etico-civico*, nel senso che «la stessa educazione laica ai valori della convivenza civile e dei diritti umani [può], anzi [deve], essere utilmente coadiuvata dalla conoscenza della propria e delle altrui religioni maggiormente presenti sul territorio»⁵⁸. Come la nozione di pluralismo può

⁵⁵ Cfr. A. DOMINGO MORTALLA (ed.), *Ciudadanía, religión y educación moral. El valor de la libertad religiosa en el espacio público educativo*, Madrid, 2006; J.Mª MARÍA SÁNCHEZ, La “*educación para la ciudadanía*” en el sistema de la Ley Orgánica de Educación, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado* (www.iustel.com), n. 10, febrero 2006, p. 1 ss.; ID., *La educación para la ciudadanía ¿amenaza contra la libertad de los padres y de la sociedad?*, in *Estudios Eclesiásticos*, 2007, p. 805 ss.; C. GARCIMARTÍN MONTERO, *Neutralidad y escuela pública. A propósito de la educación para la ciudadanía*, in *Revista General de Derecho Canónico y Eclesiástico del Estado* (www.iustel.com), n. 14, mayo 2007, p. 279 ss.; J.M. FERNÁNDEZ-SORIA, *Educación para la ciudadanía y los derechos humanos: controversia en torno a una asignatura (o entre ética pública y ética privada)*, in *Transatlántica de educación*, 2008, p. 45 ss.; S. CATALÀ (ed.), *Sistema educativo y libertad de conciencia*, Cuenca, 2009.

⁵⁶ F. PAJER, *Scuola e istruzione religiosa nell'Europa multireligiosa: problemi e sfide*, cit., p. 13.

⁵⁷ Cfr. *ibidem*, p. 3, in riferimento ad un processo che dovrebbe compiersi a livello europeo.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 4.

possedere una valenza meramente *empirico-descrittiva* oppure assumere anche un significato di tipo *assilogico-deontologico*, così la nozione di multiculturalismo può essere intesa in senso soltanto fattuale e fenomenico, empirico, oppure esprimere anche un'indicazione di valore, nella direzione dell'*interculturalità*.

PROCESSI COSTITUZIONALI E LIBERTÀ RELIGIOSA IN AMERICA LATINA. PRIMI ELEMENTI DI RIFLESSIONE

Domenico Bilotti

SOMMARIO: 1. *Rinnovati profili di interesse per lo studio del diritto in Sud America. Linee di tendenza e prospettive di ricerca.* 2. *Dalle prime opzioni dottrinali in materia di comparazione con l'America del Sud agli scenari attuali.* 3. *Un pluralismo culturale e confessionale di "nuova generazione". Riforme costituzionali e forme recenti dell'associazionismo religiosamente connotato.* 4. *Prime conclusioni a partire dai casi di studio più significativi: verso un più incisivo ricorso alle fonti negoziali?*

1. Rinnovati profili di interesse per lo studio del diritto in Sud America. Linee di tendenza e prospettive di ricerca

Negli ultimi due decenni gli studi giuridici hanno segnato un rinnovato interesse nei confronti degli ordinamenti latino-americani. L'avvio di una nuova *stagione* di ricerche comparistiche ha, sin qui, avuto due oggetti prevalenti: l'evoluzione delle economie sud-americane in senso solidaristico e con tassi di crescita di grande rilievo, nonostante le difficili condizioni di partenza¹; i nuovi processi costituzionali che hanno in larga misura ridisegnato gli ordinamenti giuridici nazionali². Nulla

¹ Per una ricostruzione più ampia, v., tra gli altri, R. DOS SANTOS, *Brazil: a Soft Power Rising with the BRICS towards a Multipolar World*, in V. IO LO, M. HISCOCK (edd.), *The Rise of the Brics in the Global Political Economy: Changing Paradigms?*, Cheltenham, 2014, pp. 67 ss.

² Possibili antecedenti storici in T. SALVINO, *L'Argentina tra democrazia e golpe*, Milano, 2012, pp. 145 ss.; profili più attuali in S. MORELLI RICO, *Recenti processi di riforma costituzionale in Sudamerica: Costituzioni di Stato o Costituzioni del regime vigente?*, in G. D'IGNAZIO, S. GAMBINO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, pp. 391 ss.

quaestio sugli elementi di interesse segnalati dalla dottrina maggioritaria. È, tuttavia, necessario precisare che le ragioni per una riflessione più sistematica sui sistemi costituzionali latino-americani non si esauriscono col riferimento all'ingresso di nuovi *attori* di primo piano nel mercato globale o alla formalizzazione di riforme complessive di vasta portata.

Scopo dell'indagine sarà, piuttosto, quello di focalizzare l'attenzione su un aspetto di primaria importanza per la composizione demografica e culturale dell'America del Sud, registrandone l'evoluzione compiuta, certamente significativa: la disciplina giuridica del fenomeno religioso. Ciò ha determinato la crescente frammentazione delle più risalenti categorie analitiche, per le quali gli Stati sudamericani venivano acriticamente qualificati in considerazione della larghissima prevalenza di fedeli cattolici. Una corretta analisi delle trasformazioni giuridiche in atto dimostrerà, all'opposto, che non solo lo scenario religioso latino-americano è più ampio e articolato (e sempre lo è stato) di definizioni stringate quanto limitanti, ma che nello stesso ambito dell'associazionismo cristiano sono da registrarsi processi trasformativi di grande rilievo.

In una seconda parte dell'intervento, vi sarà spazio per sottolineare come questa fase di grandi mutamenti si sia verificata proprio quando le strutture costituzionali di molti Paesi dell'area andavano modificandosi. Ciò rende difficile ipotizzare quale sia la causa e quale l'effetto dei cambiamenti in atto: se sia stato un miglioramento della discussione sulle libertà politiche e civili a incoraggiare discipline pluralistiche oppure se esse siano scaturite proprio dalla necessità, avvertita dai più, di regolamentare un quadro complessivo sempre più marcatamente irriducibile a sistema.

Nel tentare di misurarsi con tematiche di questa portata, non si potrà tenere conto di tutti i diversi diritti statuali. In primo luogo, perché appare forzoso aderire alla risalente, ma viva, distinzione che vedrebbe i Paesi sudamericani sostanzialmente divisi in due grandi categorie (se appartenenti o meno alla c.d. area *bolivariana*). E, in seconda istanza, si riterrà preferibile misurarsi con quegli ordinamenti che presentino alcune opzioni di reciproca omogeneità interna, o sulla base delle discipline costituzionali concretamente osservabili o a partire dai presupposti et-

nici, culturali e religiosi che compongono quegli Stati e quelle regioni. Una trattazione più circostanziata riguarderà, perciò, quanto ai profili di diritto pubblico vigente, l'Ecuador, la Bolivia ed il Perù. L'adozione di questa prospettiva non ha come scopo l'inquadramento degli Stati considerati in una (opinabile) categoria unitaria, quanto piuttosto l'evidenziazione dei non occasionali tratti comuni istituzionali, entro cui, però, iniziano a riscontrarsi le prime differenziazioni applicative. Quanto all'Ecuador e alla Bolivia, si darà sommariamente conto delle recenti disposizioni costituzionali che riguardano più da vicino la disciplina del fenomeno religioso e delle relazioni tra gli Stati e le Chiese, o le associazioni religiose comunque denominate³. L'ordinamento giuridico peruviano sarà, invece, analizzato in merito a un aspetto specifico, ancora largamente inedito nell'intero *sub-continente* latino-americano, ma indicativo di un *trend* in corso che offre numerosi motivi di riflessione: l'evoluzione sostanziale dell'associazionismo islamico e, addirittura, il crescente protagonismo in esso di ascendenze dottrinali tradizionalmente non maggioritarie nei Paesi Arabi⁴.

Prima di analizzare gli ambiti di indagine poc'anzi profilati, sarà necessario fornire alcuni ragguagli su come la dottrina giuridica europea e quella anglosassone si siano progressivamente avvicinate allo studio degli ordinamenti latino-americani. Parallelamente, va tenuto conto di come questi ultimi siano andati più compiutamente emancipandosi dalle risalenti tradizioni (e normative) coloniali. Considerazioni di questo tenore dimostrano la persistente vitalità del diritto sudamericano, non solo quanto ai suoi orientamenti dottrinali o alle regolamentazioni civiliistiche nazionali, ma anche in riferimento alla molteplicità di situazioni sostanziali in esso verificate e verificabili.

³ Per le disposizioni più significative, vedasi M. FIORONI, *Beni comuni e diritti di cittadinanza. Le nuove Costituzioni sudamericane*, Milano, 2014, pp. 144 ss.

⁴ Al riguardo, alcuni elementi in T.S. KIDD, *American Christians and Islam. Evangelical Culture and Muslims from the Colonial Period to the Age of Terrorism*, Princeton-Oxford, 2009, pp. 113 ss.

2. Dalle prime opzioni dottrinali in materia di comparazione con l'America del Sud agli scenari attuali

Come noto, i comparatisti hanno a lungo oscillato nella corretta enucleazione di un paradigma istituzionale comune a tutti gli Stati latino-americani. In particolar modo, la dottrina era divisa tra quanti avessero ritenuto prevalente, nell'organizzazione giuridica locale, l'elemento consuetudinario precoloniale e quanti, all'opposto, avessero valutato preponderante l'imposizione di una legislazione largamente derivata dagli istituti codicistici (e non) dei *colonizzatori*. Merryman propendeva per questa seconda opzione e riteneva prevalente il modello di *civil law*, come parrebbe dimostrare la lunga stagione di codificazioni nazionali del XIX secolo⁵. Jauffret, all'opposto, valorizzando la diversità di presupposti sociali, economici e culturali da cui partiva la legislazione nazionale, riteneva il diritto latino-americano, anche quello di epoca coloniale, per nulla sovrapponibile ai modelli normativi europei⁶. Anche soluzioni apparentemente più compromissorie, come quella di Zweigert, che preferivano soffermarsi su aspetti specifici degli ordinamenti sud-americani (ora il diritto contrattuale tra privati, ora quello commerciale tra gli Stati, o, più raramente, la legislazione penale), in realtà, finivano per aderire all'una o all'altra tesi. In particolar modo, Zweigert, sottolineando l'influenza romanistica tipica del diritto contrattuale⁷, sostanzialmente accettava la comparazione tra i sistemi giuridici sud-americani e quelli di *civil law*, nonostante la ripresa degli studi romanistici fosse più spiccata in Germania che in Francia. E nonostante le codificazioni civili avessero come proprio precipuo riferimento ideale il *Code Civil* francese. Per quanto questa diatriba interpretativa possa considerarsi conclusa, nell'impossibilità di individuare inequivocabilmente la prevalenza di un modello sull'altro, soprattutto in assenza di riferimenti più circostanziati alle tipicità e agli usi locali, poteva para-

⁵ Per una prima prospettazione in lingua italiana delle tesi dell'A., può vedersi l'antologia, recante scritti di varia datazione, J.H. MERRYMAN, *La tradizione di civil law nell'analisi di un giurista di common law*, Milano, 1973.

⁶ A. DIURNI, D. HENRICH, *Percorsi europei di diritto privato e comparato*, Milano, 2006, pp. 9-10.

⁷ A. DIURNI, D. HENRICH, *Percorsi*, cit., p. 8.

dossalmente risultare più convincente l'impostazione ben più prudente di Autori come Catalano⁸. Quale che fosse il giudizio sul modello europeo che aveva costituito da base per le legislazioni nazionali latino-americane, si precisava che sarebbe stato utile approntare una nuova categoria d'analisi, scevra dalle pretese di inquadrare la regolamentazione locale secondo i posizionamenti dottrinali europei.

La *de-colonizzazione*, lunga e protrattasi nei suoi aspetti materiali ben più a lungo della sua conclusione formale, richiamava in modo sorprendentemente attuale il criterio meramente prudenziale (per taluni, equitativo) approntato nel celebre *Calvin's Case* del 1608, quanto all'America del Nord⁹: la *common law* inglese è applicabile nella misura in cui le sue regole siano appropriate alle condizioni di vita che si riscontrano nelle colonie.

Troppò spesso, invece, si è dimenticata l'altra grande influenza, oltre a quella francese e a quella spagnola, del diritto pubblico sudamericano: quella rappresentata dagli Stati Uniti. In una prima fase, questa influenza ha riguardato soprattutto il diritto pubblico e, in sostanza, le strategie di *governance* che venivano adoperate nella regolamentazione dei diversi modelli decentrati. Dando luogo a forme *ibride* di federalismo, che risultano tradizionalmente di grande utilità anche nella prevenzione dei conflitti religiosi, pur col rischio di dar vita a normative amministrative *regionali* sin troppo disorganiche.

Dalla seconda metà del XX secolo, l'influenza nord-americana ha interessato in modo ancor più evidente il diritto privato. La decisiva spinta in tal senso fu offerta dal diritto internazionale privato (soprattutto, quello dei trattati *multilaterali*) e dal diritto commerciale, nelle cui discipline la complessiva *mondializzazione* degli scambi risultava anda-

⁸ Circa la posizione in commento nel testo, v. P. CATALANO, *Diritto romano attuale, sistemi giuridici e diritto latinoamericano*, in ID., *Diritto e persone: studi su origine e attualità del sistema romano*, Torino, 1990, pp. 89 ss.

⁹ Tra le fonti che meglio analizzano le implicazioni eminentemente giuridico-costituzionali della ricordata pronuncia, anche ai fini della giurisdizione esperibile, v. B. SPAGNOLO, *The Continuity of Legal Systems in Theory and Practice*, London, 2015; J.H. KNETTER, *The Development of American Citizenship, 1608-1870* (1978, 1984), Chapel Hill, 2014, pp. 16-17.

re in primo a luogo a beneficio del ruolo economico e geopolitico esercitato dal sistema statunitense¹⁰.

Il modo molto controverso in cui le popolazioni locali hanno risposto alla preponderanza di questa influenza (politica, ancor prima che giuridica) giustifica, almeno in parte, alcuni tratti oggi verificabili. Dal punto di vista della composizione religiosa della società, per lungo tempo la devozione nei confronti del Cattolicesimo romano, persino più spiccata che negli ordinamenti iberici *colonizzatori*, venne riletta come inevitabile reazione al competitore continentale nord-americano (di ispirazione prevalentemente protestante). In fasi più recenti, l'attenzione della dottrina pubblicistica a profili di solidarietà sociale di segno chiaramente statuale e la sempre più qualificata protezione giuridica a beneficio delle culture indigene, anche quanto agli aspetti di religiosità popolare, sembrano rappresentare una presa di distanza *ideologica* dal modello regolativo statunitense¹¹. V'è un certo consenso su queste ipotesi ricostruttive, ma probabilmente due specificazioni non secondarie potrebbero contribuire ad arricchirle.

In primo luogo, l'insorgenza di istanze marcatamente nazionalistiche nell'America del Sud non è fatto che possa limitarsi all'avvertito antagonismo nei confronti della politica internazionale nord-americana. Al contrario, per tutto il XIX secolo, il nazionalismo appare, innanzitutto, un modo per rivendicare la propria identità rispetto all'esperienza coloniale spagnola. A questo titolo, si ricordi la codificazione cilena del 1855, patrocinata dal giurista, letterato e pedagogo Andrés Bello¹², e

¹⁰ Un'analisi critica di questa fase fino alle sue attuali conseguenze, pur se in una prospettiva ideologicamente orientata, in N. KLEIN, *Shock Economy. L'ascesa del capitalismo dei disastri*, Milano, 2007.

¹¹ Sulla genesi storico-politica di questo approccio, utile il rinvio a A. MCPHERSON, *Contrasting Hostilities of Dependent Societies: Panama and Cuba versus the United States*, in ID. (ed.), *Anti-Americanism in Latin America and the Caribbean*, New York-Oxford, 2008, pp. 188 ss.; per inquadramenti più recenti, cfr. W.D. MIGNOLO, *The Darker Side of Western Modernity. Global Futures, Decolonial Options*, Durham-London, 2011, pp. 42 ss.

¹² Alcuni profili pubblicistici venivano, invece, evidenziati in M. ROSTI, *Andrés Bello: il primo "giurista-umanista" dell'America latina indipendente*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2005, 2, pp. 309 ss.; una prospettiva più attenta al ruolo del Bello come fautore della codificazione civile in N. POSENATO, *Autonomia*

nei cui lavori preparatori la progressiva affermazione del primato di un diritto esclusivamente nazionale è persino enfatizzata. Non è casuale, del resto, che Bello fosse anche un pedagogo. Tutta la pedagogia, dalla Rivoluzione francese sino alla seconda metà del XX secolo, tende a concepirsi come scienza di formazione alla cittadinanza (nazionale). Attraverso la pedagogia, insomma, si ritiene di potere diffondere, e nei fatti si riescono a diffondere, modelli comportamentali di rilievo politico, etico, giuridico. E un percorso simile contraddistingue, a meno di tre decenni di distanza, la formazione di due giuristi sovente associati al c.d. *eclettismo* sudamericano. Si fa riferimento all'argentino Vélez Sarsfield, che, pur non dismettendo la base concettuale rappresentata dal Codice civile spagnolo del 1851, trae dalla sua esperienza di comparatista nuovi motivi per arricchire l'originario paradigma iberico¹³, oltre che al progetto di codificazione unitaria per il Brasile di Teixeira de Freitas¹⁴. Quest'ultimo, influenzato dalla Pandettistica tedesca, dal diritto romano e, però, nondimeno dal recepimento delle istituzioni giuridiche romane nella cristianità europea dei secoli precedenti, avvenuto per il tramite del diritto canonico.

Quanto all'oggi, invece, è bene notare che l'influenza nord-americana, pur così visibilmente avversata nelle stesse prospettive costituzionali statuali e pur così stigmatizzata dalla dottrina di orientamento socialdemocratico, non è stata realmente espunta dai sistemi giuridici latinoamericani. Essa, come prevedibile, è forte, infatti, nel diritto delle transazioni commerciali internazionali. Non solo: cresce nello stesso apprezzamento dell'*accademia* e della giurisprudenza. La prima ciclica-

della volontà e scelta della legge applicabile ai contratti nei sistemi giuridici latinoamericani, Padova, 2010, pp. 429-430.

¹³ Sulla riconducibilità dell'A. alla rifioritura degli studi giuridici nell'America del Sud, G. COMANDÉ, *Persona e tutele giuridiche*, Torino, 2003, pp. 386-387, n. 7; profili prettamente giuspubblicistici nell'opera del giurista latino-americano venivano opportunamente evidenziati in M. ROSTI, *Il contributo di Vélez Sarsfield al diritto dell'Argentina indipendente*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2003, 2, pp. 465 ss.

¹⁴ Alcuni appunti sulla matrice romanistica del pensiero dell'A. nel volume collettaneo S. SCHIPANI (a cura di), *Augusto Teixeira de Freitas e il diritto latino-americano. Atti del Congresso Internazionale del Centenario di Augusto Teixeira de Freitas*, Padova, 1988, *passim*.

mente tenta di impiantare il modello delle *law schools*, come luoghi di formazione imprescindibili per l'operatore del diritto, la seconda ri elabora sempre più spesso categorie interpretative dichiaratamente desunte dalla Suprema Corte americana. Si ricordi, ad esempio, il recente interesse per la teoria dei *penumbra rights*, dei diritti, cioè, che rientrerebbero nell'*area di protezione* della tutela giurisdizionale per il tramite di altri di rango costituzionale che li presuppongono¹⁵. E, per quanto riguarda un'ipotesi di studio tipica del diritto ecclesiastico europeo, nel caso dell'aborto, il diritto all'interruzione volontaria della gravidanza è riletto come *riflesso in penombra* del diritto alla salute della donna – e, per certi versi, il diritto all'obiezione di coscienza, ove non costituzionalizzato, come conseguenza della protezione giuridica della libertà di coscienza¹⁶.

Al di là, poi, delle specifiche comparazioni con il sistema giuridico statunitense, vi sono altri tre fattori di recente emersione sociale, che, generalmente verificabili nell'intero *sub-continente*, acquisiscono una loro, ulteriore, specifica rilevanza nei tre casi di studio che, a breve, verranno descritti. All'interno delle Chiese cristiane, crescono il ruolo e il numero dei movimenti di ispirazione congregazionalista e pentecostale¹⁷. Si badi come anche questo fenomeno avesse ingenerato qualche allarmismo negli Stati Uniti: in quel caso, movimenti consimili raggiunsero la loro massima espansione, stabilizzandosi, infine, e conseguendo uno specifico apprezzamento nella società americana. Il feno-

¹⁵ Si parla di *penumbra theory* in J.M. SHAMAN, *Equality and Liberty in the Golden Age of the State Constitutional Law*, Oxford-New York, 2008, pp. 154 ss.; ancor prima, L.F. GOLDSTEIN, *The Constitutional Law of Women. Cases in Law and Social Change* (1979), Madison, 1988, pp. 313 ss.

¹⁶ Quanto al dibattito italiano, tra i molti, D. PARIS, *L'obiezione di coscienza. Studio sull'ammissibilità di un'eccezione dal servizio militare alla bioetica*, Firenze, 2012; V. Turchi, *I nuovi volti di Antigone. Le obiezioni di coscienza nell'esperienza giuridica contemporanea*, Napoli, 2009.

¹⁷ Letture diverse del medesimo fenomeno in M. HARDT, A. NEGRI, *Impero* (2002), Milano, 2013; M.T. TRIGIANTE, *Il fondamentalismo cristiano negli Stati Uniti d'America*, Bisceglie, 2007; più aderentemente alla ricostruzione giuridico-culturale di movimenti del genere e agli effetti negativi che essi comportano nell'ambito del dialogo interreligioso, v. G. CORM, *L'egemonia americana nel vicino Oriente* (1999, 2001, 2003), Milano, 2004, p. 185.

meno al Sud è più recente (almeno nelle proporzioni oggi raggiunte) e non è del tutto sorprendente che organizzazioni siffatte, pur cospicuamente dotate sotto il profilo patrimoniale, stiano ottenendo consenso ampio negli strati più umili della popolazione. Sempre presso i ceti popolari, ma raggiungendo ormai un chiaro trasversalismo che unisce usi locali e classi sociali della più varia estrazione, l'area latino-americana vede ripresentarsi forme culturali precristiane, che, a contatto col credo cattolico, hanno assunto forme socialmente meno preoccupanti, benché ugualmente *singolari* (sotto il profilo giuridico-canonicò e sotto quello della sociologia e dell'antropologia del diritto). Si fa riferimento a quei culti che, pur in modo popolare e spesso senza infingimenti settari o manipolativi, fanno espresso richiamo all'adorazione anche fittizia di divinità *ultra-mondane* legate alla pietà per i defunti¹⁸.

L'Episcopato latino-americano ha avuto tradizionalmente modi diversi di rapportarsi alle forme più *estreme* della pietà popolare, ma su questi fenomeni (esemplificati, soprattutto in Argentina, dal culto per la santa *Muerte*) ha avuto difficoltà a prendere posizioni univoche. Si è registrata, e forse persino più blandamente da parte delle autorità civili, la condanna per le forme rituali che prevedessero simulazioni di scene mortuarie o pratiche contrarie al diritto comune, ma si accetta che celebrazioni di questo tipo siano svolte, pur in assenza di precisi fondamenti liturgici, anche a margine di riti cattolici. A rimarcare come forme di credenze diffuse, evidentemente precristiane, siano sopravvissute, almeno a livello celebrativo, ben oltre l'imponente cristianizzazione che ha connotato, nei secoli, l'America Latina¹⁹.

¹⁸ Una delle più valide e caratteristiche analisi al riguardo può leggersi in A.R. CHE-SNUT, *Devoted to Death. Santa Muerte, the Skeleton Saint*, Oxford-New York, 2012, cui si rimanda anche per l'ampio *corredo* bibliografico e documentale.

¹⁹ Alcuni elementi, pur se più specificamente riguardanti l'ordinamento brasiliano, in A. MANTINEO, *Fine o eclissi della Teologia della Liberazione? Una lettura teologica alla luce di un'esperienza pastorale nei Sud (Brasile e Calabria)*, in ID. (a cura di), *Per un approccio alle teologie del contesto*, Soveria Mannelli, 2012, pp. 5 ss.

3. Un pluralismo culturale e confessionale di “nuova generazione”. Riforme costituzionali e forme recenti dell’associazionismo religiosamente connotato

Queste pratiche, che sembrano, nelle manifestazioni più occasionali, sostanzialmente minoritarie, non valgono a smentire la tendenziale omogeneità religiosa dell’area. Ma, se le tematiche giuridico-religiose non presentano sin qui un’elevata conflittualità sociale, ciò non vuol dire che non si stiano aggravando le problematiche connesse. Gli stanziali irregolari rappresentano, secondo stime dibattute, tra il 35 e il 45% della popolazione complessiva degli stranieri (tra i dieci e i tredici milioni di persone). E si tratta di soggetti spesso privi delle più elementari garanzie, materiali e giuridiche, ivi compreso il pacifico godimento del diritto di libertà religiosa. Non solo: i vasti rivolgimenti politici dell’area, anche nell’attuale fase di dinamico riformismo costituzionale, hanno determinato un indiscutibile aumento della popolazione carceraria (non solo per la maggiore repressione giudiziaria delle opposizioni politiche). Ancor più sotto questo aspetto, la consapevolezza del legislatore sembra molto limitata, poiché trattasi di situazioni emergenziali che nell’ultimo secolo si sono spesso riprodotte in tutta l’America del Sud²⁰. Ulteriore prova ne sia la tradizionale rilevanza, nel locale diritto concordatario comparato, dell’assistenza spirituale nelle comunità separate. Come dimostrerebbero, pur ciascuno con le rispettive tipicità, i casi dell’Argentina (1992), della Bolivia (1986) e del Venezuela (1994)²¹.

Ciononostante, è bene apprezzare che tanto la Costituzione ecuadoregna del 2008, quanto quella boliviana del 2009, presentino un significativo miglioramento, rispetto alle pregresse disposizioni, anche nel-

²⁰ Osservazione ampiamente accolta in dottrina. Cfr., tra gli altri, A. COLOMBO, *La costruzione della società di giustizia nella fase abnorme della globalizzazione capitalistica*, in C. QUARTA (a cura di), *Globalizzazione, giustizia, solidarietà*, Bari, 2004, pp. 114-115.

²¹ Ricostruisce il contesto di queste fonti bilaterali R. ASTORRI, *I concordati di Giovanni Paolo II*, in <http://www.olir.it>, Marzo 2004.

l'ambito delle garanzie penali²². L'impressione che esce rafforzata, pure a un mero riscontro testuale delle disposizioni di riferimento, è che si sia in presenza di un *processo aperto*, dove al momento può essere registrato un miglioramento nella *qualità* della produzione legislativa. Ma dove le prassi virtuose non hanno ancora la diffusione che pur alcuni media latino-americani darebbero per acquisita. Non solo: nei due testi costituzionali presi in esame ci sono nette e rilevantissime prese di posizione (con un contenuto chiaramente precettivo) a favore della laicità dello Stato e della tutela delle minoranze indigene, a ogni livello dell'agire pubblico.

La Costituzione ecuadoregna definisce l'Ecuador uno Stato *unitario, plurinazionale, laico e interculturale*. Il carattere plurinazionale è, in realtà, meglio spiegato all'articolo 6 della Carta medesima, dove i rapporti tra Stato e cittadino sono regolati *sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígena que coexisten en el Ecuador plurinacional*. La *plurinazionalità* può, perciò, intendersi come contestuale riconoscimento politico di tutte le tribù indigene, in direzione di uno *Stato-apparato* che non vuole distanziarsi dai valori dello *Stato-comunità*. Più analitica nei presupposti, ma parimenti insoddisfacente nel far profilare i debiti strumenti attuativi, sembra la scelta costituzionale boliviana. Ciò in ragione della formulazione ampia dell'articolo 2, che riconosce l'esistenza *precoloniale* di nazioni e popoli indigeni e dà loro libera determinazione *nel rispetto dell'unità dello Stato e conformemente alla Costituzione e alle leggi*. Designando, in sostanza, un sistema *ibrido*, dove il vero punto nodale sarà, più che la sola legislazione attuativa, la decretazione amministrativa adottata dagli organi esecutivi.

In entrambe le Costituzioni si evidenziano istanze solidaristiche, orientate su prospettive di ispirazione *equo-solidale* e in assenza di una specifica adesione confessionale (l'Ecuador si impegna formalmente allo *sradicamento della povertà* e all'accesso di tutti i cittadini al “ben vivere”; nella Costituzione boliviana, all'articolo 10, si prevede l'obbligo

²² G. LICCI, *Modelli nel diritto penale. Filogenesi del linguaggio penalistico*, II ed., Torino, 2014, pp. 27 ss. (profili di comparazione col sistema italiano, *ibidem*, pp. 112-113).

go, in capo allo Stato, di promuovere la cultura di pace e un, non ben formalizzato, *diritto alla pace*).

Come si vede, si tratta di scelte costituzionali *di nuova generazione*, che differiscono significativamente dai moduli formali e sostanziali già tracciati altrove, come in Brasile (il Paese al mondo col maggior numero di fedeli cattolici)²³ o in Perù (ove l'articolo 50 del testo costituzionale riconosce il ruolo della Chiesa cattolica nella formazione storica, morale e culturale del Paese)²⁴. Ciononostante, pur in presenza di disposizioni similari, un certo pluralismo sostanziale non è estraneo alla recente storia delle istituzioni giuridiche latino-americane, anche negli Stati maggiormente *tradizionalisti*.

Si è proceduto a segnalare, tra i più interessanti casi di studio degli ultimi decenni, le tipicità dell'associazione islamica sufista di Lima²⁵. Oltre alla considerazione, già sperimentata in Europa, per cui la pluralità dell'associazionismo islamico corrisponde alle forme giuridico-civili e negoziali attraverso cui ciascuna comunità si organizza, nel caso si evidenzia l'espressa intenzione di non puntare al superamento dell'articolo 50 della Carta, né, ad esempio, all'istituzione di scuole islamiche – per carenza di mezzi e non meno per le oggettive problematiche di riconoscimento pubblico che verrebbero a crearsi.

Benché il sufismo in America Latina sia stato essenzialmente favorito, nella sua conformazione organizzativa, dalla presenza di fedeli stranieri, il numero di musulmani cittadini nelle Capitali appare in crescita. Non stupisce che proprio le tendenze che si richiamano, espressamente o meno, al sufismo stiano avendo un ruolo in merito. L'indifferenza all'interazione organizzata coi poteri dello Stato (rapporti, del resto,

²³ Dato riferito e analizzato in G. FILORAMO, *Cristianesimo*, in G. FILORAMO, M. MASSENZIO, M. RAVERI, P. SCARPI, *Manuale di storia delle religioni* (1998), Roma-Bari, 2015, p. 220.

²⁴ Alcuni presupposti sostanziali, circa questa scelta di politica costituzionale, in V. ROLDÀN, *Valori, cultura e religioni. Processi di globalizzazione e mutamento sociale*, a cura di C. Settimi, Milano, 2011, pp. 27-28.

²⁵ Su questa forma di associazionismo, v. G. GASPARINI, *Dalle Ande agli Appennini, il giorno del "Señor de Los Milagros"*, in *Note Modenesi*, 14 Ottobre 2015; A. ALEMANNI, *L'Islam in America Latina. Parla Nureddin Cueva Garcia, Presidente dell'Associazione Islamica Sufista del Perù*, in *L'Indro*, 7 Maggio 2015; HEBA, *Il ritorno all'Islam. Storie e esperienze personali*, in <http://www.huda.it>.

sempre aleatori in Paesi politicamente sin troppo dinamici) e l'attitudine all'approccio dottrinale nel rispetto delle culture locali creano i presupposti per un *islamismo* meno avversato dai gruppi sociali maggioritari e più rispondente alle esigenze concretamente emerse nelle comunità musulmane. Ancora esigue e prive di risorse e, perciò, molto dubitative nel proiettarsi in aperta competizione con le appartenenze religiose più diffuse nel Continente²⁶.

4. Prime conclusioni a partire dai casi di studio più significativi: verso un più incisivo ricorso alle fonti negoziali?

Questa breve, e non esaustiva, rassegna, oltre a gettare le basi per una prosecuzione delle ricerche in direzione di una più ampia analisi sulle tendenze oggi in atto nell'America Latina e sulle incognite che si proiettano per il futuro, può, comunque sia, giungere ad alcune prime, parziali, conclusioni. I Paesi della c.d. area *bolivariana* (Ecuador, Venezuela, Bolivia, Nicaragua), pur assai meno che fino a un recente passato, mantengono le proprie tipicità e provano a superare le gravi spequazioni sociali e discriminazioni giuridiche che li avevano precedentemente contraddistinti, con un uso, socialmente legittimato, ancora impreciso della revisione costituzionale. Altrove, sembra in ripresa, anche per quanto riguarda gli studi di *law & religion*, la dottrina del *pan-americanismo*, evidenziatasi soprattutto nell'influenza del *due process of law* nelle nuove codificazioni penali, processuali e sostanziali.

Per quanto la strada possa sembrare impervia, trattandosi di ordinamenti che hanno spesso subito plateali quanto brutali rivolgimenti politici, dall'*interno* e dall'*esterno* di essi, accanto alle già sperimentate modificazioni nazionali, dovrebbero prudentemente essere implementate le possibili *fonti negoziali*. Le direzioni che manifestano il maggiore consenso sociale sono contemporaneamente le più rischiose, ma anche quelle che troveranno più stabile sforzo attuativo nella loro concretizzazione. Nei conflitti zonali, un ruolo prezioso potrebbe essere rivestito dall'aumento di forme di cooperazione rafforzata tra gli Stati, a pre-

²⁶ In argomento, J.I. SMITH, *Islam in America*, II ed., New York, 2010, pp. 61 ss.

scindere dalle maggioranze politico-governative che hanno favorito, piuttosto che evitato, a volte compartmentazioni strumentali. D'altra parte, proprio in quegli Stati che hanno espressamente inteso riconoscere i diritti delle culture locali, nonché la liceità delle credenze religiose tradizionali²⁷, non è del tutto inattendibile, da qui a breve, una corrispondente implementazione delle forme di accordo tra le confessioni religiose e i poteri pubblici. Lontane dalle negoziazioni apicali che, fino a un recente passato, si sono tradotte in particolarismi e in scomode *commistioni* tra la sfera civile e la sfera religiosa²⁸, bensì più opportunamente incardinate sul livello locale *decentralato*, cui molto credito stanno tributando gli stessi legislatori della revisione costituzionale²⁹.

²⁷ Di diverso avviso e nutrendo dubbi sull'autenticità di queste appartenenze tradizionali, G. MAGNANI, *Religione e religioni. Dalla monolatria al monoteismo profetico*, Roma, 2001, pp. 473 ss.

²⁸ Sul punto, cfr. PH. JENKINS, *La terza Chiesa. Il Cristianesimo nel XXI secolo* (2002), Roma, 2004, pp. 202 ss.

²⁹ V., ad esempio, G. ROLLA, *L'autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008, pp. 11 ss.

CLAUSOLE GENERALI E DIFFERENZE CULTURALI. BREVI OSSERVAZIONI SULLA RILEVANZA CIVILISTICA DELLA RELIGIONE¹

Rodolfo Caputo

SOMMARIO: 1. *Le clausole generali e la multiculturalità*. 2. *“Dialogo interculturale”: quali conseguenze sul discorso giuridico?* 3. *Il contributo del diritto ecclesiastico tra rinnovamento e tradizione*. 4. *Conclusioni*.

1. Le clausole generali e la multiculturalità

La politica legislativa di ogni ordinamento giuridico – e così le norme giuridiche in esso presenti – rispecchia i valori fondamentali affermatisi in seno alla cultura dominante lungo la storia del Paese. Allo stesso modo, gli ideali che rappresentano il retroterra culturale del sistema illuminano di significato il prodotto della legge. Ciò è riscontrabile a partire dal nucleo essenziale del suo diritto oggettivo, ossia la Costituzione². Nel campo delle relazioni giuridiche tra i privati quanto detto risulta particolarmente evidente laddove si prendano in esame le categorie generali del diritto civile, i principi generali dell'ordinamento giuridico e le clausole generali.

Le categorie – nel diritto civile, solo per fare qualche esempio, si pensi alla famiglia, al contratto e alla soggettività giuridica – sono le forme o le determinazioni generali tramite cui il giurista riconduce ogni

¹ Il presente contributo costituisce un estratto di un più ampio saggio pubblicato nella rivista *CALUMET. Intercultural law and humanities review*, consultabile online sul sito www.calumet-review.it.

² Vedi F. MODUGNO, *Lineamenti di teoria del diritto oggettivo*, Torino, 2009, pag. 78, dove si precisa che la Costituzione, norma fondamentale dell'ordinamento scritta in termini generali e ipotetico-prescrittivi, qualifica il diritto come tale sia organizzandolo in unità sia condizionandone la validità. Si veda anche P. HAEBERLE, *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001, pag. 31.

fatto culturale all'interno di un ordine di classificazioni e se ne avvale nel corso dei procedimenti argomentativi³. I principi generali dell'ordinamento giuridico – ad esempio, il principio solidaristico e il principio di tutela dei diritti – «sono le direttive di carattere fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico»⁴. Le clausole generali⁵ – l'equità, la correttezza e la buona fede, l'ordine pubblico – invece sono le regole “elastiche” o standard valutativi il cui contenuto è destinato a essere riempito dall'interprete in un processo di adeguamento⁶ dell'astratta fattispecie alle peculiarità del caso concreto mediante il rinvio automatico a nozioni metagiuridiche consolidate nelle prassi quotidiane di una determinata realtà sociale e in un determinato periodo

³ Le categorie operano come “chiavi di lettura” di una realtà che altrimenti ci sembrerebbe disperdersi in una serie indefinita e scomposta di comportamenti.

⁴ Così la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 1956. In dottrina, A. FALZEA, *I principi generali del diritto*, in *Rivista di diritto civile*, 1991, I, pag. 457, ove il principio generale è definito come «la regola giuridica caratterizzata dalla indeterminatezza quanto al momento dell'azione (il dover-fare) o anche quanto al momento del risultato dell'azione (il dover-essere del valore giuridico)». L'Autore, poi, sottolinea che i principi fondamentali sono i valori posti dal legislatore in sommità dell'ordinamento affinché verso di essi s'indirizzi la società. Falzea (ivi, a pag. 456) evidenzia inoltre che «l'affievolimento del peso etico-sociale delle norme ordinarie sembra trovare un compenso nel rafforzamento dei principi generali». Il ruolo assegnato ai principi generali è la salvaguardia della coerenza e dell'organicità del sistema.

⁵ Sul tema si veda A. GUARNIERI, voce *Clausole generali*, in *Digesto delle Discipline privatistiche*, II, Torino, 1988, pag. 403 ss.; Id., *Le clausole generali*, in G. ALPA, A. GUARNIERI, P.G. MONATERI, G. PASCUZZI, R. SACCO, *Le fonti del diritto italiano. 2. Le fonti non scritte e l'interpretazione*, in *Trattato Sacco*, Torino, 1999, pag. 131 ss.; E. FABIANI, *Clausole generali e sindacato della Cassazione*, Torino, 2003; L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in F.D. BUSNELLI (a cura di), *Il principio di buona fede*, Milano, 1987, pag. 3 ss.

⁶ Cfr. A. FALZEA, *La costituzione e l'ordinamento*, in *Rivista di diritto civile*, 1998, I, pag. 285 il quale parla di «dispositivi di adattamento delle norme ordinarie alle specificità del caso individuale». Precisa poi S. PATTI, *L'interpretazione delle clausole generali*, in *Rivista di diritto civile*, 2013, 2, pag. 273, che «il significato storico della clausola generale, caratterizzato alla luce del caso concreto, serve da modello e nel contempo da punto di partenza per la decisione dei nuovi casi».

storico⁷⁸. Su queste premesse⁹, può sostenersi che la cultura “plasma” le categorie¹⁰; la cultura “determina” i principi generali; la cultura “orienta” la scelta del significato da attribuire alle clausole generali.

Luigi Mengoni ha acutamente rilevato che sebbene le categorie sistematiche della nostra tradizione siano «assiologicamente neutre, in esse sono cristallizzati – e insieme occultati dal linguaggio avaluativo del formalismo tipico del positivismo giuridico – i valori morali del

⁷ Sottolinea la qualità di strumenti di arricchimento del tessuto normativo propria delle clausole generali e di cui si avvale il giudice chiamato a decidere nel caso concreto P. RESCIGNO, *Una stagione per le clausole generali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, pag. 1690.

⁸ La funzione assegnata alle clausole generali è consentire un continuo adattamento ermeneutico del diritto oggettivo alla dinamica sociale in costante evoluzione. Così, le clausole generali permettono di attribuire rilevanza pratica differenziata a fatti dello stesso tipo. A prima vista esse sembrano collidere con il carattere generale e astratto della norma giuridica ma in realtà non confliggono con esso. La finalità delle clausole generali in ultima analisi è, dunque, quella di intermediare il più possibile l’adeguamento della regolamentazione giuridica ad esigenze di ordine sostanziale di volta in volta affioranti nella società. Le clausole generali «servono a tenere il sistema giuridico al passo con i tempi, evitando asperità, non di rado anacronistiche che una troppo rigida e meccanica applicazione della legge inevitabilmente porta con sé». Cfr. L. BIGLIAZZI GERI, U. BRECCIA, F.D. BUSNELLI, U. NATOLI, *Diritto Civile. Norme, soggetti e rapporto giuridico*, Torino, 1987, pag. 19.

⁹ Si potrebbe affermare che le norme dai contenuti c.d. elastici costituiscono – in qualche misura – un’imprescindibile modalità di attuazione dei principi generali e che, in ogni caso, tra la clausola generale e il principio generale esiste affinità sistematica. Sui punti di contatto tra norme elastiche (clausole generali) e principi generali si veda la puntuale analisi di G. MERUZZI, *L’exceptio doli. Dal diritto civile al diritto commerciale*, Padova, 2005, pagg. 6-12. In ogni caso, sia le clausole generali sia i principi generali del diritto denotano un’ineliminabile componente assiologica in virtù della quale l’interprete è messo nella condizione di poter “creare” diritto. Pertanto, si potrebbe dire che le categorie giuridiche, i principi generali e le clausole generali dell’ordinamento, sono accomunate dall’essere – a vari gradi – prodotto della cultura.

¹⁰ All’uopo soccorre Norberto Bobbio (Id., *Sul ragionamento dei giuristi*, in *Rivista di diritto civile*, 1995, I, pag. 3 ss.) secondo il quale «le norme giuridiche sono prodotti culturali. [...] Considerare una norma come prodotto culturale vuol dire applicare alla sua comprensione le due tecniche della ricerca genetica e della ricerca teleologica». Ciò nonostante, è bene chiarire che mentre le categorie sono strumenti operativi per mezzo dei quali interpretare e applicare il diritto, i principi generali e le clausole generali sono norme giuridiche.

giusnaturalismo moderno, ossia gli ideali della società borghese conformi ai valori dell’Europa cristiana»¹¹. Infatti, il filtro delle categorie ha ricondotto ogni enunciato a una struttura prestabilita del sistema normativo cosicché nel corso del tempo si è stratificato quel nucleo di valori condivisi sotteso ai concetti formali. Tuttavia, la società complessa, disomogenea e pluralista che si è andata formando in Italia negli ultimi tempi non può più ritenersi fedelmente rappresentata dalle fisse categorie giuridiche del passato¹² con la conseguenza che risulta necessaria una fase nuova di sviluppo della scienza giuridica che la tenga al passo con i tempi, per lo meno con riferimento a ciò che concerne le questioni sottese al fenomeno sociale della multiculturalità.

Il positivismo giuridico, frutto tipico degli ideali liberali della rivoluzione francese e dell’età in cui si è assistito all’ascesa politico-sociale della borghesia, ha visto nel formalismo giuridico e nell’attribuzione a un legislatore del monopolio sulla creazione delle norme il più alto grado di garanzia del valore della certezza del diritto in condizione di egualianza formale per tutti i cittadini. Osservata con gli occhi della post-modernità, la situazione appare oggi differente. Il positivismo giuridico è stato accusato d’essere intriso di illiberalità nonché di costituire un fattore di chiusura nazionalistica dell’ordinamento¹³. Per superare quest’ostacolo e creare un “ponte” di comunicazione tra culture al fine di dare accesso alla “diversità” cultural-religiosa nel mondo del diritto

¹¹ Cfr. L. MENGONI, *Diritto e tecnica*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Roma, 2001, pag. 5.

¹² Cfr. N. LIPARI, *Le categorie del diritto*, Milano, 2013, pag. 29. Di diverso avviso sembra essere L. MENGONI, voce *Dogmatica giuridica*, Enciclopedia giuridica Treccani, XII, 1989, pag. 4, secondo il quale «l’adattamento del diritto positivo ai mutamenti che il corso della storia, con ritmo accelerato, produce nella realtà sociale circostante è primariamente un problema ermeneutico, non un problema dogmatico, ossia un problema valutativo non un problema puramente logico».

¹³ Una critica alle concezioni giuridiche borghesi che hanno dato impulso al positivismo giuridico è stata formulata da P. GROSSI, *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, pagg. 1-11. L’autore utilizza il termine “assolutismo giuridico” per mettere in luce le conseguenze negative di quel movimento liberale che ha ispirato il processo di codificazione sette-ottocentesca. Egli, in particolare (ivi, pag. 3), segnala che il principale grave riflesso di ciò fu la rigida formalizzazione del diritto, unito al susseguente distanziamento tra il terreno della legge e il terreno dei fatti.

appare indispensabile il ricorso alla comparazione. Essa può costituire l’ideale punto di partenza da cui muoversi nell’intento di superare la rigidità del normativismo e del concettualismo, se intesa e utilizzata come proposta culturale all’“apertura” dell’ordinamento e dei suoi operatori, nella convinzione che tale apertura possa rappresentare un valore di civiltà e di progresso del diritto¹⁴.

Il metodo che in questa sede si vuole adottare non è però comparativo-normativo bensì comparativo *inter-culturale*, ossia fondato sull’analisi del significato profondo dei valori culturali che hanno indirizzato un dato ordinamento nella predisposizione di corrispondenti misure legislative. Questo perché il fenomeno migratorio ha prodotto lo spostamento di persone, prima ancora che di norme. La Costituzione italiana – fondata sull’intangibilità dei diritti umani (art. 2) – sancisce innanzi tutto che ciascun individuo è libero di svolgere la propria personalità perseguitando sul piano sociale gli interessi che ne costituiscono l’espressione purché essi si dimostrino meritevoli di rilevanza giuridica; in ogni caso la persona ha il dovere di agire in regime di solidarietà e uguaglianza sostanziale (art. 3). Se è vero che le clausole generali sono generalmente interpretate alla luce del comune sentire storicamente sedimentato in un determinato territorio e diffuso tra la maggioranza della collettività, è altrettanto vero che la trasformazione in senso multiculturale della società civile contemporanea impone all’interprete d’interrogarsi circa la necessità di ripensare il significato dei concetti attribuiti a ogni singola clausola generale¹⁵. La fisionomia tecnico-concettuale delle clausole generali rende plausibile un simile atteggiamento ermeneu-

¹⁴ Sostanzialmente su questa posizione si è espresso Luigi Moccia (ID., *La comparazione come “pedagogia” giuridica nell’opera di Gino Gorla*, in *Studi in memoria di Gino Gorla*, V, Milano, 1994, pag. 860) rifacendosi all’insegnamento lasciato dal comparatista Gino Gorla.

¹⁵ Qualora la coscienza giuridica non si dimostrasse già matura per accogliere tale apertura di vedute quanto appena detto esigerebbe almeno di tenere in debita considerazione la diversa visione della vita di cui è portatore l’eterocolto – in virtù delle coordinate etico-morali radicate nella propria cultura di appartenenza – al fine di declinare in modo equanime e non etnocentrico il diritto vigente. A favore di un simile atteggiamento sembra esprimersi Pietro Rescigno (ID., *Sulle categorie generali del diritto privato*, in *Diritto Civile*, diretto da P. Rescigno e N. Lipari, *Le fonti e i soggetti*, I, Milano, 2009, pag. 192).

tico¹⁶. Pertanto, le norme elastiche possono contribuire a dar voce al pluralismo di valori che caratterizza la società contemporanea erigendosi, in questo modo, a tutela e promozione delle diversità sociali e culturali che in essa si esprimono¹⁷.

2. *“Dialogo interculturale”: quali conseguenze sul discorso giuridico?*

In data 19 gennaio 2016, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione intitolata “Ruolo del dialogo interculturale, della diversità culturale e dell’istruzione al fine di promuovere i valori fondamentali dell’UE” con cui ha inteso incoraggiare il diffondersi di un approccio interculturale, interconfessionale e basato sui valori, anche nel campo dell’istruzione, al fine di affrontare e promuovere il rispetto reciproco, l’integrità, i principi etici, la diversità culturale, l’inclusione e la coesione sociale. Il dialogo interculturale, assunto dal presente atto come un processo che comprende lo scambio aperto e rispettoso dei contrapposti punti di vista e l’interazione tra persone, gruppi e organizzazioni che hanno un patrimonio culturale o una visione del mondo differenti, mira allo sviluppo di una maggiore comprensione delle prospettive e delle pratiche diverse oltre che al rafforzamento della partecipazione, della libertà e della capacità di operare scelte nel superiore interesse dell’uguaglianza.

Anche se non si tratta di un atto giuridicamente vincolante per i cittadini europei, per l’istituzione che l’ha presa o per le altre istituzioni europee e per i Paesi membri, sembra importante segnalare la citata risoluzione poiché con essa il Parlamento europeo invita il Consiglio

¹⁶ Scrive la Cassazione Civile 11 maggio 2009, n. 10741 che il nostro sistema «si configura come semi-aperto perché fondato [...] anche su clausole generali e cioè su indicazione di “valori” ordinamentali, espressi con formule generiche (buona fede, solidarietà, funzione sociale della proprietà, utile sociale dell’impresa, centralità della persona) che il legislatore trasmette all’interprete per consentirgli, nell’ambito di una più ampia discrezionalità, di “attualizzare” il diritto anche mediante l’individuazione (là dove consentito, come nel caso dei diritti personali, non tassativi) di nuove aree di protezione di interessi».

¹⁷ Cfr. S. RODOTÀ, *Il tempo delle clausole generali*, in F.D. BUSNELLI (a cura di), *Il principio di buona fede*, Milano, 1987, pag. 258.

Europeo, la Commissione e i Parlamenti nazionali a valorizzare il dialogo interculturale, anche nella sua declinazione di dialogo interreligioso, quale misura essenziale per il mantenimento della pace e la gestione dei conflitti, concentrandosi sulla dignità dell'individuo nonché sulla necessità di rispettare i diritti umani nel mondo con particolare riferimento alle libertà di pensiero, coscienza e religione e alla protezione delle minoranze religiose¹⁸. In questo modo il Parlamento europeo ha sollecitato la Commissione e gli Stati membri a elaborare strategie che riconoscano il dialogo interculturale come processo di comunicazione interattiva tra le culture e al loro interno, allo scopo di garantire rispetto reciproco e pari opportunità, di fornire e attuare soluzioni efficaci per far fronte alle disuguaglianze economiche e sociali e a tutte le forme di esclusione, nonché a sviluppare una comprensione più profonda di prospettive e pratiche diverse¹⁹.

¹⁸ La suddetta risoluzione considera il dialogo interculturale come uno strumento di partecipazione democratica inclusiva e di responsabilizzazione dei cittadini, in particolare in relazione ai beni comuni e agli spazi pubblici e sostiene che il dialogo interculturale può contribuire in misura significativa non soltanto al rafforzamento degli ideali di democrazia e giustizia volgendo favore, al tempo stesso, anche per lo sviluppo di un senso di inclusione e di appartenenza più forte e profondo alla comunità.

¹⁹ Questa risoluzione del Parlamento europeo sul dialogo interculturale e interreligioso non rappresenta un'azione politica isolata. Si pensi già solo alla raccomandazione fatta dal Parlamento e dal Consiglio delle Comunità Europee in data 28 dicembre 2006 n. 962 CE quando i predetti organi – che detengono in via paritetica il potere legislativo nel sistema dell'Unione europea – ricompresero fra le competenze chiave dell'apprendimento permanente (quadro di riferimento europeo) la consapevolezza della conoscenza e dell'espressione culturale. La citata raccomandazione (al punto 8 dell'allegato), dopo aver affermato che la conoscenza culturale presuppone una consapevolezza del retaggio culturale locale, nazionale ed europeo e della sua collocazione nel mondo riguarda una conoscenza basilare delle principali opere culturali (comprese quelle della cultura popolare contemporanea), sottolinea l'importanza di saper cogliere la diversità culturale e religiosa in Europa e in altre parti del mondo così come la necessità di preservare l'importanza dei fattori estetici nella vita quotidiana. Altro significativo atto d'indirizzo sul tema in oggetto è il documento adottato dal Consiglio d'Europa ed intitolato *Libro bianco sul dialogo interculturale. "Vivere insieme in pari dignità"*, firmato a Strasburgo il 7 maggio 2008, in cui fu affermato il valore educativo dell'approccio interculturale nel dialogo fra identità culturali e religiose differenti.

Il diritto interculturale²⁰ e lo studio del diritto ecclesiastico da una prospettiva “orizzontale” piuttosto che dalla tradizionale impostazione “verticale”²¹ – alla luce di cui le questioni d’interesse sono ricondotte nell’alveo dei rapporti inter-ordinamentali tra Stato e Chiesa (o Chiese), lasciando invece in secondo piano la valorizzazione della dimensione privata della libertà religiosa e della libertà di coscienza nel suo concreto dispiegarsi – depongono nel senso sopra tracciato. Affinché possa dirsi effettivo ed efficace il diritto deve conoscere le esigenze delle persone e rispondere puntualmente ad esse. Scriveva Giuseppe Capograssi: «poiché il diritto si realizza nella vita sociale, è necessario staccarsi dalla norma per vedere quello che è la realtà dei rapporti giuridici nei quali gli uomini vivono»²². Per accedere alle esigenze delle persone, e ciò specialmente nei contesti pluralisti sotto il profilo culturale e religioso,

²⁰ Per un’introduzione allo studio del diritto interculturale si veda M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008.

²¹ Cfr. P. CONORTI, *Diritto e religione*, Roma-Bari, 2010 rileva che l’attenzione degli studiosi verso la dimensione religiosa si è concentrata solo sull’orizzonte verticale e istituzionale del diritto ecclesiastico scandito dalle norme cardine della materia scandite dalla Costituzione. Autorevole dottrina (L. DE LUCA, *Il diritto ecclesiastico ed esperienza giuridica*, Milano, 1970) in passato già ammise che sebbene la visione formalistica che ha accompagnato lo sviluppo dell’indagine sul fattore religioso abbia finito per concentrarsi sui rapporti intercorrenti tra due poteri, lo Stato e la Chiesa (oggi diremmo, le Chiese), in realtà le questioni a cui deve dedicarsi il diritto ecclesiastico non possono essere qualificate come semplice *species* dei rapporti tra ordinamenti giuridici originari e sovrani. Difatti, in questo modo tali questioni coincidono con la realizzazione degli interessi dei cittadini soltanto nella misura in cui gli interessi coincidono con quelli delle istituzioni.

²² Così P. PIOVANI (a cura di), G. CAPOGRASSI, *Il problema della scienza del diritto*, Milano, 1962, pag. 43 e ss.

Tra i gli ecclesiastici il citato monito è stato raccolto innanzi tutto da Arturo Carlo Jemolo (ID., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Milano, 1979), secondo il quale il «(Diritto) [Che] deve sempre guardare alla realtà, all’ambiente in cui esso si svolge e deve essere applicato, e per questo non può non tenere conto anche delle realtà sociali» (pag. 31). Nel citato manuale Jemolo, richiamando G. Le Brass (ID., *La Chiesa del diritto. Introduzione allo studio delle istituzioni ecclesiastiche*, traduzione italiana di F. Margiotta Broglio), dimostra di ritenere che la valutazione umana, sia essa giuridica o politica, non è mai immune da condizionamenti ideologici, religiosi o filosofici. Il grande maestro, così, constata che «la fede si nasconde con tanta cura nel profondo dell’animo che lo stesso fedele ne ignora l’estensione e la forza».

risulta tuttavia indefettibile l'assunzione di saperi estranei al campo giuridico. Ci si riferisce alle conoscenze proprie di altre scienze umane, quali la sociologia, la semiotica e l'antropologia²³. È quest'ultima – nella sua connotazione di antropologia culturale – che, ai nostri fini, fornisce una serie di conoscenze determinanti.

Con il termine cultura si suole identificare oltre che uno stato mentale dell'individuo anche il prodotto di un'intera società o quantomeno di un gruppo sociale o etnico comprendente le istituzioni, le idee, gli oggetti materiali, i comportamenti e i valori elaborati al suo interno. Proprio in virtù di ciò l'antropologia culturale ricopre un ruolo primario nella prospettiva della mediazione tra persone di diverse etnie che vengono a contatto nella dinamica giuridica: questo perché essa fornisce gli elementi per mettere in comunicazione i soggetti contribuendo a far sì che il risultato del loro confronto non si dimostri effimero e da ciò discenda dalla profonda comprensione dei rispettivi punti di vista. In virtù di quanto messo proprio ora in luce pare incontestabile il fatto che non si può regolamentare il fenomeno giuridico – e, in particolare, quel che concerne il fattore religioso – senza conoscere i valori sottesti ai comportamenti delle persone. È stato affermato che «il diritto non si può più fare partendo dal diritto: occorre muovere dal reale»²⁴. In questo ordine di idee, l'analisi giuridica è chiamata ad abbandonare una visione prettamente normativista della realtà circostante. Insomma, il diritto non è solo questione di norme. Piuttosto, specialmente di fronte allo straniero, non si può fare a meno di prestare attenzione all'appartenenza religiosa e ai suoi connotati etnico-culturali che denotano l'identità della persona²⁵.

²³ Per un primo approccio a questa disciplina si veda F. REMOTTI, *Prima lezione di antropologia*, Bari, 2007.

²⁴ Così C. CASTRONOVO, *Luigi Mengoni: dalla dogmatica alla coscienza del metodo*, in *Jus*, 1, 2002, pagg. 77-78.

²⁵ Tutto ciò mette a nudo il c.d. “conflitto di lealtà” vissuto dal singolo nel suo foro interno allorché si contrappongano da un lato l'obbedienza alla coscienza e dall'altro l'obbedienza al diritto. D'altronde, nel concreto agire il singolo ha l'aspettativa giuridicamente tutelabile di vedere salvaguardate le sue libertà fondamentali nella misura in cui lo svolgimento della propria personalità si traduca in atti conformi a diritto.

Una soluzione può essere fornita dalla traduzione della differenza culturale facendo ricorso a equivalenze di senso. In questo tentativo di analisi ermeneutica dell'esperienza giuridica un ruolo determinante è giocato dalla ragionevolezza, che può rappresentare un valido strumento operativo nella traduzione a fini giuridici. Mediante tale operazione di traslazione dei valori e dei fini tra circuiti semantici e culturali distinti il significato dei concetti è gioco-forza negoziato poiché non ci può mai essere coincidenza assoluta tra le categorie cognitive appartenenti a mondi di pensare e sistemi normativi diversi. Anche il termine giuridico ha un proprio valore semantico che bisogna conoscere prima d'intraprendere la strada dell'elaborazione di equivalenze tra concetti nell'ambito del diritto.

L'interpretazione²⁶ e la successiva trasposizione di quel che è identificato nei concetti si potrà avvalere della cultura, della mentalità e delle intime convinzioni che animano le persone; tali dati dovranno essere considerati veicoli per definire il significante e il significato nell'agire giuridicamente rilevante. Proprio per questo, si può affermare che i problemi della convivenza nella multiculturalità richiedono l'analisi dei patrimoni religiosi dei soggetti coinvolti nelle relazioni sociali poiché essi costituiscono una parte cospicua dei bacini di senso articolati dai singoli nel proprio agire quotidiano.

3. Il contributo del diritto ecclesiastico tra rinnovamento e tradizione

A questo punto giova interrogarsi sul perché e sul come il consolidato atteggiamento di favore sociale andato affermandosi sul dialogo interculturale e il dialogo interreligioso in modo sempre più crescente in ambito europeo e più in generale nella comunità internazionale possa produrre conseguenze nel diritto interno degli Stati nazionali, in particolare nel nostro ordinamento. La risposta, sicuramente positiva, trae spiegazione nell'insopprimibile interconnessione che ormai esiste tra le scene di vita a cui si assiste ogni giorno su scala locale e che vedono

²⁶ Sull'interpretazione si veda E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1955, nonché T. ASCARELLI, *Studi sul diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, 1952.

coinvolti gli stranieri emigrati i quali rivendicano tutela legale in nome dell'universalità dei diritti umani.

La comparazione fra tradizioni culturali del mondo offerta dall'esperienza civica dell'odierna società multietnica ci permette di toccare con mano la valenza identificante del fattore religioso rispetto a una data cultura. La cultura è un sedimentato di valori. Emerge, dunque, che la contestualizzazione del significato dei valori è un'operazione di matrice culturale. I valori sono il motore della legge in quanto le norme riflettono valori, siano essi atei, religiosi o morali. Da questo dato emerge la stretta correlazione tra i valori, la cultura e le tradizioni giuridiche. Se fosse svuotata dei valori – che però, ben inteso, rimangono entità meta-giuridiche – la legge avrebbe poco senso²⁷. Le norme, tanto quelle scritte quanto quelle non scritte – e in quest'ultimo ambito, in particolare, gli usi o consuetudini richiamati dalla legge – presuppongono un reticolato di conoscenze, composto di quel sapere di fondo e di quell'etica, che, a monte, è stato alla base del processo di produzione legislativa. Quanto detto appare sempre più evidente nel raffronto tra esperienze di vita e sensibilità sociali differenti. La frastagliata composizione sociale odierna, amplificata dal fenomeno migratorio, ce ne fornisce un esempio restituendoci, in particolare, due dati fondamentali che possiamo in qualche modo ritenere acquisiti. Il primo è che nella maggior parte dei casi lo straniero il quale da un contenuto lasso di tempo abbia fissato nel paese d'accoglienza la stabile dimora sua e della propria famiglia non dispone del suddetto bacino di conoscenze. Il secondo è che la religione da sempre opera nel tempo alla stregua di agenzia di produzione di senso. In quanto *fatto pre-giuridico*, la religione, intesa come regola di condotta e di vita di chi decida di seguire i precetti e gli insegnamenti

²⁷ La *ratio* di qualsiasi norma è debitrice nei confronti dei valori che hanno dato impulso al processo di formazione dal quale derivano. A tal proposito si veda anche V. SCALISI, *Assiologia e teoria del diritto (Rileggendo Rodolfo de Stefano)*, in *Rivista di diritto Civile*, 1, 2010, pag. 2, il quale illustra il diritto come sistema di valori di azione o riferito a valori. Sul punto sia dato ricordare il pensiero di Angelo Falzea (A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, VI edizione, Milano, 2008, pag. 20) secondo il quale il problema del diritto in quanto “dover essere” altro non sarebbe che il problema stesso dei valori giuridici.

di un credo, acquisisce un rilievo extragiuridico nella costruzione del diritto oltre che nella sua interpretazione²⁸.

La visione del mondo coestensiva a ogni cultura si è realizzata anche grazie all'opera dell'immaginazione religiosa cosicché la fede e le sue categorie etico-morali hanno contribuito in maniera determinante alla formazione dei saperi²⁹ e degli abiti culturali dei popoli andando a mimetizzarsi con essi al punto da rendersi in parte non più distinguibili. Difatti, anche se la modernità ha portato con sé la secolarizzazione della civiltà, non ha discolto lo stretto legame che unisce la religione alle prassi quotidiane. Ciò sta a denotare l'esistenza di una religiosità nasosta³⁰. Le norme giuridiche rappresentano solo una parte dell'esperienza normativa³¹. Affianco ad esse vi sono i precetti religiosi, le regole morali, le regole del costume sociale e l'etica. Di là dalle rispettive specificità e caratteristiche, non si riscontra assoluta estraneità dei precetti comportamentali appartenenti a sistemi extra-normativi rispetto alla sfera operativa del diritto. Il filo conduttore che unisce la norma giuridica, la norma sociale e i precetti di estrazione morale e religiosa va

²⁸ Su questo profilo si veda C. MAGNI, *Teoria del diritto ecclesiastico civile*, Padova, 1952, pagg. 24 ss.

²⁹ Cfr. L. MENGONI, voce *Dogmatica giuridica*, cit., pag. 1, dove chiarisce che «il modo del pensiero dogmatico è penetrato nella giurisprudenza ad opera della scolastica medievale secondo il modello della teologia cattolica, per la quale il dogma è una verità immediatamente rivelata da Dio mediante le sacre scritture e definita come oggetto di fede dal magistero della Chiesa».

³⁰ Peraltro, si noti che l'intera vita dell'uomo si svolge lungo il filone di regole di condotta. In altre parole, l'educazione umana si sviluppa sotto la guida di tali indicazioni. E Norberto Bobbio (ID., *Teoria generale del diritto*, Torino, 1993, pag. 4) ha osservato: «la storia può essere immaginata come un'immensa fiumana arginata: gli argini sono le regole di condotta religiose, morali, giuridiche e sociali che hanno contenuto la corrente delle passioni, degli interessi, degli istituti, entro certi limiti, e che hanno permesso il formarsi di quelle società stabili con le loro istituzioni e coi loro ordinamenti, che chiamiamo "civiltà"».

³¹Vedi F. MODUGNO, voce *Norma (teoria generale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXVIII, Milano, 1978, pag. 328-391 (in particolare, pag. 388) dove è espressa la convinzione che la norma giuridica debba essere collocata all'interno del *genus* "norme o regole di condotta".

ricercato sul piano della normatività³². Difatti, tutte le suddette regole presentano il comune dato consistente nel fatto che sono «proposizioni aventi il fine d'influenzare il comportamento degli individui e dei gruppi, di dirigere l'azione degli individui e dei gruppi verso certi obiettivi piuttosto che verso altri»³³.

Nell'ordinamento italiano – nella fase di svolgimento delle relazioni giuridiche – la possibile interferenza delle regole religiose con le regole giuridiche (civili) è regolata attraverso l'utilizzo di forme di accordo inter-ordinamentale che trovano legittimazione nella Costituzione, e precisamente negli articoli 7 e 8. Le norme dell'ordinamento civile e quelle dell'ordinamento religioso di volta in volta considerato si dimostrano potenzialmente vigenti nel medesimo tempo e nel medesimo spazio³⁴, pur senza sovrapporsi. E così, allo scopo di coordinare l'applicazione delle rispettive norme – in particolare disciplinando le materie d'interesse comune (le c.d. *res mixtae*) – lo Stato dispone dello strumento del concordato con la Chiesa Cattolica e dell'intesa con tutte le altre confessioni religiose organizzate³⁵. La necessità di tenere in considerazione la portata normativa del fattore religioso e dei relativi precetti nel territorio nazionale – e più propriamente nell'ambito dello svolgimento del diritto italiano – non può però arrestarsi al dato normativo formale. Sarebbe riduttivo. Difatti, ogni confessione religiosa fornisce

³² Secondo N. BOBBIO, *La consuetudine come fatto normativo*, Torino, 2010, pag. 82, la differenza tra norme giuridiche e norme del costume sociale si situa nel contenuto, ossia nella natura del fatto regolato. In ogni gruppo sociale esistono regole essenziali (regole giuridiche) e regole inessenziali (regole del costume); sembrerebbero a metà strada tra le norme giuridiche e le norme di costume le consuetudini.

³³ In questi termini N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., pag. 6.

³⁴ Il fatto che la libertà religiosa confessionale possa essere forza creatrice di comportamenti vincolanti per le persone è messo in luce da P. BELLINI, *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, in P. BELLINI, C. CARDIA, P. COLELLA, G. FUBINI, L. GUERZONI, S. LARICCIA, G. PEYROT, P. PICOZZA, *Teoria e prassi delle libertà di religione*, Bologna, 1975, pagg. 103-210; si veda anche ID., *Libertà e dogma: autonomia della persona e verità di fede*, Bologna, 1984, pag. 18.

³⁵ Sul punto si veda M. RICCA, *Metamorfosi della sovranità e ordinamenti confessionali. Profili teorici dell'integrazione tra ordinamenti nel diritto ecclesiastico italiano*, Torino, 1999. Più di recente, G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione. Interpretazione dell'art. 8 cpv. cost.*, Soveria Mannelli, 2007.

ai suoi aderenti una propria e originale concezione totale del mondo che investe, oltre ai rapporti tra l'uomo e il divino, i rapporti tra gli uomini fra loro e detta regole atte a disciplinare non solo la vita sociale di un dato gruppo di persone e il rapporto di questo con le altre comunità ma anche l'atteggiarsi del singolo fedele all'interno della comunità civile³⁶. Pertanto, al fine di inquadrare correttamente il problema di cui sopra sembra opportuno riferirsi alla religione non già solo in chiave confessionistico-istituzionale ma anche quale fattore determinante nell'articolazione degli schemi antropologico-culturali degli individui. Per interpretare i dati culturali – talvolta, religioso-culturali – il giurista non può far altro che dotarsi di un ampio ventaglio di strumenti epistemologici, anche extra-normativi, vale a dire di conoscenze storiche, filosofiche, socio-antropologiche, al fine assicurare equilibrio ponderato circa la compatibilità tra le norme religiose e le norme dell'ordinamento giuridico italiano³⁷.

Oggi viviamo in una società segnata dal politeismo dei valori. L'uguaglianza dovrebbe essere ricercata nella salvaguardia della diversità³⁸ e non, invece, nell'appiattimento delle situazioni giuridiche soggettive entro uno schema astratto e precostituito. Il recupero del valore fondamentale della dignità della persona umana unito a una continua interpretazione costituzionalmente orientata sembra rappresentare anche in quest'ambito la chiave di volta per leggere in maniera equanime ed inclusiva le diversità culturali emerse all'interno delle fattispecie giuridiche per effetto dell'instaurarsi della società multiculturale. In questo contesto il contributo dello studioso di diritto ecclesiastico può rivelarsi particolarmente pertinente e utile. Il diritto ecclesiastico fornisce un'idea della scienza del diritto³⁹ che non si colloca stabilmente ed

³⁶ Cfr. F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, A. Bettetini e G. Lo Castro (aggiornamento a cura di), undicesima edizione, Bologna, 2012, pag. 75.

³⁷ Cfr. G. ANELLO, *Organizzazione confessionale, culture e Costituzione*, cit., pag. 176.

³⁸ Sul raffronto tra il principio fondamentale di uguaglianza e il diritto di libertà religiosa non può che rinviarsi al contributo di F. FINOCCHIARO, *Uguaglianza giuridica e fattore religioso*, Milano, 1958.

³⁹ Si veda M. TEDESCHI, *Sulla scienza del diritto ecclesiastico*, Terza edizione, Milano, 2007.

esclusivamente sul piano del positivismo giuridico-normativo. Il suo metodo è contrassegnato dall'attenzione alla dimensione storica delle norme giuridiche, da uno sguardo al dato politico-sociale e ai valori metagiuridici con un costante riferimento alle questioni fideistiche e ai problemi di coscienza attinenti al foro interno delle persone⁴⁰.

Tra le branche del diritto positivo, il diritto ecclesiastico si contrassegna – soprattutto se riguardato alla luce delle sue tradizionali voci ispiratrici (Francesco Ruffini, Arturo Carlo Jemolo) – per una minore incidenza del dogmatismo e del formalismo giuridico; in ragione di ciò, esso si dimostra più vicino di ogni altro alle problematiche storico-filosofiche e per questo è in grado di rispondere fornendo contributi concettuali di “ampio respiro”⁴¹ connotati da uno spiccato taglio comparativo⁴². Il diritto ecclesiastico, invero, si colloca nel solco della comparazione giuridica per il suo genetico carattere interdisciplinare e inter-ordinamentale⁴³. Da qui discende il compito per l'ecclesiastico di valutare e comprendere le norme degli ordinamenti confessionali e i sistemi di diritto – anche “deformalizzati” – legati all'esperienza religiosa quando quest'ultima assuma una propria dimensione sociale e giuridica. Tutto ciò fa del diritto ecclesiastico un prezioso mezzo di mediazione e osmosi tra i diversi settori della ricerca giuridica, funzionale a dare risposta alle istanze di tutela legale che trovano spiegazione al di fuori del mondo del diritto, vale a dire nella religione, nella morale, nelle tradizioni sociali e nella cultura. Esso può prestare un contributo di estrema rilevanza nell'analizzare le prassi religiose nascoste nelle categorie giuridiche “laiche”. Una sorta di educazione civica interculturale delle (religioni), in quanto in grado di vagliare al setaccio le con-

⁴⁰ Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Torino, 2010, pagg. 66-67.

⁴¹ Tale peculiarità propria di questa partizione della scienza giuridica è confermata dall'attrazione che il diritto ecclesiastico è riuscito a sortire nei confronti di insigni studiosi di altre aree del diritto positivo interessati a questa “materia nuova”, come denota l'opera del civilista N. COVIELLO, *Manuale di diritto ecclesiastico*, a cura di Vincenzo del Giudice, Vol. I e II, Roma, 1915-1916.

⁴² Cfr. M. TEDESCHI, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., pag. 70.

⁴³ Cfr. C. MIRABELLI, *Diritto ecclesiastico e comparazione giuridica*, in F. MARGIOTTA BROGLIO, C. MIRABELLI, F. ONIDA, *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, Bologna, 1997, pag. 80.

fessioni religiose nella loro attuale conformazione, in comparazione con la propria eredità storica e i valori etici che li contraddistinguono.

4. Conclusioni

Da quanto esposto sin qui discende quale naturale conseguenza che la religione può essere vista anche come “codice della quotidianità”: non per giustificare né per affermare la sottoposizione del quotidiano ai dettati religiosi ma, piuttosto, per rimarcare la necessità di comprendere che la religione può essere proficuamente utilizzata alla stregua di strumento semantico-cognitivo per disarticolare dai gesti, dai fatti e dagli atti di ogni giorno – apparentemente laicizzati dall’influsso della secolarizzazione – le matrici cultural-religiose che contraddistinguono nel profondo l’azione umana dei consociati. Trattasi della religiosità “nascosta”, vale a dire del sentimento religioso che si annida nelle categorie formalmente improntate agli ideali di libertà, democrazia e uguaglianza, ma che ciò non di meno sono svestite di connotati etnografici e antropologici ben precisi⁴⁴. Questo sedimentato di ricchezza antropologica che è il precipitato dell’opera sociale della religione assume la forma di “cifra cognitiva”, proiezione pratica del sentire e del sapere religioso, quale conoscenza diffusa che si trasmette quasi inconsapevolmente tra le persone⁴⁵.

Alla luce del supremo principio costituzionale di laicità dello Stato rimane fermo il compito ultimo dello studioso di diritto ecclesiastico, colto anche nelle sue più aggiornate declinazioni, consistente nel comprendere le istanze di tutela *altre* e garantire l’immunità della coscienza

⁴⁴ D’altronde, la compenetrazione tra religione e cultura dipende dai processi storici. Segni distintivi della religione possono rinvenirsi ovunque, agganciandosi come connotazione qualificativa a qualsiasi oggetto, parola o comportamento, perciò è possibile affermare che la religione si “mimetizza” anche in ciò che oggi sembra laico.

⁴⁵ Un esperimento può essere fatto se solo si pensi alla cultura cristiana che al suo interno si declina in svariati modi. I principi basilari di carità, fratellanza e tolleranza, per esempio, non sono avvertiti e interpretati ugualmente tra loro nei paesi dove la maggioranza della popolazione è cattolica e là dove invece la maggioranza è ortodossa o protestante.

individuale, qualunque essa sia, da coercizioni esterne. Ciò dovrebbe avvenire tanto nella dimensione pubblicistica delle relazioni legali quanto in quella dei rapporti gius-privatistici⁴⁶. Tutto questo potrebbe dimostrarsi estremamente utile per leggere adeguatamente il presente.

Di fronte alle sfide della società multireligiosa e multiculturale lo studioso dei diritti a base religiosa e di diritto ecclesiastico possiede un duttile bagaglio di strumenti concettuali e metodologici che ben può essere valorizzato nel cammino intrapreso dalla contemporaneità. Mi riferisco alle competenze di chi è “comparatista interdisciplinare”. Il cultore di questa materia non può esimersi dal mettere a servizio della scienza (e non solo di quella) giuridica la propria cassetta di attrezzi teorici giacché il suo contributo può rivelarsi utile per approfondire e trovare soluzione a problematiche giuridiche tradizionalmente incasellate in altri ambiti; e dovrà farlo anche se ciò lo potrebbe spingere a partire da coordinate operative differenti da quelle usuali⁴⁷.

Il diritto ecclesiastico – a cui autorevole dottrina ha dedicato la definizione di *legislatio libertatis*⁴⁸ – studia il fenomeno sociale religioso e ha la precipua funzione di tutelare la libera estrinsecazione del sentimento religioso dei cittadini interessandosi delle più svariate situazioni giuridiche soggettive⁴⁹. La sua essenza, inoltre, consiste nello studio delle interrelazioni tra i meccanismi tecnico-giuridici di due o più ordinamenti e/od ordinamenti, autonomi oltre che distinti fra loro – quello dello Stato e quello confessionale – allo scopo di coordinarne e tutelarne le

⁴⁶ Il modello operativo che sembra possa essere messo in atto con profitto nei più svariati ambiti dell’esperienza giuridica è presentato da M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, 2012.

⁴⁷ L’ecclesiastica non si sentirà “fuori luogo” in questo ruolo. Le ricerche condotte nel campo del diritto comparato delle religioni rappresentano già un primo segno di questa ventata di rinnovamento. Nel loro solco s’insinua l’analisi di diritto interculturale, intimamente connessa al diritto canonico, alla storia del diritto canonico e al diritto ecclesiastico, per fungere da ponte fra culture e religioni che sono destinate, per forza di cose, a coesistere sotto la calotta del costituzionalismo pluralista.

⁴⁸ Cfr. F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Bologna, 1994 (ristampa della prima edizione Id., *Corso di diritto ecclesiastico italiano. La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924).

⁴⁹ Da questo punto di vista è emblematico il lavoro di A.C. JEMOLO, *Gli occhiali del giurista*, Padova, 1970.

rispettive finalità nonché la coesistenza. Oggi giorno, però, lo studio della libertà religiosa e dell’impianto normativo statuale che ne assicura il rispetto sul piano del diritto positivo non è forse più sufficiente. Il senso e il valore di quanto è apportato nel nostro ordinamento, o meglio nella nostra società, dalle persone che non affondano le loro origini *nelle culture* del nostro paese e non si riconoscono nei modelli antropologici che hanno forgiato le categorie del sapere umano a noi congeniali – e in questo le categorie giuridiche non fanno eccezione – meritano di essere avvicinati con attenzione e senza pregiudizi. Un atteggiamento siffatto potrà dar vita alla costruzione, all’interpretazione e all’attuazione di un diritto domestico interculturale, ossia realmente in grado di includere in modo equalitario e rispettoso della dignità umana il modello di soggettività sociale e giuridica che porta con sé chi approda da universi di senso e di tradizioni a prima vista irriducibili all’interno dei *nostri* schemi. Merito dell’approccio interculturale al diritto è rendere consci il giurista del fatto che la cultura e la religione non rientrerebbero nel discorso giuridico in maniera diretta bensì in modo implicito e indiretto poiché costituiscono i fattori che dirigono primariamente l’agire delle persone, quindi anche la stessa comprensione della legge⁵⁰. In modo spesso inconsapevole e a prescindere da una conoscenza diretta e pedissequa dei sistemi giuridici (talora confessionali) d’appartenenza,

⁵⁰ Come si è cercato di mettere in luce nel paragrafo iniziale, ciò è riscontrabile, in particolare, con riferimento agli standard valutativi della condotta sociale: si pensi alle tante clausole generali presenti nel nostro impianto normativo, ad esempio la buona fede contrattuale (la c.d. buona fede oggettiva), l’equità, la correttezza e la media diligenza, la giusta causa o il giustificato motivo. Queste ultime, difatti, sono dispositivi normativi in grado di rivitalizzare continuamente l’ordinamento ponendolo al passo con i tempi e con il sentire sociale e, così, sono destinati a rinnovarsi nel loro significato attraverso il ricorso a nozioni metagiuridiche. Tali istanze di tutela assiologicamente connotate e prassi – accumunabili sotto l’ombrelllo definitorio “cultura” – di cui spesso non siamo pienamente consci, non possono più essere trascurati. Al contrario, essi potranno avere cittadinanza nel discorso giuridico a condizione che siano tradotti in modo tale da far emergere i loro aspetti di meritevolezza alla luce del paradigma costituzionale. Se così non fosse l’interpretazione delle clausole generali (e non solo) nel nostro sistema giuridico sarebbe sempre fatta alla luce del comune sentire italiano, ma ciò corrisponderebbe esclusivamente al modo in cui noi articoliamo e ci rappresentiamo i fini e gli interessi umani.

le persone ripetono nei loro gesti e nei loro intendimenti schemi deontici di matrice etico-religiosa. Senza la capacità di decifrare le matrici di questi atteggiamenti, quindi cogliendo il depositato antropologico impresso dalla religione e dalle sue ortoprassi nella grammatica quotidiana della condotta individuale, l'applicazione del diritto fallirebbe il proprio scopo. Essa si distenderebbe su piattaforme di senso virtuali e surrettiziamente costruite utilizzando le piattaforme culturali proprie dell'interprete, rischiando così di cadere in drammatici fraintendimenti. L'indispensabile connessione tra diritto e realtà vissuta – una connessione che si articola sul piano dei fini e dei significati – risulterebbe perciò radicalmente compromessa. La conseguenza di questo deficit operativo si materializzerebbe in imprevedibili eterogenesi dei fini nell'applicazione della legge, derivanti dalla incomprensione dei suoi presupposti di fatto e, quindi, dall'impossibilità di calibrare e coordinare la relazione tra fatto e presupposti di legittimazione, *rationes*, prognosi teleologiche parte integrante delle stesse norme da applicare al caso concreto⁵¹. Da quanto appena tratteggiato discende una conclusione tanto semplice quanto saliente. Le soluzioni giuridiche operative e il significato della norma giuridica oltre che delle clausole generali che informano un ordinamento giuridico pluralista e laico qual è il nostro non dovranno né potranno mai essere precostituiti in modo assoluto, prestandosi, invece, a poter essere modellati nel loro senso di volta in volta, in relazione ai soggetti attori del caso concreto e al loro *background* antropologico-culturale, purché nel rispetto del principio supremo di legalità costituzionale. Pertanto oggi giorno sembra ineludibile affermare la necessità di promuovere un positivismo giuridico che travalichi i confini del positivismo normativo. In altre parole, è sempre più avvertita l'esigenza di avere a disposizione un diritto in grado di oltrepassare le “barriere” dell'etnocentrismo culturale. E così forse si potrebbe raggiungere il risultato di un positivismo giuridico(-culturale) davvero effettivo.

Queste brevi note avvalorano l'idea che lo studio delle prassi culturali e dell'educazione religiosa può – o forse deve! – rappresentare, fra

⁵¹ L'ingiustizia e il fallimento degli obiettivi intrinseci al diritto costituirebbero l'esito di un mancato approccio interculturale e interreligioso all'esperienza giuridica, la stessa che anima fin nelle sue pieghe più intime il quotidiano relazionarsi delle persone.

l’altro, un valido strumento di educazione civica alla convivenza⁵². Trattando delle clausole generali dell’ordinamento giuridico se ne è portato un esempio raccolto dalla pratica. Se viste dalla prospettiva tracciata in questa sede, le clausole generali, in quanto strettamente connesse alla finalità educativa di una data comunità, potrebbero costituire l’oggetto di una fruttuosa azione pedagogica in favore del diffondersi di un ordine sociale cosmopolita. In questo modo si giungerebbe ad un risultato d’inestimabile valore. Difatti, una società così formata, vale a dire educata “dal basso” alla civica convivenza interculturale ossia nelle pieghe delle prassi quotidiane, mostrerebbe il vantaggio di saper valorizzare le differenze piuttosto che in isolati ambiti franchi di libertà concessa all’interno di un quadro normativo culturalmente integrato. L’affermazione di una pacifica e soprattutto effettiva convivenza tra differenze culturali rappresenta una conquista, un valore da tutelare e promuovere. E, di là da qualsiasi petizione di principi, declaratoria d’intenti o legge volta all’astratta riaffermazione di diritti civili già sulla carta riconosciuti come tutelati in nome della dignità dell’uomo – finanche ai massimi stadi della gerarchia delle fonti o dell’interpretazione giurisprudenziale – l’unica strada credibile per mirare ad ottenere tale obiettivo è l’apprendimento reciproco delle fedi poste l’una innanzi all’altra in un permanente dialogo interreligioso tra i loro aderenti, con la collaborazione tanto delle istituzioni pubbliche quanto dei pratici del diritto. Da qui la ferma convinzione che una pedagogia dei sistemi dottrinali religiosi e delle prescrizioni religiose, siano esse norme giuridiche confessionali o non, è la via obbligata tracciata dall’esperienza multiculturale per l’elaborazione di una “teologia giuridica incrociata” strumentale alla soluzione, in chiave interculturale, delle irrisolte questioni giuridiche e sociali poste all’attenzione degli operatori legali dalla realtà contemporanea.

⁵² L’educazione al senso di religiosità pluralista e inclusiva, pur nel rispetto delle tradizioni di un popolo, è presupposto irrinunciabile per porre le basi di una matura e duratura convivenza tra persone portatrici di istanze di tutela e valori fra loro non coincidenti.

LE SFIDE E LE OPPORTUNITÀ DI UNA SCUOLA MULTICULTU(R)ALE

Francesca Oliosi

SOMMARIO: *1. Dal generale al particolare: Gandhi, Trento e la vera sfida del Terzo millennio. 2. Società, religione, scuola: un tripode in cerca di equilibrio. 3. 1977-2016. Che sia finalmente giunta l'ora delle religioni? 4. Il diritto di istruzione religiosa e i suoi atomi. 4.1. Condizione di erogazione dell'insegnamento della religione. 4.2. La previsione di una disciplina alternativa. 4.3. Statuto giuridico degli insegnanti di religione. 5. Formare alla multiculturalità, educare alla pace: alla ricerca di una nuova paideia.*

*Guardiamo alle religioni come
alle mille foglie di un albero, ci
sembrano tutte differenti, ma tutte
riconducono a uno stesso tronco*
MATHMA GANDHI

1. Dal generale al particolare: Gandhi, Trento e la vera sfida del Terzo millennio

«Educare¹ alla convivenza e al pluralismo religioso» non significa altro che, per riprendere la metafora del Mathma, e-ducere (dal latino

¹ È opportuno compiere una distinzione preliminare ma fondamentale: la differenza tra educazione ed istruzione che, secondo uno dei Padri della pedagogia del secolo scorso, Riccardo Massa, sono due sottocomponenti distinte all'interno del concetto generale di formazione. Cfr. R. MASSA, *Cambiare la scuola - Educare o istruire?*, Bari, 2007. “Educare” viene dal latino e-ducere, che letteralmente significa “trarre fuori, allevare, condurre” ed in generale significa “promuovere con l'insegnamento e con l'esempio lo sviluppo delle facoltà intellettuali e morali di una persona, specialmente in giovane età, secondo determinati principi”. Se può di primo acchito apparire condivisibile la definizione kantiana per cui “educare significa sviluppare nell'uomo tutta la perfezione della quale è capace la sua natura”, è tuttavia necessario stare attenti: l'edu-

«allevare») far crescere dentro le nuove generazioni l’idea di questo maestoso albero, con mille foglie di diverse forme e sfumature, ma appartenenti comunque allo stesso tronco.

cazione, infatti, prevede una scelta dei principi nella formazione dell’educando, con la quale s’intende formare il carattere e la morale. In questo senso può aiutare la definizione data da uno dei più importanti storici dell’educazione, Lawrence Cremin. Questi, nella sua monumentale opera *American Education*, fornisce una definizione molto significativa: l’educazione è “lo sforzo deliberato, sistematico e prolungato di trasmettere, stimolare o acquisire conoscenze, attitudini, valori, capacità e sensibilità, nonché ogni apprendimento che deriva da tale sforzo in modo diretto o indiretto, intenzionale o non intenzionale”. Mentre è evidente quanto pacifico che uno degli scopi più ardi ma fondamentali della scuola contemporanea sia quello di educare al pluralismo, con riferimento alla materia della religione così come attualmente impartita, si deve invece parlare di “istruzione religiosa”. L’etimologia di “istruire”, ossia il verbo latino *instruere*, che letteralmente significa “costruire, comporre, fabbricare”, indica come l’istruzione, che è invece oggetto specifico della metodologia didattica, sia l’“attività volta a far apprendere a qualcuno nozioni di una disciplina, di un’arte o di un mestiere attraverso un insegnamento teorico o pratico”. Cfr. Voce *Istruire*, Vocabolario di Italiano, Roma, 2009. Fermo restando che l’istruzione non è puro e semplice travaso di conoscenze, ma alimentazione di processi cognitivi, la quale presuppone la partecipazione attiva del discente, o meglio una comunicazione interpersonale (tra docente e discente) e interattiva (tra discente e aspetti della realtà assunti in forma problematica), vero è anche che non rientra fra i suoi scopi immediati (anche se ovviamente non la si può semplicemente escludere a priori) la formazione del discente da un punto di vista morale e caratteriale, come avviene invece nel caso dell’educazione. Anche se appare evidente che la distinzione fra educazione ed istruzione (intendendo con la prima una generale formazione della personalità e con la seconda una padronanza di determinate informazioni disciplinari e tecniche) non è netta né esaustiva, si presenta necessaria e fondamentale in caso di educazione o istruzione religiosa.

Educazione religiosa ed istruzione religiosa sono, infatti, due cose ben diverse: proprio perché nel concetto di educazione rientra la formazione dell’educando anche dal punto di vista della morale e del carattere, educare alla religione significa formare l’alunno, interagire con esso fino ad influenzarne, a plasmarne l’essenza in una delle discipline, quella religiosa appunto, più personali ed intime in assoluto. Ecco perché nel presente contributo, talora si parlerà di educare alle religioni, inteso come educazione a principi multiculturali e pluralisti così come pensati dalla Costituzione, ma con riferimento alla materia di religione così come attualmente disciplinata ed impartita si parlerà di “istruzione religiosa”.

Possiamo tranquillamente affermare che con questo tema si cerca di affrontare una delle sfide pedagogiche, sociali ed umane più impegnative dell'ultimo ventennio².

I recenti eventi di Parigi e di Bruxelles, impongono una riflessione profonda sulla società europea, non tanto (o quantomeno non solo) in termini di sicurezza, ma anche di integrazione, coesione sociale, educazione a quel pluralismo necessario (e per taluni sufficiente) per evitare fenomeni di ghettizzazione e disgregazione sociale, tra le pieghe dei quali il terrorismo trova i principali adepti.

Cosa può fare il giurista in tal senso?

Scopo peculiare del diritto è evitare o quantomeno comporre i conflitti sociali, disciplinandoli. Invece sempre più spesso, è proprio sull'onda di questi conflitti che l'opinione pubblica discute, la politica polemizza e l'organo legiferante resta di fatto inerme.

Dalla Costituzione, alla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, così come dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, è facile rinvenire nel pluralismo religioso e nel diritto fondamentale di libertà religiosa uno dei cardini imprescindibili su cui la Repubblica italiana è fondata.

Questo è l'indiscusso dato normativo, ma qual è la realtà?

Se è vero che l'Italia dovrebbe essere orientata ad una politica di tipo pluralista e multiculturale, che nel ribadire il rispetto e l'accoglienza per la diversità di cultura e religione, segna in modo inequivocabile gli irrinunciabili valori fondanti della nostra civiltà socio-giuridica, altrettanto innegabile è che, allo stato attuale, la situazione sia ben diversa.

È recente la notizia del «processo» ad un maialino a dondolo presente nel giardino di un asilo di Trento, di cui i genitori musulmani avrebbero chiesto la rimozione perché contrario ai principi islamici. Il povero

² È stato osservato infatti come “una delle sfide più importanti che riguarda l'Europa del terzo millennio è come i cittadini dei vari paesi europei possano sviluppare una propria identità che incorpori elementi religiosi, nazionali, europei e di cittadinanza globale e che, per molti di essi, possa includere un'identità religiosa. Per essere coerenti e funzionali con tale concetto di identità deve essere possibile per ogni individuo far convivere il proprio ruolo di cittadino con il proprio credo religioso”. Cfr. E. GENRE, F. PAJER, *L'Unione europea e la sfida delle religioni - Verso una nuova presenza della religione nella scuola*, Torino, 2005, pg. 17.

maialino, processato e condannato, è stato nel mentre circondato da due panchine per impedirne ai bambini (islamici e non) l'utilizzo e quindi la "contaminazione"³.

Questo piccolo fatto di pseudo cronaca locale (con tutta la scontata kermesse che ne è seguita), mi offre da subito il destro per riflettere su un triplice ordine di fattori: la realtà sociale italiana ed europea, il ruolo all'interno di essa della religione ed, infine, il ruolo (o forse il vero compito?) della scuola pubblica.

2. *Società, religione, scuola: un tripode in cerca di equilibrio*

In primo luogo l'odierna realtà sociale, caratterizzata da due fenomeni contrastanti ma ugualmente dirompenti: la secolarizzazione e la multiculturalità.

Con riferimento alla prima, si sa che i tassi di secolarizzazione sono in forte aumento in tutta Europa, e le istanze di associazioni relativiste ed atee che rivendicano una neutralità *tout court* dello spazio pubblico sono sempre più pressanti⁴.

³ Tra gli altri, si rimanda all'articolo de *Il Giornale* sulla vicenda: <http://www.ilgiornale.it/news/cronache/se-maialino-dondolo-offende-allah-1178969.html>.

⁴ Interessante, in tal senso, la recentissima sentenza della Corte costituzionale del 10 marzo 2016, n. 52/2016, con la quale la Suprema Corte ha accolto il ricorso della Presidenza del Consiglio contro la decisione della Cassazione a Sezioni unite (16305/2013) che aveva affermato la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri, nel 2003, aveva respinto la richiesta dell'UAAR di avviare trattative finalizzate alla stipula di un'intesa con lo Stato, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Per la Corte costituzionale spetta al Consiglio dei ministri valutare l'opportunità di avviare o meno le trattative al fine di stipulare un'intesa bilaterale per regolare i rapporti reciproci. La Consulta ha quindi ritenuto fondato il ricorso della Presidenza del Consiglio, inquadrando la vicenda nel potere politico discrezionale non sindacabile (se non dal Parlamento) del potere esecutivo. Ciò che rileva in questa sede, al di là della specifica *quaestio legitimatis*, è la rivendicazione da parte dell'UAAR del diritto a stipulare un'intesa, non tanto (o quantomeno non solo) per i vantaggi economici che deriverebbero dalla ripartizione del gettito Irpef, ma in quanto organo collettivo portatore della volontà di coloro che vedono in neutralità e laicismo l'unica declinazione possibile per l'attuale società.

Le esperienze migratorie, d’altro canto, caratterizzano ora come non mai l’attuale momento storico e coinvolgono massicciamente i Paesi dell’Europa, innescando innanzitutto una trasformazione antropologica degli spazi e delle strutture in cui si svolge quotidianamente la vita di comunità; spazi e strutture in cui la composizione dei diritti e doveri reciproci, in un quadro fatto di differenze culturali, etniche e religiose, si è fatta particolarmente delicata.

Il secondo fattore da considerare è quello religioso. La religione ha influito e influisce in vario modo sull’etica, come anche sulle persuasioni, sui sentimenti e sui comportamenti morali dei gruppi ma anche dei singoli (ebbene sì, anche dei bambini se il gioco ha le sembianze di un innocuo ma impuro maialino!).

Ed infine, è necessario considerare la scuola, il primo spazio pubblico in cui le differenze culturali e religiose, ancorché non nuove in assoluto, si rendono più visibili, non solamente con riferimento all’istruzione religiosa, ma anche per la sua caratteristica di “luogo pubblico”, con tutto ciò che questo comporta (esposizione dei simboli religiosi, neutralità dello spazio pubblico, libertà di espressione e conseguente eventuale esposizione di simboli di appartenenza etnico-religiosi...)⁵.

La scuola, dunque, come teatro dei primi scontri, ma anche come «orto», nel quale coltivare e far crescere questo seme del pluralismo religioso proprio attraverso l’educazione alla convivenza e al multiculturalismo.

Già nel 1977, nel mezzo dei lunghi dibattiti che precedettero la firma dei nuovi patti concordatari del 1984, il filosofo Ugo Spirito esortava:

È necessario che il contenuto dell’insegnamento cambi in modo totale. Non della religione dobbiamo parlare, ma delle religioni, delle più importanti religioni che esistono sulla terra. L’insegnamento religioso diventerà insegnamento della “Storia delle religioni”, da porsi accanto all’insegnamento della “Storia della filosofia”. S’insegna Agostino, Tommaso, Pascal; ma s’insegna pure Marx, Nietzsche e i nichilisti. S’ insegni dunque, il Cristianesimo, ma si deve insegnare pure il pensiero

⁵ Non a caso, davanti alla Corte di Strasburgo sono molti i casi con riferimento all’art. 9 CEDU (libertà di pensiero e religione) che nascono da conflitti in ambito scolastico.

arabo e quello indiano. Se non c'è pericolo per la filosofia, non ci deve essere pericolo neanche per la religione⁶.

3. 1977-2016. Che sia finalmente giunta l'ora delle religioni?

Tra le diverse questioni affrontate dalle iniziative politiche in tema di libertà religiosa, finalizzate all'adozione di una legge organica che secondo il generalizzato consenso della dottrina dovrebbe fornire garanzie e risposte alle esigenze di realizzazione della libertà religiosa individuale e collettiva, un'importanza non secondaria dovrebbe essere conferita alla problematica dell'istruzione religiosa.

In tema di educazione religiosa, infatti, sembrano ormai essere venute meno le condizioni oggettive che avevano reso possibile (e condivisibile) in Italia⁷ l'attivazione di un sistema educativo nazionale di istruzione religiosa legato alla semplice prevalenza numerica della confessione socialmente dominante e maggioritaria⁸.

⁶ Tratto da *L'educazione religiosa*, sul quotidiano *Roma* del 10 aprile 1977.

⁷ Per un recente studio ricco di spunti e ultime evoluzioni sul modello dell'insegnamento della religione in Italia si rimanda a E. CAMASSA, *Il modello italiano di insegnamento della religione: tra evoluzione e questioni aperte*, in G. BONI, E. CAMASSA, P. CAVANA, P. LILLO, V. TURCHI (a cura di), *Recte Sapere. Studi in onore di Giuseppe Dalla Torre*, Torino, 2014.

Così come in altri Paesi europei come Spagna, Portogallo, Germania.

⁸ Tale osservazione generale muove dall'esame concreto delle legislazioni vigenti e delle prassi in atto nelle diverse realtà nazionali europee. Anche se in assenza di un esplicitato principio di maggioranza religiosa, infatti, le norme nazionali prevedevano l'insegnamento dell'esclusiva religione maggioritaria. Per uno studio sul passato e sul presente contesto sociale caratterizzato invece da un forte idealismo ideologico e confessionale, si veda J.A. BECKFORD, *Tendenze e prospettive*, in D. HERVIEU LEGER, F. GARELLI, S. GINER ET. ALTRI, *La religione degli europei. Fede, cultura religiosa e modernità in Francia, Italia, Spagna, Gran Bretagna, Germania e Ungheria*, Torino, 1992, p. 485 ss.; per l'attuale assetto dell'insegnamento della religione in Europa si rimanda invece a R. BENIGNI, *Le scuole europee- un modello di educazione multilingue e multiculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechieze.it), giugno 2010. L'A., in riferimento all'importanza della religione nella scuola, nota come "la religione è necessariamente presente nelle scuole europee non solo in ossequio al rispetto ed alla valorizzazione della libertà di coscienza e convinzione dello studente, ma ancor più in funzione della loro più alta finalità. Non vi è dubbio

Sembra essersi preso atto in tutta Europa come, a causa dell'accentuato pluralismo e dell'intensificarsi del fenomeno dell'immigrazione, sia necessario porre in essere un ripensamento generale dei compiti della scuola pubblica, soprattutto nella ricerca di una base comune di valori, da trasmettere nel circuito educativo, per la promozione del reciproco rispetto e per la realizzazione della convivenza democratica.

A questo proposito, l'incontro con l'Islam per l'arrivo di molti extracomunitari, in gran parte musulmani, non ha "inventato" la questione religiosa europea ma in qualche modo l'ha fatta deflagrare, sia perché ha riportato all'attenzione dell'opinione pubblica appartenenze diverse e necessità di integrazione (che invece, molto più spesso di quanto si è soliti pensare hanno portato, non solo in Italia, a tristi slogan xenofobi), sia per la secolarizzazione della popolazione europea, che utilizza proprio la consistente percentuale di popolazione islamica per dimostrare

infatti, che nel preparare lo studente ad essere un cittadino che conosce ed è orgoglioso della propria identità nazionale e di europeo, entra quasi con prepotenza la dimensione religiosa. Le radici giudaico cristiane della civiltà europea, le vicende interne al cristianesimo, diviso tra la Roma cattolica dei papi, l'ortodossia orientale e la moltitudine di chiese protestanti, così come la lunga convivenza tra chiese ed imperi, regnanti nazionali e Stati, sia pure in una alternanza di amore ed odio, sono tutti ineguagliabili fatti, che hanno forgiato le nazioni ed i popoli europei e continuano ad orientarne il cammino. Del pari rendere lo studente europeo capace di affrontare le sfide di una società globalizzata e nel contempo multiculturale, impone con altrettanta forza, una attenzione speciale alla dimensione religiosa". Per un precipuo approfondimento sulla valenza formativa dell'educazione religiosa nel sistema scolastico italiano, si rimanda a A. GABELLI, *L'istruzione in Italia*, Bologna, 1891; A. MARIANO, *Lo Stato e l'insegnamento della religione*, Napoli, 1886; M. MINGHETTI, *Stato e Chiesa*, Milano, 1878. Per un primo esame sulla funzione dell'insegnamento religioso nel regime concordatario cfr. O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al concordato*, Milano, 1980; AA.VV., *Società civile, scuola laica e insegnamento della religione. Atti del convegno nazionale (Roma, 17-19.11.1982)*, Brescia, 1983; C. CARDIA, *Stato e confessioni religiose. Il regime pattizio*, Bologna, 1989, pp. 292 ss.; N. COLAIANNI, *Il principio supremo di laicità dello Stato e l'insegnamento della religione cattolica*, in *Foro it.*, 114, 1989, I, 1333-42; Id., *Autonomia e parità della scuola*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1997, 128; G. DAMMACCO (a cura di), *L'insegnamento della religione dopo il nuovo accordo tra Stato e Chiesa*, Bari, 1986; AA.VV., *Scuola pubblica. Scuola privata. Parità e Costituzione*, Scandicci (Firenze), 1998; G. CIMBALO, *Scuola pubblica e istruzione religiosa: il Concordato tradito*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2004/1, 143-164.

l'ormai inefficiente sistema della disciplina dell'insegnamento della religione, e la necessità di un insegnamento *delle religioni*.

La questione della presenza della cultura religiosa nella scuola implica, nell'attuale quadro sociale multiculturale, l'individuazione di soluzioni normative strumentali alla comprensione delle diversità, alla composizione dei conflitti di natura ideale, alla salvaguardia delle differenze culturali, nella prospettiva di formare le giovani generazioni al dialogo e alla condivisione di valori operativi comuni⁹.

Con velocità differenziate, i Paesi europei si sono trovati ad affrontare fenomeni recenti come la secolarizzazione, l'emergenza delle neo-religioni, la frammentazione culturale ed etica della società civile, la laicizzazione della scuola e dei suoi saperi, e, ultimamente, il crescendo dell'immigrazione extracomunitaria.

Dando uno sguardo all'insegnamento della religione in Europa¹⁰, si registra negli ultimi anni un notevole rinnovamento della disciplina che regola l'insegnamento della religione nelle scuole, e lo studio di essa può essere facilitato dalla comparazione degli aspetti giuridicamente rilevanti.

L'istruzione religiosa non è incompatibile con la laicità dello Stato, si tratta di un bilanciamento di interessi che deve tenere conto della de-

⁹ Cfr. M. PARISI, *La questione dell'insegnamento di religione nelle proposte di legge organica in materia di libertà religiosa*, in G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Torino, 2010, p. 267-268. Per un approfondimento sulle nuove metodologie educative, che non possono prescindere dalla prospettiva di un dialogo continuo tra le culture, si veda M. SANTERINI, *Studenti musulmani e prospettive di educazione interculturale*, in A. FERRARI (a cura di), *Islam in Europa/ Islam in Italia tra diritto e società*, Bologna, 2008, p. 150.

¹⁰ Per un'attenta e completa analisi con interessante retrospettiva storica dell'insegnamento religioso in Europa si rimanda a R. BENIGNI, *L'educazione religiosa nella scuola pubblica. Il modello concordatario-pattizio nei paesi latini europei*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 31/2012, rivista telematica, 2012. Per un approfondimento dei modelli di istruzione religiosa di tipo anglosassone della stessa A., si rimanda a R. BENIGNI, *La scuola confessionale nei sistemi anglosassoni. Tra incorporazione inglese e separatismo americano*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 28/2012, rivista telematica, 2012.

finizione che di “laicità” ed “insegnamento della religione” dà ogni Paese europeo.

Per ciò che concerne il primo profilo, è pacifico che non esiste un'univoca ed indiscussa definizione di laicità: non esiste solamente la famosa “laicità all’italiana” di cui ha parlato la Corte costituzionale in una delle sue più famose sentenze, ma esiste anche una “laicità alla spagnola”, “alla tedesca”, “alla belga”... ognuna frutto di una peculiare storia sociale dalla quale non si può prescindere¹¹.

Può risultare utile portare velocemente l’esempio del Belgio, teatro tra la fine del diciannovesimo e le prime due decadi del diciannovesimo secolo di due crisi politiche che passarono alla storia come «guerre scolastiche». Il sistema belga è caratterizzato dalla presenza di un elevato numero di scuole cattoliche fondate dai gesuiti, anche perché la rivoluzione belga del 1830 comportò un’ingente spesa militare, proprio a discapito dei finanziamenti alla scuola pubblica. Con la vittoria dei liberali, nel 1847, venne adottata una legge “delle garantie alla belga” che prevedeva l’istituzione di una serie di scuole medie e di atenei reali, impartiti da insegnanti che dovevano essere accettati dall’amministrazione pubblica; venne poi stabilito che in ogni comune doveva essere istituita almeno una scuola primaria laica e neutra che non dispensava corsi di religione, oltre al venir meno del finanziamento e del sostentamento in qualsiasi forma delle scuole cattoliche. I vescovi del Belgio (perché tutto il mondo è paese) pubblicarono una sorta di *non expedit*, nel quale rifiutavano l’estrema unzione agli insegnanti delle scuole ufficiali e ai genitori che vi mandavano i loro bambini; ad ogni curato fu

¹¹ Certamente non è questa la sede per un’analisi approfondita sulla laicità e neppure per un esaurente rinvio bibliografico. *Ex multis*, si citano da un lato gli “storici” ed autorevoli: A.C. JEMOLO, *Il problema della laicità in Italia*, apparso nel 1960, ed oggi in C. FANTAPPIÉ (a cura di), A.C. JEMOLO, *Coscienza laica*, Brescia, 2008, pp. 88-89, C. CARDIA, *Stato laico*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, 1990, p. 874 ss. e G. DALLA TORRE, *Laicità dello Stato: una nozione giuridicamente inutile?*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1991, 2, pp. 274-300. Più recenti e pertanto ricchi di spunti attuali sono G. DALLA TORRE, *Ancora sulla laicità. Il contributo del diritto ecclesiastico e del diritto canonico*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 4/2014, rivista telematica, 2014; N. COLAIANNI, *Laicità: finitezza degli ordini e governo delle differenze*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 39/2013, rivista telematica, 2013.

ordinato di aprire una scuola cattolica, iniziativa che conobbe da subito un immenso successo. Contrariamente alle scuole cattoliche, le scuole ufficiali che ogni comune per legge aveva dovuto istituire, avevano difficoltà a trovare scolari, in particolare in campagna. Come simbolo di questo “abbandono scolastico pubblico” la stampa utilizzò l’immagine di una capretta di Chatillon, fotografata tra i banchetti di legno come unica occupante della scuola pubblica del piccolo paesino¹².

4. Il diritto di istruzione religiosa e i suoi atomi

Quando si parla di diritto di istruzione religiosa non si può prescindere dall’affrontare tematiche ad esso affini. Dal punto di vista dello studio del diritto, la trattazione dell’insegnamento della religione non si esaurisce con i contenuti didattici (anzi, questa è materia della pedagogia e delle scienze della formazione), poiché non può prescindere dal fascio di situazioni giuridicamente rilevanti che comprende: le modalità di erogazione dell’insegnamento, la possibilità di una materia alternativa (ed i suoi contenuti) ed infine lo statuto giuridico dell’insegnante di religione.

¹² Le guerre scolastiche belge si conclusero con la stipula del Patto Scolastico, firmato il 6 novembre 1958. Il Patto scolastico è un accordo che riguarda l’istruzione in Belgio tra i principali partiti dell’epoca, e ratificato nel 1959 dal Governo belga. Questo accordo permette ai genitori una completa libertà nella decisione di iscrizione dei propri figli a scuola, sia essa pubblica o cattolica. Tra i principi enunciati, troviamo quello della *pace scolastica*, come cessazione delle tensioni tra i due ordini di scuola; *libertà di scelta* dei genitori; *gratuità dell’insegnamento obbligatorio*, qualsiasi sia la scuola. Per un approfondimento *ex multis* sul sistema scolastico belga, con particolare riferimento all’ora di religione, si rimanda a A. FOSSION, *Cours de religion en question. Débat politique et enjeu démocratique*, in *Lumen vitae*, 56 (2001) 2, 125-137; *Programme de religion catholique dans l’enseignement secondaire. Introduction. Finalités et référentiel de compétences*, Bruxelles, 2001; H. DERROITTE, *Une nouvelle introduction au programme du cours de religion en Belgique francophone. Lecture critique*, in *Lumen vitae*, 57(2002) 1, 59-78; L. CROMMELINCK, *L’éducation aux valeurs démocratiques: justification d’un enseignement religieux dans le cadre scolaire?*, in *Lumen vitae*, 53 (1998) 2, 221-232, che vede l’IR come una risposta ad alcune sfide di maggior attualità nelle società europee: l’inasprirsi dell’intolleranza e dei fondamentalismi, l’emergenza di una nuova concezione della laicità, l’incultura religiosa, la pluralità delle religioni.

Lo studio di ognuno di questi “atomi” giuridici offre un quadro completo del puzzle delle soluzioni adottate caso per caso, nei suoi aspetti riusciti come in quelli deficitari.

La soluzione che ogni ordinamento giuridico dà ad ognuno di questi “sottotemi”, infatti, permette di capire quale sia la concretizzazione del diritto di istruzione nel Paese in esame e quale interesse, tra quelli bilanciati, ha avuto la meglio.

Dando uno sguardo panoramico all’insieme dei Paesi europei¹³, si è sempre colpiti dalla vasta gamma di profili di insegnamenti della religione ereditati dal passato, ciascuno connotato dalle specifiche condizioni giuridiche, culturali, confessionali, organizzative e didattiche del Paese o addirittura della religione. Si tratta di profili dell’insegnamento della religione che conservano in genere le loro caratteristiche nazionali, storiche e sociali, ma nel contempo evolvono, sottoposti come sono a ripensamenti radicali sia sul punto dei principi o della fondazione legislativa della materia, sia su quello della gestione didattica o della scelta dei contenuti culturali da privilegiare.

4.1. Condizione di erogazione dell’insegnamento della religione

La condizione di erogazione dell’insegnamento della religione è un profilo giuridicamente rilevante in quanto coinvolge una fascia di interessi in capo allo studente ed ai genitori. Non è tanto la presenza o meno dell’insegnamento della religione a rilevare (solamente tre Paesi in Europa non prevedono alcun tipo di insegnamento religioso a scuola), quanto piuttosto aspetti ad essa correlati, come la non obbligatorietà dell’ora di religione (e se esiste, nel regime di facoltatività o di obbligatorietà con dispensa) ed il suo aspetto curricolare. Con riferimento al primo aspetto, ossia alla non-obbligatorietà dell’insegnamento, è da notare come esso coinvolga i diritti dei genitori e degli stessi studenti: per entrambi, infatti, la possibilità di non frequentare l’ora di religione si sostanzia nella libertà di scelta di professare il proprio credo (o non

¹³ Per un’interessante anche se risalente panoramica si rimanda ad A. PISCI (a cura di), Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, *L’insegnamento religioso nelle scuole pubbliche Europee*, in www.olir.it, gennaio 2005; F. PAJER (a cura di), *L’insegnamento scolastico della religione nella nuova Europa*, Torino, 1991.

professarne alcuno), mentre per i genitori entra in gioco anche il loro diritto di educare i propri figli secondo le proprie credenze filosofiche e religiose (libertà che viene meno allorquando è lo Stato a farsi carico in via esclusiva della scelta della formazione da impartire all'alunno, senza alcuna possibilità di deroga qualora i genitori non condividano tale scelta). La questione dell'aspetto curricolare o meno della materia religiosa, intendendosi con “aspetto curricolare” la modalità di valutazione della materia stessa (attraverso una descrizione generica oppure una valutazione numerica precisa), la potenzialità della stessa di incidere sulla media dello studente, di portare o meno crediti formativi e, in ultima istanza, di incidere per la promozione o la bocciatura, attiene invece al diritto di non discriminazione: è infatti evidente che laddove l'insegnamento della religione comporti questi “vantaggi” scolastici, lo studente che decide di non avvalersi ne resta sicuramente discriminato¹⁴.

4.2. La previsione di una disciplina alternativa

La possibilità di una disciplina alternativa all'insegnamento della religione sostanzia il diritto di libera scelta e libertà di professione del proprio credo, senza che da essa derivi alcun pregiudizio¹⁵.

¹⁴ Si veda, in questo senso, la sentenza del Consiglio di Stato in Italia che stabilisce la possibilità, per il docente di religione, di partecipare attivamente al consiglio dei docenti nel momento in cui decida di attribuirgli ulteriori crediti scolastici. L'organo giudicante ha sottolineato come “l'insegnamento della religione è facoltativo solo nel senso che di esso ci si può non avvalere, ma una volta esercitato il diritto di avvalersi diviene un insegnamento obbligatorio. Nasce cioè l'obbligo scolastico di seguirlo, ed è allora ragionevole che il titolare di quell'insegnamento (a quel punto divenuto obbligatorio) possa partecipare alla valutazione sull'adempimento dell'obbligo scolastico”. Sentenza n. 7324 del 7 maggio 2010.

¹⁵ Diversamente da quanto si sarebbe portati a pensare, la maggioranza dei paesi europei (diciassette Paesi su ventinove) non offre nessuna disciplina alternativa all'insegnamento della religione. Solo dodici paesi offrono discipline alternative a chi non si avvale dell'insegnamento religioso (compresi i paesi in cui è religione ad essere disciplina alternativa), tra cui Belgio, Croazia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo.

La disciplina alternativa si può articolare in una triplice opzione: la possibilità di uscita dall’edificio scolastico (di solito concessa agli studenti a partire dai quattordici anni), lo studio individuale (libero, ossia senza nessun ausilio dal corpo docenti, oppure assistito) ed infine la fruibilità di vere e proprie attività didattiche alternative come “educazione civica” o “etica”¹⁶.

4.3. Statuto giuridico degli insegnanti di religione

Il parametro dello statuto giuridico degli insegnanti di religione, cambia la prospettiva soggettiva fino ad ora analizzata: se per le altre componenti del diritto di istruzione religiosa, infatti, i titolari dei diritti sono studenti e genitori, in questo caso entrano in gioco profili costituzionali e giuslavoristici che invece riguardano l’insegnante di religione, sia dal punto di vista dei diritti che gli sono propri, sia in relazione agli altri insegnanti. In quindici dei paesi esaminati si parla di “controllo statale sull’insegnamento della religione”, ma cosa ciò significhi non è del tutto chiaro o, meglio, assume un significato di volta in volta diverso: si passa da soluzioni completamente stataliste, per cui è lo stato ad assumere attraverso graduatoria l’insegnante di religione, laureato in un’università statale di teologia¹⁷, come qualsiasi altro insegnante (è questo il caso di Germania, Regno Unito o Cipro), a soluzioni di compromesso per cui, accanto al controllo statale, deve sussistere un certificato ecclesiastico di competenza ed idoneità (è questo il caso, fra gli altri, di Austria, Belgio, Croazia). In Italia ed in Spagna si ha un’ulteriore variante, spesso vista come un’“anomalia” in Paesi dove Chiesa e Stato dovrebbero essere separati: mentre, infatti, l’individuazione dell’insegnante spetta all’autorità ecclesiastica, la retribuzione è invece

¹⁶ In tre casi (Italia, Russia, Ucraina) si tratta di attività decise dalle scuole. In Germania la disciplina alternativa è decisa a livello di länd: può essere “etica” oppure “filosofia pratica” oppure “storia delle religioni” oppure tutte e tre le cose messe insieme.

¹⁷ Questa possibilità in Italia non è applicabile: anche se notevoli sono le critiche in riferimento alla laicità di uno Stato che retribuisce dipendenti pubblici insindacabilmente scelti dall’autorità ecclesiastica, è necessario ricordare che la Legge Embriani del 16 febbraio 1861 ha chiuso le università statali italiane di teologia, che non sono state più ripristinate.

competenza dello Stato, che assume con contratto sia a tempo indeterminato (in caso di concorso) che determinato in Italia, di contratto a tempo indeterminato ma non di ruolo in Spagna.

I titoli richiesti per insegnare religione sono in undici paesi lauree o diplomi in teologia o scienze religiose che sono erogati da università statali, in quindici paesi, tra cui l'Italia, unito al necessario titolo di studio, fa fede un non meglio precisato certificato ecclesiastico¹⁸.

Per quanto riguarda gli stipendi, l'onere della retribuzione degli insegnanti di religione è assunto, nella maggioranza degli Stati, dall'amministrazione pubblica¹⁹.

5. Formare alla multiculturalità, educare alla pace: alla ricerca di una nuova paideia

La comparazione dei vari modelli di insegnamento della religione adottata nei diversi paesi europei evidenzia come non esista una «soluzione preconfezionata». Tuttavia, a prescindere dalle multiformi strutturazioni dell'insegnamento della religione in Europa, è giunta l'ora delle religioni!

La prospettiva di nuova *paideia* (intesa nel senso platonico di formazione) del cittadino europeo impone ormai ai responsabili pubblici della politica, e contestualmente anche alle autorità religiose, di far sì che la religione diventi (anche) informazione, e che questa diventi sapere; un sapere confrontabile con gli altri saperi disciplinati e con la tavola dei valori comuni che forgiano l'ethos della società affinché, nello studente di oggi, cittadino europeo di domani, il seme di questo albero delle religioni (immagine della convivenza e del pluralismo religioso nell'Europa del XXI secolo) possa crescere forte e ben radicato, per offrire riparo alla vecchia capretta di Chatillon, e al povero maialino di Trento.

¹⁸ In Bulgaria e nella regione francese dell'Alsazia-Lorena l'insegnamento della religione è demandato direttamente al personale religioso (diaconi, pastori, catechisti).

¹⁹ In Ungheria, gli insegnanti di religione che insegnano nelle scuole religiose sono pagati dall'autorità competente. In Portogallo, sono le scuole stesse che li pagano con i propri fondi. La stessa situazione in Serbia e nella Repubblica Ceca dove però è il vescovato che paga l'insegnante di religione quando il corso conta meno di sette alunni.

LIBERTÀ RELIGIOSA E CONVIVENZA INTERCULTURALE. IL RUOLO DEGLI ECCLESIASTICISTI*

Pierluigi Consorti

SOMMARIO: 1. *Premessa*. 2. *Convivenza e diritto interculturale*. 3. *Educazione alla convivenza e diritto interculturale*. 4. *Conclusione*.

1. Premessa

La riflessione intorno alle società multietniche si è ormai consolidata anche nella nostra disciplina. Trovo molto importante che il Convegno nazionale dell'ADEC dedicato alla «Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo» abbia riservato uno spazio specifico al tema della «Educazione alla convivenza e pluralismo religioso». In questo modo sottolineiamo la necessità di studiare dal punto di vista giuridico le relazioni che contraddistinguono la società attuale. È bene che gli studiosi di diritto ecclesiastico si impegnino a valorizzare il ruolo centrale che il diritto può giocare nella promozione di una società pacifica: specialmente quando i conflitti religiosi assumono contorni violenti e persino terroristici¹.

La nostra comunità accademica può svolgere un ruolo decisivo proprio ritrovando le sue radici storiche, perché esse raccontano la capacità

* Contributo presente solo nella versione digitale del volume.

¹ Sul punto esiste una letteratura molto estesa; *inter alia* cfr. A. AL-KHATTAR, *Religion and Terrorism. An Interfaith Perspective*, Westport, 2003; D.C. RAPOPORT (a cura di), *Terrorism: Critical Concepts in Political Sciences. IV. The Fourth or Religious Wave*, London-New York, 2006; P.R. NEUMANN, *Old and New Terrorism, Late Modernity, Globalization and the Transformation of Political Violence*, Cambridge-Malden, 2009; P. ARCIPIRETE, *Apocalittica, terrorismo e rivoluzione*, Roma, 2009; F. RUGGERI, V. RUGGIERO (a cura di), *Potere e violenza. Guerra, terrorismo e diritti*, Milano, 2009; R. BETTINI, *Religione e politica. L'ibridazione islamica*, Roma, 2013.

di ricucire la frattura sociale che contrappone società civile e società religiosa lungo un percorso storico ben noto, segnato da un amore ineludibile per la libertà². Sebbene fra luci ed ombre – come avviene per tutte le cose – la comunità degli ecclesiasticisti mi sembra abbia complessivamente saputo studiare e promuovere il valore del principio di laicità, che a mio avviso costituisce ancora oggi un faro luminoso capace di illuminare la strada che ancora dobbiamo compiere.

Il percorso che ci attende non è privo di difficoltà. Le sfide più significative riguardano la capacità di interpretare correttamente la società contemporanea, individuarne le domande per tentare di dare risposte efficaci. È una sfida complicata che si può affrontare soltanto imparando a usare le categorie della complessità e della interdisciplinarità³. Nessuna disciplina da sola può riuscire a ragionare intorno a questioni nuove senza soffrire un senso di inadeguatezza.

Credo che ogni studioso serio abbia imparato a gustare il sentimento di umiltà, in assenza del quale non si può fare ricerca. Non mi riferisco all'umiltà accademica, spesso confusa con un senso di malcelata soggezione a regole che appartengono ad una tradizione che è bene abbandonare. Penso piuttosto all'umiltà che deriva dalla consapevolezza dei propri limiti, che spinge ad abbandonare ogni forma di orgoglio e sicurezza di sé. Questa umiltà ci deve spingere a far crescere il confronto fra di noi; questa umiltà può essere la spinta a sviluppare una sinergia in grado di accrescere la qualità dei nostri studi.

² Nel senso spiegato da F. MARGIOTTA BROGLIO nella postfazione all'edizione dell'opera di F. RUFFINI, *La libertà religiosa. Storia dell'idea*, Torino, 1901, ripubblicata nel 1991 (pp. 349-359; ora anche in F. MARGIOTTA BROGLIO, *Religione, diritto e cultura politica nell'Italia del Novecento*, Bologna, 2011, pp. 77-90).

³ D'obbligo il riferimento ad alcuni classici come E. MORIN, *Il metodo. Ordine, disordine e organizzazione*, Milano, 1983, J. PIAGET, *Le scienze dell'uomo*, Roma-Bari, 1994; L. VON BERTALANFFY, *Teoria generale dei sistemi*, Milano, 1971. Utile l'impostazione di G. PADRONI, *Aspetti della complessità e sensibilità «postmoderna» nelle dinamiche organizzative e del capitale umano*, Milano, 2007. In campo giuridico cfr. A. FOGLIA, *Quale didattica per quale diritto? Una proposta tra teoria generale e didattica del diritto*, Bellinzona, 2003 e con riferimento esplicito alla gestione dei conflitti sociali cfr. G. GALLO, *Problemi, modelli, decisioni. Decifrare una realtà complessa e conflituale*, Pisa, 2009.

Maggiore umiltà, maggiore sinergia e maggiore qualità della ricerca sono le chiavi che riusciranno a darci quel riconoscimento che spesso lamentiamo mancare. Sono convinto che la nostra Associazione possa in questo senso giocare un ruolo significativo. Lo sforzo di rinnovamento metodologico che ci ha guidati nell'organizzazione di questo Convegno nazionale va apprezzato fino in fondo. Il Direttivo dell'ADEC, che insieme alla Professoressa Erminia Camassa ha svolto le funzioni di Comitato scientifico del Convegno, ha cercato di esaltare le nostre capacità di confronto accrescendo quanto più possibile gli spazi di partecipazione libera al dibattito intorno ai temi centrali del nostro tempo. Una partecipazione indipendente dall'età e dal ruolo accademico che ciascuno di noi ricopre può meglio aiutarci a mettere a fuoco i problemi, dinamizzare il confronto, trovare le risposte migliori⁴.

Ogni ricercatore sa bene che il metodo non è un elemento secondario per la sua attività. La scelta di dare voce ai Colleghi più giovani, di organizzare i nostri lavori in sessioni parallele e di consentire a tutti, senza distinzione di ruoli, di partecipare ai momenti conviviali – nei quali si continua a discutere insieme – non va certo vista come un'operazione di immagine. Abbiamo voluto dare un segno concreto della volontà di innovare il metodo del confronto. Facilitare la partecipazione è un modo per incidere sulla qualità della nostra ricerca. Il miglior modo per aiutarci reciprocamente è quello di arricchire in modo trasparente e serio il confronto critico sui temi che ci toccano più da vicino.

2. Convivenza e diritto interculturale

Vorrei adesso entrare adesso nel merito del tema specifico che ci sta interessando, sottolineandone ancora una volta la centralità. Da alcuni anni insisto sull'opportunità di concentrare la nostra attenzione sui fenomeni emergenti dalla società contemporanea: che è plurale, globalizzata e multiculturale. Sotto questo profilo non c'è chi non veda quanto

⁴ Mi piace ricordare il lavoro che ha svolto in questo senso Valerio Tozzi, che lo ha recentemente ribadito nel suo *Il piacere di dialogare sui contenuti della disciplina civile dei fenomeni religiosi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (on line), 9 dicembre 2014.

il profilo religioso la caratterizzi in modo nuovo rispetto al passato, anche prossimo. Non credo sia necessario insistere su questo punto. Trovo invece ancora necessario perseverare sul senso di responsabilità civile, e non solo accademica, che dovremmo avvertire con urgenza sempre maggiore, allo scopo di essere promotori di pace e libertà. Capisco bene che usando queste espressioni corro il rischio di una retorica enfatica, ma al tempo stesso intuisco che se non abbiamo sufficiente consapevolezza del ruolo di responsabilità che possiamo svolgere, rischiamo di scadere davvero nella banalità e nell'irrilevanza.

Il futuro della nostra disciplina non si costruisce intessendo relazioni accademiche o contando su giochi di cordata. Dipenderà dalla nostra capacità di essere rilevanti per gli altri. Non basta più riconoscerci reciprocamente la capacità di studiare e gestire certi problemi. Sono gli altri che devono capire di aver bisogno di noi: e perché questo accada dobbiamo dimostrare di saper dire cose utili, nuove, in grado di gestire i problemi che nascono dalla convivenza multiculturale.

Per gli ecclesiastici lo studio di queste realtà non costituisce una novità in senso assoluto. È però necessario rivisitare questioni teoriche in parte note alla luce di aspetti concreti affatto nuovi. Mi limito a ricordare il tema della soggettività ed identità giuridica, rispetto al quale abbiamo a disposizione la concettualizzazione dei diritti umani, che hanno molto a che fare con l'attuale percezione della multiculturalità come problema. Affrontare concretamente questo aspetto significa saper rileggere la *sostanza* dei diritti umani evitando di guardarli come *concetti giuridici stabili, universali, indivisibili, coercibili*, ma privi di conseguenze pratiche (come dimostra la gestione dei flussi migratori). Bisogna piuttosto arricchirli in un'*accezione contemporanea concreta*, giuridicamente compatibile con le contradditorie dinamiche di incontro e di relazioni umane proposte dall'odierna società multiculturale. Anche qui si pone una questione di metodo: il giurista esercita il suo mestiere adoperando gli arnesi consueti, ma deve essere in grado di elaborare concetti nuovi. O, meglio, deve essere in grado di comprendere i concetti in modo nuovo e trasversale. Mario Ricca direbbe con chiarezza

za: in modo interculturale⁵. Solo in questo modo aiuterà ad individuare *regole e prassi giuridiche* adatte alla società multiculturale⁶.

Le rappresentazioni identitarie sono il frutto di meccanismi antropologici e psicologici che altre scienze hanno ben studiato, e che come giuristi possiamo dare per presupposti. Dal nostro punto di vista possiamo segnalare che il confronto fra identità si svolge sempre più secondo schemi giuridici securitari di opposizione degli uni contro gli altri, che sottovalutano il primato del principio di uguaglianza e di uguale libertà. Il rispetto dei diritti umani si fa meno stringente e lascia il campo ad analisi di compatibilità fra valori e modelli culturali diversi, peraltro sviluppati sotto l'ombrellino cupo della paura. Gli attacchi terroristici che un tempo toccavano aree del pianeta molto limitate e tutto sommato marginali, si sono propagati nel mondo coinvolgendo violentemente anche quello occidentale, che sta reagendo con strumenti armati, ma senza un sufficiente disegno di prospettiva⁷. Siamo spesso bloccati in una situazione di stallo, dove sembra che sicurezza e libertà costituiscano due estremi necessariamente contrapposti. Se vogliamo l'una dobbiamo perdere l'altra: secondo il paradigma attuato negli Usa con il *Patriot Act* nel 2001⁸.

Altrove ho precisato che *multiculturalità* e *multiculturalismo* non sono sinonimi⁹. Se il termine «multiculturalità» indica un riferimento

⁵ Per tutti Cfr. M. RICCA, *Pantheon. Agenda della laicità interculturale*, Palermo, 2012.

⁶ Cfr. P. CONSORTI, «*Hanno ragione tutti!*». *Profili di gestione dei conflitti interculturali ed interreligiosi*, in P. CONSORTI, A. VALDAMBRINI, *Gestire i conflitti interculturali ed interreligiosi. Approcci a confronto*, Pisa, 2009, pp. 9-30.

⁷ Cfr. P.B. HEYMANN, *Terrorism Freedom and Security. Winning without War*, Chicago, 2004.

⁸ Cfr. A. ETZIONI, *How Patriotic is the Patriot Act? Freedom versus Security in the Age of Terrorism*, Malta, 2009, che mette bene in luce i diversi approcci al tema, facendosi portavoce della tendenza comunitarista verso la ricerca di un equilibrio ragionevole fra «sacrificio dei diritti» e necessità di sicurezza.

⁹ Mi sento addirittura un po' colpevole nel trovarmi a ripetere sovente le stesse cose: credo tuttavia di essermi soffermato con più attenzione su questo tema nel saggio *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condonminiali nella società multiculturale*, in I. POSSENTI (a cura di), *Intercultura, nuovi razzismi e migrazioni*, Pisa, 2009, pp. 99-128, da cui riprendo in parte gli esempi che seguono.

oggettivo, il «multiculturalismo» designa invece una corrente di pensiero che, partendo da questo dato di fatto, ha sviluppato un sistema teorico di convivenza multiculturale che presenta molti problemi. Al contrario le tesi interculturaliste offrono un ventaglio di soluzioni elastiche e molto più soddisfacenti. Non voglio però fermarmi in questa sede su questioni già sviluppate altrove¹⁰.

3. Educazione alla convivenza e diritto interculturale

In questo contesto più generale il tema dell’educazione alla convivenza non credo debba essere affrontato in termini pedagogici. Ho l’impressione che non coincida con la puntualizzazione di un insegnamento specifico¹¹ o con l’individuazione di alcuni argomenti disseminati nei programmi scolastici¹². Riguarda piuttosto la consapevolezza popolare di vivere una sfida globale ed insieme locale, che troppo spesso cede alle lusinghe delle semplificazioni multiculturaliste. Vorrei lanciare un piccolo allarme interno: troppe volte vedo che anche la nostra comunità scientifica non ha ancora approfondito la differenza fra multiculturalismo e intercultura, finendo così per considerare accettabili soluzioni francamente dannose. Occorre studiare di più questi aspetti, altrimenti

¹⁰ Cfr. nota precedente.

¹¹ In questo senso sembra andare l’istituzione di un insegnamento di «Educazione alla convivenza civile» stabilita dal Decreto legislativo 59 del 2004, per cui cfr. A. PORCARELLI, *L’educazione alla cittadinanza nella scuola italiana: impianto politico normativo e concezione pedagogica*, in M.T. MOSCATO (a cura di), *Progetti di cittadinanza. Esperienze di educazione stradale e convivenza civile nella scuola secondaria*, Milano, 2011, pp. 33-74.

¹² Cfr. L. CORRADINI, W. FORNASE, S. POLI (a cura di), *Educazione alla convivenza civile. Educare, istruire, formare nella scuola italiana*, Milano, 2003; M. MATTEI, *Insegnare con i concetti educazione alla cittadinanza*, Milano, 2007; A. PORCARELLI, *Educare alla cittadinanza secondo Costituzione. Suggestioni pedagogiche nelle Indicazioni per il I ciclo*, in G. CERINI (a cura di), *Le nuove indicazioni per il curricolo verticale*, Rimini, 2013, pp. 59-67.

finiremo per accettare ipotesi che in altre occasioni hanno già dimostrato di essere fallimentari¹³.

Avverto insomma la preoccupazione per un ordinamento giuridico che va vieppiù costruendosi in senso multiculturalista. In latri termini segue uno schema difensivo, supponendo appunto che la coesistenza multiculturale sia un problema e che bisogna perciò difendersi dalle “altre culture”, aiutandole ad integrarsi. Tale attitudine è particolarmente agita verso la presenza islamica¹⁴.

Tale impostazione corre lungo tutta la normativa sull’immigrazione, che sembra appiattita sullo schema semplificato che vede affermata l’idea che i diritti spettano solo agli stranieri che desiderano integrarsi: ossia diventare *come noi*. Ovviamente non esiste una norma che lo dica esplicitamente; tuttavia dal tessuto normativo emerge una grammatica di senso silenziosa che tradisce questo scopo. Sotto l’ombrelllo apparentemente liberale della «regolamentazione dell’ospitalità» e della ricerca di condizioni che consentano un’efficace integrazione finiamo per respingere gli stranieri e, comunque, marginalizzare i loro costumi e le loro culture.

Non si tratta di una originalità italiana. La nostra esperienza è figlia di una tendenza multiculturalista presente a livello europeo, da cui abbiamo attinto alcune cose a mio avviso particolarmente sbagliate.

Una di queste è la prassi di relazioni con l’Islam attuate fuori dai più corretti canali predisposti sulla base dell’art. 8 Cost., a vantaggio di strumenti organizzati nel quadro delle politiche di tutela dell’ordine pubblico. Dalla prima *Consulta per l’islam italiano* al più recente *Comitato per le relazioni con l’Islam* si segue uno schema esplicitamente indirizzato a favorire la crescita di un «Islam moderato»¹⁵ rispetto ad una presenza potenzialmente fondamentalista ed eversiva¹⁶.

¹³ Cfr. G. CERRINA FERRONI, *L’esperienza tedesca di multiculturalismo: società multietnica e aspirazioni di identità etnoculturale*, in <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/organizzazionestato/Multiculturalismo%20tedesco%20CERRINA%20FERONI.pdf>, 2007.

¹⁴ Cfr. R. BETTINI, *Allah fra terrorismo e diritti umani*, Milano, 2005.

¹⁵ M. ZANZUCCHI, *L’Islam che non fa paura*, Cinisello Balsamo (Mi), 2006.

¹⁶ Sul punto si vedano N. COLAIANNI, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, pp. 251 ss.; G. MACRÌ, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l’Islam*

Un'altra è la «Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione» emanata dal Ministro dell'interno con decreto del 23 aprile 2007¹⁷. Anche in questo caso l'Italia asseconda una tendenza europea, in quanto documenti analoghi sono stati adottati pure in altri Stati. L'idea di fondo è quella di individuare i valori in qualche modo irrinunciabili per raggiungere una opportuna integrazione. Nella sostanza il testo riprende e precisa principi già presenti nella Costituzione: proprio questa caratteristica sottolinea la sua tendenza multiculturalista, in quanto sembrerebbe necessario usare un linguaggio più semplice di quello comune affinché tutti possano capire quello che la Costituzione già esprime. Il decreto ministeriale che l'ha emanata ne precisa il valore giuridico solo interno all'amministrazione dell'interno: una sorta di *vademecum* per prefetti e addetti alle prefetture. Tuttavia a distanza di anni la Carta continua ad essere richiamata come elemento centrale di condivisione da parte delle comunità straniere che intendono rapportarsi con soggetti istituzionali.

Personalmente nutro molte perplessità anche in ordine alla possibile – e talvolta auspicata – *legge comune sulla libertà religiosa*. Nel corso degli anni la discussione parlamentare ha avuto alti e bassi ed il progetto è ancora in alto mare. Il testo viene spesso rimaneggiato ed integrato: non vale perciò la pena esaminarlo in modo dettagliato. Mi sembra sufficiente mettere in luce l'idea multiculturalista di ammettere sostanzialmente la presenza giuridicamente rilevante delle sole confessioni religiose *riconosciute*. Ciò equivale a proporre un filtro pubblico dal sapore amaro, che mette nelle mani dello Stato uno strumento di legittimazione delle religioni apertamente contrario al principio di laicità.

italiano, in V. TOZZI, M. PARISI (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna*, Campobasso, 2007, pp. 213 ss.; P. SASSI, *Musulmani d'Italia, unitevi? Islām e democrazia pluralista nell'esperienza recente*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2007, spec. pp. 9-11. L'evoluzione di questi aspetti è adesso disponibile nel volume C. CARDIA, G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Torino, 2015, pp. 561-694.

¹⁷ L'adozione di una simile Carta ha incontrato critiche in dottrina, espresse soprattutto da N. COLAIANNI, *Una carta postcostituzionale?*, in *Stato, chiese e pluralismo confessionale*, 2007, cui ha replicato C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Stato, chiese e pluralismo costituzionale*, 2008. Cfr. anche nota precedente.

4. Conclusione

Mi sono limitato a portare qualche esempio di diritto multiculturale, altri se ne potrebbero aggiungere. Tuttavia non credo necessario stilare un elenco esaustivo. Immagino che sia più proficuo interrogarci sul cambiamento di mentalità che la società contemporanea propone al giurista. Il multiculturalismo sembra aver fallito. La prassi interculturale potrà sostenerci nel dettare regole e trovare strumenti giuridici che fondino una convivenza multiculturale libera e pacifica. Un campo nuovo nel quale la comunità degli ecclesiasticisti potrà giocare un ruolo determinante, se solo saremo in grado di cogliere la sfida. Dipende soprattutto da noi.

CONCLUSIONI

Erminia Camassa

Numerosi erano gli interrogativi ai quali il complesso tema di questo Convegno si proponeva di dare risposta o, per meglio dire, di cercare delle risposte.

Tra i più problematici di tali quesiti era cosa si possa e debba intendere oggi per convivenza e quali metodi possano adottarsi per realizzarla e renderla compatibile con le tante diversità rappresentate sia dalle varie appartenenze confessionali dei cittadini italiani, europei ed extraeuropei, sia dalle Chiese, comunità e associazioni che di queste appartenenze individuali rappresentano l'aspetto collettivo.

Certamente si tratta di un concetto, quello del *cum vivere*, vivere con gli altri, vivere insieme, costantemente in evoluzione, da accompagnare con realizzazioni concrete, che non si può dare per acquisito ma che va probabilmente ricostruito su nuove basi ideali e su nuove norme. Quanto appena detto assume un particolare significato soprattutto oggi, in un momento nel quale quello che era tradizionalmente un collante sociale, la religione, non può più funzionare come tale per la società nel suo insieme. Il mondo sta mutando velocemente e il nostro Paese al pari di altri, che pure per le più eterogenee ragioni storico-politiche hanno fatto proprio della capacità di convivere e di includere le più diverse esperienze religiose la loro cifra distintiva, sono oramai in affanno. Il modello comunitarista sembra sempre più mostrare i suoi limiti e pare destinato ad una marginalizzazione mentre al tempo stesso l'adozione di un modello integrazionista o assimilazionista, i fatti di Parigi e Bruxelles ne sono la prova, non costituisce realisticamente, una risposta efficace.

L'ondata incontrollata e incontrollabile di migrazioni scatena paure che spesso la politica si limita a cavalcare e strumentalizzare per i suoi fini invece di cercare di governare. Quotidianamente problematiche si rivelano, infatti, le modalità di intervento dei poteri pubblici finalizzate

a rendere compatibili con i diversi ordinamenti le rivendicazioni concrete collegate all'esercizio del diritto di libertà religiosa, nel tentativo di bilanciare il riconoscimento del pluralismo religioso e delle istanze identitarie dei singoli con i principi di egualanza, di non discriminazione, di solidarietà e democrazia.

Ancora più problematico appare il ruolo dell'Europa, in difficoltà nel governare i cambiamenti, certamente profondi, causati dalle ondate migratorie e la risposta di alcuni Paesi membri che ritengono di individuare soluzioni efficaci innalzando muri e recinzioni.

Un richiamo esplicito alla necessità di un nuovo ruolo propulsivo dell'Europa è contenuto nel recente discorso che Papa Francesco ha pronunciato il 6 maggio in Vaticano, ricevendo il Premio Carlo Magno; con le sue parole ha sollecitato i governanti europei a immaginare e realizzare “Un'Europa che promuove e tutela i diritti di ciascuno, senza dimenticare i doveri verso tutti. Un'Europa di cui non si possa dire che il suo impegno per i diritti umani è stato la sua ultima utopia”.

Per un verso sembra farsi reale il rischio che si espanda una “certa” considerazione della religione e delle religioni e che queste vengano percepite come un fattore identitario forte, quali indubbiamente sono, ma che possano al tempo stesso essere viste come un “elemento da circoscrivere in nome della laicità” e vissute in concreto come un ostacolo alla convivenza, e relegate in un ambito strettamente privato.

Più costruttivo appare invece guardare alle religioni e alle istituzioni religiose come ad un utile ed indispensabile interlocutore per favorire la convivenza, riconoscendo loro il ruolo di protagonisti nel collaborare con gli Stati, al fine comune del bilanciamento tra libertà religiosa, diversità e convivenza, potendo rivelarsi tra i principali protagonisti dei processi di integrazione, e costituendo risorse utili ad agevolarli mediante il superamento di diffidenze e di barriere culturali.

Se si guarda in particolare al ruolo assunto negli ultimi tempi dalla Chiesa cattolica, attraverso i ripetuti appelli di Papa Francesco all'accoglienza dei profughi e dei rifugiati, rivolti non più solo agli Stati ma direttamente alle strutture ecclesiastiche, emerge come questi stia proponendo agli stessi credenti come una necessaria priorità l'impegno per la costruzione di una società multietnica e plurireligiosa, evidenziando “una funzione di supplenza emergenziale delle istituzioni ecclesiali e

dei fedeli alle evidenti difficoltà delle istituzioni civili nell'affrontare gli effetti più drammatici della globalizzazione". Appelli dello stesso tenore sono giunti anche da parte di altre Chiese, organismi ecumenici, e leader religiosi ad ulteriore dimostrazione del ruolo che queste possono assumere non sono sul piano interno ma anche su quello internazionale.

Una possibile strada da percorrere emerge con chiarezza dagli interventi che si sono succeduti nel Convegno e dall'acceso e costruttivo dibattito che ha caratterizzato questi giorni, ed è la necessità di intervenire da parte degli Stati impegnandosi sul piano della educazione alla *convivenza intra- e inter-culturale*, sempre più indispensabile alla luce dei recenti mutamenti intervenuti all'interno della società europea. Ed è proprio in questo percorso che il ruolo educativo della scuola, della religione e delle religioni insieme e all'interno di questa, può divenire decisivo nel porre le basi di quella conoscenza e di quel riconoscimento reciproco indispensabile ad una pacifica convivenza.

Come ha ricordato nel recente discorso ai governanti europei Papa Francesco: "La pace sarà duratura nella misura in cui armiamo i nostri figli con le armi del dialogo, insegniamo loro la buona battaglia dell'incontro e della negoziazione. In tal modo potremo lasciare loro in eredità una cultura che sappia delineare strategie non di morte ma di vita, non di esclusione ma di integrazione".

Un'ulteriore indicazione da più parti sollecitata come strumento utile ed indispensabile per favorire la convivenza è l'approvazione di una Legge generale sulla Libertà Religiosa che permetta anche alle confessioni senza intesa di vedersi riconoscere quei diritti che, ad oggi, sono esclusivo appannaggio delle confessioni che, a norma dell'articolo 8 della Carta costituzionale, sono fuoriuscite da quel "coacervo degli indistinti" al quale ad oggi continuano ad appartenere le confessioni ancora disciplinate dalla legge dei culti ammessi del 1929.

Cercare di individuare percorsi normativi che disciplinino vecchi o forse nuovi modelli di convivenza, garantendo a tutti l'esercizio del diritto di libertà religiosa e limitando al contempo la possibilità di discriminazioni collegate all'appartenenza confessionale, educare i nuovi cittadini europei al rispetto di comuni e condivisi principi fondamentali è la sfida alla quale sono chiamate oggi le democrazie. Identificare i

problemi e, ove possibile, proporre soluzioni è stato il non facile compito al quale si sono dedicati in questi giorni i partecipanti a questo Convegno e che impegnerà nei prossimi anni gli studiosi delle nostre discipline.

Nel chiudere questo Volume sento il dovere di ringraziare tutti coloro che hanno reso a vario titolo possibile la realizzazione del Convegno, del quale la raccolta di questi Atti è tangibile testimonianza.

In primo luogo il Rettore Paolo Collini, il quale, pur se impossibilitato a partecipare personalmente a causa di impegni con la CRUI, non ha mancato di portare il suo saluto attraverso la professoressa Barbara Poggio, Prorettrice alle politiche di equità e diversità.

Un ringraziamento particolare al Preside Giuseppe Nesi e alla Facoltà di Giurisprudenza tutta per il supporto, anche economico, a questo nostro incontro; un aiuto che, in un periodo nel quale carenza di fondi e rigidità di spesa affliggono tutte le nostre sedi, non era poi così scontato.

La gratitudine di tutti va però indirizzata ancor di più ai relatori, ai coordinatori dei Panel, e a coloro che sono intervenuti per l'attiva e generosa partecipazione alle giornate del Convegno.

Al Presidente dell'ADEC Romeo Astorri e all'intero direttivo un sentito grazie per aver preso in considerazione ed accolto con entusiasmo la candidatura di Trento come sede del Convegno e per aver scelto una formula organizzativa che, a prescindere dal più o meno largo consenso, ha avuto però l'indubbio pregio di coinvolgere nel confronto un numero più elevato di colleghi e di avere incoraggiato i più giovani, dottori di ricerca, assegnisti, dottorandi, ad iscriversi, dichiarando sin da subito l'intenzione di presentare un intervento e partecipare così in modo molto più attivo.

Non dubito che la qualità di giovani e bravi studiosi, che emerge da questa raccolta di scritti, abbia dato un senso profondo a questa scelta e possa consentire a tutti noi di guardare con più fiducia e speranza al futuro e al ruolo che nelle nostre Università hanno avuto e devono continuare ad avere le nostre discipline.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Romeo Astorri, Professore Ordinario, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano

Fabio Balsamo, Assegnista, Università degli Studi di Napoli Federico II

Rita Benigni, Professore Associato, Università degli Studi Roma Tre

Domenico Bilotti, Assegnista, Università degli Studi *Magna Graecia* di Catanzaro

Erminia Camassa, Professore Associato, Università degli Studi di Trento

Matteo Carnì, Assegnista, LUMSA, Roma

Paolo Cavana, Professore Associato, LUMSA, Roma

Rodolfo Caputo, collaboratore, Università La Sapienza di Roma

Stella Coglievina, Docente a contratto, Università degli Studi dell'Insu-bria

Pierluigi Consorti, Professore Ordinario, Università di Pisa

Raffaele Coppola, Professore Ordinario, Università degli Studi di Bari

Gaetano Dammacco, Professore Ordinario, Università degli Studi di Bari

Antonello De Oto, Professore Associato, Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*

Maria Cristina Folliero, Professore Ordinario, Università degli Studi di Salerno

Caterina Gagliardi, Dottore di ricerca, Università della Calabria

Angelo Licastro, Professore Ordinario, Università degli Studi di Messina

Maria Luisa Lo Giacco, Professore Associato, Università degli Studi di Bari

Adrian Loretan, Professor für Kirchenrecht und Staatskirchenrecht, Co-Direktor der Zentrums für Religionsverfassungsrecht, Universität Luzern, theologische Fakultät

Ruggero Maceratini, Professore Ordinario, Università degli Studi di Trento

Adelaide Madera, Professore Associato, Università degli Studi di Messina

Francesca Oliosi, Dottore di ricerca, Università degli Studi di Trento

María Elena Olmos Ortega, Catedrática de Derecho Eclesiástico del Estado, Facultad de Derecho, Universidad de Valencia

Marco Parisi, Professore Associato, Università degli Studi del Molise

Pasquale Policastro, PhD. Hab. PhD. h.c. (UAB), University of Szczecin, Poland

Mario Ricca, Professore Ordinario, Università degli Studi di Parma

Angela Patrizia Tavani, Ricercatore, Università degli Studi di Bari

Vincenzo Turchi, Professore Associato, Università degli Studi del Salento

COLLANA
‘QUADERNI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA’
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del IV Convegno Antitrust tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2014)
2. *Dallo status di cittadino ai diritti di cittadinanza* - (a cura di) FULVIO CORTESE, GIANNI SANTUCCI, ANNA SIMONATI (2014)
3. *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali* - (a cura di) MATTEO COSULICH, GIANCARLO ROLLA (2014)
4. *Il diritto del lavoro tra decentramento e ricentralizzazione. Il modello trentino nello spazio giuridico europeo* - (a cura di) ALBERTO MATTEI (2014)
5. *European Criminal Justice in the Post-Lisbon Area of Freedom, Security and Justice* - JOHN A.E. VERVAELE, with a prologue by Gabriele Fornasari and Daria Sartori (Eds.) (2014)
6. *I beni comuni digitali. Valorizzazione delle informazioni pubbliche in Trentino* - (a cura di) ANDREA PRADI, ANDREA ROSSATO (2014)
7. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2015)

8. *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale* - (a cura di) ROBERTO TONIATTI, FLAVIO GUELLA (2014)

9. *Reti di libertà. Wireless Community Networks: un’analisi interdisciplinare* - (a cura di) ROBERTO CASO, FEDERICA GIOVANELLA (2015)

10. *Studies on Argumentation and Legal Philosophy. Further Steps Towards a Pluralistic Approach* - (Ed. by) MAURIZIO MANZIN, FEDERICO PUPPO, SERENA TOMASI (2015)

11. *L’eccezione nel diritto. Atti della giornata di studio (Trento, 31 ottobre 2013)* - (a cura di) SERGIO BONINI, LUCIA BUSATTA, ILARIA MAR-CHI (2015)

12. José Luis Guzmán D’Albora, *Elementi di filosofia giuridico-penale* - (a cura di) GABRIELE FORNASARI, ALESSANDRA MACILLO (2015)

13. *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto* - (a cura di) GIANDOMENICO FALCON, BARBARA MARCHETTI (2015)

14. *Convergences and Divergences between the Italian and the Brazilian Legal Systems* - (Ed. by) GIUSEPPE BELLANTUONO, FEDERICO PUPPO (2015)

15. *La persecuzione dei crimini internazionali. Una riflessione sui diversi meccanismi di risposta. Atti del XLII Seminario internazionale di studi italo-tedeschi, Merano 14-15 novembre 2014 - Die Verfolgung der internationalen Verbrechen. Eine Überlegung zu den verschiedenen Reaktionsmechanismen. Akten des XLII. Internationalen Seminars deutsch-italienischer Studien, Meran 14.-15. November 2014* - (a cura di / herausgegeben von) ROBERTO WENIN, GABRIELE FORNASARI, EMANUELA FRONZA (2015)

16. *Luigi Ferrari Bravo. Il diritto internazionale come professione* - (a cura di) GIUSEPPE NESI, PIETRO GARGIULO (2015)

17. *Pensare il diritto pubblico. Liber Amicorum per Giandomenico Falcon* - (a cura di) MAURIZIO MALO, BARBARA MARCHETTI, DARIA DE PRETIS (2015)
18. *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea. Atti del V Convegno biennale Antitrust. Trento, 16-18 aprile 2015* - (a cura di) GIAN ANTONIO BENACCHIO, MICHELE CARPAGNANO (2015)
19. *From Contract to Registration. An Overview of the Transfer of Immoveable Property in Europe* - (ed. by) ANDREA PRADI (2015)
20. *Diplomatici in azione. Aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo. Volume II* - (a cura di) STEFANO BALDI, GIUSEPPE NESI (2016)
21. *Democrazie e religioni. Libertà religiosa, diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo. Atti del Convegno Nazionale ADEC. Trento, 22-23 ottobre 2015* - (a cura di) ERMINIA CAMASSA (2016)

