

PROBLEMI PRATICI DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA IN ITALIA RAPPORTO SULLA LIBERTÀ RELIGIOSA IN ITALIA

Estensori:

Coordinamento: Alessandro Ferrari (Università degli Studi dell'Insubria)

Rapporto Islam: Francesco Alicino (Università LUM- De Gennaro) – Alessandro Cupri (Università degli Studi di Milano Statale) - Sara Domianello (Università degli Studi di Messina) – Alessandro Ferrari (Università degli Studi dell'Insubria) – Enrica Martinelli (Università degli Studi di Ferrara) – Daniela Milani (Università degli Studi di Milano) - Alessandro Negri (Università degli Studi di Milano Bicocca)

Rapporto Sikh: Cristiana Cianitto (Università degli Studi di Milano Statale)

Rapporto Pentecostali: Ilaria Valenzi (Università degli Studi dell'Insubria – Confronti)

Rapporto Tavoli Giovani: Stefania Lattuille (Milano)

Rapporto World Cafè: Coord. Maria Chiara Giorda (Università degli Studi di Roma III)
Antonio Angelucci (Università degli Studi dell'Insubria) – Natascia Marchei (Università degli Studi di Milano Bicocca) - Laura Sabrina Martucci (Università degli Studi di Bari) – Roberta Ricucci (Università degli Studi di Torino) – Milena Santerini (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano) – Annita L. Sciacovelli (Università degli Studi di Bari) – Wisam Zreg (Università degli Studi di Torino)

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Indice

PARTE PRIMA RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO FIDR-TAVOLO DELLE COMUNITÀ MUSULMANE

1. Introduzione	11
2. La circoncisione rituale	12
2.1 Note generali	12
2.2 Disciplina giuridica	14
- Livello costituzionale	14
- Livello sovranazionale	16
- Livello statale	16
- Livello regionale.....	18
- Riferimenti normativi e documentazione	19
2.3 Problemi e prassi	21
2.4 Buone pratiche.....	22
2.5 Policy Guidelines	24
- Livello nazionale	24
- Livello regionale.....	28
3. I luoghi di culto	29
3.1 Note generali	30
3.2 Disciplina giuridica	30
- Livello costituzionale	30
- Livello statale	32
- Livello regionale.....	35
- Livello comunale.....	36
3.3 Problemi e prassi	36
- Livello statale	36
- Livello regionale.....	39
- Livello comunale.....	45
3.4 Policy Guidelines	48

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello statale	48
- Livello regionale.....	51
- Livello comunale.....	53
4. Sepoltura e spazi cimiteriali.....	56
4.1 Note generali	56
4.2 Disciplina giuridica	58
- Livello costituzionale	58
- Livello statale	59
- Livello regionale.....	60
- Livello comunale.....	63
4.3 Problemi e prassi	63
- Livello statale	63
- Livello regionale.....	64
- Livello comunale.....	65
4.4 Policy Guidelines	76
- Livello statale	76
- Livello regionale.....	77
- Livello comunale.....	78
5. Assistenza spirituale nei luoghi di cura.....	79
5.1 Note generali	79
5.2 Disciplina giuridica	80
- Livello costituzionale	80
- Livello statale	80
- Livello regionale.....	81
5.3 Problemi e prassi	83
5.4 Policy Guidelines	88
- Livello statale	88
- Livello regionale.....	90
- Livello infra-regionale.....	91
6. L'assistenza spirituale negli istituti di prevenzione e pena.....	92
6.1 Nota generale.....	92

PROGETTO FAMI-INTEGRA

6.2	Disciplina giuridica	93
-	Livello costituzionale	93
-	Livello statale	94
6.3	Problemi e prassi	95
6.4	Policy Guidelines	97
7.	Festività religiose islamiche.....	99
7.1	Nota generale.....	99
7.2	Disciplina giuridica	101
-	Livello costituzionale	101
-	Livello della legislazione e normativa unilaterale.....	103
-	Livello della legislazione sulla base di intese.	107
7.3	Problemi e prassi	110
-	Livello costituzionale	110
-	Livello infra-costituzionale	110
7.4	Policy guidelines	111
-	Livello della legislazione unilaterale.....	111
-	Livello di legislazione sulla base di intese	112
-	Livello della collaborazione procedimentale	114
8.	Discriminazioni nei confronti dell'Islam	116
8.1	Note generali	116
8.2	Disciplina giuridica	119
-	Livello sovranazionale	119
-	Livello costituzionale	120
-	Livello della legislazione e normativa unilaterale.....	121
-	Livello della legislazione sulla base di intese	122
8.3	Problemi e prassi	123
-	Livello europeo e costituzionale.....	123
-	Livello infra-costituzionale	124
8.4	Policy Guidelines	125
-	Livello della legislazione e normativa unilaterale.....	125
-	Livello della legislazione sulla base di intese.	125

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello di collaborazione procedimentale	126
9. I giovani - Un confronto con il futuro	127
9.1 Note generali	127
9.2 Diritto di libertà religiosa e giovani musulmani: temi emersi e soluzioni proposte	130

PARTE SECONDA RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO FIDR-TAVOLO DELLE COMUNITÀ SIKH

1. Introduzione	134
2. I luoghi di culto	136
2.1 Note generali	136
2.2 Disciplina giuridica	138
- Livello costituzionale	138
- Livello statale	138
- Livello regionale.....	138
- Livello comunale.....	138
2.3 I templi sikh in Italia	138
2.4 Policy Guidelines	139
3. I riti funebri	139
3.1 Note generali	139
3.2 Disciplina giuridica	142
- Livello costituzionale	142
- Livello statale e regionale.....	143
- Livello comunale.....	144
3.3 Problemi e prassi	144
3.4 Policy Guidelines	145
- Livello statale	145
- Livello regionale.....	146
- Livello comunale.....	147
4 Assistenza spirituale nei luoghi di cura.....	148
4.1 Note generali	148

PROGETTO FAMI-INTEGRA

4.2	Disciplina giuridica	149
-	Livello costituzionale	149
-	Livello statale	149
-	Livello regionale.....	149
4.3	Problemi e prassi	149
4.4	Policy Guidelines	151
5.	L'assistenza spirituale negli istituti di prevenzione e pena.....	151
5.1	Nota generale.....	151
5.2	Disciplina giuridica	152
-	Livello costituzionale	152
-	Livello statale	152
5.3	Problemi e prassi	152
5.4	Policy Guidelines	152
6.	Festività religiose sikh	153
6.1	Nota generale.....	153
6.2	Disciplina giuridica	153
-	Livello costituzionale	153
-	Livello della legislazione e normativa unilaterale.....	154
-	Livello della legislazione sulla base di intese	154
6.3	Problemi e prassi	154
-	Livello costituzionale	154
-	Livello infra-costituzionale	154
6.4	Policy guidelines	154
-	Livello della legislazione unilaterale.....	154
-	Livello di legislazione sulla base di intese	154
-	Livello della collaborazione procedimentale	155
7.	I simboli religiosi: il turbante e il kirpan.....	155
7.1	Note generali	155
7.2	Disciplina giuridica	157
-	Il turbante	157
-	Livello statale	157

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello regionale e infra-regionale	158
- Il kirpan	158
- Livello statale	158
- La giurisprudenza	159
7.3 Problemi e Policy Guidelines	160
- Turbante.....	160
- Kirpan.....	161
8. I giovani - Un confronto con il futuro.....	164
8.1 Note generali	164
8.2 Diritto di libertà religiosa e giovani sikh: temi emersi e soluzioni proposte.....	164

PARTE TERZA

RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO FIDR – TAVOLO DELLE CHIESE CRISTIANE EVANGELICHE PENTECOSTALI

1. Introduzione	169
2. La questione del riconoscimento giuridico	173
2.1 Problemi e prassi	180
2.2 Policy Guidelines	184
- Livello nazionale	184
- Livello regionale e infra-regionale	186
3. Luoghi di culto	187
3.1 Note generali e problematiche comuni.....	187
3.2 Disciplina giuridica	191
- Livello costituzionale	191
- Livello statale	192
- Livello regionale.....	192
- Livello comunale.....	192
3.3 Problemi e prassi	192
- Livello statale	192
- Livello regionale.....	193

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello comunale	193
3.4 Policy Guidelines	193
- Livello statale	193
- Livello regionale.....	193
- Livello comunale.....	193
4. L’approvazione governativa della nomina dei ministri di culto	194
- Livello costituzionale	194
- Livello statale	195
5. I requisiti morali del ministro di culto richiedente.....	198
6 La sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente....	198
7. Ambito territoriale di efficacia del provvedimento di approvazione governativa della nomina	200
7.1 Problemi e prassi	201
7.2 Policy guidelines	207
7.3 Ministro di culto e assistenza spirituale nelle strutture ospedaliere e luoghi di cura	208
- Livello costituzionale	208
- Livello statale	208
- Livello regionale.....	208
7.4 Problemi e prassi	209
7.5 Policy guidelines	214
- Livello nazionale	214
- Livello regionale.....	214
- Livello infra-regionale.....	214
7.6 Ministri di culto e assistenza spirituale negli istituti di pena	214
- Livello costituzionale	214
- Livello nazionale	214
7.7 Problemi e prassi	215
7.8 Policy guidelines	216
7.9 La valutazione quali – quantitativa della comunità di fedeli: problemi e prassi.....	217
7.10 La questione della residenzialità: problemi e prassi.....	221
7.11. Policy guidelines	222

PROGETTO FAMI-INTEGRA

8. Le comunità con background migratorio: principali problematiche.....	224
8.1. Prime indicazioni.....	227
9. I giovani – Un confronto con il futuro	228

PARTE QUARTA WORK PACKAGE WORLD CAFÈ SINTESI DEI LAVORI BARI 18-19 MAGGIO 2022 -TORINO 25-26 MAGGIO 2022

1. Tavolo “Scuola pubblica e libertà religiosa”	231
2. Tavolo “Stereotipi, paure e nuove sfide nel contrasto delle discriminazioni”	234
3. Tavolo “Volontariato e pratiche di solidarietà locali e globali”	236
4. Tavolo “Attivismo civico giovanile a partire dalle città”	236
5. Tavolo “Social media e network”	237
6. Tavolo “Luoghi di aggregazione”	241
7. I lavori dei tavoli tematici e le loro proposte	243
7.1 Bari 19 maggio 2022	244
Tavolo 1 proposta su “attivismo civico giovanile a partire dalle città”	245
Tavolo 2 proposta sui: “luoghi di aggregazione”	246
Tavolo 3 proposta sui “social network e media”	247
Tavolo 4 proposta su “volontariato e pratiche di solidarietà locali e globali”	248
Tavolo 5 proposta su “scuola pubblica e libertà religiosa”	249
Tavolo 6 proposta su “stereotipi e discriminazioni”	250
7.2 Torino 26 giugno 2022	251
Raccolta delle proposte redatte a cura dei 5 tavoli tematici.....	251
Tavolo 1 proposta su “attivismo civico giovanile a partire dalle città”	251
Tavolo 2 proposta sui: “luoghi di aggregazione”	252
Tavolo 3 proposta sui “social network e media”	253
Tavolo 4 proposta “volontariato e pratiche di solidarietà locali e globali”	254
Tavolo 5 proposta su “scuola pubblica e libertà religiosa”	255
Tavolo 6 proposta su “stereotipi e discriminazioni”	256

PROGETTO FAMI-INTEGRA

PARTE PRIMA

RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO FIDR-TAVOLO DELLE COMUNITÀ MUSULMANE

PROGETTO FAMI-INTEGRA

1. Introduzione

La libertà di coscienza e la libertà di religione sono diritti inviolabili che la costituzione repubblicana riconosce e garantisce in ogni espressione, individuale o associata, unitamente alla libertà di propaganda, alla libertà di praticare il culto e celebrare i riti con l'unico limite – per questi ultimi – della non contrarietà al buon costume (art. 19 Cost.).

La professione del credo e la pratica del culto, in seno alla comunità religiosa di cui il singolo faccia parte, è peraltro, una delle modalità più significative attraverso le quali l'individuo può sviluppare la propria personalità (art. 2 Cost.) in un ordinamento attento al concreto esercizio della libertà religiosa di tutti coloro che si trovano sul territorio dello Stato, cittadini e non, senza discriminazione alcuna (art. 3 Cost.).

Il giudice delle leggi, ha più volte ribadito come il principio supremo di laicità, che connota uno dei profili della forma di Stato repubblicana (articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20), non implichi indifferenza della pubblica autorità di fronte al fenomeno religioso, bensì tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità.

Agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, sotto la spinta dell'entusiasmo suscitato dalla cosiddetta prima stagione delle Intese, furono presentate da alcune associazioni musulmane tre diverse bozze d'Intesa con lo Stato: una dall'UCOII (Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia) nel 1992; una dall'A.M.I. (Associazione Musulmani in Italia) nel 1994; ed una, nel 1996, dalla CO.RE.IS. (Comunità Religiosa Islamica). Nel 1998, con la mediazione del segretario generale della Lega del mondo islamico, si tentò di costituire una federazione unitaria, che avrebbe dovuto prendere il nome di Consiglio islamico d'Italia e condurre all'unificazione delle diverse proposte d'Intesa, ma il tentativo fallì. L'iter procedimentale seguito per le leggi sulla base di intese con le rappresentanze di altre confessioni religiose finì così per bloccarsi e per essere sostituito da una serie di iniziative prodromiche mirate a sostenere soprattutto l'aggregazione dell'associazionismo islamico secondo le forme previste dal diritto italiano di libertà religiosa così da agevolare le relazioni di tali associazioni con lo Stato. Queste iniziative, questo dialogo, sono stati l'occasione che ha permesso alla pubblica amministrazione, con il ruolo centrale svolto dal Ministero dell'Interno e dalla sua Direzione dei Culti, di instaurare un dialogo stabile e costruttivo con le organizzazioni islamiche presenti in Italia. Ciò ha consentito, da una parte, di mettere in luce quelli che sono bisogni in realtà comuni e generali di libertà religiosa, propri anche di altri gruppi

PROGETTO FAMI-INTEGRA

religiosi; dall'altra parte di meglio evidenziare i tratti specifici, meritevoli di risposte puntuali e ritagliate sulle concrete esperienze delle comunità islamiche. In questo modo il tempo ha fatto emergere con chiarezza la necessità di un attento utilizzo delle fonti che la Costituzione indica e suggerisce per la regolamentazione del diritto costituzionale di libertà religiosa: una fonte generale (art. 19 Cost.) quando le risposte siano da dare a tutti; una fonte specialissima, l'intesa (art. 8, 3 Cost.) quando le risposte siano a domande proprie di specifiche tradizioni confessionali. In entrambi i casi, sempre nel rispetto del principio supremo di laicità che con i suoi contenuti essenziali (il pluralismo e la distinzione degli ordini) e i suoi corollari (libertà di coscienza, non discriminazione, imparzialità-neutralità) fornisce il contesto interpretativo ed applicativo della normativa costituzionale in materia di libertà religiosa.

Nel presente Rapporto, partendo dalla circoncisione, la primissima pratica rituale musulmana che interPELLA il diritto italiano, si cercherà di offrire un quadro d'insieme delle principali questioni aperte, che sollecitano interventi e risposte pubbliche. Si tratta di una prima ricognizione, aperta a future integrazioni.

2. La circoncisione rituale

2.1 Note generali

Per i musulmani, così come per gli ebrei, il rito della circoncisione è fondamentale per la definizione dell'identità religiosa personale e per la connessione dell'individuo nella più vasta comunità dei credenti. Essa riveste, perciò, un forte valore simbolico. Tra le fonti islamiche che si riferiscono alla circoncisione rituale si segnala, innanzitutto, una tradizione (*hadith*) del Profeta che la iscrive tra le pratiche necessarie per mantenere il corpo conforme allo stato primordiale da cui dipende il godimento dei benefici spirituali¹. Nello stesso tempo, tuttavia, per il diritto islamico (*fiqh*), la circoncisione **non costituisce un atto strettamente obbligatorio**, assolutamente insuscettibile di possibili eccezioni (ad es. di fronte a conversioni in età adulta). Inoltre, a differenza

¹ E' riportato nei *Sahihayn* (compilazioni di tradizioni che contengono solo *hadith* considerati autentici) l'*hadith* secondo cui il Messaggero di Allah disse: «La *fitra* (natura primordiale dell'uomo) comporta cinque qualità: *al-khitân* (la circoncisione), *al-istihdâd* (il fatto di rasarsi i peli pubici), il fatto di tagliarsi [cioè: accorciarsi] i baffi, il fatto di tagliarsi le unghie e il fatto di rasarsi i peli delle ascelle».

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dell'Ebraismo, che stabilisce all'ottavo giorno dalla nascita il limite massimo entro cui praticare la circoncisione, la tradizione musulmana considera lecita ogni circoncisione intervenuta prima della pubertà.

La circoncisione rituale maschile risulta, comunque, una questione assai delicata per il **bilanciamento richiesto tra esigenze ritual-confessionali e implicazioni legate alla integrità, alla salute e alla percezione della corporeità del minore di età**, specie nel caso in cui tale pratica (non necessitata da ragioni mediche) riguardi non solo neonati, ma anche bambini e minori di età più consapevoli. Ci si trova, dunque, di fronte ad una pratica rituale complessa, da seguire nel suo completo svolgimento, dall'informazione circa la sua ragion d'essere e le sue varie fasi fino alla previsione di (indispensabili) precauzioni igienico-sanitarie che tuttavia non svisiscano il significato rivestito dall'atto per quanti ne sono coinvolti.

La circoncisione rituale maschile ha assunto particolare rilievo nel nostro Paese in seguito all'aumento delle famiglie straniere che la eseguono sui loro figli minori. Negli ultimi anni, purtroppo, numerosi sono stati i fatti di cronaca che hanno visto tristemente protagonisti bambini che, a causa dell'esecuzione della circoncisione rituale da parte di "circoncisori tradizionali" in ambiti igienicamente non sicuri hanno riportato complicanze gravi se non addirittura letali. In assenza di "anagrafi religiose" non sono disponibili dati ufficiali sulle dimensioni del fenomeno della circoncisione rituale maschile in Italia. A ciò si aggiunge l'assenza di un vero e proprio «censimento interno» (ad es. un registro equiparabile a quello dei battesimi) alle comunità musulmane. Come si dirà in seguito, anche la differente «risposta» del servizio sanitario regionale contribuisce in parte a rendere difficile la comprensione della effettiva diffusione di questa pratica.

In ogni caso, già nel 1998, il Comitato Nazionale per la Bioetica (CNB) ha espressamente riconosciuto che «le comunità, che per la loro specifica cultura praticano la circoncisione rituale maschile, meritano pieno riconoscimento della legittimità di tale pratica», in accordo sia con l'articolo 19 della Costituzione italiana sia, più nello specifico, con la legge n. 101 del 1989, recante «Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane»². Ancora con riguardo alla legittimità di tale pratica si è significativamente pronunciata la Suprema Corte di Cassazione, con la sentenza n. 43646 del 2011. In questa decisione, riferita alla

² Parere del 25.9.1998, *La circoncisione: profili bioetici* e parere del 16.1.2008, *Problemi bioetici in una società multiculturale*: in <https://bioetica.governo.it/it/pareri/pareri-e-risposte/la-circoncisione-profili-bioetici/> (1 giugno 2022).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

circoncisione ebraica, si precisa che: «giammai il *mohel* [il circoncisore ebraico *n.d.r.*] potrebbe incorrere nel reato di esercizio abusivo della professione medica e la sua condotta, che oggettivamente integra il reato di lesione personale, è scriminata, se non determina una apprezzabile lesione e non mostra segni di negligenza, imprudenza o imperizia. La circoncisione rituale non sarà in contrasto con il nostro ordinamento e **la componente religiosa sovrasterà, a ben guardare, non soltanto quella medica, ma anche quella penale**».

Dal punto di vista giuridico, comunque, i problemi sorgono specialmente in quanto, in assenza di una specifica regolamentazione, capace di prendere in considerazione tutti gli aspetti della pratica rituale, bilanciando la salvaguardia del diritto di libertà religiosa con la tutela del diritto alla salute, la circoncisione è per lo più lasciata al “mercato del privato”, o peggio alla clandestinità favorita anche dai costi, spesso assai onerosi per le famiglie, legati alla medicalizzazione (privata) di tali interventi, con tutti i connessi gravi rischi per la salute e la vita dei minori coinvolti.

2. 2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Ref.: artt. 2, 3, 8, 19, 30, 32, 117 e 118 Cost.

La pratica della circoncisione rituale maschile coinvolge molteplici diritti fondamentali costituzionalmente garantiti: dal diritto di libertà religiosa (art. 19 Cost.), al diritto alla salute e all'integrità fisica del minore (art. 32 Cost) e alla sua libertà di autodeterminazione, fino al diritto – che è al contempo un dovere - dei genitori di educare i figli in base alle proprie scelte pedagogiche e ai propri orientamenti religiosi e spirituali (art. 30 Cost.).

Anzitutto la circoncisione rituale maschile ricade sotto la tutela fornita dall'**art. 19 Cost.**, che garantisce a “tutti” (cittadini, stranieri, apolidi e rifugiati) il “diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata” e il “diritto di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume”.

La libertà di religione è, del resto, uno dei principali “diritti inviolabili” che, nell'**art. 2** della Costituzione, la Repubblica italiana riconosce e garantisce a ciascun essere umano

PROGETTO FAMI-INTEGRA

“sia come singolo sia nelle formazioni sociali” ove il singolo svolge la sua personalità. Non interviene, nel caso della circoncisione rituale maschile, alcuna violazione del limite del buon costume di cui all’art. 19, non essendo la circoncisione rituale compiuta attraverso atti idonei a pregiudicare o a violare la sfera dell’intimità e della morale sessuale del singolo o della comunità.

Più complessa la questione relativa al diritto alla salute del bambino (**art. 32 Cost.**), dal momento che il concetto di salute si sostanzia, non solo nell’assenza di malattia, bensì nel complessivo stato di benessere psico-fisico che consenta un percorso di crescita equilibrato del minore di età, con importanti ricadute sotto il profilo sociale e relazionale. In tale prospettiva, se è, da un lato, evidente come la circoncisione influisca in maniera irreversibile sull’integrità fisica, dall’altro, essa, come afferma il citato CNB, “non produce (...) ove correttamente effettuata, menomazioni o alterazioni nella funzionalità sessuale e riproduttiva maschile”. Non agevolarne la pratica, o persino vietarla, oltre agli accennati gravissimi rischi connessi alle “pratiche domestiche/clandestine”, potrebbe inoltre divenire per il minore – e per la sua famiglia - motivo di forte disagio psicologico non solo in relazione alla sfera delle identità private personali, ma anche in relazione alla percezione di sé come “diverso” nel rapporto con i membri di sesso maschile della propria comunità, con il rischio di un isolamento sociale e relazionale causato dalla mancata sequela dell’ortoprassi richiesta dal credo professato.

D’altra parte, va ricordato che il principio di eguaglianza formale di tutti i cittadini senza distinzione di religione (**art. 3, comma 1**) assegna alla Repubblica il compito di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana” (**art. 3, comma 2**). Inoltre, la Carta fondamentale, proclamando l’eguale libertà di tutte le confessioni religiose “davanti alla legge” (**art. 8, comma 1**), obbliga il legislatore ad assicurare ai credenti di ogni confessione religiosa, il diritto ad una pari misura di libertà anche nell’accesso al godimento del diritto di praticare il culto e celebrare i riti - non contrari al buon costume - della propria fede. Ciò, tenuto anche conto della opportunità di estendere anche al diritto di libertà religiosa l’esigenza di assicurare in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone (**art. 117, comma 2, lett. m, Cost.**), nel rispetto del principio di sussidiarietà (**art. 118 Cost.**)³.

³ Corte cost., sent. n. 67/2017.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Non da ultimo, va poi tenuto nel debito conto anche il già accennato diritto/dovere dei genitori di educare la prole secondo i precetti della propria fede religiosa (**art. 30 Cost;** art. 147 e 315 bis c.c.). La funzione educativa e le scelte pedagogiche della famiglia si sostanziano nella possibilità di compiere per il minore – non ancora dotato di autodeterminazione - scelte rilevanti anche sotto il profilo religioso ed esistenziale. Durante lo sviluppo della fase evolutiva e in ragione del processo di maturazione, la formazione/educazione deve essere impartita dai genitori in maniera riguardosa della personalità e delle aspirazioni e inclinazioni della prole, in maniera propedeutica e proporzionata allo sviluppo della capacità di una scelta esistenziale libera e consapevole e al progressivo autonomo esercizio del diritto di libertà religiosa da parte del minore.

- **Livello sovranazionale**

A livello delle fonti sovranazionali, a dimostrazione della recente attenzione dedicata al tema, si segnalano anzitutto la Risoluzione 1952 (2013) e la Risoluzione 2076 (2015) dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa dell'1°ottobre 2013, entrambe concernenti il diritto dei bambini all'integrità fisica⁴.

Con la Risoluzione 1952 l'Assemblea ha invitato gli Stati membri a definire chiaramente le condizioni mediche e sanitarie in relazione ad alcune pratiche molto diffuse in determinate comunità religiose, fra le quali, appunto, la circoncisione dei bambini priva di giustificazione medica. La Risoluzione 2076 (2015), dedicata alla libertà di religione e al diritto di vivere insieme in una società democratica, al paragrafo 9, rinvia espressamente alla Risoluzione del 2013, ribadendo il diritto dei bambini all'integrità fisica e raccomandando agli Stati membri di non consentire la circoncisione rituale di minori a meno che non sia praticata da una persona adeguatamente formata, in condizioni igieniche appropriate, previa informazione dei genitori sui rischi e sulle controindicazioni dell'atto.

- **Livello statale**

La circoncisione rituale maschile, nell'ordinamento italiano non risulta disciplinata da una disciplina *ad hoc*. Tuttavia, l'art. 18 della legge di approvazione dell'intesa tra lo

⁴ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20174> e <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=22199&lang=en> (1 giugno 2022)

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Stato italiano e l'Unione delle Comunità ebraiche italiane (n. 101 del 1989), pur non menzionando esplicitamente tale pratica, pare offrire a quest'ultima un'implicita e rinforzata garanzia, quando riconosce che “le comunità ebraiche provvedono (...) al soddisfacimento delle esigenze religiose degli ebrei secondo la legge e la tradizione ebraiche”, garanzia in un certo senso specificata dal successivo art. 26 per il quale “secondo la tradizione ebraica le esigenze religiose comprendono [anche] quelle di culto”.

La suprema Corte di Cassazione ha, peraltro, interpretato la legge di approvazione dell'intesa con le comunità ebraiche, proprio nel senso di ritenervi inclusa la pratica della circoncisione⁵. Le argomentazioni utilizzate dal giudice di legittimità possono estendersi per analogia *in bonam partem* a ogni tipo di circoncisione confessionale-religiosa, inclusa quella musulmana.

In particolare, si può sostenere che la circoncisione rituale è considerata liberamente praticabile, a condizione che sia **eseguita da un medico nel rispetto degli standard di sicurezza e di igiene** previsti per questo tipo di interventi e con il **consenso dei genitori del bambino**. Tuttavia, la Corte di Cassazione ha specificato anche che, quando la circoncisione è praticata per **ragioni rituali**, essa acquista un preminente significato religioso, diventando atto a «**preminente valenza religiosa che sovrasta quella medica**». In questo modo la Corte di Cassazione ha operato una distinzione tra una circoncisione rituale “religiosa” o confessionale” (quella ebraica e quella islamica) e una circoncisione genericamente culturale o etnica rispetto alla quale non sarebbero individuabili le specifiche ed identificabili motivazioni «religiose» o «confessionali» che legittimerebbero le circoncisioni ebraica e quella musulmana.

In particolare, applicare anche alla circoncisione musulmana la ricostruzione operata dalla Cassazione in relazione alla circoncisione ebraica significa innanzitutto, la sua riconducibilità alle facoltà derivanti dagli articoli 19 e 30 Cost. e, in seguito, la possibilità di invocare le scriminanti del consenso dell'avente diritto (articolo 50 c.p.) e quella dell'esercizio del diritto di professare liberamente la propria fede religiosa (articolo 51 c.p.) per giustificare, da un lato, coloro che chiedono il rito ed esercitano la responsabilità sui beni giuridici protetti e, dall'altro, il circoncisore che lo esegua nel caso in cui non sia un medico.

Delicata è poi la questione dell'opportunità della copertura dell'intervento chirurgico di circoncisione religiosamente motivata a carico del Servizio Sanitario Nazionale. In

⁵ Cass. pen., sez. VI, sentenza 24 novembre 2011, n. 43646.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

assenza di linee guida nazionali in materia, nonché di una compiuta disciplina normativa, il Comitato Nazionale di bioetica aveva ritenuto che non si potesse individuare, nell'ordinamento giuridico italiano, alcuna norma che determinasse un obbligo per lo Stato in tal senso.

Il D.P.C.M. del 29 novembre 2001, recante «Definizione dei livelli di assistenza» e il DPCM del 12 gennaio 2017, recante «Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza» **hanno escluso dai LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) la circoncisione rituale maschile.**

Tuttavia, la riforma del titolo V della Costituzione ha **previsto per le Regioni la possibilità di utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni aggiuntive a quelle incluse nei LEA a livello nazionale;** tale previsione ha comportato una **situazione piuttosto differenziata da Regione a Regione.**

- **Livello regionale**

Per quanto concerne la circoncisione rituale, il panorama normativo regionale si presenta assai variegato:

- **Regioni in cui la circoncisione è a totale carico della famiglia:** es. Calabria, Campania, Umbria, Puglia, Basilicata, Sardegna, Molise, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento;

- **Regioni in cui si accede alla circoncisione rituale come prestazione sanitaria con impegnativa del medico di base e con una compartecipazione alla spesa:** es. Piemonte, Veneto, Lazio, Umbria, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia con contributi che variano dai 150-280 euro del Piemonte ai 400-450 euro del Veneto con, talvolta, anche costi superiori che arrivano a sfiorare i 1000 euro;

- **Regioni in cui la circoncisione rituale è inserita nei LEA ed è a totale carico del SSR:** Toscana, Marche, Emilia-Romagna⁶.

In termini generali, gli aventi diritto alla prestazione sono i minori italiani e immigrati, residenti nella Regione, iscritti al Servizio Sanitario Regionale con regolare permesso di

⁶ *Relazione sulle problematiche connesse alle pratiche di circoncisione rituale dei minori*, Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 7 luglio 2021, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362164.pdf>.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

soggiorno, nonché coloro che hanno l'iscrizione al Servizio Sanitario Regionale con tesserino STP/ENI rilasciato dagli Enti del Servizio Sanitario Regionale⁷.

La medesima eterogeneità si ravvisa nel tipo di percorso assistenziale previsto nelle diverse aziende sanitarie regionali. La circoncisione viene infatti eseguita:

- in regime di ricovero ordinario (Toscana);
- in regime di *day surgery* (Piemonte, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Toscana, Umbria, Sicilia);
- in regime ambulatoriale (Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Lazio)⁸

Ugualmente diversificate sono sia le professionalità coinvolte in fase pre- e post-operatoria (equipe di pediatri, di chirurghi/urologi, anestesisti e infermieri pediatrici), sia gli accertamenti diagnostico-strumentali pre-intervento sia, infine, le modalità del *follow-up*.

Toscana, Liguria, Friuli-Venezia Giulia e Piemonte hanno avviato sperimentazioni all'interno delle strutture pubbliche sanitarie al fine di consentire l'espletamento della circoncisione rituale in regime di *day surgery*, con una compartecipazione alla spesa sanitaria (ticket) e copertura (totale o parziale) a carico dei fondi regionali. Lo scopo è ovviamente quello di prevenire le conseguenze negative sulla salute del soggetto circonciso, ma anche i possibili aggravii nei costi sanitari derivanti dal trattamento delle eventuali complicanze.

- Riferimenti normativi e documentazione

- **Piemonte D.G.R., 20 marzo 2006 n. 39-2418** recante *Approvazione della sperimentazione relativa alla circoncisione rituale in day surgery presso A.S.O/OIRM S. Anna di Torino* e **D.G.R. Piemonte, 2 novembre 2002, n. 49-**

⁷ Cfr. ad es. <https://bur.regione.emilia-romagna.it/bur/area-bollettini/bollettini-in-lavorazione/agosto-periodico-parte-seconda-2a-quindicina.2021-08-17.6993333211/modalita-di-accesso-alla-circoncisione-rituale-culturale-per-la-prevenzione-degli-eventi-avversi-approvazione-documento/documento-circoncisione>.

⁸ I dati sono ricavati dalla *Relazione sulle problematiche connesse alle pratiche di circoncisione rituale dei minori*, Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 7 luglio 2021, p. 16, disponibile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362164.pdf>.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

12479 recante *Aggiornamento del nomenclatore tariffario regionale delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale*;

- **Friuli-Venezia Giulia D.G.R., del 4 settembre 2008, n. 1754** recante *Approvazione del Progetto Sperimentale di offerta di circoncisione rituale maschile in struttura sanitaria pubblica della Regione FVG*. Si richiama inoltre la **delibera Friuli-Venezia Giulia - Delib.G.R. 31/03/2010, n. 600 - Prestazioni rese dal SSR: circoncisione rituale maschile** (Pubblicata nel B.U. Friuli-Venezia Giulia 14 aprile 2010, n. 15);
- **Trento - Provincia autonoma - Delib. G.P. 17/06/2011, n. 1306 - Direttive all'Azienda provinciale per i servizi sanitari per l'erogazione di prestazioni sanitarie aggiuntive - anno 2011** (Pubblicata nel B.U. Trentino-Alto Adige 12 luglio 2011, n. 28, Suppl. n. 1.
- **Marche - Delib.G.R. 29/06/2020, n. 795 - Modalità di accesso alle prestazioni di circoncisione rituale maschile** (Pubblicata nel B.U. Marche 10 luglio 2020, n. 62);
- **Delibera della Giunta regionale 02/08/2021, n. 1228 - Emilia-Romagna - Modalità di accesso alla circoncisione rituale/culturale per la prevenzione degli eventi avversi: approvazione documento** (Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 18 agosto 2021, n. 256)

Documentazione:

- Pareri del Comitato nazionale di bioetica 25.9.1998, *La circoncisione: profili bioetici* e del 16.1.2008, *Problemi bioetici in una società multiculturale*: <https://bioetica.governo.it/it/pareri/pareri-e-risposte/la-circoncisione-profilo-bioetici/> (1° giugno 2022).
- Appello del Centro islamico culturale d'Italia, diramato in una nota a firma del Segretario generale, Abdellah Redouane, contro le circoncisioni rituali eseguite al di fuori delle strutture sanitarie, in ambiente domestico e da persone non idonee (2019):

PROGETTO FAMI-INTEGRA

<https://www.altoadige.it/salute-e-benessere/circoncisione-in-casa-grande-moschea-roma-farla-in-ospedale-1.1952776> (1° giugno 2022)

- Parere dell'Associazione medici di origine straniera in Italia (AMSI) in collaborazione con l'area rapporti con i Comuni e Affari Esteri e Area riabilitazione dell'Ordine dei Medici di Roma, *Dati sulla circoncisione in Italia*, 25/03/2019: <https://www.dire.it/newsletter/odm/anno/2019/marzo/25/?news=N01> (1° giugno 2022)

- Garante per i diritti dell'infanzia e adolescenza. Circoncisione rituale, raccomandazione dell'Autorità garante al ministro della Salute, 15 aprile 2019, disponibile al link: <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/15-04-2019-nota-circoncisione.pdf> (1° giugno 2022)

- Relazione sulle problematiche connesse alle pratiche di circoncisione rituale dei minori, Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, approvata il 7 luglio 2021, Relatrice Boldrini, disponibile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362164.pdf>.

2.3 Problemi e prassi

Dal Gruppo di lavoro aperto al contributo delle comunità islamiche partecipanti al Tavolo costituito presso il Ministero dell'Interno risulta che la **mancanza di una normativa uniforme ed univoca che disciplini la circoncisione rituale a livello nazionale**, associata spesso alla **scarsa disponibilità economica della famiglia musulmana** ed anche all'**assenza di informazioni corrette al riguardo** hanno favorito l'esecuzione della circoncisione in ambito domestico da parte di persone senza competenze di tipo sanitario e in precarie condizioni igieniche, determinando gravi rischi per la salute dei bambini.

Nonostante le forti raccomandazioni provenienti dalle associazioni islamiche, **il 35% delle circoncisioni praticate in Italia è ancora effettuato clandestinamente**, con gravi

PROGETTO FAMI-INTEGRA

rischi per la salute e per la vita dei bambini⁹. Purtroppo, negli ultimi anni numerosi sono stati i fatti di cronaca che hanno visto tristemente protagonisti minori che, a causa dell'esecuzione della circoncisione da parte di circoncisori privi di adeguata formazione medica e in ambiti igienicamente non sicuri, hanno riportato complicanze gravi se non addirittura letali¹⁰.

2.4 Buone pratiche

In questo ambito, tra gli esempi di buone pratiche il Gruppo di lavoro ha segnalato:

- Nel 2016 il **Centro islamico culturale d'Italia** ha firmato con l'**Azienda Ospedaliera Universitaria Policlinico Umberto I di Roma** un protocollo volto a consentire interventi di circoncisione rituale per maschi di religione ebraica e

⁹ Secondo i dati elaborati dall'Amsi (Associazione dei Medici di origine straniera in Italia) in collaborazione con l'Area rapporti con i Comuni e Affari Esteri e Area riabilitazione dell'Ordine dei Medici di Roma. Cfr. il link https://www.quotidianosanita.it/cronache/articolo.php?approfondimento_id=12771 (1° giugno 2022).

¹⁰ Circoncisione in casa: muore bimbo di due anni, grave il fratello gemello. Arrestato l'autore, pubblicato il 23 dicembre 2018: <https://www.lastampa.it/2018/12/23/italia/circoncisione-in-casa-a-monterotondo-muore-bimbo-di-anni-grave-il-fratello-mx3k9WvD77NxgmF7Drh4BO/pagina.html> (1° giugno 2022)

Bimbo muore a 2 anni dopo circoncisione in casa a Monterotondo: grave il fratellino. Un arresto, pubblicato sempre il 23 dicembre 2018: https://www.ilmessaggero.it/roma/news/circoncisione_medico_nigeriano_bambino_morto_roma-4191019.html (1° giugno 2022)

Roma, circoncisione in casa: muore un bambino, un altro è ricoverato in gravi condizioni, pubblicato il 23 dicembre 2018: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2018/12/23/roma-circoncisione-in-casa-muore-unbambino-un-altro-e-ricoverato-in-gravi-condizioni/4856606/> (1° giugno 2022)

A. GRAMIGNA, Reggio Emilia, circoncisione in casa: morto un bimbo di 5 mesi, 24 marzo 2019: https://www.corriere.it/cronache/19_marzo_24/reggio-emilia-circoncisione-casa-morto-bimbo-5-mesi-9c47ed04-4e2d-11e9-8f3f-b71cad3f7934.shtml (1° giugno 2022)

Circoncisione in casa a Reggio Emilia, morto bimbo di 5 mesi: genitori indagati per omicidio colposo, 24 marzo 2019: <https://www.ilfattoquotidiano.it/2019/03/24/reggio-emilia-circoncisione-incasa-fatta-dai-genitori-muore-bimbo-di-5-mesi-i-genitori-indagati-per-omicidio-colposo/5059442/> (1° giugno 2022).

(4 aprile 2019 giovedì). Circonciso in casa: morto un altro neonato; Orrore a Genova, la vittima un piccolo nigeriano. Terzo caso in Italia in quattro mesi. *La Nazione (Italy)*. <https://advance.lexis.com/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5VT7-33N1-F148-53MG-00000-00&context=1516831>.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

musulmana nelle strutture del **Policlinico Umberto I di Roma**, in regime di attività libero professionale e ad un prezzo concordato con l'Ufficio Rabbinico di Roma e il Centro Islamico stesso e fissato a € 400,00 in regime di attività libero-professionale come prestazione extra LEA, al di fuori dell'orario ordinario di lavoro.

- **L'Ospedale Sant'Anna di Torino** per la sperimentazione (avviata dal 2006) relativa alla circoncisione da realizzare in regime di *day-surgery*;
- **L'Ospedale Martini di Torino** per l'offerta di un servizio ad un costo complessivo di € 280,00 comprensivi di esami, consulenze preoperatorie e visita di controllo, più € 26,70 di ticket da pagare al momento della prenotazione, a cui si accede con la prescrizione del medico curante.
- **ASL Città di Torino** per l'attivazione, nel 2018, di un ambulatorio multidisciplinare per la circoncisione rituale presso l'ospedale Maria Vittoria; i costi sono gli stessi previsti dall'Ospedale Martini (cfr. *supra*) ma il servizio è destinato ai pazienti più piccoli (sei mesi per il Maria Vittoria, contro gli otto anni del Martini);
- **L'Ospedale Maria Vittoria** di Torino per l'istituzione in via sperimentale (dal marzo 2018) di un **ambulatorio Asl multidisciplinare per la circoncisione rituale** per tutte le persone che per motivi religiosi scelgono di sottoporre il proprio figlio ad un intervento di circoncisione. Il ticket è di 280 euro, comprensivo di visite ambulatoriali – pediatrica, anestesiologicala ed urologica – e dell'intervento chirurgico, per il quale è necessario il consenso di entrambi i genitori. Si occupano dell'ambulatorio tre figure dirigenziali, un direttore della SC di Pediatria, un altro della SC di Anestesia e Rianimazione e un altro ancora di Urologia: cfr. <https://www.bioeticanews.it/circoncisione-rituale-medico-e-ticket-sanitario-daccordo-ministero-salute-amsi-e-fnomceo/> (1° giugno 2022).
- **Biblioteca Ambrosiana, Coreis (Comunità Religiosa Islamica Italiana), AME (Associazione Medica Ebraica), Collegio IPASVI Milano-Lodi-Monza e Brianza e Fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico** per la collaborazione nel progetto «Insieme per prenderci cura» (2015) per l'individuazione di un processo di cura attento alla dimensione spirituale della persona assistita. Il progetto, tuttora in corso, nasce con lo scopo di formare i medici e gli operatori sanitari ad una accoglienza ospedaliera interculturale che tenga conto anche delle esigenze religiose e culturali del paziente, particolarmente rilevanti in un momento delicato come quello della malattia. Tra le aree di interesse dell'assistenza sanitaria in ambito religioso è

PROGETTO FAMI-INTEGRA

trattato specificamente il tema della circoncisione: cfr. <http://prendercicura.it/> (1° giugno 2022)¹¹.

2.5 Policy Guidelines

Cornice e orizzonte di linea guida volte ad affrontare le problematiche precedentemente esposte è la **laicità costituzionale**, principio supremo del nostro ordinamento volto alla concreta attività di rimozione degli ostacoli di varia natura che impediscono concretamente l'esercizio del diritto di libertà religiosa a livello individuale e collettivo in un contesto di uguale libertà e rispetto dei diritti inviolabili della persona, nell'ottica di un bilanciamento tra diritti costituzionalmente orientato.

Possibili declinazioni di tale principio possono riguardare tre livelli: statale, regionale e infra-regionale

- Livello nazionale

• Interventi legislativi

- L'**intesa ex art. 8, 3 Cost.**, appare, a livello nazionale, lo strumento che più enfatizzerebbe il riconoscimento della dimensione religiosa della circoncisione. La sua natura bilaterale, infatti, consente di tener conto compiutamente delle esigenze confessionali autonomamente prospettate dal gruppo di volta in volta coinvolto. In particolare, paradigmatico appare il modello nell'Intesa conclusa con l'Unione delle comunità ebraiche italiane che, pur non menzionando esplicitamente la pratica, le offre un'implicita e rinforzata garanzia, sia all'art. 18 ("le comunità ebraiche provvedono ... al soddisfacimento delle esigenze religiose degli ebrei secondo la legge e la tradizione ebraiche") sia all'art. 26 ("secondo la tradizione ebraica le esigenze religiose comprendono [anche] quelle di culto").

¹¹ Sul sito sono disponibili i pdf gratuiti dei seguenti testi:

1) *Salute e identità religiosa. Per un approccio multiculturale nell'assistenza alla persona*

2) *Etica laica e religiosa dei trapianti di organo. Medicina e tradizioni religiose*

3) *Come relazionarsi con pazienti di diverse culture e religioni. Consigli e domande utili*

4) *How to relate to patients of different cultures and religions. An advisory guide with useful questions*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **La legge unilaterale**. Si tratta di un'altra prospettiva, complementare, seguita dal legislatore tedesco¹², che consentirebbe di agire direttamente - e per tutti - su un terreno di esclusiva competenza statale, vale a dire determinando gli interventi inclusi nella sfera della potestà genitoriale, in modo da includervi anche la pratica di circoncisioni non giustificate dal punto di vista medico. Anche in questo caso sarebbe possibile garantire il bilanciamento tra esigenze confessionali ed esigenze connesse agli interessi del minore - ed in particolare al suo diritto alla salute - senza pregiudizio per la tutela dell'identità confessionale collettiva.

- **Risposte amministrative**

In questo ambito ruolo fondamentale può essere svolto dalla **Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero della Salute** per il raggiungimento di alcuni obiettivi.

In particolare:

- favorire **adeguati strumenti conoscitivi in relazione alla disciplina giuridica della circoncisione rituale** alle Comunità musulmane presenti sul territorio nazionale;
- favorire **adeguati strumenti conoscitivi in relazione alla questione della circoncisione** nei confronti delle amministrazioni regionali e locali. In questo ambito il Ministero dell'Interno e il Ministero della Salute potrebbero farsi promotori di un **incontro programmatico con la Conferenza Stato-Regioni e con il coinvolgimento delle Comunità musulmane** volto ad incoraggiare la diffusione di buone pratiche regionali e locali di cooperazione tra aziende ospedaliere e comunità religiose interessate (cfr. *supra*);

¹² § 1631 d) del Codice civile tedesco: **Circoncisione del fanciullo di sesso maschile**: “La potestà genitoriale attinente alla persona del figlio comprende anche il diritto ad acconsentire ad un intervento di circoncisione - non necessario dal punto di vista medico - del fanciullo di sesso maschile che non sia in grado di autodeterminarsi in proposito, quando quest'intervento venga condotto secondo le regole dell'arte medica. Ciò non vale, quando attraverso la circoncisione, avuto riguardo anche allo scopo che essa si propone, venga messo in pericolo il benessere del fanciullo. Nei primi sei mesi dalla nascita del fanciullo possono praticare la circoncisione, ai sensi del precedente comma 1, anche i soggetti a ciò incaricati da una comunità religiosa qualora abbiano una particolare esperienza in materia e, pur non essendo medici, abbiano una competenza equivalente nell'eseguire la circoncisione”.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- favorire l'elaborazione di **Linee guida per modello base di convenzione/protocollo** tra le comunità musulmane e le ASL volti in particolare a prevedere una soglia minima di sicurezza sanitaria in materia.

Opportune **direttive ministeriali** potrebbero assicurare:

- un'uniformità a livello nazionale in ordine alle modalità di accesso alla pratica, all'individuazione delle professionalità coinvolte, nonché agli eventuali accertamenti diagnostico-strumentali pre-intervento e alle modalità del *follow-up*;
- l'attivazione, con la collaborazione delle rappresentanze islamiche, di una campagna di sensibilizzazione rivolta ai genitori e alle comunità interessate sull'importanza di eseguire l'intervento di circoncisione rituale in luoghi sicuri e da parte di personale qualificato, a tutela della salute e del benessere dei minori;
- l'attivazione di campagne di informazione presso i servizi socio-sanitari (medici di famiglia, pediatri, consultori materno-infantili, sportelli comunali);
- la presenza di un mediatore linguistico-culturale nei presidi ospedalieri dove è possibile praticare la circoncisione rituale in grado di essere individuato come punto di riferimento dalle famiglie potenzialmente interessate.

Sarebbe in altre parole auspicabile, per i minori di fede islamica, un diffuso **incoraggiamento alla “medicalizzazione” della circoncisione rituale**, senza che questa, tuttavia, comporti uno svilimento del valore simbolico e del significato religioso della medesima. In particolare, tale soluzione, da un lato, rappresenterebbe un importante strumento per assicurare la tutela del bene primario della salute del minore musulmano, ma, dall'altro, permetterebbe anche di garantire l'esercizio concreto del diritto di libertà religiosa.

Questi importanti risultati potrebbero essere proficuamente raggiunti attraverso la previsione dell'inserimento della pratica della circoncisione rituale nei LEA.

L'inserimento della circoncisione rituale nei Livelli Essenziali di Assistenza concretizzerebbe infatti il sostegno statale a una manifestazione essenziale dell'identità religiosa delle comunità musulmane che, occorre ribadire, non dispongono di propri

PROGETTO FAMI-INTEGRA

protocolli di esecuzione relativi alla pratica rituale della circoncisione¹³ e nemmeno possono contare su di un numero adeguato di professionisti competenti in grado di assolvere a questo compito. Inoltre, l'inserimento della pratica nei LEA corrisponde a richieste avanzate da più parti. Già nel 2016, la **Società Italiana di Pediatria** aveva sottolineato la necessità di emanare esplicite direttive a livello nazionale atte ad assicurare ai genitori che intendessero sottoporre a circoncisione rituale il proprio figlio la possibilità di accesso alle strutture sanitarie pubbliche e/o convenzionate del nostro SSN con percorsi definiti e con costi accessibili alla famiglia richiedente, nel rispetto delle vigenti norme di tutela della privacy¹⁴.

Nel 2019, poi, la **Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri** e l'**Associazione Medici di Origine Straniera in Italia** (AMSI) hanno espressamente chiesto al Ministero della Salute di ricomprendere la circoncisione rituale

¹³ Per quanto concerne gli ebrei, invece, i neonati vengono circoncisi all'interno delle strutture comunitarie. Al riguardo, l'Unione delle comunità ebraiche italiane, in collaborazione con l'Assemblea dei rabbini d'Italia e l'Associazione medica ebraica, ha definito di comune accordo i requisiti necessari affinché i circoncisori, i *mohalim*, possano eseguire le circoncisioni rituali in assoluta sicurezza sanitaria, istituendo, all'uopo un apposito **albo nazionale dei circoncisori rituali autorizzati**. La circoncisione rituale dei neonati ebrei non può essere eseguita quindi da soli medici, ma occorre che questi siano anche ministri di culto. Il *mohel* si impegna a seguire una procedura operativa prestabilita che prevede prima della circoncisione: la visita del neonato per verificare che le sue condizioni di salute consentano l'intervento e, contestualmente, informare entrambi i genitori sulle modalità della circoncisione e acquisirne il consenso informato; l'obbligo di informare il pediatra che segue il neonato della prossima circoncisione e verificare assieme che le condizioni di salute permettano l'intervento; l'acquisizione del consenso informato firmato da parte di entrambi i genitori ed infine l'obbligo di comunicazione alla comunità di appartenenza della famiglia del neonato dell'incarico ricevuto. Durante la circoncisione il *mohel* è tenuto a rispettare tutte le norme e precauzioni al fine di garantire la sicurezza dei neonati (asepsi, controllo del sanguinamento ecc.) e ad utilizzare strumenti sterili o monouso. Il protocollo sconsiglia la suzione diretta (*metzitzà*): tale modalità può essere consentita solo previo accertamento diagnostico dello stato di salute infettivo del neonato e del circoncisore. Il *mohel* è anche obbligato a tenere un registro delle circoncisioni (accessibile per controllo) con schede che attestino il consenso ricevuto, il rispetto di tutte le norme e condizioni igienico-sanitarie, nonché le eventuali complicanze, ed infine ad inviare alla comunità di appartenenza del neonato, a guarigione avvenuta, il certificato di avvenuta circoncisione.

Sul punto si veda *Relazione sulle problematiche connesse alle pratiche di circoncisione rituale dei minori*, Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, 7 luglio 2021, disponibile al link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362164.pdf> (1° giugno 2022).

¹⁴ <https://www.sip.it/wp-content/uploads/2017/09/CIRCONCISIONE.pdf> (1° giugno 2022)

PROGETTO FAMI-INTEGRA

fra i livelli essenziali di assistenza¹⁵ e simile sollecitazione è provenuta anche dal **Garante per i diritti dell'infanzia e adolescenza**¹⁶.

Ove non si possa dare seguito all'inserimento della circoncisione rituale nei LEA, la **Conferenza Stato-Regioni potrebbe incoraggiare le singole ASL a regolamentare il servizio in regime di libera professione convenzionata *infra moenia*, a prezzi calmierati, accessibili per le famiglie richiedenti.**

Importante rilevare che, secondo stime recenti dell'AMSI, sarebbero circa 11.000 i bambini circoncisi ogni anno, di cui 5.000 in Italia; di questi il 35% in clandestinità e 6.000 nei Paesi di origine¹⁷.

La già accennata mancanza di dati ufficiali relativi alla pratica della circoncisione rituale in Italia, suggerirebbe anche l'opportunità dell'avvio di un'**attività di monitoraggio a livello di Ministero della Salute**, sia per verificare la reale diffusione della circoncisione rituale nel territorio nazionale sia al fine di un'adeguata programmazione di risorse, umane e materiali, da impiegare per la promozione e tutela della salute dei minori assicurando un'adeguata collaborazione anche con le comunità islamiche e le comunità di stranieri presenti in Italia.

- **Livello regionale**

In ragione del peculiare rango costituzionale del diritto di libertà religiosa e del diritto alla salute, sarebbe opportuno:

- Utilizzare risorse proprie per garantire servizi e prestazioni aggiuntive (di circoncisione rituale) a quelle incluse nei LEA a livello nazionale;
- Valorizzare la leale collaborazione tra i competenti organismi regionali e gli enti territoriali anche con la collaborazione delle comunità islamiche attraverso la **conclusione di accordi con le strutture sanitarie pubbliche**, finalizzati ad assicurare alle famiglie richiedenti la possibilità di effettuare le pratiche di circoncisione rituale in

¹⁵ Cfr. https://www.quotidianosanita.it/cronache/articolo.php?approfondimento_id=12771 (1° giugno 2022)

¹⁶ <https://www.garanteinfanzia.org/sites/default/files/segnalazione-ministro-salute.pdf> (1° giugno 2022).

¹⁷ Cfr. nota 15.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

ambito ospedaliero, secondo un tariffario concordato e accessibile. La prestazione, se non inserita nei LEA, potrebbe prevedere un onere di partecipazione alla spesa (cd. ticket) da parte dell'utente che tenga conto dell'intero percorso assistenziale, preoperatorio e di *follow up*.

Il ruolo della **Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** risulta poi fondamentale nell'opera di armonizzazione a livello regionale, tenendo conto del notevole divario esistente nell'assistenza fornita e nei costi praticati dalle diverse ASR e della conseguente disparità di trattamento dei fedeli musulmani sulla base della loro dislocazione sul territorio nazionale a scapito della tutela dei livelli essenziali ex art. 117, comma 2, *lett. m*, Cost.

3. I luoghi di culto

3.1 Note generali

In Italia sotto la macrocategoria di moschea si rivengono **differenti tipologie di edifici di culto musulmani**.

Una fa riferimento ai **centri islamici**, intesi come costruzioni di dimensioni significative in cui, oltre alla preghiera e al culto, si svolgono anche altre attività connesse a quelle propriamente religiose¹⁸. Si tratta di spazi multivalenti che accolgono esperienze di carattere religioso, corroborate da quelle culturali, sociali ed economiche collaterali come, ad es., l'istituzione di una scuola coranica per bambini, l'organizzazione di corsi e momenti di aggregazione e formativi per giovani e adulti e la vendita di prodotti *halal*. Questi centri si trovano di solito nelle città più grandi e possono talvolta prendere la forma di vere e proprie moschee, ovvero di edifici costruiti con i segni visibili della cupola e del minareto (in arabo *masjid*).

Un'altra categoria è costituita dalle **sale di preghiera** (*musallā*)¹⁹, i luoghi di culto musulmani più diffusi sul territorio nazionale caratterizzati da una sala che, di solito, è

¹⁸ Cfr. Comitato per l'Islam italiano, istituito con Decreto ministeriale del 2 febbraio 2020, *Luoghi di culto islamici. Parere*, reperibile in <https://www.coreis.it/documenti-ufficiali/luoghi-di-culto-islamici-parere-del-comitato-per-islam-italiano/> (1° giugno 2022).

¹⁹ Questa tipologia si specifica in sottocategorie distinte tra cui, in particolare, le *musallā etniche* (frequentate dai membri di una sola etnia o gruppi etnici non arabofoni); le *zawiya* sufi (sale di preghiera che fanno capo a confraternite mistiche, aventi talvolta anche una specificità etnico-

PROGETTO FAMI-INTEGRA

ornata da una nicchia nel muro orientata verso la Mecca di fronte alla quale i fedeli si prostrano in preghiera. Talvolta anche le sale di preghiera, come i centri islamici, prevedono locali accessori per lo svolgimento di attività socioculturali ed economiche collaterali²⁰. Molte di queste sale di preghiera sono localizzate nelle periferie e la loro gestione è per lo più affidata ad associazioni di diritto privato, la cui natura religiosa costituisce un connotato non sempre rilevato dal diritto.

I dati accreditati a livello ufficiale risalgono al 2016, quando sono state censite **1.205 strutture islamiche**, tra cui quattro moschee, 858 “luoghi di culto” (non meglio precisati) e 343 associazioni culturali²¹. Più della metà di queste strutture si trova nelle Regioni situate nel Nord Italia. Il primato spetta alla Lombardia. Seguono l’Emilia-Romagna, il Veneto, la Sicilia e il Lazio. La loro collocazione-concentrazione geografica varia a seconda del contesto territoriale, rispecchiando di solito quella della presenza dei migranti di fede musulmana. Di conseguenza, è più alto il numero nei grandi centri urbani (Milano, Torino, Bologna) e nella relativa periferia così come in alcune province caratterizzate da un’economia sviluppata, come quella che connota i territori di Bergamo, Brescia, Bologna, Vicenza e Parma. Al contrario, volgendosi verso il Centro-Sud, la presenza di strutture islamiche tende a diminuire, eccezione fatta per Roma e, in parte, per la Toscana.

3. 2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Ref.: artt. 2, 3, 8, 19, 20, 24, 103, 117 e 118 Cost.

Il diritto ai luoghi di culto è strumentale al concreto esercizio dei diritti inviolabili (art. 2 Cost.), incluso quello di libertà religiosa (art. 19 Cost.). Ad esso andrebbe riservato un

linguistica); le *musallā* che fanno a capo a gruppi minoritari di musulmani e le *musallā* temporanee (con funzione di sala di preghiera in determinati orari o in determinati periodi dell’anno).

²⁰ Sul punto il Parere del Comitato per l’Islam italiano di cui alla nota 18.

²¹ Camera dei Deputati, Assemblea, Seduta di mercoledì 6 aprile 2016 Interrogazione a risposta immediata n. 3-02158 dell’On. Molteni, *Iniziativa volte a negare l’ingresso nel territorio nazionale ad un noto predicatore islamico kuwaitiano di tendenze radicali e antisemite*, alla quale risponde il Ministero dell’Interno Angelino Alfano. Resoconto della Seduca reperibile al seguente indirizzo <http://briguglio.asgi.it/immigrazione-e-asilo/2016/aprile/interrogazione-molteni-alfano.pdf> (1° giugno 2022).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

trattamento alieno da irragionevoli discriminazioni (*art. 3, comma 1, Cost.*). Il diritto ai luoghi di culto va garantito nei confronti di tutte le persone²² e di tutte le comunità religiose, in condizione di eguale libertà (*art. 8, comma 1, Cost.*). Esso si estende quindi anche alle “nuove presenze religiose” in Italia, comprese quelle che danno vita a formazioni sociali confessionali sprovviste di intese con lo Stato (*art. 8, comma 3, Cost.*) o non ancora riconosciute come enti morali di cui alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30²³ come è il caso della quasi totalità delle comunità musulmane²⁴.

In quanto strumentale allo sviluppo della persona umana e all’esercizio autonomo della libertà di fede, lo “spazio religioso” non è solo un bene da preservare contro indebite ingerenze dei pubblici poteri. È anche l’oggetto di un obbligo positivo a carico dello Stato, chiamato a rimuovere gli ostacoli di ordine economico o sociale che possono precludere lo sviluppo della vita interiore e sociale di tutti gli individui, inclusi i musulmani (*art. 3, comma 2, Cost.*). Inoltre, come si è già ribadito, per consolidata giurisprudenza costituzionale, eventuali interventi “positivi” dello Stato e delle regioni non potranno discriminare tra luoghi di culto a seconda che essi appartengano – o meno – a confessioni dotate di intesa con lo Stato²⁵.

Infine, anche al diritto allo spazio religioso si applica la previsione antidiscriminatoria di cui all’*art. 20 Cost.* Ai luoghi di culto destinati ai fedeli musulmani andrebbe pertanto assicurato quantomeno lo stesso trattamento previsto per gli altri impianti di interesse generale²⁶. Lo impone la necessità costituzionale di garantire su tutto il territorio nazionale livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle persone, incluse quelle di fede islamica (*art. 117, comma 2, lett. m, Cost.*). Bisogna farlo anche nel rispetto del *principio di sussidiarietà verticale e orizzontale* (*art. 118 Cost.*)²⁷. La libertà negativa e positiva di religione dei musulmani si riverbera così in un duplice obbligo a carico delle autorità pubbliche: un **obbligo positivo**, che si esplica nella previsione di spazi pubblici adeguati alle attività religiose delle persone di fede islamica; un **obbligo negativo**, improntato al bisogno costituzionale di non discriminare i

²² Corte cost., fra le altre, più recenti, sentt. nn. 195/1993, 334/1996, 203/1989 e 52/2016.

²³ Legge 24 giugno 1929, n. 1159, e relativo Regio decreto 28 febbraio 1939, n. 289.

²⁴ Fatta eccezione per il Centro Islamico Culturale d’Italia - al quale è stata riconosciuta la personalità giuridica contestualmente all’approvazione dello statuto (D.P.R. 21 dicembre 1974, n. 712) - nessun’altra organizzazione musulmana è riconosciuta ai sensi della citata legislazione.

²⁵ Corte cost., sent. nn. 195/1993, 346/2002 e 63/2016.

²⁶ Corte cost., sent. n. 63/2016.

²⁷ Corte cost., sent. n. 67/2017.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

musulmani nell'accesso ai servizi religiosi²⁸. Le Amministrazioni pubbliche non devono frapporre ostacoli ingiustificati all'esercizio del culto, anche quando concretato in edifici privati. Questi spazi devono favorire l'esercizio materiale della libertà religiosa.

L'interpretazione costituzionale impone poi che, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, le articolazioni statali, a cominciare da quelle regionali e comunali, tengano conto della presenza confessionale musulmana nel territorio di riferimento. Lo devono fare considerando le «utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo»²⁹. Motivo per cui si dovranno valutare «tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all'entità confessionale, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione»³⁰. Per la Corte costituzionale, il bisogno di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi si esplica anche «nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò i servizi religiosi»³¹ destinati ai fedeli musulmani. Connessa alla tutela del diritto costituzionale alla disponibilità di un luogo di preghiera e aggregazione sociale, l'edilizia di culto musulmano connotano poi una dimensione ulteriore del «governo del territorio» (di cui all'art. 117, comma 3, Cost.) divenendo, così, oggetto della legislazione concorrente tra Stato centrale e regioni.

Anche per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo la pretesa all'ottenimento o al mantenimento di un edificio di culto costituisce una componente essenziale del diritto di libertà religiosa³². E non va dimenticato che, in virtù del vincolo di cui all'art. 117 (comma 1) Cost., il sistema convenzionale sovrastatale fa parte dell'ordinamento costituzionale italiano³³.

- Livello statale

In base all'art. 4, comma 2, lett. c) della legge 24 settembre 1964, n. 847 le «chiese ed altri edifici religiosi» rientrano tra le **opere di urbanizzazione secondaria**³⁴ mentre

²⁸ Cfr. nota 25.

²⁹ Corte cost., sent. n. 63/2016.

³⁰ Corte cost., sent. n. 63/2016.

³¹ Corte cost., sent. n. 254/2019.

³² Corte EDU: 26 settembre 1996, *Manoussakis e altri c. Grecia*; 24 giugno 2004, *Vergos c. Grecia*.

³³ Corte Cost., sent. 22 ottobre, n. 348.

³⁴ Articolo modificato dall'art. 44 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (*Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

l'art. 3, lett. b) del Decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, colloca tutti i luoghi di culto tra le «**attrezzature di interesse comune**». Queste ultime devono essere previste dagli strumenti del governo del territorio secondo «**standard urbanistici**» che, imponendosi sulla disciplina comunale dei piani regolatori generali, garantiscano una dotazione minima inderogabile di aree per abitante da destinarsi a «**spazi pubblici**» o ad «**attività collettive**» (oltre alle attrezzature di interesse comune queste aree comprendono aree per l'istruzione, per spazi attrezzati a parco, per lo sport o il gioco e per i parcheggi).

I luoghi di culto sono dunque considerati alla stregua delle «attrezzature culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.) ed altre». L'art. 16, comma 8 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) ha ribadito che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche «**chiese e altri edifici religiosi**».

Sul piano procedimentale, la previsione di istituti partecipativi pre-pianificatori è garanzia delle pretese sociali ad un luogo di culto. Questa pretesa vive anche nel principio della trasparenza nella selezione dei bisogni da soddisfare e di quelli da sacrificare. Essa si perfeziona mediante **accordi pubblici** (art. 124 D.lgs. n. 267/2000) tra i poteri amministrativi e le formazioni sociali a connotazione religiosa. Ciò si esprime anche quando la formazione sociale o membri di essa abbiano la proprietà o la disponibilità del terreno su cui realizzare l'edificio di culto ovvero il bene immobile da destinare al culto. Nel caso in cui non vi sia disponibilità si può prospettare una pretesa ancora più intensa essendo necessaria, ad esempio, l'operatività di istituti concessori o l'attivazione di procedimenti espropriativi da parte della pubblica amministrazione.

In questa prospettiva, le aspettative di effettività del diritto costituzionale alla disponibilità di luoghi di culto da destinare ai fedeli musulmani si possono riverberare anche nel momento giurisdizionale (artt. 24 e 103 Cost.), ossia nei casi di impugnazione di atti amministrativi che, negando alle formazioni sociali di orientamento islamico il diritto al luogo di culto, possono comprometterne la libertà religiosa, individualmente e collettivamente considerata.

In ogni caso, va notato che il materiale normativo di fonte statale non offre precise indicazioni circa il concetto di «attrezzature religiose», rispetto al quale emerge l'attività

integrazioni alle leggi 17 agosto 1942, n. 1150; 18 aprile 1962, n. 167; 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata) e confermato dall'art. 16, comma 8, del citato D.P.R. n. 380/2001.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dei legislatori regionali. La **discrezionalità definitiva delle Regioni (anche di quelle a statuto speciale)** va comunque intesa nei limiti posti dalla legislazione statale (la legge urbanistica n. 1150/1942 e legge “ponte” n. 765/1967) e soprattutto dalla Costituzione. Nella pratica legislativa, peraltro, le Regioni hanno inteso il concetto di attrezzatura religiosa in senso più ampio rispetto, ad esempio, alla formula stringata di «chiese ed altri edifici religiosi» utilizzata per individuare questo tipo di immobili tra le opere di urbanizzazione secondaria (cfr. *supra*). Si tratta di un aspetto rilevante, soprattutto se letto alla luce delle diverse tipologie dei luoghi di culto utilizzati dalle comunità musulmane.

Infine, a livello normativo lo scenario si complica se si considera la carenza di un’adeguata legislazione volta alla specifica regolamentazione del profilo associativo del diritto di libertà religiosa, ancora affidata alla legislazione del 1929-1930. Com’è noto, nella difficoltà di acquisire lo status di “ente morale riconosciuto”, le associazioni musulmane si sono rivolte a diversi abiti legali di diritto privato sotto cui mimetizzare la loro natura confessionale. I più comuni sono lo status di associazione di diritto privato **non riconosciuta** (cfr. artt. 36, 37 e 38 Codice civile)³⁵ e quello, più vantaggioso sul piano fiscale, di **associazione di promozione sociale** (legge 7 dicembre 2000, n. 383). Tuttavia, come si vedrà in seguito, l’entrata in vigore del nuovo Codice del Terzo Settore (D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117) ha reso impraticabile quest’ultima possibilità, ponendo l’associazionismo musulmano in grande difficoltà. Da notare che le comunità musulmane in grado di acquistare o costruire un edificio di culto possono talvolta trovare vantaggioso organizzarsi con la forma giuridica delle **fondazioni** (cfr. Libro I, Titolo II, Capo II del Codice civile). Ente dotato di un patrimonio preordinato al perseguimento di una finalità statutariamente prevista, la fondazione si lega spesso all’acquisto o alla costruzione di un edificio di culto islamico³⁶. L’iter per il **riconoscimento** della fondazione è disciplinato dal DPR 10 febbraio 2000, n. 361³⁷. Le fondazioni sono infatti

³⁵ In questa categoria rientra la maggior parte delle associazioni musulmane, organismi che godono della capacità giuridica ma che non hanno autonomia patrimoniale perfetta. Lo loro responsabilità civile, amministrativa, penale ed economico-finanziaria) ricade su chi agisce in nome e per conto dell’associazione.

³⁶ L’esempio è fornito dalla Moschea di Ravenna gestita dal Centro di Cultura e Studi Islamici della Romagna, e della Moschea di Colle Val d’Elsa gestita dalle Comunità dei Musulmani di Siena e Provincia.

³⁷ L’art. 1 DPR 361/2000, detta le regole per il riconoscimento della personalità giuridica. Va precisato che il citato DPR è derogato da quanto previsto dal Codice del Terzo settore (D.lgs. 117/2017 cit.) che agli artt. 20 e seguenti disciplina le associazioni e le **fondazioni** del Terzo settore. In particolare, l’art. 22 dispone che le associazioni e le fondazioni del Terzo settore possono, **in**

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dotate della **personalità giuridica**, che si ottiene con la medesima procedura prevista per le associazioni riconosciute. Il mancato riconoscimento impedisce alla fondazione di operare³⁸. Motivo per cui la forma organizzativa della fondazione è adottata solo nei casi in cui la capacità economica dell'ente è tale da far presagire il raggiungimento dello scopo statutariamente determinato.

- Livello regionale

Con la progressiva attuazione del percorso di regionalizzazione, allo Stato spetta stabilire «**gli standard urbanistici ed edilizi**» quali «minimi o massimi inderogabili ai fini della formazione dei piani»³⁹. In questo ambito, la procedura è stata precisata attraverso una disciplina che, a partire dalla legge n. 59 del 15 marzo 1997⁴⁰ e passando attraverso i relativi decreti di attuazione, ha favorito l'inserimento dell'«**urbanistica**» fra le materie di competenza **legislativa concorrente** di cui all'art. 117, comma 3 Cost., come riformulato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Si è giunti, così, alla nuova formulazione del «**governo del territorio**» ivi pure contenuta.

Nell'esercizio delle loro competenze il legislatore regionale può imporre condizioni e limitazioni, ma solo quelle «strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio» e che non si traducano in pretesti sotto i quali celare il controllo di «insediamento di (nuovi) luoghi di culto, qualsiasi sia la loro consistenza»⁴¹. Parimenti, non è consentito al legislatore regionale introdurre «all'interno di una legge sul governo del territorio disposizioni che ostacolino o compromettano la libertà di religione»⁴². Ciononostante, come si vedrà nella parte dedicata ai *Problemi*, le Regioni si muovono lungo binari scarsamente precisati dal Legislatore statale dando vita ad una legislazione

deroga al DPR 361/2000, acquistare la personalità giuridica mediante l'iscrizione nel Registro Unico Nazionale del Terzo Settore.

³⁸ Se un'associazione non riconosciuta può esistere giuridicamente parlando, per le fondazioni questo non è possibile: la differenza dipende dalla diversa natura dell'ente che, per quanto riguarda la fondazione, prevede un patrimonio separato caratterizzato da un vincolo di destinazione, che si giustifica solo nei casi stabiliti dalla legge (art. 2740, comma 2, Codice civile)

³⁹ Art. 9 del D.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, *Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici.*

⁴⁰ *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa.*

⁴¹ Corte cost., sent. nn. 67/2017 e 254/2019.

⁴² Corte cost., sent. 63/2016, cit. anche in Corte cost., sent. n. 254/2019.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

la cui diversità sul territorio nazionale rende difficile l'omogenea assicurazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, 2° comma, *lett. m)* Cost.

- Livello comunale

Pur subordinati alla legislazione di produzione regionale, i piani regolatori comunali rappresentano il vero fulcro della funzione di pianificazione territoriale. Con la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà il Comune è venuto a qualificarsi come primo e diretto responsabile delle scelte di governo del territorio per la sua qualità di soggetto più vicino ai cittadini ed alle loro esigenze. Sebbene collocato *a valle* della trama amministrativa, il potere di destinazione del territorio da parte comunale assume un aspetto di indubbia centralità. L'esercizio di tale potere-responsabilità non può però concretarsi in un controllo dell'attività religiosa delle comunità musulmane. Infatti, fin dall'inizio della sua attività, la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 del Regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, nella parte in cui richiedeva «*l'autorizzazione governativa per l'apertura di templi od oratori, oltre che per gli effetti civili, anche per l'esercizio del culto*»⁴³. La Consulta chiariva poi come non alberghino nell'ordinamento repubblicano regole per cui «*ad ogni libertà costituzionale possa corrispondere un potere di controllo preventivo da parte dell'autorità*»⁴⁴. Il Giudice delle leggi riferiva tale affermazione all'autorità di pubblica sicurezza ma, *a fortiori*, essa vale anche per le istituzioni deputate al governo del territorio. Diversamente opinando si legittimerebbe, per finalità urbanistiche, un controllo preventivo non consentito neppure per ragioni di ordine e sicurezza pubblica⁴⁵.

3.3 Problemi e prassi

- Livello statale

L'inerzia nel dettare i principi fondamentali che, nell'ambito della competenza concorrente in materia di “governo del territorio”, spetterebbe al legislatore nazionale costituisce un primo problema, in quanto le Regioni (e i Comuni) possono ritenersi

⁴³ Corte cost., sent. n. 59/1958. Cfr. anche Corte cost., sent. n. 45/1957.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Sul punto TAR Lombardia, Sez. II, sent. 1 luglio 2020, n. 1269.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

incoraggiati a prese di posizione *contra Constitutionem* che costringono le comunità musulmane a lunghi e costosi rimedi giurisdizionali.

Con pesanti ricadute nella vita delle comunità musulmane, questa problematica è stata, come si è già accennato, accentuata con l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 3 luglio 2017 (n. 117) relativo al **Codice del Terzo Settore (CTS) che, estendendo alle Associazioni di promozione sociale l'esclusione delle attività di religione e di culto anche dal novero delle loro cd. attività diverse** (cfr. art. 6 CTS; Consiglio di Stato del 20 dicembre 2018, ord. n. 6176 e la nota ministeriale del 15 aprile 2019), **ha posto le APS musulmane** (spesso responsabili della gestione di luoghi destinati anche al culto) **in una situazione di estrema precarietà**. In particolare, rispetto al comma 4 dell'articolo 32 della legge n. 383/2000, per cui la sede delle APS ed i locali nei quali si svolgono le relative attività sono compatibili con tutte le destinazioni d'uso omogenee indipendentemente dalla finalità urbanistica, la nuova formulazione del CTS presenta differenze non trascurabili. Da un lato, essa amplia la platea dei potenziali beneficiari di tale previsione, estendendola dalle sole APS agli enti del terzo settore; dall'altro, essa sostituisce alla precedente definizione una più ristretta che, oltre ad escludere la possibilità di svolgere ovunque attività di tipo produttivo, esclude anche dalla possibilità di svolgimento indipendente dalla classificazione urbanistica della sede le attività «non istituzionali», indipendentemente dalla circostanza che esse risultino strumentali alle attività costitutive ed essenziali. Nello stesso tempo, la nuova legislazione classifica come istituzionali soltanto quelle attività previste dallo statuto dell'associazione come oggetto prevalente del rapporto sociale e volte a perseguire finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. La conseguenza è stata che il Consiglio di Stato ha ritenuto legittimo il provvedimento di un Comune volto a ottenere la cessazione dell'attività di culto presso i locali sociali di una associazione musulmana organizzata come APS. Il Giudice amministrativo ha affermato che, ai sensi dell'art. 71 del D.lgs. 117/2017, la qualità dell'appellante in APS «non l'autorizza ad insediare un luogo di culto non occasionale o precario in aree e territori comunali non vocati». Il che vale anche nel caso in cui le finalità religiose non siano contemplate nello statuto: e questo perché lo scopo aggregativo tipico degli enti del terzo settore necessariamente «scolora rispetto ai dati di fatto che dimostrano anche il fine di culto perseguito» dall'associazione considerata⁴⁶.

⁴⁶ Consiglio di Stato, ord. 20 dicembre 2018, n. 6176.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Così, sulla base di questa normativa e alla luce della nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 15 aprile 2019⁴⁷, la Regione Emilia-Romagna ha cancellato la Comunità islamica di Parma e Provincia (CIP) dal Registro regionale delle APS⁴⁸. Il che ha a sua volta provocato l'avvio da parte del Comune di Parma di un procedimento sanzionatorio amministrativo relativo alle difformità edilizie realizzate nell'immobile e concernenti il cambio di destinazione d'uso da magazzino a luogo di culto⁴⁹. Ed è così che, non avendo più la disponibilità dell'immobile, una componente significativa della popolazione musulmana residente a Parma e provincia è rimasta sprovvista di un luogo di aggregazione. Al punto che, in attesa di trovare una soluzione logistico-legale, il Comune ha optato per la sub concessione d'uso temporaneo all'associazione musulmana coinvolta di un impianto sportivo, limitatamente al venerdì pomeriggio e per complessive tre ore, di cui una da riservare alla sanificazione⁵⁰. Considerata la difficoltà ad accedere al riconoscimento della personalità giuridica quale ente di culto diverso dal cattolico⁵¹ e la scarsa attenzione nei Piani Generali del territorio per le esigenze del culto musulmano, è chiaro che l'impossibilità per le associazioni musulmane di continuare ad avvalersi delle agevolazioni previste dalla legislazione in tema di APS sulla polivalenza delle sedi associative costituisce un obiettivo ostacolo all'insediamento di nuovi luoghi di culto destinati ai loro fedeli.

Alle associazioni musulmane organizzate nella forma di APS restano due alternative: intraprendere l'iter di riconoscimento quali enti di culto ai sensi della legislazione sui culti ammessi oppure adottare il non esaltante statuto di associazione di diritto privato non riconosciuta (dal momento in cui consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato impedisce alle associazioni con finalità, anche secondaria, di religione e di culto, di ottenere il riconoscimento della personalità giuridica nelle forme semplificate previste per le associazioni private).

Laddove la comunità è in grado di acquistare o costruire un edificio, la forma organizzativa adottabile può essere quella della fondazione che, come si è notato in precedenza, presuppone una capacità economica dell'ente tale da far presagire il raggiungimento dello scopo statutariamente determinato.

⁴⁷ Prot. n. 3734.

⁴⁸ Determinazione dirigenziale del 8 marzo 2021, n. 3969.

⁴⁹ Prot. n. 434422008/VI/3/2.47.

⁵⁰ Deliberazione del 6 ottobre 2021, n. GC-2021-329.

⁵¹ Di cui all'art. 2 della legge n. 1159/1929 e all'art. 10 del Regio decreto n. 289/1930.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello regionale

A livello regionale si segue un modello che attribuisce un ruolo centrale al piano urbanistico comunale, denominato **Piano del Governo del Territorio (PGT)**. Normalmente, il PGT si articola in tre atti:

- Documento di piano
- Piano dei servizi
- Piano delle regole.

Il Documento di piano ha un contenuto ricognitivo-conoscitivo e determina gli obiettivi e le politiche di sviluppo del territorio: ha validità quinquennale ed è sempre modificabile. Il Piano dei servizi mira ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale: non ha termini di validità ed è sempre modificabile. Il Piano delle regole ha diversi contenuti e anch'esso non ha termini di validità ed è sempre modificabile. La legge regionale sul governo del territorio regola il complesso procedimento di approvazione degli atti costituenti il PGT nonché delle varianti agli atti costituenti il PGT.

Alcune Regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria⁵². In altri casi, gli interventi del legislatore regionale hanno subordinato l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza di uno specifico Piano per le attrezzature religiose (PAR) non sempre poi realizzato dai Comuni. È chiaro che quest'ultima soluzione legislativa, da un lato, può favorire un equilibrato e armonico sviluppo del territorio; dall'altro, finisce con ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto, a cominciare proprio da quelli destinati ai fedeli musulmani.

Ciò è dimostrato dall'aumento del contenzioso amministrativo-giudiziale che, soprattutto nel caso dell'art. 72 (comma 2) della legge della Regione Lombardia n. 12 dell'11 marzo 2005⁵³, ha visto intervenire la Corte costituzionale in relazione ad una controversia riguardante l'Associazione Culturale Madni, «una associazione volta a

⁵² Si vedano, fra le altre: legge della Regione Liguria 24 gennaio 1985, n. 4, recante «Disciplina urbanistica dei servizi religiosi»; legge della Regione Piemonte 7 marzo 1989, n. 15 *Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose - Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione*; legge della Regione Campania 5 marzo 1990, n. 9, *Riserva di standard urbanistici per attrezzature religiose*.

⁵³ «L'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'art. 70».

PROGETTO FAMI-INTEGRA

mantenere e valorizzare le tradizioni culturali dei paesi di origine dei musulmani residenti nel territorio e a rafforzare il legame con i cittadini locali»⁵⁴. Nella sua sentenza del 2019 la Corte ha evidenziato come problematico il carattere assoluto della previsione regionale che riguarda esclusivamente le nuove attrezzature religiose, a prescindere dalla loro connotazione pubblica o privata, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile. L'effetto di tale assolutezza è che anche attrezzature del tutto prive di rilevanza urbanistica (si pensi a una piccola sala di preghiera privata di una comunità musulmana), solo per il fatto di avere destinazione religiosa, devono essere preventivamente localizzate nel PAR. Tanto che, alla luce di questa normativa, i membri di un'associazione islamica non possono riunirsi nella sede privata per svolgere l'attività di culto, senza una specifica previsione del PAR. Al contrario, qualsiasi altra attività associativa, purché non religiosa, può essere svolta nella sede sua propria, liberamente localizzabile sul territorio nel solo rispetto delle generali previsioni urbanistiche. Ad avviso della Corte costituzionale, il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose di questo tipo al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio: l'obiettivo della disciplina è in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di nuovi luoghi di culto⁵⁵.

Queste considerazioni impattano anche sull'azione "definitoria" da parte del legislatore regionale il quale, come si diceva, non può normare al di fuori dei parametri stabiliti a livello statale e senza tenere conto della legalità costituzionale.

A tal proposito si distingue, ancora una volta, la legge Lombarda 12/2005, per il cui art. 71:

1. Sono attrezzature di interesse comune per servizi religiosi:
 - a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici compresa l'area destinata a sagrato;
 - b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto, del personale di servizio, nonché quelli destinati ad attività di formazione religiosa;

⁵⁴ Corte cost. sent. n. 254/2019.

⁵⁵ Corte cost. sent. n. 254/2019.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

c) nell'esercizio del ministero pastorale, gli immobili adibiti ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro compresi gli immobili e le attrezzature fisse destinate alle attività di oratorio e similari che non abbiano fini di lucro;

d) c bis) *gli immobili destinati a sedi di associazioni, società o comunità di persone in qualsiasi forma costituite, le cui finalità statutarie o aggregative siano da ricondurre alla religione, all'esercizio del culto o alla professione religiosa quali sale di preghiera, scuole di religione o centri culturali.*

2. Le attrezzature di cui al comma 1 costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto, a norma dell'art. 44, comma 4.

3. Gli edifici di culto e le attrezzature di interesse comune per servizi religiosi interamente costruiti con i contributi di cui al presente capo non possono essere in ogni caso sottratti alla loro destinazione, che deve risultare trascritta con apposito atto nei registri immobiliari, se non siano decorsi almeno vent'anni dall'erogazione del contributo. Tale vincolo di destinazione si estende anche agli edifici di culto ed alle altre attrezzature di interesse comune per servizi religiosi costruiti su aree cedute in diritto di superficie agli enti delle confessioni religiose che ne siano assegnatari, i quali sono tenuti al rimborso dei contributi ed alla restituzione delle aree in caso di mutamento della destinazione d'uso delle attrezzature costruite sulle predette aree.

In altre regioni il legislatore si muove diversamente, come dimostrano gli esempi che seguono.

Per quanto riguarda la legge dell'**Emilia-Romagna**, il riferimento alle attrezzature religiose di cui alla legislazione statale è stato inteso come riferito:

“agli edifici per il culto e alle opere parrocchiali, agli istituti religiosi educativi ed assistenziali per bambini e anziani, le attrezzature per attività culturali, ricreative e sportive”⁵⁶.

Con riferimento alla **Regione Liguria**, la legislazione regionale afferma che:

“ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, secondo comma, lettera b) del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, sono attrezzature di interesse comune di tipo religioso:

- a) gli immobili destinati al culto anche se articolati in più edifici;

⁵⁶ Delibera del Consiglio regionale n. 1706 del 26 luglio 1978, poi modificata dalla Delibera n. 849 del 4 marzo 1998 che, sul punto, riprende il testo della legge precedente.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- b) gli immobili destinati all'abitazione dei ministri del culto e del personale di servizio;
- c) gli immobili adibiti, nell'esercizio del ministero pastorale, ad attività educative, culturali, sociali, ricreative e di ristoro, che non abbiano fini di lucro.
- d) c bis) gli immobili, ospitanti centri culturali di matrice religiosa.
- e) In relazione al disposto dell'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n.847 e successive modificazioni, le attrezzature di cui al precedente comma costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto⁵⁷.

Per la **Regione Piemonte**:

1. Ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 2, lett. b) del decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 2 aprile 1968, e dell'art. 21, punto 1), lett. b), della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e successive modificazioni ed integrazioni, sono attrezzature di interesse comune di tipo religioso gli edifici di culto e le pertinenze funzionali all'esercizio del culto stesso.

2. In relazione al disposto dell'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847 e successive modificazioni e dell'art. 51, punto 2), lett. m), della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 e successive modificazioni ed integrazioni, le attrezzature di cui al precedente comma 1 costituiscono opere di urbanizzazione secondaria ad ogni effetto⁵⁸.

Per la **Regione Veneto**:

“nella categoria di opere concernenti le chiese e gli altri edifici religiosi sono compresi gli edifici per il culto e quelli per lo svolgimento di attività senza scopo di lucro, funzionalmente connessi alla pratica del culto ai sensi degli articoli 7 e 8 della Costituzione”⁵⁹.

Per la **Regione Lazio**:

“la legge disciplina i rapporti intercorrenti tra insediamenti residenziali e servizi religiosi ad essi pertinenti, nel quadro delle attribuzioni spettanti rispettivamente ai comuni ed agli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi

⁵⁷ Art. 2 Legge regionale 24 gennaio 1985, n. 4 *Disciplina urbanistica dei servizi religiosi*.

⁵⁸ Art. 2 della legge regionale 7 marzo 1989, n. 15, *Individuazione negli strumenti urbanistici generali di aree destinate ad attrezzature religiose - Utilizzo da parte dei Comuni del fondo derivante dagli oneri di urbanizzazione e contributi regionali per gli interventi relativi agli edifici di culto e pertinenze funzionali all'esercizio del culto stesso*.

⁵⁹ Legge regionale 20 agosto 1987, n. 44.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione o che siano riconosciuti in base alle vigenti leggi e che abbiano una presenza organizzata nell'ambito dei comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui ai successivi articoli”⁶⁰.

Per la **Regione Abruzzo**:

“la legge regionale disciplina i rapporti intercorrenti tra insediamenti residenziali e servizi religiosi ad essi pertinenti, nel quadro delle attribuzioni spettanti rispettivamente ai Comuni ed agli Enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica e delle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'art. 8, 3° comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzativa nell'ambito dei Comuni interessati dalle previsioni urbanistiche di cui ai successivi articoli . In mancanza dell'intesa prevista dal comma 3° dell'art. 8 della Costituzione, la natura di confessione religiosa potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione⁶¹.

Per la **Regione Molise**:

“la Regione ed i Comuni molisani concorrono a promuovere, conformemente ai criteri di cui alla presente legge, la realizzazione di attrezzature di interesse comune destinate a servizi religiosi, da effettuarsi da parte degli **Enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, e che già abbiamo una presenza organizzata nell'ambito dei comuni** ove potranno essere realizzati gli interventi previsti dalla presente legge⁶².

Per la **Regione Basilicata**:

“i Comuni, sentito l'ordinario Diocesano competente territorialmente, per la Chiesa cattolica, e/o su domanda dei rappresentanti delle altre confessioni religiose riconosciute a norma di legge e che abbiano una presenza organizzata nell' ambito dei Comuni stessi definiscono le specifiche destinazioni d' uso e le norme tecniche di attuazione”⁶³.

Per la **Regione Calabria**:

⁶⁰ Art. 1 della legge regionale 9 marzo 1990, n. 27, *Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica archeologica.*

⁶¹ Art. 1 della legge 16 marzo 1988, n. 29, *Disciplina urbanistica dei servizi religiosi.*

⁶² Art. 1 della legge regionale 21 ottobre 1997, n. 22, *Norme per gli edifici di culto e per le attrezzature destinate ai servizi religiosi.*

⁶³ Art. 3 della legge regionale 17 aprile 1987, n. 9, *Disciplina urbanistica dei servizi religiosi.*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

“con legge regionale vengono disciplinati i rapporti intercorrenti tra insediamenti residenziali e servizi religiosi ad essi pertinenti, nel quadro delle attribuzioni spettanti rispettivamente ai Comuni ed agli **Enti Istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’art. 8, III comma, della Costituzione e che abbiano una presenza organizzata nell’ambito dei Comuni interessati** dalle previsioni urbanistiche di cui al successivo art. 5⁶⁴.”

Come si può osservare, mentre variano notevolmente, da regione a regione, i confini del “luogo di culto”, è ancora talora presente (Regione Calabria e Regione Molise) il riferimento alle confessioni con intesa giudicato ripetutamente illegittimo dalla Corte costituzionale.

In ogni caso, le limitazioni alla libertà di culto sono ammissibili nella misura in cui il vincolo di tipo urbanistico-edilizio sia ragionevolmente legato alle finalità della potestà legislativa regionale, corrispondente al reale interesse di buon governo del territorio. E senza dimenticare che la valutazione in concreto dell’impatto della nuova struttura o del cambio di destinazione d’uso sul contesto circostante spetta al Comune, sottoposto nel caso di specie al dovere di istruttoria.

Il problema è che la pluralità di interessi, ai quali gli statuti delle associazioni musulmane rispondono, rende complessa l’indagine per l’evidente poliedricità delle attività che vengono svolte nei luoghi destinati ai fedeli musulmani. Non è raro, poi, che queste indagini provochino effetti discriminatori, come quelli derivanti dall’interpretazione restrittiva dell’espressione (frequentemente utilizzata dalla legislazione regionale) di confessioni religiose “organizzate ai sensi degli artt. 7, 8 e 19 della Costituzione”: una formula che, sebbene la giurisprudenza abbia più volte affermato debba intendersi riferita all’intero contenuto dell’art. 8 – in combinato con gli artt. 19 e 20 Cost. –, non è alieno da abusi di potere legislativo e amministrativo, cause di irragionevoli distinzioni, di speciali limitazioni e gravami proprio con riferimento al fine di religione o di culto perseguito dall’associazione musulmana.

⁶⁴ Art. 3 della legge regionale 12 aprile 1990, n. 2, *Norme in materia di edilizia di culto e disciplina urbanistica dei servizi religiosi*.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello comunale

Dinnanzi alla richiesta di una associazione musulmana di costruire un luogo destinato ai fedeli musulmani o di mutare la destinazione d'uso di un edificio in ragione dell'esercizio della loro libertà di culto, il potere amministrativo locale deve essere esercitato funzionalmente e circoscritto alle esigenze urbanistiche che legittimano e fondano l'intervento pubblico. L'azione amministrativa che involge i diritti di rilievo costituzionale, quali quelli afferenti alla libertà religiosa delle persone musulmane, deve improntarsi, in modo stringente, ai principi di proporzionalità e adeguatezza⁶⁵.

Innanzitutto, il PGT deve prevedere l'insediamento di servizi e attrezzature di interesse generale (tra cui ricadono anche i luoghi di culto). Il rilascio del permesso, tuttavia, **non presuppone una previsione nel PGT che localizzi le singole attrezzature religiose.** È invece sufficiente una valutazione caso per caso della compatibilità urbanistica, allo scopo di accertare l'equivalenza tra il luogo di culto e le destinazioni di zona esplicitamente ammesse o equivalenti.

In presenza di una richiesta di insediamento di attrezzatura religiosa destinata ai fedeli musulmani, l'amministrazione comunale deve esaminare la domanda esercitando pienamente ed esaurientemente la potestà pianificatoria. Lo deve però fare in conformità del valore essenziale e primario della libertà religiosa e dei suoi profili concreti ed essenziali: le esigenze di buon governo del territorio non devono tradursi in una ingiustificata limitazione della libertà di culto. La disciplina urbanistico-edilizia deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose destinate ai fedeli musulmani, all'ulteriore esigenza della previsione di luoghi per il loro insediamento, con la conseguenza che essa non può comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture di questo tipo.

Il Comune non può perciò sottrarsi all'obbligo di esaminare le richieste che mirino a dare un contenuto sostanziale ed effettivo al diritto del libero esercizio dell'attività di culto dei fedeli musulmani. Ha il dovere di tenerne conto nella fase pre-pianificatoria, in quella pianificatoria e nella fase di controllo e verifica⁶⁶.

Il diritto all'edilizia di culto deve essere garantito non solo nel momento attuativo, ma anche nei momenti precedenti alla pianificazione delle modalità di utilizzo del territorio. Allo stesso tempo, tale diritto, come tutti i diritti, è collegato al rispetto delle altre

⁶⁵ Consiglio di Stato, Sez. VI, ord. 24 gennaio 2020, n. 238.

⁶⁶ TAR Lombardia, Sez. II, 10 agosto 2020, n. 1557.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

situazioni giuridiche che l'ordinamento riconosce e tutela. Deve quindi essere esercitato nel rispetto delle regole predisposte, tenendo conto della normativa urbanistica che, nel suo contenuto essenziale, «mira esplicitamente a contemperare i diversi possibili usi del territorio»⁶⁷.

Alla luce delle legislazioni regionali, la prassi amministrativa locale dimostra che la realizzazione di un luogo di culto islamico risulta di solito subordinata a tre condizioni:

- la stipula con il Comune di una **convenzione** a fini urbanistici;
- il rilascio di un **permesso** di costruire;
- l'**accertamento** della compatibilità urbanistica, qualora manchi una specifica previsione nel piano dei servizi.

Di fronte alla domanda di costruzione dei luoghi di culto o di mutamento della destinazione d'uso di un immobile, il Comune deve innanzitutto riscontrare un effettivo e sostanziale incremento del carico urbanistico. È cioè necessario un puntuale accertamento della situazione fattuale, evitando che le esigenze urbanistiche astrattamente invocabili possano divenire il viatico di indebite compromissioni delle libertà e dei diritti delle persone di fede islamica, sia come singoli, sia nelle formazioni sociali di fede musulmana ove si svolge la loro personalità. Parimenti, il mutamento di destinazione d'uso non autorizzato, attuato senza opere, comporta una **variazione essenziale sanzionabile soltanto se ed in quanto comportante una sicura incidenza sui carichi urbanistici**, ritenuta sussistente nel caso di afflusso (anche potenziale) generalizzato e periodico di una moltitudine di persone per ragioni di culto⁶⁸. In generale, la domanda fatta da un'associazione musulmana al Comune di prevedere nel proprio strumento urbanistico un'area per il culto islamico deve avere come conseguenza il **dovere di istruttoria** teso a ricercare un'area o una struttura idonee per i bisogni religiosi e che rispondano alle richieste, eventualmente previa variante al PGT ove necessaria. **La circostanza che il Piano dei servizi non individui aree e strutture idonee non è ragione legittima per non esaminare la domanda.** Alla luce della

⁶⁷ Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. 27 novembre 2010, n. 8298.

⁶⁸ È stato perciò ritenuto illegittimo l'ordine di ripristino dello stato dei luoghi adottato da Una associazione islamica in seguito alla realizzazione di attività di culto all'interno di un capannone destinato ad attività produttivo-artigianale. In questo caso l'amministrazione comunale non è stata capace di indicare in che misura la diversa attività abbia inciso sul carico urbanistico della zona, né ha dimostrato con elementi oggettivi l'esclusività della nuova destinazione a luogo di culto. Consiglio di Stato, Sez. V., sent. 3 maggio 2016, n. 1684.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

giurisprudenza costituzionale, l'Amministrazione ha l'onere di ricercare una possibile soluzione, considerando un luogo di culto al pari di un'opera di urbanizzazione secondaria⁶⁹. Il PGT può essere anche non modificato o corretto. Deve in ogni caso essere interpretato in modo estensivo, tenendo conto delle conseguenze concrete. I limiti alla discrezionalità di cui gode l'Amministrazione comunale sono rappresentati, da un lato, dai principi costituzionali in materia di diritto di culto e di libertà di religione e, dall'altro, dall'obbligo di prevedere e mettere a disposizione luoghi adeguati alle attività religiose, eliminando elementi di discriminazione nell'accesso agli spazi di interesse generale. Questo obbligo di dare sostanza al "diritto al luogo di culto" emerge in talune esperienze comunali.

Il **Comune di Bologna**, ad esempio, attraverso apposito Regolamento, riserva annualmente una quota degli oneri per attrezzature e spazi collettivi e li destina, per la realizzazione di sedi di culto, agli enti rappresentativi delle confessioni religiose individuate in considerazione della consistenza ed incidenza sociale delle stesse. Il dialogo tra le comunità islamiche (e tra le Comunità e le istituzioni locali) è iniziato nel 2013, quando alle aggregazioni sociali presenti sul territorio è stata esplicitamente posta la questione di come i musulmani avrebbero potuto costruire un rapporto di collaborazione con le istituzioni e con la Città⁷⁰. La definizione di un **percorso concordato** e la successiva realizzazione delle azioni sono state possibili anche grazie alla creazione nel giugno del 2014 della Comunità Islamica di Bologna (CIB), un coordinamento che riunisce 9 su 13 sale di preghiera⁷¹.

A **Milano nel 2019** quattro nuovi spazi ottengono la destinazione d'uso urbanistica per il culto: la moschea Mariam della Associazione Al-Waqf Al-Islami in Italia (Via Padova); la Comunità turca Milli Gorus (Via Maderna); la moschea di via Quarta al-Fajr (Via Quaranta); il Centro islamico dell'associazione Der El Hadith (Via Gonin)⁷². Il 23 dicembre 2021 La Giunta approva le Linee guida per la concessione in diritto di

⁶⁹ Corte cost. sent. n. 254/2019.

⁷⁰ Comune di Bologna, Disciplina relativa ai luoghi di culto nel PUG in corso di approvazione 7 aprile 2021, approfondimenti conoscitivi del PUG adottato nel novembre 2020, reperibile in http://sit.comune.bologna.it/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/a3a00e07-5af4-4bbd-b496-b6d9d8d3d302/Approfondimenti%20conoscitivi_ADO_c%20Servizi%20alle%20persone.pdf (ultimo accesso 5 giugno 2022).

⁷¹ Si veda il Piano Urbanistico Generale (PUG) del Comune di Bologna, *Ascolto e lettura dei territori. Luoghi per il culto e pluralismo religioso nel nuovo piano urbanistico*, 4 febbraio 2021, a cura di F. Evangelisti.

⁷² Città di Milano, *Relazione e norme di attuazione per le attrezzature religiose. Piano del governo del territorio*, giugno 2018.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

superficie dei due immobili indicati nel Piano delle attrezzature religiose⁷³. Milano è anche il luogo dove è attivo il progetto «Simurgh - Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena lombardi» (cofinanziato dalla Fondazione Cariplo), nato dall'iniziativa di un gruppo di lavoro che rappresenta diverse realtà ugualmente impegnate nei processi di comprensione e gestione del pluralismo cultural-religioso.

A **Torino** dal 2016 è attivo il **Patto di condivisione tra la Città e i centri islamici**, un contenitore attraverso il quale vengono promossi:

- un **coordinamento permanente con le comunità religiose, i luoghi di culto islamici e la Città;**
- la **bacheca informativa «essere cittadini di Torino, anche dentro la Moschea»;**
- **moschee aperte, spazio per tutti**⁷⁴.

A **Palermo** 13 associazioni gestiscono altrettanti «luoghi di culto islamico». A partire dal 2014 l'Amministrazione comunale e la Consulta delle culture hanno avviato un percorso di partecipazione e rappresentanza democratica per tutte le Comunità presenti a Palermo. Secondo alcune testimonianze, Palermo è un Comune virtuoso e in Sicilia si registrano diversi esempi positivi, non solo in merito ai luoghi di culto, ma anche in relazione alla gestione dei rapporti con le famiglie musulmane e l'attuazione di iniziative culturali sul tema, oltre che per l'accoglienza di migranti⁷⁵.

3. 4 Policy Guidelines

- **Livello statale**

Due settori necessitano, da tempo, di un **intervento legislativo** adeguato.

1) **Definizione dei principi fondamentali**, essenziali per la regolamentazione costituzionalmente conforme delle materie, come il governo del territorio, affidate alla

⁷³ Deliberazione della Giunta comunale n. 1643 del 23/12/2021 che ha come oggetto l'«[a]pprovazione delle linee di indirizzo per la concessione in diritto di superficie trentennale degli immobili di via Esterle 15/17 e dell'area via Marignano per finalità religiose e per la realizzazione delle attività di interesse comune, ai sensi dell'art. 71 della legge regionale 12/2005 e s.m.i. mediante procedura ad evidenza pubblica in esecuzione della deliberazione di Consiglio Comunale n.45/2019».

⁷⁴ Città di Torino, *Torino è la nostra Città. Un patto di condivisione*, 9 febbraio 2016.

⁷⁵ Cfr. i verbali degli incontri tra le Comunità musulmane e il FIDR.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

competenza legislativa concorrente Stato-Regioni. **L'intervento legislativo potrebbe parametrare la definizione di "luoghi di culto" ed evitare loro procedure discriminatorie** rispetto ad altre "attrezzature di interesse generale".

2) **Associazionismo religiosamente orientato.** Urgente, specie dopo l'adozione del CTS che ha evacuato la finalità religiosa dall'orizzonte dell'associazionismo del terzo settore (anche come attività meramente secondaria), una **legislazione aggiornata** che, superando le strettoie e la verticalità della legislazione sui culti ammessi, fornisca **all'associazionismo con finalità di religione e di culto una cornice adeguata e non discriminatoria.**

Si segnala a questo riguardo l'art. 11 del testo di **proposta per una legge contenente "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione"** redatto dal gruppo di lavoro ospitato dalla Fondazione Astrid (Il Mulino, 2019) che recita:

1. Le confessioni religiose iscritte nei registri di cui all'art. 24 e le associazioni con finalità di religione o di culto ad esse collegate ai sensi dell'art. 16, comma 5, beneficiano dei contributi e delle agevolazioni previste dagli enti territoriali competenti al fine di adibire all'esercizio pubblico del culto edifici esistenti, o di costruirne nuovi da destinare al medesimo uso.

2. Contributi e agevolazioni sono erogati previa convenzione su tempi e modalità che garantiscano l'apertura al culto pubblico. La violazione della convenzione comporta la restituzione delle somme percepite o dell'importo che sarebbe stato dovuto in assenza dell'agevolazione, con rivalutazione pari

alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo accertata dall'ISTAT.

3. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazioni, fino a che la destinazione stessa sussista realmente o non sia cessata con il consenso delle competenti autorità religiose. Il vincolo di destinazione è trascritto nei registri immobiliari. Gli atti e i negozi che comportano violazione del vincolo sono nulli.

4. Gli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni, sentite le competenti autorità religiose.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Dal punto di vista amministrativo sono molteplici le azioni che potrebbero essere adottate dal **Ministero dell'Interno**, in specie dalla **Direzione Centrale degli Affari dei Culti** e, a livello locale, dai **Prefetti**.

Innanzitutto, restano valide le indicazioni del **Patto nazionale per un Islam italiano**, specie laddove si sottolinea l'esigenza di:

- garantire che i luoghi destinati ai fedeli musulmani mantengano **standard decorosi e rispettosi delle norme vigenti** (in materia di sicurezza e di edilizia);
- garantire che i luoghi destinati ai fedeli musulmani siano **accessibili a visitatori non musulmani**;
- prevedere **programmi di apertura e di visite guidate** dei centri islamici da parte di persone con competenze pedagogico-didattiche e comunicative;
- valorizzare le **occasioni di scambio e dialogo** fra le comunità musulmane e le istituzioni pubbliche.

Il tutto si raccorda con l'esigenza di «**massima trasparenza** nella gestione e documentazione dei finanziamenti, ricevuti, dall'Italia o dall'estero, da destinare alla costruzione e alla gestione di moschee e luoghi di preghiera»⁷⁶.

Queste azioni, **che riguardano anche le altre presenze confessionali**, possono comprendere:

- Scambio di informazioni verso e dalle **amministrazioni regionali e locali** di supporto ad una azione amministrativa sui luoghi di culto destinati ai fedeli musulmani costituzionalmente informata;
- Costituzione di **Tavoli tecnici** tra la Direzione dei Culti, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e l'ANCI⁷⁷;
- Elaborazione di **Linee guida, da concordare in sinergia con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e dell'ANCI**, per l'azione legislativa delle regioni e quella amministrativa dei Comuni;

⁷⁶ *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale.*

⁷⁷ *Cfr. sul punto anche il Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale del 2017.*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Elaborazione di un **modello base di convenzione, da concordare in sinergia con l'ANCI**, tra Comuni e comunità musulmane;
- **Scambio d'informazioni e organizzazione di momenti tematici formativi** con le Comunità musulmane presenti sul territorio nazionale;
- Elaborazione di **indicazioni per la stesura di un modello base di statuto** che le associazioni legate ai luoghi (anche) musulmani potrebbero adottare nel rispetto dell'autonomia e delle singole specificità confessionali;
- Collaborazione **per la stesura di una "Carta delle moschee in Italia"** in linea con le osservazioni del Patto nazionale per un Islam italiano e dunque con le esigenze di
 - garantire che i luoghi destinati ai fedeli musulmani mantengano standard decorosi e rispettosi delle norme vigenti (in materia di sicurezza e di edilizia);
 - garantire che i luoghi destinati ai fedeli musulmani siano accessibili a visitatori non musulmani;
 - prevedere programmi di apertura e di visite guidate dei centri islamici da parte di persone con competenze pedagogico-didattiche e comunicative;
 - valorizzare le occasioni di scambio e dialogo fra le comunità musulmane e le istituzioni pubbliche;
 - assicurare la massima trasparenza nella gestione e documentazione dei finanziamenti, ricevuti, dall'Italia o dall'estero, da destinare alla costruzione e alla gestione di moschee e luoghi di preghiera⁷⁸.
- **Monitoraggio e consulenza nella gestione di eventuali problematiche locali da parte delle Prefetture**, in sinergia con la Direzione Centrale dei Culti.
 - **Livello regionale**

A livello legislativo, l'attività delle Regioni deve tenere conto che la compressione della libertà di culto senza ragionevoli giustificazioni dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche comporta violazione delle disposizioni costituzionali, a cominciare da quelle afferenti agli artt. 2, 3 e 19 della Carta⁷⁹. La legislazione regionale

⁷⁸ *Patto nazionale per un Islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale.*

⁷⁹ Corte cost. sent. n. 254/2019.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

non può subordinare l'autorizzazione alle attrezzature religiose al potere del Comune di procedere alla formazione di Piani del governo del territorio o di sue varianti generali, come nel caso in cui si prevedano i cd. PAR. Il **rischio** sarebbe quello **di attribuire al potere amministrativo caratteri eccessivamente discrezionali** «per quanto riguarda l'an e il quando dell'intervento»⁸⁰. Il che è ancor più costituzionalmente insostenibile alla luce della comparazione fra le discipline regionali sulle attrezzature religiose e le discipline concernenti le attrezzature di interesse pubblico o generale⁸¹.

In sede di disciplina del governo del territorio, nel regolare l'edilizia di culto, le **Regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche**, nell'ambito delle quali devono essere ricondotte anche le esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. In particolare, in ragione del peculiare rango costituzionale della libertà di culto, la disciplina urbanistico-edilizia regionale e la sua interpretazione deve far fronte, con riferimento alle attrezzature religiose destinate ai fedeli musulmani, all'esigenza della necessaria previsione di luoghi per il loro insediamento. La conseguenza è che **gli interventi regionali non possono comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione della possibilità di realizzare strutture destinate ai fedeli musulmani**.

A fronte di questo scenario si suggerisce:

- **Tavolo tecnico presso la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome** che, in sinergia con il tavolo del *livello nazionale*, monitori le legislazioni regionali in materia di edilizia di culto, fornendo anche attività consulenziale in relazione alla legislazione nazionale ed alla giurisprudenza in materia
- **Partecipazione della Conferenza delle regioni e delle Province Autonome al tavolo tecnico nazionale** (cfr. *supra*);
- Organizzazione di **incontri formativi** con i dirigenti e i responsabili degli uffici comunali sulle problematiche di carattere tecnico-operativo circa i **luoghi di culti destinati ai fedeli musulmani**.

⁸⁰ Corte cost. sent. n. 254/2019

⁸¹ Basti citare al riguardo la legge lombarda, per cui «[l]a realizzazione di attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, diverse da quelle specificamente previste dal piano dei servizi, non comporta l'applicazione della procedura di variante al piano stesso ed è autorizzata previa deliberazione motivata del Consiglio comunale», art. 9, comma 15, della citata legge della Regione Lombardia n. 12/20225.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello comunale

Tenuto conto dei limiti alla discrezionalità amministrativa che incombono sui Comuni in materia di edilizia di culto e, contestualmente, dell'obbligo di prevedere e mettere a disposizione luoghi adeguati alle attività religiose, eliminando elementi di discriminazione nell'accesso agli spazi di interesse generale, le amministrazioni comunali potrebbero considerare che:

- l'esercizio della discrezionalità amministrativa comunale **può avvalersi delle Linee guida stabilite dalla concertazione tra Regioni-Ministero dell'Interno-Anci** (cfr. *supra*);
- la realizzazione di un impianto di interesse pubblico che richieda la modifica di previsioni di piano si può tradurre in una **semplice variante parziale allo strumento urbanistico**⁸²;
- laddove i luoghi di aggregazione religiosa prevedano la **condivisione del cibo come attività collaterale a quelle religiose**, l'autorità sanitaria locale può essere chiamata a formulare apposite prescrizioni sugli spazi di preparazione degli alimenti, sulle modalità di trasporto degli stessi e sul trattamento separato delle stoviglie. I dettagli possono essere definiti nella convenzione allegata al permesso di costruire. Tuttavia, qualora i problemi di natura igienico-sanitaria non fossero superabili neppure attraverso tali prescrizioni, **non sarebbe possibile inibire l'intero progetto edilizio**;
- **il rapporto tra domanda e offerta di spazi di sosta per autovetture** è uno dei criteri che, in base ad alcune Norme Tecniche di Attuazione (NTA), devono essere utilizzati nella valutazione di compatibilità di nuove attrezzature di interesse pubblico o generale, compresi i luoghi di culto destinati ai fedeli musulmani. Il che rileva anche quando manchi un'espressa localizzazione nel Piano dei servizi;
- per stabilire la **misura dei parcheggi** occorre stimare l'affluenza al luogo di culto. Nel calcolo possono essere utilizzati i criteri internazionali⁸³, trattandosi di riferimenti utilizzati con frequenza nel campo della mobilità. Possono essere utilizzate anche le NTA nazionali, in particolare quelle relative alla prevenzione degli incendi⁸⁴, e devono

⁸² TAR Lombardia, Sez. II, sent. 10 settembre 2020, n. 1557.

⁸³ Ad esempio, quelli elaborati dall'*Institute of Transportation Engineers*.

⁸⁴ Si veda il DM 19 agosto 1996, *Approvazione della regola tecnica di prevenzione incendi per la progettazione, costruzione ed esercizio dei locali di intrattenimento e di pubblico spettacolo*.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

essere condotte verifiche *in loco*, in modo che la valutazione conclusiva risulti effettivamente sito-specifica⁸⁵.

In ordine alle convenzioni tra associazione islamiche e Comuni, ispirate alla finalità, tipicamente urbanistica, di assicurare lo sviluppo equilibrato e armonico dei centri abitati, si può osservare come:

- esse definiscano le condizioni che, regolando le modalità di utilizzazione dell'attrezzatura religiosa, possono garantirne in concreto la compatibilità con il contesto urbanistico di riferimento;
- l'eventuale loro difetto nella ponderazione degli interessi potrà essere sindacato nelle sedi competenti, con lo scrupolo richiesto dal rango costituzionale di quelli attinenti alla libertà religiosa.
- il principio di proporzionalità si impone sulle clausole convenzionali potenzialmente limitative del diritto fondamentale di libertà di culto dei fedeli musulmani. Il contenuto delle convenzioni deve essere perciò idoneo al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti. Tra le misure applicabili, la scelta deve indirizzarsi su quella che è meno restrittiva dei diritti individuali e che non impone sacrifici non eccedenti a quelli necessari per assicurare il perseguimento degli interessi contrapposti;
- l'Amministrazione locale non può interpretare la normativa che fa riferimento alla convenzione come se si trattasse di una qualunque convenzione urbanistica. In particolare, deve valutare, e di conseguenza motivare, se gli inadempimenti adottati debbano necessariamente comportare la risoluzione, la revoca o la decadenza o se non siano utilizzabili diversi strumenti, meno impattanti per la libertà di culto.

Nel caso in cui l'ente locale metta a disposizione finanziamenti per opere di urbanizzazione destinate a edifici di culto o funzionalmente connessi alla pratica di culto delle confessioni religiose (con esclusione degli impianti sportivi, cinema, bar, sale giochi, ecc.), si dovrà tenere conto che i Comuni possono annualmente riservare una quota (ad esempio, l'8-10%) degli oneri di urbanizzazione secondaria per gli interventi relativi alle opere per le "chiese e gli altri edifici religiosi".

Queste opere possono essere:

- di manutenzione ordinaria e straordinaria;

⁸⁵ Sul punto TAR. Lombardia (Brescia), Sez. II, sent. 7 aprile 2020, n. 265-

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- di restauro e risanamento conservativo;
- di ristrutturazione e ampliamento;
- di nuova realizzazione.

I destinatari di tali contributi possono essere tutte le confessioni religiose i cui rapporti abbiano, nell'ambito comunale, una presenza organizzata (Corte cost., sent. n. 346/2002). Nel caso in cui gli interventi comportino la redazione di un progetto di natura edilizia, la domanda deve essere corredata della documentazione tecnica necessaria, ossia dalla relazione tecnica particolareggiata dalla quale risultino: le motivazioni dell'intervento; le modalità operative e i risultati attesi; la corografia urbanistica del luogo e/o edificio d'intervento; copia della planimetria catastale come depositata all'Ufficio provinciale della competente Agenzia del Territorio (c.d. Catasto), con allegata dichiarazione autenticata della non modificazione dello stato di fatto catastale fino al momento della domanda; copia della dichiarazione di agibilità/abitabilità dei locali se rilasciata, ovvero della certificazione se intervenuta ai sensi del D.P.R. n. 425/1994 e norme regionali correlate, relativa ai locali oggetto d'intervento (in mancanza dichiarazione ex art. 47 del D.P.R. n. 445/2000 di assenza di tale certificazione/dichiarazione); elaborati grafici completi e quotati, rappresentanti lo stato attuale, di progetto e sovrapposto in scala adeguata per rappresentare le opere e i lavori oggetto dell'istanza; la redazione dei documenti di progetto dovrà fare riferimento alla categoria "progetto preliminare" come definito dal D.Lgs. n. 163/2006; certificazioni circa l'adeguatezza e la conformità degli impianti ai sensi della legge n. 46/1990 sulle norme per la sicurezza degli impianti; il recapito del tecnico che assevera il progetto con indirizzo anagrafico ed elettronico completi, necessari per le comunicazioni; quanto previsto dai Regolamento comunale per il contenimento energetico negli edifici (riferimento alle deliberazioni consiliari).

In questo senso, le Amministrazioni locali possono prevedere momenti di partecipazione pre-pianificatoria o post-pianificatoria a garanzia del diritto all'esercizio del culto. Il che potrebbe prevenire disagi sociali⁸⁶.

⁸⁶ Al riguardo si segnala il caso dell'immobile di Piazza dei Ciompi a Firenze oggetto, nel dicembre 2022, di una procedura di sfratto. Classificato come C2 (cioè deposito adibito a magazzino), l'immobile, dopo essere stato dato in locazione all'Associazione Comunità Islamica di Firenze-Toscana e utilizzato (soprattutto il venerdì) dai relativi membri come luogo di culto, è stato al centro della richiesta di sfratto da parte della proprietà la società FINVI investimenti. In particolare, il 3 giugno 2021, il tribunale di Firenze, su richiesta della FINVI e nel rispetto del diritto al contraddittorio, ha convalidato lo sfratto per morosità, fissando contestualmente la data del rilascio dell'immobile entro e non oltre la data del 30 luglio 2021. A seguito dell'esperimento infruttuoso di tre accessi da parte

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Più in generale, a livello comunale bisogna fare tesoro dell'esperienza maturata e positivamente sperimentata nei **Tavoli interreligiosi istituiti presso le Prefetture nell'ambito dei Consigli territoriali per l'immigrazione**. Centrale risulta anche, a livello territoriale, il **ruolo delle Prefetture** che possono offrire uno spazio di confronto diretto tra le comunità musulmane e le istituzioni locali.

Queste azioni operative potrebbero rappresentare una **“spinta dal basso”** (dai Comuni con l'ausilio delle locali Prefetture, del Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione e della Direzione Centrale degli Affari dei Culti, tutti afferenti al Ministero dell'interno) **“verso l'alto”**. Verso cioè lo **sviluppo di una disciplina amministrativa organica e armonica** sull'edilizia di culto musulmana, che tenga conto dei bisogni e delle peculiarità locali e nel rispetto della legalità costituzionale.

4. Sepoltura e spazi cimiteriali

4.1 Note generali

La cura della salma, il sistema di sepoltura e gli spazi cimiteriali rappresentano tre ambiti fondamentali per i fedeli musulmani.

Innanzitutto, dopo il trapasso, la preparazione del corpo comincia con la sua **abluzione**. Questa deve essere compiuta in modo religiosamente corretto da **musulmani consapevoli dell'importanza del momento e capaci di realizzare il rito**. Il rituale consiste nel far scorrere acqua sul corpo del defunto seguendo una precisa sequenza di movimenti. Essa va effettuata in un luogo pulito, dignitoso, chiuso e appartato, per consentire la massima riservatezza.

Il corpo deve essere adagiato su una superficie staccata dal pavimento e posta in modo che l'acqua non ristagni ma defluisca senza sommergere parti del corpo del defunto né

dell'ufficiale giudiziario, l'esecuzione dello sfratto è stata poi rinviata al 16 dicembre 2022 con l'ausilio della forza pubblica. In questa occasione, l'imam Izzedin Elzir, pur rispettando il diritto di proprietà della società FINVI e pur riconoscendo che durante le fasi più cruente dell'emergenza pandemica si sono verificati dei ritardi nel pagamento delle mensilità, ha ribadito che la Comunità Islamica ha pagato gli arretrati ed è ora in regola con le mensilità. Il 16 dicembre 2022, dopo una mattinata di confronti tra l'ufficiale giudiziario, le forze dell'ordine, i legali della proprietà e la Comunità Islamica, l'esecuzione dello sfratto è stata rinviata a data da destinarsi per la concomitanza con la preghiera del venerdì (a cui stavano partecipando, a turno, centinaia di fedeli) e per dare la possibilità alla Comunità (con l'aiuto dell'Amministrazione comunale e la collaborazione della Prefettura) di individuare di una soluzione duratura in grado di garantire l'esercizio del diritto di culto ai fedeli musulmani.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

bagnare il lavatore. Il rituale prevedrebbe l'esistenza di canali di scolo per consentire il rapido deflusso dell'acqua utilizzata per i lavaggi. Se il **decesso** avviene **presso strutture sanitarie**, ai parenti può essere accordata la possibilità di utilizzare i locali ospedalieri adibiti ai servizi mortuari. Tuttavia, non tutti gli ospedali presentano luoghi adeguati e decorosi in cui svolgere il lavaggio rituale della salma e spesso diviene proibitivo assicurare il rispetto di questo rituale, soprattutto quando si considera che trascorse le prime ventiquattro ore dal decesso scatta l'obbligo di legge di chiudere la salma nella bara. Una delle principali difficoltà che si incontra nelle sale mortuarie degli ospedali è l'impossibilità di utilizzare la quantità di acqua necessaria per i ripetuti lavaggi. Un'ulteriore difficoltà è quella di reperire gli addetti alla pratica del rito funebre quando manchino parenti del defunto idonei. Per la direzione sanitaria e per il personale ospedaliero è importante poter identificare le figure in grado di svolgere l'abluzione. Il lavaggio, infatti, è un rito purificatorio affidato a figure religiose, parenti anziani o fedeli dello stesso sesso del defunto, accreditati da una associazione islamica. In mancanza di elenchi nominativi e di certificazioni da parte delle comunità islamiche questa identificazione risulta particolarmente complessa e spesso inibisce questo rito.

Nel caso in cui il **trapasso** avvenga **presso il domicilio**, il defunto deve essere trasportato verso un luogo che possa consentire l'abluzione: moschee dotate di apposite strutture, sale mortuarie comunali o, come accade con frequenza sempre più crescente, luoghi individuati e preparati dalle agenzie di onoranze funebri.

Dopo l'abluzione, il corpo è profumato con incenso ed avvolto in un numero dispari di sudari bianchi. Appena la salma è pronta, si procede a una preghiera collettiva volta a supplicare il perdono dei peccati e invocare la misericordia divina. **Non sono previste cremazioni**. Occorre prestare massima attenzione a preservare l'integrità del corpo.

Finita la preghiera, la salma viene tralata in un "**cimitero islamico**", il più possibile vicino al luogo dove viveva il defunto. Lo sfarzo dei monumenti funebri è solitamente sconsigliato: le iscrizioni si limitano al nome e alle date di nascita e di morte del defunto. La sepoltura rituale non prevede nessun rialzo specifico. La zona di sepoltura deve essere tuttavia riconoscibile in modo da evitare che qualcuno possa camminare o stazionarvi sopra. È pertanto possibile un rialzo sull'area interessata che non superi i 30 centimetri. Nella prassi si registrano anche tendenze a delimitarla con sassi in modo da renderla visibile ai visitatori. **La sepoltura deve avvenire il prima possibile**. Non si prevede l'uso della bara e il defunto deve essere adagiato in piena terra in una fossa, coricato su un fianco con la testa in direzione della Mecca (latitudine 21° 25' 35 N; longitudine 39° 49' 32 E). L'area cimiteriale islamica deve essere accessibile a tutti,

PROGETTO FAMI-INTEGRA

soprattutto durante la giornata del venerdì. **Non si prevedono riesumazioni ed è vietato l'utilizzo dell'ossario misto.**

La carenza di cimiteri musulmani porta spesso i familiari a seppellire i propri cari a notevole distanza dal luogo di residenza. L'alternativa è rappresentata dal trasporto e della sepoltura del defunto nei Paesi a maggioranza musulmana, con l'ausilio di agenzie di onoranze funebri. Questo servizio implica l'impiego di importanti somme di denaro non sempre alla portata economico-finanziaria dei parenti dei defunti, sebbene in alcuni contesti le comunità musulmane locali provvedono a raccolte di fondi. Nel corso dell'emergenza sanitaria da COVID-19, con il blocco dei trasporti aerei, si sono sperimentate situazioni non in linea con la tutela della dignità delle persone decedute e dei loro familiari. Per ovviare a tale situazione alcuni sindaci, attraverso ordinanze contingibili e urgenti, nelle fasi più cruenti e mortali della pandemia, hanno individuato aree cimiteriali per le sepolture dei defunti di fede islamica.

Degli ottomila comuni italiani solo un centinaio vantano la presenza di spazi cimiteriali islamici. La maggior parte sono situati all'interno di cimiteri comunali preesistenti o comunque adiacenti. Il più risalente appartiene al cimitero islamico di Trieste, istituito nel 1856. Gli altri sono collocati in differenti Regioni, quelle in particolare caratterizzate da una maggiore presenza di immigrati di fede musulmana. Come si accennava, queste aree cimiteriali sono spesso distanti tra loro rendendo problematico il trasporto della salma, naturalmente quando nel Comune in cui il fedele si è spento non è previsto uno spazio cimiteriale destinato ai musulmani.

4.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Letto alla luce dei principi e delle regole costituzionali, lo *ius eligendi sepulchrum*⁸⁷ dei fedeli musulmani costituisce un **riflesso concreto e specifico dell'esercizio della libertà religiosa**. Una libertà costituzionalmente garantita che, con riferimento ai riti connessi alla sepoltura, si sostanzia per le pubbliche amministrazioni anche in obblighi

⁸⁷ Di cui all'art. 5 c.c., ai sensi del quale al soggetto ancora in vita è riconosciuto il diritto sul proprio futuro cadavere limitatamente alla scelta del luogo e delle modalità di sepoltura. Questo diritto è sussidiariamente riconosciuto anche ad alcuni congiunti superstiti (coniuge, ascendenti e discendenti, successori) del defunto.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

positivi tesi a rimuovere gli ostacoli di ordine economico o sociale che possano impedirne materialmente l'esercizio.

Si tratta, dunque, di un "diritto alla sepoltura" che va riconosciuto e tutelato nei confronti di tutte le persone in condizione di eguale libertà e senza irragionevoli discriminazioni. Tale diritto, di conseguenza, va riconosciuto e tutelato nei confronti dei fedeli musulmani e delle relative formazioni sociali, comprese quelle sprovviste di intesa con lo Stato o non ancora riconosciute come enti morali di cui alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30.

- Livello statale

A livello centrale la normativa di riferimento è il **Regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285**. Di particolare rilevanza in questa sede è l'art. 100 del DPR in cui si stabilisce che "[i] piani regolatori cimiteriali ... possono prevedere reparti speciali e separati per la sepoltura di cadaveri di persone professanti un culto diverso da quello cattolico". Al comma 2 il medesimo articolo stabilisce poi che "[a]lle comunità straniere, che fanno domanda di avere un reparto proprio per la sepoltura delle salme dei loro connazionali, può parimenti essere data dal Sindaco in concessione un'area adeguata nel cimitero".

Sul punto va notato che il Codice civile italiano assoggetta i cimiteri alla disciplina propria dei **beni demaniali**, come tali inalienabili e non suscettibili di esecuzione forzata in seguito al pignoramento. Il bisogno di tutelare le manifestazioni del culto e la pietà dei defunti giustifica poi le fattispecie di cui agli artt. 407, 408, 409, 410, 411, 412 e 413 del Codice penale.

In relazione al culto dei defunti delle comunità musulmane in rilievo si pone anche la **Circolare del Ministero della Salute del 31 luglio 1998, n. 10** ai sensi della quale "il tempo ordinario di inumazione è di dieci anni". Tuttavia, "**[I]addove siano richiesti periodi superiori (talune usanze non prevedono esumazione ordinaria) occorre concedere, in via onerosa per i richiedenti, l'area per una durata non superiore a novantanove anni, rinnovabile. Per le professioni religiose che lo prevedano espressamente, è consentita la inumazione del cadavere avvolto unicamente in lenzuolo di cotone**". Resta che "[p]er il trasporto funebre è d'obbligo l'impiego della cassa di legno o, nei casi stabiliti, la duplice cassa, di legno e zinco".

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello regionale

La disciplina statale ha condizionato l'attività legislativa delle Regioni che, in questa materia, si sono distinte per la produzione di disposizioni di dettaglio e, più raramente, di protocolli-convenzioni contenenti raccomandazioni stipulati con la collaborazione di associazioni musulmane. Si ha riguardo, peraltro, con riferimento alla polizia mortuaria, ad una materia di **competenza esclusiva dello Stato**. Di particolare rilievo risultano gli accordi sottoscritti dalle Aziende sanitarie per quanto riguarda il lavaggio della salma qualora il decesso avvenga in ospedale. In generale, si tratta di materiale normativo volto a dettare una disciplina rispettosa dei principi e delle regole costituzionali nonché delle norme statali, comprese quelle di natura secondaria come il citato DPR n. 280/1990. Le Regioni cercano così di adeguare e raccordare le previsioni normative generali alle specifiche esigenze di natura tecnica e locale riscontrate nei loro territori. Il risultato di questa attività si sostanzia nella determinazione delle funzioni e dei servizi in ambito necroscopico, funebre e cimiteriale dando vita ad una normativa volta a regolare aspetti connessi sia alla polizia mortuaria sia alla ritualità funebre.

In materia di attività funebre, necroscopica e cimiteriale dei fedeli musulmani, le Regioni hanno solitamente operato attraverso provvedimenti legislativi di sistemazione complessiva della materia:

- **Regione Lombardia:** legge 18 novembre 2003, n. 22, Norme in materia di attività e servizi necroscopici, funebri e cimiteriali e legge 4 marzo 2019, n. 4, Modifiche e integrazioni alla legge regionale 30 dicembre 2009, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di sanità);
- **Regione Piemonte:** legge 3 agosto 2011, n. 15, Disciplina delle attività e dei servizi necroscopici, funebri e cimiteriali e legge 31 ottobre 2007, n. 20, Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri;
- **Regione Puglia:** legge 15 dicembre 2008, n. 34, Norme in materia di attività funeraria, cremazione e dispersione delle ceneri;
- **Regione Veneto:** legge 4 marzo 2010, n. 18, Norme in materia funeraria;
- **Regione Abruzzo:** legge 10 agosto 2012, n. 41, Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria e successive modifiche;
- **Regione Basilicata:** legge 31 maggio 2016, n. 11, Norme in materia funeraria e cimiteriale e di cimiteri per animali d'affezione;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **Regione Sicilia:** legge 3 marzo 2020, n. 4. Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla legge regionale 17 agosto 2010, n. 18
- **Regione Emilia-Romagna:** legge 29 luglio 2004, n. 19, Disciplina in materia funeraria e di polizia mortuaria» e successive modifiche;
- **Regione Marche:** legge 1° febbraio 2005, n. 3, Norme in materia di attività e servizi necroscopici funebri e cimiteriali e successive modifiche.

Solo in alcuni casi le fonti regionali prevedono statuizioni riferibili alle confessioni religiose, incluse quelle diverse dalla cattolica. In rilievo si pone l'appena citata legge regionale n. 3/2005 delle Marche, per cui

“la Regione, d'intesa con l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), definisce con il regolamento ...: a) i requisiti e le caratteristiche per la costruzione di nuovi cimiteri, nonché le condizioni per la soppressione e i criteri di ristrutturazione di quelli esistenti; b) le caratteristiche dei campi di inumazione, dei loculi, delle sepolture private, delle strutture cimiteriali e di quelle per la cremazione, tenendo conto delle diverse convinzioni culturali e religiose del defunto; c) le caratteristiche e le modalità per la realizzazione di sepolture private fuori dai cimiteri⁸⁸.

Lo stesso si dica della **legge regionale della Sicilia** nella quale, in modo più esplicito e richiamando la normativa (secondaria) statale, si stabilisce che:

“1. Nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, i sindaci concedono aree adeguate nel cimitero comunale per la sepoltura di cadaveri di persone appartenenti alle comunità straniere che ne facciano domanda. 2. Nei cimiteri sono previste aree speciali e separate per la sepoltura di cadaveri di persone professanti un culto diverso da quello cattolico. 3. Nelle aree di cui al comma 2, in conformità alla circolare del Ministero della sanità 31 luglio 1998, n. 10, per le professioni religiose che lo prevedano espressamente è consentita la inumazione del cadavere avvolto unicamente in lenzuolo di cotone. Per il trasporto funebre è in ogni caso obbligatorio l'impiego della cassa di legno impermeabile anche ai liquidi nel rispetto della normativa vigente”⁸⁹.

⁸⁸ Art. 9, comma 5, della legge regionale Marche 1 febbraio 2005, n. 3, *Norme in materia di attività e servizi necroscopici funebri e cimiteriali*.

⁸⁹ Art. 5 della legge regionale Sicilia 3 marzo 2020, n. 4. *Disposizioni in materia cimiteriale, di polizia mortuaria e di attività funeraria. Modifiche alla legge regionale 17 agosto 2010, n. 18.*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Inoltre, in altri casi, la normativa regionale, con riferimento alle concessioni di aree comunali per le sepolture, sancisce esplicitamente divieti di discriminazione su base religiosa. L'esempio è fornito dall'art. 10 del Regolamento 9 febbraio 2009, n. 3, della **Regione Marche** e dall'art. 22 del Decreto del Presidente della Giunta regionale 8 agosto 2012, n. 7/R della medesima Regione, ai sensi dei quali:

“il Comune può concedere a persone fisiche o ad associazioni iscritte nel registro delle persone giuridiche ai sensi del D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361 (Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto - numero 17 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59) o ad enti morali, l'uso di aree per la realizzazione di sepolture a sistema di inumazione o tumulazione individuale, per famiglie e collettività, senza alcuna discriminazione, in particolare per ragioni di culto, secondo le modalità e le tariffe previste nel regolamento comunale. Il Comune può altresì costruire tombe o manufatti da concedere in uso come sepolture”.

In materia di piani cimiteriali comunali e di inumazione e tumulazione, in ragione dall'art. 2 (comma 2) della legge regionale n. 19/2004, con l'art. 1 (lett. c) del Regolamento 23 maggio 2006, n. 4, la **Regione Emilia-Romagna** prevede che:

“l'evoluzione attesa della domanda delle diverse tipologie di sepoltura e di pratica funebre, e relativi fabbisogni consente ai Comuni di prendere in considerazione anche quelle diverse tipologie di sepolture e di pratiche funebri che trovano le proprie radici in tradizioni religiose o culturali”.

In alcuni casi le Regioni sono intervenute con **normative separate per il solo ambito della cremazione e della destinazione delle ceneri**:

- **Regione Liguria:** legge 4 luglio 2007, n. 24, Disposizioni in materia di cremazione, affidamento e dispersione delle ceneri e successive modifiche;
- **Regione Molise:** legge 12 novembre 2013, n. 19, Dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti;
- **Regione Piemonte:** legge 31 ottobre 2007, n. 20, Disposizioni in materia di cremazione, conservazione, affidamento e dispersione delle ceneri;
- **Regione Toscana:** legge 12 novembre 2013, n. 66, Affidamento, conservazione e dispersione delle ceneri derivanti dalla cremazione dei defunti. Modifiche alla legge regionale n. 29/2004.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello comunale

Alle leggi regionali si affiancano, con intenti di armonizzazione e coordinamento, i regolamenti comunali. In materia di *ius eligendi sepulchrum* dei fedeli musulmani le autorità comunali si sono variamente distinte per la produzione di discipline dettagliate, frutto dell'esercizio della potestà amministrativa legata all'attività funebre, necroscopica e cimiteriale. Essa si esplica anche e soprattutto con:

- Piani regolatori cimiteriali;
- Regolamenti di polizia mortuaria;
- Relazioni tecniche;
- Convenzione, Protocolli e Intese fra i Comuni e le Associazioni musulmane locali.

4.3 Problemi e prassi

- Livello statale

La prassi normativa seguita a livello centrale pone un problema soprattutto per **l'assenza di una legislazione primaria in grado di sostenere adeguatamente le norme di attenzione per la libertà religiosa del DPR n. 285/1990.** A questo tipo di fonte, regolamentare e quindi secondaria, è **inibita la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti.**

Diverso sarebbe se le norme regolamentari di cui al citato DPR venissero interpretate alla luce dell'orientamento Corte costituzionale secondo cui in ben circoscritte ipotesi il mancato rispetto di atti di normazione secondaria può comportare l'illegittimità costituzionale della legislazione regionale. È il caso di quando la normativa secondaria si costituisce in un corpo unico con la disposizione statale che la prevede e che ad essa affida il compito di individuare "le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale"⁹⁰.

In merito ai contenuti, se rapportati alle esigenze dei fedeli musulmani, il materiale normativo di fonte statale sembra connotato da un **approccio sostanzialmente monoculturale**: un approccio spesso incapace di rispondere alle esigenze di una

⁹⁰ Corte cost., n. 54/2021. Si vedano anche i precedenti di Corte Cost.: n. 180/2020, n. 286/2019, n. 69/2018 e n. 125/2017.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

geografia religiosa improntata alla multiculturalità generata dal poderoso processo migratorio. Si spiegano così gli effetti di discriminazione indiretta determinati dall'applicazione di regole apparentemente neutre, in realtà definite avendo come punto di riferimento la religione di maggioranza (cfr. *infra*). Di qui la difficoltà ad una effettiva concretizzazione del diritto all'eguale libertà delle confessioni religiose di minoranza, compresa quelle afferenti alla fede musulmana. In assenza di una intesa capace di prendersi carico delle specificità espresse in materia dalle comunità musulmane, l'unico – implicito – rinvio a queste ultime è operato unilateralmente dalla Stato attraverso la Circolare del Ministero della Sanità n. 10/1998 citata al precedente paragrafo.

- Livello regionale

In generale, dall'analisi della normativa regionale emergono formulazioni generiche che lasciano ai Comuni la possibilità di inserire nel proprio Regolamento comunale di polizia mortuaria la previsione di reparti speciali con modalità e requisiti valutabili sulla base della DPR n. 285/1990. **Da notare che l'inserimento a livello regionale di criteri più stringenti può produrre risultati non sempre in linea con le regole e i principi costituzionali.**

La dimostrazione giunge dal **comma 7 dell'art. 75 della legge regionale lombarda n. 4 del 2019** che aggiunge alla previgente legislazione una previsione con la quale si subordina la concessione di spazi cimiteriali alla “ricezione di cadaveri indipendentemente dal sesso, dall'etnia e dalla professione religiosa”. In apparenza la disposizione si pone come obiettivo effetti antidiscriminatori. **Di fatto presenta contenuti capaci di generare discriminazioni indirette e speciali limitazioni legislative, e proprio nei confronti delle comunità musulmane.** Lo attesta a chiare lettere una circolare interpretativa: confermando la possibilità di “utilizzo di concessioni di sepolcri a sistemi di tumulazione”, il documento afferma – in modo non tanto velato – che la suddetta condizione aggiuntiva si impone solo per “il sistema delle inumazioni”⁹¹. **Un sistema questo che, come noto, è utilizzato e utilizzabile dalle comunità ebraiche e quelle musulmane.** Nel primo caso, tuttavia, la garanzia costituzionale per i fedeli di religione ebraica esce, per dir così, dalla porta della legge regionale lombarda per rientrare dalla finestra della fonte sovraordinata e rafforzata di cui all'art. 16 della legge 8 marzo 1989, n. 101, che ha approvato l'intesa (ex art. 8 comma 3 Cost.) stipulata

⁹¹ Circolare Utilitalia/SEFIT n. 01315/DG del 16 aprile 2019.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

due anni prima. **Nel secondo caso, per i musulmani, tale disposizione impedisce la possibilità di poter fruire della possibilità di specifici reparti cimiteriali.**

- Livello comunale

La prassi amministrativa intra-comunale può essere classificata secondo quattro tipologie di fonti:

- formalmente e sostanzialmente **unilaterali**;
- **unilaterali nella forma** ma bilaterali nella sostanza;
- **bilateralmente determinate** mediante la collaborazione tra autorità comunali e rappresentati delle associazioni musulmane locali;
- convenzioni-protocolli-intese bilaterali **aperti all'adesione** di altre associazioni musulmane diverse dalla stipulante.

Nella prima tipologia (**fonti formalmente e sostanzialmente unilaterali**) rientrano i regolamenti comunali che, riferendosi genericamente alla professione di culto diverso da quello cattolico, **riflettono in modo più o meno dettagliato i contenuti e gli intenti della normativa nazionale**; una normativa che, come si è notato, è talvolta richiamata anche nella legislazione regionale.

È il caso del **Regolamento dei servizi comunali cimiteriali del Comune di Padova** nel quale si stabilisce che nel Cimitero Maggiore sono costituiti reparti di inumazione e ossari destinati ad accogliere le spoglie mortali di persone appartenenti a particolari comunità o categorie. Tali reparti sono: il reparto militare; il **reparto religioso**; il reparto riservato a culti diversi da quello cattolico⁹². Dello stesso tenore i **regolamenti di polizia mortuaria di Senigallia**⁹³, di **Mantova**⁹⁴, di **Trento**⁹⁵ e di **Terni**⁹⁶.

⁹² Art. 16 del Regolamento dei servizi comunali cimiteriali del Comune di Padova approvato Delibera del Consiglio comunale n. 2011/0006 della Seduta del 25/01/2011 e modificato con Delibera n. 2015/0084 della Seduta del 30/11/2015.

⁹³ Allegato alla deliberazione consiliare n. 53 del 03/06/2009, nel quale si afferma che “[n]ei cimiteri comunali, salvo sia richiesta altra destinazione, sono ricevute e seppellite, senza distinzione di origine, di cittadinanza, di religione, le salme, i resti mortali, le ceneri e le parti anatomiche di persone ovunque decedute” (art. 13).

⁹⁴ Il Regolamento è stato adottato il 16 gennaio 2016. Si veda in particolare l’art. 41 del Regolamento.

⁹⁵ Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale 9 aprile 1997, n. 38, e modificato con deliberazione del Consiglio comunale 20 giugno 2018, n. 80.

⁹⁶ Regolamento adottato con deliberazione di Giunta comunale n. 296 del 28.05.09 e modificato con delibera di Consiglio comunale n. 14 del 20/01/2020.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Più specifica la normativa unilateralmente stabilita dai **Comune di Reggio Emilia**⁹⁷ e di **Torino**. In quest'ultimo caso, nell'art. 31 del Regolamento torinese per il servizio mortuario e dei cimiteri⁹⁸ si afferma peraltro che:

“Fermo restando il carattere civile dei cimiteri, in relazione alla disponibilità di aree, presso il cimitero parco possono essere concesse a Comunità straniere, o di culto diverso da quello cattolico, o similari, aree per l'istituzione di Reparti speciali per la inumazione di loro appartenenti. La concessione dell'area dei reparti speciali è vincolata al versamento di un canone annuale, può avere una durata massima di 99 anni ed è rinnovabile. Salvo l'impiego di essenze vegetali di delimitazione, la cui manutenzione è a carico della Comunità concessionaria, non è consentita alcuna forma di recinzione con muro o altra struttura edilizia fissa o mobile che separi il reparto speciale rispetto agli altri settori del cimitero. L'utilizzo delle sepolture nei reparti speciali avviene senza soluzione di continuità secondo un piano di lottizzazione approvato dal Comune nel rispetto, per quanto consentito dalla legislazione, degli usi funebri della singola comunità. Deve comunque essere assicurato il periodo minimo di inumazione previsto dalla legge. L'operatività cimiteriale nei reparti speciali è assicurata dal Comune o dal soggetto gestore a mente di quanto previsto dal regolamento comunale.Per le professioni religiose che lo prevedano espressamente, è consentita la inumazione del cadavere avvolto unicamente in lenzuolo di cotone, salva comunque l'adozione di feretro idoneo per il trasporto e delle misure a garanzia della sicurezza e della salute degli operatori. La comunità concessionaria provvede direttamente a proprie spese alla manutenzione e conservazione delle sepolture e ha facoltà di promuovere, con l'assenso del Comune, la disciplina degli arredi posti sulle tombe da parte delle famiglie dei defunti. Qualora venga meno la concessione del reparto speciale, gli obblighi manutentivi restano in capo

⁹⁷ Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 3731/74 del 16/3/2009, il di Reggio Emilia “provvede, a mezzo di reparti speciali posti all'interno dei Cimiteri elencati all'art. 7, al seppellimento delle salme ed alla conservazione di resti, ceneri ed ossa di persone appartenenti ai culti ebraico, protestante, **islamico** e del movimento *Baha'j*, con l'osservanza delle norme di cui al vigente Regolamento Nazionale di Polizia Mortuaria. Le spese maggiori per le opere necessarie per tali reparti e per la maggior durata della sepoltura rispetto a quella comune, sono a carico delle comunità richiedenti. In via eccezionale, altri reparti speciali possono essere istituiti per il seppellimento di persone decedute a seguito di calamità, o appartenenti a categorie individuate dal Consiglio Comunale” (art. 10).

⁹⁸ Si vedano le modificazioni ed integrazioni approvate con deliberazione del Consiglio Comunale di Torino, a partire da quelle dell'11 ottobre 1999 (mecc. [9906143/40](#)) per finire a quelle del 26 febbraio 2018 (mecc. [2018 00568/024](#)), rese esecutive dal 12 marzo 2018.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

alle singole famiglie dei defunti fino al termine del periodo ordinario di inumazione. Rimangono salve le situazioni in atto per le comunità religiose Cattoliche e per quelle Ebraiche, Evangeliche, Islamiche, nonché, al Cimitero Monumentale, per i Sacri Militari istituiti secondo la legge e per i reparti Famedio, Campo della Gloria, Campo militare, Campo dei deceduti sul lavoro, Memoriale Thyssenkrupp”.

Esplicito il richiamo alla normativa nazionale nel Regolamento di **Modena**, lì dove si afferma che “per la sepoltura nel campo destinato all’inumazione delle salme di persone professanti la religione musulmana esistono due aree: una da destinarsi all'inumazione ordinaria a titolo oneroso l'altra, di pari estensione, comprende zone da destinarsi alla concessione in uso novantennale, a titolo oneroso, con applicazione della stessa tariffa prevista per il Cimitero ebraico nel Viale Centrale. Tali aree non possono essere concesse a viventi” (art. 8). In questo Regolamento emerge anche un riferimento al **“necessario parere della comunità Musulmana prima di procedere alla sepoltura”**; ciò che non pochi problemi legali porrebbe alla luce della recente giurisprudenza amministrativa legata all'individuazione a opera della pubblica autorità delle comunità “competente” a gestire i campi cimiteriali destinati ai fedeli musulmani.

Le problematiche legate alla presenza di tali clausole sono state messe in evidenza dal **TAR Lombardia** che si è pronunciato su di una Convenzione stipulata nel 2008 tra il Comune di Bergamo e un'associazione islamica costituita in Onlus. Al termine di un percorso di collaborazione condiviso, le due parti avevano firmato un documento in che concedeva all'associazione musulmana un'area in diritto di superficie. Su quest'area l'associazione realizzava un reparto cimiteriale riservato e separato sostenendo un investimento di oltre 300.000 euro. **La convenzione prevedeva che l'associazione si impegnasse ad accogliere nel proprio cimitero tutti i defunti di religione islamica senza distinzione di sesso, censo, etnia o tradizione.** Per i suddetti defunti venivano praticate indistintamente le condizioni contenute nel regolamento comunale di polizia mortuaria e nelle tabelle allegate allo stesso. Per fare fronte all'incremento della richiesta di sepolture musulmane, il Comune prevedeva successivamente l'inclusione di un'ulteriore area di 912 mq. In occasione di questo ampliamento il contenuto della convenzione veniva parzialmente modificato. Il nuovo testo stabiliva che “nel reparto speciale islamico del Cimitero civico di Colognola” fossero “accolti tutti i defunti di quella religione per i quali ne venga fatta richiesta e di cui venga attestata preventivamente la professione della fede islamica” da parte dell'associazione musulmana concessionaria, “senza distinzione di sesso, censo, etnia o tradizione, o

PROGETTO FAMI-INTEGRA

appartenenza associativa”. **In sede cautelale il TAR affermava che questa modifica, subordinando la sepoltura nel settore islamico all’attestazione della fede islamica demandata a un soggetto privato, violava il diritto costituzionale di libertà religiosa.** Ragione per cui il TAR adottava un’ordinanza propulsiva sulla scorta della quale il Comune, a sua volta, predisponendo una versione modificata della convenzione in base alla quale **la sepoltura veniva subordinata a un’autocertificazione della famiglia del defunto circa l’appartenenza alla fede islamica, con verifica da effettuarsi eventualmente ex post.** Tuttavia, l’associazione musulmana riteneva il testo non “accettabile per l’assoluta genericità sia dell’obbligo di comunicazione delle sepolture, sia per la mancata previsione delle conseguenze dell’omessa o ritardata comunicazione e di concreti strumenti di controllo in capo” all’associazione che, **rifiutando di sottoscrivere la modifica, privava di ogni effetto l’intervento unilaterale del Comune. La conseguenza era il ripristino della precedente versione della convenzione, rispetto alla quale il TAR Lombardia ribadiva il contrasto con le regole e i principi costituzionali che garantiscono la libertà religiosa facendola, così, decadere**⁹⁹.

Un problema, questo, che si accentua alla luce del **Regolamento di Genova, potenzialmente foriero di effetti discriminatori indiretti.** Il riferimento è all’art. 12 di questo Regolamento, che individua tra i “Reparti acattolici” quello israelitico, quello evangelico protestante, quello greco ortodosso e quello musulmano. In tutti questi casi la sepoltura è determinata “**su richiesta dei familiari e previa autorizzazione formale dei rispettivi ministri di culto**”.

Alla luce di queste considerazioni risultano interessanti i contenuti della delibera della **Giunta del Comune di Bologna del 23 marzo 2021**¹⁰⁰. L’atto riguarda la destinazione di una porzione di area per le inumazioni mussulmane e localizzata a sud del Campo Grande del Cimitero di Borgo Panigale, rispetto al quale la “**condizione per la sepoltura nel campo è determinata dalla mera volontà espressa in vita dal defunto o riportata dai familiari del medesimo**” ed in cui le attività di sepoltura e dissepolitura dei defunti devono seguire le normali “regole definite per le altre zone cimiteriali ad inumazione”.

⁹⁹ TAR Lombardia (Brescia), Sez. II, sent. 11-20 aprile 2019, n. 383.

¹⁰⁰ PG n. 135409/2021.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

In altri contesti locali le autorità si muovono diversamente stabilendo **disposizioni unilaterali che rinviano ad apposite convenzioni bilaterali** le quali, a loro volta, fanno riferimento all'individuazione di "titolari confessionali" delle concessioni dei reparti speciali, compresi quelli destinati ai fedeli musulmani. L'esempio è fornito dal **Regolamento dei servizi funebri e cimiteriali del Comune di Milano** (Disciplina di polizia mortuaria), nel quale si afferma che "nel rispetto del piano cimiteriale, previa stipulazione di convenzione con l'Amministrazione comunale, possono, altresì, essere previsti reparti speciali destinati al seppellimento di: appartenenti a comunità etniche e religiose diverse; vittime militari o civili, in tempo di pace o di guerra; vittime di calamità; vittime della mafia. In caso eccezionale possono essere istituiti altri reparti speciali a favore di enti o comunità, senza scopo di lucro" (art. 11).

Il successivo art. 13 del medesimo Regolamento prevede poi che i cimiteri consentano, di norma, differenti tipologie di sepoltura, "**compresa l'inumazione di defunti appartenenti a comunità etniche e religiose diverse (...)** per il periodo stabilito nelle specifiche convenzioni".

Non dissimile la normativa di cui al **Regolamento di polizia cimiteriale del Comune di Roma**, nel quale si stabilisce che "nei Cimiteri comunali hanno diritto di seppellimento le salme: (...) f) di persone professanti culti diversi da quello cattolico che facciano richiesta di essere inumate o tumulate nei reparti speciali di cui all'art. 2, se nella città ove sono decedute non esistono appositi reparti, **anche se non residenti né domiciliate o non decedute nel Comune di Roma**" (art. 1)¹⁰¹.

La inumazione o la tumulazione nei reparti speciali sono regolate dalle norme o convenzioni istitutive dei reparti stessi.

In questa categoria di fonti si collocano altre disposizioni relative ai "Reparti speciali". In modo sostanzialmente standardizzato e uniforme, queste disposizioni vengono riproposte in differenti regolamenti comunali, compreso quello del **Comune di Monza** lì dove si afferma che:

¹⁰¹ Art. 2: «Nei cimiteri urbani esistono un reparto comune e alcuni reparti speciali. Oltre i reparti speciali già esistenti (reparto israelitico, evangelico, islamico) l'autorità comunale, previa autorizzazione del Prefetto, può istituirne altri per il seppellimento di salme di persone professanti culti diversi da quello cattolico o non professanti alcun culto o appartenenti a comunità straniere. Alle comunità straniere, che inoltrano istanza per avere un Reparto proprio per le salme dei loro connazionali, può, parimenti, concedersi un'area adeguata. I singoli reparti sono suddivisi, salvo il rispetto di particolari ragioni etniche o di culto, in Riquadri per inumazioni gratuite e in Riquadri per tumulazioni a pagamento».

PROGETTO FAMI-INTEGRA

“1. Le parti anatomiche riconoscibili e i feti, nell’accezione di cui alla normativa vigente, possono essere sepolti su istanza del coniuge, dell’unito/unita civilmente, del/della convivente di fatto, degli/delle ascendenti, dei/delle discendenti in linea retta, dei/delle collaterali di secondo grado, con i rispettivi coniugi, esclusivamente nell’apposito reparto ad essi destinato. 2. Nel rispetto del piano cimiteriale, tenuto conto della rilevanza numerica dei potenziali utilizzatori e comunque delle valutazioni di opportunità da parte dell’Amministrazione comunale, previa stipulazione di apposita convenzione, possono, altresì, essere previsti reparti speciali destinati al seppellimento, a titolo oneroso secondo tariffazione prevista dall’Ente, di appartenenti a comunità religiose”¹⁰².

Nello stesso senso si muove il **Piano regolatore cimiteriale del Comune di Cremona**. Lo attesta la Relazione tecnica del novembre 2019, nella quale si afferma che:

“dal momento che nel cimitero civico non sono disponibili altre aree da destinare a campi di inumazione per musulmani, ci si limiterà al calcolo dei posti rimasti per i cittadini di tale religione, prevedendo l’anno in cui si esauriranno i posti. Si ricorda che esiste un protocollo d’intesa del 30/05/2012 fra il Comune di Cremona e la Comunità Islamica nel quale si stabilisce che, trascorsi i tempi previsti dalla legge in materia di Polizia Mortuaria, ci sarà la possibilità di provvedere all’esumazione delle salme inumate, per fare spazio e consentire l’inumazione di nuove salme. L’esumazione non verrà fatta d’ufficio, ma solo se richiesta dalla Comunità Islamica. Qualora le esumazioni non venissero richieste, una volta esaurito il campo, le salme aderenti alla religione musulmana non potranno più Essere accolte in uno spazio esclusivamente riservato a loro, salvo individuare, nell’ambito delle aree disponibili per inumazioni del cimitero suburbano di Gerre Borghi, un campo da riservare alle inumazioni per la religione musulmana”.

Di particolare interesse il **Piano urbanistico attuativo del Comune di Napoli** che, per quanto riguarda il Parco cimiteriale di Poggioreale prevede uno “spazio per le sepolture conformi ai principi religiosi islamici”¹⁰³. Adiacente al cimitero ebraico, l’area in questione era stata per molto tempo utilizzata da un’azienda partecipata come deposito di mezzi ed attrezzature con più di cinquemila bidoni, campane e altri contenitori: nell’agosto 2020 questo materiale è stato dislocato in altre sedi. **Tuttavia, il cimitero**

¹⁰² Art. 16, comma 2, Regolamento di polizia mortuaria de Comune di Monza approvato con deliberazione del Consiglio Comunale 15 ottobre 2018, n. 96, e modificato con deliberazione del Consiglio comunale del 3 marzo 2020, n. 6.

¹⁰³ Giunta Comunale, Deliberazione n. 59 del 06/02/2009.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

islamico risulta al momento non ancora fruibile per problemi legati ai costi di concessione e per i lavori di realizzazione, troppo onerosi per la comunità islamica di Napoli. Sul punto va notato che il Regolamento di polizia mortuaria e dei servizi funebri e cimiteriali del Comune di Napoli afferma che il “prezzo della concessione delle aree e dei manufatti è stabilito dalle tariffe, determinate con deliberazione consiliare, vigenti all’atto della assegnazione della concessione: queste tariffe sono modificate in ragione dell’indice ISTAT sull’aumento dei prezzi al consumo ogni qualvolta si raggiunga la soglia di variazione del 5%; la relativa delibera di approvazione delle tariffe sarà assunta dalla Giunta Municipale” (art. 45). Il medesimo Regolamento stabilisce inoltre che “[s]ono a carico del concessionario tutte le spese ad oneri di impianto e di utilizzo di qualunque fornitura” (art. 42).

Anche in questo caso risulta interessante quanto affermato dal **Giunta del Comune di Bologna del 23 marzo 2021**¹⁰⁴ relativa all’area denominata “Cimitero Islamico” che, come tale, è destinata alla “sepoltura dei defunti di religione islamica” **non qualificata come “area in concessione”**.

Un’altra tipologia di fonti comunali si afferma per via **(formalmente e sostanzialmente) bilaterale**, attraverso la quale emerge sovente lo sforzo degli attori pubblici e privati impegnati a far fronte ai diritti degli individui e delle formazioni sociali, comprese quelle afferenti alla fede musulmana. I provvedimenti di questo genere si concretano nei **rapporti concessori che, stabiliti bilateralmente dal Comune e dalle associazioni musulmane locali**, si riverberano nella fissazione di criteri relativi:

- all’individuazione dei campi destinati alle sepolture dei fedeli musulmani;
- alla durata delle convenzioni con le comunità musulmane locali;
- al titolo oneroso o gratuito di tali concessioni;
- all’individuazione della natura civilistica delle concessioni;
- al diritto di uso e di proprietà del suolo da parte delle comunità musulmane;
- alle competenze delle autorità civili e quelle dei portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati islamici;
- alla manutenzione dei campi inumativi;
- alla costruzione dei manufatti;
- all’apposizione delle iscrizioni;

¹⁰⁴ PG n. 135409/2021.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- alla previsione di sale per l'abluzione.

In questo ambito, gli esempi emersi dall'interlocuzione dal Tavolo di lavoro sono numerosi e di varia natura. Tra essi si annoverano:

- il **Protocollo d'intesa tra il comune di Cremona e la Comunità islamica cremonese per la gestione del Campo 13**;
- la **Convenzione del 2012 tra Comune di Bolzano e il Comitato islamico di Bolzano** per la definizione e la gestione dell'area all'interno del cimitero di Oltrisarco e i criteri di inumazione dei cittadini di religione islamica;
- la **Convenzione tra il Comune di Parma e la Comunità islamica di Parma e provincia** per la gestione di un campo per le sepolture islamiche presso il civico cimitero di Valera 215¹⁰⁵;
- lo **Schema di Convezione fra il Comune di Milano e la CO.RE.IS** per la concessione in diritto d'uso novantanovenale di spazi per le sepolture dei cittadini di religione islamica nel cimitero di Chiaravalle (in allegato);
- il **Protocollo d'intesa per l'effettuazione delle esumazioni dei defunti osservanti la religione islamica nel campo di Borgo Panigale** (in allegato).

Un altro esempio rinvia al **Comune di Trento** che, mediante Convenzione con un'associazione islamica locale, ha individuato un'area riservata per i defunti di fede islamica con capienza di quarantacinque posti, da allargare per contenerne sessanta. In caso di raggiungimento della capienza massima, si procede alla esumazione delle salme per raccogliere le ossa nell'ossario comune specifico per i defunti di fede islamica posto al margine dello stesso cimitero islamico. Da notare che alla fine del 2019 il Centro Culturale Islamico di Cles avanza al **Comune di Cles** la richiesta di utilizzare uno spazio cimiteriale ai fedeli musulmani. In base al Piano regolatore cimiteriale del 2017, nel febbraio 2021 l'amministrazione comunale accoglie la richiesta assegnando un'apposita area comunale con una capienza stimata attorno a 600-700 posti¹⁰⁶.

In questo ambito, la produzione normativa locale ha subito una accelerazione sotto la pressione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 la quale, imponendo il blocco dei trasporti internazionali, ha impedito a molti fedeli di traslare la salma dei propri cari

¹⁰⁵ La Convenzione attribuisce in concessione gratuita alla comunità islamica un'area cimiteriale apposita, ma mantiene la titolarità della gestione della stessa in capo alla società privata che si occupa complessivamente della gestione per conto del Comune di Parma dell'intero cimitero comunale)

¹⁰⁶ La documentazione è reperibile su <https://www.comune.cles.tn.it/L-amministrazione/Documenti/Accordi-convenzioni-e-protocolli> (ultimo accesso 19 maggio 2022).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

nella patria di origine o nei paesi a maggioranza musulmana. E non è certamente un caso se, come si è già osservato, la produzione normativa locale sia stata in questo periodo caratterizzata dalle ordinanze contingibile e urgenti con le quali i Sindaci hanno cercato di individuare area cimiteriali da destinare ai defunti di fede musulmana nelle fasi più acute dell'emergenza sanitaria.

Va detto che in alcuni contesti la prassi dei rapporti tra alcune comunità musulmane e le autorità locali è sfociata in duraturi e consolidati accordi di collaborazione (come quello stipulato dall'Assessorato della Salute del Comune di Milano il 14 ottobre 2010) nonché nella emanazione di indicazioni per la realizzazione di cimiteri islamici o aree dedicate alla pratica di sepoltura per i defunti musulmani. Queste indicazioni sono comprensive di schemi di convenzioni e di protocolli di intesa ovvero di moduli di richiesta di spazio cimiteriale per i defunti di fede islamica.

Dalla prassi amministrativa locale emergono anche altre importanti informazioni. Una fa riferimento allo sforzo di molte amministrazioni locali di sopperire alle carenze normative riscontrate a livello nazionale e regionale. Il che ha in alcuni contesti favorito la collaborazione tra le associazioni musulmane e gli amministratori locali nella gestione degli spazi cimiteriali, a cominciare dai reparti speciali.

Ad ogni modo, questi casi dimostrano che, allo stato attuale della legislazione nazionale e in presenza di una strumentazione amministrativa incerta, la prassi seguita a livello locale è costretta a muoversi su un **difficile equilibrio legale**. Un equilibrio conteso fra il riconoscimento formale dell'autonomia confessionale nella destinazione e nell'uso degli spazi cimiteriali islamici, per un verso e i criteri di rappresentanza delle comunità musulmane, per l'altro. Un problema, questo, che ancora una volta sottolinea l'importanza dell'adozione di una disciplina nazionale tale da rimuovere effetti irragionevolmente discriminanti, come quelli allevati sotto la vigente situazione normativa.

Per le stesse ragioni, l'assenza di riferimenti normativi certi si riverbera anche nel momento **rituale dell'abluzione**, rispetto al quale dal Tavolo di lavoro sono emerse le seguenti criticità:

- assenza di strutture idonee, ciò che spesso si evidenzia nell'assenza di interlocutori istituzionali;
- presenza di operatori sanitari disinformati, nei casi di decessi in ospedale;
- difficoltà nel ricevere autorizzazione per il trasporto delle salme e per un adeguato e dignitoso esercizio della ritualità funeraria musulmana.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

In materia occorre precisare che tutte le leggi su base di intese (*ex art. 8, comma 3, Cost.*) prevedono un'apposita disposizione sull'assistenza spirituale nei luoghi di cura. In assenza di una tale disciplina e di una legge generale sulla libertà religiosa che regolamenti la materia anche per le confessioni prive di intese, per le comunità musulmane la strada sinora percorsa è stata quella di singoli protocolli-convenzioni tra strutture ospedaliere e rappresentanti delle associazioni locali.

Si segnalano al riguardo:

- **Protocollo d'intesa tra l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi n. 33 (FI) e la Comunità Islamica di Firenze e Toscana**, protocollo sottoscritto il 26 gennaio 2005.
- **Tavolo Interreligioso di Roma**, nell'ambito del quale nel giugno 2012 è stato firmato un Protocollo tra le comunità religiose diverse dalla cattolica e l'Azienda San Camillo Forlanini di Roma. Questo Protocollo è stato sottoscritto anche dal Segretario generale del Centro culturale islamico d'Italia in favore della Comunità musulmana della capitale. Sempre in questo contesto, nel 2010 è stato elaborato un progetto relativo all'"Accoglienza delle differenze" e specificità culturali e religiose nelle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali, che ha trovato una prima sperimentazione nella creazione di un "Laboratorio per l'accoglienza delle specificità culturali e religiose". Da questo Laboratorio sono emerse le Raccomandazioni per gli operatori sanitari da parte delle comunità religiose per "(L)'accoglienza delle differenze e specificità culturali e religiose nelle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali della Regione Lazio".
- **"Insieme per prenderci cura"**, progetto nato nel 2015 dalla collaborazione tra Biblioteca Ambrosiana, Coreis (Comunità Religiosa Islamica Italiana), AME (Associazione Medica Ebraica), Collegio IPASVI Milano-Lodi-Monza e Brianza e Fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico, per l'individuazione di un processo di cura che tenga conto della dimensione spirituale della persona assistita. In particolare, il progetto nasce con lo scopo di formare i medici e gli operatori sanitari ad una accoglienza ospedaliera interculturale che tenga conto anche delle esigenze religiose e culturali del paziente, particolarmente rilevanti in un momento delicato come quello della malattia.
- **"Le cure dello Spirito"**, iniziativa sperimentata all'**Ospedale Molinette dell'Azienda Città della Salute e della Scienza di Torino** per garantire indistintamente a tutti gli utenti, la libertà di culto e l'assistenza religiosa da parte di un rappresentante della propria fede. L'obiettivo è favorire il dialogo interreligioso e interculturale, far crescere il rispetto per la dignità umana e contribuire al superamento di pregiudizi e

PROGETTO FAMI-INTEGRA

intolleranza. In questo ambito è stato costituito, d'intesa con le rappresentanze religiose, un elenco di nominativi dei ministri di culto locali, con i quali è stato ratificato un Protocollo d'intesa. I nominativi e i recapiti dei rappresentanti religiosi sono stati raccolti in una brochure custodita nei reparti ospedalieri. I pazienti vengono informati dell'esistenza del servizio e della possibilità di far chiamare il ministro di culto della propria fede. I ministri di culto sono altresì a disposizione del personale sanitario per fornire informazioni di carattere religioso inerenti al contesto sanitario-assistenziale (prescrizioni alimentari, **riti per la preparazione e gestione della salma**); svolgendo di fatto un'attività di mediazione religiosa. **Nel 2008 la Regione Piemonte ha esteso questo progetto a tutte le Aziende Sanitarie regionali, sotto la guida delle Molinette di Torino.** Con la Deliberazione della Giunta Regionale 14 luglio 2008 (n. 8-9172) è stata richiesta a tutte le ASL l'attivazione dei servizi di assistenza spirituale.

Nonostante le iniziative segnalate va sottolineato che l'assenza di una adeguata cornice generale. D'insieme, rischia di favorire un "**pluralismo della disparità**", segnato da fasce di decrescente importanza e progressiva esclusione. Oltre a solcare la distanza fra la Chiesa cattolica e le confessioni diverse, questo tipo di pluralismo divide le minoranze religiose in due categorie: quelle garantite da leggi ex art. 8 (comma 3) Cost. e quelle senza intesa e senza adeguata copertura legislativa. Le prime possono usufruire dei benefici largo senso assimilabili a quelli attribuiti alla Chiesa cattolica con i Patti del Laterano del 1929 così come revisionati dall'Accordo di Villa Madama del 1984. Le seconde rimangono sottoposte alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30. E non va dimenticato che queste ultime confessioni si dividono a loro volta in religioni riconosciute sulla base e con i notevoli limiti di quella legislazione e religioni non ancora riconosciute. Ad eccezione di una, le comunità musulmane si colloca in quest'ultima posizione.

Ciò non toglie che, in attesa di interventi amministrativi e legislativi più rispettosi della tutela della libertà religiosa dei fedeli musulmani, la prassi seguita a livello locale sul lavaggio della salma e sugli spazi cimiteriali offre importanti indicazioni per l'adozione di politiche più efficaci ed efficienti, comunque costituzionalmente orientate.

4.4 Policy Guidelines

- Livello statale

- **Intervento legislativo bilaterale** ex art. 8, 3 Cost, per una presa a carico diretta e specifica dei bisogni rituali in tema di sepoltura delle comunità musulmane;
- **Intervento legislativo unilaterale**, per un rafforzamento, da parte di una norma primaria, della possibilità su tutto il territorio nazionale di poter fruire di una normativa che tuteli in via generale il diritto ad una sepoltura rispettosa delle identità religiose.

Si segnala a questo riguardo l'art. 12 del testo **di proposta per una legge contenente "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione"** redatto dal gruppo di lavoro ospitato dalla Fondazione Astrid (Il Mulino, 2019) che recita:

"1. Il trattamento delle salme e la sepoltura dei defunti sono eseguiti nel rispetto delle cerimonie della religione o credenza propria del defunto, compatibilmente con le norme vigenti in materia di polizia

mortuaria. La sepoltura in reparti speciali e separati deve essere richiesta dai soggetti legittimati.

2. I cimiteri e i crematori sono dotati di sale idonee al fine di consentire le cerimonie di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato".

- **Piano amministrativo**

Allo stato della normativa vigente, la Direzione dei Culti del Ministero dell'Interno potrebbe:

- favorire lo **scambio di informazioni in seno alle amministrazioni regionali e locali** circa lo stato della normativa e della giurisprudenza in relazione alla azione legislativa e amministrativa riguardante la disciplina dello *ius eligendi sepulchrum* dei fedeli musulmani in Italia;
- farsi promotori di **incontri programmatici con la Conferenza Stato-Regioni, con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e con il coinvolgimento delle Comunità musulmane (cfr. infra);**

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **stimolare l'intervento di altri Dicasteri**, a cominciare da quello della Salute per aggiornare la Circolare n. 10/1998 (esplicativa del Regolamento di polizia mortuaria DPR n. 280/1990) alla luce dei problemi, delle prassi e dell'esperienza sviluppate in questi ultimi venticinque anni in relazione all'esercizio delle attività funebre, necroscopica e cimiteriale dei fedeli musulmani.
- con l'ausilio di esperti del settore e centri di ricerca e/o osservatori sulla libertà religiosa, **esaminare il materiale documentale** prodotto a livello locale relativamente:
 - agli schemi di convenzioni;
 - ai protocolli di intesa;
 - ai moduli di richiesta di spazio cimiteriale per i defunti di fede islamica.

Obiettivo: produzione di materiale documentale omogeneo e indicativo ad uso delle comunità musulmane e delle amministrazioni locali.

- **Livello regionale**

In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà religiosa, in materia dei rituali in questione, sistema di sepoltura e spazi cimiteriali gli interventi regionali non possono comportare l'esclusione o l'eccessiva compressione dell'esercizio dei diritti dei fedeli musulmani e delle relative associazioni.

In questo senso le Regioni, oltre ad aggiornare quantomeno l'interpretazione della normativa regionale in tema di polizia mortuaria, potrebbero **promuovere convenzioni o protocolli di intesa con (e fra) le comunità musulmane in relazioni a specifiche problematiche (ad esempio, quelle afferenti al decesso dei fedeli musulmani presso le strutture ospedaliere).** In questo modo, le istituzioni regionali svolgerebbero **un'azione di armonizzazione e coordinamento della potestà regolamentare dei Comuni** che, come si notato, ha sviluppato un sistema di polizia mortuaria, predisponendo una propria disciplina anche attraverso la bilaterale collaborazione.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello comunale

Allo stato della normativa statale e regionale, la potestà regolamentare dei comuni svolge una azione di primaria, assoluta importanza. Lo fa innanzitutto attraverso l'individuazione di terreni per i defunti di fede islamica. In alternativa si sono individuati campi di cimiteri già esistenti con una separazione visibile e riconoscibile da tutti i soggetti coinvolti, a cominciare dagli addetti alla gestione e alla manutenzione degli spazi cimiteriali. Sulla base della prassi alimentata a livello comunale e alla luce della normativa vigente, è pertanto possibile segnalare **tre possibili interventi in questo specifico ambito**:

- individuazione di un cimitero per soli fedeli musulmani;
- individuazione di un'area isolata all'interno di un cimitero esistente non musulmano;
- individuazione di un'area recintata all'interno di un cimitero non musulmano con divisori visibili.

Se elaborata e gestita in modo efficiente ed efficace, l'azione amministrativa locale si candida a predisporre una organica disciplina garantendo l'esercizio delle attività funebre, necroscopica e cimiteriale dei fedeli musulmani.

Il che può essere favorito:

- **dal coinvolgimento delle Prefetture** in modo da offrire uno spazio di confronto diretto tra le comunità musulmane e le istituzioni locali;
- **dal coinvolgimento dell'ANCI**, attraverso il quale il Ministero dell'Interno, le relative articolazioni dipartimentali e le Prefetture possano promuovere presso i Comuni italiani una più adeguata informazione circa l'esercizio delle attività funebre, necroscopica e cimiteriale dei fedeli musulmani anche attraverso l'elaborazione di Linee guida per modelli di convenzione, protocolli, intese e moduli di richiesta per l'adozione di pratiche amministrative relative *ius eligendi sepulchrum* dei fedeli musulmani. Ugualmente utile, in questo ambito, l'organizzazione di cicli di **incontri formativi** con i dirigenti e i responsabili degli uffici comunali e delle aziende sanitarie locali sulle problematiche di carattere tecnico relative ai riti, alle inumazioni e agli spazi cimiteriali da destinare ai fedeli musulmani.
- **da un maggiore coordinamento e scambio d'informazioni tra le Comunità musulmane** (tra di loro).

5. Assistenza spirituale nei luoghi di cura

5.1 Note generali

Il pluralismo religioso impatta significativamente anche sui servizi sanitari. Non di rado, quanti professano un credo differente dalla religione cattolica segnalano una certa inadeguatezza delle strutture sanitarie nel far fronte a specifiche esigenze relative ad aspetti di natura culturale e religiosa, con il manifestarsi di possibili, irragionevoli, diseguaglianze. Per costruire servizi sanitari orientati al rispetto della persona, secondo i principi dell'umanizzazione e della valorizzazione della dignità della persona, **i luoghi di cura e di assistenza sono chiamati ad essere ambiti di attenzione al dialogo interculturale e di rispetto delle differenze religiose**. Occorre, in altri termini, sviluppare dei sistemi di relazione in grado di abbattere le barriere culturali e accogliere le diversità. Come affermava ormai già una decina di anni fa il XXIII Rapporto Caritas - Migrantes 2013 – 14 occorre “rispondere ad un mutamento della società che è sotto gli occhi di tutti: nel giro di qualche decennio, le nuove generazioni di cittadini a identità multipla, saranno sikh, musulmani, hindu, ortodossi (...) dunque chiederanno il pieno riconoscimento della loro diversità religiosa”.

Tra le strategie da adottare, particolare rilevanza deve essere attribuita alla **realizzazione di modalità efficaci e innovative di accoglienza e orientamento interculturale e interconfessionale per i degenti di diverse religioni**. Occorre offrire a chi entra nel presidio sanitario un'accoglienza nel pieno rispetto dei suoi principi culturali, umani e spirituali tale da poter vivere la malattia, la sua evoluzione e gli esiti dei trattamenti sanitari all'interno di una relazione caratterizzata dal sostegno e dalla condivisione. In particolare, la possibilità per il paziente religioso, qualunque sia il credo professato, di aver accesso all'assistenza spirituale del proprio ministro di culto o della propria guida spirituale, è un passaggio fondamentale di questo percorso.

Ospedali e istituti di cura costituiscono, dunque, banchi di prova di speciale rilevanza, per verificare l'effettiva possibilità di godimento del diritto di libertà religiosa, specialmente per i fedeli delle comunità di fede prive di intesa con lo Stato.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

5.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Ref.: artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20, 32 Cost.

Il diritto a godere dell'assistenza spirituale nei luoghi di cura si traduce in un'importante declinazione dell'esercizio effettivo del diritto inviolabile di libertà religiosa.

Nel caso della degenza in una struttura di cura di una persona che manifesti la necessità di rispondere a personali imperativi religiosamente motivati occorre che la tutela di questo diritto di libertà si intrecci con la protezione del fondamentale diritto alla salute (art. 32 Cost.). Nello stesso tempo, lo Stato laico deve impegnarsi a svolgere un ruolo attivo per la rimozione di ogni ostacolo non necessario che si possa frapporre alla tutela dei diritti e al concreto esercizio delle libertà fondamentali.

- Livello statale

L'assistenza spirituale dei fedeli appartenenti a confessioni religiose prive di intesa è regolata dalla legislazione sui cd. "culti ammessi" e da altre fonti unilaterali statali.

In merito all'assistenza religiosa nelle strutture sanitarie **l'art. 5 del r. d. n. 289 del 1930** statuisce che "i ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a frequentare i luoghi di cura e di ritiro per prestare l'assistenza religiosa ai ricoverati che la domandano. L'autorizzazione è data da chi è preposto alla direzione amministrativa del luogo di cura o di ritiro e deve indicare le modalità e le cautele con cui l'assistenza deve essere prestata".

In età repubblicana, **l'art. 19, lett. l.) della legge n. 132 del 12 febbraio 1968**, in materia di Enti ed assistenza ospedaliera ha stabilito che gli ospedali sono tenuti ad offrire un **servizio di assistenza religiosa**, mentre il successivo **art. 39** annovera, tra il personale dell'ente ospedaliero, il personale di assistenza religiosa costituito da ministri di culto cattolico, per l'assistenza agli infermi di confessione cattolica, sancendo poi il diritto, per "gli infermi di altre confessioni" di fruire dell'"assistenza dei ministri dei rispettivi culti". Di conseguenza, il **D.P.R. 27 marzo 1969, n. 128**, all'articolo 35, dispone che l'organizzazione dell'assistenza religiosa agli infermi sia stabilita d'accordo con la direzione sanitaria, in modo che qualsiasi cerimonia o manifestazione religiosa sia coordinata con i servizi ospedalieri. Inoltre, tutto il personale è tenuto a trasmettere alla

PROGETTO FAMI-INTEGRA

direzione sanitaria le richieste di assistenza religiosa a lui rivolte da infermi di qualunque religione, ciò che comporterà il dovere, per la direzione sanitaria, di reperire i ministri di religione diversa dalla cattolica secondo la richiesta dell'infermo.

Infine, l'**articolo 38 della legge n. 833 del 23 dicembre 1978** (istitutiva del sistema sanitario nazionale) assicura "l'assistenza religiosa nelle strutture di ricovero del servizio sanitario nazionale, nel rispetto della volontà e della libertà di coscienza del cittadino". A tal fine "l'unità sanitaria locale provvede per l'ordinamento del servizio di assistenza religiosa cattolica d'intesa con gli ordinari diocesani competenti per territorio; per gli altri culti d'intesa con le rispettive autorità religiose competenti per territorio".

- Livello regionale

Assai rilevanti in materia sono le leggi regionali, che, intervenute per consentire la piena attuazione del diritto di libertà religiosa nelle strutture di cura di loro competenza, hanno dato vita ad un quadro normativo piuttosto variegato.

Si segnalano, infatti, al riguardo, soluzioni diverse.

Quella, **laconica**, della **Regione Liguria**, la cui L.R. 26/04/1985, n. 27 "Tutela dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture sanitarie") si limita a prevedere che le unità sanitarie locali assicurano l'assistenza religiosa (art. 10), seguita anche da altre legislazioni regionali: cfr. art. 10 legge **Regione Sardegna** n. 9 del 3 febbraio 1993; art. 11 legge **Regione Puglia** n. 22 del 19 aprile 1995 e art. 11 legge **Regione Sicilia**, n. 7 del 30 gennaio 1991.

Quella **più attenta** alle convinzioni religiose espresse attraverso la richiesta di particolari **regimi dietetici**, è espressa, invece, dalla **Regione Basilicata**: art. 14 L.R. 29/03/1991, n. 6 "Norme per la salvaguardia dei diritti delle persone che usufruiscono delle strutture del S.S.R. o con esso convenzionate" e dalla **Regione Friuli-Venezia Giulia**: art. 9 L.R. 01/06/1985, n. 23 "Norme per la salvaguardia dei diritti del cittadino nell'ambito dei servizi delle Unità sanitarie locali".

Altre Regioni dettagliano, invece, maggiormente, gli aspetti organizzativi:

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **Regione Emilia-Romagna** - L.R. 10/04/1989, n. 12 “Disciplina dell'assistenza religiosa nelle strutture di ricovero delle unità sanitarie locali” il cui **art. 1 prevede l’istituzione, per ogni Unità sanitaria locale del servizio di assistenza religiosa la cui organizzazione è regolata da protocolli d’intesa fra le Unità sanitarie locali e Autorità religiose competenti.** L’allegato B poi riporta lo Schema regionale d’intesa per Assistenza religiosa di culti non cattolici.
- **Regione Piemonte-** Delib. G.R. 14/07/2008, n. 8-9172 “Affidamento all'A.O.U. San Giovanni Battista di Torino delle attività di coordinamento del progetto regionale per l'attivazione dei servizi di assistenza religiosa/spirituale (anche non cattolica) nei presidi ospedalieri delle aziende sanitarie regionali” (Pubblicata nel B.U. Piemonte 31 luglio 2008, n. 31). **Si è deliberata la realizzazione di un progetto regionale per l'attivazione dei servizi di assistenza religiosa/spirituale (anche non cattolica) nei presidi ospedalieri delle Aziende Sanitarie Regionali della Regione Piemonte individuando gli obiettivi da perseguire/realizzare.**
- **Regione Puglia** - L.R. 03/11/1982, n. 27 “Disciplina del servizio di assistenza religiosa nelle strutture di ricovero delle UU.SS.LL. il cui articolo unico prevede che “(L)'intesa di cui all'art. 38 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (si attui) in sede di determinazione del numero del personale religioso da adibire al servizio di assistenza religiosa all'interno delle strutture di ricovero, anche mediante convenzioni [...] per il culto cattolico e, per gli altri culti con le rispettive autorità religiose territoriali;
- **Regione Toscana:** Delib. C.R. 17/02/1999, n. 41 - Piano sanitario regionale 1999-2001 (B.U. Toscana 14 aprile 1999, n. 15, Suppl. straord. n. 40) - Richiamata la l. 23 dicembre 1978, n. 833 all'articolo 38, la Delibera della Conferenza Regionale prevede che **“le Aziende Sanitarie sono tenute a disciplinare l'ordinamento del servizio di assistenza religiosa cattolica d'intesa con gli ordinari diocesani competenti per territorio e, per gli altri culti, d'intesa con le rispettive autorità religiose competenti per territorio”.** Di conseguenza “in ogni zona dovranno essere garantite, attraverso apposite convenzioni con le autorità ecclesiastiche locali, le modalità organizzative atte ad assicurare l'assistenza religiosa all'interno dei servizi socio-sanitari” e la Giunta regionale si impegna a predisporre “entro 60 giorni dall'approvazione del P.S.R., d'intesa con la Conferenza Episcopale Toscana, apposito schema tipo di convenzione”.
- **Regione Sardegna-** L.R. 15/04/1997, n. 13 “Disciplina dell'assistenza religiosa nelle strutture di ricovero delle aziende sanitarie”, il cui art. 1 prevede l’istituzione di un servizio di assistenza religiosa nelle aziende sanitarie con il compito di assicurare il

PROGETTO FAMI-INTEGRA

“rispetto della volontà e libertà di fede dei cittadini, l'esercizio della libertà religiosa e l'adempimento delle pratiche di culto, nonché il soddisfacimento delle esigenze spirituali proprie delle diverse confessioni, in conformità ai rispettivi ordinamenti”. I successivi artt. 4 e 5 prevedono poi, per la regolazione del servizio, la stipula di protocolli d'intesa con le rispettive autorità religiose mentre l'art. 8 è relativo alla nomina e designazione dell'assistente religioso.

5.3 Problemi e prassi

In materia di esercizio del diritto di libertà religiosa nei luoghi di cura sono state evidenziate criticità relative a due aspetti:

- 1) La possibilità di osservare i riti funebri e il lavaggio della salma qualora il paziente sia deceduto nella struttura ospedaliera;
- 2) La possibilità di osservare i dettami della religione islamica e di godere dell'assistenza spirituale da parte degli imam o delle guide religiose durante il periodo di degenza nella struttura ospedaliera.

- 1) **L'osservanza dei riti funebri e il lavaggio rituale della salma** (cfr. anche, *supra*, n. 4)

Nel mondo islamico non vi è piena uniformità per quanto concerne i riti funebri, poiché la tradizione religiosa si intreccia in modo inestricabile con le usanze di ogni Paese. Tuttavia, vi sono alcuni riti comuni, universalmente rispettati. Dopo la morte si procede al lavaggio rituale della salma, che rappresenta il momento più rilevante ed irrinunciabile del rito funebre. Il lavaggio è un rito purificatorio, che viene eseguito con grande cura, usando acqua tiepida e sostanze profumate, per un numero di volte dispari (almeno tre e, qualora possibile, sette volte). Il lavaggio deve venire eseguito da un fedele del medesimo sesso del defunto. Si occupano del rito figure religiose, parenti anziani o fedeli accreditati da una associazione islamica per officiare questo rito. Al termine del lavaggio il corpo viene avvolto in un lenzuolo bianco, che simboleggia la rinuncia ai beni terreni e la salma viene trasportata, ove possibile, in un luogo di culto dove viene recitata la preghiera funebre ed infine al cimitero, dove dovrebbe venire tumulata, priva di bara, nella terra, sul fianco destro e rivolta verso la Mecca.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Nella pratica:

- Non tutti gli ospedali possono mettere a disposizione dei fedeli islamici **un luogo adeguato, decoroso e appartato in cui svolgere il lavaggio rituale della salma**. Una delle principali difficoltà che si incontra nelle sale mortuarie degli ospedali è l'impossibilità di utilizzare la quantità di acqua necessaria per i ripetuti lavaggi; il rituale prevedrebbe, oltre alla necessaria riservatezza, l'esistenza di canali di scolo per consentire il rapido deflusso dell'acqua utilizzata per i lavaggi. Spesso questa limitazione comporta che il lavaggio avvenga con modalità non consone, ossia senza l'utilizzo dell'acqua.
- Ulteriore difficoltà è quella di **reperire gli addetti alla pratica del rito funebre, ove manchino parenti del defunto idonei**. Per la direzione sanitaria e per il personale ospedaliero sarebbe importante poter riconoscere le figure religiose o i fedeli (anche parenti) che sono stati accreditati da una associazione islamica e che sono competenti a svolgere il rito funebre. In mancanza di elenchi nominativi e di specifiche certificazioni confessionali da parte delle comunità islamiche questo riconoscimento risulta particolarmente complesso e sovente inibisce la celebrazione del rito.

In assenza di singoli accordi/protocolli sottoscritti tra strutture ospedaliere e rappresentanti delle comunità islamiche, le problematiche relative all'osservanza dei riti funebri per il paziente deceduto in ospedale non trovano regolamenti o prassi a cui fare riferimento.

2) La possibilità di osservare i dettami della religione islamica e godere dell'assistenza spirituale da parte di personale religioso qualificato durante il periodo di degenza nella struttura ospedaliera.

In particolare, non risultano sempre agevoli:

- la possibilità della pratica religiosa quotidiana con spazio dedicato (sala di preghiera o sala del silenzio);
- la possibilità di ottenere un'alimentazione halal;
- la necessità di un'adeguata formazione del personale ospedaliero – medico e paramedico – per comprendere e venire incontro alle esigenze religiose dei pazienti di fede islamica;
- la possibilità di ottenere l'assistenza di personale di culto qualificato;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- la possibilità di ottenere l'intervento del mediatore culturale/linguistico.

A queste esigenze si è risposto, a livello regionale e locale, secondo modalità difformi, non omogenee sul territorio nazionale, ma che comunque rivelano il tentativo delle istituzioni responsabili dei luoghi di cura di instaurare pratiche collaborative e negoziali con le comunità religiose presenti nei loro territori.

In questo senso si segnalano, ad es.:

- la sottoscrizione il 26 gennaio 2005 di un **protocollo d'intesa tra l'Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi n. 33 (FI) e la Comunità Islamica di Firenze e Toscana.**

https://www.aou-careggi.toscana.it/internet/index.php?option=com_content&view=article&id=3692:fir-mato-a-careggi-l-accordo-con-le-comunita-religiose-e-non-religiose-per-l-assistenza-spirituale-e-morale&catid=118&lang=it&Itemid=1014 (1° giugno 2022);

- l'istituzione, da parte **dell'Assessorato alla Salute della Regione Sicilia, Dipartimento Regionale per la Pianificazione Strategica, di un tavolo permanente con le comunità islamiche presenti sul territorio per la gestione delle tematiche sanitarie.**

Questo rappresenta il primo esempio in Italia di una Regione che dialoga con comunità islamiche in merito a precise tematiche sanitarie.

Per quanto concerne l'assistenza spirituale nelle strutture sanitarie al paziente di fede islamica in fase terminale ("prossimo al decesso" recitano le fonti consultate), il tavolo ha proposto che venga redatto un elenco di imam distribuiti sul territorio regionale cui fare riferimento.

= cfr. <https://livesicilia.it/regione-comunita-islamiche-un-tavolo-allassessorato-salute/> (1° giugno 2022) e <https://ucoii.org/wp-content/uploads/2017/03/comunita%CC%80-islamica-tavolo-tecnico.pdf> (1° giugno 2022);

- la sottoscrizione, nel giugno 2012, di un **Protocollo d'intesa tra l'Azienda San Camillo Forlanini di Roma e i rappresentanti delle confessioni acattoliche:** l'accordo (firmato dal segretario generale del Centro culturale islamico d'Italia in favore della Comunità musulmana della capitale) mira ad agevolare assistenza spirituale in

PROGETTO FAMI-INTEGRA

situazione di parità tra fedi diverse (cfr. <http://tavolointerreligioso.org/progetti/> 1° giugno 2022);

- l’iniziativa dell’**ASL Roma E** che, in collaborazione con l’Associazione “Religioni per la Pace”- Sezione Italiana, il Tavolo Interreligioso di Roma, l’AVO - Associazione Volontari Ospedalieri, l’Associazione Ascoltare-le sofferenze, l’Associazione Dare Protezione, Cittadinanzattiva - Tribunale per i Diritti del Malato, l’Accademia di Storia dell’Arte Sanitaria e con il supporto di CESV-SPES - Centri di Servizio per il Volontariato del Lazio, insieme con rappresentanti delle diverse confessioni religiose, ha elaborato, nel corso del 2010, un **progetto relativo all’Accoglienza delle differenze e specificità culturali e religiose nelle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali**, che ha trovato una prima sperimentazione nella creazione di un “Laboratorio per l’accoglienza delle specificità culturali e religiose” e che come primo obiettivo ha affrontato gli aspetti umani e spirituali presenti al momento dell’accoglienza nelle varie fasi dell’assistenza durante la degenza in ospedale. I contenuti emersi e il relativo progetto sono stati presentati in un convegno organizzato dal Laboratorio e realizzato il 14 dicembre 2010 presso l’Accademia di Storia dell’Arte Sanitaria sita nel Complesso Monumentale del Santo Spirito. Ciò ha portato anche alla pubblicazione di un volume *Salute e spiritualità nelle strutture sanitarie*, contenente riflessioni e indicazioni per rendere più efficace e umanizzante l’accoglienza nelle strutture sanitarie a persone che appartengono a culture e religioni diverse da quella cattolica (cfr. <https://www.retsolidali.it/salute-religioni-e-culture-in-corsia-sono-importanti/> 1° giugno 2022). Il volume è corredato dall'opuscolo “*L’accoglienza delle differenze e specificità culturali e religiose nelle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali della Regione Lazio Raccomandazioni per gli operatori sanitari da parte delle comunità religiose*”, che prende in considerazione la maggior parte delle comunità religiose presenti a Roma (Avventismo, Bahá’ismo, Buddismo, Cattolicesimo, Ebraismo, Induismo, Islam, Ortodossia, Protestantesimo, Sikismo) e contiene schede che nel dettaglio forniscono indicazioni per un approccio competente e rispettoso in linea con gli obiettivi del corso: fornire le competenze relazionali per rendere efficace una comunicazione in ambito multiculturale e aiutare a comprendere il significato della salute, della sofferenza e della morte nelle diverse religioni, favorendo la conoscenza dei simboli religiosi, delle abitudini e degli aspetti etici, per imparare ad ascoltare ed ad accogliere l’altro in maniera più empatica (cfr.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

https://tavolointerreligioso.org/portfolio_page/progetto-ospedale-santo-spirito/ 1° giugno 2022);

- il progetto «**Insieme per prenderci cura**», un'iniziativa nata nel 2015, dalla collaborazione tra Biblioteca Ambrosiana, Coreis (Comunità Religiosa Islamica Italiana), AME (Associazione Medica Ebraica), Collegio IPASVI Milano-Lodi-Monza e Brianza e Fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico, per l'individuazione di un **processo di cura che tenga conto della dimensione spirituale della persona assistita**. In particolare, il progetto nasce con lo scopo di formare i medici e gli operatori sanitari ad una accoglienza ospedaliera interculturale che tenga conto anche delle esigenze religiose e culturali del paziente, particolarmente rilevanti in un momento delicato come quello della malattia (cfr. <http://prendercicura.it/> 1° giugno 2022);

- il progetto “**Le cure dello Spirito**”, attivato all’Ospedale Molinette dell’Azienda Città della Salute e della Scienza di Torino per garantire indistintamente a tutti gli utenti, la libertà di culto e l’assistenza religiosa da parte di un rappresentante della propria fede. L’obiettivo è favorire il dialogo interreligioso e interculturale, far crescere il rispetto per la dignità umana e contribuire al superamento di pregiudizi e intolleranza. All’interno di questo percorso è stato formato, d’intesa con le rappresentanze religiose, un elenco di nominativi dei “ministri di culto” locali. I nominativi e i recapiti dei rappresentanti religiosi sono stati raccolti in una *brochure* custodita nei reparti ospedalieri. I pazienti vengono informati dell’esistenza del servizio e della possibilità di rivolgersi (direttamente o tramite i servizi ospedalieri) il “ministro di culto” della propria fede. I “ministri di culto” sono altresì a disposizione del personale sanitario per fornire informazioni di carattere religioso inerenti al contesto sanitario-assistenziale (prescrizioni alimentari, riti per la preparazione e gestione della salma) svolgendo, così, una vera e propria attività di mediazione religiosa. Nel **2008 la Regione Piemonte ha esteso il Progetto “Le cure dello Spirito” a tutte le Aziende Sanitarie regionali, sotto la guida delle Molinette di Torino**. Con la Deliberazione della Giunta Regionale 14 luglio 2008, n.8-9172, è stata richiesta a tutte le ASL l’attivazione dei servizi di assistenza spirituale (cfr. <http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2008/31/siste/00000126.htm> 1° giugno 2022);

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- la “**Stanza del Silenzio**” inaugurata, prima in Italia, nel 2008 presso l’Ospedale Molinette di Torino ed utilizzata da tutti gli utenti, credenti o atei, nel rispetto reciproco.

5.4 Policy Guidelines

- Livello statale

Gi interventi che più compiutamente consentirebbero di tenere conto delle esigenze di libertà religiosa all’interno dei percorsi di cura sono di **tipo legislativo**.

Bilaterale, ex art. 8, 3 Cost., per una presa in carico diretta e specifica delle necessità dei fedeli musulmani ricoverati in ospedali o luoghi di cura pubblici di godere dell’assistenza di personale religioso qualificato, così come di poter osservare le prescrizioni islamiche in materia alimentare (cfr. anche, al riguardo l’art. 7 della l. 101 del 1989, di approvazione dell’intesa con l’Unione delle Comunità Ebraiche).

Unilaterale, di attuazione dell’art. 19 Cost., nel caso in cui si vogliano fissare per le Regioni parametri volti a garantire a tutti, indistintamente, la considerazione delle esigenze delle coscienze religiose in un contesto di uguale libertà. In questo caso centrale sarà la previsione di una garanzia di accesso nelle strutture di cura da parte di personale religioso nonché di spazi dedicati per la cura delle salme (di interesse comune a diverse tradizioni religiose). Si segnala a questo riguardo **l’art. 8 del testo di proposta per una legge contenente “Norme in materia di libertà di coscienza e di religione”** redatto dal gruppo di lavoro ospitato dalla Fondazione Astrid (Il Mulino, 2019) che recita:

“1. Nelle Forze armate, di polizia e dell’ordine, o altri corpi assimilati, negli ospedali, case di cura o di assistenza, negli istituti di prevenzione e pena e nelle altre strutture che comportino restrizioni alla libertà personale è assicurata la libertà di religione o credenza, compatibilmente con le specifiche condizioni ed esigenze di organizzazione, servizio e sicurezza delle strutture coinvolte.

2. Nelle strutture di cui al comma 1, ogni individuo ha diritto di ricevere, su sua richiesta o dei propri familiari, l’assistenza spirituale da parte delle associazioni con finalità di religione o di culto e delle confessioni religiose registrate, ai sensi degli articoli 16, comma 4, e 30, comma 3, della presente legge. Ogni individuo ha diritto altresì di ricevere, su sua richiesta o dei propri familiari, l’assistenza spirituale da parte di associazioni o confessioni non registrate, nel rispetto delle procedure di accreditamento previste dalle strutture di cui al comma 1. Quest’ultima disposizione vale anche per

PROGETTO FAMI-INTEGRA

l'assistenza morale svolta dalle associazioni di cui all'art. 20, su richiesta dell'individuo o dei suoi familiari.

3. Compatibilmente con le esigenze di organizzazione interna e di spesa, le strutture di cui al comma 1 assicurano ai soggetti che lo richiedano l'adempimento delle prescrizioni in materia alimentare e di astensione dal lavoro legate alla propria religione o credenza; assicurano altresì la ricezione di pubblicazioni in materia religiosa e l'esposizione di immagini o simboli della propria religione o credenza negli spazi personali riservati.

4. In caso di decesso nel corso del servizio, della degenza o della detenzione nelle strutture di cui al comma 1, sono adottate misure necessarie ad assicurare la celebrazione di esequie in conformità alla volontà della persona.

5. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, i Ministri competenti definiscono le modalità di attuazione delle disposizioni del presente articolo. Gli schemi di regolamento sono trasmessi alle Camere, per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dalla data della trasmissione”.

A livello amministrativo centrale un'azione volta a concretizzare il diritto di libertà religiosa dei degenti musulmani potrebbe essere intrapresa dal Ministero dell'Interno (Direzione Centrale degli Affari dei Culti) di concerto con il Ministero della Salute.

Innanzitutto, di grande utilità, sarebbe **l'integrazione dei decreti di esecuzione della legislazione in vigore** in modo da affermare in maniera più esplicita il diritto all'assistenza religiosa dei degenti non cattolici e la possibilità di previsione di spazi sia per il raccoglimento (cfr. le stanze del silenzio) sia per la cura – secondo rituali religiosi – delle salme (abluzione, composizione e trasporto).

Analoghe funzioni di integrazione – e di paradigma per le legislazioni regionali – seppur, naturalmente, su di un livello di cogenza assai inferiore, potrebbero essere svolte anche da **linee guida** che andassero nella medesima direzione.

In particolare, l'azione concertata dei due Ministeri (Interno e Salute) potrebbe:

- favorire lo **scambio di informazioni** in seno alle amministrazioni regionali e locali circa le potenzialità della normativa vigente in relazione all'assistenza spirituale destinata ai fedeli musulmani ricoverati in luoghi di cura (in questo ambito il Ministero

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dell'Interno e il Ministero della Salute potrebbero farsi promotori di incontri programmatici in sinergia con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le PA e con il coinvolgimento delle Comunità musulmane);

- favorire, ancora con il coinvolgimento della Conferenza S/R, l'**elaborazione di Linee guida** quali indicazione per la redazione di di convenzioni/protocolli tra le comunità religiose su territorio (e le comunità musulmane) e gli istituti di cura;

Lo scambio di informazioni tra amministrazioni e l'elaborazione di linee guida finalizzate a convenzioni con le comunità religiose sul territorio dovrebbero **incoraggiare ulteriormente**, in particolare, la già sperimentata costituzione (cfr. *supra*), preferibilmente ad un più agevole livello locale, di **elenchi di nominativi e recapiti** di persone in grado poter svolgere i servizi rituali e religiosi richiesti dai degenti.

Altra azione che il concerto tra le amministrazioni degli Interni e del Ministero della Salute potrebbe favorire, con la collaborazione delle comunità religiose interessate e con la Conferenza S/R, è la predisposizione di **linee guida per la formazione del personale sanitario** da rendere maggiormente avvertito circa le esigenze dei degenti in società religiosamente e culturalmente plurali.

- Livello regionale

La disciplina regionale costituisce la prima linea di risposta alle esigenze religiose dei degenti musulmani. Di conseguenza, gli interventi regionali debbono essere volti, naturalmente tenendo conto delle esigenze delle comunità di cura, a facilitare e a rimuovere i possibili ostacoli che impediscono il libero esercizio della pratica del culto e garantire la possibilità di accedere all'assistenza religiosa di quanti ne facciano richiesta.

In particolare, **in materia di assistenza spirituale nei luoghi di cura**, si ritiene auspicabile la promozione di **articolati servizi di assistenza spirituale per i fedeli musulmani**, secondo le linee guida già sperimentate, ad es. nella Regione Piemonte e secondo modelli convenzionali che potrebbero essere dettagliati in sede nazionale (cfr. *supra*). Paiono meritevoli di più ampia sperimentazione anche le esperienze come quelle già avviate in alcune Regioni (cfr. *supra*, Regione Sicilia) e volte alla costituzione di **tavoli con le comunità islamiche** presenti sul territorio, per la gestione delle tematiche

PROGETTO FAMI-INTEGRA

sanitarie. La costituzione di queste istanze di dialogo appare anche utile per affrontare nel dettaglio le criticità e prospettare possibili soluzioni.

Ove possibile, in ogni struttura ospedaliera, dovrebbe essere prevista una “**Stanza del Silenzio**” (cfr. l'esempio dell'Ospedale "Le Molinette" di Torino).

La legislazione regionale potrebbe disporre inoltre che le ASL presenti sul territorio, tengano un **elenco di nominativi e recapiti** di persone in grado poter svolgere i servizi rituali e religiosi richiesti dai degenti (cfr. *supra*), in modo che l'amministrazione sanitaria abbia riferimenti sicuri, da convocare nel momento della richiesta del paziente musulmano (si veda, ad es., il Progetto “Le cure dello Spirito”, attivato all'Ospedale Molinette dell'Azienda Città della Salute e della Scienza di Torino).

Più in generale, sulla base delle Linee guida elaborate a livello nazionale, le Regioni dovrebbero proporre l'adozione da parte delle ASL di territorio di modelli convenzionali predisposti in relazione alle comunità religiose locali, a partire da quelle musulmane.

Inoltre, sempre avvalendosi della cooperazione con quanto prodotto a livello nazionale (cfr. *supra* ed in particolare il Progetto "Insieme per prenderci cura"), le regioni dovrebbero farsi promotrici dell'organizzazione della **formazione al pluralismo religioso dei degenti del personale amministrativo (a tutti i livelli), medico e paramedico.**

Questa attività di formazione potrebbe anche risultare occasione per una appropriata cooperazione tra Regioni, istituzioni sanitarie, terzo settore e comunità religiose sul modello, ad es., dei Gruppi Immigrazione Salute o delle Unità Territoriali della Società Italiana di Medicina delle Migrazioni. Obiettivo di fondo è quello di unire enti istituzioni, servizi sociosanitari e operatori del terzo settore in un network che permetta di trovare soluzioni e istituire buone pratiche per dare risposta alle richieste e ai bisogni dei pazienti di fede islamica costretti nei luoghi di cura.

- Livello infra-regionale

Molte delle azioni precedentemente descritte trovano nel livello-infra-regionale il loro momento attuativo. Spetta, tuttavia, in particolare alle responsabilità delle singole aziende e dei singoli presidi di cura approntare:

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **sportelli orientativi-informativi** che forniscano consulenza agli operatori sanitari, ai pazienti e alle comunità di fede sulle principali problematiche assistenziali, sui diritti del morente, sulle pratiche funerarie e sulla sepoltura, indirizzando gli utenti verso i servizi eventualmente offerti sul territorio;
- **canali di comunicazione** (rendendo effettive le possibilità – anche convenzionali già previste dalla legislazione) necessari per contattare personale qualificato nella gestione delle esigenze religiose dei pazienti ed eventualmente presente sul territorio o in territori limitrofi;
- **elenchi con nominativi ed indirizzi** del personale di cui sopra da custodire in ogni ospedale e in ogni istituto di cura.

6. L'assistenza spirituale negli istituti di prevenzione e pena

6.1 Nota generale

Non diversamente da quanto accade negli ospedali, anche in carcere le esigenze di libertà religiosa sono spesso difficili da colmare, specie nel caso di detenuti di fede islamica e, più in generale, di confessioni religiose ancora prive di un'intesa.

Tuttavia, a fronte dell'importante presenza di musulmani privati della libertà personale ed affidati agli istituti di pena italiani, il problema acquista dimensioni considerevoli. Infatti, a fronte di 7169 detenuti di fede musulmana praticanti¹⁰⁷ i dati riportati sul sito internet del Ministero della Giustizia, aggiornati al gennaio 2020, segnalano **soltanto quarantatré ministri di culto islamici autorizzati**, in virtù di questa loro specifica qualifica, ad accedere alle strutture detentive per prestare assistenza spirituale¹⁰⁸. Si tratta di un numero inferiore alla metà di quello indicato per valdesi e buddisti, che entrano in carcere grazie alla procedura stabilita dall'intesa stipulata con lo Stato e di un numero che è addirittura meno di un decimo della cifra riportata per i Testimoni di Geova, che invece dell'accordo ex art. 8, terzo comma, Cost. non sono provvisti.

¹⁰⁷ Cfr. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/la-radicalizzazione-jihadista-carcere-un-rischio-anche-litalia-22475> nonché <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/02-liberta-di-culto/> (5 giugno 2022).

¹⁰⁸ https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_0_5.page (1° giugno 2022).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Sullo sfondo, negli istituti di pena, è pressante il **tema della sicurezza**. Nella realtà penitenziaria, infatti, è cruciale il bilanciamento tra esigenze securitarie e tutela dei diritti, a partire da quelli di libertà di coscienza e di religione. All'adozione sul fronte legislativo di nuove misure per il contrasto al terrorismo internazionale, anche di matrice islamista, ha infatti corrisposto, sul fronte del trattamento penitenziario, un **innalzamento della soglia d'attenzione** non solo nei confronti dei soggetti già detenuti per questi reati, ma anche nei confronti di potenziali attività di proselitismo e radicalizzazione, nella convinzione ormai diffusa che le carceri - insieme al web - costituiscano un terreno fertile per la diffusione dell'ideologia jihadista.

6.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

L'idea che alla restrizione della libertà personale si accompagni, pressoché automaticamente, il disconoscimento di ogni altra posizione soggettiva attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria è, come ha chiarito la Corte costituzionale **“del tutto estranea al vigente ordinamento costituzionale, il quale si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti”**¹⁰⁹.

Ciò implica non solo l'illegittimità di un trattamento contrario al valore-principio supremo della dignità della persona privata della libertà, ma anche che gli stessi diritti inviolabili che ne sono estrinsecazione debbano, per quanto possibile in un contesto certamente delicato, mantenere le loro massime possibilità di espansione. In altre parole, la misura di libertà che l'ordinamento ancora garantisce al detenuto, diviene in carcere ancora più preziosa in quanto costituisce l'ultimo mezzo attraverso cui può realizzarsi la personalità individuale.

Nello specifico, come già più volte ribadito in questo rapporto, l'art. 19 Cost. garantisce la libertà religiosa a tutti coloro che si trovano sul territorio nazionale, al di là della cittadinanza. Il profilo laico dello Stato, poi, per come il principio supremo di laicità è stato enucleato nella sentenza n. 203 del 1989 dalla Corte costituzionale a partire dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost., ne connota l'attitudine in senso promozionale, che non solo “legittima interventi legislativi a protezione della libertà di religione” , ma anche

¹⁰⁹ Corte Cost., sentenza n. 26/1999.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

attribuisce alla Repubblica “il compito di garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione” .

Per il tema *de quo*, non va poi ignorato il rilievo dell'**art. 27 Cost.**, secondo cui “le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”. Ebbene, se umanità significa anzitutto dignità e con dignità si intende la fonte di ogni diritto inviolabile, ecco che **negare in carcere l'esercizio del diritto di libertà religiosa, che si nutre anche della possibilità di ricevere assistenza spirituale, si pone in patente contrasto con questo principio costituzionale.**

- Livello statale

La religione, ai sensi dell'**art. 15 della legge n. 354 sull'ordinamento penitenziario del 26 luglio 1975**, costituisce uno degli elementi del trattamento rieducativo, insieme all'istruzione, al lavoro, alle attività culturali, ricreative e sportive ed ai contatti con il mondo esterno e la famiglia.

Più specificamente, l'**art. 26 ord. pen.** stabilisce che coloro che sono privati della libertà personale godono della **libertà di professare la propria fede religiosa, di istruirsi in essa e di praticarne il culto.**

Per quanto attiene all'assistenza spirituale negli istituti di pena, è poi possibile individuare tre regimi, differenziati in base all'appartenenza confessionale dei detenuti:

1. **Per i detenuti cattolici: l'ordinamento penitenziario prevede** che sia loro assicurata la celebrazione dei riti e che a ogni istituto sia addetto almeno un cappellano, stabilmente inserito all'interno della struttura carceraria e parte del personale “aggiunto” dell'istituto.

2. Per i detenuti delle **confessioni religiose diverse dalla cattolica munite di intesa con lo Stato**: le intese prevedono che negli istituti penitenziari debba essere assicurata l'assistenza spirituale, su richiesta dei detenuti oppure per iniziativa degli stessi ministri di culto. I detenuti, quindi, possono godere dell'assistenza dei ministri di culto indicati in liste compilate di concerto con la confessione religiosa e disponibili presso il Ministero dell'Interno; i ministri di culto inseriti negli elenchi godono del diritto di accesso agli istituti senza particolari autorizzazioni.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

3. Per i **detenuti delle confessioni religiose diverse dalla cattolica prive di intesa con lo Stato**, come l'Islam, l'ingresso dei ministri di culto negli istituti di pena dipende sempre soltanto da un'espressa richiesta da parte dei detenuti o dei loro familiari¹¹⁰. Le modalità di accesso sono due: la direzione dell'istituto può autorizzare volta per volta, ai sensi dell'art. 58 co. 6 reg. esec., l'accesso dei ministri di culto su cui già il Ministero dell'Interno si è espresso con parere favorevole al termine di una procedura particolarmente complessa¹¹¹; oppure, può servirsi del **canale generico predisposto dall'art. 17 co. 2 o.p.**, secondo cui sono ammessi a frequentare gli istituti di pena con l'autorizzazione e secondo le direttive del magistrato di sorveglianza, su parere favorevole del direttore, tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la popolazione carceraria e l'esterno.

6.3 Problemi e prassi

Il problema principale con cui deve confrontarsi l'esigenza di assistenza spirituale dei detenuti musulmani è legato alla difficoltà nella individuazione del personale abilitato all'accesso secondo la previsione – più garantistica e tutelante – di cui all'art. 58, 6 del regolamento esecutivo sull'ordinamento penitenziario. La procedura di individuazione risulta infatti appesantita per **l'assenza di uno specifico elenco di ministri di culto abilitati all'accesso nelle carceri già attingibile da parte delle amministrazioni pubbliche**. Infatti, con l'abrogazione del precedente regolamento penitenziario (d. P. R. 29 aprile 1976, n. 431), è venuta a cadere anche la disposizione di cui al comma 8 dell'art. 55 del medesimo, in virtù della quale “la direzione dell'istituto, al fine di

¹¹⁰ Art. 6 R. D. 289/1930: I ministri dei culti ammessi nello Stato possono essere autorizzati a prestare l'assistenza religiosa agli internati negli istituti di prevenzione e di pena, ogni qualvolta ne siano richiesti dagli internati stessi o dai familiari.

¹¹¹ Art. 58 co. 6 reg. esec. (D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230): La direzione dell'istituto (...) si avvale altresì dei ministri di culto indicati a tal fine dal Ministero dell'Interno; può, comunque, fare ricorso, anche fuori dei casi suindicati, a quanto disposto dall'articolo 17, secondo comma, della legge. In precedenza, l'art. 55, comma 8 del Regolamento di esecuzione 29 aprile 1976 n. 431 prevedeva che la Direzione dell'istituto si avvallesse “dei ministri di culto indicati nell'elenco formato, sulla base di intese con le rappresentanze delle varie confessioni, dal Ministero dell'Interno”. La procedura è però estremamente complessa: il detenuto individua il ministro di culto, la Direzione dell'istituto indica le generalità del ministro di culto indicato all'Ufficio Centrale Detenuti e trattamento, il quale trasmette il nominativo al Ministero dell'Interno per l'ottenimento di un parere/nullaosta sulla base di rapporti prefetture/questure. Solo a questo punto, la direzione autorizza l'accesso.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

assicurare ai detenuti e agli internati, che ne facciano richiesta, l'istruzione e l'assistenza religiosa, nonché la celebrazione dei riti dei culti diversi da quello cattolico, si avvale dei ministri di culto indicati nell'elenco formato, sulla base di intese con le rappresentanze delle varie confessioni, dal Ministero dell'interno”.

In assenza di un elenco frutto della concertazione permanente con le comunità religiose interessate, una via per ovviare alle carenze in materia di assistenza spirituale dei detenuti musulmani è stata quella dei **singoli protocolli** firmati tra il Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed alcune delle comunità islamiche.

Il **Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'UCOII** hanno sottoscritto nel 2015 un Protocollo d'intesa, poi esteso mediante una nuova stipula datata 5 giugno 2020, volto a favorire l'accesso negli istituti penitenziari di imam e guide religiose musulmane, i cui nominativi sono indicati (come in base all'abrogato regolamento del 1976) direttamente dall'UCOII e non dai detenuti¹¹². Si è trattato di una sperimentazione che ha visto coinvolti **otto istituti** (Bollate, Opera, Sollicciano, Canton Mombello, Verona, Modena, Torino, Cremona), scelti per l'alta concentrazione di detenuti musulmani e la presenza di una sala adibita a preghiera.

Anche la **Conferenza Islamica Italiana** ha firmato, nell'ottobre 2020, con il DAP un protocollo per garantire l'assistenza spirituale ai detenuti musulmani, nel quadro di un più complessivo percorso di reinserimento nella società civile¹¹³.

La prassi della sottoscrizione dei protocolli con le singole comunità è una soluzione certo emergenziale, ma non per questo del tutto inefficace: è interesse anche dell'amministrazione, infatti, che ai detenuti sia assicurata regolare assistenza spirituale, specie alla luce dei timori legati al fenomeno della radicalizzazione in carcere. Il regolare intervento di personale religioso “certificato” e la cura dei bisogni e delle necessità dei detenuti di fede islamica sono, con ogni probabilità, il miglior strumento per prevenire i fenomeni di radicalizzazione. Nello stesso tempo, tali protocolli, finiscono per integrare sia i “riconoscimenti pubblici” della natura confessionale del gruppo di cui alla sentenza n. 195 del 1993 della Corte costituzionale, sia testimonianze della veste di interlocutori credibili e autorevoli anche su altri temi delle comunità musulmane firmatarie.

¹¹² Cfr. <https://ucoii.org/wp-content/uploads/2020/01/Protocollo-Intesa-DAP.pdf> (1° giugno 2022).

¹¹³ Cfr. <http://www.conf-islamica.it/confederazione-islamica-italiana/la-cii-firma-laccordo-con-il-dap-ministero-di-giustizia/> (5 giugno 2022).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Sul tema strettamente attinente del pluralismo religioso in carcere, la COREIS ha promosso e partecipato al **progetto “Simurgh – Conoscere e gestire il pluralismo religioso negli istituti di pena della Lombardia”**, in collaborazione con l’Università degli Studi di Milano (Dipartimento di Scienze Giuridiche “Cesare Beccaria”), con il Provveditorato regionale dell’Amministrazione Penitenziaria della Lombardia, con la Biblioteca e Pinacoteca Ambrosiana, con la Diocesi di Milano e Caritas Ambrosiana, con la Comunità Ebraica di Milano e con l’Istituto Studi di Buddismo Tibetano di Milano Ghe Pel Ling¹¹⁴. Obiettivo del progetto è stato l’avvio di un percorso di sensibilizzazione alla diversità religiosa e culturale in nove istituti di pena lombardi ((Pavia, Milano-Opera, Milano-San Vittore, Brescia, Bergamo, Monza, Vigevano, Cremona, Como), mediante la formazione, il confronto e la condivisione con detenuti e personale dell’amministrazione penitenziaria.

6. 4 Policy Guidelines

Come nel caso dell’assistenza spirituale negli istituti di cura, anche nel caso della risposta ai bisogni religiosi dei detenuti riporta l’esigenza di una adeguata **legislazione generale della libertà religiosa**, che possa rendere più effettivo, sull’intero territorio nazionale, l’esercizio di questa libertà fondamentale, anche nelle difficili situazioni di restrizione della libertà personale.

A questo riguardo nel **di proposta per una legge contenente “Norme in materia di libertà di coscienza e di religione”** redatto dal gruppo di lavoro ospitato dalla Fondazione Astrid (Il Mulino, 2019) è riportato un art. 8, dedicato all’Assistenza spirituale e morale, che potrebbe essere di riferimento per il legislatore che volesse intervenire per rendere più effettivo il diritto di libertà religiosa nelle strutture ospedaliere e negli istituti di prevenzione e pena. La proposta così recita:

“1. Nelle Forze armate, di polizia e dell’ordine, o altri corpi assimilati, negli ospedali, case di cura o di assistenza, negli istituti di prevenzione e pena e nelle altre strutture che comportino restrizioni alla libertà personale è assicurata la libertà di religione o

¹¹⁴ Cfr. <https://future.unimi.it/wp-content/uploads/sites/9/2021/10/Guida-Simurgh-Epub.pdf> (1° giugno 2022).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

credenza, compatibilmente con le specifiche condizioni ed esigenze di organizzazione, servizio e sicurezza delle strutture coinvolte.

2. Nelle strutture di cui al comma 1, ogni individuo ha diritto di ricevere, su sua richiesta o dei propri familiari, l'assistenza spirituale da parte delle associazioni con finalità di religione o di culto e delle

confessioni religiose registrate, ai sensi degli articoli 16, comma 4, e 30, comma 3, della presente legge. Ogni individuo ha diritto altresì di ricevere, su sua richiesta o dei propri familiari, l'assistenza spirituale da parte di associazioni o confessioni non registrate, nel rispetto delle procedure di accreditamento previste dalle strutture di cui al comma 1. Quest'ultima disposizione vale anche per l'assistenza morale svolta dalle associazioni di cui all'art. 20, su richiesta dell'individuo o dei suoi familiari.

3. Compatibilmente con le esigenze di organizzazione interna e di spesa, le strutture di cui al comma 1 assicurano ai soggetti che lo richiedano l'adempimento delle prescrizioni in materia alimentare e di astensione dal lavoro legate alla propria religione o credenza; assicurano altresì la ricezione di pubblicazioni in materia religiosa e l'esposizione di immagini o simboli della propria religione o credenza negli spazi personali riservati.

4. In caso di decesso nel corso del servizio, della degenza o della detenzione nelle strutture di cui al comma 1, sono adottate misure necessarie ad assicurare la celebrazione di esequie in conformità alla volontà della persona.

5. Con regolamenti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, i Ministri competenti definiscono le modalità di attuazione delle disposizioni del presente articolo. Gli schemi di regolamento sono trasmessi alle Camere, per l'espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dalla data della trasmissione”.

In ogni caso, a legislazione vigente, un primo intervento potrebbe essere diretto alla **formazione di un elenco presso il Ministero dell'Interno in cui siano contenuti i nominativi segnalati dalle comunità religiose – in questo caso dalle comunità musulmane – ai fini dell'assistenza religiosa nelle carceri.** Si tratterebbe di dare corpo a quel **dovere di “indicazione” a carico del Ministero dell'Interno** a cui si riferisce l'attuale art. 58 del regolamento esecutivo alla legge sull'ordinamento penitenziario. Dovere di indicazione che può alleviare anche l'attuale condizione dei detenuti costretti ad indicare preventivamente nominativi di cui possono non essere a conoscenza.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

L'elenco potrebbe consentire anche la valorizzazione dei percorsi formativi per il personale religioso, avviati presso diverse realtà universitarie e con anche con il patrocinio ed il sostegno delle amministrazioni pubbliche (Ministero dell'Università e Ministero dell'Interno).

Anche la costituzione di un **protocollo standard** per l'assistenza spirituale nelle carceri, da redigere di **concerto tra Ministero dell'Interno e amministrazione penitenziaria**, potrebbe essere di grande utilità, consentendo una più ampia fruizione di una pratica sperimentata ancora in scala piuttosto ridotta.

7. Festività religiose islamiche

7.1 Nota generale

Le festività dei musulmani si collocano all'interno di un calendario basato sull'anno lunare, composto da dodici mesi, della durata di trenta o di ventinove giorni. Ogni mese si considera terminato non appena diventa visibile la nuova luna e, di conseguenza, il Capodanno islamico anticipa ogni anno di undici giorni il Capodanno del calendario solare se l'anno lunare è di 354 giorni, oppure di dieci giorni quando l'anno lunare ha 355 giorni e quello solare non è bisestile. L'anno islamico viene denominato hijri in quanto prende inizio con l'emigrazione (hijra) del Profeta Muhammad da Mecca a Medina nel 622 d.C.

Le feste più importanti del calendario islamico sono due e sono poste alla fine del mese di Ramadan e nel mese del pellegrinaggio, Dhu al-Hijja. Entrambe sono molto sentite e praticate dai musulmani di tutto il mondo e da tutte le comunità islamiche presenti in Italia. La prima delle due feste è quella **“del sacrificio” o “festa grande” (Eid al-Adha o anche Eid al-Kabir)**, dura tre giorni e si celebra nel decimo giorno del mese di Dhu al-Hijja, dodicesimo mese dell'anno islamico, a coronamento e chiusura del Pellegrinaggio rituale (hajj). Nell'occasione, si rinnovano i benefici spirituali del sacrificio di Abramo, rappresentato simbolicamente anche dal sacrificio di un montone in sostituzione del figlio. In ricordo di questo episodio della storia sacra, è fortemente raccomandato il sacrificio rituale di un ovino, la cui carne viene spesso distribuita ai bisognosi. L'atto rituale deve svolgersi all'interno di strutture di macellazione ufficiali,

PROGETTO FAMI-INTEGRA

in collaborazione con le aziende sanitarie locali e nel pieno rispetto delle norme igienico-sanitarie. La festa prevede inoltre una preghiera collettiva, da recitare indicativamente tra le 8 e le 11 del mattino, nel rispetto dell'orario preciso stabilito in autonomia da ciascuna comunità locale, sulla base delle proprie esigenze organizzative.

L'inizio del mese di Dhu al-Hijja e del pellegrinaggio rituale, e di conseguenza la data esatta dell'Eid al-Adha, che cade nel decimo giorno del mese, vengono stabiliti dai custodi dei luoghi sacri della Mecca.

L'altra importante festa islamica è quella di fine Ramadan (Eid al-Fitr) e si celebra nei primi tre giorni di Shawwal, decimo mese del calendario islamico che segue il mese di Ramadan. Il termine arabo fitr, che ha la stessa radice della forma di azione iftar (l'atto di rompere il digiuno), indica sia il compimento della fine del digiuno, sia l'apertura spirituale che avvicina il fedele musulmano alla fitra, la natura originaria della creazione dell'essere umano (Corano, XXX, 30). Anche in occasione di questa festa è prescritta una preghiera collettiva mattutina, da recitare nell'orario esatto fissato in autonomia da ciascuna comunità locale, secondo le proprie esigenze organizzative, nell'arco temporale tra le 8 e le 11 del mattino. **L'inizio e la fine del mese di Ramadan vengono determinate con certezza dalle comunità locali tramite l'avvistamento diretto della luna nuova crescente.**

A queste due feste, che hanno carattere obbligatorio per tutti i credenti musulmani, si possono aggiungere altre due ricorrenze, che, pur avendo preminente rilievo etnico-culturale e non strettamente religioso, risultano tuttavia essere già tenute in qualche considerazione nel nostro Paese, soprattutto a livello di buone pratiche locali.

La prima festa è quella, di origini antiche, in cui si celebra la **nascita del Profeta Muhammad**, Mawlid al-Nabi. Essa è fissata in coincidenza del dodicesimo giorno del mese di Rabi al-Awwal e, pur non essendo osservata da tutte le associazioni islamiche, è una festa celebrata ancor oggi da molte comunità islamiche, anche in Italia, con pubblici raduni, canti, preghiere, processioni, offerte ai poveri e altri atti di devozione, dedicati al Profeta Muhammad in ricordo della purezza, originarietà e universalità del messaggero dell'Islam che unisce tutti i musulmani al di là di ogni differenza di cultura o etnia.

La seconda ricorrenza coincide, invece, con il **Capodanno islamico** che cade il primo giorno di Muharram, primo mese del calendario islamico e, di per sé, non ha rilevanza religiosa, pur celebrandosi in quella data l'egira del Profeta Muhammad da Mecca a Medina. In alcuni paesi europei, la coincidenza di questa celebrazione religiosa con il

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Capodanno islamico è stata utilizzata, soprattutto in ambito scolastico, come occasione per diffondere un messaggio augurale di multiculturalità e integrazione.

È stato segnalato dalle comunità, e può costituire un dato interessante ai fini della politiche d'integrazione sociale, che **tali specifiche ricorrenze hanno trovato uno spazio di riconoscimento, a livello di buone pratiche amministrative, o attraverso convenzioni stipulate da Comuni**, come ad es. quello di Brescia, per consentire la processione in città dei fedeli pakistani nel giorno del compleanno del Profeta, o attraverso l'organizzazione, a livello di singoli istituti scolastici, di feste interculturali destinate a diffondere la conoscenza dei calendari lunari, proprio attraverso il festeggiamento dei capodanni come quello islamico e quello cinese.

Dai Tavoli di lavoro aperti al contributo delle comunità islamiche che hanno aderito al progetto risulta, infine, confermata **l'opportunità di tenere distinti il problema del libero rispetto di festività islamiche e il problema della libertà di adempiere all'obbligo delle cinque preghiere quotidiane e della preghiera del venerdì pomeriggio**, in quanto per soddisfare la richiesta di pregare in conformità alle prescrizioni religiose rivolte ai musulmani non è necessario ottenere il riconoscimento del diritto ad un giorno intero o ad una mezza giornata di riposo lavorativo alternativi al riposo domenicale.

7.2 Disciplina giuridica

- **Livello costituzionale**

Rif.: artt. 2, 3, 8, 19 e 36 Cost.

Sul territorio italiano, l'art. 19 Cost. garantisce a "tutti" (cittadini, stranieri, apolidi e rifugiati) il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata" e il diritto di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume".

La libertà di religione è, del resto, uno dei principali "diritti inviolabili" che, nell'art. 2 della propria Costituzione, la Repubblica italiana riconosce e garantisce a ciascun essere umano "sia come singolo sia nelle formazioni sociali" ove il singolo svolge la sua personalità.

Applicato al diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, il principio di autodeterminazione degli interessi individuali e collettivi affermato nell'art. 2 Cost. assume un ruolo centrale al fine della qualificazione della politica ecclesiastica italiana

PROGETTO FAMI-INTEGRA

a fronte dell'esperienza pre-repubblicana. Affermando il valore democratico della responsabilità personale per (gli atti in cui si traducono) le scelte dei singoli che comportano l'assunzione di doveri di solidarietà anche nei confronti delle e a partire dalle formazioni sociali dove gli individui svolgono liberamente la propria personalità, il principio contenuto nell'art. 2 segna, infatti, un mutamento di prospettiva particolarmente significativo, che capovolge l'ordine delle priorità nell'approccio costituzionale al problema della tutela giuridica del fenomeno religioso da parte della Repubblica democratica italiana.

Nell'ordinamento costituzionale vigente, la formazione sociale a carattere religioso non è più l'interlocutore principale, diretto ed esclusivo dello Stato nella rivendicazione di tutela degli interessi dei propri fedeli. **La formazione religiosa entra in relazione con lo Stato laico soltanto in via secondaria e indiretta, e cioè quando i singoli individui, autodeterminandosi, rivendicano dinanzi all'autorità civile il loro diritto a svolgere liberamente la propria personalità all'interno di quel tipo di formazione** e, così facendo, operano da ponte tra gli ordini indipendenti e distinti della politica e della religione, in quanto legittimano costituzionalmente interventi statali a tutela diretta di interessi individuali ad una effettiva e positiva libertà religiosa che si traducono così in interventi a tutela indiretta di interessi religiosi di portata collettiva o addirittura istituzionale.

Da qui la necessità costituzionale di ancorare ad un'espressa richiesta dell'individuo direttamente interessato ogni forma di tutela giuridica del diritto ad onorare le festività della propria fede religiosa, esercitato così liberamente e responsabilmente quale espressione della libertà di coscienza dei credenti e della libertà di praticare riti che non siano contrari al buon costume. E sempre da qui la necessità costituzionale di ancorare a fini (giammai di *instrumentum regni*, bensì) di *legislatio libertatis et cooperationis* gli interventi in tema di festività che fosse ritenuto possibile operare a livello di legislazione speciale prodotta sulla base di intese raggiunte dallo Stato con singole confessioni religiose. La Costituzione italiana impegna così lo Stato repubblicano ad attuare una politica in materia religiosa che assicuri, al medesimo tempo, il rispetto dell'autodeterminazione degli interessi a livello individuale e il rispetto dell'autonomia confessionale a livello collettivo.

Come si è già più volte ribadito nel corso di questo Rapporto, proclamata l'eguaglianza formale di tutti i cittadini senza distinzione di religione (art. 3, comma 1), la Costituzione italiana assegna, inoltre, alla Repubblica il compito di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini,

PROGETTO FAMI-INTEGRA

impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, comma 2). Proclamando altresì l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose "davanti alla legge" (art. 8, comma 1), la Costituzione obbliga il legislatore italiano ad assicurare ai credenti di ogni confessione religiosa pari misura di libertà anche nell'accesso al godimento del diritto di onorare le festività e i riti - non contrari al buon costume - della propria fede.

La tutela giuridica del diritto di ogni credente ad onorare festività e riti della propria fede religiosa dev'essere, infine, conciliata con la tutela del diritto irrinunciabile di ogni lavoratore al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite (art. 36, comma 3, Cost.).

A fronte del quadro costituzionale richiamato, ogni pretesto addotto con lo scopo esclusivo di ostacolare o impedire l'osservanza, negli spazi pubblici o aperti al pubblico, su richiesta della persona interessata, dell'obbligo di onorare festività religiosamente importanti risulta irragionevolmente discriminatorio e lesivo della dignità del fedele, in quanto tale.

- Livello della legislazione e normativa unilaterale

"Agli effetti della osservanza del completo orario festivo e del divieto di compiere determinati atti giuridici", la legge 27 maggio 1949, n. 260, con le successive modificazioni, individua le ricorrenze civili e religiose considerate giorni festivi all'interno del calendario comune.

Il calendario comune è valido per la generalità dei cittadini e sulla base di esso sono regolati in Italia il funzionamento dei pubblici uffici (con la determinazione per tali uffici dell'orario cosiddetto festivo), la programmazione delle prove degli esami di stato e dei pubblici concorsi e il calcolo dei termini legali ai sensi dell'art. 2963, comma 3, cod. civ.

Le festività religiose che attualmente godono di riconoscimento civile all'interno del calendario comune sono festività che interessano esclusivamente la libertà di professione della fede cattolica, agevolandone l'esercizio.

La disciplina delle festività va letta in combinato disposto con la disciplina del riposo lavorativo.

In forza degli articoli da 7 a 10 contenuti nel Capo III del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, nel testo aggiornato ad oggi, ogni lavoratore ha diritto a godere di:

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- un riposo giornaliero di undici ore, fruibile ogni ventiquattro ore, di regola consecutivamente, a meno che non si tratti di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità.
- intervalli giornalieri per pausa, quando l'orario di lavoro giornaliero supera il limite di sei ore e pertanto occorre garantire al lavoratore il recupero delle energie psico-fisiche e l'eventuale consumazione di un pasto, o sia necessario attenuare la monotonia di lavori ripetitivi. Il compito di definire modalità e durata delle pause giustificate dagli scopi suddetti è demandato ai contratti collettivi di lavoro, ma, in assenza di disciplina collettiva, l'art. 8 del d. lgs. 66/2003 stabilisce che "al lavoratore deve essere concessa una pausa, anche sul posto di lavoro, tra l'inizio e la fine di ogni periodo giornaliero di lavoro, di durata non inferiore a dieci minuti e la cui collocazione deve tener conto delle esigenze tecniche del processo lavorativo".
- un riposo settimanale di almeno ventiquattro ore consecutive, fatto coincidere di regola con la domenica (secondo quanto già disposto dal comma 1 dell'art. 2109 cod. civ.), da aggiungere alle ore di riposo giornaliero e calcolare come media all'interno di un arco temporale non superiore a quattordici giorni, salve le eccezioni previste per alcuni particolari tipi di attività dal comma 2 dell'art. 9 del d. lgs. 66/2003. Salve restando altresì le disposizioni speciali che ne consentono la fruizione in un giorno diverso dalla domenica e le deroghe ancor oggi previste dalla l. 22 febbraio 1934, n. 370, il riposo settimanale può sempre, in ogni caso, attraverso la contrattazione collettiva, essere fissato in un giorno diverso dalla domenica ed essere attuato mediante turni per il personale interessato a modelli tecnico-organizzativi di turnazione particolare ovvero addetto alle attività di cui ai commi 3 e 5 dell'art. 9 del d. lgs. 66/2003.
- un periodo annuale di ferie (già previsto dall'art. 2109 cod. civ.), retribuito, non inferiore a quattro settimane e da fruirsi, salvo quanto previsto dalla contrattazione collettiva o dalla specifica disciplina riferita alle categorie di cui all'art. 2 del d. lgs. 66/2003, per almeno due settimane consecutive, dietro richiesta del lavoratore, nel corso dell'anno di maturazione e, per le restanti due settimane, nei diciotto mesi successivi al termine dell'anno di maturazione. Tranne che in caso di risoluzione del rapporto di lavoro, il periodo feriale minimo non può essere sostituito dall'indennità per ferie non godute.

In forza degli articoli da 18 a 23 della legge 17 ottobre 1967, n. 977, nel testo oggi in vigore, disposizioni speciali sono dettate a tutela del lavoro dei minori, ai quali, salvo che non si tratti di lavoro a tempo parziale, l'art. 22 garantisce il diritto ad un riposo settimanale di almeno due giorni, possibilmente consecutivi, comprendente la domenica.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

La disposizione prevede che, per comprovate ragioni di ordine tecnico e organizzativo, il periodo minimo di riposo settimanale possa essere ridotto fino a trentasei ore consecutive, e che il periodo di riposo settimanale possa subire interruzioni, nel caso di attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati o di breve durata nella giornata. Soltanto per i minori impiegati in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario o nel settore dello spettacolo, e per gli adolescenti occupati nei settori turistico, alberghiero o della ristorazione, l'articolo richiamato stabilisce che il riposo settimanale può essere concesso anche in un giorno diverso dalla domenica. La legge 977/1967 incide anche sulla durata oraria del lavoro continuato (artt. 18 e 19) e del riposo per pause intermedie (artt. 20 e 21), nonché sulla durata del periodo annuale di ferie retribuite (art. 23).

Per le fonti di recepimento degli esiti della concertazione sindacale in materia di giorni festivi, si vedano gli articoli 11 del D.P.R. 31 luglio 1995, n. 394, riguardante il personale delle Forze armate; 12-ter del D. Lgs. 2 maggio 2001, n. 215 (inserito nell'art. 2 del D. Lgs. 19 agosto 2005, n. 197), riguardante i volontari di truppa; i DD.P.R. 15 marzo 2018, nn. 39, 40, 41 e 42, riguardanti il personale non dirigente delle Forze di polizia, quello delle Forze armate e tutto il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; nonché il D.P.R. 4 aprile 2008, n. 105 (art. 5.14), riguardante il congedo ordinario del personale della carriera prefettizia e il D.P.R. 24 maggio 2018, n. 285 (art. 4.13), riguardante il personale della carriera diplomatica. Le ultime due fonti richiamate dispongono che **i funzionari prefettizi e diplomatici appartenenti alle religioni ebraica ed islamica, nonché alle altre confessioni religiose riconosciute dallo Stato, hanno il diritto di fruire, a richiesta, di un giorno di riposo settimanale diverso da quello domenicale e, in questo caso, il tempo di lavoro non prestato dal funzionario viene recuperato in altri giorni lavorativi, d'intesa con il responsabile della struttura.**

Quanto alla fonte normativa dei contratti collettivi nazionali di lavoro contenenti norme di nostro specifico interesse, si vedano, in molti casi con esclusivo riferimento ai lavoratori immigrati, le disposizioni contenute, per esempio, nel CCNL del 1998 in materia di imprese artigiane nel settore dell'alimentazione e panificazione, nel CCNL del 2006 in materia di cooperative esercenti attività relative agli impianti sportivi e di tempo libero, nel CCNL del 2007 relativo al lavoro nelle Cooperative esercenti attività a favore di pubblici e privati, nel CCNL sempre del 2007 relativo alle cooperative esercenti attività di autonoleggio, nel CCNL Federculture del 2009, nel CCNL del 2011 riguardante i dipendenti delle aziende di lavorazione del tabacco, nel CCNL del 2015

PROGETTO FAMI-INTEGRA

per le cooperative esercenti attività nei settori terziario e servizi, facility management, lavorazioni meccaniche e lavori edili ausiliari, nel CCNL già del 2013 e ancora del 2020 in materia di lavoro domestico, nel CCNL 2019-2021 del Gruppo Anas, nel CCNL del 2020 per i dipendenti delle imprese esercenti servizi di telecomunicazione.

Tra gli Accordi locali, dedica invece particolare attenzione ad esigenze specifiche della libertà religiosa di tutti i lavoratori immigrati l'Accordo quadro stipulato da CGL, CISL e UIL con Confindustria Monza e Brianza il 25 luglio del 2013. L'effettiva esigibilità dei diritti riconosciuti in questo importante accordo-quadro dipende tuttavia dagli accordi aziendali che possono adottarne o meno le indicazioni di indirizzo.

La legge 24 giugno 1929, n. 1159 e il R.D. 28 febbraio 1939, n. 289 non contengono disposizioni in merito al diritto di osservare liberamente le festività dei "culti ammessi" e, di conseguenza, gli appartenenti a confessioni e associazioni religiose ancor oggi assoggettati alla normativa del 1929/30 risultano essere attualmente privi di una tutela del diritto ad onorare le festività della propria religione che possa considerarsi certa giuridicamente e applicabile uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Appare, pertanto, significativo che, all'interno della **proposta di legge di iniziativa parlamentare presentata alla Camera dei deputati il 29 aprile 2008 col titolo "Norme sulla libertà religiosa"**, l'art. 3.1 intervenisse per ricomprendere espressamente nella libertà di professare una religione anche il diritto "di osservarne i riti e di esercitarne il culto", e l'art. 15.4 si premurasse di assegnare ai contratti collettivi e individuali di lavoro il compito di assicurare l'effettivo esercizio di tutti i diritti rientranti nella libertà di religione.

Ed è ancora più significativo che anche nel **testo di proposta per una legge contenente "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione"** redatto dal gruppo di lavoro ospitato dalla Fondazione Astrid (Il Mulino, 2019), risultino inserite, all'art. 7, due disposizioni del seguente tenore:

- "I datori di lavoro pubblici e privati adottano azioni positive per contrastare discriminazioni nell'ambiente di lavoro fondate sulla religione o credenza" (art. 7.2).
- "I contratti di lavoro assicurano il diritto di libertà di religione o credenza in conformità ai principi costituzionali, nel quadro della legislazione vigente in materia e tenendo conto dell'organizzazione del lavoro. In ogni caso, le ore lavorative non prestate, in base al contratto di lavoro, per osservare giorni di riposo o di festività previsti dalla propria religione o credenza, sono recuperate in altri giorni lavorativi, senza diritto

PROGETTO FAMI-INTEGRA

a compenso straordinario. Restano comunque salve le esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento e quelle dell'organizzazione del lavoro" (art. 7.3).

Si segnala, in particolare, come la disposizione dell'art. 7.2 appaia in linea con quanto è prescritto anche nell'art. 2087 cod. civ., in merito all'obbligo dell'imprenditore di "adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro" (mio il corsivo). La norma civilistica si riferisce infatti chiaramente all'esigenza di garantire salvaguardia al rispetto della dignità personale del lavoratore, che dovrebbe senza dubbio alcuno ritenersi pregiudicata anche nei casi di molestie e/o discriminazioni legate alla fede religiosa professata dai dipendenti.

- **Livello della legislazione sulla base di intese**

Con l'art. 2.1 e 2.3 dell'Accordo del 18 febbraio 1984 stipulato con la S. Sede per la revisione del Concordato lateranense e reso esecutivo con legge 25 marzo 1985, n. 121, è assicurata in Italia alla Chiesa cattolica la libertà di organizzazione e di esercizio del ministero spirituale ed è garantita ai cattolici la piena libertà di riunione e di manifestazione del pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

Al fine più specifico di agevolare l'adempimento dei doveri di coscienza dei fedeli cattolici, la l. 121/1985, rendendo esecutivo l'art. 6 dello stesso Accordo, viene ad incidere sul calendario comune, impegnando la Repubblica a riconoscere "come giorni festivi" (e quindi come giorni di riposo lavorativo generale o comune) "tutte le domeniche e le altre festività religiose determinate d'intesa fra le Parti". Tali festività si trovano attualmente elencate nel D.P.R. 28 dicembre 1985, n. 792, emanato a seguito dello Scambio di Note tra il Consiglio per gli affari pubblici della Chiesa e l'Ambasciata d'Italia presso la S. Sede intervenuto il 23 dicembre 1985.

L'art. 17 dell'Intesa con l'Unione delle Chiese avventiste approvata con legge 22 novembre 1988 n. 516 e l'art. 4 dell'Intesa con le Comunità ebraiche approvata con legge 8 marzo 1989 n. 101 riconoscono rispettivamente, agli avventisti, il diritto di osservare il riposo sabatico biblico (che va dal tramonto del sole del venerdì al tramonto del sabato) e, agli ebrei, il diritto di osservare il riposo sabbatico (che va da mezz'ora prima del tramonto del sole del venerdì ad un'ora dopo il tramonto del sabato).

Le stesse norme riconoscono agli avventisti e agli ebrei che siano dipendenti pubblici o privati, lavoratori autonomi, militari o addetti al servizio civile, il diritto di richiedere che il giorno del proprio riposo settimanale venga fatto coincidere con il sabato, fatte

PROGETTO FAMI-INTEGRA

salve, in ogni caso, le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento civile.

Si noti come l'intervento legislativo non incide, in questi casi, sul calendario comune, ma soltanto sull'organizzazione flessibile dell'orario di lavoro, provvedendo a disporre che l'esercizio del riposo settimanale di sabato comporta il recupero della giornata lavorativa e che, ove tale recupero coincida con la domenica, non è dovuto alcun compenso straordinario.

Entrambe le norme da ultimo richiamate prevedono altresì che, in ambito scolastico, su richiesta dei genitori o degli alunni maggiorenni, l'assenza di avventisti o ebrei nel giorno di sabato si possa considerare giustificata e che le autorità scolastiche, nel fissare il diario degli esami, adottino opportuni accorgimenti per consentire ai candidati avventisti ed ebrei, che lo richiedano, di sostenere in altro giorno prove fissate per il giorno di sabato.

Soltanto l'art. 4.3 della legge 101/1989 vincola, invece, a tenere conto dell'esigenza del rispetto del riposo sabbatico, da parte degli ebrei, anche le autorità dello Stato competenti a fissare il diario di prove di concorso.

L'art. 5 della stessa legge 101/1989 estende, inoltre, la disciplina prevista per il riposo sabbatico ad altre sette festività ebraiche, per un periodo complessivo di quindici giorni di riposo. Il calendario di tali festività è comunicato, entro il 30 giugno di ogni anno, dall'Unione delle Comunità ebraiche al Ministero dell'Interno, che ne dispone con proprio decreto la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

In forza dell'art. 10 dell'Intesa con la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale approvata con legge 30 luglio 2012 n. 126, anche ai fedeli ortodossi, appartenenti all'Arcidiocesi, è riconosciuto il diritto di astenersi dall'attività lavorativa - con l'obbligo di recuperare le ore non lavorate senza pretesa di alcun compenso straordinario e sempre fatte salve le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento giuridico - nei giorni coincidenti con otto festività religiose. Le date di tali festività devono essere comunicate dall'Arcidiocesi, entro il 15 gennaio di ogni anno, al Ministero dell'interno perché ne disponga la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Nei giorni coincidenti con tali festività e nella giornata del Venerdì Santo, l'assenza da scuola degli alunni ortodossi può essere giustificata, dietro richiesta degli stessi alunni, se maggiorenni, o dei loro genitori o tutori.

L'art. 24 dell'Intesa con l'Unione Buddhista Italiana, approvata con legge 31 dicembre 2012 n. 245, riconosce invece il diritto dei buddisti rappresentati dall'UBI di osservare la festa del Vesak, coincidente convenzionalmente con l'ultimo sabato e domenica del

PROGETTO FAMI-INTEGRA

mese di maggio di ogni anno. Tale diritto è esercitabile, su richiesta degli interessati, nel quadro della flessibilità' dell'organizzazione del lavoro e facendo comunque salve le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento giuridico.

Alle stesse condizioni, l'art. 25 dell'Intesa con l'Unione Induista Italiana, Sanatana Dharma Samgha, approvata con legge 31 dicembre 2012 n. 246, riconosce agli induisti rappresentati dall'UII il diritto di osservare la festa del Dipavali, la cui data effettiva, coincidente col giorno di luna nuova che cade tra la seconda metà di ottobre e la prima metà di novembre, l'UII si impegna a comunicare al Ministero dell'Interno, perché ne disponga la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, entro il 15 gennaio di ogni anno.

Inoltre, l'art. 22 dell'Intesa con l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, approvata con legge 28 giugno 2016 n. 130 riconosce agli appartenenti all'IBISG, su loro richiesta, il diritto di osservare le festività del 16 febbraio e del 12 ottobre, alle stesse condizioni di cui all'art. 24 della legge 245/2012.

E, a pari condizioni, anche ai fedeli della Chiesa d'Inghilterra in Italia viene assicurato, dall'art. 8 della relativa Intesa approvata con legge 29 dicembre 2021 n. 240, il diritto di astenersi dall'attività lavorativa nel giorno del Venerdì Santo, nel quale si considera altresì giustificata, su richiesta, l'assenza dalla scuola degli alunni anglicani.

Va ricordato, infine, come l'art. 7 dell'Intesa stipulata con i Testimoni di Geova il 4 aprile 2007 preveda uguali agevolazioni, in campo lavorativo e scolastico, a favore dell'esercizio del diritto di osservare la festività della Commemorazione della morte di Gesù Cristo, impegnando la Congregazione centrale a comunicare al Ministero dell'Interno, entro il 15 gennaio di ogni anno, la data esatta della festività, affinché ne sia data pubblicazione in Gazzetta Ufficiale. Ma, poiché l'Intesa richiamata non risulta approvata con legge dello Stato, il riconoscimento del diritto in questione deve considerarsi al momento del tutto privo di effetti civili.

È opportuno segnalare come tutte le norme che, sulla base di intese approvate per legge ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., hanno già riconosciuto civilmente una serie di festività religiose diverse da quelle cattoliche abbiano prodotto dei **calendari speciali, validi esclusivamente per i fedeli delle confessioni interessate e destinati a derogare al calendario comune esclusivamente per concedere a tali fedeli giorni di riposo alternativi a quello domenicale.**

L'introduzione di questo tipo di calendari non comporta, quindi, variazioni nel computo dei termini, che continua ad essere disciplinato dall'art. 2963, comma 1, cod. civ. "secondo il calendario comune".

7.3 Problemi e prassi

- Livello costituzionale

La disciplina delle festività religiose attualmente in vigore nell'ordinamento italiano non è stata oggetto diretto di questioni di legittimità costituzionale. La Consulta non ha quindi avuto occasione di esprimere alcun orientamento allo specifico riguardo.

- Livello infra-costituzionale

Allo stato attuale, in assenza sia di una legge comune della nostra Repubblica in materia di libertà di coscienza e di religione, sia di leggi speciali emanate sulla base di intese stipulate con rappresentanze della religione islamica ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., **il diritto dei musulmani di osservare le proprie festività e i tempi giornalieri di preghiera è privo di riconoscimento giuridico formale.**

L'unica forma di tutela del diritto in questione resta pertanto affidata allo strumento della contrattazione, operante a livello collettivo e sindacale, anche meramente aziendale.

Se ne deduce un problematico indebolimento sostanziale della garanzia offerta all'esercizio di un diritto umano fondamentale pari a quello di libertà religiosa.

E ciò sia sotto il profilo della certezza, sia dal punto di vista dell'uniformità del relativo riconoscimento giuridico.

Infatti, sul piano degli accordi sindacali, da una parte, è molto frequente che, a livello aziendale, i datori di lavoro preferiscano intervenire prudentemente con accordi verbali e periodici, non formalizzati, e, dall'altra parte, è chiaro che, anche a livello di contrattazione collettiva, **l'esito favorevole alla tutela si trovi a dipendere di fatto da una serie di variabili**, quali la forza contrattuale dei soggetti interessati, l'incidenza di una determinata tipologia di lavoratori all'interno di uno specifico tessuto produttivo, la concentrazione di lavoratori musulmani in determinate aree geografiche o l'alta percentuale degli stessi nel particolare contesto lavorativo, nonché la sensibilità e disponibilità di alcuni datori di lavoro e di alcuni sindacati.

Affidare esclusivamente allo strumento giuridico dei contratti di lavoro l'opera di delicato bilanciamento tra interessi organizzativi e produttivi dei datori di lavoro e interessi religiosi dei lavoratori rischia, inoltre, di provocare un'eccessiva frantumazione normativa e di aprire la strada ad un sistema di statuti personali religiosi, di dubbia conformità a Costituzione vigente e vivente.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Si tenga conto, infine, che le forze sindacali si mostrano per lo più interessate a ricondurre le rivendicazioni di specifica libertà religiosa dei lavoratori all'interno di categorie di interessi più ampie, come quella ad esempio dei diritti degli immigrati, trascurando così di preoccuparsi dell'attuazione costituzionalmente doverosa dei principi dell'uguaglianza di tutti senza distinzione di religione, della laicità dello Stato e dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge.

7.4 Policy guidelines

- Livello della legislazione unilaterale

Per assicurare la libertà di osservare l'obbligo di preghiera **potrebbe essere sufficiente intervenire a livello di ordinaria flessibilità della disciplina dell'orario normale di lavoro, così come previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 66 del 2003**, provando ad utilizzare lo strumento della contrattazione collettiva per favorire l'adattamento del normale orario di lavoro giornaliero e/o settimanale alle specifiche esigenze di preghiera segnalate dal lavoratore interessato.

Fuori da questa ipotesi, per garantire la libertà di preghiera rituale bisognerebbe tentare, altrimenti, di **far aggiungere al legislatore statale un nuovo motivo di giustificata sospensione temporanea dell'obbligo di rendere la prestazione lavorativa, ottenendo l'inserimento del libero esercizio del credo professato tra le cause particolari di «permesso»** che già oggi legittimano la richiesta di questo tipo di sospensione e che sono motivi di salute, di famiglia, di studio, etc.

L'elenco di tali motivi si è andato, del resto, ampliando via via nel nostro ordinamento (la sospensione per congedi formativi è stata introdotta ad es. solo a partire dal 2000).

Anche questa seconda ipotesi di soluzione, per quanto sia resa più difficile dalla necessità che intervenga una nuova disposizione di legge in tal senso, **inciderebbe soltanto sulla disciplina dell'orario lavorativo, imponendo al lavoratore di recuperare il tempo non-lavorato all'interno di una stessa giornata o di una settimana.**

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello di legislazione sulla base di intese

Per assicurare, invece, la libertà di onorare una o più festività religiose, al fedele musulmano dev'essere garantito il riposo lavorativo, cioè l'astensione dal lavoro e quindi l'interruzione dell'obbligo di rendere la prestazione lavorativa, o per un'intera giornata (che andrebbe a coincidere con quella del riposo lavorativo settimanale obbligatorio) o per un periodo di tempo più lungo (che potrebbe andare a coincidere col riposo feriale).

L'esigenza di favorire il rispetto delle festività religiose è destinata ad influenzare anche la disciplina dell'obbligo di presentarsi in un giorno determinato per sostenere ad esempio una prova d'esame o di concorso.

Lo strumento più idoneo a soddisfare il diritto al rispetto di festività islamiche è, pertanto, quello, già utilizzato da altre confessioni religiose diverse dalla cattolica, della legge di approvazione d'intesa stipulata con lo stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

Agli inizi degli anni novanta del secolo scorso, sotto la spinta dell'entusiasmo suscitato dalla cosiddetta prima stagione delle Intese, furono presentate tre diverse bozze d'Intesa con lo Stato: una dall'UCOII (Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia) nel 1992; una dall'A.M.I. (Associazione Musulmani in Italia) nel 1994; ed una, nel 1996, dalla CO.RE.IS. (Comunità Religiosa Islamica).

Dall'esame delle tre distinte bozze d'intesa emergono alcune indicazioni utili.

- La prima è quella di **tenere distinte** le richieste di riconoscimento (di intervalli di pausa lavorativa, più o meno lunghi, diretti a garantire il libero esercizio) del diritto, sia alla preghiera quotidiana, sia alla preghiera comunitaria del mezzogiorno di ogni venerdì, dalle richieste di riconoscimento (di giorni di riposo lavorativo o di ferie, mirate ad agevolare il libero esercizio) del diritto ad onorare determinate festività islamiche.
- La seconda è quella di intervenire per la soddisfazione di entrambi i tipi di richiesta, non già incidendo sul calendario comune delle festività, ma giovandosi dei molteplici e diversi strumenti previsti nel quadro della generale flessibilità dell'organizzazione del lavoro, in forza di quanto attualmente disposto nel Capo III del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66 e più indietro analiticamente descritto.

Quest'ultima indicazione si rivela particolarmente importante, perché evidenzia come la materia di cui ci stiamo occupando trovi la sua migliore e più corretta collocazione fuori dal (campo delle festività inserite nel) calendario comune, che è destinato a valere per tutti senza distinzioni di religione.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Si deve di conseguenza dubitare della legittimità costituzionale di interventi normativi che mirassero a realizzare l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose davanti alla legge operando nella direzione (anziché di alleggerire e scaricare) di appesantire e sovraccaricare il nostro attuale calendario comune con la previsione di altre festività religiose civilmente riconosciute, che andrebbero ad imporsi a tutti, d'autorità, insieme alle festività (cattoliche) già presenti.

La risposta alle istanze di riconoscimento del diritto di adempiere obblighi di preghiera e di sacri festeggiamenti, liberamente assunti, trova, pertanto, la collocazione costituzionalmente più corretta all'interno delle **disposizioni speciali affidate alle fonti di produzione del c.d. diritto ecclesiastico italiano**. Disposizioni che si trovano in parte già introdotte o sono ancora da introdurre, per via unilaterale e/o bilaterale, proprio con lo scopo di agevolare - ammettendo eccezioni alle regole - l'esercizio concreto della libertà di professare la propria fede all'interno dei luoghi di lavoro, degli spazi pubblici, della scuola, delle comunità segreganti, delle adunate elettorali o referendarie o per pubblici concorsi.

Per via di disposizioni speciali introdotte con legge sulla base di intese, la migliore soluzione adottabile per le richieste avanzate dalle associazioni islamiche sembrerebbe essere pertanto quella che risulta già adottata in alcune leggi di approvazione delle intese stipulate dallo Stato italiano con altre confessioni diverse dalla cattolica.

A questo livello di fonti normative specialissime, si dovrebbe prevedere che il diritto ad osservare una o più festività determinate, di interesse specifico dei fedeli musulmani, venga assicurato su tutto il territorio nazionale alle seguenti condizioni:

- a) che il calendario speciale contenente la data esatta delle festività islamiche civilmente riconosciute sia comunicato dall'associazione islamica firmataria dell'Intesa, entro una data certa di ogni anno solare, al Ministero dell'Interno, che ne disponga con proprio decreto la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica;
- b) che il diritto a beneficiare del riposo lavorativo o della giustificazione di assenza scolastica nelle date coincidenti di anno in anno con le festività islamiche civilmente riconosciute nell'Intesa sia esercitato dalla persona interessata, direttamente o attraverso il proprio rappresentante legale, con richiesta formale presentata al datore di lavoro o all'autorità scolastica;
- c) che l'ammissione al godimento del riposo settimanale alternativo comporti il recupero della giornata lavorativa;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

d) che non sia dovuto alcun compenso straordinario nel caso in cui il recupero venga a coincidere con una domenica;

e) che nella valutazione finalizzata all'accoglimento della richiesta siano fatte salve, in ogni caso, le imprescindibili esigenze dei servizi essenziali previsti dall'ordinamento giuridico.

Quanto al rafforzamento della tutela giuridica da offrire anche al diritto del fedele musulmano di rispettare liberamente i propri obblighi di preghiera, l'intesa o le intese con associazioni islamiche potrebbero esigere che i contratti di lavoro assicurino, compatibilmente con la legislazione in vigore, il diritto di ottenere, su richiesta dell'interessato o del suo legale rappresentante, pause di intervallo giornaliero e permessi giustificati in modo specifico dall'obbligo di preghiera giornaliera e di preghiera collettiva del venerdì.

Ovviamente, anche in questo caso, occorrerebbe prevedere che le ore lavorative non prestate debbano essere recuperate senza diritto a compensi straordinari e che prevalga comunque, nel valutare l'accoglimento della richiesta, la salvezza delle esigenze dell'organizzazione del lavoro e delle esigenze dei servizi essenziali garantiti dall'ordinamento.

- Livello della collaborazione procedimentale

Sebbene lo strumento più idoneo per garantire il riconoscimento del diritto al rispetto di festività islamiche sia la legge di approvazione d'intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost., nulla impedisce di ipotizzare che, fino a quando manchi una tale legge, sia lo stesso strumento della **contrattazione collettiva, che è utilizzabile di norma per garantire il diritto di preghiera, a poter essere utilizzato anche per garantire il diritto ad onorare le festività.**

Intervenendo **sempre soltanto sulla disciplina dell'orario normale di lavoro**, si può sempre infatti prendere in considerazione un periodo di riferimento più lungo di quello giornaliero o settimanale (mensile, semestrale, annuale, etc.) e provare ad usare la contrattazione collettiva per favorire l'adattamento dell'orario di lavoro mensile o annuale alle specifiche esigenze di libertà nel rispetto di alcune festività religiose, dietro espressa richiesta del lavoratore interessato.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Dall'esame delle fonti di recepimento della contrattazione collettiva e degli accordi sindacali, intervenuti anche a livello provinciale e aziendale, emergono in tal senso indicazioni utili.

Tra i contratti e gli accordi sindacali contenenti norme specificamente indirizzate a garantire la libertà religiosa dei lavoratori musulmani, meritano di essere considerate le esperienze positive registrate nei casi di particolari aziende come la Castelgarden di Castelfranco Veneto, la fonderia Pavinato di Thiene a Vicenza, la Titan di Crespellano in provincia di Bologna, la Zincatura Padana S.p.A. di Reggio Emilia (che nel 2003 ha siglato un accordo con FIOM e CGIL), la cooperativa Essevi per la spedizione pacchi nell'aeroporto di Milano Linate (che nel 2004 ha raggiunto un accordo con la FIT-CISL). Ma si vedano anche le disposizioni contenute nei Contratti provinciali del 2004 e del 2008 riguardanti gli operai agricoli e florivaisti per la provincia di Ragusa, nel Contratto integrativo provinciale del 2006 per i lavoratori edili dipendenti da aziende del movimento cooperativo della provincia di Ravenna, nonché, tra i numerosi accordi sindacali stipulati a livello regionale, l'Accordo Alstom-FMI del 2007, l'Accordo del 2004 tra Al.Ma. s.c.r.l. e FIT-CISL e, tra gli accordi raggiunti a livello provinciale, l'Accordo FIM-CISL del 18 luglio 2013 con la FBC Bonfanti s.r.l. di Barzanò e gli accordi sindacali firmati in Veneto con aziende quali la Riello di Piombino Dese, la Fonderia Anselmi di Camposampiero e la Vibrocemento ILCA di Cittadella.

Si registra peraltro un aumento delle aziende che si impegnano con i sindacati ad attuare "buone prassi" dirette a conformare l'organizzazione del lavoro sulla base delle esigenze, anche spirituali, dei lavoratori, sul modello adottato per esempio dalla Lu-Ve in provincia di Varese, dalla Redaelli di Milano e dalla cooperativa Eos in provincia di Cuneo.

Dal quadro così sinteticamente delineato degli interventi che si registrano a livello di contratti e accordi di lavoro per garantire il libero esercizio del diritto dei musulmani a rispettare gli obblighi di preghiera e di festa della propria fede religiosa emerge, in primo luogo, **l'utilità di promuovere l'apertura di un Tavolo, al quale siano invitati a partecipare la Confindustria, le Associazioni sindacali massimamente rappresentative e i rappresentanti delle diverse Associazioni islamiche presenti in Italia, per la definizione di linee-guida in materia, da agganciare alle politiche già in atto in varie aziende.**

Una sollecitazione in tal senso potrebbe essere rivolta al Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ad impulso proprio del Ministero dell'Interno e del suo Dipartimento Libertà Civili e Immigrazione.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

L'obiettivo da raggiungere sarebbe quello dell'elaborazione condivisa di **Linee guida per la stesura di un modello base di contratto e di accordo sindacale, che si faccia carico di definire una procedura standard finalizzata a garantire il rispetto delle specifiche esigenze religiose dei lavoratori musulmani., in forme giuridicamente certe e applicabili uniformemente su tutto il territorio nazionale.**

Alcuni accordi tra quelli firmati più recentemente in Lombardia potrebbero fungere da "accordi pilota", in quanto già contengono, ad esempio, la previsione di pause e persino di spazi idonei per la preghiera musulmana, la previsione di permessi straordinari per motivi religiosi nel periodo del Ramadan e la previsione di agevolazioni per la richiesta di ferie in periodo di pellegrinaggio.

La formalizzazione di una procedura standard servirebbe anche a contrastare la diffusione all'interno delle aziende della (non buona) prassi di tradurre gli accordi con i lavoratori di fede musulmana in semplici intese verbali da rinnovare periodicamente. Ed inoltre, potrebbe favorire un'organizzazione delle mense aziendali rispettosa delle prescrizioni islamiche in materia alimentare.

In ogni caso, ogni azione di impulso e di coordinamento svolta dal Ministero dell'Interno a qualsiasi livello di formale intervento normativo in favore del riconoscimento civile delle due principali festività islamiche, coincidenti con la "festa del sacrificio" e la "festa di fine Ramadan", ottenuto dalle comunità religiose interessate, senza incidere minimamente sul calendario comune, attraverso la garanzia del diritto di beneficiare, a condizioni prestabilite, di pause, riposi o permessi giustificati - da concedersi, su richiesta dei diretti interessati, nel quadro della ordinaria flessibilità dell'orario di lavoro che regola gli impegni professionali e scolastici -, rappresenterebbe per tutte le associazioni islamiche partecipanti ai tavoli di lavoro interni a questo progetto un fondamentale passo in avanti nella duplice direzione del riconoscimento di un'effettiva dignità alla vita religiosa di quasi due milioni di musulmani in Italia e dell'incremento di sempre più agili forme di collaborazione solidale con le comunità religiose interessate.

8. Discriminazioni nei confronti dell'Islam

8.1 Note generali

Dai Tavoli di lavoro aperti alla partecipazione attiva delle comunità islamiche che hanno aderito al progetto è emerso che alcune discriminazioni nei confronti dell'Islam

PROGETTO FAMI-INTEGRA

ledono la libertà di esercizio della pratica religiosa e interessano, pertanto, al medesimo tempo, sia la libertà individuale che la libertà collettiva in materia di religione.

Si tratta di discriminazioni fondate su «pretesti» utilizzati al solo scopo reale di ostacolare se non addirittura impedire l'organizzazione del culto sul territorio, a livello nazionale e/o locale.

Possono farsi rientrare in questa tipologia tutte le discriminazioni che, al pari di quelle registrate e condannate più volte dalla nostra Corte costituzionale a carico di alcune leggi regionali in materia di edifici di culto, incidono sul diritto delle persone di esercitare effettivamente, in forma individuale o collettiva, il culto che esse desiderano professare liberamente, non soltanto in privato ma anche in pubblico, e cioè all'interno del contesto sociale in cui si trovano a vivere quotidianamente o per svolgere un'attività (di lavoro, di studio, di impresa, etc.) o per particolari ragioni di isolamento (come nelle carceri, negli ospedali o nelle forze armate).

Risultano quindi irragionevolmente discriminatori e lesivi della dignità del fedele, in quanto tale, tutti i pretesti adottati con lo scopo esclusivo di ostacolare o rendere impossibile, negli spazi pubblici o aperti al pubblico, ad esempio l'osservanza, su richiesta della persona interessata, dell'obbligo di astenersi dalla consumazione di particolari alimenti e bevande, o dell'obbligo di onorare festività religiosamente importanti, o ancora dell'obbligo della preghiera rituale.

Diversamente, alcune delle discriminazioni segnalate ledono soltanto la libertà di autodeterminazione dell'individuo in materia di religione, in quanto risultano fondate su pretesti usati allo scopo esclusivo di ostacolare o impedire non già la libertà di esercizio del culto, ma piuttosto la libertà del singolo individuo di esprimere personali convinzioni in materia religiosa.

Possono farsi rientrare in questa tipologia le discriminazioni che vengono segnalate ancor oggi in Italia, all'interno sia del mondo lavorativo che del mondo dell'alta formazione, in pregiudizio della libertà femminile di indossare il velo in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Le discriminazioni di interesse del Report sono infatti da inquadrare nell'ambito della questione, più generale, riguardante la riconducibilità e quindi l'appartenenza, tanto involontaria quanto volontaria, di un singolo individuo ad una o a più di una categoria di soggetti che si presti ad essere strumentalizzata come espressiva di «identità» (la *donna*, lo *straniero*, il *disabile*, il *minore*, la *minoranza* religiosa, etnica, linguistica o culturale che sia) destinate a giustificare - e per tal via a legittimare - pratiche di

PROGETTO FAMI-INTEGRA

«esclusione irragionevole» di masse quantitativamente consistenti di persone dall'accesso al pieno godimento di uno o più diritti umani fondamentali.

Un'«appartenenza multipla» può operare, pertanto, in alcuni casi da *accumulatore* di «fattori escludenti»: si pensi ad esempio alla condizione di una donna, straniera, disabile, minorenne e fedele di una religione minoritaria nel paese ospitante. E tale accumulo può operare da *moltiplicatore* sia dei conflitti di lealtà in capo al singolo individuo (che potrà trovarsi impegnato a rendere conto di un medesimo comportamento all'interno di più gruppi identitari composti da soggetti diversi: le donne, gli stranieri, i minori, i disabili, le minoranze religiose), sia delle azioni negative o positive, mirate strumentalmente ora ad ignorare la necessità di introdurre un trattamento ragionevolmente differenziato per garantire l'uguaglianza sostanziale, ora ad introdurre un trattamento irragionevolmente differenziato e pertanto discriminatorio, in danno dell'uguaglianza sostanziale.

La possibilità che in capo alla medesima persona si accumulino più fattori potenzialmente escludenti ha fatto emergere, infine, dal confronto con le comunità islamiche che hanno aderito al progetto e partecipato attivamente ai tavoli di lavoro, una questione di discriminazione ulteriore e molto delicata, da trattare con la dovuta attenzione per la irriducibile complessità che la caratterizza.

La questione non rientra propriamente nel *genus* delle discriminazioni nei confronti dell'Islam, in quanto riguarda comportamenti discriminatori nei confronti di fedeli, singoli o associati, che possono essere attuati *all'interno* del gruppo religioso stesso, facendo leva su fattori di esclusione discriminatoria diversi dalla religione, come ad esempio l'appartenenza di genere.

In questi casi, si configura il classico esempio di (risoluzione di un) contrasto tra la rivendicazione di tutela, da parte del singolo, del diritto di professare liberamente la propria fede religiosa (art. 19 Cost.) e la pretesa di tutela del diritto dei fedeli, considerati sia come gruppo che *uti singuli*, ad aver assicurata l'autonomia dell'ordine religioso anche attraverso l'esclusione di ogni forma di ingerenza dell'ordine politico negli affari interni (*interna corporis*) della confessione (artt. 7, comma 1 e 8, comma 2, Cost.).

Ne discende che la valutazione in merito all'irragionevolezza del trattamento confessionale di tipo discriminatorio esige un'attenta definizione e il rigoroso conseguente rispetto dei *limiti giuridici* entro i quali l'ordinamento civile è costituzionalmente autorizzato ad intervenire per garantire, ad un tempo, in misura

PROGETTO FAMI-INTEGRA

adeguata, sia l'autonomia della confessione religiosa nel proprio ordine sia l'autodeterminazione dell'individuo in materia di religione.

8. 2 Disciplina giuridica

- Livello sovranazionale

Il quadro di riferimento normativo per la tutela degli interessi in gioco coincide con quello del c.d. «diritto antidiscriminatorio», che viene ad investire trasversalmente tutti i campi del diritto interno, e più marcatamente i campi del diritto del lavoro e del diritto di famiglia, estensivamente considerati, e che, a livello sovranazionale, ha trovato il culmine del suo processo evolutivo, mediato dall'attività della Corte di giustizia, dapprima **nell'art. 13 del Trattato di Amsterdam** e successivamente nelle direttive europee 2000/43/CE, 2000/78/CE, 2004/113/CE e 2008/104/CE.

Tali direttive inseriscono infatti il *divieto di discriminazione religiosa* tra i divieti da ritenere necessariamente correlati alla tutela dei *diritti fondamentali*, di cui il diritto di libertà religiosa fa sicuramente parte, in quanto espressamente sancito sia dalla CEDU (**artt. 9 e 14**) e dalle convenzioni internazionali sui diritti umani (cfr. **art. 18 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo** e **art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966**), sia dalle **legislazioni degli Stati membri dell'UE**, nonostante le differenze tra i vari sistemi nazionali di rapporti tra Stato e confessioni religiose, che pur non facilitano l'individuazione di una "tradizione costituzionale comune" in merito alla condizione giuridica delle organizzazioni religiose e alla libertà religiosa in forma collettiva.

Le norme richiamate impongono che la differenza di trattamento giuridico risulti "proporzionata" (Cedu, *Dhahbic c. Italia*, 8 aprile 2014) e sia fondata su di una "giustificazione obiettiva e ragionevole" (Corte cost. n. 329/2011).

Acquistano inoltre rilievo in materia i disposti contenuti nell'**art. 21 della Carta dei diritti fondamentali** dell'UE, vincolante dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, e negli **artt. 10 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)**.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Livello costituzionale

Rif.: artt. 2, 3, 8, 19 e 20 Cost.

Il divieto di discriminazione in materia religiosa affermato a livello normativo con la direttiva n. 2000/78, costituisce uno degli elementi comuni alle tradizioni costituzionali di tutti gli Stati membri dell'UE.

A livello nazionale, infatti, la non discriminazione si rivela strumentale ad un obiettivo più generico di quello coincidente, a livello europeo, con gli scopi del mercato unico: l'obiettivo di garantire la parità di trattamento necessaria a proteggere la dignità e la libertà della persona.

La pretesa di rispetto dell'eguaglianza si rivolge pertanto, a livello nazionale, innanzitutto al legislatore, vietandogli di utilizzare alcune caratteristiche personali - tra cui l'appartenenza religiosa - per introdurre differenziazioni di trattamento irragionevoli.

Dopo avere affermato l'eguaglianza formale di tutti i cittadini senza distinzione di religione (**art. 3, comma 1**), la Costituzione italiana impegna infatti attivamente la nostra Repubblica anche a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (**art. 3, comma 2**).

Sul territorio italiano, opera inoltre, a livello costituzionale, un'ulteriore affermazione applicativa del divieto di discriminazione fondato sulla religione, posta a specifica garanzia della libertà religiosa collettiva. È costituzionalmente vietato, infatti, introdurre speciali limitazioni legislative o speciali gravami fiscali per la costituzione, la capacità giuridica ed ogni forma di attività di associazioni o istituzioni che abbiano carattere ecclesiastico e fine di religione o di culto, dimodoché per gli enti religiosi non può essere previsto un trattamento giuridico *peggiorativo* rispetto a quello riservato agli enti di diritto comune (**art. 20**).

L'affermazione costituzionale dell'eguale libertà davanti alla legge di *tutte* le confessioni religiose (**art. 8, comma 1**) esclude, infine, che si possa discriminare tra le confessioni stesse, introducendo ostacoli che irragionevolmente impediscano, anche solo di fatto, il libero accesso di alcune di esse al godimento dei diritti garantiti alle altre.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

La correlazione tra il divieto di discriminazione religiosa e la tutela dei diritti umani viene, del resto, rimarcata a livello di Costituzione italiana, anche attraverso l'indiscusso inserimento, tra i "diritti inviolabili" riconosciuti e garantiti a ciascun essere umano, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove il singolo svolge la sua personalità (**art. 2**), del diritto - non a caso garantito a tutti: cittadini, stranieri, apolidi e rifugiati - di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume (**art. 19**).

Attraverso il ruolo centrale assegnato al principio di autodeterminazione degli interessi individuali e collettivi affermato anche con riguardo agli interessi in materia religiosa, lo Stato repubblicano viene costituzionalmente impegnato nella ricerca di soluzioni normative che, attraverso un'operazione di delicato bilanciamento, riescano a garantire al contempo (**art.2**) sia il rispetto della libertà di religione a livello individuale (assicurando il rispetto dell'indisponibilità dei diritti inviolabili del singolo anche all'interno delle formazioni sociali a carattere religioso ove questi scelga liberamente di svolgere la propria personalità), sia il rispetto dell'autonomia nella definizione identitaria d'ogni confessione a livello collettivo (esigendo da parte del singolo l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà liberamente assunti nei confronti di un gruppo religioso).

- Livello della legislazione e normativa unilaterale

L'eguaglianza e il divieto di discriminazione per motivi religiosi impegnano sia le pubbliche istituzioni, sia i privati nelle loro relazioni giuridiche, venendo così ad incidere con una serie di specifiche limitazioni sull'esercizio anche dell'autonomia privata nella famiglia, nei rapporti di lavoro, nel pubblico impiego, nella fornitura di servizi, etc. Operano in tal senso le disposizioni introdotte, a prescindere dalla nazionalità del soggetto discriminato, dagli **artt. 43 e 44 del d. lgs. n. 286 del 1998** (T.U. sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero), nonché il rafforzamento di tutela processuale introdotto dall'**art. 4 del d. lgs. n. 216 del 2003** e dall'**art. 28 del d. lgs. n. 150 del 2011**.

Ad integrare la disciplina delle direttive comunitarie in materia sono intervenute le norme interne contenute sia nell'**art. 2 del d. lgs. n. 216 del 2003** (che distingue e definisce *discriminazioni dirette* e *discriminazioni indirette*), sia nell'**art. 55 bis del d. lgs. n. 198 del 2006** e nell'**art. 3 della L. n. 654 del 1975** (di ratifica ed esecuzione

PROGETTO FAMI-INTEGRA

della Convenzione di New York del 1966), così come modificata dalla L. n. 205 del 1993 e dalla L. n. 85 del 2006.

Sono stati contemporaneamente mantenuti in vigore, tuttavia, creando agli interpreti non pochi problemi di coordinamento applicativo, sia le norme del T.U. sull'immigrazione sopra richiamate, sia l'**art. 15 dello Statuto dei lavoratori** (L. n. 300 del 1970 e successive modifiche), sia l'**art. 4 della L. n. 604 del 1966**, che vieta il licenziamento discriminatorio.

È opportuno ricordare tuttavia che, in forza dell'**art. 3 dello stesso d. lgs. n. 216 del 2003** (come modificato dal **d. lgs. n. 256 del 2004**), la direttiva 2000/78/CE fa salvo il diritto delle chiese e di tutte le altre organizzazioni pubbliche o private eticamente fondate sulla religione o su convinzioni personali, che agiscano in conformità a Costituzione e alle leggi nazionali, di pretendere dai propri dipendenti comportamenti di buona fede e lealtà nei confronti dell'etica dell'organizzazione.

Ne deriva che, nel rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, all'interno del rapporto di lavoro o nell'esercizio dell'attività imprenditoriale, non possono considerarsi atti di discriminazione le differenze di trattamento dovute a caratteristiche connesse alla religione, alle convinzioni personali, all'età, alla disabilità o all'orientamento sessuale di una persona, qualora, per la natura dell'attività lavorativa o per il contesto in cui viene espletata, si tratti di caratteristiche costituenti un requisito essenziale e determinante ai fini dello svolgimento di quella data attività.

Sono da segnalare, infine, gli interventi operati in materia dalla legislazione penale: prima con l'**art. 3 della L. n. 654 del 1975** (di ratifica della CERD: *Convenzione sulla eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale*) e poi con la **L. n. 122 del 1993** (c.d. "legge Mancino") e la **L. n. 85 del 2006** (in materia di reati di opinione). Tali interventi, se da un lato hanno posto la normativa interna in linea con la tendenza internazionale a disciplinare congiuntamente discriminazione razziale, etnica e religiosa, d'altro lato rispecchiano nella sostanza la tendenza italiana a ridimensionare l'urgenza di dettare una disciplina organica ed efficace degli strumenti giuridici di contrasto alle discriminazioni.

- Livello della legislazione sulla base di intese

In considerazione della struttura su base sia etnica che religiosa tipica delle comunità interessate, l'**art. 1, comma quinto, dell'Intesa con le Comunità ebraiche** approvata

PROGETTO FAMI-INTEGRA

con **legge 8 marzo 1989 n. 101 (art. 2.5)**, precisa che “il disposto dell’art. 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, si intende riferito anche alle manifestazioni di intolleranza e pregiudizio religioso”.

Per tutte le condotte destinate a configurare le tre distinte ipotesi di reato di cui al citato art. 3 della c.d. “legge Mancino”, sopra citata, opera quindi, a vantaggio delle comunità ebraiche, l’obbligo della medesima interpretazione estensiva, diretta a considerare atti di discriminazione razziale anche le manifestazioni di intolleranza e di pregiudizio religiosi.

In assenza di leggi sulla base di intese stipulate dallo Stato italiano con comunità islamiche, le specificità destinate a tradursi in peculiarità distintive dei musulmani, a livello sia individuale che collettivo, sono esposte al rischio di essere utilizzate come giustificazione per l’introduzione di trattamenti differenziati di fatto irragionevolmente discriminatori.

8.3 Problemi e prassi

- Livello europeo e costituzionale

Passando dal quadro legislativo al momento dell’applicazione, sul piano sovraordinato si segnalano soprattutto gli interventi giurisprudenziali tesi a definire i limiti alla ragionevolezza di discriminazioni a carattere religioso giustificabili con la necessità di tutelare il diritto a salvaguardare l’identità (o tendenza) confessionale di organizzazioni ed enti.

È orientamento consolidato nel tempo e diffuso a diversi livelli (cfr.: Corte cost. 29 dicembre 1972 n. 195; CEDU 3 febbraio 2011 n. 18136/02 *Siebenhaar c. Germania*; Corte di giustizia UE 11 settembre 2018, causa C-68/17) quello secondo il quale deve considerarsi legittimo, ad esempio, il recesso dal rapporto di lavoro qualora gli indirizzi politici o ideologici del dipendente incidenti sul contenuto delle mansioni espletate contrastino con gli indirizzi che caratterizzano in forma di specifica tendenza l’attività costituzionalmente garantita (com’è ad esempio quella di cui all’art. 33 Cost.) dell’organizzazione o dell’ente confessionale.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello infra-costituzionale

Sul piano nazionale sottordinato, si registra una casistica giurisprudenziale non copiosa, quasi esclusivamente attinente al campo lavoristico (pubblico e privato), che segnala una serie di difficoltà procedurali nell'applicazione delle norme da parte delle vittime delle discriminazioni e la necessità per i giudici di coordinare principi costituzionali, norme di recepimento delle direttive europee e disposizioni interne previgenti.

Nelle pronunce riguardanti norme della pubblica amministrazione o comportamenti di datori di lavoro pubblico, molto spesso le norme di derivazione europea sulla discriminazione non vengono neppure applicate, oppure si fa leva sull'assenza dell'intenzione di discriminare per negare l'esistenza della discriminazione e non doversi impegnare così nella ricerca della prova che la religione è stata presa in considerazione espressamente e volontariamente per creare uno svantaggio, poiché tale prova risulta particolarmente ardua quando la discriminazione avviene nell'ambito dell'impiego pubblico solitamente basato su criteri neutri.

Quanto invece alle pronunce italiane aventi ad oggetto controversie sorte in aziende private, esse riguardano perlopiù casi di discriminazione diretta e, ai fini dell'applicazione del diritto antidiscriminatorio, risultano orientate ad assorbire la tutela della libertà religiosa del lavoratore in quella della ben più ampia libertà ideologica dello stesso. Si trascurano, in tal modo, sia la *ratio* ispiratrice delle direttive comunitarie poste a base del diritto antidiscriminatorio, che consiste nel favorire l'inclusione sociale e le pari opportunità di persone e gruppi svantaggiati, sia la distinzione tra convinzioni e mere opinioni operata invece dalla giurisprudenza europea.

Tale quadro giurisprudenziale evidenzia un'attenzione per le discriminazioni, in generale, e per quelle fondate sulla religione, in particolare, minore di quella dedicata al tema dalla giurisprudenza di Stati quale ad esempio il Regno Unito, ed un'insistenza nella pratica tradizionalista di affrontare le questioni di libertà e di eguaglianza in materia religiosa, anziché attraverso l'uso dei divieti di discriminazione, attraverso il ricorso ai principi costituzionali o a strumenti speciali come gli accordi o le intese con singole confessioni religiose.

Nonostante il crescente multiculturalismo della società italiana, gran parte del potenziale di tutela, di tipo sanzionatorio/deterrente, insito nel diritto antidiscriminatorio resta quindi sostanzialmente poco sfruttato in Italia. Ciò accade

PROGETTO FAMI-INTEGRA

anche in ragione del fatto che la gran parte dei portatori di diversità religiose vittime di discriminazioni o sono stranieri, e pertanto incontrano spesso difficoltà sociali ed economiche nell'accedere alla tutela giurisdizionale dei propri diritti, o sono cittadini ma appartengono a confessioni prive di un'intesa con lo Stato italiano, e pertanto sono destinati a subire gli svantaggi di un'interpretazione giurisprudenziale conservatrice, ancora orientata prevalentemente a trascurare la nozione europea "oggettiva" di discriminazione - che vorrebbe si attribuisse importanza soltanto agli *effetti* della discriminazione o molestia - e a dare, invece, rilievo determinante all'elemento "soggettivo" dell'*intenzione* di discriminare o molestare.

8.4 Policy Guidelines

- Livello della legislazione e normativa unilaterale

Gli obblighi europei connessi all'applicazione interna del diritto antidiscriminatorio esigerebbero che il legislatore italiano affrontasse al più presto compiutamente i problemi del pluralismo religioso varando nuove norme unilaterali sulla libertà di coscienza e di religione, destinate ad assicurare, fra l'altro, anche un pieno, corretto e più evoluto utilizzo degli strumenti del diritto antidiscriminatorio, e in special modo del divieto di discriminazione indiretta, proprio a tutela (dei fedeli) delle confessioni che, in mancanza di un'intesa con lo Stato idonea ad "accomodarne" le specificità, rischiano altrimenti di essere irragionevolmente discriminate senza poter contare su di alcun rimedio giuridico effettivo ed uniformemente applicato.

- Livello della legislazione sulla base di intese

La legislazione sulla base di intese con singole confessioni religiose può, dal canto suo, offrire un contributo ulteriore alla prevenzione e al contrasto di quelle particolari discriminazioni irragionevoli che potrebbero operare a svantaggio esclusivo dei fedeli musulmani, per effetto dell'obbligo, da parte di questi ultimi soltanto, di adempiere a specifici doveri confessionali, in materia di preghiera, di festività, di alimentazione, di abbigliamento in pubblico, etc. Si rinvia al riguardo, esemplificativamente, a quanto segnalato nel report dedicato in particolare al problema del riconoscimento giuridico delle festività islamiche.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello della collaborazione procedimentale

L'intervento sia di un'evoluta disciplina unilaterale in materia di libertà religiosa che di leggi sulla base di intese con le comunità islamiche adeguate ad "accomodarne" le specificità, non esclude che, investendo il diritto antidiscriminatorio tutti i campi del diritto interno, si possa intervenire a tutela degli interessi in gioco anche utilizzando lo strumento delle *direttive ministeriali*, da predisporre con la collaborazione procedimentale delle comunità religiose proprio allo scopo di promuovere, nei diversi ambiti interessati, *azioni positive di contrasto* alle discriminazioni rilevate.

Per i casi di discriminazione (doppia, perché basata sull'appartenenza di sesso e di religione) nei confronti delle lavoratrici o studentesse velate per libera scelta personale, potrebbe essere utile, ad esempio, emanare direttive ministeriali che promuovano la messa in campo, da parte dei soggetti istituzionali coinvolti nei casi segnalati, di azioni positive mirate a contrastare questo tipo specifico di (doppia) discriminazione.

Una direttiva sollecitata dal Ministero dell'interno al Ministero competente potrebbe così invitare tutte le **Università pubbliche** a prevedere come obbligatorio l'inserimento di una clausola di immediata risoluzione (per grave inadempimento) all'interno dello schema di convenzione degli Atenei, ad esempio in materia di tirocini, con soggetti che potrebbero pretestuosamente escludere, di fatto, le donne velate, solo in quanto tali, dal godimento di diritti umani e costituzionalmente garantiti (come il diritto alla formazione professionale e il diritto al lavoro).

Una direttiva ministeriale di simile tenore potrebbe essere predisposta ed indirizzata anche all'**organo di vigilanza sul sistema bancario**, al fine di evitare discriminazioni nelle assunzioni del personale femminile velato.

Questo tipo di azione positiva non solo gioverebbe a contrastare a monte, con sanzioni automatiche, i comportamenti discriminatori, ma varrebbe ad arginare anche il rischio che tali discriminazioni vengano subite in silenzio e restino impunte, in quanto eviterebbe di rimettere l'azione di contrasto alla sola (non scontata) decisione della persona discriminata di agire in giudizio a difesa dei propri diritti violati e ad un intervento giurisprudenziale dall'esito incerto e di efficacia limitata al caso giudicato.

Un ulteriore e ancora più concreto effetto antidiscriminatorio potrebbe, infine, essere prodotto, sempre sfruttando la collaborazione di tipo procedimentale con le rappresentanze delle comunità islamiche interessate, dall'utilizzo degli **strumenti della contrattazione collettiva e degli accordi sindacali** con singole imprese per

PROGETTO FAMI-INTEGRA

garantire ai lavoratori di fede islamica forme di attenzione extragiudiziale alle diversità di cui sono portatori volontari.

Anche per questo, appare interessante e suscettibile di positivi sviluppi futuri l'indirizzo giurisprudenziale che evidenzia la necessità di estendere il controllo anche alle condotte discriminatorie destinate a colpire intere "categorie" di persone e riconosce pertanto la legittimazione di organizzazioni e associazioni ad agire per la tutela antidiscriminatoria anche nei casi in cui non sia individuabile un singolo soggetto leso.

Proprio per tal via, l'approccio al diritto antidiscriminatorio potrebbe infatti cominciare ad assicurare finalmente anche in Italia a tale diritto lo svolgimento di quella funzione, non già esclusivamente riparatrice/risarcitoria ma ben più latamente deterrente/preventiva, che in realtà gli è stata assegnata dalle direttive comunitarie, sinora applicate nel nostro ordinamento interno non appieno e non senza contraddizioni.

9. I giovani - Un confronto con il futuro

9.1 Note generali

Con l'intento di fornire a questo progetto un'impronta sempre più operativa e utile per la soluzione dei problemi concreti delle comunità religiose coinvolte nel rispetto del quadro normativo italiano, si è voluta agevolare non solo la partecipazione delle rappresentanze istituzionali delle comunità, ma anche delle componenti giovanili.

Sempre più spesso, infatti, la società civile lamenta uno scollamento tra l'agire delle istituzioni e i reali problemi della vita vissuta. Per evitare che i tavoli di confronto patissero di questo supposto limite si è pensato ad alcuni incontri che coinvolgessero i giovani secondo un metodo che ne potesse agevolare una partecipazione sentita.

La finalità precipua di questa consultazione è stata quella di sondare la ri-sposta dei membri delle comunità, che saranno le "Chiese" del domani su alcune delle tematiche emerse durante i tavoli di confronto.

Per fare ciò, è stata scelta la metodologia del World Cafè, quale metodo della facilitazione condotta da un esperto - Stefania Lattuille mediatore/facilitatore qualificato – divenuto collaboratore del progetto.

Il World Cafè è un metodo per creare delle conversazioni informali, connotate da concretezza ed efficacia, per iniziative che uniscono gruppi di persone appartenenti ad

PROGETTO FAMI-INTEGRA

organizzazioni e comunità. Nei World Cafè le persone vengono fatte accomodare intorno a dei tavolini, in gruppi di 4/5, e viene chiesto loro di conversare rispondendo a delle domande aperte, attinenti a un tema che sta loro a cuore, spostandosi di tavolino in tavolino ogni mezz'ora tra una domanda all'altra, incontrando persone sempre diverse con un caffè in mano. Per ogni tavolo tra i partecipanti viene scelto un referente (*host*) che si incarica di condensare in poche righe i contenuti di ogni giro di consultazione, e che resta fisso al tavolo mentre gli altri partecipanti girano.

Ogni tavolo ha una tovaglia parlante che riporta le domande della discussione, su cui si annotano le idee emerse dalla discussione. Al termine dei giri di domande, si ha una fase di restituzione plenaria in cui la condivisione delle idee porta alla costruzione di una posizione condivisa e costruita in partecipazione attiva. Le tovaglie dei tavoli vengono affisse alle pareti così che le idee possano essere visualmente condivise e possano essere incrociate, anche per un'attività di *harvesting*.

In particolare, nel nostro esperimento, la domanda principale è stata declinata in 3 sotto-quesiti per i quali è stata assegnato un tempo di discussione di 30 minuti cad.

I quesiti sono stati i seguenti:

- 1. Nella vita di tutti i giorni, a scuola, al lavoro puoi esprimere liberamente la tua fede?*
- 2. Puoi raccontare dei casi, se ve ne sono, in cui ti sei sentito discriminato a causa della tua appartenenza religiosa, specificando in quale ambito è avvenuto?*
- 3. Cosa potrebbero fare di più la Costituzione e le leggi italiane per tutelare il tuo essere credente nella società in cui vivi?*

La discussione ha seguito quindi le regole del World Cafè che presuppongono una discussione empatica e sentita dei temi. Queste regole sono state con-divise con tutti i partecipanti.

PROGETTO FAMI-INTEGRA



Il programma delle giornate ha seguito la seguente tempistica:

- 14,30 allestimento spazio;

- 15,30 accoglienza: saluti iniziali

Breve introduzione con racconto del metodo, funzionamento, regole del World Cafè, ruolo degli *host* del tavolo

- 16,00 inizio col lancio della prima domanda

- 16,30 fine primo giro, spostamento persone tavolo

- 16,45 inizio secondo giro con seconda domanda

- 17,15 fine secondo giro, spostamento persone tavolo

- 17,30 inizio terzo giro

- 18,00 fine lavoro tavoli

pausa ristoro / affissione tovaglie tavoli

-18,20 poster session con racconto -da parte degli *host* dei tavoli- degli esiti domanda per domanda

- 19,00 termine lavori e congedo

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Nella sala è stato predisposto per i partecipanti un rinfresco con caffè, tè e piccola pasticceria in modo da creare quanto più possibile un clima di convivialità produttiva. Gli incontri con i giovani musulmani e pentecostali si sono svolti in presenza, mentre l'incontro con i giovani della comunità sikh, si è svolto online seguendo le medesime modalità di lavoro grazie alla creazione di tavoli di confronto on line. Per ogni tavolo è stata creata un'apposita stanza zoom in cui era presente un referente, individuato tra gli stessi partecipanti, che operava da host.

Al termine di ogni incontro è stato poi chiesto a ciascun partecipante di individuare una parola rappresentativa dell'esperienza condivisa. Le parole emerse sono state: speranza, futuro, ascolto, orgoglio (per la propria identità), entusiasmo, empatia, gratitudine, dialogo e condivisione. Ma su tutte spiccano le parole "partecipazione" e "cittadinanza" a testimoniare di come le nuove generazioni siano ansiose di essere parte attiva della società plurale.

9.2 Diritto di libertà religiosa e giovani musulmani: temi emersi e le soluzioni proposte

I temi relativi alla libertà di espressione della fede nella società, nelle scuole e nelle università sono emersi con decisione anche nel tavolo di confronto con i giovani delle comunità islamiche.

Le possibilità di pregare quando e come richiesto dal proprio credo, di indossare liberamente il velo e di seguire un'alimentazione religiosamente orientata, per esempio, sono questioni concrete, particolarmente sentite dalle ragazze e dai ragazzi che hanno partecipato al tavolo.

Soprattutto, i giovani sperano che il lavoro diretto all'integrazione parta dalle scuole, con apposite lezioni dedicate ai temi della convivenza tra fedi e alla lotta all'islamofobia, così che le nuove generazioni possano crescere consapevoli della diversità via via crescente nella società italiana e dotati dei necessari strumenti culturali per entrare in relazione con essa.

Si sottolinea anzitutto la connessione tra fede e identità personale, in quanto sua componente essenziale. Sul luogo di lavoro si notano grandi differenze tra la condizione del lavoratore dipendente, molto più limitato e quella del libero professionista, che può seguire, liberamente appunto, propri orari organizzando la

PROGETTO FAMI-INTEGRA

propria attività lavorativa in relazione alle esigenze del culto. I giovani hanno svolto un breve sondaggio tra di loro e il 55% dei presenti ritiene di poter abbastanza liberamente professare la propria appartenenza nello spazio pubblico, il 20% non sa rispondere, il 25% ritiene di non essere libero di professare la propria fede. La successiva discussione fa emergere come le risposte negative siano dovute ad una concezione di libertà di religione che vorrebbe uno Stato più attivo nel rimuovere gli ostacoli all'esercizio della libertà religiosa stessa, più che una mera non interferenza. Nelle università, si rimarca l'assenza di luoghi idonei per la preghiera (è capitato di dover pregare sulle scale di emergenza, o in fondo all'aula), ma pregare è comunque possibile; a scuola, invece, data la minore autonomia degli studenti, è tutto più complesso.

Ancora, a scuola, quella dell'ora alternativa all'IRC è percepita come un'offerta povera, a volte inesistente. Alle superiori, poi, non è previsto in nessun insegnamento l'approfondimento di un'altra fede, come sarebbe opportuno. Infine, il tema del luogo di culto, spesso inadeguato (garage, scantinati, capannoni ecc) e l'impossibilità di seguire pienamente il proprio stile di vita religiosamente orientato senza per questo essere attaccati o criticati.

Il velo rimane un tema sempre attuale che limita l'integrazione, specialmente nel contesto scolastico. Analogamente a quanto avviene per i sikh, l'utilizzo della copertura del capo costituisce un segno visibile della differenza e crea un'iniziale barriera alla comprensione e alla conoscenza. Il superamento della barriera si fonda, poi, sulla comprensione della natura di questo simbolo e sulle ragioni profonde che ne determinano l'adozione. A lavoro, lo status ricoperto dal lavoratore cambia i termini della questione: se il lavoratore svolge mansioni umili, possono verificarsi episodi spiacevoli.

Forte è il senso di disagio dei giovani in relazione ad una serie di episodi citati: l'autobus che non si ferma per la donna velata, la percezione di uno straniero di sentirsi sgradito in un ruolo di rappresentanza aziendale, la propaganda islamofoba in tv e nei social (anche se nei social la battaglia è più equilibrata, data la maggiore presenza di giovani), le discriminazioni alimentari, con studenti forzati a mangiare cibo non religiosamente conforme, la storpiatura dei nomi stranieri. Secondo il gruppo, è la paura del diverso e della condivisione dei propri spazi tradizionali a porsi alla base di questi episodi. Spesso, peraltro, essi sono percepiti poco gravi da chi li pone in essere, tanto che si tratti di violenze verbali, quanto di fisiche. I giovani maschi del tavolo, in realtà, non hanno vissuto discriminazioni eclatanti, mentre le ragazze ne sono state

PROGETTO FAMI-INTEGRA

certamente più colpite, essenzialmente per il porto del velo che le rende subito riconoscibili. Gli episodi sono numerosi, a volte per la sovrapposizione musulmano-straniero, per cui il fedele islamico è ritenuto inevitabilmente un individuo che non conosce la lingua, è ignorante, non sa esprimersi in italiano comprensibile e così via.

La Costituzione è percepita dai giovani come un mantello che protegge tutti i cittadini, dal momento che la Carta già garantisce la libertà religiosa e le minoranze, esistono però zone scoperte da quel mantello, che lo Stato dovrebbe tutelare. Le leggi dovrebbero avere lo scopo di educare e informare. Già dalle scuole, proprio come si fa con l'insegnamento di educazione civica, dovrebbe essere impartita un'educazione alla diversità e alla consapevolezza dell'importanza delle minoranze, con lo scopo della sensibilizzazione ai loro usi e costumi. Si auspica poi una legge ad hoc sull'islamofobia, che punisca gli insulti rivolti al credo individuale o fondati sul credo individuale. Quanto ai luoghi di culto, l'eccessiva burocratizzazione delle procedure rende l'iter complesso. In realtà, infatti, in assenza di una normazione domina la politica, per cui le sensibilità delle singole amministrazioni condizionano l'effettiva concessione di aree per le moschee. Infine, il tema delle aree cimiteriali; anche qui gli spazi sono scarsi e l'iter per ottenere nuovi spazi molto complesso.

L'obiettivo, anche per i giovani musulmani, rimane la stipula di un'intesa, oltre ad una legge contro le discriminazioni. Infine, le ultime proposte riguardano una vera libertà di scelta per la donna, che consenta, per esempio, di vestirsi con l'abbigliamento religioso anche durante la pratica sportiva o di essere visitate da medici donne in ospedale.

L'obiettivo, espresso nelle parole dell'incontro è la fattiva e reale integrazione per un futuro di fratellanza nell'uguaglianza e nel rispetto della diversità.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

SECONDA PARTE

RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO FIDR-TAVOLO DELLE COMUNITÀ SIKH

PROGETTO FAMI-INTEGRA

1. Introduzione

La libertà di coscienza e la libertà di religione sono diritti inviolabili che la Costituzione repubblicana riconosce e garantisce in ogni espressione, individuale o associata, unitamente alla libertà di propaganda, alla libertà di praticare il culto e celebrare i riti con l'unico limite – per questi ultimi – della non contrarietà al buon costume (art. 19 Cost.).

La professione del credo e la pratica del culto, in seno alla comunità religiosa di cui il singolo faccia parte, è peraltro, una delle modalità più significative attraverso le quali l'individuo può sviluppare la propria personalità (art. 2 Cost.). Un significato ed un rilievo del tutto particolare acquista poi la tutela che viene assicurata dall'ordinamento al concreto esercizio della libertà religiosa a tutti coloro che si trovano sul territorio dello Stato, cittadini e non, senza discriminazione alcuna (art. 3 Cost.).

Il giudice delle leggi ha più volte ribadito come il principio supremo di laicità, che connota uno dei profili della forma di Stato repubblicana (articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20), non implichi indifferenza della pubblica autorità di fronte al fenomeno religioso, bensì «tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità».

Dalla seconda metà degli anni Ottanta si è avviata, pur secondo modalità differenti e discontinue, la concreta attuazione dell'istituto delle intese ex art. 8, 3 Cost. Si è trattato, tra l'altro, di un grande sforzo di strutturazione, istituzionalizzazione, confessionalizzazione di molte presenze religiose in Italia, vecchie e nuove. Molte di queste hanno sperimentato il limite connesso alla ricerca di una rappresentanza confessionale unitaria. Molte altre hanno dovuto fare i conti con la necessità, ancora precedente, di assumere vesti associative religiose congrue, in linea con il diritto di libertà religiosa vigente ed idonee a costituire la premessa necessaria su cui fondare eventualmente rapporti bilaterali con lo Stato. Le comunità Sikh si trovano in questa seconda situazione.

Per questo, anche sulla scorta dell'esperienza maturata alla luce della vicenda che caratterizzato le comunità islamiche in Italia, le comunità sikh hanno partecipato al progetto FAMI-INTEGRA con entusiasmo e positiva predisposizione per ottenere finalmente un riconoscimento ai sensi della L. 1159/1929.

Una prima istanza in tal senso fu portata avanti dalla comunità già dai primi anni 2000, con la richiesta di riconoscimento dell'Associazione Sikhismo Religione

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Italia. Tale percorso non dette i frutti sperati per una serie di motivazioni contingenti riassunte dal parere del Consiglio di Stato n. 2387/2010 che il Dipartimento degli Affari dei Culti ha posto ha fondamento del proprio rigetto dell'istanza presentata (rigetto del 25 maggio 2012). A tale provvedimento l'associazione ha prontamente replicato con un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica del 8 ottobre 2012. Il ricorso – anch'esso rigettato - ebbe il merito di chiarire alcuni punti essenziali dell'etica sikh - quali la strenua difesa del principio di uguaglianza tra uomo e donna nella comunità e nell'accesso ai ruoli di rappresentanza, di gestione del sacro e dirigenziali - nonché un principio di uguale accesso per uomo e donna ai rimedi predisposti dalla legge dello Stato per porre fine al vincolo matrimoniale.

Ulteriore tentativo per l'ottenimento della qualifica di ente di culto è stato iniziato nel 2015 dal “Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy” (Sikh Gurdwara Parbandhak Comitato Italia) di Brescia con miglior fortuna. Il Consiglio di Stato, infatti, con il parere n. 1685 del 2021 si è espresso questa volta positivamente per il riconoscimento dando atto di aver positivamente fatto tesoro della precedente esperienza. Inoltre, come si vedrà meglio nell'apposita sezione del rapporto, si sono poste le basi per una positiva soluzione anche delle questioni inerenti il porto del kirpan.

Su queste premesse, le comunità Sikh si sono sedute al tavolo di confronto FAMI-FIDR forti di un percorso di crescita che ha portato la quasi totalità delle comunità a dare corpo ad un progetto rappresentativo federale - USI - Unione Sikh Italia - che rappresenta in modo tangibile la volontà di predisporre quegli strumenti giuridici necessari a rendere fattiva la volontà delle comunità sikh in Italia di dimostrare alle istituzioni coesione, condivisione dei valori costituzionali e partecipazione sociale delle comunità perché la diversità religiosa possa divenire un motore positivo della crescita sociale italiana nel rispetto di tutte le sue componenti. In questo solco USI ha recentemente depositato presso la Prefettura di Reggio Emilia domanda di riconoscimento quale ente di culto ai sensi della L. 1159/1929.

Del resto, non si dovrebbe infatti mai dimenticare il grande contributo delle truppe sikh alla liberazione della nostra Patria. I sikh, infatti, combattevano a quel tempo quale parte delle forze britanniche e alleate ed ebbero un peso rilevante in molte battaglie, circostanze ancora oggi testimoniate dai tanti cimiteri di guerra dei caduti sikh in Emilia-Romagna quali il Monumento ai Caduti Sikh della II Guerra

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Mondiale a Forlì, il Cimitero dell'Indian Army sempre a Forlì, nonché i diversi mausolei presenti in Belgio che commemorano il contributo delle truppe sikh alla vittoria anche della I Guerra Mondiale.

2. I luoghi di culto

2.1 Note generali

Il luogo di culto dei sikh è il *gurdwara*, letteralmente “la porta del Guru”. Il *gurdwara* è un luogo aperto nel quale si svolgono attività di vario genere, anche educative, sociali e assistenziali. Il centro del *gurdwara* è un ampio salone, privo di panche, nel quale i sikh si ritrovano per pregare e svolgere le loro cerimonie. Al centro di questo luogo vi è un baldacchino sul quale è deposto Shri Guru Granth Sahib Ji, il testo scaro e guru vivente, sempre accudito da autorevoli membri della comunità. Il *gurdwara* per antonomasia è il famoso Tempio d'Oro a Amritsar, nel Punjab.



Tempio d'Oro a Amritsar, nel Punjab.

Per il dovuto rispetto alla sacralità del luogo, nel *gurdwara* si entra scalzi e a capo coperto. È un luogo aperto a visitatori esterni alla comunità ed al suo interno si provvede alla preparazione di pasti e, a qualsiasi ora, si offre cibo caldo a tutte le persone che abbiano bisogno, indipendentemente dal loro status sociale, dalla loro origine, dal loro genere e dalla loro appartenenza religiosa.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Su ogni *gurdwara* si issa il *Nishan Sahib*, una bandiera di color arancione, la spada a doppio taglio, che simboleggia la relazione del potere temporale e di quello spirituale nel modo di vivere Sikh. La bandiera issata indica che per ogni sikh nella casa del guru vivente è possibile trovare protezione spirituale e materiale dalle persecuzioni che hanno caratterizzato in India la storia dei sikh.



Tempio sikh, Novellara (RE), Italia

In occasione del *Vaisakhi* – principale festività - i sikh organizzano delle processioni che si protraggono per l'intera giornata. La caratteristica della festa è la sua apertura alla comunità circostante: i *gurdwara* sono quindi pronti ad accogliere ospiti e visitatori mentre le sfilate sono organizzate come un evento pubblico che coinvolge autorità civili religiose e militari.

Nella religione Sikh non esiste figura sacerdotale, almeno per come si esprime nella tradizione cristiana, ma può essere considerato ministro di culto il *Granthi* (curatore del Libro Sacro) e cioè chi – uomo o donna – compie il servizio divino quotidiano. Coloro che cantano gli inni sono chiamati *Raagi* e il canto è detto *Kirtan*, cioè lode al Signore.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

2.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Ref.: artt. 2, 3, 8, 19, 20, 24, 103, 117 e 118 Cost.

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane

- Livello statale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- Livello regionale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- Livello comunale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

2.3 I templi sikh in Italia

Poste queste brevi premesse di carattere generale e le considerazioni già espresse rispetto alla più vasta casistica dei luoghi di culto musulmani già ampiamente trattate nella parte specifica del rapporto e a cui si rinvia, i luoghi di culto sikh necessitano di ampi spazi per l'ufficio divino. Le caratteristiche del culto, infatti, rendono necessaria una vasta sala ove posizionare il libro sacro attorno a cui i fedeli si radunano in preghiera, con servizi igienici annessi. Inoltre, stante la necessità - intrinseca al culto sikh - di affiancare al tempio propriamente detto anche una grande sala comune dotata di cucina per predisporre i pasti comuni, il luogo di culto dovrà essere sufficientemente

PROGETTO FAMI-INTEGRA

ampio e dotato di strutture che sia dal punto di vista igienico sanitario, sia dal punto di vista logistico, possano consentire un continuo afflusso di persone che devono poter consumare i pasti e poi spostarsi all'interno dei locali annessi al tempio.

Saranno necessari anche fontanili esterni per il lavaggio dei piedi e delle mani.

Per queste ragioni, i luoghi di culto sikh sono generalmente ubicati nelle periferie ove spesso concorrono al recupero del decoro urbane di aree industriali riconvertendole a fini religiosi, laddove i PGT consentono la modifica della destinazione d'uso, così attuando una positiva azione di collaborazione con le istituzioni per il recupero e la valorizzazione del territorio.

Attualmente, il più grande Gurdwara (Tempio) Sikh in Italia, sito in Novellara, sorge su di un'area comunale destinata al culto [art. 51 P.S.C.: sistema delle attrezzature collettive e art. 8.8.1 del R.U.E.: attrezzature e spazi collettivi di rilievo comunale (DTC) * zona dtce - attrezzature per il culto). Tale area era così qualificata già nel PSC del 2004 e confermata dall'ultima variante approvata con Del. C.C. n. 64 del 11/12/2018. Il Tempio è direttamente gestito dall'Associazione Gurdwara Singh Sabha Tempio Sikh, associazione religiosa senza fini di lucro con sede in Novellara.

L'esempio del tempio di Novellara costituisce sicuramente un modello virtuoso di collaborazione tra istituzioni responsabili dell'amministrazione del territorio e comunità religiosa che sicuramente è stata ed è continuamente favorita dall'alto grado di integrazione positiva della comunità sikh in Novellara con la cittadinanza.

2.4 Policy Guidelines

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane alle cui Policy Guidelines in materia si rinvia anche in relazione alle soluzioni specifiche proposte.

3. I riti funebri

3.1 Note generali

I sikh praticano la cremazione dei defunti non seguita da alcuna forma di inumazione delle urne cinerarie. Queste vengono conservate in proprio nell'attesa

PROGETTO FAMI-INTEGRA

che la famiglia si possa recare in India per procedere alla dispersione delle ceneri nel fiume sacro ai sikh.

Non vi è quindi alcuna necessità di provvedere a speciali spazi cimiteriali o a cimiteri dedicati.

La comunità sikh sente quindi maggiormente la necessità di poter avere a disposizione un luogo idoneo in cui il ministro di culto Sikh possa fare la celebrazione funebre e accompagnare la salma alla cremazione in piena conformità ai dettami religiosi. I luoghi attuali appaiono inadatti ai bisogni della comunità soprattutto in relazione alle capienze dei crematori attualmente disponibili.

La richiesta della comunità è quella di creare una struttura completa avente una camera funeraria ampia che possa accogliere la comunità per i riti del trapasso e un forno per la cremazione.

Dopo la morte del fedele, la comunità si occupa del lavaggio della salma a cui seguono preghiere di accompagnamento alla cremazione. In tutte queste fasi, la famiglia del defunto non è mai lasciata sola dalla comunità. Al termine della cremazione le ceneri vengono raccolte, poste in un'urna e consegnate alla famiglia per la successiva dispersione in Punjab.

Il ruolo della famiglia è centrale, essa segue ogni passaggio del rito funebre dal lavaggio allo spargimento delle ceneri. Mentre al rito del lavaggio presenza solo la famiglia, per tutta la funzione partecipa anche la comunità. Attualmente, in Italia, tale pratica è di difficile attuazione visto lo spazio ridotto e quindi la poca capienza delle sale dove si svolge la cremazione.

Questo è indubbiamente il nodo critico della questione perché durante la fase della cremazione la poca capienza delle sale non permette la partecipazione anche della comunità Sikh ma solamente di una stretta cerchia di familiari.

È indubbia che la cremazione per i Sikh rappresenti un rito essenzialmente comunitario; nasce quindi come espressione della comunità, una forma di accompagnamento della persona deceduta. Al contrario, nella tradizione cristiana la cremazione è stata per lungo tempo osteggiata e vista in modo negativo. Quando questa pratica è stata accettata, questa è nata come esigenza dell'individuo. I forni crematori, quindi, rispondono anche architettonicamente a esigenze individuali dal momento che la cremazione è vista come una pratica individuale e "privata". Nella tradizione Sikh, invece, lo spazio crematorio è uno spazio comunitario non uno spazio per pochi e ristretti prossimi al defunto.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Per questo motivo, si comprende il perché dell'esigenza di un luogo ad ampia capienza (almeno cento persone) per la struttura funeraria. In tal senso la comunità sikh si è dichiarata disponibile a valutare con le autorità locali le diverse soluzioni possibili sottolineando di non aver necessità di una struttura ad uso esclusivo, ma solo sufficientemente capiente per le proprie esigenze che potrebbe essere utilmente sfruttata da altre comunità religiose e non solo. A tal proposito la comunità si è dichiarata disponibile a valutare anche ipotesi di concorrere alle spese necessarie per lavori di ampliamento di strutture già disponibili o per la realizzazione di nuove strutture. Stante la dimensione attuale della comunità sikh italiana e la sua prevalente localizzazione geografica, sarebbe sufficiente la creazione di una o massimo due strutture adatte.

Ben consci, però, della regolamentazione vigente in materia di polizia mortuaria, la comunità Sikh rispetta il termine prescritto delle 24 ore di osservazione dal decesso prima di procedere a cremazione, facendo venir meno la contestualità tra lavaggio, preghiera e cremazione prescritta dalla loro religione (in India, solitamente tutto il rito avviene nell'arco di 3/4 ore dalla morte del fedele).

Bisogna, comunque, immaginare due casistiche: il fedele Sikh che muore presso il domicilio, il quale può godere del lavaggio e della ritualità Sikh, e il fedele che muore in ospedale o in altri luoghi ove questa ritualità potrebbe venire osservata, ma previ accordi in tal senso con le strutture ospedaliere.

Questo è infatti un profilo di sussidiarietà trasversale alla comunità sikh e musulmana che ben potrebbero condividere protocolli comuni per il lavaggio delle salme. Quindi, una possibile proposta operativa potrebbe essere quella di creare accordi/convenzioni con le aziende ospedaliere, analogamente a quanto accade con altre comunità religiose, per poter effettuare il lavaggio in ospedale laddove il decesso avvenga presso l'ospedale stesso, individuando una sala in cui vi sia uno spazio per il lavaggio rituale.

PROGETTO FAMI-INTEGRA



Rendering del progetto di crematorio per comunità Hindu, Sikh, Jain in Gran Bretagna

3.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Letto alla luce dei principi e delle regole costituzionali, lo *ius eligendi sepulchrum*¹¹⁵ dei fedeli delle confessioni senza intesa costituisce un **riflesso concreto e specifico dell'esercizio della libertà religiosa**. Una libertà costituzionalmente garantita che, con riferimento ai riti connessi alla sepoltura, si sostanzia per le pubbliche amministrazioni anche in obblighi positivi tesi a rimuovere gli ostacoli di ordine economico o sociale che possano impedirne materialmente l'esercizio.

Si tratta, dunque, di un "diritto alla sepoltura" che va riconosciuto e tutelato nei confronti di tutte le persone in condizione di eguale libertà e senza irragionevoli discriminazioni. Tale diritto, di conseguenza, va riconosciuto e tutelato nei confronti dei fedeli musulmani e delle relative formazioni sociali, comprese quelle sprovviste di intesa con lo Stato o non ancora riconosciute come enti morali di cui alla legislazione sui culti ammessi del 1929-30.

¹¹⁵ Di cui all'art. 5 c.c., ai sensi del quale al soggetto ancora in vita è riconosciuto il diritto sul proprio futuro cadavere limitatamente alla scelta del luogo e delle modalità di sepoltura. Questo diritto è sussidiariamente riconosciuto anche ad alcuni congiunti superstiti (coniuge, ascendenti e discendenti, successori) del defunto.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello statale e regionale

A livello centrale la normativa di riferimento è il **Regolamento di polizia mortuaria di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285**. A tale legislazione si affianca **la legge n. 130/2001** che ammette la cremazione quale pratica possibile, così come la conservazione delle ceneri presso il proprio domicilio, con trasporto senza particolari accorgimenti sanitari. In particolare l'art. 3, c.1, lett. i, stabilisce che è possibile la «predisposizione di sale attigue ai crematori per consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato» con gestione e oneri per la realizzazione e cura dei crematori demandata ai comuni (art. 6).

La cremazione è concepita dal legislatore quale forma alternativa alla pratica tradizionale dell'inumazione negli spazi cimiteriali che deve essere rispettosa della volontà del defunto. In tal senso è da leggersi l'art. 2 della legge che aggiunge all'art. 411 c.p. "Distruzione, Soppressione o Sottrazione di cadavere" il seguente capoverso «Non costituisce reato la dispersione delle ceneri di cadavere autorizzata dall'ufficiale dello stato civile sulla base di espressa volontà del defunto. La dispersione delle ceneri non autorizzata dall'ufficiale dello stato civile, o effettuata con modalità diverse rispetto a quanto indicato dal defunto, è punita con la reclusione da due mesi a un anno e con la multa da euro 2.582 a euro 12.911».

L'autorizzazione alla cremazione (art. 3) è concessa dall'ufficiale di stato civile sulla base della volontà del defunto o dei suoi familiari che può essere valutata sulla base della presenza di una disposizione testamentaria apposita o da altra forma di manifestazione di volontà fatta direttamente all'ufficiale di stato civile o ai familiari stretti così come individuati dal Codice Civile oppure da iscrizione ad associazioni che notoriamente si occupano della cremazione dei defunti. Perplime il mancato diretto riferimento all'interno della normativa all'appartenenza del defunto a confessioni religiose che notoriamente praticano o ammettono la cremazione quale rito funebre; è pur vero che la normativa utilizzando la dicitura "associazioni maggiormente rappresentative che abbiano fra i propri fini quello della cremazione dei propri soci" ha carattere maggiormente omnicomprensivo, nondimeno è evidente un mancato diretto riferimento al principio di libertà religiosa che trova nei riti dell'ultimo commiato una manifestazione evidente.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Come già accennato, la conservazione delle ceneri è consentita in apposite urne con etichette identificative del defunto e con modalità di trasporto esenti da particolari precauzioni sanitarie. La dispersione può essere effettuata dal coniuge o da altro familiare, dall'esecutore testamentario o dal rappresentante legale dell'associazione cui il defunto risultava iscritto o, in mancanza, dal personale autorizzato dal Comune; può avvenire in appositi spazi all'interno dei cimiteri esistenti oppure altrove sempre nel rispetto della volontà del defunto e con le prescrizioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. c. Anche in questo caso, valgono le osservazioni in materia di libertà religiosa fatte poco sopra e si sottolinea la totale assenza di riferimenti ai ministri culto.

- **Livello comunale**

La legge n. 130/2001 coinvolge direttamente l'autorità comunale in due momenti specifici.

In materia di determinazione delle tariffe per la creazione, l'art. 5 prevede che il Ministero dell'Interno debba agire di concerto con l'ANCI, accollando le spese di cremazione del defunto indigente al Comune di ultima residenza dello stesso a prescindere dal luogo di cremazione.

Spetta inoltre ai Comuni la gestione dei crematori (art. 6, comma 2) realizzati sulla base di una programmazione regionale che tenga conto "della popolazione residente, dell'indice di mortalità e dei dati statistici sulla scelta crematoria da parte dei cittadini di ciascun territorio comunale, prevedendo, di norma, la realizzazione di almeno un crematorio per regione". Anche qui si evidenzia il mancato riferimento alla presenza sul territorio di confessioni religiose che praticano la cremazione come pratica funebre esclusiva o prevalente, con potenziale compromissione del diritto di libertà religiosa di tali comunità.

3.3 Problemi e prassi

La normativa vigente in materia di cremazione, nonché di conservazione, trasporto e dispersione delle ceneri risulta soddisfacente rispetto alle esigenze contingenti delle confessioni religiose senza intesa, quale quella sikh, che

PROGETTO FAMI-INTEGRA

praticano la cremazione come metodo esclusivo di trattamento delle spoglie dei defunti.

Si segnala nuovamente però come il mancato riferimento all'interno della normativa direttamente al dato religioso, non prenda in considerazione l'aspetto comunitario dei riti di cremazione che sono fondamentali nell'espressione della libertà religiosa delle comunità e che focalizza eccessivamente l'attenzione delle autorità sulla volontà del defunto tipicamente insita nella visione della cremazione come scelta privata e forma alternativa alla tumulazione e alla sepoltura.

Questa impostazione determina un'estromissione delle comunità religiose e del dato religioso dai processi di individuazione delle aeree per la realizzazione dei crematori, della loro numerosità e delle caratteristiche che questi siti debbono avere per soddisfare appieno le esigenze delle comunità.

3.4 Policy Guidelines

- **Livello statale**
 - **Intervento legislativo bilaterale** ex art. 8, 3 Cost, per una presa a carico diretta e specifica dei bisogni rituali in tema di cremazione delle comunità sikh;
 - **Intervento legislativo unilaterale**, per un inserimento all'interno della legge n. 130/2001 del dato religioso e delle comunità che praticano la cremazione come rito funebre esclusivo o prevalente nel rispetto dell'identità religiosa di tutti i cittadini.

Si segnala a questo riguardo l'art. 12 del testo **di proposta per una legge contenente “Norme in materia di libertà di coscienza e di religione” redatto e pubblicato nel 2019, a cura della Fondazione Astrid** che recita:

“1. Il trattamento delle salme e la sepoltura dei defunti sono eseguiti nel rispetto delle cerimonie della religione o credenza propria del defunto, compatibilmente con le norme vigenti in materia di polizia mortuaria. La sepoltura in reparti speciali e separati deve essere richiesta dai soggetti legittimati.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

2. I cimiteri e i crematori sono dotati di sale idonee al fine di consentire le cerimonie di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato”.

Piano amministrativo

Allo stato della normativa vigente, la Direzione dei Culti del Ministero dell'Interno potrebbe:

- favorire lo **scambio di informazioni in seno alle amministrazioni regionali e locali** circa lo stato della normativa e della giurisprudenza in relazione alla azione legislativa e amministrativa riguardante la disciplina dello *ius eligendi sepulchrum* dei fedeli sikh;
- farsi promotori di **incontri programmatici con la Conferenza Stato-Regioni, con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e con il coinvolgimento delle Comunità sikh (cfr. infra)** per la raccolta di informazioni in relazione a capienze e modalità rituali necessarie a garantire l'esercizio di libertà religiosa anche durante l'ultimo commiato;
- **stimolare l'intervento di altri Dicasteri**, a cominciare da quello della Salute per aggiornare la Circolare n. 10/1998 (esplicativa del Regolamento di polizia mortuaria DPR n. 280/1990) alla luce dei problemi, delle prassi e dell'esperienza sviluppate in questi ultimi venticinque anni in relazione all'esercizio delle attività funebre, necroscopica e cimiteriale a partire dell'esperienza dei fedeli musulmani maturata in materia.
- con l'ausilio di esperti del settore e centri di ricerca e/o osservatori sulla libertà religiosa, **esaminare il materiale documentale** prodotto a livello locale relativamente:
 - agli schemi di convenzioni per agevolare il lavaggio delle salme nelle strutture sanitarie. Obiettivo: **produzione di materiale documentale omogeneo e indicativo ad uso delle comunità religiose e delle amministrazioni locali.**

- **Livello regionale**

In ragione del peculiare rango costituzionale della libertà religiosa, in materia dei rituali in questione, le Regioni potrebbero **promuovere convenzioni o protocolli**

PROGETTO FAMI-INTEGRA

di intesa con le comunità sikh e con i loro enti rappresentativi quali USI - Unione Sikh Italia e il Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy in relazione alla determinazione dei siti e dimensioni dei crematori necessari a seconda della localizzazione delle comunità sikh sul territorio nazionale. Inoltre le Regioni potrebbero promuovere tavoli congiunti con la partecipazione delle comunità sikh e musulmane su problematiche specifiche, quali il tema del lavaggio delle salme presso le strutture sanitarie e ospedaliere (ad esempio, quelle afferenti al decesso dei fedeli sikh e musulmani presso le strutture ospedaliere).

- Livello comunale

In materia di cremazione la potestà regolamentare dei comuni svolge un'azione fondamentale nella gestione dei crematori che viene demandata a questi enti dalla normativa statale.

I comuni interessati dalla presenza di comunità sikh con numeri di fedeli oltre le 500 unità potrebbero creare una conferenza permanente in seno ad ANCI per la gestione - anche in maniera consorziata - di uno o due crematori sul territorio nazionale che siano in grado di soddisfare le esigenze di culto dei fedeli sikh in Italia così realizzando:

- una compiuta estrinsecazione del diritto di libertà religiosa così come assicurato dal quadro costituzionale;
- lo sviluppo del principio di sussidiarietà orizzontale attraverso l'attenzione ai bisogni delle comunità locali con la predisposizione degli strumenti amministrativi idonei alla loro soddisfazione;
- un'efficiente gestione di spazi e strutture sul territorio;
- una più oculata gestione economica delle risorse.

In tale processo potrebbe essere opportuno un coinvolgimento:

- **delle Prefetture** che in ordine al monitoraggio su ampia scala dei bisogni specifici favorendo il confronto tra comunità e amministrazioni coinvolte;
- **dell'ANCI**, attraverso il quale il Ministero dell'Interno, le relative articolazioni dipartimentali e le Prefetture possano promuovere presso i

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Comuni italiani una più adeguata informazione circa l'esercizio delle attività funebri dei fedeli sikh attraverso l'elaborazione di Linee guida per modelli di convenzione, protocolli, intese e moduli di richiesta per l'adozione di pratiche amministrative relative *ius eligendi sepulchrum* dei fedeli sikh; cicli di **incontri formativi** con i dirigenti e i responsabili degli uffici comunali e delle aziende sanitarie locali sulle problematiche di carattere tecnico relative ai riti di lavaggio dei fedeli sikh e musulmani.

4. Assistenza spirituale nei luoghi di cura

4.1 Note generali

Il pluralismo religioso impatta significativamente anche sui servizi sanitari. Spesso però, quanti professano un credo differente dalla religione cattolica segnalano una certa inadeguatezza delle strutture sanitarie nel far fronte a specifiche esigenze relative ad aspetti di natura culturale e religiosa, con il manifestarsi di possibili, irragionevoli, diseguaglianze. Per costruire servizi sanitari orientati al rispetto della persona, secondo i principi dell'umanizzazione e della valorizzazione della dignità della persona, **i luoghi di cura e di assistenza sono chiamati ad essere ambiti di attenzione al dialogo interculturale e di rispetto delle differenze religiose**. Occorre, in altri termini, sviluppare dei sistemi di relazione in grado di abbattere le barriere culturali e accogliere le diversità. Come affermava ormai già una decina di anni fa il XXIII Rapporto Caritas - Migrantes 2013 – 14 occorre “rispondere ad un mutamento della società che è sotto gli occhi di tutti: nel giro di qualche decennio, le nuove generazioni di cittadini a identità multipla, saranno sikh, musulmani, hindu, ortodossi (...) dunque chiederanno il pieno riconoscimento della loro diversità religiosa”.

Tra le strategie da adottare, particolare rilevanza deve essere attribuita alla **realizzazione di modalità efficaci e innovative di accoglienza e orientamento interculturale e interconfessionale per i degenti di diverse religioni**. Occorre offrire a chi entra nel presidio sanitario un'accoglienza nel pieno rispetto dei suoi principi culturali, umani e spirituali tale da poter vivere la malattia, la sua evoluzione e gli esiti dei trattamenti sanitari all'interno di una relazione caratterizzata dal sostegno e dalla condivisione. In particolare, la possibilità per il

PROGETTO FAMI-INTEGRA

paziente religioso, qualunque sia il credo professato, di aver accesso all'assistenza spirituale del proprio ministro di culto o della propria guida spirituale, è un passaggio fondamentale di questo percorso.

Ospedali e istituti di cura costituiscono, dunque, banchi di prova di speciale rilevanza, per verificare l'effettiva possibilità di godimento del diritto di libertà religiosa, specialmente per i fedeli delle comunità di fede prive di intesa con lo Stato.

4.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Ref.: artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20, 32 Cost.

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- Livello statale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- Livello regionale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

4.3 Problemi e prassi

In materia di esercizio del diritto di libertà religiosa nei luoghi di cura sono state evidenziate criticità relative a due aspetti:

1) La possibilità di osservare i riti funebri e il lavaggio della salma qualora il paziente sia deceduto nella struttura ospedaliera;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

2) La possibilità di osservare i dettami della religione sikh di godere dell'assistenza spirituale da parte dei ministri di culto durante il periodo di degenza nella struttura ospedaliera.

1) **L'osservanza dei riti funebri e il lavaggio rituale della salma**

Nella religione dopo la morte si procede al lavaggio rituale della salma, che rappresenta il momento più rilevante ed irrinunciabile del rito funebre. Il lavaggio è un rito purificatorio. Il lavaggio deve venire eseguito da persone perite della comunità (nel rispetto del sesso del defunto) alla presenza della famiglia e del ministro di culto. Al termine del lavaggio il corpo viene vestito e la salma viene trasportata, ove possibile, al crematorio dove vengono recitate dalla comunità le preghiere di accompagnamento e infine la salma viene cremata.

Nella pratica:

- Non tutti gli ospedali e luoghi di degenza possono mettere a disposizione dei fedeli sikh **un luogo adeguato, decoroso e appartato in cui svolgere il lavaggio rituale della salma**. Una delle principali difficoltà che si incontra nelle sale mortuarie degli ospedali è l'impossibilità di utilizzare la quantità di acqua necessaria per i lavaggi.

- Ulteriore difficoltà è quella di **reperire gli addetti alla pratica del rito funebre su tutto il territorio stante la non omogenea distribuzione delle comunità su tutta la Penisola**. Per la direzione sanitaria e per il personale ospedaliero sarebbe importante poter riconoscere le figure religiose accreditate e competenti a svolgere il rito funebre.

In assenza di singoli accordi/protocolli sottoscritti tra strutture ospedaliere e rappresentanti delle comunità sikh, le problematiche relative all'osservanza dei riti funebri per il paziente deceduto in ospedale non trovano regolamenti o prassi a cui fare riferimento.

2) **La possibilità di osservare i dettami della religione sikh e godere dell'assistenza spirituale da parte di personale religioso qualificato durante il periodo di degenza nella struttura ospedaliera.**

PROGETTO FAMI-INTEGRA

In particolare, non risultano sempre agevoli:

- la possibilità della pratica religiosa;
- la necessità di un'adeguata formazione del personale ospedaliero – medico e paramedico – per comprendere e venire incontro alle esigenze religiose dei pazienti di fede sikh;
- la possibilità di ottenere l'assistenza di personale di culto qualificato;

In relazione alla possibilità di ottenere alimentazione conforme ai dettami della religione sikh, si segnala che poiché i sikh sono vegetariani, allo stato non si segnalano particolari problemi in relazione alla possibilità per i pazienti sikh di optare per una dieta priva di proteine animali di qualunque tipo.

Alle esigenze segnalate, a livello regionale e locale si è risposto con modalità diverse e in relazione specie alle comunità musulmane che presentano problematiche simili - anche se non perfettamente sovrapponibili - che potrebbero costituire esempi virtuosi da cui trarre spunti.

In questo senso si rinvia agli esempi di protocolli di Intesa tra comunità musulmane e Aziende Ospedaliere già trattati all'interno del rapporto sulle comunità musulmane.

4.4 Policy Guidelines

Anche per questi profili, tenuto conto delle specificità già evidenziate, si rinvia alle proposte già formulate all'interno del rapporto per le comunità islamiche.

5 L'assistenza spirituale negli istituti di prevenzione e pena

5.1 Nota generale

Non diversamente da quanto accade negli ospedali, anche in carcere le esigenze di libertà religiosa sono spesso difficili da colmare, specie nel caso di detenuti appartenenti a confessioni religiose ancora prive di un'intesa.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Anche se la popolazione detenuta di fede sikh risulta essere esigua, il problema non va trascurato, soprattutto in relazione alle esigenze di comprensione della spiritualità sikh e al contesto sociale di riferimento. Si segnala, inoltre, che l'etica sikh, richiamando costantemente i propri fedeli all'osservanza delle leggi secolari vigenti in un contesto di riconoscimento del potere secolare anche laico, concorre a prevenire fenomeni di devianza caratterizzati da un uso violento della religione con rischi per la sicurezza.

Per il resto, stante la sostanziale omogeneità di disciplina giuridica dell'assistenza spirituale in carcere per le confessioni religiose senza intesa e senza riconoscimento giuridico specifico, si rinvia per questi fini al rapporto sulle comunità musulmane.

5.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- Livello statale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

5.3 Problemi e prassi

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

5.4 Policy Guidelines

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

6. Festività religiose sikh

6.1 Nota generale

La principale festa della comunità sikh è il Vaisakhi (o Baisakhi). La ricorrenza prende il nome dal mese del Vaisakh e cade in primavera. La festa ricorda il battesimo dei “Panj Piare” (i cinque devoti), per mano del decimo e ultimo guru Gobind Singh, nel 1699: essi così presero il cognome “Singh” (leoni) e le donne diventarono “Kaur” (principesse). Da questi “Panj Piare”, Gobind Singh si fece a sua volta “battezzare”. Con questo gesto simbolico, egli intese affermare che il maestro era uguale ai discepoli. La festività ricorre il 13 aprile. Durante questa festività vi sono momenti di riflessione con la lettura dei testi sacri, canti tipici, ma anche tanti “Nagar Kirtan” (i cortei per le strade, decorate di fiori) e pranzi tradizionali. I Gurudwara (“casa di Dio”, i templi sikh) si riempiono di fedeli fino all’inverosimile. Da una parte siedono le donne tutte vestite nel coloratissimo abito classico Punjab, il “salwar kameez”; dall’altra gli uomini, tra cui i “sardar”, i veri sikh con la barba e il turbante. La preghiera va avanti ininterrottamente per molte ore: è il tempo che richiede la lettura del testo sacro dei sikh, Guru Granth Saib Ji, contenente gli scritti dei guru. Una volta conclusa la preghiera, viene dato spazio ai giovani artisti nel canto di salmo, accompagnati da tabla e harmonium. Intanto, fuori dal tempio viene servito il “langar”, il pasto vegetariano aperto a tutta la comunità sikh ed a chiunque di qualsivoglia religione che voglia partecipare ai festeggiamenti. Grande è infatti il senso di inclusione ecumenica di questa festa sikh.

6.2 Disciplina giuridica

- Livello costituzionale

Rif.: artt. 2, 3, 8, 19 e 36 Cost.

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **Livello della legislazione e normativa unilaterale**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- **Livello della legislazione sulla base di intese**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

6.3 Problemi e prassi

- **Livello costituzionale**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- **Livello infra-costituzionale**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

6.4 Policy guidelines

- **Livello della legislazione unilaterale**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- **Livello di legislazione sulla base di intese**

Per assicurare, invece, la libertà di onorare una o più festività religiose, al fedele sikh dev'essere garantito il riposo lavorativo, cioè l'astensione dal lavoro e quindi l'interruzione dell'obbligo di rendere la prestazione lavorativa, o per un'intera giornata (che andrebbe a coincidere con quella del riposo lavorativo settimanale

PROGETTO FAMI-INTEGRA

obbligatorio) o per un periodo di tempo più lungo (che potrebbe andare a coincidere col riposo feriale).

L'esigenza di favorire il rispetto delle festività religiose è destinata ad influenzare anche la disciplina dell'obbligo di presentarsi in un giorno determinato per sostenere ad esempio una prova d'esame o di concorso.

Lo strumento più idoneo a soddisfare il diritto al rispetto della festività sikh è, pertanto, quello, già utilizzato da altre confessioni religiose diverse dalla cattolica, della legge di approvazione d'intesa stipulata con lo stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost.

Tanto più che si tratterebbe di una sola festività specifica.

Giova ulteriormente sottolineare come, in linea generale, il giorno di riposo elettivo per i sikh sia la domenica, con ulteriore facilitazione organizzativa a beneficio di amministrazioni e imprese.

- Livello della collaborazione procedimentale

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

7. I simboli religiosi: il turbante e il kirpan

7.1 Note generali

La religione sikh impone ai propri adepti un rigoroso codice morale e di abbigliamento a testimonianza di appartenenza e di sequela delle dottrine dei Guru contenute nel libro sacro, guru vivente, Sri Guru Granth Sahib Ji. Questi simboli di appartenenza sono generalmente conosciuti come le 5 "K" e devono essere esibiti da tutti coloro che siano entrati a far parte del *khalsa*, popolo dei credenti sikh, attraverso un atto formale, chiamato *amrit*, un rito di ingresso paragonabile ad un "battesimo".

Questo passaggio rituale implica l'adozione dei vari simboli propri della tradizione e indentificati con 5 "K": *kesh* (capelli lunghi raccolti in un turbante, obbligatorio per gli uomini e talora usato anche dalle donne); *kangha* (il pettine, segno di capelli raccolti in modo ordinato, a differenza della crescita "libera" e disordinata degli asceti induisti); *kara* (un braccialetto di ferro, che simboleggia

PROGETTO FAMI-INTEGRA

il controllo morale nelle azioni e il ricordo costante di Dio); *kachera* (indumento intimo o sottoveste, simbolo dell'autocontrollo e della castità); *kirpan* (riduzione simbolica che esprime la lotta contro l'ingiustizia).

La piena appartenenza alla *khalsa* si esprime anche con l'aggiunta al cognome del termine *Singh* (leone) per gli uomini e *Kaur* (principessa) per le donne.

In particolare, il turbante non può essere parificato ad un cappello o a qualsiasi altro copricapo che si può liberamente togliere e mettere. Il turbante sikh è costituito da una lunga striscia di tessuto che viene acconciata intorno al capo secondo regole stabilite con l'utilizzo di un congruo tempo e secondo un preciso rituale. Un sikh non può in alcun modo mostrare la propria capigliatura che viene tenuta coperta, anche se con un turbante più piccolo e leggero, anche durante il riposo. Non è pertanto possibile per un sikh togliere o mettere il turbante in pubblico come fosse un cappello.



Il *kirpan*, invece, costituisce la replica inoffensiva e coerente con le disposizioni italiane di un oggetto rituale, simulacro di pugnale e simbolo di rispetto e integrità morale, con dimensioni atte a renderlo non idoneo a recare offesa alla persona. I sikh non tolgono mai il *kirpan*, neppure per dormire, e lo indossano sotto gli abiti trattenuto da una stola, detta *gatra*, che ne impedisce l'estrazione. Ciò testimonia dell'alto valore simbolico di questo oggetto che non ha alcuna funzione materiale, bensì una funzione totalmente spirituale: quella di ricordare al fedele sikh il suo impegno, nella vita di ogni giorno, per la giustizia nel rispetto degli altri e dei loro

PROGETTO FAMI-INTEGRA

diritti. Il *kirpan* ha usualmente misure molto contenute - non superiore ai 15 cm elsa compresa - è realizzato in una lega dolce di ferro che ne rende la lama non affilabile.



7.2 Disciplina giuridica

- Il turbante

• Livello statale

In Italia non esiste alcuna agevolazione specifica per il porto del turbante. L'art. 5 della legge n. 152/1975 stabilisce che: *"È vietato l'uso di caschi protettivi, o di qualunque altro mezzo atto a rendere difficoltoso il riconoscimento della persona, in luogo pubblico o aperto al pubblico, senza giustificato motivo. È in ogni caso vietato l'uso predetto in occasione di manifestazioni che si svolgano in luogo pubblico o aperto al pubblico, tranne quelle di carattere sportivo che tale uso comportino"*.

Indossare forme di copertura del capo per motivi religiosi - quali il turbante sikh o il velo islamico - costituisce esercizio del diritto di libertà religiosa e quindi costituisce giustificato motivo di occultamento della testa a patto che ciò non ostacoli il riconoscimento della persona (si veda in tal senso già il T.A.R. Friuli Venezia-Giulia, sentenza 16 ottobre 2006, n. 645), lasciando quindi scoperto il viso. In tal senso, quindi, non esiste alcun problema particolare per i sikh che indossano il turbante nello spazio pubblico poiché questa forma di copertura non inficia la riconoscibilità della persona.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Il valore del turbante quale espressione di appartenenza religiosa si desume anche dalla possibilità riconosciuta ai sikh – così come alle donne musulmane e alle suore cattoliche – di poter esibire le foto per la patente di guida e la carta identità con indosso il turbante a patto che il volto rimanga ben visibile, secondo quanto stabilito dalla circolare Ministero dell'Interno n. 4 del 15/3/1995, Circolare del Ministero dell'Interno del 24 luglio 2000, Circolare Ministero Infrastrutture e Trasporti - 20/10/2016 - Prot. n. 23176.

- **Livello regionale e infra-regionale**

Diversi sono stati gli interventi di legislazione secondaria in materia di copricapi religiosamente orientati, specie in tema di velatura integrale del viso, ma nessuno di questi ha inficiato il diritto dei sikh di indossare il turbante nei luoghi pubblici e aperti al pubblico poiché tale forma di copertura del capo non impedisce, come già detto, la riconoscibilità di chi lo indossa.

- **Il kirpan**

Come già detto, il *kirpan* è un pugnale rituale che simboleggia il dovere di ogni sikh di lottare contro il male e le ingiustizie; si tratta di un monito che ogni sikh porta con sé che ne richiama in ogni momento l'adesione ai principi contenuti nel sacro libro.

- **Livello statale**

L'art. 4, L. 110/1975 in genere vieta il porto, al di fuori della propria abitazione e senza giustificato motivo, di qualsiasi arma da punta o da taglio: «*Salve le autorizzazioni previste dal terzo comma dell'articolo 42 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, non possono essere portati, fuori della propria abitazione o delle appartenenze di essa, armi, mazze ferrate o bastoni ferrati, sfollagente, noccoliere [...]. Senza giustificato motivo, non possono portarsi, fuori della propria abitazione o delle*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

appartenenze di essa, bastoni muniti di puntale acuminato, strumenti da punta o da taglio atti ad offendere [...], nonché qualsiasi altro strumento non considerato espressamente come arma da punta o da taglio, chiaramente utilizzabile, per le circostanze di tempo e di luogo, per l'offesa alla persona [...]». Ogni condotta in violazione della norma è punita con l'arresto e l'ammenda in misura variabile in rapporto alle circostanze in cui il porto si verifica. Si tratta quindi di reato contravvenzionale per è quindi punibile a titolo di dolo non essendo possibile nel nostro ordinamento configurarsi un reato contravvenzionale a titolo colposo.

Dottrina e giurisprudenza concordano nell'identificare l'arma propria con qualsiasi oggetto intrinsecamente destinato all'offesa, sia esso da sparo o da taglio (arma bianca). È invece arma impropria qualsiasi oggetto potenzialmente idoneo a ledere che, nella quotidianità, abbia un uso legittimo e utile (art. 45 TULPS). Per le armi proprie è necessaria una licenza per il porto, mentre per le armi improprie è consentito il porto in presenza di un giustificato motivo che viene individuato considerata la natura della cosa e la sua legittima destinazione, il che significa aver attenzione al suo usuale scopo o quello previsto da una norma giuridica.

La materia, così configurata, non ricade quindi nelle competenze dei livelli normativi regionale, provinciale e comunale.

- **La giurisprudenza**

A partire dalle considerazioni sopra esposte, la giurisprudenza italiana ha affrontato il tema del porto del *kirpan* mantenendo un atteggiamento ondivago.

Il Tribunale di Cremona, nella sentenza n. 15/2009, ha assolto un credente sikh che portava con sé il *kirpan* poiché ha riconosciuto che il porto di tale oggetto costituiva esercizio di libertà religiosa. Inoltre ha ritenuto il *kirpan* non un'arma bianca, cioè un pugnale il cui scopo specifico sarebbe l'offesa, bensì un'arma impropria riconoscendone lo scopo legittimo in relazione all'esercizio di un diritto fondamentale.

Pochi anni dopo, al contrario, il Tribunale di Mantova, nella sentenza del 5 febbraio 2015, ha ritenuto il *kirpan* un mero simbolo culturale non meritevole dell'eccezione prevista dalla normativa di pubblica sicurezza.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Su questo finale di pensiero si attestano anche le due sentenze di Cassazione Penale Sez. I n. 24739 e n. 25163 del 2016 che affermano come la libertà di culto o di fede trovi pur sempre un limite invalicabile nella pacifica convivenza e nel rispetto delle norme a tutela della sicurezza pubblica. Pertanto, il motivo religioso non è ritenuto sufficiente ad integrare la speciale esimente di cui all'art. 4, secondo comma, della legge n. 110 del 1975 (giustificato motivo). Con l'evidente paradosso per cui chiunque può portare con sé un coltello da cucina in un cesto da picnic, ma un fedele sikh non può portare con sé un piccolo pugnale non affilato e inestraibile per motivi religiosi.

Da ultimo, la sentenza Cassazione Penale Sez. I n. 24084/2017, laddove ha sancito l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare la compatibilità del proprio comportamento con i principi che regolano l'ordinamento giuridico ospitante, ha definitivamente relegato il pluralismo culturale e religioso del progetto costituzionale ai margini dell'ordinamento, di fatto tradendo i capisaldi del principio di laicità.

3.3 Problemi e policy guidelines

- **Turbante**

Si segnalano diverse questioni pratiche in tema di porto del turbante che potrebbero utilmente ed efficacemente essere risolte attraverso interventi unilaterali delle autorità anche in assenza di un'intesa tra la comunità sikh e lo Stato italiano ai sensi dell'art. 8 comma 3 della Costituzione.

In particolare, in relazione:

1. alla possibilità per i sikh di guidare motoveicoli godendo di una particolare esenzione dall'uso del casco di sicurezza. L'attuale testo dell'art. 171 CdS non ammette deroghe all'utilizzo del casco di protezione, ma una tale previsione potrebbe essere utilmente inserita con provvedimento unilaterale e corredata da una circolare esplicativa ad hoc del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Tale esenzione è vigente per esempio in Ontario ai sensi del Highway Traffic Act vigente o il Motorcycle Crash-Helmets (Religious Exemption) Act, 1976 vigente in Gran Bretagna. Queste leggi esentano i sikh dall'uso del casco di protezione quando guidano un motociclo.

2. ai controlli di sicurezza negli aeroporti: soprattutto all'indomani degli attentati terroristici avvenuti in Europa e in Nord America, i sikh sono stati oggetti di richieste di rimozione del turbante per l'effettuazione di controlli di sicurezza con aggravio di tempi per i controlli stessi e in violazione delle legittime aspettative in relazione all'esercizio del diritto di libertà religiosa. Per ovviare al problema, stante l'assenza di linee guida generali in materia e viste le moderne tecnologie di controllo in uso negli aeroporti che prevedono l'utilizzo di scanner manuali e cani antiesplosivi, sarebbe sufficiente una circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministero dell'Interno, che consenta l'utilizzo di tali dispositivi mobili di controllo. Tale soluzione permetterebbe di garantire elevati standard di sicurezza senza pregiudicare il diritto di libertà religiosa dei fedeli sikh.

3. alle dotazioni di sicurezza sui luoghi di lavoro: non esistono al momento linee guida in proposito neppure all'interno dei CCNL delle varie categorie produttive. Il problema è sentito soprattutto nel settore edilizio e in quello sanitario ove al momento nessuna deroga è prevista. In proposito, servirebbe un'azione mirata del Ministero del Lavoro che potrebbe avviare studi specifici avvalendosi delle esperienze lungamente maturate in Gran Bretagna e Canada ove la comunità sikh è presente da più tempo. Anche in questo settore a titolo di esempio si può consultare Employment Act 1989, sections 11 and 12, che stabilisce che "*Sikhs who wear a turban, do not have to remove the turban to replace with a safety hard hat or crash helmet within the workplace*". Un comportamento diverso costituirebbe atto discriminatorio ai sensi dell'Equality Act 2010 e successive modificazioni.

- Kirpan

La comunità sikh è desiderosa di risolvere la questione del porto del *kirpan* in maniera conforme all'ordinamento italiano e si dichiara disponibile a vagliare con

PROGETTO FAMI-INTEGRA

il Ministero dell'Interno delle soluzioni che siano soddisfacenti per le esigenze di sicurezza collettive, ma garanti della libertà religiosa e dei principi religiosi della comunità.

Certamente, anche in questo caso, in assenza di una previsione di intesa di cui all'art. 8 comma 3 della Costituzione, sarebbe opportuno un intervento unilaterale sul tema da parte del Parlamento. A tal proposito si segnala che è giacente in Parlamento il Disegno di Legge n. 1910, Senato della Repubblica XVII Legislatura – anno 2015:

Art. 1. *(Disposizioni in materia di porto di Kirpan)*

1. I cittadini o gli stranieri di confessione Sikh legalmente residenti nel territorio della Repubblica sono autorizzati a portare il loro tradizionale coltello religioso, denominato Kirpan, a condizione che sia fabbricato in modo da assicurarne l'inidoneità a produrre ferite da taglio e l'impossibilità di affilarlo.

2. La direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato, istituita presso il Ministero dell'interno, giudica dell'inidoneità del Kirpan a produrre ferite e dell'impossibilità di affilarlo e rilascia apposita autorizzazione alle imprese produttrici.

3. La direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato si assicura della congruità del modello autorizzato di Kirpan a soddisfare le finalità religiose collegate al suo porto, acquisendo il parere dei vertici della rappresentanza dei Sikh in Italia.

4. Il Kirpan prodotto secondo i criteri di cui al comma 1 deve essere provvisto di un segno riconoscibile, approvato dalla direzione centrale per gli affari generali della Polizia di Stato, con il consenso dei vertici della rappresentanza dei Sikh nel nostro Paese.

5. Il Ministro dell'interno con proprio decreto, da adottare entro tre mesi dalla data di entrato in vigore della presente legge, disciplina la procedura di valutazione dei modelli non letali di Kirpan e di rilascio delle licenze a produrli e commerciarli.

Nell'assenza e nell'attesa di un tale intervento, sarebbe utile l'insediamento di un tavolo di confronto tra comunità religiose, Dipartimento di Pubblica Sicurezza e Dipartimento degli Affari dei Culti che potrebbero utilmente interloquire sul tema. La base di partenza per una proficua discussione potrebbe essere

PROGETTO FAMI-INTEGRA

rappresentata la modello di *kirpan* depositato presso il Dipartimento degli Affari dei Culti dal Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy nell'ambito del procedimento per l'istanza di riconoscimento ai sensi della L. 1159/1929 di tale associazione. Su tale manufatto il Consiglio di Stato - con il parere n. 01685 del 29/10/2021 reso sulla richiesta di riconoscimento di "Sikh Gurdwara Parbandhak Committee Italy" (Sikh Gurdwara Parbandhak Comitato Italia) - ha affermato che *«il Banco Nazionale di Prova per le armi da fuoco portatili e per le munizioni commerciali, con propria nota n. 525 del 16 dicembre 2016 - ora allegata dal Ministero - ha infine attestato che il prototipo, in ragione delle sue caratteristiche tecniche e delle sue dimensioni, "non è idoneo a recare offesa alla persona" e, pertanto, non è da considerarsi tra le armi proprie di cui è vietato il porto, rappresentando nello specifico un mero simulacro»* (p. 6). *«Ad avviso del Ministero, tutti i precedenti rilievi mossi in ordine all'offensività del pugnale rituale ricurvo denominato kirpan e al divieto del suo porto sarebbero stati definitivamente superati con l'accettazione da parte dell'attuale richiedente [n.d.r. l'associazione succitata] del citato prototipo, assolutamente inoffensivo»* (p. 7). Il Consiglio di Stato prosegue affermando che il prototipo realizzato, *«non è idoneo ad arrecare offesa alla persona e pertanto tale ente non lo considera arma propria. Il disegno, pure trasmesso dal Ministero, riproduce un coltello della lunghezza complessiva di 10,5 cm., di cui oltre un terzo occupata dal manico e con l'indicazione "non affilare il profilo"»* (p. 14). *«Il kirpan, così realizzato in conformità al modello, non presenti caratteristiche offensive tali da considerarlo arma»* (p. 16).

In sede di confronto le comunità partecipanti al tavolo si sono già espresse positivamente sull'adottabilità da parte di tutte le comunità di tale prototipo se si raggiungesse un accordo in tal senso con il Ministero dell'Interno, fatta salva la possibilità di utilizzare ulteriori modelli di *kirpan* per mere finalità di culto e solo all'interno dei templi e durante le cerimonie all'aperto.

8. I giovani - Un confronto con il futuro

8.1 Note generali

Si rinvia a quanto scritto nel Rapporto sulle comunità musulmane.

8.2 Diritto di libertà religiosa e giovani sikh: temi emersi e soluzioni proposte

L'espressione della propria fede della propria appartenenza religiosa rimane per i giovani sikh un punto focale.

Segnalano in tal senso episodi di discriminazione nel contesto lavorativo ove il porto del turbante da parte dei ragazzi crea ancora diffidenza anche se il contesto diviene molto rilevante per la composizione dei bisogni religiosi. Fatto salvo il rispetto della normativa in materia di discriminazione, infatti, esiste in Italia una forte diffidenza nei confronti dello straniero e del diverso. Spesso, infatti, questi ragazzi vengono percepiti come stranieri anche se sono cittadini italiani e parlano il dialetto delle comunità ove vivono.

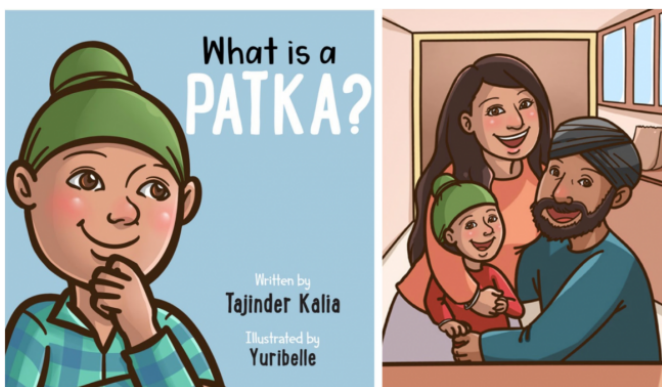
Due sono gli ambiti lavorativi ove l'accesso viene sentito come precluso: l'ambiente sanitario e quello militare/forze di polizia.

Come si è già avuto modo di sottolineare, i sikh sono tradizionalmente impegnati, oltre che nel settore primario, nelle attività socialmente rilevanti, quali quelle sanitarie e di assistenza alla persona, oltre che negli ambienti militari in ossequio alla loro lunga tradizione.

Negli ambienti sanitari, spesso i sikh non riescono ad inserirsi a cause del turbante e delle lunghe barbe che sono considerate poco igieniche. Al contrario, l'igiene personale è precetto religioso fondamentale e capelli e barba vanno lavati e curati ogni giorno, pur in assenza di forme di depilazione. Quanto ai copri militari e alle forze di polizia, attualmente le divise in essere non consentono di indossare il turbante al posto del copricapo di ordinanza precludendo l'ingresso dei giovani sikh italiani, cittadini desiderosi di impegnarsi nella difesa dei valori costituzionali in Italia e all'estero, nei corpi militari e di polizia. Per coloro che intendono intraprendere questa strada non rimane che scegliere tra carriera militare e precetto religioso esemplificando un classico caso di conflitto di lealtà: non è costituzionalmente conforme chiedere a chiunque di rinunciare ad un precetto religioso per poter lavorare.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Quanto all'ambiente scolastico, i giovani segnalano come i comportamenti di emarginazione si verificano fin dalla scuola primaria quando i giovani maschi sikh legano i capelli sulla fronte con il *patcha*, in una foggia che ricorda un "pon pon", ma si segnala una diminuzione di tali episodi al crescere del grado di percorso scolastico.



Anche durante le gite scolastiche, causa controlli sicurezza viene chiesto loro di togliersi il turbante o di spogliarsi del kirpan per entrare in musei o in luoghi culturali (ad es. Duomo di Milano). Molte testimonianze raccontano che molti ragazzi non riescono ad entrare in un museo (o rimangono indietro nella visita guidata) perché viene effettuato un controllo sicurezza, ritenuto legittimo, ma che non tiene conto delle loro specificità religiose. Ad esempio, è chiesto loro di togliere il turbante e poi di rifarlo con notevole perdita di tempo e di una parte della visita. *[Ci si permette qui di rinviare alla parte specifica del rapporto in tema di simboli religiosi. Si ricorda, inoltre, che il turbante - sebbene in foggia diversa - può essere indossato sia uomini che da donne.]*

Altra questione sentita è quella circa la sostenibilità dell'esame per il conseguimento della licenza di guida. Si segnala che molti ragazzi, specie quelli di più recente insediamento, faticano a conseguire la patente a causa di una non perfetta conoscenza dell'italiano che preclude l'esito positivo dell'esame teorico. Non è infatti possibile, ad oggi, sostenere l'esame teorico in lingua diversa dall'italiano

Le proposte

PROGETTO FAMI-INTEGRA

I giovani sono consapevoli che in alcuni ambiti servirebbe un cambio di passo da parte delle autorità. Non ritengono più sufficiente l'impegno, a livello locale, delle "persone di buona volontà" che all'interno delle amministrazioni si dimostrano sensibili ai temi del pluralismo.

A tal proposito, indicano quale esempio virtuoso il caso della Gran Bretagna, ove i sikh possono entrare nei corpi militari vestendo il turbante:



In tal senso, i giovani sono consapevoli che alcune questioni sono di esclusiva competenza dello Stato (uniformi, militari, uniformi sanitarie, patenti, kirpan) in assenza di un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, della Costituzione che potrebbe prevedere eccezioni mirate.

Per quanto riguarda l'ambito scolastico, invece, i giovani propongono l'istituzione di una giornata nazionale della diversità religiosa ove i ragazzi di ogni fede possano far conoscere ai propri compagni il proprio credo, oltre che alla creazione di eventi e giornate di studio.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

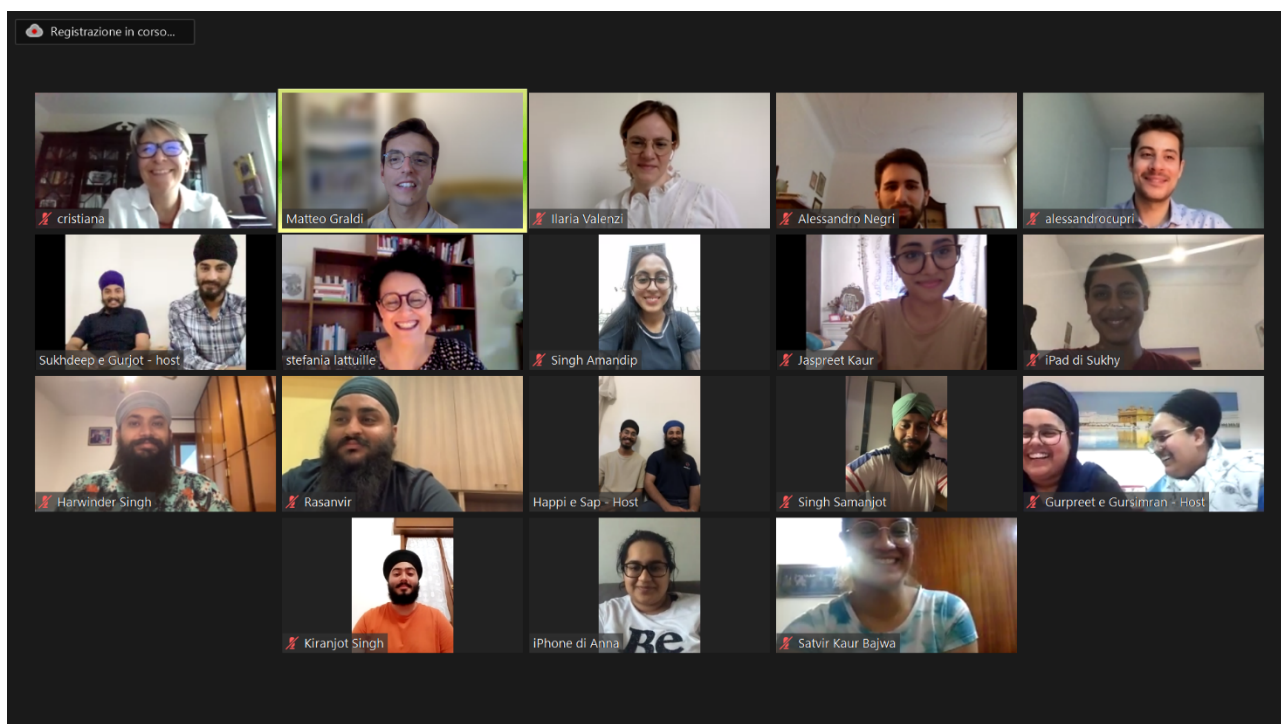


Foto dei partecipanti al workshop partecipato, pubblicata dietro liberatoria nei termini di legge.

I volti dei ragazzi presenti ci rimandano il ritratto di una società entusiasta, proiettata verso il futuro. L'immagine di una cittadinanza attiva, propositiva multireligiosa e multi-etnica che vuole impegnarsi per la costruzione dell'Italia e che non può rimanere ancora a lungo senza risposte.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

PARTE TERZA

RAPPORTO DEL GRUPPO DI LAVORO CONGIUNTO FIDR – TAVOLO DELLE CHIESE CRISTIANE EVANGELICHE PENTECOSTALI

PROGETTO FAMI-INTEGRA

1. Introduzione

Il carattere universale delle libertà di religione e di coscienza costituzionalmente riconosciute all'art. 19 Cost. si declina nella particolare condizione che ogni minoranza religiosa vive entro lo Stato, nel rapporto con le istituzioni pubbliche e nell'esercizio dei diritti di individui e comunità di fede.

Come noto il regime di pluralismo confessionale, che costituisce l'ambito e al contempo il presupposto dell'esplicazione del principio supremo della laicità, sulla base della definizione che di esso dà la Consulta e pertanto come situazione di *“non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione”* (Corte cost. n. 203/1989), pur attraversando diverse fasi di espansione, caratterizza storicamente la presenza religiosa in Italia.

In tale contesto si inseriscono con un dato di continuità che, ancorché relativamente breve, attraversa tutto il '900, quelle realtà confessionali originate dal protestantesimo storico e sorte nel contesto risvegliato statunitense, che giungono in Italia mediante un'immigrazione di ritorno e che trovano nel **movimento pentecostale una voce rilevante per le sue peculiarità.**

Per comprendere la condizione giuridica e le principali questioni in tema di libertà religiosa che concernono il movimento delle chiese cristiane evangeliche pentecostali presenti in Italia, sembra utile brevemente individuare quelle direttrici ordinamentali interne, i cui effetti riverberano nei molteplici aspetti dei rapporti della confessione richiamata con lo Stato.

Costituito su un impianto organizzativo di base **di tipo congregazionalista**, il pentecostalismo si caratterizza a livello globale per la spinta autonomistica delle realtà di cui si compone e per un'azione missionaria portata avanti in maniera incisiva a livello globale, avente come risultato l'ampia e rapida diffusione ad ogni latitudine. Con i circa 500 milioni di fedeli presenti nei quattro continenti, il pentecostalismo si candida ad essere **la componente dell'ecumene cristiana con la più alta crescita numerica** nell'imminente futuro e a divenire determinante in quel fenomeno di spostamento “a sud” della cristianità, in cui registra la più alta diffusione. Il dato non è di poco conto se analizzato al punto di intersezione con le migrazioni che, da tali territori, interessano anche l'Italia e che connotano in senso evolutivo il panorama del nuovo pluralismo religioso.

Tra i fattori che favoriscono l'ampia diffusione del movimento pentecostale va segnalata la natura agile e a tratti informale che caratterizza la struttura di governo da

PROGETTO FAMI-INTEGRA

ricondere, nella classica ripartizione dei modelli ecclesiologici delle denominazioni cristiane, al già citato congregazionalismo.

L'ecclesiologia di tipo congregazionalista si differenzia da altre forme di governo ecclesiastico per l'autonomia e l'indipendenza (in origine) assoluta di ogni comunità locale e ciò sia dal punto di vista della disciplina, non sussistendo forme di organizzazione gerarchica sovraordinata, né di tipo verticistico né assembleare, che dal punto di vista di fede, potendo ogni comunità locale (ogni congregazione) adottare la propria confessione di fede. La spinta independentista del modello ecclesiastico di tipo congregazionalista "puro" ben si coniuga con la nascita ed espansione del movimento pentecostale, differenziandosene soltanto per l'unità dogmatica e teologica che lo connota. Il movimento pentecostale, seppur non istituzionalizzato in chiese e denominazioni, si autocomprende unitariamente intorno a principi quali il battesimo dello Spirito Santo; i doni e i frutti di quest'ultimo, che si manifestano in particolari "carismi" (miracoli; guarigioni; glossolalia); il secondo avvento di Cristo¹¹⁶. Soltanto entro il confine definito dall'adesione a tali principi e nel rispetto di questi, le singole realtà declinano eventuali peculiarità. Ciò rende definibile il movimento pentecostale in termini di **"confessione"** ai sensi e per gli effetti dell'art. 8 Cost., pur nella complessità della sua collocazione rispetto ad ulteriori espressioni religiose storicamente consolidate. Tale tratto confessionale rende il pentecostalismo una delle componenti più intelleggibili del movimento *evangelical*, generalmente inteso quale contenitore della più ampia rete delle cosiddette "chiese indipendenti".

Gli elementi di autonomia e indipendenza delle chiese congregazionaliste di tipo pentecostale si manifestano nell'organizzazione basata esclusivamente sulla comunità locale (*leadership* della figura pastorale, scelta o direttamente suscitata all'interno della comunità locale; autosufficienza organizzativa e autonomia economica mediante il sistema delle contribuzioni o "decime" da parte dei membri aderenti) e nella netta separazione dallo Stato. Nato nell'Inghilterra del XVI Secolo, il movimento congregazionalista ha finito per divenire un modello ecclesiastico che ha superato la singola confessione, per divenire una forma di governo della Chiesa ad ampia diffusione. La struttura congregazionalista comporta, nella declinazione propria del movimento pentecostale, il rifiuto di ogni forma di istituzionalizzazione in denominazioni e la conseguente autonomia di gestione delle comunità locali di fedeli,

¹¹⁶ Cfr. P. Naso, *Cristianesimo: Pentecostali*, Verona, Emi, 2013 e M. Introvigne, *I pentecostali*, Torino, Elledici, 2004.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

eventualmente connesse tra loro in forme più o meno strutturate di *network* ecclesiastici.

Diretta conseguenza di tale parcellizzazione è **la difficoltosa *reductio ad unum* della rappresentanza pentecostale nei rapporti con le istituzioni**, nella ricerca di un equilibrio tra la doverosa attenzione alle richieste provenienti dal soggetto pubblico e il rispetto dei principi ecclesiologici che danno vita agli ordinamenti interni delle confessioni religiose.

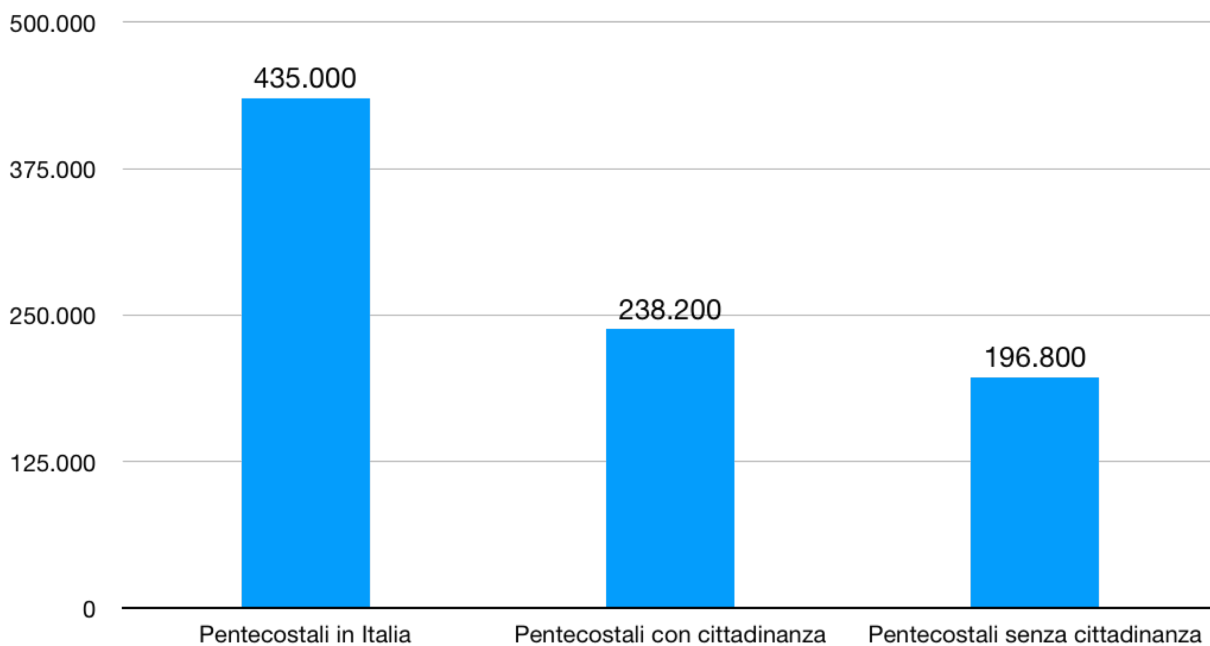
In tal senso, a far data dal 1908, anno in cui convenzionalmente è indicata la nascita del movimento pentecostale in Italia, si assiste alla diffusione di forme più o meno organizzate di reti di comunità locali, la più ampia delle quali ha trovato formalizzazione nella costituzione, nel 1947, delle Assemblee di Dio in Italia, primo ente esponenziale delle chiese pentecostali italiane. Nato sulla scorta dell'affiliazione mediante accordo con l'omologa rete di chiese statunitensi, che si era offerta di offrire alla frammentata realtà italiana la copertura istituzionale necessaria all'ottenimento del riconoscimento giuridico ai sensi della legislazione sui culti ammessi, le ADI ottennero l'erezione in ente morale con d. p. r. 5 dicembre 1959, n. 1349 pubblicato sulla G.U. n. 57 del 7 marzo 1960. Il riconoscimento giuridico interveniva a dodici anni dall'inoltro dell'istanza e a cinque dalla revoca della Circolare Buffarini Guidi, che nel 1935 aveva vietato l'esercizio del culto pentecostale e che per tale è ragione nota per essere stata una delle pagine più buie per la libertà religiosa e il riconoscimento dei diritti delle minoranze religiose della storia italiana.

Confessione religiosa forte di un accordo internazionale e conformata sul piano dell'ordinamento interno sulla base di un modello presbitero – congregazionalista, le ADI costituiscono solo una, benché rilevante, espressione del pentecostalismo italiano. Tutt'oggi, nonostante la sottoscrizione nel 1986 da parte delle ADI dell'intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., cui è seguita, nel 2007, la sottoscrizione con la Chiesa Apostolica in Italia, chiesa pentecostale "storica", ancorché numericamente meno rilevante della sorella maggiore, **un numero molto ampio di chiese pentecostali presenti in Italia si situa al di fuori della copertura garantita dagli accordi richiamati.** Basti rilevare che a fronte di stime che, con ragionevole argomentazione, vedono la presenza pentecostale in Italia raggiungere l'importante cifra di circa **435.000 fedeli**, di cui 238.200 con cittadinanza italiana, meno di 100.000 sono membri delle ADI.

In tale contesto appare utile sottolineare ancora una volta la **matrice migratoria della presenza confessionale**, con particolare attenzione al nuovo contesto internazionale,

PROGETTO FAMI-INTEGRA

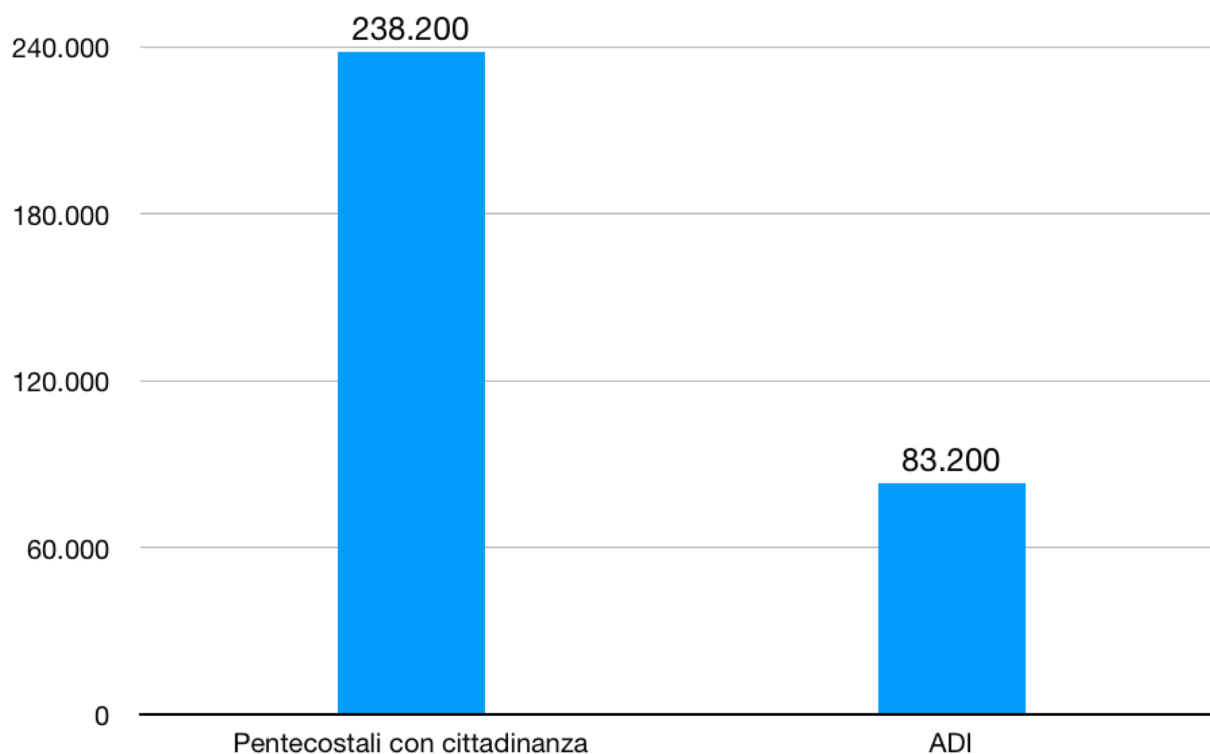
che ha reso l'Italia paese di nuova immigrazione. Al riguardo, alla presenza di fedeli con *background* migratorio in possesso della cittadinanza italiana va aggiunta la cifra rilevante di 196.800 membri che ne sono privi¹¹⁷.



Incrociando i dati relativi alla presenza di pentecostali cittadini italiani con il dato delle affiliazioni alle ADI, è possibile affermare che il 35% dei cristiani evangelici pentecostali in possesso di cittadinanza italiana sono membri di chiese ADI. Anche l'organizzazione storicamente più antica del pentecostalismo italiano, composta in origine e per lo più da italiani convertiti e da italiani immigrati negli Stati Uniti di ritorno nelle terre di origine, registra una presenza di recente immigrazione, la cui componente non in possesso di cittadinanza italiana è pari a circa 17.000 membri.

¹¹⁷ L'elaborazione dei dati è tratta da P. Ricca, *Minoranze cristiane nell'Italia unita*, in *Cristiani d'Italia*, 2011, https://www.treccani.it/enciclopedia/minoranze-cristiane-nell-italia-unita_%28Cristiani-d%27Italia%29/ e da XXVIII Rapporto immigrazione 2018-2019 Caritas e Migrantes, http://s2ew.caritasitaliana.it/materiali/dossier_immigrazione/Sintesi_XXVIII_Rapporto%20Immigrazione_2018-2019.pdf. Ulteriori dati di interesse sono pubblicati a cura del Cesnur sul portale *Le religioni in Italia* e consultabili al seguente link: <https://cesnur.com/dimensioni-del-pluralismo-religioso-in-italia/>

PROGETTO FAMI-INTEGRA



I dati analizzati consentono di affermare che il 65% dei fedeli pentecostali attualmente presenti in Italia frequenta una chiesa senza intesa con lo Stato. Si tratta di una numerosa e variegata realtà che, a ragione, è stata definita in termini di “galassia pentecostale”.

2. La questione del riconoscimento giuridico

Dal punto di vista giuridico, l’universo pentecostale si compone di organizzazioni le più varie, con una diversa intensità di relazioni e di struttura. Tra queste: chiese locali territoriali indipendenti; federazioni di chiese locali e di associazioni di chiese; *network* di collegamento a fini rappresentativi od esclusivamente per finalità di coordinamento interno; chiese etniche, tra cui spiccano, per numerosità e densità di problematiche socio-giuridiche ad esse connesse, le chiese pentecostali provenienti dal continente africano, dal Brasile, dal Sud – Est asiatico, dall’Est Europa.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Le realtà testé descritte costituiscono un gruppo eterogeneo anche per ciò che concerne la veste giuridica assunta e le conseguenti relazioni instaurate con lo Stato. In tal senso si registrano:

- chiese dotate di riconoscimento giuridico come enti morali di religione e di culto ai sensi della c.d. legislazione sui culti ammessi;
- realtà dotate di forma giuridica secondo il diritto comune (le associazioni non riconosciute per prime);
- realtà che hanno optato per una delle vesti giuridiche afferenti alla legislazione sul Terzo Settore, recentemente innovata e uniformata;
- realtà prive di qualsivoglia riconoscimento o veste giuridica.

Il dato non è di poco conto per le differenti conseguenze derivanti dall'eterogeneità degli statuti legali.

Al riguardo, per ciò che attiene agli enti di diritto comune, la mancanza di veste formale di riconoscimento sulla base della loro specificità religiosa accomuna le chiese evangeliche pentecostali a quanto già registrato in precedenza nel Report con riferimento a musulmani e sikh e ciò con particolare riguardo alla rarefazione della tutela dei profili specificamente attinenti all'identità religiosa del gruppo e, *a fortiori*, alla possibilità di un pieno accesso alla tutela del diritto di libertà religiosa costituzionalmente riconosciuto. Tale condizione è aggravata dall'impossibile accesso ad alcuni dei diritti primari se non a condizione di mimetizzazione, quando non occultamento, della propria natura religiosa, in caso di assenza di riconoscimento, patto, accordo o intesa con lo Stato. Sul punto, la grave situazione dell'accesso e garanzia ai luoghi di culto, più avanti analizzata, costituisce una delle questioni aperte più rilevanti per la vita anche delle comunità pentecostali.

Di rilievo è poi la condizione di quegli enti che si propongono nell'interlocuzione esterna nella forma del **raggruppamento confederale** di realtà dotate di differente statuto. Si tratta delle chiese locali che compongono *network* nazionali, o raggruppamenti di chiese, più o meno estesi. All'interno di essi si registrano realtà aventi diversi fini.

- Associazioni di terzo livello senza elevazione in ente morale

È la condizione di enti di tipo federativo, costituiti da chiese locali e associazioni di chiese locali, a loro volta di livello regionale o nazionale.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Dotati di proprio statuto che regola il funzionamento interno e le modalità di accesso ed esclusione dei membri, tali enti non perseguono un fine diretto di ottenimento del riconoscimento giuridico quali enti morali ai sensi della legislazione sui culti ammessi, bensì operano favorendo percorsi di avvicinamento e collaborazione tra i membri, al fine dell'implementazione di più ampi circuiti di rappresentanza, tesi a ridurre la frammentazione delle realtà territoriali, anche nella loro interlocuzione con l'Amministrazione pubblica. In tal senso, è possibile affermare che questa tipologia di enti di terzo livello costituisca un'applicazione del principio di sussidiarietà *interno* che riverbera nei rapporti con lo Stato, con ciò intendendo riferirsi ad un modello di organizzazione che attribuisce:

- al livello territoriale più prossimo – la singola chiesa locale – lo svolgimento delle funzioni e la rappresentanza degli interessi della comunità di fede individualmente considerata nella sua autonomia e indipendenza;
- al livello superiore quelle funzioni e quella rappresentanza che esigono un intervento di maggior peso e complessità di struttura. A tal fine, gli enti di terzo livello si dotano degli strumenti di accordi e convenzioni con i propri membri ai fini della rappresentanza esterna.

La più ampia realtà pentecostale italiana afferente a tale modello è la **Federazione delle Chiese Pentecostali (FCP)**, membro del tavolo congiunto delle rappresentanze confessionali di cui al presente progetto. In tale sede rileva comunque sottolineare ancora come questo modello federativo associa realtà con diverso statuto legale (enti morali di religione e di culto; enti di diritto comune; enti privi di riconoscimento giuridico; confessione con intesa con lo Stato – Chiesa Apostolica in Italia –; enti morali che hanno avanzato richiesta di trattativa con lo Stato ai fini della stipulazione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.) La FCP raggruppa, attualmente, oltre **550 chiese** tra organizzazioni nazionali, regionali e chiese locali, con una popolazione ecclesiastica di oltre 50.000 fedeli.

- Associazioni di secondo livello con erezione in ente morale e con rappresentanza esclusiva di fronte allo Stato

Appartengono a tale categoria quelle unioni federali di chiese evangeliche pentecostali aventi la finalità di rappresentare direttamente le chiese associate nei confronti dello Stato, ferma restando l'autonomia patrimoniale e gestionale di queste ultime. Ai fini del raggiungimento dei suoi scopi, i rapporti con lo Stato sono, così, affidati alla competenza esclusiva dell'ente, il quale è eretto in ente morale di

PROGETTO FAMI-INTEGRA

religione e di culto ai sensi della legislazione sui culti ammessi. Dirette conseguenze di tale esclusività nei rapporti con lo Stato sono individuate:

- nel “filtro” all’ottenimento dell’approvazione governativa della nomina a ministro di culto: la designazione dei ministri di culto è effettuata, nel rispetto del modello congregazionalista, dalle chiese locali, ma la loro nomina avviene a livello nazionale, previa verifica dei requisiti di idoneità delle persone designate. Il superamento della verifica di idoneità è prodromico all’iscrizione del nominativo nel registro nazionale dei ministri di culto, atto a sua volta essenziale per la richiesta dell’approvazione della sua nomina governativa (quale ministro afferente all’ente morale) ai fini della celebrazione dei matrimoni aventi effetti civili. La costituzione di forme interne di registrazione dei ministri di culto è il risultato del confronto che, negli anni, è andato sviluppandosi con l’Amministrazione pubblica, con riguardo all’introduzione di elementi di certezza e trasparenza nella tenuta degli elenchi dei nominativi e per una più chiara demarcazione tra competenze della cellula primaria – la chiesa locale associata – e l’associazione di livello superiore, garante delle nomine. Ne consegue che, in ipotesi, il ministro di culto la cui nomina governativa sia stata approvata e, come tale, trascritta nel registro nazionale dell’ente di secondo livello, potrà operare in tale veste nel contesto delle diverse chiese associate, con eventuale annotazione dell’avvenuto trasferimento, qualora ciò si verifichi. Del pari, qualora a livello territoriale siano presenti forme diversificate di ministeri, le stesse potranno essere esercitate secondo compiti e responsabilità interne nel rispetto dell’autonomia confessionale, ma soltanto i ministri iscritti nel registro nazionale potranno compiere atti aventi effetti civili in qualità di ministri appartenenti al grado superiore.
- nella **richiesta di avvio di trattative** presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai fini della stipulazione di un’intesa ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost. Tale prerogativa è stata esercitata almeno in un caso e nella specie nel 2012 dalla *Consulta Evangelica – Unione federale di Chiese Evangeliche*, ente di culto riconosciuto con D.P.R. 13 settembre 1999, il cui statuto è da ultimo stato modificato e approvato con D.P.R. 15 dicembre 2015, a seguito di rilievi emersi nel corso della trattativa, tesi alla chiarificazione degli elementi confessionali dell’ente e, pertanto, al riconoscimento della sua valenza di confessione ai fini dell’applicazione dell’art. 8, Cost., e alla già citata questione dell’approvazione governativa della nomina dei ministri di culto. La trattativa è attualmente ferma.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

La Consulta Evangelica è ente rappresentativo di circa **120 chiese** presenti su tutto il territorio italiano, per un totale di circa 20.000 membri e 150 luoghi di culto. L'ente ha fatto parte del tavolo congiunto con le rappresentanze pentecostali di cui al presente progetto.

- Associazioni di secondo livello riconosciute come enti morali di religione e di culto

Si tratta di enti che associano chiese locali, ministeri evangelistici, missioni, associazioni evangeliche di volontariato, enti culturali e socioassistenziali, enti di istruzione e beneficenza. A fronte del mantenimento delle rispettive forme di governo, questi soggetti giuridici convergono in un unico ente associativo per ciò che concerne la realizzazione dei propri fini. Rileva, in particolare, la procedura di nomina dei ministri di culto, di competenza dell'ente di secondo livello, anche ai fini dell'approvazione governativa. Del pari, rilevante appare la facoltà di intestazione degli immobili dei singoli enti all'associazione nazionale per una migliore tutela dei diritti patrimoniali dei singoli enti.

Tuttavia, non sempre l'ente di secondo livello vanta un'espressa attribuzione statutaria di esclusività nella rappresentanza e nei rapporti con lo Stato.

Afferisce a tale modello l'associazione *Chiese Elim in Italia*, anch'essa membro del tavolo congiunto con le rappresentanze pentecostali di cui al progetto. L'associazione è stata eretta in ente morale di religione e di culto con D.P.R. 19 febbraio 2014. Le Chiese Elim presenti in Italia sono circa **140**, con culti anche in lingua straniera. L'ente è affiliato alla corrispondente associazione britannica *Elim Pentecostal Church*, presente in Gran Bretagna e in Irlanda e in altre 40 nazioni.

Al di fuori dei circuiti confederali appena elencati, le altre forme organizzative comprendono:

- Chiese singole e unioni di chiese erette in ente morale di religione e di culto

Allo stato hanno ottenuto il riconoscimento giuridico come enti di culto ai sensi della legislazione sui culti ammessi ulteriori cinque chiese evangeliche pentecostali, composte da singole congregazioni o unioni di singole congregazioni, non necessariamente afferenti ai *network* descritti, cui si aggiungono ulteriori cinque chiese evangeliche indipendenti, rientranti pertanto nella più ampia categoria delle chiese *evangelical*, di cui le chiese pentecostali sono parte.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Chiese pentecostali etniche o a prevalente background migratorio

Compongono tale categoria quelle congregazioni locali o unioni di congregazioni a prevalente *background* migratorio, per lo più costituite sulla base della comunanza di lingua o paese di provenienza.

È opportuno rilevare che solo in pochi casi le chiese etniche cui ci si riferisce afferiscono ai *network* di secondo e terzo livello prima descritti e pertanto solo sporadicamente sono in interlocuzione o in collegamento con la realtà pentecostale italiana di prima e seconda generazione.

La gran parte delle chiese con *background* migratorio si pongono, pertanto, al di fuori delle chiese italiane, costituendo una sezione tanto numerosa quanto sfuggente della più ampia galassia pentecostale. I dati attualmente a disposizione confermano una presenza numericamente rilevante¹¹⁸ di stranieri afferenti a chiese cristiane protestanti di nuova generazione. Studi statistici fanno sovente riferimento a tale realtà con i termini “chiese indipendenti” o “altre chiese”, categorie entro cui far confluire una parte anche dell’immigrazione religiosamente orientata di tipo pentecostale.

Al suo interno si vuole indicare la realtà proveniente dal continente africano e, in particolare, dalla Nigeria, per numerosità e rilevanza delle questioni che pone all’attenzione delle istituzioni¹¹⁹. Il progetto FAMI da cui origina il presente report ha cercato di intercettare una parte di questo mondo costituendo uno spazio di confronto e collaborazione con una sua rappresentanza. Ciò sia in relazione alla formazione dei ministri di culto di confessioni senza intesa, sia in relazione al tavolo congiunto di confronto di cui al presente report. A tal proposito, si segnala la partecipazione della Chiesa “*Ministero della voce degli ultimi giorni – Watchman Catholic Charismatic Renewal Movement*”, realtà dinamica presente in diverse regioni italiane, strutturata sulla base di un sistema centrale organizzato di chiese locali in comunione e collegamento tra loro, investito anche del potere di nomina dei ministri di culto. Rileva, peraltro, che l’associazione in analisi si pone quale referente e soggetto di

¹¹⁸ <https://www.dossierimmigrazione.it/wp-content/uploads/2021/10/SCHEDA-DI-SINTESI-DOSSIER-2021.pdf>

<https://cesnur.com/dimensioni-del-pluralismo-religioso-in-italia/>

¹¹⁹ Scheda aggiornata sulla situazione geopolitica nigeriana e sul riparto delle appartenenze confessionali, curata da Unhcr in collaborazione con il Cir è consultabile al presente link: <https://www.unhcr.org/it/wp-content/uploads/sites/97/2021/03/Scheda-Nigeria.pdf>. Rilevante il numero dei fedeli cristiani (45,9% della popolazione). Secondo i dati del *World Christian Database* i pentecostali strettamente intesi presenti in Nigeria ammontano a circa 4 milioni.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

coordinamento europeo per quelle chiese afferenti alla stessa denominazione, originata e operante in Nigeria, pur mantenendo la propria autonomia decisionale, gestionale e patrimoniale.

Ai fini della ricostruzione giuridica del perimetro delle chiese pentecostali di origine straniera è pertanto importante sapere distinguere tra:

- Chiese sorte in Italia dotate di un'organizzazione indipendente da organizzazioni operanti nel paese di origine;
- Chiese attive in Italia dotate di un'organizzazione in collegamento più o meno intenso con organizzazioni operanti nel paese di origine, che ne determinano il livello di autonomia;
- Chiese sorte in Italia sulla base di iniziative individuali e pertanto prive di collegamento con organizzazioni operanti nel paese di origine.

Se, da una parte, le chiese di cui alla terza opzione sembrano poter offrire una maggiore garanzia di indipendenza, stante l'assenza di ingerenza da parte dalle organizzazioni presenti nel paese di origine¹²⁰, dall'altra tale autonomia è spesso specchio di una spiccata autoreferenzialità della comunità religiosa, **che la rende impermeabile alle dinamiche del diritto e, tra queste, ai temi del riconoscimento giuridico**. Non di rado tali gruppi raggiungono, nel migliore dei casi, la sola forma dell'associazione non riconosciuta, ponendosi per la gran parte al di fuori di qualsivoglia veste legale.

Alcune delle questioni poste da tale tipologia di chiese verrà analizzata in seguito. In tale sede è opportuno rilevare come interi territori o zone della penisola ospitano l'insediamento di numerose comunità di fede afferenti alle diverse categorie, prime tra tutte l'area di **Castel Volturno** e della Via Domiziana in Campania e la città di **Palermo**. Il dato non è di poco conto per i risvolti effetti e **potenziali sulla più ampia tematica dell'integrazione e inclusione sociale di fasce di popolazione migrante e per gli aspetti legati alle tematiche di pubblica sicurezza**.

¹²⁰ Con riduzione del rischio di incidenza di problematiche connesse a questioni quali: l'indicazione dei ministri di culto e dei ruoli dirigenziali della comunità, il controllo dei flussi economici in entrata e in uscita, la gestione del patrimonio, etc.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

2.1 Problemi e prassi

Dal punto di vista dei rapporti con lo Stato, la costituzione di diverse reti di collegamento tra chiese locali da parte delle denominazioni pentecostali presenti sul territorio italiano manifesta al contempo punti di forza e di debolezza.

Se l'organizzazione sotto forma di associazionismo plurilivello cerca di rispondere alla richiesta dell'ordinamento e delle sue istituzioni di pervenire alla costituzione di rappresentanze unificate quali unici centri di imputazione di diritti e di doveri, nondimeno il rischio di forzatura del sistema ecclesiologico cui le realtà appartengono si somma alle difficoltà che tale eterogeneità comporta nell'accesso ai diritti.

Emerge infatti un quadro in cui la spinta alla costruzione di reti sempre più articolate di chiese risponde, più che ad una vocazione di ricerca di unità confessionale, alla necessità di plasmare l'identità ecclesiologica dei gruppi pentecostali alle esigenze poste dall'accesso ai diritti di libertà religiosa.

Così è certamente per il **raggiungimento dei minimi dimensionali**, quantitativamente definiti dalle indicazioni nel tempo fornite dal Consiglio di Stato, ai fini della valutazione della consistenza numerica delle realtà di fede e della loro presenza e distribuzione territoriale. Com'è noto, il parametro dimensionale assume il valore indicativo del radicamento della confessione nel contesto italiano, necessario per l'erezione del soggetto istante in ente morale con fini di religione e di culto (tra gli altri, con orientamento consolidato: Consiglio di Stato, 11 gennaio 2012; n. 71/2014; 11 ottobre 2017 n. affare 01326/2017; n. 13/2018; 21 ottobre 2020, n. affare 00719).

Lo stesso valga per **la valutazione della consistenza del patrimonio mobiliare**, quale valore indicativo dell'adeguatezza e stabilità dell'ente anche ai fini di garanzia verso terzi.

Non diversamente accade per le più ampie tematiche **dell'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto** e del loro accesso nelle cd. strutture segreganti ai fini dell'assistenza spirituale come pure per l'ottenimento o mantenimento della proprietà dei **luoghi di culto**, ambiti sui quali verrà dedicata un'apposita sezione più avanti.

Le soglie numeriche di sbarramento di derivazione amministrativa operano quale elemento regolatore dell'accesso al particolare *status* che l'ordinamento riserva agli enti di culto con riconoscimento giuridico e, sotto altro aspetto, agli effetti civili attribuiti agli atti compiuti dai ministri di culto la cui nomina abbia ricevuto approvazione governativa.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

D'altra parte, le stesse mal si attagliano a quelle realtà di fede, come quella in analisi, ontologicamente costituite in forma rarefatta e parcellizzata. Ne consegue che i tentativi di messa in rete delle singole chiese pentecostali mediante la costituzione di strutture multilivello non sempre raggiungono i risultati sperati. L'opera di federazione di enti per così dire "a freddo" deve necessariamente misurarsi con il dato ineliminabile dell'autonomia e indipendenza delle singole componenti, prerogativa statutaria della confessione e come tale non aggirabile senza il rischio di ledere il dettato costituzionale di cui all'art. 8, secondo comma, Cost.

Il risultato finale rischia pertanto di essere carente in termini di efficacia, con tratti di ambiguità difficilmente superabili.

Ne sono un esempio i rapporti con le amministrazioni periferiche. L'eterogeneità delle vesti giuridiche che compongono i *network* pentecostali non sempre rende intellegibile tali realtà confessionali nei rapporti con le amministrazioni, tenuto in considerazione il livello di interlocuzione territoriale e il diverso grado di autonomia che le realtà ecclesiastiche affiliate ai *network* continuano a mantenere nella gestione degli ambiti più strettamente propri (es. proprietà di beni immobili; patrimoni; predisposizione di bilanci; nomina degli amministratori., etc.).

Ne è esempio altresì il discreto tasso di fluidità con cui le realtà si associano contemporaneamente a più network plurilivello, in una corsa all'ottenimento del più agile accesso ai diritti di libertà religiosa, sulla base del livello di riconoscimento che l'ente di maggior peso riesca ad ottenere nella sua interlocuzione con lo Stato. Tra le conseguenze del rapido mutare della composizione dei *network* registriamo:

- **la difficoltà a giungere ad una mappatura coerente della presenza pentecostale in Italia** e ad una valutazione affidabile della sua consistenza numerica, che guidi l'intervento pubblico verso misure realmente efficaci;
- **l'incertezza che il soggetto pubblico registra nelle trattative con le rappresentanze confessionali**, con particolare riguardo al perimetro di efficacia degli atti e dei soggetti confessionali cui essi sono rivolti.

Sullo sfondo rimangono le problematiche inerenti allo schema rigidamente piramidale con cui l'ordinamento risponde alla domanda di diritti, che spinge anche le chiese evangeliche pentecostali verso la richiesta di accesso ai livelli apicali, **anche quando ciò non sarebbe strettamente necessario.**

E così, la raggiungibilità del pieno godimento dei diritti attraverso l'accesso al modello di bilateralità pattizia spinge le chiese pentecostali alla creazione di enti ad hoc che superino il vaglio dell'ottenimento della personalità giuridica ai sensi della legge

PROGETTO FAMI-INTEGRA

1159/1929, quale atto prodromico alla presentazione di istanza di trattative per la stipulazione di un'intesa con lo Stato.

Come tuttavia emerso dal tavolo congiunto con le rappresentanze confessionali – e come confermato anche dalla Corte costituzionale – l'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3 Cost. è strumento governato da ampia discrezionalità politica.

Allo stato, delle richiamate rappresentanze confessionali **soltanto una ha avanzato richiesta di trattative**, che hanno preso avvio nel 2012 e che hanno subito alterne vicende, fino all'interruzione nel 2018, all'atto del mancato rinnovo della Commissione interministeriale per le intese con le Confessioni religiose, ricostituita soltanto di recente.

La questione non si limita, tuttavia, alle difficoltà di accesso allo strumento dell'intesa, manifestandosi criticità già ad un livello precedente. Gli sforzi di compattamento confessionale in vista dell'ottenimento del riconoscimento giuridico ai sensi della legislazione sui culti ammessi non sono, infatti, ripagati con un significativo accrescimento del livello di tutela dei diritti connessi alla libertà religiosa. **Lo strumento della legislazione speciale del 1920 – 1930 è notoriamente poco efficace e non in grado di rispondere alle esigenze derivanti dal pieno godimento del diritto di libertà religiosa rispondente al mutato contesto sociale e culturale.**

Non va meglio per quelle realtà che optino o si limitino all'assunzione di una delle vesti legali offerte dal diritto comune, a fronte di un'attività spiccatamente connotata in termini di finalità di religione e di culto.

La forma più comune è rappresentata **dall'associazione non riconosciuta** di cui agli artt. 36 e ss. Cod. civ., ma non mancano **tentativi di acquisizione della personalità giuridica**, ai fini del raggiungimento dello stato di autonomia patrimoniale perfetta e ciò, in particolare, per la tutela del patrimonio immobiliare (per lo più edifici adibiti al culto). Com'è noto, tali tentativi si scontrano con il dato emerso dall'orientamento giurisprudenziale andatosi consolidando, secondo cui *“in materia di riconoscimento della personalità giuridica vige il principio per cui l'applicabilità della normativa speciale sui cosiddetti “culti ammessi” (legge 1159/1929) scatta ogni qualvolta si rinvenga la presenza di un fine di culto nell'organizzazione, qualunque importanza questo possa assumere nella sua esistenza giuridica”*¹²¹. L'assunto rende di fatto non percorribile il sistema semplificato di riconoscimento della personalità giuridica di cui

¹²¹ Consiglio di Stato 17 aprile 2009, n. 2331.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

al D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, se non mimetizzando la sussistenza del fine di religione e di culto dell'ente.

Una situazione migliorativa non si registra nemmeno per ciò che concerne l'attrazione di alcune fattispecie legali previste dall'ordinamento comune nell'alveo della legislazione speciale in materia di **Terzo Settore**. La questione riguarda più da vicino, similmente con quanto accade per le associazioni musulmane, tutte quelle realtà pentecostali che abbiano optato, anche ai fini di poter valersi di un più vantaggioso piano fiscale, della veste giuridica prevista per le **Associazioni di promozione sociale** (legge 7 dicembre 2000, n. 383). Infatti, l'entrata in vigore del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. Codice del Terzo Settore) ha reso impraticabile questa possibilità, cui pure avevano fatto ricorso diverse realtà pentecostali ed evangeliche indipendenti, in particolar modo nel territorio lombardo.

Del pari sembra preclusa anche la strada dell'eventuale acquisizione della personalità giuridica alle associazioni che intendano iscriversi al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS) mediante l'innovativa procedura di cui all'art. **22, D.lgs. 117/2017**. Né, infatti, la disciplina organica del Terzo settore prevede tra le attività di interesse generale di cui all'art. 4 del citato decreto, il fine di religione e di culto né, in ogni caso, l'esercizio della discrezionalità amministrativa lascerebbe spazio a forme alternative di riconoscimento per quegli enti che esprimano una finalità di culto, a qualsiasi livello essa si ponga, avendo tale finalità forza attrattiva nel campo di applicazione della legislazione del 1929 – 1930.

Ne consegue uno stato di non tutela per tutte le realtà che non possano fruire della legislazione speciale di cui alla legislazione ultima richiamata.

Le problematiche relative ai luoghi di culto ne son un esempio particolarmente calzante, ma non esclusivo. Le farraginosità connesse con le procedure per l'accesso all'assistenza spirituale nelle comunità separate, come il non sempre valorizzato nesso tra erezione degli enti morali e approvazione governativa dei rispettivi ministri di culto costituiscono ulteriori questioni all'ordine del giorno, così come la già segnalata difficoltà di interlocuzione con i livelli periferici dell'amministrazione pubblica.

2.2 Policy Guidelines

- **Livello nazionale**

- **Livello della legislazione unilaterale**

È ampiamente condiviso l'assunto che l'emanazione di una legge organica sulla libertà religiosa che sia in grado di rispondere in maniera effettiva alle esigenze del nuovo panorama del pluralismo religioso costituisca la risposta più propria anche alle questioni emerse per le quali le comunità esaminate in questo rapporto manifestano le medesime esigenze di garanzie fondamentali già riscontrate per i musulmani e i sikh. Anche con riferimento agli aspetti che più da vicino riguardano la proiezione collettiva della libertà religiosa si rimanda alla proposta per una legge contenente "Norme in materia di libertà di coscienza e di religione" redatto dal gruppo di lavoro ospitato dalla Fondazione Astrid (Il Mulino, 2019).

- **Livello della legislazione sulla base di intese**

Allo stato, in assenza di un intervento legislativo organico in materia di libertà religiosa, l'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. continua a rivestire un ruolo centrale per garantire il pieno accesso ai diritti delle comunità di fede in analisi. Com'è noto l'intesa, da strumento destinato a regolamentare le peculiarità delle singole confessioni religiose che un intervento legislativo di tipo generale non avrebbe potuto coerentemente prendere in considerazione, si è trasformato, nella prassi, nello strumento per l'ottenimento di tutele anche dei diritti di libertà religiosa di tipo generale, in quanto non strettamente connessi ad esigenze confessionali specifiche. In tal senso, ben si comprende il tentativo dell'associazionismo pentecostale di percorrere la strada che, proceduralmente, conduce verso la possibilità di addivenire alla stipulazione dell'intesa. D'altro canto, lo strumento dell'intesa solo a fatica si ataglia alla struttura ecclesiologica delle chiese pentecostali, le quali sovente sono portate ad istituire perimetri di rappresentanza istituzionale unificata in vista della stipulazione dell'intesa, anche dove ciò non sarebbe strettamente necessario per il raggiungimento delle loro finalità interne ed anzi a tratti lontano dalla struttura confessionale loro propria. In considerazione, tuttavia, dello stretto margine di accesso allo strumento de

PROGETTO FAMI-INTEGRA

quo e, al contempo della sua attuale essenzialità in assenza di una legislazione rinnovata sulla libertà religiosa, appare opportuno tenere in considerazione:

- La sussistenza di intese ex art. 8, terzo comma, Cost., stipulate con confessioni religiose strutturalmente simili alla confessione pentecostale: oltre alle due confessioni pentecostali più volte richiamate, si consideri l'intesa con l'Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, sottoscritta il 29 marzo 1993, confessione che condivide con il movimento pentecostale la natura ecclesiologicala congregazionalista, ancorché temperata; l'intesa con l'Unione Buddhista Italiana, sottoscritta in data 4 aprile 2007. Altri modelli latamente federativi sono altresì rappresentati dall'intesa con l'Unione Comunità Ebraiche in Italia, sottoscritta il 27 febbraio 1987 e dall'Unione Induista Italiana, anch'essa sottoscritta in data 4 aprile 2007;
- L'impossibile *reductio ad unum* del movimento pentecostale, elemento che rischia di ostacolare l'eventuale opzione verso la stipulazione di un'intesa con un'unica rappresentanza confessionale, ma che non esclude *a priori* la possibilità della stipulazione di un'intesa a modello unico (se non addirittura un'unica intesa) con più rappresentanze confessionali stante la sostanziale omogeneità delle questioni poste dalle relative esigenze confessionali;
- A tal fine, l'opportunità della redazione di linee guida sulle principali problematiche giuridiche legate all'accesso al diritto di libertà religiosa da parte delle comunità pentecostali, che consentano la successiva elaborazione di un testo base condiviso dalle diverse rappresentanze.

- **Livello della legislazione n. 1159/1929 e R.D. n. 289/30**

Con l'acquisizione della qualifica di ente religioso civilmente riconosciuto i soggetti confessionali acquistano almeno due ordini di benefici:

- la **riconoscibilità sociale** della qualifica di ente di culto e ciò con riferimento sia ai rapporti con l'amministrazione pubblica che nei confronti delle dinamiche interne di rappresentatività;
- l'**ottenimento della personalità giuridica** e ciò senza la necessaria mimetizzazione delle proprie finalità di religione e di culto

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Al riguardo, appare utile indicare alcune azioni che tengano conto della particolare situazione delle chiese evangeliche pentecostali:

- **continuare a favorire il movimento centripeto interno** al movimento pentecostale, indirizzando verso una sempre maggiore strutturazione in forma di *network*, federazioni, unioni;
- **incentivare la formazione delle *leadership* di comunità**, con particolare riguardo ai rapporti con le amministrazioni pubbliche;
- **incentivare la formazione** sulla capacità di rispondenza delle **forme statutarie** delle associazioni religiose agli *standard* richiesti dalla prassi amministrativa in materia;
- nel valutare il radicamento delle associazioni richiedenti nel territorio italiano, prendere in considerazione il percorso di storicità della presenza confessionale, modulando il dato della presenza territoriale sulla base della particolare condizione delle chiese pentecostali. Appare al riguardo rilevante la valutazione della **presenza radicata in alcune Regioni italiane**, con numeri elevati in termini di membri e luoghi di culto, **a fronte di sporadici stanziamenti in altri territori**;
- con riguardo alle chiese con background migratorio, **favorire ogni percorso di emersione giuridica**; al contempo favorire la creazione di relazioni con componenti confessionali autoctone.

- Livello regionale e infra-regionale

Quello regionale e comunale è spesso il primo livello di interlocuzione con tutte quelle associazioni religiose che assumano veste giuridica la più varia, costituendo pertanto il terminale più prossimo dei rapporti tra tali associazioni e le amministrazioni. Come emerso dal tavolo congiunto con le rappresentanze religiose, la particolare struttura delle chiese pentecostali e una generale tendenza alla sottovalutazione della pluralità delle espressioni della cristianità diversa dalla cattolica e dei relativi numeri, porta ad una generalizzata difficoltà nella reciproca interlocuzione. Sembra pertanto utile porre in atto quantomeno azioni di tipo conoscitivo, come:

- istituire **tavoli di rappresentanza** interreligiosa e interconfessionale coerenti con le presenze religiose del territorio, sul modello dei Tavoli interreligiosi istituiti presso le Prefetture;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- effettuare **mappature del territorio** per conoscere la reale presenza delle chiese pentecostali e i relativi numeri;
- organizzazione di **incontri formativi** con i dirigenti e i responsabili degli uffici di più diretta competenza in materia confessionale sulle problematiche poste dalla presenza diffusa e spesso disaggregata delle realtà confessionali.

3. Luoghi di culto

3.1. Note generali e problematiche comuni

Gli edifici di culto delle chiese pentecostali presenti in Italia sono generalmente privi di elementi architettonici atti a riconoscerli e/o distinguerli da altre strutture adibite agli ordinari usi civili. Ciò per quanto riguarda le caratteristiche esterne degli edifici come anche per i profili interni. Le sale adibite al culto generalmente non contengono particolare simbologia religiosa né necessitano di specifici adeguamenti di derivazione confessionale. Le sale ospitano le sedute per i fedeli; strumenti di amplificazione audio e, sovente, video; spazio sufficiente per la strumentazione musicale, anch'essa amplificata. Le chiese pentecostali fanno proprie il principio protestante di desacralizzazione dei luoghi di culto, che riverbera nella essenzialità degli spazi, ma declinano tale principio in forma loro propria, rendendo gli ambienti a disposizione a misura dell'esperienza personale del fedele e della comunità riunita. In tal senso, le sale di culto si presentano più adatte ad ospitare un *happening* musicale piuttosto che incontri solitamente riconducibili, nell'immaginario della religiosità cristiana di stampo cattolico, ad una funzione religiosa.

Accanto alla pratica propriamente religiosa, costituita dalla celebrazione del culto domenicale e dalle riunioni di preghiera, gli edifici di culto sono soliti ospitare attività connesse, quali la scuola di formazione biblica per bambini e adolescenti; l'organizzazione di attività di formazione e aggregazione per giovani e adulti; attività di natura sociale dirette ai membri delle comunità come anche all'esterno (mense, distribuzione pacchi alimentari, gruppi di sostegno e ascolto, etc.).

L'essenzialità della struttura fin qui descritta rende di fatto **utilizzabile per le finalità di culto qualsiasi edificio dotato di spazio sufficiente** per ospitare i fedeli. Il dato ben

PROGETTO FAMI-INTEGRA

si coniuga con l'estrema semplicità con cui le chiese pentecostali tendono a diffondersi e moltiplicarsi.

Ne è conseguenza l'adibizione al culto di locali spesso nati *ab origine* per altre finalità, con particolare riguardo ai locali per fini commerciali e artigianali e, per quanto attiene in particolare alla presenza di comunità pentecostali negli agglomerati urbani, anche per fini industriali. Non è raro incontrare nelle periferie cittadine capannoni adibiti a luogo di culto. Ciò, in particolare ancorché non esclusivamente, con riferimento alle comunità di origine immigrata.

Una mappatura completa dei luoghi di culto afferenti alle chiese in analisi è operazione di notevole complessità, cui solo alcuni studi sociologici iniziano a dare risposte verificabili¹²². I dati individuano una presenza di luoghi di culto nelle grandi città che sfiora e a volte supera cifre a due zeri.

Ad una presenza massiccia di luoghi di culto storicamente insediati nel Sud Italia si deve oggi aggiungere una diffusa presenza in vaste aree del Settentrione, in buona parte dovuta all'insediamento delle chiese a *background* migratorio e alla rapida diffusione delle chiese di matrice autoctona.

In attesa che un censimento dei luoghi di culto possa fornire indicazioni maggiori, quel che è registrabile nella gran parte degli edifici adibiti al culto pentecostale è la **localizzazione diffusa nelle periferie**. Non mancano tuttavia locali nel centro città; ciò a dimostrare la presenza in tutti gli strati sociali e abitativi. La gestione dei locali di culto risulta affidata ad enti morali di religione e di culto solo nei casi, ancora minoritari, in cui sia avvenuto il riconoscimento ai sensi della legislazione sui culti ammessi. Nella gran parte dei casi, pertanto, tali locali sono gestiti da associazioni di diritto privato, eventualmente associate ai *network* territoriali o nazionali già analizzati, i quali ultimi manifestano natura religiosa, non sempre, tuttavia, evidente nelle forme statutarie delle singole associazioni membro.

¹²² A partire da un'analisi risalente al 1997, in cui Luigi Berzano prende in considerazione i *Protestantesimi a Torino*, recentemente aggiornata in *Un risveglio dentro le anime. Pentecostalismo: new age dello spirito*, in C. Napolitano (a cura di), *I pentecostali in Italia. Letture, prospettive, esperienze*, Claudiana, Torino, 2021, pp. 45 – 58. L'A. registra, soltanto per quanto concerne le chiese pentecostali dell'immigrazione, n. 27 luoghi di culto, cui si aggiungono ulteriori 25 chiese (escluse le chiese ADI); per quanto attiene al territorio romano si segnala l'interessante ricerca etnografica di Carmelo Russo, *I pentecostalismo del territorio romano*, in *Religioni in movimento. I pentecostalismo nella dimensione transnazionale*, Studi e Materiali di Storia delle Religioni, Morcelliana, 82/1 (2016), pp. 193 – 220. L'A. indica la presenza nella sola città di Roma di circa 90 luoghi di culto, cui si aggiungono ulteriori 11 luoghi di culto di chiese ADI.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

A solo titolo esemplificativo e non esaustivo, si segnalano alcuni dati relativi alle associazioni che hanno partecipato al tavolo congiunto di cui al presente progetto:

Consulta Evangelica¹²³: 32 locali di culto situati nel Nord Italia; 5 nel Centro Italia; 112 in Sud Italia, con dato prevalente in Campania (56) e Sicilia (52);

Chiese Elim in Italia¹²⁴: 55 locali di culto situati nel Nord Italia; 6 nel Centro Italia; 39 in Sud Italia;

Ministero della voce degli ultimi giorni (*Watchman Catholic Charismatic Renewal Movement*)¹²⁵: 8 sedi, distribuite tra Veneto, Emilia- Romagna, Marche, Toscana, Puglia;

Federazione delle Chiese Pentecostali in Italia¹²⁶: stante la configurazione federativa dell'ente, è possibile individuare, per macroaree, 8 organizzazioni nazionali e 5 organizzazioni regionali, ognuna dotata di molteplici luoghi di culto; 10 chiese locali. Si conferma anche in tal caso una spiccata presenza nel Sud Italia.

Dai dati analizzati si evince, pertanto, una **prevalenza di locali di culto nel Sud Italia**, che risponde alla tradizionale immigrazione italiana di ritorno dagli Stati Uniti e da altri paesi c.d. di missione. La presenza in Nord Italia è a sua volta connessa all'immigrazione lavorativa che dagli anni '60 del Novecento ha riguardato l'Italia del Sud; **rilevante inoltre la crescita della presenza delle chiese di origine straniera, in particolare nei distretti a più ampia vocazione industriale e artigianale** (Veneto; Lombardia; Piemonte; Friuli Venezia Giulia). Con alcune particolarità, che meritano di essere segnalate: la prima attiene alla diffusione, anche in Nord Italia, di chiese di matrice autoctona dovuta dell'opera di missione e evangelizzazione tipica del movimento pentecostale; la seconda attiene alla spiccata presenza di chiese di origine straniera in alcune zone del Sud Italia e, in particolare, l'area di Castel Volturno, già segnalata, in cui si registrano (nella sola città e senza considerare le ulteriori presenze dell'area della Via Domiziana), più di 20 chiese pentecostali di origine africana e l'area del palermitano, con una massiccia presenza di chiese evangeliche di origine prevalentemente nigeriana. Non si dispone, infine, di dati accertati relativi alla presenza di chiese pentecostali o evangelicali negli insediamenti del Sud deputati al

¹²³ I dati e gli indirizzi delle sedi sono consultabili alla seguente pagina: <https://www.consultaevangelica.it/chiese.php>

¹²⁴ Indicazioni consultabili al seguente link: <https://www.elimitalia.it/distretti-map/#/m/IT-82>

¹²⁵ I dati sono riferibili alla diretta consultazione avuta con l'associazione.

¹²⁶ Indicazioni sulle singole organizzazioni e indirizzi delle chiese locali sono consultabili al seguente link: <https://www.fcpitalia.org/membri/>

PROGETTO FAMI-INTEGRA

lavoro di raccolta nei campi, tema che si segnala per la sua rilevanza e urgenza anche per ciò che attiene alla domanda di libertà religiosa e di culto.

Com'è noto, il tema della disponibilità dei luoghi di culto si lega profondamente al riparto di competenze Stato – Regioni e in particolare alla competenza legislativa concorrente nella materia del c.d. governo del territorio di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Sul punto, a partire dal 2007 e con maggiore intensità dal 2015, gli interventi legislativi di modifica delle leggi regionali sul governo del territorio hanno non di rado inasprito le condizioni per l'accesso all'esercizio del diritto al luogo di culto¹²⁷.

Si rilevano in particolare problemi diffusi in relazione all'ottenimento del cambio di destinazione d'uso degli immobili locati ovvero acquistati per la finalità di esercizio del culto e delle ulteriori attività svolte dalle comunità religiose (principalmente assistenza e beneficenza, attività sovente non dotate di organizzazione autonoma e/o separata dall'ambito ecclesiale, bensì emanazione di questo – es. preparazione e distribuzione pasti; collette alimentari; servizi di prima assistenza a persone in difficoltà; doposcuola, etc., attività effettuate dai membri delle comunità di fede in forma volontaria e non organizzata).

Del pari, si registrano importanti ostacoli all'ottenimento di spazi adeguati all'esercizio del culto in quelle Regioni la cui legislazione in materia prevede la preliminare emanazione di uno specifico Piano per le attrezzature religiose (PAR) quale condizione essenziale per la loro installazione.

Le esperienze delle comunità coinvolte registrano un effetto limitativo sulla libertà di culto, non sempre sostenuto dalle ragionevoli giustificazioni connesse a finalità urbanistiche, requisito la cui essenzialità è più volte rimarcata dalla Consulta.

Riassumendo, gli effetti limitativi segnalati si sostanziano:

- **nella difficoltà**, quando non impossibilità, **di reperimento** di locali per il culto compatibili con i regimi legislativi regionali;
- **nel mancato ottenimento del cambio di destinazione d'uso** di locali già acquisiti (con riferimento per lo più a locali con destinazione d'uso commerciale o artigianale, cui si riferiscono strutture sovente poste nelle zone industriali), con conseguente rischio di sanzioni amministrative, aumento del contenzioso, fino alla confisca e perdita del locale, eventi già verificatisi in particolare in Regione Lombardia;

¹²⁷ Si vedano, in particolare, legge reg. Lombardia, n. 2/2015, di modifica della legge reg. Lombardia, n. 12/2005; legge reg. Veneto n. 12/2016, di modifica della legge reg. Veneto n. 11/2004; legge reg. Liguria n. 23/2016, di modifica della legge reg. Liguria n. 4/1985.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **nella diffusa reticenza di locatori o proprietari nella stipulazione di contratti con le comunità religiose, riconosciute o meno.** Tale ultimo punto evidenzia ulteriori profili problematici, connessi ora all'origine non autoctona delle comunità di fede richiedenti, che incontrano maggiori difficoltà nel riscontrare disponibilità di locali da adibire al culto, ora alla veste legale assunta. Il mancato o non ancora ottenuto riconoscimento giuridico quali enti di culto spinge infatti le comunità pentecostali, similmente a quanto accade per altre realtà religiose, ad optare per una delle diverse forme giuridiche associative previste dalla disciplina privatistica, con una predilezione per le categorie delle associazioni non riconosciute e, in ambito di disciplina del Terzo Settore, per le Onlus e per le APS. Queste ultime hanno subito importanti modifiche dall'entrata in vigore della disciplina del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (nuovo Codice del Terzo Settore) che si ripercuotono sullo statuto delle organizzazioni¹²⁸. Per quanto d'interesse in questa sede, la novella legislativa produce un impatto restrittivo sulla disciplina delle destinazioni d'uso dei locali in cui le comunità religiose anche attività di culto.

Le questioni qui solo accennate sono più puntualmente analizzate nei punti che seguono.

3.2 Disciplina giuridica

- **Livello costituzionale**

Ref.: artt. 2, 3, 8, 19, 20, 24, 103, 117 e 118 Cost.

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

¹²⁸ Il riferimento è alla abrogazione del D.lgs 460/97 istitutivo delle Onlus, con graduale scomparsa della relativa qualifica fiscale e la necessità, per le comunità religiose che abbiano optato per tale regime, di riposizionarsi all'interno della nuova disciplina prevista dal Codice del Terzo Settore, optando per una nuova e diversa categoria tra quelle previste dalla novella legislativa. Relativamente alle APS, specie confluite nella più ampia categoria del c.d. Ente del Terzo Settore, la nuova definizione legislativa produce l'effetto di restringe il campo delle attività esercitabili, escludendo quelle non istituzionali anche nei casi di loro strumentalità alle attività costitutive ed essenziali.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Livello statale

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

- Livello regionale

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

- Livello comunale

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

3.3. Problemi e prassi

- Livello statale

Con riferimento alle questioni di competenza concorrente in materia di “governo del territorio” e relative all’introduzione, a partire dal 2017, della disciplina organica in materia di Terzo Settore, stante l’omogeneità di problematiche si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

Con riguardo alle questioni che interessano in modo peculiare le chiese pentecostali, si rileva che, come per l’associazionismo musulmano, anche per quello pentecostale si pongono poche alternative: intraprendere l’iter di riconoscimento quali enti di culto ai sensi della legislazione sui culti ammessi ovvero optare per la veste giuridica dell’associazione non riconosciuta.

Sin da subito è tuttavia necessario rilevare che né l’una né l’altra opzione ha finora posto le comunità pentecostali fuori dal pericolo di perdere il diritto al godimento dei beni immobili di loro proprietà o nella loro disponibilità. Non l’opzione associativa di diritto privato, cedevole di fronte allo svolgimento di attività di culto in forma prioritaria e continuativa; non – e con particolare gravità – l’acquisizione della qualifica di ente di culto diverso dal cattolico, stante il caso di chiese pentecostali elevate in enti morali che hanno visto chiudere i propri luoghi di culto in applicazione della normativa regionale in materia di governo del territorio e attrezzature religiose (è il caso delle chiese Elim nel territorio della Lombardia). Con l’effetto paradossale

PROGETTO FAMI-INTEGRA

di **non consentire la piena esplicazione della principale finalità per cui gli stessi enti hanno ottenuto il riconoscimento**, a meno di non degradarne la portata a livello secondario o strumentale, in ogni caso comportando un disallineamento non colmabile con i principi statutari.

- **Livello regionale**

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

Si segnala, in particolare, che la tematica della legislazione regionale in materia di luoghi di culto riveste particolare importanza anche per le chiese pentecostali. Nella sola Regione Lombardia per il periodo 2012 – 2015 è stata registrata la chiusura di almeno 25 luoghi di culto pentecostali, diversi dei quali afferenti a comunità etniche. Il dato ha comportato un aumento del contenzioso amministrativo – giudiziale. Ad oggi, nonostante gli interventi della Corte costituzionale, la disciplina di livello regionale continua a comportare restrizioni.

- **Livello comunale**

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche.

3.4. Policy Guidelines

- **Livello statale**

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche

- **Livello regionale**

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche

- **Livello comunale**

Si rinvia al rapporto sulle comunità islamiche

4. L'approvazione governativa della nomina dei ministri di culto

- Livello costituzionale

Ref.: artt. 2, 3, 8, 19, 20

La disciplina giuridica dei ministri di culto trova i suoi referenti costituzionali nei principi e nelle disposizioni generali che regolamentano il fenomeno religioso. Nello scenario del pluralismo religioso e culturale proprio della realtà italiana, il regime dei ministri di culto riflette lo stato differenziale in termini di riconoscimento e trattamento dei diritti, ancora sussistente tra confessioni religiose dotate di intesa con lo Stato ai sensi dell'art. 8, comma 3, Cost. e confessioni religiose che ne sono prive. Se le prime trovano nella legislazione bilaterale regolamentazione anche degli aspetti che più da vicino attengono alla procedura di nomina e certificazione pubblica del possesso della qualifica di ministri di culto, le seconde ricadono sotto il regime previsto dalla c.d. legislazione sui culti ammessi. Sebbene anche per i ministri di culto di confessioni con intesa la discrezionalità amministrativa operi in termini di valutazione di conformità della certificazione fornita, dal che è fatto derivare che la qualifica di ministro di culto non è conferita dallo Stato automaticamente con la sola comunicazione da parte della confessione religiosa cui il ministro appartenga, la differenza tra tale valutazione e il diverso atto concessorio di approvazione governativa della nomina dei ministri di culto di confessione senza intesa è evidente.

Rimane il dato centrale del diritto per tutte le confessioni religiose di operare, sulla base dei propri statuti, le opportune scelte in ordine all'individuazione delle figure atte a ricoprire i compiti che l'ordinamento italiano attribuisce ai ministri di culto.

Com'è noto, la figura testé richiamata è utilizzata dall'ordinamento dello Stato al fine di attribuire particolari posizioni giuridiche soggettive in capo a determinati soggetti che svolgano attività religiose e ricoprano un ruolo che li distingua dalla restante comunità di fedeli. Indicazioni legislative e prassi amministrativa hanno condotto alla creazione di un modello generale di ministro di culto costruito, secondo principi isomorfici, sulla base delle caratteristiche tipiche del ministro di culto operante entro la chiesa cattolica romana. La difficoltà di operare scelte interne prettamente confessionali e, come tali, costituzionalmente garantite, secondo un modello organizzativo spesso distante, è questione che non riguarda esclusivamente la realtà

PROGETTO FAMI-INTEGRA

delle confessioni non cristiane. La storia della regolamentazione giuridica dei profili del ministro di culto evidenzia come l'indicazione di un modello univoco ha finito con l'influenzare anche forme ecclesiologiche più vicine. Per l'universo pentecostale giuridicamente non riconosciuto ciò continua a costituire ancora una questione parzialmente aperta.

- Livello statale

Per le confessioni religiose prive di intesa la legislazione sui c.d. culti ammessi prevede l'istituto dell'approvazione governativa della nomina del ministro di culto, ai fini del riconoscimento degli effetti civili degli atti del proprio ministero (art. 3, l. n. 1159/1929).

L'approvazione governativa della nomina del ministro di culto delle confessioni senza intesa è un atto amministrativo di natura discrezionale, cui dipende l'insorgenza di particolari e determinate prerogative connesse ai rapporti con lo Stato, in particolare con riguardo agli effetti degli atti compiuti dal ministro nell'ordinamento giuridico dello Stato¹²⁹.

Stabilisce infatti l'**art. 3 Legge 24 giugno 1929, n. 1159** che le nomine dei ministri di culto delle religioni diverse dalla cattolica devono *“essere notificate al Ministero dell'Interno per l'approvazione”*. Secondo la disposizione citata, inoltre, *“nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa”*.

¹²⁹ In tal senso chiarisce la Corte costituzionale, già a partire dalla sentenza n. 59/1958. Si noti come la pronuncia affronta questioni riguardanti un ministro di culto di fede pentecostale che continuava a esercitare l'attività del relativo culto e a tenere aperto il tempio, pur in assenza di approvazione governativa e di autorizzazione, allora prevista dall'art. 1 l. 1159/1929, per la relativa apertura anche ai fini dell'esercizio del culto. Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 citato, nella parte in cui sottopone l'apertura di un tempio ad autorizzazione governativa, non solo per gli effetti civili, ma anche per l'autonoma professione di fede religiosa e dell'art. 2 del R.D. 289/1930 nella sua totalità, poso che lo stesso sottoponeva l'esercizio della facoltà di tenere cerimonie religiose e di compiere atti di culto negli edifici aperti al culto alla condizione che la riunione fosse presieduta o autorizzata da un ministro di culto con nomina approvata, la Consulta afferma che *“l'obbligo di notificare le nomine dei ministri dei culti acattolici al Ministro competente per l'approvazione è da ritenersi sancito se e in quanto da tali nomine la confessione religiosa miri a far dipendere determinati effetti nell'ambito dell'ordinamento giuridico statale”*.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

La procedura per l'approvazione di cui all'art. 3 della legge richiamata è disciplinata dall'art. **20 del Regio Decreto 28 febbraio 1930, n. 289**, che prescrive l'*iter* di presentazione della domanda al Ministero dell'Interno e indica la documentazione a suo corredo.

Stabilisce la disposizione che le nomine dei ministri di culto di cui all'art. 3 sopra richiamato *“è chiesta con domanda diretta al Ministro dell'Interno, dal ministro di culto interessato. La domanda è presentata all'ufficio per gli affari del culto presso la prefettura, e deve essere corredata dall'atto, in originale od in copia autentica, di nomina, dei documenti atti a provare che la nomina stessa è avvenuta secondo le norme che regolano il culto cui il ministro appartiene”*.

È specificato poi che *“qualora il culto non sia, o per erezione dei suoi istituti in ente morale o altrimenti, già noto al governo, debbono essere fornite anche notizie circa la denominazione di esso, i suoi scopi, i suoi riti, i mezzi finanziari dei quali dispone, i nomi degli amministratori, l'autorità ecclesiastica superiore da cui dipende”*.

Il successivo **art. 21 del Regio Decreto 289/30**, nel disciplinare ulteriori aspetti procedurali fino al riconoscimento della nomina mediante decreto del Ministri dell'interno, indica alcune condizioni di ammissibilità che riguarda lo status giuridico del ministro di culto. Stabilisce infatti la disposizione che *“nel caso in cui i seguaci del culto, cui appartiene il ministro di culto che chiede l'approvazione della propria nomina, siano nella maggioranza cittadini italiani oppure nel caso in cui al ministro del culto spetti la facoltà di celebrare matrimoni religiosi dei propri fedeli con effetti civili, a termini dell'art. 7 della legge, il ministro del culto deve avere la cittadinanza italiana e saper parlare la lingua italiana”*.

La previsione normativa risponde all'esigenza di garantire che il ministro di culto che abbia ricevuto la nomina da parte della comunità religiosa di afferenza, qualora quest'ultima sia composta in maggioranza da cittadini italiani, ovvero nel caso di facoltà di celebrazione di matrimoni religiosi con effetti civili, sia in possesso dei requisiti per l'esercizio privato di funzioni pubbliche, che si rivelano essenziali per l'ufficiale dello stato civile che deve rilasciare l'autorizzazione contenente l'indicazione del ministro di culto chiamato a celebrare il matrimonio avente effetti civili, e per gli stessi nubendi, ai fini della certezza degli atti compiuti in loro favore.

La verifica del possesso dei requisiti menzionati segue le scarse indicazioni normative, che sono state declinate in una prassi procedurale di tipo amministrativo i cui caposaldi risiedono in una istruttoria di verifica in capo alla Prefettura della sussistenza di

PROGETTO FAMI-INTEGRA

requisiti necessari per l'approvazione governativa della nomina del ministro di culto.

E così:

- il soggetto richiedente deve essere in possesso della nomina quale ministro di culto secondo le disposizioni interne della confessione cui questi afferisce. Al riguardo, il relativo atto di nomina deve essere corredato da documentazione atta a provare la corrispondenza con le disposizioni dell'ordinamento interno della relativa confessione religiosa. Nella prassi, è ritenuto utile allegare un attestato rilasciato dalla comunità religiosa di appartenenza che confermi l'autocertificazione del ministro con riferimento alla sua nomina interna.
- Per i ministri di comunità autoctone o straniera, qualora sia stata attribuita la facoltà di celebrazione di matrimoni religiosi con effetti civili, dovrà prodursi sufficiente documentazione relativa al possesso della cittadinanza italiana, oltre ad una verifica delle competenze linguistiche del richiedente, atto che comporta la necessaria attivazione, in forma più incisiva, dei poteri di indagine da parte della Prefettura.

Tali previsioni sono state nel tempo integrate da indicazioni derivanti dalla prassi amministrativa e dalle determinazioni del Consiglio di Stato, le quali ultime svolgono, in particolare, funzione interpretativa e additiva del dettato normativo.

Un riferimento che si rivela ancora essenziale nello svolgimento dell'attività valutativa in capo alle Prefetture è da individuarsi nella **Circolare del Ministero dell'Interno del 1956, contenente Istruzioni sul procedimento di verifica**. Tale strumento indica almeno due tipi di indagine da compiersi:

- L'acquisizione di **informazioni sulla persona** la cui approvazione governativa della nomina è richiesta, ai fini della valutazione della **idoneità** del soggetto allo svolgimento di atti aventi effetti civili;
- La verifica della sussistenza di una comunità di fedeli **consistente sia sotto il profilo qualitativo che quantitativo**.

Entrambi gli aspetti individuano una evidente ed elevata discrezionalità amministrativa, che è stata nel tempo indirizzata dall'attività consultiva del Consiglio di Stato.

5. I requisiti morali del ministro di culto richiedente

La valutazione della “*personalità morale*” del ministro di culto richiedente è atto discrezionale, ampiamente riconosciuto come tale dal Consiglio di Stato¹³⁰. Stante il particolare conferimento di poteri di natura pubblicistica, che avvicinano il ministro di culto approvato ad un organo indiretto della Pubblica Amministrazione ovvero all’incaricato di pubblico servizio di cui all’art. 358 c.p., l’Amministrazione medesima legittimamente può negare una richiesta di approvazione di nomina, nel caso in cui la verifica sulla sussistenza dei requisiti morali del soggetto richiedente dia esito negativo. Ciò significa nella prassi compiere le opportune indagini con riferimento al compimento di reati la cui natura incida sull’approvazione governativa della nomina e cioè sulle specifiche funzioni e relative prerogative che con essa verrebbero attribuite al soggetto richiedente. La verifica del casellario giudiziale dovrà pertanto essere condotta *in primis* con riguardo a condanne penali da cui derivi l’interdizione dai pubblici uffici e con riguardo a condanne per gravi reati, da cui discenda una valutazione sull’inclinazione del soggetto al compimento di condotte abusive o fraudolente¹³¹. La natura altamente discrezionale dell’indagine amministrativa richiamata è sul punto aggravata dalla complessità e sfuggevolezza del concetto di “personalità morale” più volte richiamato, che richiede un esercizio di discernimento e un bilanciamento tra diritti costituzionalmente tutelati.

6. La sussistenza di una comunità di fedeli qualitativamente e quantitativamente consistente

Il criterio quali – quantitativo della consistenza della comunità religiosa cui il ministro di culto richiedente afferisce è stato introdotto sulla base di una valutazione in prima analisi diretta a scongiurare il rischio della presentazione di istanze pretestuose, ovvero sorrette da motivazioni non corrispondenti ai reali bisogni della comunità di fede. In tal senso, già le Istruzioni del Ministero dell’Interno emanate nel 1956 compivano espresso riferimento alla sussistenza di una (o più) comunità cui il ministro di culto

¹³⁰ Cons. Stato, sez. I, 2 febbraio 1990, n. 1039/90; nello stesso senso, Cons. Stato, sez. I, 16 giugno 2004, n. 7499.

¹³¹ Si veda Licastro, A., *Sui requisiti morali per l’approvazione della nomina dei ministri dei culti ammessi (Osservazioni a TAR Sicilia – Catania, Sez. II, 28 settembre 2007, n. 1505)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, 2008, p. 23.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

fosse preposto. Con riferimento alla valutazione dei reali bisogni della comunità di fede così individuata, la discrezionalità amministrativa ha nel tempo ampliato i propri confini, con profili che sono stati e sono ancora al centro delle criticità sollevate da diverse confessioni religiose, tra cui le chiese pentecostali indipendenti che, sul punto, rivestono un ruolo primario per la ricaduta che il criterio in analisi ha avuto e continua ad avere sulla loro esistenza.

La materia è certamente tra le più battute dal Consiglio di Stato che, con reiterati pareri, ha costruito nel tempo un orientamento interpretativo basato sulla portata e significato dell'utilizzo del criterio numerico.

Al riguardo, già con **parere 2 febbraio 1990, n. 1039**, il Consiglio di Stato ha introdotto l'elemento della **consistenza numerica** della comunità di fede ai fini della valutazione dell'ammissibilità dell'atto di approvazione della nomina governativa. È rilevante segnalare come in tale occasione l'organo consultivo non abbia potuto non rilevare come **la stessa legislazione sui culti ammessi sia priva di qualsivoglia riferimento ad un criterio numerico minimo, cui sia subordinato l'atto di approvazione della nomina.** Ciononostante, tale criterio numerico minimo svolge la funzione di coadiuvare la verifica di congruità tra l'istanza di approvazione e le finalità che con essa una comunità religiosa determinata intenda perseguire.

Nel silenzio relativo agli strumenti atti alla definizione di un parametro numerico di riferimento e su quesito posto al riguardo dal Ministero dell'interno, il Consiglio di Stato è tornato sull'argomento con il **parere 2 febbraio 2012 n. 561**. In esso è indicata preliminarmente la motivazione che, secondo il Collegio, sorregge l'utilizzo del criterio quantitativo. Afferma il Supremo Consesso che la soglia dimensionale della comunità di fedeli determina o meno l'insorgere della possibile esigenza di celebrazioni di atti di culto produttivi di effetti giuridici nell'ordinamento dello Stato e perciò, nella sostanza, nella necessità di celebrare matrimoni religiosi con effetti civili. Com'è noto, il Consiglio di Stato giunge alla individuazione di un parametro orientativo numerico pari alla soglia minima di 500 fedeli, un c.d. "*modulo base*" corrispondente "*di massima con le più piccole parrocchie cattoliche con parroco residente ovvero intorno alle cinquemila persone ove la comunità di fedeli sia distribuita in tutto il territorio nazionale*"¹³².

Con tale parere si procede pertanto alla definizione di due aspetti centrali per il positivo riscontro della richiesta di approvazione governativa della nomina del ministro di culto.

¹³² Consiglio di Stato, sez. I, parere 12 febbraio 2012, n. 561.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Il primo tende alla circoscrizione dell'esigenza di una tale approvazione alla celebrazione dei matrimoni con effetti civili; il secondo estende un criterio orientativo per la gestione del "campo di lavoro"¹³³ proprio della confessione maggioritaria anche alle altre realtà religiose presenti sul territorio italiano. Si vedrà come entrambi gli elementi presentano aspetti di criticità che continuano a riverberare in maniera critica sulle comunità religiose di minoranza in analisi.

Occorre tuttavia prima dare conto degli ulteriori sviluppi interpretativi della questione. Con **parere 23 luglio 2014, n. 71**, il Consiglio di Stato è intervenuto nuovamente sul criterio numerico, con un'interpretazione latamente estensiva che consente l'approvazione della nomina anche nel caso di comunità religiose numericamente esigue, insistenti tuttavia su di un territorio regionale in cui non si registri la presenza di altro ministro di culto in possesso dei poteri necessari per il compimento di atti religiosi con effetti civili.

Ulteriore ed ultimo parere sull'argomento è stato reso in risposta al quesito posto dal Ministero dell'Interno¹³⁴, che richiedeva voler valutare la possibilità di una riduzione numerica dei limiti quantitativi richiamati, tenuto conto si delle diverse modalità di aggregazione territoriale proprie delle confessioni religiose e ritenendo indispensabile riservare un'attenzione particolare alle minoranze religiose.

Con **parere 7 novembre 2017, n. 2325**, il Consiglio di Stato ha confermato la validità dei criteri numerici richiamati puntualizzando tuttavia che si tratta di criteri orientativi, funzionali alla valutazione delle circostanze del caso concreto.

7. Ambito territoriale di efficacia del provvedimento di approvazione governativa della nomina

Ulteriore elemento che si rivela utile per l'analisi delle problematiche relative alla nomina del ministro di culto pentecostale riguarda l'ambito di efficacia del relativo provvedimento di approvazione governativa. La prassi in materia ha subito notevoli modifiche nel tempo in senso migliorativo. In questa sede è sufficiente rilevare come, da una interpretazione generale che tendeva alla delimitazione territoriale dell'ambito

¹³³ Compie il Parere richiamato un'analisi a partire dall'uso proprio nel contesto organizzativo della confessione cristiano cattolica di non designare un parroco residente per realtà numeriche inferiori ai 500 fedeli, usufruendo piuttosto di una presenza periodica settimanale o di un parroco di una sede vicina per la cura d'anime.

¹³⁴ Il riferimento è alla nota prot. n. 1372 14 luglio 2017.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

di operatività del ministro di culto con riguardo al compimento di atti religiosi aventi effetti civili¹³⁵, nel 2009 il Consiglio di Stato interveniva su quesito posto dal Ministero dell'Interno, il quale ultimo si faceva interprete delle istanze confessionali e del loro bilanciamento con il pubblico interesse. **Con parere 22 ottobre 2009, n. 2758**, il Consiglio di Stato supera ogni preclusione territoriale alla generale possibilità di compimento di atti aventi effetti civili, cui ha fatto seguito la **Circolare FG/548/22 del Ministero dell'Interno 12 novembre 2009**, che ha ampliato l'efficacia territoriale delle approvazioni già concesse, eliminando per il futuro ogni riferimento alla delimitazione territoriale di efficacia degli atti compiuti dai ministri di culto riconosciuti.

7.1 Problemi e prassi

In quanto appartenente alla più ampia famiglia delle confessioni cristiane, il movimento pentecostale conosce la figura del ministero pastorale. Questa aderisce, nei principi generali, agli elementi costitutivi dello statuto giuridico comune del ministro di culto come fornito dal diritto statale.

Nonostante il principio protestante del c.d. "sacerdozio universale", secondo cui non è previsto un ordine sacro cui connettere potestà di consacrazione od esclusività nella somministrazione dei sacramenti, sia applicabile anche per le chiese pentecostali, anche in tale contesto, al pari di quanto accade negli altri segmenti dell'ecumene cristiana, è possibile individuare nel ministro di culto la figura deputata allo svolgimento di compiti specifici suoi propri, **sebbene non esclusivi**, identificabili entro la comunità religiosa di riferimento.

L'atto di riconoscimento della qualifica di ministro di culto manifesta un collegamento tra ordinamento giuridico dello Stato e ordinamento giuridico della comunità religiosa di riferimento, mediante attribuzione della qualifica di ministro di culto a quanti abbiano già ricevuto a monte uno specifico mandato dalla propria chiesa. In tal senso, al potere della comunità religiosa di selezione interna dei ruoli corrisponde il diritto dello Stato, ai fini dell'approvazione governativa, di compiere opportune verifiche. Tale diritto si enuclea nella verifica:

¹³⁵ La prassi ministeriale, generalmente avallata dall'interpretazione del Consiglio di Stato e in assenza di riferimento legislativi, aveva condotto, a partire dall'emanazione delle Istruzioni del 1956, alla circoscrizione del campo di azione dei ministri di culto, con riguardo agli atti aventi effetti civili, ad un massimo di n. 3 Province.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- del collegamento tra il soggetto che richiede l'approvazione della nomina e una comunità religiosa
- che tale soggetto designato da una comunità religiosa svolga attività tali che lo distinguono dagli altri fedeli appartenenti alla medesima comunità
- che tale distinzione si concentri sullo svolgimento di attività qualificabili come religiose, sulla base dei criteri predefiniti dall'ordinamento giuridico dello Stato.

A tali requisiti e con finalità che solo in parte sono condivise con le altre declinazioni del diritto di verifica amministrativa descritto, si aggiunge, pertanto, la

- valutazione del criterio quali – quantitativo della consistenza della comunità di fede.

Tale descrizione è utile all'individuazione di alcune problematiche specifiche che attengono alla figura del ministro di culto in ambito pentecostale e che riverberano sulla procedura di approvazione governativa della relativa nomina, con particolare riguardo al compimento di atti aventi effetti civili.

- *Non esclusività del ministero e necessaria selezione di atti e individui*

Un primo dato attiene all'individuazione degli elementi di distinzione dei ruoli e dei compiti del ministro di culto, a fronte della **assenza di un principio di esclusività**, nella concezione di derivazione evangelico – protestante, nello svolgimento delle attività che l'ordinamento statale identifica come tipicamente religiose. Ciò all'interno del particolare contesto delle chiese pentecostali, in cui manca un riconoscimento centralizzato della figura del ministro di culto¹³⁶ e si registra, al contempo, una moltiplicazione estremamente rapida dell'attribuzione del relativo incarico, sovente senza formalità.

¹³⁶ È quanto diversamente accade in altre confessioni evangeliche che hanno stipulato un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma Cost., come la Chiesa Evangelica Luterana in Italia e la Chiesa Evangelica Valdese – Unione delle Chiese metodiste e valdesi.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

L'attribuzione del ruolo di ministro di culto avviene infatti per riconoscimento da parte della singola comunità territoriale – in adempimento ai principi propri del modello congregazionalista – di particolari “carismi” in capo ad un suo membro.

Solo in alcuni casi tale riconoscimento si fonda altresì sulla verifica della sussistenza di particolari conoscenze certificate, che consentano al soggetto così individuato l'attribuzione dell'incarico della predicazione, formazione cristiana e cura d'anime, amministrazione dei sacramenti, attività di culto in generale.

In tale contesto sembrano, pertanto, fronteggiarsi due spinte: all'emersione di figure leaderistiche, come tali designate (o, in alcuni casi, in particolare nelle comunità etniche, auto – proclamate) guide spirituali della comunità, si contrappongono una pluralità di ministeri per lo svolgimento di diverse attività di tipo religioso.

Lo spontaneismo nell'individuazione delle figure guida interne alle comunità è tema a tratti sensibile, che pone alcune questioni che accomunano la realtà pentecostale ad altre realtà religiose, prima tra tutte quella musulmana, con particolare riferimento alla verifica dell'adeguatezza della preparazione delle guide spirituali e all'emersione di figure particolarmente carismatiche all'interno dei contesti separati o in particolari contesti comunitari.

In questa sede si intende soffermarsi sulla individuazione di possibili indicazioni utili alla risoluzione della questione.

Vengono in soccorso al riguardo i criteri distintivi ordinariamente oggetto di valutazione, quali:

- **la verifica della sussistenza di una norma statutaria che esprima chiaramente i caratteri propri del ministro di culto e le sue funzioni entro la comunità religiosa;**
- **Il riconoscimento sociale del ruolo di ministro di culto.**

Quanto al **primo aspetto**, con particolare riguardo al contesto proprio delle realtà pentecostali, si rivela nella prassi sempre più utile che **le indicazioni statutarie degli enti richiedenti articolino la pluralità di ministeri interni e ben definiscano i compiti ad essi connessi**. Una tale chiarezza del contenuto delle disposizioni consentirebbe sempre più l'inoltro della richiesta di approvazione governativa della nomina e la conseguente istruttoria procedimentale con riguardo ai soli ministri che svolgano gli specifici compiti cui l'approvazione governativa della nomina è diretta. La prassi in tal senso darebbe vita ad un naturale deflazionamento delle richieste e ad una più razionale gestione dei ministri di culto “riconosciuti”.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Quanto al **secondo aspetto**, che si fonda sul dato fattuale, prima che giuridico, del comune riconoscimento in capo ad un individuo del ruolo pastorale, emerge con particolare rilevanza quello spazio di autonomia interna delle confessioni religiose già più volte richiamata, che non consente una valutazione statale delle figure designate se non con riguardo alle attività di controllo in tale ambito attribuite all'amministrazione pubblica.

Il riconoscimento sociale del ruolo del ministro di culto si fonda così sull'osservazione empirica, prima ancora che sulla valutazione giuridica, dell'attribuzione ad un individuo di un ruolo del tutto particolare, fondato più che sulla specificità delle attività religiose attribuite, sul particolare carisma che lo rende riferimento per la comunità e sua indiscussa guida spirituale.

Al riguardo, senza voler nulla togliere alle libere scelte interne delle comunità religiose, ai fini dell'acquisizione, in chiave collaborativa, delle corrette informazioni necessarie all'amministrazione ai fini della valutazione delle domande di approvazione della nomina dei ministri di culto, sembrano rilevanti due aspetti, tra loro congiunti, della **maggiore responsabilizzazione in capo agli enti confessionali nel reclutamento interno dei ruoli ministeriali di vertice e del potenziamento dei relativi percorsi formativi**.

Se, infatti, il diritto di verifica dell'amministrazione pubblica ha riguardo al collegamento effettivo tra comunità religiosa e ministro di culto, tale collegamento si manifesta anche nella richiesta di maggiore responsabilizzazione in capo alle comunità nella selezione dei ruoli, che si traduce in un rafforzamento dei controlli interni a monte di ciò che, a valle, costituisce presupposto per l'accesso al riconoscimento governativo della nomina.

Al riguardo, il potenziamento dell'*iter* di formazione interno appare una via interessante per le possibili ripercussioni positive anche nel diritto comune.

Infatti, nelle forme ecclesiastiche più organizzate il ministro di culto pentecostale consegue un titolo di formazione teologico – ecclesiologica rilasciato da enti od istituti di formazione all'uopo istituiti. In alcuni casi tali titoli di studio sono soggetti a possibile riconoscimento da parte dello Stato, per il tramite di convenzioni allo scopo stipulate con enti terzi, italiani o stranieri, in possesso dei requisiti per il rilascio di titoli di studio accreditati¹³⁷. Nella sostanza, in assenza di intesa con lo Stato, che riconosca

¹³⁷ È il caso della Facoltà pentecostale di scienze religiose – Fondazione Charisma, ente istituito nel 2004 nell'ambito della Federazione delle Chiese Pentecostali, con l'intento di fornire percorsi formativi specifici all'interno dell'universo pentecostale di matrice indipendente (come tale esterno

PROGETTO FAMI-INTEGRA

il valore legale dei titoli di studio rilasciati, anche in tale ambito le organizzazioni pentecostali utilizzano strumenti giuridici che si pongono a cavallo tra la disciplina privatistica e quella pubblicistica ai fini dell'ottenimento del risultato perseguito.

Il dato può presentare qualche utilità se analizzato con la lente dell'opportunità, anche sotto il profilo pubblicistico, che i percorsi di formazione interni per l'accesso al ruolo di ministro di culto vengano rafforzati, a fronte dell'estrema rapidità della diffusione della figura del ministro di culto, in assenza di un meccanismo interno centralizzato di attribuzione della nomina, su modello di quanto diversamente accade per alcune confessioni diverse dalla cattolica dotate di intesa con lo Stato¹³⁸.

Al riguardo, sembra potersi sostenere che, ferma la libertà della confessione di organizzarsi, anche per ciò che attiene al riconoscimento e attribuzione del ruolo di ministro di culto, secondo i propri statuti, purché non in contrasto con l'ordinamento giuridico, **il conseguimento di titoli di studio** da parte di istituti di formazione accreditati potrebbe rappresentare uno degli indicatori o comunque costituire un elemento di valutazione delle competenze acquisite dal ministro di culto in prima analisi per il compimento delle attività qualificabili come religiose e per la riconducibilità di tali azioni al particolare ruolo ad esse connesse.

Il riferimento non può assumere carattere di esclusività se non a rischio di un'ingerenza non giustificata nell'organizzazione interna della confessione religiosa, ma può costituire un incoraggiamento alla formazione (e pertanto alla selezione) interna come forma di "riequilibrio" tra la importante crescita numerica del riconoscimento interno

alle realtà pentecostali dotate di intesa). Nel corso degli anni la Facoltà pentecostale di scienze religiose ha dapprima concluso un accordo con la University of Wales per la convalida e il rilascio di diplomi di studio triennali e, successivamente, con l'Istituto Avventista "Villa Aurora" con sede in Firenze. A tale ultimo riguardo, l'Istituto Avventista rilascia titoli di studio aventi valore legale per lo Stato e pertanto con equipollenza ai titoli rilasciati da Università statali in applicazione dell'art. 14, l. n. 516/1988 e ss. mm. (legge di approvazione dell'Intesa con la Chiesa Avventista del Settimo Giorno) e del Decreto Miur 30 novembre 2010 che disciplina la relativa procedura per il riconoscimento. Si ritiene opportuno puntualizzare che, ai sensi della normativa richiamata, i titoli accademici rilasciati dall'Istituto Avventista e, *de relato*, dagli altri enti in abbiamo stipulato con esso convenzione per il rilascio, sono riconosciuti **a richiesta degli interessati.**

¹³⁸ Si pensi all'iscrizione a ruolo propria dei ministri di culto della Chiesa evangelica valdese – Unione delle chiese metodiste e valdesi, la cui procedura prevede, oltre al conseguimento del titolo di studio presso la Facoltà Valdese di Teologia (ente ecclesiastico con personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 dell'Intesa 1984, con D.M. 29.2.1995) o altro istituto di formazione estero equipollente, **il possesso di requisiti personali già al vaglio all'atto dell'iscrizione** presso la Facoltà e reiterati successivamente dall'organo esecutivo con funzioni amministrative della confessione (Tavola valdese) prima dell'immissione in ruolo. Tra questi, il **certificato del casellario giudiziale.**

PROGETTO FAMI-INTEGRA

del ruolo di ministro di culto entro la confessione religiosa e la successiva valutazione statutale della religiosità degli atti compiuti dal ministro, ai fini dell'approvazione governativa della nomina, come anche della sussistenza di alcuni requisiti personali necessari per l'approvazione governativa.

L'ambito formativo concorre poi allo sviluppo delle competenze proprie del ministro di culto anche con riguardo ai **rapporti con le istituzioni** e, in particolare per ciò che concerne la numerosa compagine dei ministri di culto di origine straniera, con riguardo alla costruzione di percorsi di conoscenza e approfondimento dei principi propri dell'ordinamento giuridico dello Stato. Tale aspetto è particolarmente rilevante non soltanto per ciò che concerne la formazione individuale del ministro di culto, ma anche per la ricaduta che tale formazione abbia entro la comunità e nei rapporti con le amministrazioni. La consapevolezza dell'essenzialità di questi ultimi aspetti riverbera infatti sulle modalità di conduzione della comunità religiosa e, pertanto, sulla postura istituzionale della stessa.

In tal senso si salutano con favore le iniziative di formazione promosse dal Ministero dell'Interno, rivolte ai ministri di culto delle confessioni diverse dalla cattolica e si sottolinea la necessità e urgenza della loro capillare diffusione e promozione. **I numeri della presenza pentecostale in Italia e in particolare della sua componente non autoctona richiedono uno sforzo di moltiplicazione dell'offerta formativa e di maggiore manifestazione di reciproco interesse tra Stato e questa comunità religiosa.** La struttura accentuatamente autonoma delle chiese pentecostali rischia infatti di diradare l'interesse e la percezione dell'essenzialità dell'interlocuzione con le istituzioni pubbliche, salvo poi manifestarsi nella sua impellente necessità all'atto dell'incontro tra le due istanze, con una scarsa capacità di risposta alle richieste dell'amministrazione pubblica da parte confessionale e, sul fronte opposto, con una flebile e a volte insufficiente conoscenza della soggetto religioso interlocutore.

- *Dal riconoscimento pubblico del ministro di culto a quello della realtà confessionale*

È dato acquisito che l'approvazione governativa del ministro di culto, oltre a svolgere una funzione sociale interna di riconoscimento del ruolo in termini di rafforzamento dell'autorevolezza del soggetto che ne è investito, svolga anche una **funzione sociale e politica esterna, consistente nel più ampio riconoscimento pubblico della confessione religiosa di riferimento.** In tal senso, il tema dell'approvazione

PROGETTO FAMI-INTEGRA

governativa della nomina del ministro di culto si riflette sul più ampio tema dello *status* delle comunità e ne intreccia tutte le problematiche, sia con riguardo alle criticità in tema di statuto giuridico degli enti che con quelle relative all'esercizio dei diritti di libertà religiosa.

Quest'ultimo dato non è di poco conto e riporta ad una considerazione fattuale che concorre a motivare il perché dell'incremento numericamente rilevante delle richieste di approvazione governativa delle nomine dei ministri di culto in ambito pentecostale. Sul punto occorre infatti ribadire come, sebbene lo svolgimento dei principali compiti del ministro di culto possano essere svolti anche in assenza di approvazione ministeriale, **tale approvazione rischia di essere risolutiva per il loro effettivo svolgimento**, stante la situazione *de facto* sussistente con riguardo all'accesso ai diritti di libertà religiosa connessi.

Casi emblematici al riguardo **attengono all'esercizio dell'assistenza spirituale nelle strutture separate** (v. *infra*).

7.2. Policy guidelines

Nel senso analizzato in premessa e con specifico riferimento alla funzione di collaborazione tra Pubblica Amministrazione e realtà pentecostali in ordine all'acquisizione di informazioni utili al procedimento di riconoscimento della nomina dei ministri di culto, appare utile indicare alcune buone prassi, delle quali si auspica l'implementazione:

- favorire la redazione di norme statutarie che delineino con sufficiente precisione **prerogative proprie del ministro di culto entro la comunità religiosa**, al fine di coadiuvare il processo di determinazione delle funzioni e attività religiose che a questi competono, a fronte di una fisiologica differenziazione interna di figure con compiti spirituali. La capacità di fornire al riguardo indicazioni di massima e linee guida da parte dello stesso Ministero dell'Interno costituirebbe un punto di chiarificazione dell'*iter* per le comunità religiose e di **deflazionamento del carico delle domande di approvazione governativa delle nomine**;
- favorire forme di responsabilizzazione interna alle comunità di fede in ordine al controllo del possesso, in capo al ministro di culto richiedente e afferente alle comunità medesime, **dei requisiti minimi** per l'approvazione della nomina;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- in tal senso, favorire percorsi di formazione per lo svolgimento di specifiche attività religiose che, su modello di quanto in atto presso altre realtà ecclesiastiche dotate di intesa ex art. 8, terzo comma, Cost., effettuano un filtro in entrata (e continuativo) sui profili personali del ministro di culto;
- **favorire la partecipazione** ad occasioni di formazione promosse dalla Pubblica Amministrazione, in particolare per i ministri di culto di comunità con background migratorio, in ordine ai principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato. Al riguardo, implementare la partecipazione dei ministri delle chiese pentecostali indipendenti i quali, per struttura confessionale e scarsa conoscenza da parte pubblica del fenomeno, **tendono a partecipare in forma largamente sottorappresentata.**

7.3. Ministro di culto e assistenza spirituale nelle strutture ospedaliere e luoghi di cura

- **Livello costituzionale**

Ref.: artt. 2, 3, 7, 8, 19, 20, 32 Cost.

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane.

- **Livello statale**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane

- **Livello regionale**

Si veda, stante la sostanziale omogeneità di disciplina, il rapporto sulle comunità musulmane

7.4. Problemi e prassi

Con riguardo alle chiese pentecostali, in assenza di particolari vincoli rituali e/o alimentari, le problematiche maggiori legate al tema dell'assistenza spirituale nei luoghi di cura sono strettamente connesse alla **possibilità di ingresso nelle relative strutture**.

In particolare, si registra una **generale difficoltà all'ottenimento di visite di ministri di culto e rappresentanti comunitari**, ostacolate da una scarsa conoscenza delle diversificazioni interne all'ecumene cristiana, che si traduce spesso nell'offerta di assistenza spirituale mediante la figura del cappellano e in generale del personale religioso cattolico. La questione riguarda pertanto il problema del riconoscimento generalizzato del pluralismo religioso (che, in ambito cristiano, subisce troppo spesso una non sempre giustificata *reductio ad unum*) e dell'applicazione concreta del principio di laicità delle istituzioni pubbliche.

Per lo specifico delle chiese pentecostali, inoltre, con profili anche stavolta simili a quanto accade in altri contesti di fede, il background migratorio di gran parte della componente delle chiese indipendenti rende spesso necessario l'intervento di **mediatori culturali, che sappiano dialogare non solo con il personale ospedaliero, ma anche con i rappresentanti religiosi**.

Infine e con riferimento alla già richiamata necessità di concretizzazione di quel pluralismo religioso e culturale che connota il tessuto sociale italiano, si richiama alla necessità di **garantire con maggior forza il principio supremo di laicità anche nella gestione degli spazi pubblici**, come tali abitati da differenti sensibilità, anche di tipo religioso. La presenza diffusa di simboli religiosi e immagini sacre nei reparti, a fronte della scarsità di spazi adibiti al culto non cattolico, costituisce un problema particolarmente sentito in ambito evangelico, per la particolare vicinanza, nella differenza, delle declinazioni interne al cristianesimo, che rendono i fedeli delle confessioni evangeliche in genere particolarmente sensibili al tema.

Alle esigenze di garanzia nell'assicurazione di un'assistenza spirituale correttamente orientata si è risposto in maniera difforme sul territorio nazionale, mediante la sottoscrizione di **accordi e protocolli** stipulati tra le richiamate strutture sanitarie, gli enti regionali investiti della materia e le autorità confessionali.

Alcuni esempi al riguardo sono registrabili nelle strutture ospedaliere delle grandi città: - È il caso del dell'Ospedale **Molinette dell'Azienda Città della Salute e della Scienza di Torino**, ha sottoscritto un protocollo d'intesa per l'assistenza spirituale,

PROGETTO FAMI-INTEGRA

applicabile in tutti gli ospedali della città. Il progetto, denominato *“Le cure dello spirito”*, ha ad oggetto il diritto dei pazienti professanti religioni diverse dalla cattolica di veder attuato il proprio diritto all’assistenza spirituale **da parte di un ministro di culto o comunque un rappresentante della propria fede**. All’interno di questo percorso è stato formato, d’intesa con le rappresentanze religiose, **un elenco di nominativi dei “ministri di culto” locali**. I nominativi e i recapiti dei rappresentanti religiosi sono stati raccolti in una *brochure* custodita nei reparti ospedalieri. I pazienti vengono informati dell’esistenza del servizio e della possibilità di rivolgersi (direttamente o tramite i servizi ospedalieri) il “ministro di culto” della propria fede. I “ministri di culto” sono altresì a disposizione del personale sanitario per fornire informazioni di carattere religioso inerenti al contesto sanitario-assistenziale svolgendo, così, una vera e propria attività di mediazione religiosa. Nel **2008 la Regione Piemonte ha esteso il Progetto “Le cure dello Spirito” a tutte le Aziende Sanitarie regionali, sotto la guida delle Molinette di Torino**. Con la Deliberazione della Giunta Regionale 14 luglio 2008, n.8-9172, è stata richiesta a tutte le ASL l’attivazione dei servizi di assistenza spirituale¹³⁹.

- Si segnala inoltre che nel **2012 l’Azienda Ospedaliera San Camillo Forlanini di Roma ha stipulato un protocollo d’intesa** per il diritto all’assistenza religiosa delle persone ricoverate e dei loro familiari, con validità tuttavia limitata a tale specifico nosocomio¹⁴⁰.

- Segue ulteriore iniziativa presso la città di Roma, in particolare della **ASL Roma E** che, in collaborazione con l’Associazione “Religioni per la Pace”- Sezione Italiana, il Tavolo Interreligioso di Roma, l’AVO - Associazione Volontari Ospedalieri, l’Associazione Ascoltare-le sofferenze, l’Associazione Dare Protezione, Cittadinanzattiva - Tribunale per i Diritti del Malato, l’Accademia di Storia dell’Arte Sanitaria e con il supporto di CESV-SPES - Centri di Servizio per il Volontariato del Lazio, insieme con rappresentanti delle diverse confessioni religiose, ha elaborato, nel corso del 2010, un **progetto relativo all’Accoglienza delle differenze e specificità culturali e religiose nelle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali**, che ha trovato una prima sperimentazione nella creazione di un **“Laboratorio per**

¹³⁹ <http://www.regione.piemonte.it/governo/bollettino/abbonati/2008/31/siste/00000126.htm>

¹⁴⁰ <http://tavolointerreligioso.org/progetti/>

PROGETTO FAMI-INTEGRA

l'accoglienza delle specificità culturali e religiose” e che come primo obiettivo ha affrontato gli aspetti umani e spirituali presenti al momento dell'accoglienza nelle varie fasi dell'assistenza durante la degenza in ospedale. I contenuti emersi e il relativo progetto sono stati presentati in un convegno organizzato dal Laboratorio e realizzato il 14 dicembre 2010 presso l'Accademia di Storia dell'Arte Sanitaria sita nel Complesso Monumentale del Santo Spirito. Ciò ha portato anche alla pubblicazione di un volume "*Salute e spiritualità nelle strutture sanitarie*", contenente riflessioni e indicazioni per rendere più efficace e umanizzante l'accoglienza nelle strutture sanitarie a persone che appartengono a culture e religioni diverse da quella cattolica¹⁴¹. Il volume è corredato dall'opuscolo “L'accoglienza delle differenze e specificità culturali e religiose nelle strutture sanitarie ospedaliere e territoriali della Regione Lazio Raccomandazioni per gli operatori sanitari da parte delle comunità religiose”, che prende in considerazione la maggior parte delle comunità religiose presenti a Roma (Avventismo, Bahá'ismo, Buddismo, Cattolicesimo, Ebraismo, Induismo, Islam, Ortodossia, Protestantesimo, Sikismo) e contiene schede che nel dettaglio forniscono indicazioni per un approccio competente e rispettoso in linea con gli obiettivi del corso: fornire le competenze relazionali per rendere efficace una comunicazione in ambito multiculturale e aiutare a comprendere il significato della salute, della sofferenza e della morte nelle diverse religioni, favorendo la conoscenza dei simboli religiosi, delle abitudini e degli aspetti etici, per imparare ad ascoltare ed ad accogliere l'altro in maniera più empatica¹⁴².

- Si rileva, infine, che nella città di **Roma** (Ospedale Santo Spirito) come in quella di **Torino** (Ospedale Molinette) sono presenti protocolli per l'istituzione di “**stanze del silenzio**” ad uso dell'utenza ospedaliera. Le stanze del silenzio non risolvono in toto la problematica di una certa pervasività della presenza dei simboli religiosi della confessione di maggioranza entro gli ospedali pubblici, ma offrono una forma di riequilibrio del diritto ad uno spazio neutro in cui ogni espressione di fede e non fede possa trovare la sua esplicazione.

Non potendo in tale sede rendere conto della portata applicativa, estensione e concreto funzionamento dei protocolli citati, questione che **meriterebbe un apposito**

¹⁴¹ <https://www.retisolidali.it/salute-religioni-e-culture-in-corsia-sono-importanti/>

¹⁴² https://tavolointerreligioso.org/portfolio_page/progetto-ospedale-santo-spirito/

PROGETTO FAMI-INTEGRA

monitoraggio nazionale, di concerto con i soggetti pubblici territoriali e le confessioni coinvolte, preme segnalare alcuni elementi utili ad inquadrare le problematiche connesse all'assistenza spirituale per le chiese pentecostali e al ruolo in tale senso svolto dai relativi ministri di culto e rappresentanti religiosi.

- La prima notazione critica riguarda la rappresentatività del pluralismo religioso italiano in ordine alla sottoscrizione dei protocolli d'intesa. Colpisce come i protocolli citati abbiano raccolto la sottoscrizione delle realtà religiose, seppur di minoranza, **più note nel paese, la maggior parte delle quali già dotate di intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.** È così per la locale comunità ebraica, facente parte dell'Unione delle Comunità Ebraiche in Italia; per la chiesa valdese, anch'essa parte della corrispondente Unione nazionale; per la chiesa battista, e così via. Il protocollo romano vede la firma anche di altre realtà a loro volta dotate di intesa, come l'Unione Buddisti Italiani e l'Unione Induisti. Tra le poche realtà religiose firmatarie del protocollo ma non dotate di accordo con lo Stato (e nemmeno di riconoscimento ai sensi della legislazione sui culti ammessi) vi sono alcune comunità islamiche locali, in continuità con il più ampio lavoro di relazione con la presenza dell'associazionismo musulmano che gli enti pubblici, anche di livello territoriale, compiono¹⁴³. Il dato è certamente connesso alla copiosa presenza numerica dei fedeli musulmani in Italia, così come alla connessa centralità delle questioni che tale presenza comporta in termini di accesso e godimento dei diritti di libertà religiosa anche di tipo assistenziale. Ma ciò testimonia anche della consapevolezza ormai acquisita della centralità dell'accordo come strumento di dialogo e risoluzione di questioni essenziali, **in mancanza dell'intervento legislativo**, con una delle confessioni di più ampia rilevanza nazionale. Preme rilevare come, a fronte di una presenza numerica via via crescente delle comunità pentecostali indipendenti e, tra queste, di quelle con *background* migratorio, **il loro coinvolgimento in esperienze convenzionali come quelle citate è pressoché nullo.** Il dato riflette la tendenza alla reciproca sottovalutazione dell'importanza dell'interlocuzione tra amministrazioni e realtà pentecostali locali, dato che, si rileva, **necessita di essere invertito.** Se ciò è vero con riguardo alle comunità autoctone, lo è ancor di più con quelle **straniere, in cui si concentrano questioni che attengono al corretto espletamento dell'assistenza spirituale, in cui forme culturali di fondono con elementi rituali.** In tale ambito la figura del ministro di culto risulta

¹⁴³ Rilevante la sottoscrizione del protocollo romano anche da parte dell'Unione Atei Agnostici e Razionalisti.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

essenziale per la funzione di mediazione culturale e religiosa da questo svolta, anche tenendo in considerazione l'interlocuzione con il personale medico per la migliore comprensione di quanto stia accadendo ai degenti e alle modalità di somministrazione delle cure. **La funzione sociale svolta dai ministri di culto in tal senso necessita ancora di essere pienamente compresa e valorizzata.**

Del resto, se la riflessione vale con particolare attenzione per le confessioni prive di riconoscimento, in generale sembra opportuno rilevare lo stridore nel registrare come **anche per le confessioni con intesa il tema dell'assistenza spirituale da parte dei ministri di culto "approvati" sia ancora una questione irrisolta, tanto da necessitare di protocolli ad hoc in applicazione di quanto già sancito a livello legislativo.** Si pensi al diritto di ingresso del ministro di culto su richiesta del degente, atto ampiamente riconosciuto nei testi delle intese senza previsione di limiti temporali, cui si oppongono prassi locali che non sempre facilitano la relativa procedura, ostacolandone la realizzazione legislativamente prevista e tutelata¹⁴⁴.

Il tema dell'assistenza spirituale da parte dei ministri di culto, approvati, riconosciuti per mezzo dei meccanismi propri delle intese, o privi di approvazione, sembra pertanto essere ancora, **ad ogni latitudine, una questione aperta.**

- **La seconda notazione** riguarda la particolare rilevanza che, a livello locale, rivestono le esperienze dei tavoli interreligiosi di rappresentanza delle comunità religiose, sovente istituiti presso le prefetture. Dove presenti, i tavoli interreligiosi favoriscono, anche con riguardo alle questioni dell'accesso dei ministri di culto nelle strutture ospedaliere, la ricerca di soluzioni congrue. Incentivare tale strumento svolge pertanto una funzione propulsiva nella gestione di eventuali conflitti e nella proposta di redazione di protocolli, come quelli cui s'è fatto cenno; facilita l'emersione delle rappresentanze confessionali e il loro incontro con le istituzioni pubbliche; costituisce in tal senso una forma di riconoscimento sociale delle confessioni religiose.

I tavoli interreligiosi, tuttavia, quasi mai riescono ad intercettare quelle espressioni del religioso più fluide e meno strutturate, come nel caso delle chiese pentecostali indipendenti. Il rischio, anche in tale ambito, è quello della costituzione di una forma di ulteriore marginalizzazione di comunità sovente già lontane

¹⁴⁴ Si pensi, per quanto attiene in particolare al protocollo torinese, alla prassi della compilazione di un albo interno dei ministri di culto. Sebbene si comprenda lo spirito della disposizione, non se ne può condividere la *ratio*, posto l'abbattimento di ulteriori vincoli e strumenti di verifica dei nominativi dei ministri di culto delle confessioni con intesa, che sono già noti alle pubbliche amministrazioni.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dall'interlocuzione pubblica e interreligiosa. Il dato si rende manifesto proprio con la sporadica inclusione di tali comunità nella sfera di applicabilità degli atti e protocolli stipulati con i tavoli interreligiosi. **Pare opportuno ricordare come le buone prassi convenzionali non possono e non devono sostituire lo strumento legislativo, unico in grado di offrire una copertura di garanzia e tutela di diritti fondamentali per tutti i soggetti religiosi e per tutto il territorio nazionale.**

7.5. Policy guidelines

- Livello statale

Si rimanda al rapporto sulle comunità musulmane.

- Livello regionale

Si rimanda al rapporto sulle comunità musulmane

- Livello infra-regionale

Si rimanda al rapporto sulle comunità musulmane

7.6. Ministri di culto e assistenza spirituale negli istituti di pena

- Livello costituzionale

Per la sostanziale omogeneità di disciplina, si veda il rapporto sulle comunità musulmane

- Livello nazionale

Per la sostanziale omogeneità di disciplina, si veda il rapporto sulle comunità musulmane

7.7. Problemi e prassi

Come accennato, entrambe le soluzioni a disposizione delle confessioni senza intesa implicano difficoltà nell'accesso all'assistenza spirituale di non poco conto.

L'attività di indicazione ministeriale e ingresso dei ministri di culto è retta in realtà da **una procedura estremamente complessa**, che inizia con l'individuazione del ministro di culto da parte del detenuto e con la comunicazione delle generalità del ministro, a cura della Direzione, all'Ufficio Centrale dei Detenuti; prosegue con la trasmissione del nominativo al Ministero dell'Interno affinché formuli un parere e/o rilasci il nulla osta, avendo compiuto le opportune verifiche sul soggetto in base ai rapporti all'uopo forniti da prefetture e questure; si conclude con l'autorizzazione all'ingresso rilasciata dalla Direzione dell'istituto di pena.

La farraginosità della procedura rende lo strumento di legge poco accessibile, ad iniziare dall'attribuzione **dell'onere di individuazione del nominativo del ministro di culto in capo al detenuto, raramente in grado di esercitare una tale funzione di impulso per l'esercizio di un suo diritto.** Un tale spostamento dell'atto propulsivo in capo al soggetto beneficiario **implica poi la necessità che il controllo ministeriale avvenga *ex post*** al momento di individuazione del nominativo del ministro di culto, con un aggravio notevole anche in termini di garanzia di godimento del diritto in tempo congrui.

Anche la seconda opzione offerta dall'ordinamento implica ostacoli nell'accesso al diritto all'assistenza spirituale di non poco conto.

Come evidente, la disposizione richiamata offre un **canale generico** di ingresso negli istituti di pena, **che non presenta specificità con riguardo ai ministri di culto, con o senza approvazione governativa, e che è soggetta a discrezionalità.** Ancora una volta, pertanto, la specificità riconosciuta al diritto di libertà religiosa subisce una **degradazione importante** e una limitazione al suo pieno esercizio. Ciononostante, **a fronte dell'estrema farraginosità della prima procedura¹⁴⁵, sovente si registra il ricorso da parte delle confessioni religiose più fragili a tale secondo canale di ingresso, finendo per accettare la diluizione dell'assistenza spirituale entro un contenitore generico più vasto di attività.** Il dato non è di poco conto, perché riverbera sulla possibilità del pieno

¹⁴⁵ Si pensi all'assenza di uno specifico elenco di ministri di culto abilitati all'accesso, a seguito dell'abrogazione dell'art. 55, co. 8 del medesimo testo che prevedeva la redazione di un elenco di ministri di culto formato dal Ministero dell'interno sulla base di intese con le rappresentanze confessionali.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

godimento del diritto anche in termini pratici, a cominciare dalla mancata garanzia della riservatezza dei colloqui con i ministri di culto, dell'accesso a spazi *ad hoc*, etc. Più in generale, **la formula di ingresso generica annulla la specifica competenza riconosciuta in capo al ministro di culto e finisce per non valorizzare l'essenzialità della dimensione di cura spirituale per il detenuto, come anche la sua specificità confessionale.** Si rileva, infatti, come troppo spesso la presenza continuativa del servizio di cappellania carceraria proprio della chiesa cattolica romana finisce, anche meritoriamente, per sopperire alle esigenze di assistenza spirituale della più vasta collettività carceraria, che fatica a vedere garantito il proprio diritto al pluralismo religioso.

Peraltro, sebbene non si sia in possesso di dati al riguardo, **lo spontaneismo vocazionale tipico dell'universo pentecostale sembra lasciare intravedere una certa somiglianza con i casi di autoproclamazione di autorità religiose interne agli istituti di pena.** L'argomento mostra più di qualche interesse se connesso alla diffusa presenza entro la popolazione carceraria di detenuti di origine straniera, in particolar modo africana e nello specifico nigeriana. Se infatti il rigorismo etico – morale tipico delle comunità pentecostali ha sempre rappresentato una via di “conversione” da stili di vita criminosi¹⁴⁶, la capacità di controllo sociale mediante lo strumento del vincolo religioso e della relativa coesione comunitaria può essere utilizzato, al contrario, per finalità di perpetuazione di un sistema criminoso anche in situazione di custodia.

7.8. Policy guidelines

Si rimanda, per la sostanziale omogeneità di disciplina, alla prima parte del corrispondente punto del rapporto sulle comunità musulmane

¹⁴⁶ L'esperienza di numerose chiese pentecostali di origine autoctona registra sociologicamente una presenza di popolazione religiosa che trova, mediante l'esperienza di incontro con tale fede (e la rinascita a nuova vita – “*born again*” –), una spinta all'abbandono di stili di vita criminosi, come tali fortemente condannati dalle comunità non solo dal punto di vista del vivere comune, ma anche da quello religioso. Anche in tal senso va letta la forte presenza di chiese pentecostali in situazioni territoriali marginali e spesso periferiche, come tali connotate da un più alto tasso delinquenziale.

7.9. La valutazione quali – quantitativa della comunità di fedeli: problemi e prassi

Le scarse indicazioni che la legislazione sui culti ammessi offre in ordine al procedimento di approvazione governativa della nomina dei ministri di culto di confessioni religiose senza intesa hanno causato nel tempo, come visto, un importante intervento dell'Amministrazione nell'esercizio della sua discrezionalità e un altrettanto importante ricorso all'attività consultiva del Consiglio di Stato. Tale attività si è concretizzata nell'introduzione di un criterio numerico atto a commisurare, a partire dalla quantificazione dei fedeli, l'effettiva necessità di attribuzione del potere di compimento di atti religiosi aventi effetti civili in capo al ministro di culto afferente ad una comunità religiosa territorialmente individuata.

Come noto, l'adozione del criterio quantitativo ha sollevato dubbi e, soprattutto, problemi difficilmente superabili da parte delle comunità di fede investite dal provvedimento. Il dato che certamente ha suscitato maggiore criticità, non solo da parte della dottrina, riguarda l'utilizzo di un parametro numerico e organizzativo proprio dell'ordinamento canonico e, come tale, fortemente distante dalla natura e condizione delle confessioni religiose di minoranza presenti in Italia. Tra le conseguenze di tale scelta va annoverato un generale rischio di assimilazione dei modelli confessionali diversi dal cattolico, che potrebbe comportare di mancato rispetto del principio di autonomia organizzativa interna delle confessioni religiose, costituzionalmente protetto, e l'ulteriore rischio di discriminazione in capo ai fedeli, privati del beneficio derivante dalla celebrazione di atti religiosi aventi effetti civili da parte del proprio ministro di culto. **Le chiese pentecostali senza intesa con lo Stato sono state e sono ancora tra le realtà più colpite dall'introduzione del criterio numerico testé richiamato.** La natura ecclesiologica di tipo autonomo più volte enunciata e la dispersione territoriale che caratterizza la presenza di tali realtà in Italia rende complesso e, in alcuni casi, pressoché impossibile raggiungere (o mantenere) il modulo base di 500 membri. Sebbene le successive indicazioni del Consiglio di Stato abbiano attenuato la rigidità del parametro numerico e nonostante i rilievi effettuati dal Ministero dell'Interno sull'essenzialità di garantire il bene primario della tutela giuridica delle minoranze religiose, le problematiche non sono ad oggi risolte e continuano a gravare sulla realtà confessionale in analisi. Il parametro numerico utilizzato non sembra infatti fornire alcuna indicazione utile ai fini della valutazione della serietà della richiesta di approvazione né, tantomeno, della scarsa necessità di compimento di atti aventi effetti civili (a partire dalla questione della celebrazione dei

PROGETTO FAMI-INTEGRA

matrimoni). Sembrerebbe piuttosto utile far prevalere ulteriori requisiti valutativi diversi dal criterio quantitativo, come la continuità nello svolgimento delle attività religiose o la necessità di rispondere ad una domanda religiosamente connotata che, sebbene proveniente da comunità numericamente esigue, esige una tutela piena ed effettiva, nel rispetto dei diritti delle minoranze e nel pieno rispetto del pluralismo religioso e culturale.

Peraltro, si rileva come, *a contrario*, l'individuazione di elementi atti a suffragare la necessità di limitare gli atti di concessione dell'approvazione governativa della nomina sia operazione non semplice. Non sembrano, infatti, sussistere elementi di onerosità finanziaria connessi al rilascio dell'approvazione della nomina, né particolari obblighi di controllo in capo all'ufficiale dello stato civile aggiuntivi rispetto a quanto accadrebbe nel caso di celebrazione di un matrimonio civile da parte di un qualsiasi cittadino italiano in possesso dei requisiti previsti dalla legge¹⁴⁷.

Sussistono infine riflessioni di contesto che non possono essere ignorate e che attribuiscono al riconoscimento della nomina dei ministri di culto un valore che va ben oltre il compimento di atti religiosi aventi effetti civili.

Occorre infatti rilevare ancora una volta come l'approvazione governativa della nomina del ministro di culto diviene, nella situazione di scarso riconoscimento dei diritti, strumento di facilitazione di tutti i rapporti con lo Stato, con agevolazione, a cascata, anche in relazione a quelle attività, per le quali l'approvazione governativa non è formalmente richiesta. L'approvazione, cioè, assume il ruolo di riconoscimento pubblico e politico di una comunità confessionale e, internamente, attribuisce solidità alle funzioni e alle attività che il ministro di culto svolge.

Anche il dato relativo alle modalità di accertamento della consistenza numerica delle comunità di fede presenta non pochi problemi. Al fine del compimento di efficaci azioni di verifica sarebbe infatti necessaria un'organizzazione interna alla comunità di fede di tipo avanzato, dotata di strumenti di registrazione dei membri componenti, modalità non sempre riscontrabili nei contesti fluidi propri della realtà pentecostale. Le attività di accertamento di tipo quantitativo sono pertanto per la gran parte condizionate

¹⁴⁷ Il riferimento è al DPR 3 novembre 2000, n. 396 che, all'art.1, comma 3, prevede che, per la celebrazione del matrimonio, "le funzioni di ufficiale dello stato civile possono essere delegate anche a uno o più consiglieri o assessori comunali o a cittadini italiani che hanno i requisiti per la elezione a consigliere comunale" In questo caso, esattamente come nel caso di matrimonio celebrato dal ministro di culto approvato, l'ufficiale dello stato civile compie gli opportuni controlli sia in fase di autorizzazione alla celebrazione che, successivamente all'atto della trascrizione del matrimonio.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dalle dichiarazioni spontanee dei fedeli o dei gruppi dirigenziali e soggette, in ogni caso alle disposizioni legislative sulla protezione dei dati personali. Al riguardo, l'art. 9 del Regolamento (Ue) 2016/679 non consente il trattamento di c.d. dati personali di natura particolare, tra cui è espressamente indicata l'appartenenza religiosa, se non previa raccolta del consenso esplicito dell'interessato e salvi i casi di adempimento ad obblighi legislativamente previsti in forma circostanziata. La stretta tutela del diritto alla riservatezza e alla protezione dei dati personali costituisce un pesante vincolo all'attività di accertamento numerico in capo all'Amministrazione pubblica, la quale potrà contare sulla collaborazione dei membri delle comunità religiose ovvero, in assenza o ad integrazione di questa, sulle funzioni proprie delle Questure, chiamate a compiere vere e proprie verifiche sul campo. Al riguardo, si comprende la difficoltà di operare concretamente in contesti certamente pubblici, nel rispetto delle sensibilità dei e delle presenti, con una ipotetica presenza nel corso delle celebrazioni religiose, nei locali usualmente adibiti al culto comunitario. Ciò è tanto più vero in considerazione della storia recente di discriminazione più volte richiamata che le comunità pentecostali italiane hanno a lungo subito.

Il mancato o parziale accertamento del requisito numerico minimo costituisce pertanto un ostacolo a tratti insuperabile, che comporta come conseguenza primaria l'impossibilità di procedere con l'approvazione governativa della nomina del ministro di culto richiedente.

L'introduzione del criterio quantitativo minimo ha manifestato problemi anche in relazione ai casi di perdita del ministro di culto in capo ad una specifica chiesa locale. Il fenomeno nell'ambito pentecostale è noto e costituisce proiezione di quella capacità di rapida diffusione delle cellule comunitarie territoriali, non necessariamente connesse tra loro e a consistenza numerica variabile. Sul punto, si rileva la stretta connessione, la cui sussistenza è richiesta dalla disciplina di legge, tra il ministro di culto e la comunità di fedeli cui esso afferisce, che si manifesta nel necessario ottenimento di una nuova approvazione governativa, qualora si verifichi il passaggio del ministro di culto ad altra comunità. La evidente *ratio* della disciplina è da individuare nell'interesse dello Stato alla conoscenza delle modifiche delle relazioni intercorrenti tra ministro di culto approvato e comunità da cui la designazione discende, stante l'attribuzione di effetti civili agli atti compiuti nell'esercizio del suo ministero. Tale controllo appare ineliminabile, sol che si pensi agli effetti in termini di incertezza giuridica nel compimento di atti aventi effetti civili, derivante dalla eventualità della perdita della qualifica interna di ministro di culto (per il venir meno dei requisiti richiesti

PROGETTO FAMI-INTEGRA

dall'ordinamento interno per l'attribuzione della designazione, ovvero per decisione del soggetto), cui non segua la revoca dell'approvazione governativa.

Al riguardo, sebbene gli obiettivi della disciplina in materia siano chiari e condivisi, emerge un profilo di rischio di farraginosità della procedura di rinnovo dell'atto di approvazione, che in tale sede acquisisce particolare rilievo, stante la natura generalmente autonoma delle chiese pentecostali, atta a favorire la creazione di nuove cellule comunitarie e la migrazione delle figure pastorali. È tuttavia da sottolineare come la tendenza aggregativa delle realtà rappresentative pentecostali delinei una strada di contenimento del rischio analizzato, mediante la messa a punto di strumenti di collegamento interno tra chiese locali appartenenti alla stessa organizzazione ecclesiastica (con l'eventuale valore aggiunto dell'ottenuto riconoscimento giuridico come ente di culto), quali la tenuta di registri generali dei ministri di culto con approvazione governativa, il tracciamento dell'eventuale mobilità interna alla stessa rete associativa, il passaggio definitivo ad organizzazioni esterne e tutti i relativi obblighi di comunicazione al Ministero dell'Interno.

In tale contesto, il venir meno in capo a chiese locali storicamente munite del ministro di culto la cui nomina sia stata approvata in sede governativa, determina il rischio di mancata attribuzione di un nuovo ministro di culto approvato, **qualora la comunità non abbia (o non abbia più) la consistenza numerica richiesta in seguito alla introduzione del criterio numerico** in analisi. Il dato è stato già registrato nella prassi e richiederebbe l'introduzione di criteri valutativi che tengano in debito conto di parametri quali la storicità della comunità sottoposta alla verifica numerica; il suo radicamento territoriale; la sua visibilità sociale; il coinvolgimento in attività di dialogo interreligioso e interculturale.

Anche in tal caso vanno salutate con favore quelle esperienze territoriali di tipo federativo dirette al raggiungimento della soglia numerica richiesta, che hanno comportato, nei casi più efficaci, anche la tenuta interna di registri dei fedeli, diretti a garantire una maggiore certezza del contesto comunitario di riferimento. Tali sforzi, certamente apprezzabili, vanno valutati nella loro capacità di dotare le comunità religiose di strutture più chiare ed intelleggibili anche per l'esterno. Tuttavia, è opportuno domandarsi come trovare il bilanciamento tra l'adeguamento alle indicazioni ministeriali e la salvaguardia delle specificità ecclesiologiche proprie di ogni gruppo religioso.

7.10. La questione della residenzialità: problemi e prassi

A completamento della ricognizione in tema di ministri di culto è necessario soffermarsi su un'ulteriore questione, da più parti segnalata nell'ambito delle chiese pentecostali.

Si tratta dell'interpretazione della disposizione di cui all'art. **22 del Regio decreto 289/30** ai sensi del quale *“copia del decreto ministeriale di approvazione della nomina dei ministri di culto è comunicata agli uffici per gli affari di culto presso le prefetture, i quali ne trasmettono immediatamente copia all'ufficio dello stato civile del comune in cui il ministro del culto ha la propria residenza per ragione del proprio ufficio”*. Come noto, discende dal dettato normativo l'interpretazione ministeriale secondo cui il luogo di culto dove si riunisce la comunità di fedeli per le attività religiose debba essere situato nello stesso comune in cui il ministro di culto ha la residenza. Il tema ha investito diversi ministri di culto pentecostali che, per distribuzione territoriale ovvero per necessità di copertura di sedi plurime, risultano residenti in comuni diversi da quelli in cui sono presenti i luoghi di culto delle chiese in cui esercitano il ministero.

Sul punto, sin da subito si richiama il **Parere del Consiglio di Stato, Sezione Prima, n. 1947/2006**, in cui si indica la possibilità di procedere ad approvazione governativa della nomina allorché, tra comune di residenza del ministro di culto e quello dove ha sede la comunità di fedeli, non esista soluzione di continuità territoriale purché, comunque, si trovino nel medesimo ambito provinciale. Il principio è noto, ma si registrano casi in cui lo stesso **non ha trovato piena applicazione**.

Per analogia, appare utile richiamare l'esperienza maturata nel corso della prima ondata pandemica nel 2020 in concomitanza **con il primo lockdown** e la successiva ripresa concertata delle attività di culto in presenza. A quel tempo diverse confessioni religiose di minoranza e, tra queste, le chiese evangeliche pentecostali, hanno dovuto affrontare la questione relativa alle difficoltà per i fedeli di raggiungere i luoghi di culto collocati al di fuori del tragitto comunemente percorso per raggiungere il luogo di lavoro e, non saltuariamente, presenti in territorio extraregionale. Del pari, i ministri di culto hanno dovuto confrontarsi con le difficoltà di esercitare la cura pastorale in quelle situazioni di maggiore distanza dai luoghi di culto (ben oltre l'ambito provinciale, con il divieto, allora in vigore, di varcare il confine regionale). La situazione ha trovato una

PROGETTO FAMI-INTEGRA

sua composizione d'emergenza¹⁴⁸, **ma indica la necessità di ricercare una soluzione stabile, giuridicamente sostenibile e regolamentata al fenomeno dell'attività pastorale pluriterritoriale, sempre più diffusa.** Al riguardo, l'estensione territoriale all'ambito quantomeno regionale potrebbe costituire una prima risposta. Militerebbe in tal senso l'interpretazione dell'art. 3 Legge 1159/1929 e dell'art. 26 Regio decreto 289/1930 fornita dal Parere del Consiglio di Stato 23 settembre 2009 e successiva Circolare del Ministero dell'Interno 12 novembre 2009 con riferimento alla competenza territoriale del provvedimento di approvazione delle nomine dei ministri di culto, secondo cui non v'è ragione di delimitare l'ambito territoriale di svolgimento delle funzioni di questi (per prassi precedentemente limitata all'area territoriale comprendente un massimo di tre province). Sebbene i provvedimenti richiamati abbiano ad oggetto la celebrazione di matrimoni con effetti civili da parte del ministro di culto al di fuori del proprio comune di residenza (e sebbene la stessa interpretazione sia stata sostenuta sulla base della sua funzionalità alla migliore gestione delle approvazioni ministeriali, con conseguente possibile limitazione della concessione, non più resa stringente dalla ristretta competenza territoriale), gli stessi affrontano *de relato* il tema del superamento dei limiti territoriali, che ben si attaglia alla condizione di dispersione territoriale del ministero pastorale in ambito pentecostale, esercitato spesso oltre il comune di residenza. Senza pretese di completezza e soluzioni, si intende portare l'attenzione su una questione che nello specifico riguarda la vita quotidiana di tale minoranza religiosa.

7.11. Policy guidelines

Con riferimento alla questione dei criteri minimi quantitativi delle comunità di fede appare opportuno:

- Ipotizzare un *intervento legislativo* atto a

¹⁴⁸ Si veda il Protocollo con le Chiese Protestanti, Evangeliche, Anglicane, sottoscritto in data 15 maggio 2020 al cui punto 1.22 si prevede che “*i ministri di culto possono svolgere attività di culto ed eccezionalmente spostarsi anche oltre i confini della Regione, sempre che ricorrano le motivazioni previste dalla normativa vigente e nel rispetto di quanto previsto in tema di autocertificazione, corredata altresì dalla certificazione dell'ente di culto o della confessione di riferimento*”.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- **individuare elementi alternativi**, da cui possa discendere una congrua valutazione da parte dell'Amministrazione in ordine alla necessità dell'approvazione governativa della nomina del ministro di culto (**continuità dell'attività religiosa; presenza costante sul territorio; presenza di sedi per lo svolgimento di attività di culto; organizzazione comunitaria minima**, etc.), in grado di superare il mero dato quantitativo, non ragionevolmente giustificabile;
- tenere in considerazione elementi quali **la storicità** della presenza territoriale della comunità di fede che necessita di ministri di culto approvato; il suo **coinvolgimento** sociale e pubblico; la sua **visibilità** come elemento atto a rafforzare il pluralismo religioso e culturale in ogni territorio italiano.

La soluzione normativa potrebbe così fornire delle indicazioni all'esercizio della discrezionalità amministrativa in materia e, al contempo, realizzare la congrua tutela delle minoranze religiose più fragili.

- Ipotizzare un *intervento amministrativo* teso a

- valorizzare la partecipazione e la cooperazione delle comunità di fede nelle operazioni di accertamento dei criteri quantitativi;
- facilitare la tenuta di strumenti interni di mappatura dei membri delle comunità territoriali, cartacei o elettronici (registri; videoriprese – conformi ai principi di riservatezza e protezione dei dati personali – delle attività religiose, etc.)
- attenuare il rischio di invasività dei controlli presso le comunità di fede.

Con riguardo all'interpretazione dell'art. **22 del Regio Decreto 289/30**:

- ampliare l'ambito di continuità territoriale quantomeno al livello **regionale**;
- stante la diffusione della figura del ministro di culto "plurisede", elaborare criteri sulla scorta delle esperienze maturate, di concerto con le comunità di fede, in occasione dell'emergenza pandemica, che tengano conto della condizione di dispersione territoriale in cui molte delle comunità pentecostali si trovano ad operare.

8. Le comunità con background migratorio: principali problematiche

La continua espansione della presenza delle chiese pentecostali di origine straniera sul territorio italiano¹⁴⁹ rende utile riassumere brevemente alcune delle principali questioni poste all'attenzione del progetto da cui origina il presente report.

Si è già detto come il tema dello **statuto** delle comunità con background migratorio condizioni la loro emersione giuridica e i conseguenti rapporti con le istituzioni pubbliche (v. *supra*).

Altre questioni incidono in maniera profonda sul godimento dei diritti di libertà religiosa di tali comunità di fede.

- Il tema dei **luoghi di culto** ha un rilievo particolare, costituendo un banco di prova della disponibilità delle comunità civiche all'accoglienza e inclusione territoriale delle differenze religiose e di provenienza. Non può nascondersi infatti come, per una chiesa non autoctona, la ricerca di un luogo di culto può essere resa ancor più difficile da una più volte riscontrata **ostilità di contesto**, che mostra più di qualche elemento di contiguità con il tema delle discriminazioni etnico – razziali.
- Si aggiunga come la **scarsità di ministri di culto** riconosciuti, ovvero dotati di strumenti di formazione atti all'interlocuzione istituzionale, depotenzi il ruolo di mediazione sociale e culturale generalmente svolto da questi e non faciliti i rapporti con le amministrazioni territoriali. I risultati del gruppo di lavoro sulle chiese pentecostali confermano queste intuizioni e descrivono un contesto in cui i problemi di discriminazione legati all'origine etnica si sommano ad una generale diffidenza nei confronti di un contesto religioso poco noto, che ha usi e costumi liturgici non sempre compresi e spesso stigmatizzati. In tale contesto, poter contare sulla mediazione da parte di persone di origine autoctona si rivela spesso essenziale per l'accesso ai servizi e diritti minimi legati alla vita di una comunità di fede.
- Nello specifico delle comunità pentecostali si rilevano ulteriori questioni che si connettono ai **legami transnazionali sussistenti tra chiese originate in contesti extra – europei** e che presentano profili di vicinanza con i temi di

¹⁴⁹ Sul punto, E. Pace, A. Butticci, *Le religioni pentecostali*, Carocci, 2010. P. Naso, P. Schirripa, *Introduzione. Il pentecostalismo e le religioni in movimento*, in *Religioni in movimento. I pentecostalismoi nella dimensione transnazionale*, Studi e Materiali di Storia delle Religioni, 81/1, Morcelliana, 2016, pp. 15 – 28.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

pubblica sicurezza. È il caso delle **rimesse di denaro** che le chiese italiane non riconosciute di origine nigeriana effettuano o ricevono dal paese di provenienza (e, nella specie, da e verso le chiese di origine), attività che comporta il necessario controllo continuativo delle operazioni ai fini del rispetto delle disposizioni di cui al **D. lgs 125/2019**, con l'obiettivo di prevenire l'uso del sistema finanziario ai fini di riciclaggio e finanziamento del terrorismo internazionale.

L'essenziale lavoro di vigilanza del rispetto delle indicazioni legislative richiamate riverbera sulla vita quotidiana delle comunità di fede in analisi anche per ciò che concerne una generale difficoltà registrata nell'apertura di conti corrente postali e altri strumenti di gestione economico – finanziaria. Nella piena comprensione della centralità del perseguimento di ogni politica di contrasto a fenomeni di illegalità di matrice internazionale, si intende esclusivamente segnalare la gravosità della situazione sulle comunità di fede, anche nella prospettiva della valorizzazione delle stesse in ottica di integrazione, contrasto alla criminalità e sostegno al recupero di persone in situazioni di difficoltà (si pensi all'impegno concreto delle comunità a sostegno delle donne nigeriane vittime di tratta).

- Un rilievo del tutto particolare deve essere attribuito alla questione delle possibili **interazioni tra comunità pentecostali straniere** e, tra queste in particolare quelle di origine nigeriana, e **fenomeni di criminalità organizzata diretti al traffico di persone**, in gran parte riferibili alla **tratta di donne per finalità di sfruttamento della prostituzione**. Il tema è sensibile, per il generale rischio di stigma nei confronti di una comunità religiosa che già sovente incontra difficoltà dovute al rischio, più che concreto, di discriminazione già richiamato. Ciò non esenta da una valutazione necessaria del fenomeno, anche al fine di dotarsi di strumenti di contrasto efficaci.

Gli elementi di possibile continuità tra chiese pentecostali nigeriane e gruppi criminali sono emersi come dato fattuale dall'osservazione della maggiore presenza di donne nigeriane vittime di prostituzione in concomitanza con la presenza territoriale di chiese pentecostali. Dati in tal senso giungono da studi di natura sociologica e religiosa svolti presso centri dove la presenza della comunità nigeriana è più forte. È il caso, già precedentemente citato, di Castel

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Volturno e dell'area della Via Domiziana¹⁵⁰; della città di Palermo¹⁵¹; nuove indicazioni provengono dalle indagini svolte dalla Procura di Bologna e di Catania¹⁵². Il dato della presenza numerica è suffragato da ulteriori informazioni che, più da vicino, riguardano le chiese pentecostali etniche. In particolare è il possibile coinvolgimento delle figure pastorali ad essere oggetto di attenzione. Tale coinvolgimento sembra registrarsi sia nella fase di reclutamento delle persone da avviare alla tratta nel paese di origine che nella contiguità con la presenza di membri delle associazioni criminali nel corso delle celebrazioni religiose (membri delle c.d. *cult*, gruppi criminali le cui riunioni trovano ospitalità nei locali ecclesiastici; presenza delle c.d. *madame*, donne coinvolte nella gestione delle ragazze). Mentre il coinvolgimento diretto di ministri di culto in attività criminose è stato accertato in Nigeria e in Francia con procedimenti penali che hanno portato a diverse condanne negli anni dal 2017 al 2019, l'accertamento di un tale coinvolgimento diretto non è stato ancora oggetto di una specifica indagine nel nostro paese. Ciò nonostante la particolare attenzione che l'Italia ha dedicato al contrasto alla criminalità organizzata nigeriana, potendo valersi dello specifico strumento penale diretto al perseguimento dei reati di associazione mafiosa, del tutto assimilabili a quelli descritti.

La commistione tra il particolare carisma proprio dei ministri di culto pentecostali nigeriani e il sistema autonomo delle relative comunità di fede, anche per ciò che concerne gli aspetti economici dell'autofinanziamento delle attività ecclesiastiche e del sostentamento delle figure pastorali, sembra essere l'elemento di maggiore connessione con gruppi e attività di tipo criminale.

¹⁵⁰ Si veda il progetto di ricerca curato da Donato di Sanzo e Maria Antonietta Maggio, con la supervisione scientifica del Prof. Paolo Naso “*Church Street: le chiese evangeliche africane lungo la Domiziana di Castel Volturno*” che nella prima decade degli anni 2000 ha mappato l'area in analisi. Il progetto, inserito in un più ampio filone di ricerca condotto dall'Università Sapienza di Roma e dalla Federazione delle Chiese Evangeliche in Italia, è attualmente in fase di rinnovo, con una seconda mappatura etnografica e sociologica.

¹⁵¹ Per una ricostruzione della situazione delle ragazze nigeriane in Italia, si veda *Le ragazze di Benin City. La tratta delle nuove schiave dalla Nigeria ai marciapiedi d'Italia*, ed. Melampo, 2007. Di particolare interesse inoltre il lavoro svolto sulla città di Palermo dalla Associazione *Donne di Benin City* <https://donnedibenincitypalermo.wordpress.com/>

¹⁵² Un resoconto di taglio giornalistico è consultabile nel reportage recentemente pubblicato da L'Espresso del 10 ottobre 2022 “*Più affari che fede, la tratta delle donne nigeriane passa per i pentecostali*”

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Occorre tuttavia rilevare con forza che non tutte le esperienze vanno nella direzione ora descritta. Sono note esperienze di comunità pentecostali nigeriane presenti in Italia che propongono modelli completamente distanti da ogni coinvolgimento criminoso e altre realtà che apertamente si oppongono ai gruppi criminali. Si pensi al caso della chiesa pentecostale “*Liberation foundation International Ministry*”¹⁵³ con sede ad Asti, a *leadership* femminile, fondata e condotta da una ministra di culto nigeriana con esperienza pregressa come vittima di tratta. Il tratto caratteristico che distingue comunità religiose ecclesiastiche “anti – tratta” sta proprio nella capacità di prendere pubblicamente le distanze dai fenomeni criminali, attraverso una predicazione pubblica di denuncia da parte dei ministri di culto e la creazione di spazi sicuri per le giovani vittime. In questo ultimo senso sembrano ad esempio coinvolte le chiese facenti parte della rete del *Watchman Charismatic Renewal Movement Italia*, coinvolte nel progetto di cui al presente report.

8.1. Prime indicazioni

Il tema del coinvolgimento delle chiese pentecostali nigeriane nelle attività di criminalità organizzata è relativamente nuovo. Sebbene le dichiarazioni che provengono dai diversi gruppi di lavoro della rete anti tratta, attivi su territorio nazionale, vadano nella direzione di un evidente relazione tra le realtà di fede richiamate e i gruppi criminali dediti al traffico di persone, allo stato **manca un coordinamento** degli individui e delle diverse aree di interesse coinvolte nella questione. **In tale contesto le peculiarità dei gruppi religiosi rischiano di non essere del tutto comprese o intercettate.**

Al riguardo sembra sempre più imprescindibile compiere un attento **monitoraggio della situazione delle chiese evangeliche pentecostali coinvolte** sul territorio italiano, attività che richiede l'intervento sul campo coordinato di istituzioni pubbliche, realtà accademiche, comunità di fede.

Del pari, sembra sempre più necessario **valorizzare**, con gli strumenti disponibili, quelle **realtà religiose** che, dall'interno, si pongono come soggetti di contrasto al

¹⁵³ Si veda, tra gli altri, il reportage di Irpimedia: <https://irpimedia.irpi.eu/tag/traffico-di-esseri-umani/>

PROGETTO FAMI-INTEGRA

fenomeno della criminalità organizzata, anche attraverso la diffusione di un modo di essere chiesa alternativo e nel rispetto della legalità. **Sostenere queste realtà di fede nel processo di emersione, anche giuridica**, appare come uno dei possibili strumenti per la diffusione di comunità di fede integrate che siano, a loro volta, moltiplicatori di legalità.

9. I giovani – Un confronto con il futuro

Il confronto con le realtà di fede pentecostali coinvolte nel progetto ha potuto contare anche sul coinvolgimento delle fasce più giovani, attraverso una specifica attività di *World Cafè* che si è svolta in data 4 maggio 2022, presso l'Università Statale di Milano. Il tavolo di confronto con i giovani è stata l'occasione per l'emersione dei temi relativi alla **libertà di espressione** nella società e nelle scuole e al tema delle **discriminazioni**. Quest'ultimo mostra in particolare interessanti accenti con riferimento allo status di minoranza religiosa nel rapporto con la cultura religiosa maggioritaria e con riferimento alle scelte etico – comportamentali motivate su base religiosa, in un contesto sociale percepito come ostile in quanto largamente secolarizzato.

Il tema delle discriminazioni è inoltre emerso con forza anche con riferimento ai giovani appartenenti a comunità con background migratorio, Ciò sia con riguardo a casi di discriminazione diretta, in cui il fattore religioso incrocia il dato etnico, sia con riguardo al contesto familiare e sociale di origine. In tal senso, i giovani pentecostali di seconda generazione svolgono una preziosa funzione di “ponte” tra le proprie comunità, anche religiose di appartenenza e la realtà italiana, anche con riferimento al dialogo con le istituzioni territoriali e la Pubblica Amministrazione.

La componente non autoctona del tavolo giovanile di confronto ha inteso porre all'attenzione la questione del necessario possesso del **requisito della cittadinanza italiana** ai fini dell'ottenimento dell'approvazione governativa della nomina del ministro di culto. Sebbene ai sensi dell'art. 21, terzo comma, Regio decreto 289/1930, la questione riguardi lo specifico caso del ministro di un culto i cui fedeli siano nella maggioranza italiani oppure (e con maggiore rilevanza in questa sede) il caso in cui al ministro di culto spetti la facoltà di celebrare matrimoni religiosi dei propri fedeli con effetti civili, si segnala la questione per la sua proiezione verso un tema più ampio, che attiene alla legislazione sulla cittadinanza attualmente in vigore. Non a caso il tema è stato posto dalla componente più giovane della comunità nigeriana, nata o formata

PROGETTO FAMI-INTEGRA

secondo il sistema educativo di istruzione e formazione in vigore in Italia, dove vive e lavora stabilmente. Nella piena consapevolezza che la legislazione in materia di pubblici poteri e interesse nazionale riserva alle persone in possesso della cittadinanza italiana la possibilità di accedere a ruoli che ne comportano l'esercizio, si intende porre l'attenzione sul tema delle politiche di integrazione e valorizzazione dei nuovi giovani italiani, che passa anche per la partecipazione alla vita delle comunità di fede e per l'accesso e riconoscimento ai relativi ruoli di *leadership* comunitaria.

Infine, l'idea della creazione di **spazi di confronto tra istituzioni e realtà di fede** è stata ampiamente apprezzata dai giovani partecipanti, i quali hanno auspicato una sua diffusione e incentivazione. Tra i suggerimenti pervenuti che sembra importante cogliere vi è infine l'istituzione di momenti di conoscenza e ascolto nelle scuole, ai fini dell'abbattimento dei più diffusi stereotipi riguardo tale minoranza religiosa.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

PARTE QUARTA

I WORLD CAFÈ

SINTESI DEI LAVORI

BARI 18-19 MAGGIO 2022 -TORINO 25-26 MAGGIO 2022

PROGETTO FAMI-INTEGRA

1. Tavolo “Scuola pubblica e libertà religiosa”

Le domande

- *Quali strumenti vi sono a scuola per conoscere la diversità religiosa in Italia? Quali strumenti dovrebbero esservi?*
- *Le mense scolastiche sono uno spazio di conoscenza e scoperta della diversità. Come potrebbero essere incentivate queste occasioni?*
- *Che cosa potrebbero fare le istituzioni e in particolare il Ministero dell’Interno per promuovere momenti e strumenti di conoscenza della diversità e in particolare dell’islam a scuola?*

Quadro generale

La diversità religiosa contemporanea è parte del più ampio fenomeno della “super-diversità”, l’insieme delle dinamiche e dei processi di diversificazione che formano i profili identitari delle comunità e dei contesti cittadini, resi ancora più sfaccettati e plurali a causa dei movimenti migratori e dei processi di diaspora. I dati più recenti evidenziano in effetti un incremento della diversità religiosa in Italia: per quanto basati su stime sulla popolazione migrante, tali dati rendono evidente la necessità di rivedere l’immagine dell’Italia come paese cattolico.

Scuola: In seguito all’accentuarsi dei flussi migratori negli ultimi trent’anni, le scuole italiane si sono caratterizzate per una sempre più diffusa multiculturalità, multietnicità e multireligiosità. La loro presenza nelle scuole è cresciuta costantemente arrivando a circa il 9% secondo i dati disponibili, pubblicati nel report dell’Ufficio Statistica e Studi del MIUR.

La varietà di paesi di provenienza si rispecchia presumibilmente in una diversità religiosa - rispetto alla quale, però, mancano dati a livello nazionale: un censimento del pluralismo religioso nella scuola italiana non è mai stato fatto per ragioni di *privacy* e perché il “fattore R” è un dato sensibile.

Analfabetismo: *L’ignoranza riguardo al fondamentalismo è lo specchio di un analfabetismo diffuso e più generale che riguarda la religione in quanto fatto storico e culturale, che in Italia è un portato dello statuto da sempre discusso dell’ora di religione (cattolica): studi recenti hanno dimostrato quali siano le conseguenze di una scuola che non insegna le dinamiche e il significato del pluralismo contemporaneo e*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

della diversità (religiosa). Un insegnamento multiforme di storia delle religioni si propone degli obiettivi cognitivi ed educativi, strutturata su contenuti culturali precisi. Insegnamento multiforme perché può essere implicito o esplicito (nell'ora di alternativa o nelle varie discipline scolastiche) e rivolto agli studenti ma anche agli insegnanti.

La possibilità di riaprire il dibattito sull'insegnamento delle religioni, che oggi appare quale *status quo* intoccabile, in una prospettiva scientifica, laica e aconfessionale e di porre al centro come fondamentale la storia delle religioni, sarà possibile solo superando le fratture messe in luce fino a qui, l'assenza di un sistema di collaborazione tra i protagonisti coinvolti e, soprattutto, con il superamento delle pur virtuose sperimentazioni locali. Esistono infatti strumenti adeguati e sempre più complessi, ma il rischio, paradossale, è che non si superi lo iato tra locale e nazionale ma anzi lo si aggiri costruendo legami diretti tra il piano europeo e quello locale, come è il caso di alcuni progetti vinti volti a costruire e sperimentare strumenti, metodi e contenuti per la storia delle religioni nella scuola

Soltanto una riflessione politica nazionale, oltre che culturale, a partire da queste buone pratiche, potrebbe innescare una svolta e un cambiamento di rotta dell'esistente.

Mense: Nell'ottica di un continuo miglioramento dei servizi di ristorazione scolastica, alcuni comuni di numerose città europee e italiane hanno scelto di promuovere la definizione di regimi alimentari in grado di rispettare le prescrizioni religiose e culturali in materia di cibo di tutti gli utenti, considerata la complessa composizione dei destinatari del Servizio. Infatti, anche il consumo del pasto può attivamente contribuire all'integrazione dei gruppi sociali e culturali, fungendo così da tramite di comunicazione e da strumento di inclusione, coesione sociale e culturale.

Sebbene un'indagine condotta da Slow Food su richiesta del Comune di Pisa e su di un campione di 50 istituti scolastici italiani, abbia registrato che il 79% delle scuole italiane dotate di mensa offre possibilità di scelta tra menù alternativi o differenziati per motivi etico-religiosi, non pochi sono i casi di discriminazione derivante da rifiuto dichiarato o più semplice assenza del servizio.

L'analisi condotta in sette città europee permette di evidenziare alcune caratteristiche peculiari all'organizzazione del servizio:

- segue un approccio di accoglienza familiaristico, incentrato sulla specifica richiesta di menù particolari da parte delle famiglie;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- prevede una documentazione specifica esclusivamente per quanto concerne le richieste di diete speciali per motivi patologici, che devono essere accompagnate da certificato medico;
- i menù alternativi offerti includono motivazioni etiche e religiose, proponendo per entrambe l'esclusione della carne o della carne e del pesce;
- l'esclusione della carne di maiale è prevista – da modulo – solo per coloro che richiedono anche una dieta speciale: con modalità non contemplate dal modulo standard è possibile fare richiesta, per motivi religiosi, di un menù privo della sola carne di maiale;
- la formulazione delle diete speciali e dei menù alternativi avviene senza un confronto diretto con le rappresentanze religiose cittadine e neppure con esperti del settore.

Il problema non è tanto l'inadeguatezza e neppure lo iato tra richieste, bisogni e risposte, perché i servizi paiono attivi ed efficaci ed anzi un cibo di qualità che sia anche culturalmente e religiosamente corretto non sembra essere una necessità della maggioranza. Il problema, tuttavia, risiede proprio nel se e come sia costruito tale bisogno e come esso sia legato ad altre (in)adeguatezze ed ai limiti relativi al tema della qualità e sostenibilità economica, sociale, ambientale. La questione va letta quindi in termini di inclusione ed esclusione che le pratiche alimentari a scuola e l'educazione (ancora piuttosto inefficace) generano. Per quanto concerne i menù infatti, occorre domandarsi quanto siano inclusive o meno le diete speciali, il numero – a volte enorme – di alternative che producono una sorta di balcanizzazione del cibo ed anche, in alcuni casi, una ghettizzazione (si pensi ai menù senza carne per i cosiddetti “integralisti” o al sistema differente di somministrazione delle diete speciali, consegnate spesso in packaging singoli). D'altro canto neppure la standardizzazione (da cui tra l'altro si partiva con la costruzione di un menù scolastico unico, valido per tutti, senza eccezioni) è una soluzione. La questione dunque deve essere posta relativamente alla possibilità di inventare nuovi menù più omogenei, inclusivi e rispondenti alla mobile identità culinaria e gastronomica italiana, che riflette il pluralismo contemporaneo. La maggiore omogeneità potrebbe partire da un ripensamento della quantità e dell'incidenza della carne che, come si evince dai risultati dell'indagine, rappresenta il problema maggiore nella costruzione delle alternative, ma la cui esclusione non rappresenta un problema per la maggioranza delle famiglie. A ciò si lega, anche, il

PROGETTO FAMI-INTEGRA

rischio di sopravvalutare il pasto a scuola che non rappresenta (o almeno dovrebbe rappresentare) che un terzo dei pasti giornalieri, un quarto su base settimanale.

Tra tutela della tradizione e del patrimonio plurale culturale e religioso, esiste la possibilità di un menù innovativo?

2. Tavolo “Stereotipi, paure e nuove sfide nel contrasto delle discriminazioni”

Le domande

- *Quali sono gli stereotipi più diffusi sull’Islam? Quali quelli che repute più gravi? Quale è la loro storia?*
- *Quali sono le loro cause? Quali sono le vostre paure?*
- *Quali sono le conseguenze del radicamento di tali stereotipi?*
- *Come si combattono queste forme di ignoranza?*
- *Che cosa potrebbero fare le istituzioni e in particolare il Ministero dell’Interno a tale riguardo?*

Quadro generale

Il contrasto e la prevenzione delle discriminazioni e le ipotesi di breaking action degli stereotipi e delle opinioni precostituite sull’Islam richiedono la scelta di orientamenti precisi, coordinati in un quadro di azione multilivello, che va costantemente contestualizzato, in ragione delle priorità sociali e di quanto previsto e raccomandato dagli organismi e dalle istituzioni internazionali alle politiche nazionali per il mantenimento dello stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali. Fra gli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 vi è quello di rendere le città e le comunità sicure e pacifiche attraverso la “realizzazione di Istituzioni effettive, responsabili e inclusive a tutti i livelli”. Una delle modalità per lavorare in tal senso è promuovere in modo olistico l’integrazione interreligiosa e interculturale, in particolare delle comunità di fede islamica, oltremodo stremate dalla persistenza di stereotipi quali islam=terrorismo, islam=violazione dei diritti delle donne e della parità di genere, islam=fondamentalismo e radicalizzazione jihadistico-eversivi ... e così via. La mediatizzazione di questi stereotipi acuisce l’islamofobia e la *disinformazione*; produce, altresì, una resilienza sociale che si esprime in chiusura e molto spesso in

PROGETTO FAMI-INTEGRA

forme di diffidenza complessiva verso l'Islam, fino quasi a ledere la piena fruizione del diritto di libertà religiosa dei fedeli islamici. Questa situazione, assieme ad altri fattori tipici generazionali (uso eccessivo del web, dei social e del *mobile gaming*; fascinazione verso il *rebel lifestyle* e la *virtualization of Leadership*, ecc.), favorisce la vulnerabilità e l'isolamento dei giovani islamici e può diventare uno dei *push factors* verso la radicalizzazione violenta o altre forme di condotte reazionarie, autolesioniste e di disgregazione dalla società. La condizione delle seconde e terze generazioni di giovani di fede islamica merita non solo monitoraggio delle derive, ma principalmente lo sviluppo e/o implementazione di piani di intervento, azione e prevenzione funzionali ad una loro effettiva integrazione sociale e valorizzazione. Piani che dai macro-livelli dei rapporti interistituzionali possano via via concretizzarsi in quelli micro delle città e delle loro periferie, passando per tutti i framework a rischio (scuola, comunità, istituti di prevenzione e pena, campi di accoglienza, Web, ecc..) e dall'imprescindibile collaborazione - a vario livello - di tutti gli altri attori sociali coinvolti. Tra essi vanno comprese le stesse Comunità musulmane, oggi più che mai cluster complessi e hub di mediazione tra fedeli e istituzioni. L'attuazione degli strumenti normativi multilivello relativi alle misure di integrazione, di spinta della conoscenza e della cultura, come del recupero sociale, ricadrà positivamente nella tutela dei diritti fondamentali, compresi quelli economici. Si genererà, di conseguenza, prevenzione anche di fenomeni complessi quali la fascinazione per la radicalizzazione eversiva, il reclutamento di soggetti vulnerabili da parte di quelle organizzazioni terroristiche, che attraverso il distorto uso della religione minano la sicurezza degli Stati, contribuendo ad alimentare proprio paure polarizzate, frammentazione sociale e ipergeneralizzazione di rigidi stereotipi.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

3. Tavolo “Volontariato e pratiche di solidarietà locali e globali”

Le domande

- *Esistono reti nazionali e internazionali di volontariato di cui fate parte?*
- *Sono animate da musulmani o sono trasversali? Quali sono gli ambiti di maggiore impegno?*
- *Quali sono gli strumenti e le reti per far fronte alla povertà sociale ed economica? Quali sono le forme di interazione con le istituzioni?*
- *Che cosa potrebbero fare le istituzioni e in particolare il Ministero dell’Interno per promuovere tali pratiche?*

Quadro generale

Numerose sono le ‘esperienze di servizio’ e le opportunità in cui ragazzi e giovani si mettono a disposizione con competenze, abilità e tempo. Episodi nazionali (il terremoto in Abruzzo o le esondazioni in Liguria) o globali (dagli aiuti per la Siria e l’Afghanistan a consentono di dare voce e pubblicità ad un coinvolgimento e una dinamica di solidarietà che nasce nelle comunità locali e qui alimentata da animatori, esperienze, educatori ed operatori capaci di cogliere il ‘potenziale di energia’. Un potenziale che si esprime nei luoghi dell’impegno propri dei giovani (associazionismo ludico-creativo-sportivo, esperienze di supporto educative-formative, promozione culturale ed interculturale). A questi, se ne aggiungono altri propri e connessi all’identità religiosa ed etnica, spesso in connessione con l’esperienza migratoria: ed è in tale prospettiva che i giovani diventano quelle ‘figure ponte’ intergenerazionali e transnazionali.

4. Tavolo “Attivismo civico giovanile a partire dalle città”

Le domande

- *In quale maniera siete cittadini attivi nei luoghi dove vivete? Esistono forme associative sia laiche sia religiose? Quali sono gli ambiti di impegno? Quali dovrebbero essere per poter agire nel tessuto sociale e culturale? I giovani sono più attivi e impegnati degli adulti?*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- *Che cosa potrebbero fare le istituzioni e in particolare il Ministero dell'Interno per creare spazi di attivismo e sostenere tali attività?*

Quadro generale

La declinazione interculturale di molte attività nei diversi ambienti di vita spinge a uscire dalla dicotomia (riduttiva e possibile foriera di contrasti) “immigrati vs cittadini”. Non solo: per le seconde generazioni non si tratta più di essere confinati in discorsi e politiche proprie degli immigrati, il cui sguardo è benevolo e declinato secondo logiche di accoglienza. Si tratta, piuttosto, di inserire la loro presenza (indipendentemente dall'essere cittadini attivi) nel più ambito dibattito sulla relazione fra giovani e percorsi di autonomia lavorativa, abitativa, personale e familiare, svincolandolo dal nesso con l'immigrazione. Chi tra loro decide di essere attivo e politicamente impegnato (sia pure in modo non convenzionale, ovvero nell'associazionismo), investe le proprie energie per costruire relazioni di partenariato, conquistare spazi di credibilità e di riconoscimento. In altre parole, per diventare interlocutore affidabile delle istituzioni, delle scuole, delle molteplici realtà che in un territorio costruiscono e promuovono coesione sociale. Questi nuovi attori sociali, infatti, spesso non hanno esperienze dirette di migrazioni, talora sono cittadini italiani: giovani che cercano spazio ed esprimono il desiderio di essere riconosciuti come *pars costruens* della società e non con quella meramente *dolens* o addirittura *destruens*, in quanto figlia dell'immigrazione.

5. Tavolo “Social media e network”

Le domande

- *In quanto giovani siete molto attivi sui social? Lo spazio on line è un'occasione di comunicazione e creazioni di legami virtuosi?*
- *Quali sono invece gli aspetti negativi? Gli “hate speech” e le forme di discriminazione sono molto diffusi? Conoscete degli esempi positivi e negativi di uso dei social media legati al mondo islamico?*

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- *Che cosa potrebbero fare le istituzioni e in particolare il Ministero dell'Interno per promuovere spazi di comunicazione positiva e combattere ogni forma di odio e discriminazione?*

Quadro generale

- Dall'odio al linguaggio d'odio

Per definire il discorso d'odio (hate speech) occorre partire dai diversi modi in cui può essere letto il sentimento antichissimo che chiamiamo odio e che caratterizza l'umanità dalle sue origini.

- Uno spettro di comportamenti

Non esiste quindi una definizione univoca, ma uno spettro di tratti e comportamenti che possono qualificare il discorso d'odio: il suo contenuto, l'attacco a singoli o gruppi delle minoranze, la dimensione pubblica, la volontà di provocare danni, fino ad arrivare all'incitamento alla violenza.

Il linguaggio non è solo descrittivo, ma può essere performativo, cioè creare la realtà. Gli epiteti denigratori contro qualcuno generano ostilità e disprezzo. Va aggiunto che essi si rivolgono non solo all'interlocutore, ma anche agli spettatori a cui arriva il messaggio. Quando si comunica odio, solo per il fatto che i bersagli appartengono a gruppi sociali ritenuti "inferiori", tale gerarchia tra i componenti della società viene normalizzata e legittimata.

Anche dal punto di vista normativo non abbiamo ancora definizioni univoche condivise a livello internazionale del discorso d'odio, ma autorevoli punti di riferimento che, soprattutto, introducono il concetto dei bersagli del discorso d'odio, identificati con gruppi o minoranze. L'hate speech si ricollega, quindi, al tema del razzismo, xenofobia, antisemitismo, discriminazioni. In base alla raccomandazione n. 20 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 30 ottobre 1997, infatti, il termine copre

«Tutte le forme di espressione che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio razziale, la xenofobia, l'antisemitismo, o altre forme di odio basate sull'intolleranza

PROGETTO FAMI-INTEGRA

incluse: intolleranza espressa da un aggressivo nazionalismo e etnocentrismo, discriminazione e ostilità verso minoranze, migranti e persone di origine immigrata”

La Raccomandazione ECRI (European Commission against Racism and Intolerance) n. 5 dell’8 dicembre 2015 intende per discorso dell’odio:

“il fatto di fomentare, promuovere o incoraggiare, sotto qualsiasi forma, la denigrazione, l’odio o la diffamazione nei confronti di una persona o di un gruppo, nonché il fatto di sottoporre a soprusi, insulti, stereotipi negativi, stigmatizzazione o minacce una persona o un gruppo e la giustificazione di tutte queste forme o espressioni di odio testé citate, sulla base della "razza", del colore della pelle, dell’ascendenza, dell’origine nazionale o etnica, dell’età, dell’handicap, della lingua, della religione o delle convinzioni, del sesso, del genere, dell’identità di genere, dell’orientamento sessuale e di altre caratteristiche o stato personale”.

- Hate speech e hate crimes

Per questo, è necessaria una profonda opera educativa e, allo stesso tempo, adeguati strumenti a livello giuridico-legale. Per poter intervenire a quest’ultimo livello, è importante chiarire anzi tutto che l’hate speech, secondo i rapporti internazionali, può consistere in:

- espressioni che costituiscono un’offesa secondo il diritto internazionale e che andrebbero perseguite penalmente;
- espressioni dannose, offensive o sgradite che tuttavia gli Stati non sono tenuti a proibire penalmente ma che possono giustificare una sanzione civile;
- espressioni che non danno luogo a sanzioni penali o civili, ma che comunque causano preoccupazione in merito alla tolleranza e al rispetto altrui.

Per quanto molto dannoso, l’hate speech non va considerato sempre in sé stesso un crimine e può rientrare nella categoria protetta dalla libertà d’espressione (art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, art. 21 della Costituzione della Repubblica italiana, Primo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti). Esiste infatti il rischio di limitare tale libertà e creare quelli che possono essere chiamati “reati d’opinione”. Tuttavia, anche considerando tali vincoli, non si può negare come il

PROGETTO FAMI-INTEGRA

discorso d'odio sia dannoso perché erode la dignità delle vittime e colpisce il principio di uguaglianza e non discriminazione su cui si basa una società democratica; anche quando non configura necessariamente un reato, di conseguenza, appare nocivo di per sé in quanto inquina la convivenza sociale.

Sono evidenti le conseguenze dell'odio rivolto verso bersagli come singoli (persone fragili, donne, minori, o personaggi pubblici perché più visibili) e soprattutto su persone rappresentate come simbolo di tutta la loro "categoria" (immigrati, rom, ebrei, musulmani etc). L'hate speech per le sue caratteristiche crea un deturpamento permanente dei gruppi bersaglio che vengono sfigurati e diventano più vulnerabili.

- Internet e il discorso d'odio

L'odio in tutte le sue forme sembra oggi aver trovato un habitat ideale nella rete. Anche se l'aggressività è una caratteristica della specie umana, non possiamo considerare i "nuovi" media estranei alle forme assunte dal discorso d'odio, o semplici strumenti neutri di comunicazione.

Infatti, il linguaggio ostile online presenta caratteristiche particolari (diffusività, rapidità, estemporaneità, anonimato e altre) che lo rendono particolarmente pericoloso (Pasta 2019). La dimensione di massa del fenomeno lo rende nuovo anche rispetto ad altre rivoluzioni tecnologiche e culturali. L'odio, dunque, non nasce certo con Internet, ma la rete permette un'estensione gigantesca, capillare e pervasiva. (...)

Sempre di più i social media gestiscono quello che possiamo chiamare il "mercato delle emozioni" creando intensità di comunicazioni e contagio emotivo. Gli interessi economici non sono però estranei a questo fenomeno. Le parole di carattere emozionale (lotta, guerra, male, punizione) o che inducono ansia o rabbia hanno più probabilità di essere condivise: il sistema stesso dei social media, costruito sulla condivisione all'interno delle proprie "tribù", e sugli investimenti pubblicitari, favorisce le emozioni ostili. L'hate speech online, per le sue caratteristiche, può sospendere i freni inibitori e usare impunemente toni e termini che fanno male. Le modalità con cui ci si giustifica sono le stesse studiate da Albert Bandura che ha proposto il concetto di "disimpegno morale" per spiegare la tendenza a negare la violenza, auto-assolversi, spostare la responsabilità o minimizzare gli effetti delle proprie azioni. Molti strateghi dell'odio

PROGETTO FAMI-INTEGRA

sul web conoscono questi meccanismi e li adottano per eludere il controllo della coscienza morale.

6 Tavolo “Luoghi di aggregazione”

Le domande

- *Le moschee sono dei luoghi di riferimento nella vostra vita? Quali attività svolgete? Che dinamiche si creano con gli adulti? Quali progetti avete in attività? Esistono altri luoghi di incontro e aggregazione? Quali sono?*
- *Che cosa potrebbero fare le istituzioni e in particolare il Ministero dell'Interno per sostenere tali luoghi ?*

Quadro generale

La questione delle “moschee” si colloca nella più ampia problematica della disponibilità dei luoghi di culto o, più precisamente, del diritto in capo ai fedeli di tutte le confessioni religiose di avere un luogo in cui esercitare il culto.

Già negli anni cinquanta del secolo scorso la Corte costituzionale ha avuto modo di ricondurre questo diritto nell'alveo del diritto di libertà religiosa, e più precisamente nella specifica facoltà dell' “esercizio del culto” (Corte cost. n. 59 del 1958).

Secondo la Corte la disponibilità di un luogo di culto realizza appieno, anzi costituisce funzione essenziale del diritto di libertà religiosa. Non si può esercitare un culto senza un luogo in cui farlo.

Questa premessa rende doveroso un intervento dello Stato per rendere effettivo questo diritto, nel rispetto del principio supremo di laicità (positiva) dello Stato e del pluralismo confessionale (Corte cost. 203 del 1989).

Infatti, le “chiese e gli altri edifici di culto” rientrano tra le opere di urbanizzazione secondaria e, almeno a fare data dalla fine degli anni Settanta del secolo scorso (legge Bucalossi) sono state realizzate anche facendo ricorso a risorse pubbliche erogate da enti locali.

La questione sensibile è individuare i criteri per consentire alle confessioni di accedere alle risorse e agli spazi edificabili.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

L'individuazione è di competenza delle regioni che, nel tempo, in mancanza di una legge dello Stato che fissasse i principi fondamentali, hanno adottato i criteri più diversi.

Un criterio espressamente dichiarato incostituzionale dalla Corte è quello dell'aver concluso un'intesa con lo Stato approvata per legge posto che lo strumento dell'intesa non può essere utilizzato per discriminare tra confessione e confessione nel godimento di un diritto fondamentale come quello di libertà religiosa (Corte cost. 195 del 1993).

Risulta a questo punto chiaro che l'effettiva realizzazione del diritto dipende dalle leggi regionali, che devono essere rispettose dell'eguale libertà di tutte le confessioni e del pluralismo confessionale (art. 8 primo comma Cost.) e dalle scelte compiute dagli enti locali chiamati a realizzare il riparto degli spazi e delle risorse disponibili.

Su questo punto merita una menzione la legge della regione Lombardia n. 2 del 2015, che si è guadagnata la denominazione di "antimoschee" o "anticulto", che è stata dichiarata parzialmente incostituzionale per ben due volte (Corte cost. 63 del 2016 e 254 del 2019).

Una sentenza della Corte costituzionale del 2019 mostra un'apertura importante nei confronti di quei luoghi di culto (come le case di preghiera) che per le loro ridotte dimensioni o caratteristiche sono destinate ad essere frequentate da poche persone e non impattano in misura importante sul tessuto urbano. Questi luoghi, dice la Corte, non rientrano necessariamente nelle opere di urbanizzazione secondaria e, dunque, sfuggono alle rigide previsioni delle leggi urbanistiche che sono destinate a realizzare un buon governo del territorio senza porre limiti arbitrari al diritto di libertà religiosa (Corte cost. 254 del 2019).

7. I lavori dei Tavoli tematici e le loro proposte

I tavoli tematici (relativi alle progettualità del bando) sui quali sono stati invitati a riflettere e discutere i Partecipanti sono stati i seguenti:

- Scuola pubblica e libertà religiosa
- Stereotipi, paure e nuove sfide nel contrasto delle discriminazioni
- Volontariato e pratiche di solidarietà locali e globali e dell'associazionismo nelle due dimensioni socio-religiose
- Attivismo civico giovanile a partire dalle città
- Social media e network.

Riguardo ai temi prescelti, la partecipazione degli studenti musulmani è stata favorita dall'attività relazionale svolta da formatori e facilitatori con i componenti delle varie istituzioni rappresentative del mondo musulmano, valorizzandone in tal modo il ruolo sociale.

Affinché tutti i partecipanti si sentissero parte di un insieme organizzativo connotato da una maggiore facilità di comprensione e coinvolgimento, la discussione è stata orientata al raggiungimento di una Proposta di ogni singolo tavolo, che poi è stata esposta in video conferenza al Ministro dell'Interno e a Bari e a Torino con il Direttore Centrale dei Culti il Prefetto Fabrizio Gallo, durante la sessione pomeridiana.

Il secondo momento della giornata ha preso avvio alle ore 14.30, durante il quale vi è stata la fase restitutiva e corale dell'evento: ogni referente di ogni singolo tavolo ha interagito con le Autorità per esporre il risultato del lavoro a chiusura dei lavori.

In termini generali, vi è stata una significativa partecipazione dei giovani studenti musulmani e delle università del territorio, la qual cosa ha dato vita a conversazioni informali, concrete e costruttive sulle questioni indicate, tutte incentrate sulla vita sociale in comunità, cercando di favorire l'integrazione e la coesione della Comunità islamica presente nel territorio nazionale.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Di seguito verranno riportate le proposte emerse dai Tavoli. Saranno riportate “senza filtri”, così come manifestate nel corso dei lavori. Esse non fungono da Policy guidelines del gruppo estensore ma una ricognizione del dibattito sociale e intra-comunitario sugli argomenti trattati.

7. 1 BARI, 19 MAGGIO 2022

Il giorno 19 maggio 2022 a Bari, presso la Sala Convegni dell’Autorità di Sistema Portuale del Mare Adriatico Meridionale, si è tenuto il primo appuntamento del “**PROGETTO INTEGRA**”, sfruttando la tecnica del “*WORLD CAFÈ*”, frutto di un progetto del Ministero dell’Interno e promosso dall’Università degli Studi dell’Insubria in collaborazione con l’Università degli Studi di Bari Aldo Moro, l’Università degli Studi di Torino e l’Università LUM di Casamassima.

Il World Cafè rappresenta un momento molto importante per l’integrazione e la coesione della Comunità islamica presente nel territorio nazionale e rientra fra le azioni del progetto del Ministero dell’Interno, affidato al Centro di ricerca Interuniversitario Forum Internazionale Democrazia e Religioni (FIDR), sostenuto dal Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione FAMI 2014-2020.

Il World Cafè, che si fonda su dei principi e un format specifico, è un metodo volto a dare vita a conversazioni informali e vivaci, concrete e costruttive su questioni che riguardano la vita in un’organizzazione o in una comunità. Con questa metodologia si prova a raccogliere un insieme di punti di vista diversi che servono per provare a discutere su temi di fondamentale importanza: in questa prospettiva, i partecipanti si sentono parte di un insieme organizzativo connotato da una maggiore facilità di comprensione e coinvolgimento.

Il World Cafè di Bari svoltosi il 19 maggio scorso si è articolato su due momenti fondamentali: durante la mattina si è svolto quello che è il “cuore pulsante” del metodo del World Cafè ovvero sia il momento della discussione su sei tavoli tematici, ognuno dei quali aveva come suo argomento un tema caldo per la questione dell’intesa, ogni tavolo è stato gestito da un facilitatore di cui tre provenienti dall’Università di Bari e tre dall’Università LUM di Casamassima.

La discussione è stata incentrata ed orientata al raggiungimento di un punto del tavolo che sarebbe stato poi esposto al Ministro dell’Interno, dal referente di ogni tavolo, durante la sessione pomeridiana.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Il secondo momento della giornata è stata proprio la sessione pomeridiana, ha preso avvio circa alle ore 14.30, e nella quale appunto vi è stata la fase restitutiva e corale dell'evento, in cui un referente di ogni tavolo ha avuto il compito di interagire con le Autorità e di esporre il risultato del lavoro di ogni tavolo tematico al Ministro.

- TAVOLO 1 PROPOSTA SU “ATTIVISMO CIVICO GIOVANILE A PARTIRE DALLE CITTÀ”

Il primo dei tavoli organizzati ha affrontato il tema dell’**“ATTIVISMO CIVICO GIOVANILE A PARTIRE DALLE CITTÀ”** e hanno scelto di dare il proprio contributo a questa tematica tre ragazzi, guidati da due facilitatori.

Il confronto sul ruolo e l'importanza dell'attivismo si è basato sull'analisi delle situazioni più disagiati presenti sul territorio italiano come, per esempio, quelle vissute in alcuni quartieri di Napoli. In queste realtà l'attivismo non è una priorità, lavorare – spesso anche in maniera irregolare – ha la precedenza su qualsiasi iniziativa, mentre altrove è vista come un'attività che *sottrae del tempo*. Questa situazione può essere giustificata **con la mancanza di cultura, di sensibilità nei confronti dell'associazionismo** e non si comprende quanto invece l'attivismo permetta di essere più produttivi, più aperti al dialogo, al confronto e offra l'opportunità di osservare il mondo in maniera più completa.

Si dovrebbe, dunque, ***insistere ed investire su proposte educative***, grazie alle quali i giovani possano conoscere un'alternativa, **incrementando soprattutto nelle scuole l'insegnamento dell'educazione civica**, attraverso cui comprendere l'importanza dell'attivismo sul proprio territorio. Per esempio, **si potrebbero organizzare attività con i migranti o prestare assistenza in comunità.**

In seguito, i facilitatori hanno chiesto ai ragazzi se conoscessero delle forme associative laiche o religiose e in quali ambiti queste si impegnassero. Hanno spiegato dell'esistenza dell’**“Associazione Giovani Musulmani”** che si occupa di affiancare i giovani di prima, seconda e terza generazione nel costruire e affermare un'identità italiana. Sarebbe però importante **un appoggio ed un riconoscimento da parte delle autorità statali della stessa** per valorizzare l'enorme lavoro di queste realtà e offrire gli strumenti per rendere le loro attività più efficaci. Per esempio, dato l'impegno nel contrastare fenomeni di radicalizzazioni, è necessario per la comunità musulmana avere un dialogo con le autorità.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

Inoltre, è emerso che a mancare è anche **una formazione** per coloro che scelgono di prendere parte a queste realtà associative: ogni anno viene organizzato un corso di formazione che implica un grande dispendio economico e capitale umano poiché spesso vengono divulgate informazioni errate da figure senza nessuna qualifica.

Per tanto sarebbe necessario:

- **Fornire strumenti e luoghi efficaci per raggiungere il fine (per esempio aggregazione, educazione);**
- **Introdurre una guida trasversale ed un punto di comunicazione con le realtà italiane;**

Un ulteriore aspetto è la **questione volontari**: molto spesso questi ultimi sono costretti a lavorare senza nessuna formazione e assicurazione, da questo deriva anche un basso numero di volontari.

È un aspetto importante perché scegliere di intraprendere questo tipo di percorso non deve rappresentare un sacrificio bensì uno spazio di espressione che consenta e agevoli la costruzione di un'identità sociale positiva. Dunque, dialogare con i volontari potrebbe essere un modo per l'autorità statale di capire e collaborare con la realtà in questione e regolamentarne alcuni aspetti.

In conclusione, possiamo affermare che ci sono almeno 200.000 cittadini italiani in tutti i settori, dal pubblico al privato, dalle forze dell'ordine alle realtà civili, oltre alle eccellenze presenti in ogni campo, per questo motivo c'è bisogno di assistere chi è alla ricerca di un percorso di identitario.

I veri italiani musulmani si impegnano a diventare parte integrante della comunità ed il loro lavoro quotidiano lo dimostra, per questo è **assolutamente necessario un coinvolgimento diretto ed un dialogo diretto per ciò che riguarda la comunità islamica con le autorità italiane.**

- TAVOLO 2 PROPOSTA SUI: “LUOGHI DI AGGREGAZIONE”

Dal dialogo svoltosi al tavolo che ha affrontato il tema dei luoghi di aggregazione le proposte emerse sono le seguenti:

- Un albo degli imam che hanno svolto una formazione sia religiosa che giuridica e civile per poter operare sia nelle moschee che al di fuori;

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Istituire commissioni nei singoli comuni in cui avere dei funzionari adibiti al dialogo con le comunità islamiche e moschee del territorio, che svolgano l'attività di mediazione tra lo Stato e la comunità islamica;
- La possibilità di adibire all'interno delle università, dei luoghi di istruzione primaria e secondaria e dei luoghi di lavoro sia pubblici che privati, spazi per la preghiera;
- Adeguare i centri sportivi, già presenti sul territorio nazionale, alle esigenze dei fedeli islamici, ad esempio, riservare alcune giornate o particolari fasce orarie alle donne di religione islamica per lo svolgimento di attività sportive;
- Riconoscere le due festività principali e di facilitare la partecipazione dei fedeli alla preghiera collettiva del venerdì.

- TAVOLO 3 PROPOSTA SUI “SOCIAL NETWORK E MEDIA”

La parola chiave individuata è Responsabilità.

Responsabilità sia nell'uso da parte dei creator di tutti i canali social sia nella loro fruizione da parte del pubblico.

Alla luce dell'elaborazione del tema su Social media e network che il nostro tavolo di lavoro aveva, le idee concrete che abbiamo sviluppato sono diverse e tutte di facile realizzazione.

Il Tavolo ha proposto:

- Un intervento più immediato della Polizia Postale per arginare i post ed i commenti che incitano l'odio in modo intenzionale e no. Con l'intervento di una legislazione ancora più tutelate delle minoranze offese;
- La creazione di una pagina social istituzionali più proattive (Instagram, Facebook, Twitter, ecc. ...) di aggiornamento, di cultura, d'illustrazione e di informazione, sovvenzionata dallo Stato e rappresentativa di tutta la Comunità islamica nella sua diversità e complessità;
- Potenziamento di una seria campagna mediatica di sensibilizzazione, a livello nazionale, tramite l'aiuto di persone competenti sulla materia e riconosciute dallo Stato (Presidenti di Enti islamici in Italia);

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Una Agenzia istituzionalizzata di controllo dei siti web di informazione come ad esempio Wikipedia, dopo spesso sono riportate informazioni false o distorte.

- TAVOLO 4 PROPOSTA SU “VOLONTARIATO E PRATICHE DI SOLIDARIETÀ LOCALI E GLOBALI”

Dal dialogo svoltosi al tavolo caratterizzato dal tema “Volontariato e pratiche di solidarietà locali e globali” sono emerse le seguenti proposte:

- Intraprendenza da parte dello Stato e delle istituzioni: per l’organizzazione di eventi volti a far conoscere la religione islamica. È emerso che le iniziative delle associazioni musulmane sono autofinanziate e organizzate solo su base volontaria, per suddetta ragione i giovani vorrebbero essere tenuti in considerazione e che al contrario, l’impulso di attività possa sorgere dalle istituzioni locali stesse. Queste attività potrebbero aiutare a normalizzare e ad abbattere l’”islam fobia” e le molteplici forme di pregiudizi e stereotipi. Gli stessi desiderano essere contattati anche per essere gli interlocutori diretti e “privilegiati” senza correre il rischio che a parlare di Islam siano soggetti privi di rappresentanza effettiva.
- Attribuzione di fondi: necessari per svolgere le svariate attività di preghiera e di volontariato, di solidarietà, ma anche per continuare a svolgere corsi di lingue e di formazione nelle rispettive associazioni di appartenenza, nonché per dedicarsi al “bene comune”.
- Snellimento delle pratiche burocratiche: per l’accesso ai bandi, affinché l’eguale libertà possa essere sinonimo di eguali strumenti, in nome di una migliore “integrazione”. I giovani musulmani hanno evidenziato la problematica di non riuscire ad accedere a svariate bandi comunali.
- Attività di promozione nelle scuole: all’insegna della conoscenza e del dialogo.
- Maggiore visibilità delle associazioni e delle loro iniziative, ovvero i mezzi per farsi conoscere, per operare in grande e non solo nel proprio piccolo, attraverso un riconoscimento istituzionale ed amministrativo.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- Concessione di spazi a titolo gratuito o calmierato: avere una sede aiuterebbe a riunirsi e a divenire un punto di riferimento.
- TAVOLO 5 PROPOSTA SU “SCUOLA PUBBLICA E LIBERTÀ RELIGIOSA”

Dal dialogo svoltosi al tavolo che ha affrontato il tema della scuola pubblica e libertà religiosa le proposte emerse sono:

- Un libro di testo approvato, a livello nazionale, dai massimi esponenti delle religioni presenti sul territorio italiano da utilizzare durante l’insegnamento in un’ora dedicata alle “Religioni” al fine di incentivare il dialogo e la conoscenza tra i giovani riguardo alla diversità e all’integrazione;
- Predisporre dei giorni di assenze giustificate per permettere ai giovani musulmani di festeggiare gli unici due giorni di festa per l’Islam;
- Nelle mense, avere un'alternativa equivalente e non più discriminatoria ai pasti proposti;
- Prevedere una giustificazione in educazione fisica per i giovani musulmani durante Ramadan;
- Corsi di formazione con l’attribuzione di crediti nelle università con l’obiettivo di far conoscere la religione islamica e liberarla dai pregiudizi e dagli stereotipi di cui è vittima.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- TAVOLO 6 PROPOSTA SU “STEREOTIPI E DISCRIMINAZIONI”

Dopo la discussione scaturita dal *topic* ‘Stereotipi e Discriminazioni’ il tavolo di lavoro è giunto all’elaborazione di tre proposte, partendo dalla parola chiave ‘CONSAPEVOLEZZA’:

1. Nascita di un Ente Ministeriale articolato in:

- Tavolo tecnico di lavoro che abbia il compito di definire in modo chiaro e non equivoco il concetto di ‘islamofobia’ e di atti discriminatori che ruotano attorno al concetto di ‘islamofobia’;
- Conseguente apparato sanzionatorio per gli inadempimenti scaturenti dall’individuazione di atti discriminatori di cui al punto precedente;
- Osservatorio che abbia i seguenti compiti: raccolta dati di episodi di discriminazione (ricollegandosi alle definizioni e casi di atti discriminatori individuati dal tavolo tecnico di cui al punto precedente); segnalazione; redazione report annuale.
- Lavoro di formazione per le figure di Pubblico Ufficiale e Docente (formazione motivata dallascarsa conoscenza di determinate tematiche e dalla grande frequenza di rapporto col pubblico). Questa formazione dovrà infatti essere incentrata sul giusto approccio interculturale che ognuno di questi soggetti deve tenere nei confronti dei cittadini.
- Organizzazione di eventi e campagne di sensibilizzazione contro l’islamofobia. Nonché l’istituzione di una giornata nazionale contro l’islamofobia (già presente a livello internazionale).

PROGETTO FAMI-INTEGRA

8. 2 TORINO, 26 GIUGNO 2022

Il giorno 26 giugno 2022 a Torino, presso il Campus Luigi Einaudi, nell'alveo del "**PROGETTO INTEGRA**", si è tenuto il *WORLD CAFÈ*", frutto di un progetto del Ministero dell'Interno e promosso dall'Università degli Studi dell'Insubria in collaborazione con l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, l'Università degli Studi di Torino e l'Università LUM di Casamassima.

Il World Cafè di Torino si è articolato su due momenti fondamentali: durante la mattina si è svolto il momento della discussione su sei tavoli tematici, ognuno dei quali aveva come suo argomento un tema specifico di interesse dei giovani musulmani: ogni tavolo è stato gestito da un facilitatore, con il supporto di un formatore. L'esito di tali tavoli sarebbe stato discusso con le Istituzioni nazionali e locali.

La seconda parte della giornata, svoltasi nel pomeriggio, ha visto la partecipazione dei referenti di tavolo, che hanno esposto ed interagito con le Autorità presenti e con il delegato della Ministra dell'Interno.

- TAVOLO 1 PROPOSTA SU "ATTIVISMO CIVICO GIOVANILE A PARTIRE DALLE CITTÀ"

Le proposte emerse dal confronto tra i ragazzi e tra la referente di tavolo e il facilitatore vertevano principalmente sull'urgenza di un riconoscimento istituzionale di interlocutori ufficiali che potessero interfacciarsi con lo stato italiano. Tre proposte sono così state formulate dai e dalle giovani partecipanti:

- a) Per essere cittadini socialmente attivi è necessario un quadro normativo nazionale chiaro che permetta di realizzare spazi di aggregazione, che faciliti il dialogo tra istituzioni locali e comunità, anche al fine di appianare le differenze tra le regioni.
- b) Occorre una maggiore fiducia da parte delle istituzioni e delle forze dell'ordine, costruendo insieme la prevenzione di comportamenti a rischio e radicalizzazione.
- c) Le istituzioni dovrebbero essere garanti e facilitare la realizzazione di centri culturali islamici, sia da un punto di vista economico che amministrativo, in quanto luoghi di formazione che promuovono l'autocoscienza dei e delle giovani di fede islamica, nonché vettori di riqualificazione e inclusione nella città.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- TAVOLO 2 PROPOSTA SUI: “LUOGHI DI AGGREGAZIONE”

Il discorso ha portato alla costruzione di diversi punti da presentare alle istituzioni. Muovendosi all'interno di una critica generale per la situazione attuale, che non riconosce la rilevanza della comunità mussulmana nel contesto italiano, le persone partecipanti hanno pensato che sarebbe il caso di creare delle azioni e degli strumenti per agevolare la comunicazione fra società e comunità mussulmana. Stimolare i momenti d'incontro, far parlare di islam dai mussulmani a scuola, semplificare le relazioni fra scuola e moschee/altri luoghi di culto, e agire attraverso l'attività formativa per diminuire la distanza fra comunità può essere un primo passo. Una testimonianza ha inoltre raccontato di come nel caso di Torino la relazione con le istituzioni locali sia semplificata dall'aver una persona del comune che si occupa di parlare con i rappresentanti della comunità mussulmana e delle altre comunità religiose. I partecipanti erano concordi nel riconoscere come questo tipo di figura sia necessaria su tutto il territorio nazionale ed esprimevano il desiderio di avere uniformità nel modo di gestire il rapporto Stato/religioni sul territorio, senza affidare l'inclusione al caso fortuito di avere amministratori più o meno inclusivi e volenterosi. Ritenevano importante che questa figura non fosse di natura politica ma amministrativa, in modo che possa sopravvivere alle lotte contingenti che affliggono l'azione politica. Servirebbe, poi che la presenza delle moschee (anche di quelle non ancora riconosciute) sia inclusa nel modo di intendere la città: si potrebbe inserire la loro presenza ad esempio nelle guide turistiche che gli infopoint delle città presentano ai visitatori, nei tour delle città, nelle attività scolastiche o di altro genere. Insomma, le moschee (spesso troppo in periferia) potrebbero essere parte del panorama urbano e diventare pezzi riconosciuti a tutti gli effetti della città.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- TAVOLO 3 PROPOSTA SUI “SOCIAL NETWORK E MEDIA”

Dal tavolo è emerso che:

1. Ci siano educazione e formazione preventive:

- Nelle scuole (già dalle elementari) venga introdotta una formazione/educazione puntuale cognitivo-emotiva sull'utilizzo rispettoso dei social media, sui rischi a cui si va incontro e come fronteggiarli (indicando e fornendo reti di supporto a cui rivolgersi).
- si riconosca quando si sta subendo hate speech, che si sia consapevoli di quando lo si sta mettendo in atto nei confronti di altre persone e di quando lo si sta subendo, e si non ci siano reticenze nel poterlo denunciare sapendo di essere ascoltati e compresi e non accusati di averlo provocato in alcun modo (contrastando il fenomeno del victim blaming)
- vengano coinvolti e educati anche i genitori
- vengano coinvolti gli insegnanti e chi lavora con bambini e famiglie

2. a livello legislativo:

- si instauri una regolamentazione su ban e Fake News, che possano essere verificati e contrastati;
- una legge che punisca l'hate speech
- ci sia una comunicazione con l'Unione Europea che identifichi modalità universali di azione, poiché sono prese a livello europeo le azioni di ban dei contenuti

3. Riconoscimento: nella quotidianità delle vite.

Che le uniche due festività (Eid al Fitr ed Eid al Adha) diventino festa nazionale in un Paese come l'Italia in cui la popolazione musulmana è tra le maggiori. Così che a scuola non dobbiamo perdere giorni di lezione smettendo di essere penalizzati, e si insegnino tutte le religioni. Si chiede quindi VISIBILITA' e supporto allo Stato, al fine di educare e sensibilizzare alle nostre esistenze.

Si chiede VOCE, per cui si propone di usare i social media istituzionali (per esempio, del Ministero) perché queste persone partecipanti e affini possano lavorare su quei canali istituzionali con i loro contenuti. Il supporto istituzionale sarebbe un forte segnale di inclusione.

Le persone che lavorano sui social media istituzionali devono essere verificate, che appartengano alla comunità, e facciano parte di associazioni che veicolano messaggi di formazione e inclusione.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- TAVOLO 4 PROPOSTA “VOLONTARIATO E PRATICHE SI SOLIDARIETÀ LOCALI E GLOBALI”

Il gruppo di giovani partecipanti al tavolo riporta una serie di ostacoli alle attività di volontariato che le loro associazioni promuovono. In particolare la mancanza di fondi risulta uno degli ostacoli più importanti. Essi evidenziano quanto sia necessario un finanziamento da parte delle istituzioni, ma che questo richieda volontà politica. Perché questo tipo di sostegno esita in maggior coesione sociale, advocacy, empowerment delle comunità, tutti aspetti che non solo richiedono le ore di volontariato dei giovani ma anche dei fondi per le spese delle sedi, dei permessi. Richiede inoltre riconoscimento istituzionale, facilitazione delle pratiche burocratiche, visibilità dei media italiani. I giovani aggiungono inoltre che l'Articolo 7 e 8 sui diritti di libertà di confessione in molte situazioni invece è ostacolata. Spesso ci si scontra con i comuni per poter esercitare questo diritto. Un esempio è stato riportato da una partecipante di Novara che riferisce che in Biella e Novara è stato acquisito l'immobile come sede dell'associazione ma a livello politico non viene concesso il permesso. Infine, si riporta che il problema del volontariato dei giovani è che è legato all'associazione islamica di riferimento e quindi se è in difficoltà si blocca anche l'attività di volontariato. Inoltre, molte delle associazioni comunitarie non sono consapevoli del loro statuto e delle opportunità di fondi e bandi proprio perché hanno troppe difficoltà alla base. Per concludere, si propone alle istituzioni di coinvolgere la comunità islamica in modo proattivo nei progetti, in modo che non siano solo beneficiari passivi di interventi dall'alto ma che abbiano un ruolo partecipativo. Bisogna quindi: promuovere più eventi divulgativi e formativi della comunità di minoranza su come poter accedere ai servizi e bandi offerti e come creare spazi culturali per organizzare attività di volontariato; Disporre di un numero maggiore di fondi e bandi.

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- TAVOLO 5 PROPOSTA SU “SCUOLA PUBBLICA E LIBERTÀ RELIGIOSA”

Dal tavolo sono emersi i seguenti punti:

- fondamento giuridico per l’inclusione dell’islam nella programmazione scolastica
- ampliare il ventaglio di lingue straniere nell’offerta didattica (es. arabo, cinese, indiano), attivabili sulla base di un numero minimo di richieste: opportunità per formare tutti gli studenti su competenze internazionali fondamentali, e per promuovere l’inclusione
- aggiornamento dei testi scolastici e dei programmi d’insegnamento
- maggiore formazione dei docenti sulle questioni relative alla minoranza musulmana
- prevedere attività formative dedicate alla storia dell’islam nei 24 cfu per l’accesso alla docenza, così da formare il corpo docente già attivo
- riconoscimento dei giorni di festa (due all’anno) senza che risultino assenza
- permesso d’uscita anticipata per la preghiera del venerdì
- l’esperienza del protocollo carceri (coinvolgimento di associazioni e comunità) e la possibilità di allargare ad altri contesti, inclusa la scuola, evitando che gli studenti siano chiamati a “spiegare” l’islam alla classe
- previsione di opzioni halal nei menù comuni
- prevedere programmi di orientamento scolastico sensibili ai bisogni delle famiglie con background migratorio, per contrastare la tendenza deterministica all’orientamento scolastico
- insegnamento delle religioni a scuola → è avvenuto un naturale adattamento dei programmi d’insegnamento all’accresciuta pluralità religiosa del paese, parlare di insegnamento della religione cattolica è ormai anacronistico anche rispetto ai programmi: istituire formalmente lo studio della storia e cultura delle religioni, al plurale
- prevedere spazi di preghiera nelle strutture universitarie, sull’esempio delle stanze del silenzio e dei culti

PROGETTO FAMI-INTEGRA

- TAVOLO 6 PROPOSTA SU “STEREOTIPI E DISCRIMINAZIONI”

Le proposte emerse dal tavolo vertevano principalmente sull'urgenza di un riconoscimento istituzionale di interlocutori ufficiali che potessero interfacciarsi con lo stato italiano, urgenza che ha trovato soluzione nel raggiungimento di un'intesa con l'islam. Si è menzionata la necessità di formare gli insegnanti di scuole elementari, medie e superiori i quali spesso mostrano un analfabetismo strutturale quando si tratta di presentare l'islam sia a livello storico che a livello religioso.

Tre proposte sono così state formulate:

- a) Raggiungimento di un'intesa tra l'islam e lo stato italiano che faciliterebbe il dialogo istituzionale;
- b) Creazione di un osservatorio il cui compito sarebbe principalmente quello di monitorare gli episodi di discriminazione legati all'islamofobia;
- c) Formazione degli insegnanti di scuole elementari, medie e superiori allo scopo di renderli competenti in materia di islam e di permettere loro di decostruire gli stereotipi che ancora spesso permeano i libri di testo e le narrazioni scolastiche.