

LUISS



Dipartimento di
Scienze Politiche

Cattedra di Teorie e Tecniche del Lobbying

Le lobby religiose nell'ordinamento italiano: analisi di casi

RELATORE

Prof. Pier Luigi Petrillo

CORRELATORE

Prof. Samuele Sangalli

CANDIDATO

Andrea Santo

Matr. 640192

Anno Accademico 2020/2021

Ai miei genitori

Indice

Introduzione	3
Capitolo Primo. Le <i>lobby</i> religiose nell'ordinamento italiano	11
1. Il pluralismo religioso	11
2. Le comunità religiose nel diritto italiano...	13
3. ... e alcuni cenni al diritto dell'Unione Europea	27
4. Il ruolo delle organizzazioni religiose e la loro attività di <i>lobbying</i>	34
Capitolo Secondo. Il caso Lautsi c. Italia	41
1. All'origine del fatto: i simboli religiosi	41
2. Un inquadramento giuridico del caso	46
3. L'attività di <i>lobbying</i> della Chiesa cattolica	51
Capitolo Terzo. La legge "anti-moschee" della Regione Lombardia	62
1. All'origine del fatto: i luoghi di culto	62
2. Un inquadramento giuridico del caso	65
3. L'attività di <i>lobbying</i> della comunità islamica	68
Capitolo Quarto. L'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"	80
1. La procedura di stipula di un'intesa con lo Stato italiano	80
2. Il ruolo dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" come attore di <i>lobbying</i> nella stipula dell'intesa	86
Conclusione	95
Bibliografia	100
Appendice	117
1. Intervista al Prof. Carlo Cardia	117

2. Intervista a S.Em. Card. Angelo Bagnasco 127
3. Intervista al Presidente della Comunità religiosa islamica italiana (COREIS) 133
Yahya Pallavicini
4. Intervista al Presidente dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" Rev. Vickie 141
Sims

Ringraziamenti 145

Introduzione

È evidente che uno degli elementi caratterizzanti i sistemi democratici contemporanei sia la secolarizzazione¹, cioè “l’emergenza di una civiltà nella quale i detentori della scienza sacra non hanno più il monopolio della produzione spirituale e, conseguentemente, la società civile, emancipatasi dal controllo delle istituzioni ierocratiche, si sviluppa in maniera del tutto autonoma”². Si è progressivamente assistito, infatti, ad uno sviluppo della cultura laica e la religione non rappresenta più il centro delle società occidentali. La religione, infatti, almeno nel mondo Occidentale, non rappresenta più l’essenza della vita umana e non ne vincola più le azioni. Al contrario del passato, infatti, in cui la religione disciplinava numerosissimi aspetti della vita dei cittadini, oggi essa ha perso questo suo ruolo dominante. La secolarizzazione, dunque, ha messo in discussione la visione “religiosa” della realtà. Nell’epoca postmoderna si sono prodotti cambiamenti significativi nel campo della religiosità. Tuttavia, vi è stata una evoluzione nell’interpretazione del concetto di secolarizzazione. Tra gli anni 70 e gli anni 80 la secolarizzazione era vista come crisi della religione, e non mancava chi riteneva che si stesse andando verso una scomparsa della religione. Sotto molti aspetti oggi la situazione è cambiata, tanto che si parla di “ritorno del religioso”. Cox, infatti, ritiene che “al posto della morte di Dio [...], o del declino della religione [...], è avvenuto qualcosa di veramente diverso”³. Iannaccone, ad esempio, nota che nonostante gli sviluppi scientifici e tecnologici, “la continua vitalità della religione è diventata evidente”⁴. Risulta evidente, dunque, un ritorno della religione che non può essere ignorato. È bene, inoltre, notare come vi siano due nozioni del termine secolarizzazione: una quantitativa, che insiste sulla progressiva diminuzione del numero di individui che si dichiarano religiosi e una qualitativa, secondo cui si assiste a una progressiva perdita di rilievo della religione nello spazio pubblico e, quindi, a una situazione in cui la religione, nonostante continui a interessare gli individui, non ne determina più le scelte culturali, politiche e sociali⁵. La

¹ Per approfondire si veda: Pellicani L., *Dalla società chiusa alla società aperta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.

² Pellicani L., *Dalla società chiusa alla società aperta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, pp. 147-148.

³ Cox H., *Fire from heaven: the rise of Pentecostal spirituality and the reshaping of religion in the twenty-first century*, Addison-Wesley, Reading, 1995.

⁴ Iannaccone L. R., *Introduction of the economics of religion*, in *Journal of Economic Literature*, XXXVI, 1998, p. 1468.

⁵ Introvigne M., Zoccatelli P. L., *Enciclopedia delle religioni in Italia*, Elledici, Torino, 2013, p. 11.

secolarizzazione, eliminando il vincolo della religione, rende possibile il passaggio dalla “società chiusa” alla “società aperta”⁶. La società chiusa è una società in cui è assente qualsiasi interpretazione critica dei fenomeni – dalle credenze ai valori, dagli ideali alle norme – e in cui, attraverso la sacralizzazione della tradizione, qualsiasi elemento di mutamento dallo status quo è condannato. Una società, quindi, che rifiuta il contatto con le altre culture, a favore di un isolamento che possa favorire il più possibile il mantenimento della tradizione. Ciò, inoltre, porta all'autarchia, in quanto una società chiusa non è compatibile con il libero mercato il quale, per definizione, è un elemento aperto e dinamico. L'individuo può essere generatore di disordine e quindi, in questo tipo di società, esso è ipersocializzato al fine di limitare il suo margine di azione e di allontanamento dei principi sentiti come imprescindibili. Ciò, dunque, ci permette di evidenziare come, all'interno della società chiusa, non esista alcun tipo di pluralismo ideologico, quanto piuttosto la presenza di una concezione della vita e del mondo il più possibile rigida. Ciò porta ad una situazione in cui, proprio per preservare lo status quo, i diritti dei singoli sono sacrificati a favore degli interessi della comunità, percepiti come prevalenti. È questa, pertanto, una società in cui occorre controllare ogni deviazione dai principi fondamentali, che viene percepita come una minaccia: tutto questo porta ad una centralizzazione politica, in cui vi è un atteggiamento avverso a qualsiasi novità⁷. Tutti questi elementi appena descritti, dunque, costituiscono l'usbergo che la società chiusa si costruisce per non scivolare verso la società aperta. Ma cosa rende, dunque, possibile il passaggio dalla “società chiusa” alla “società aperta”? Sicuramente, tra gli elementi fondamentali che hanno permesso questa evoluzione vi è il libero mercato. La nascita del capitalismo moderno, infatti, modifica numerosi aspetti della società, da quelli politici a quelli sociali e culturali. Fondamentale, e strettamente connesso al libero mercato di cui ne è condizione essenziale per lo sviluppo, è la *rule of law*. Non sono mancate, tuttavia, le opposizioni allo sviluppo e all'affermazione della “società aperta”, ostacolata soprattutto da alcune ideologie. Il mercato, infatti, essendo caratterizzato dall'impersonalità e dalla ricerca del profitto, non si basa sulle norme etiche ma sugli interessi e quindi è privo di qualsiasi logica di fraternità tra i soggetti che vi operano: tutto questo – è evidente – risulta in forte contrasto con i principi delle religioni, sempre orientate verso la costruzione di comunità e l'edificazione di una collettività che sia

⁶ Ibidem, p. 153.

⁷ Ibidem, pp. 98-99.

percepita (e si possa percepire) come gruppo. Inoltre, qualsiasi modifica alla tradizione veniva percepita come una minaccia a Dio e una messa in discussione dei principi sacri. Per la Chiesa, e in generale per le religioni, il cammino doveva essere guidato non dagli individui, bensì dai principi della religione⁸. L'imprenditore, dunque, era considerato come qualcuno che avrebbe potuto sconvolgere l'ordine della società. Si realizzò, dunque, uno scontro tra i capitalisti e la religione: il capitalista, infatti, "con la sua concezione del tempo come merce [...] dilatava la sfera del profano a tutto scapito della sfera del sacro e, conseguentemente, alimentava il processo di secolarizzazione, sottraendo, giorno dopo giorno, sfere dell'agire, del pensare e del sentire alla direzione intellettuale e morale della Chiesa⁹. Secondo Pellicani, il fattore decisivo che ha permesso il passaggio dalla "società chiusa" alla "società aperta" è stata la "Megamacchina" e, in particolare, l'assenza della "Megamacchina" e cioè di una struttura istituzionale e politica che non permetteva alcuno sviluppo in direzione diversa rispetto a quella esistente, caratterizzato da una simbiosi tra potere temporale e spirituale, assenza di limiti nell'autorità del sovrano, rifiuto della proprietà privata e nell'iniziativa privata. Al contrario, nei sistemi in cui vi è stato il passaggio alla "società aperta" non era presente un unico centro di potere che effettuava un controllo capillare sulle attività dei consociati, la nascita delle città permise lo sviluppo di una certa autonomia e dunque di una classe di cittadini borghese: i cittadini, qui, erano liberi di perseguire i loro interessi privati. Elementi come "la proprietà privata, il contratto, le garanzie giuridiche [...] permettono la liberazione del mercato dai vincoli morali del potere spirituale"¹⁰ permettono il passaggio dalla "società chiusa" alla "società aperta": si afferma, così, la nascita della "tradizione dell'anti-tradizione"¹¹, cioè di una nuova tradizione laica che sostituisce la precedente, intrisa di religione.

La secolarizzazione, tuttavia, non ha comportato l'abbandono della religione e la sua scomparsa: la sparizione delle religioni, infatti, non implica la sparizione della religiosità¹². Società e religione sono tuttora connesse, anche se in maniera differente rispetto al passato¹³. È impossibile, dunque, pensare alla società senza considerare la

⁸ Ibidem, pp. 114-120.

⁹ Ibidem, p. 121.

¹⁰ Ibidem, p. 126.

¹¹ Ortega y Gasset J., *Idee per una storia della filosofia*, Sansoni, Firenze, 1983, p. 96.

¹² Eliade M., *Le sacré et le profane*, Gallimard, Parigi, 1965, p.10.

¹³ Sono interessanti, a questo proposito, alcune riflessioni sul rapporto tra società e religione di Marx, Durkheim e Weber. Marx considera la religione come "oppio dei popoli", in quanto essa costituisce un limite alla ragione e alla rivoluzione, favorendo l'accettazione passiva, da parte degli individui, della propria condizione. Secondo Durkheim, invece, la religione è espressione della società e non esiste una

religione: secondo Fustel de Coulanges, infatti, il modo in cui operano le istituzioni sociali non può essere compreso se non si tengono in considerazione le credenze religiose e la loro influenza¹⁴.

La religione continua ad avere un ruolo importante nello spazio pubblico, e le organizzazioni religiose, in certi casi, contribuiscono alla determinazione delle politiche, facendo sentire la loro voce. Nonostante la religione sia, almeno in Occidente, una questione sempre più spesso privata, è innegabile infatti che in alcune situazioni essa superi i confini privati per esercitare influenza sullo spazio pubblico. A questo proposito si parla di *lobby* religiose per riferirsi a “quei gruppi di interesse a sfondo religioso che, in forme più o meno organizzate, intendono incidere sulle politiche pubbliche”¹⁵.

È innegabile, pertanto, che in determinate occasioni le organizzazioni religiose operino come vere e proprie *lobby* e cioè come “gruppi di persone che, accomunate da un medesimo interesse, esercitano una pressione sulle autorità politiche al fine di trarre un vantaggio diretto o evitare uno svantaggio”¹⁶. I gruppi religiosi, infatti, possono avere un ruolo importante sia ponendo direttamente all’ordine del giorno determinate questioni che considerano particolarmente rilevanti e che li riguardano, sia partecipando al dibattito pubblico e influenzando indirettamente i decisori pubblici: anche se non partecipano direttamente alla decisione, dunque, i gruppi religiosi possono far sentire la loro voce e sostenere le loro istanze e a questo i decisori pubblici non possono restare insensibili¹⁷. I gruppi religiosi possono usare risorse simboliche per raggiungere i propri obiettivi di *lobbying*, ricorrendo quindi a concetti valoriali sentiti come rilevanti dalla società. I gruppi religiosi, dunque, hanno una presenza pubblica.

Un punto di estrema importanza riguarda l’evoluzione del rapporto tra le organizzazioni religiose e gli ordinamenti democratici. Se, come si è avuto modo di affermare nelle pagine precedenti e come si vedrà nel corso di questo elaborato, inizialmente la religione aveva un ruolo centrale all’interno della società, essa oggi ha ridotto questa sua presenza

società senza religione. La religione, dunque, essendo caratterizzata da un insieme di credenze e di pratiche, unisce tutti coloro i quali vi aderiscono, creando una comunità: essa, dunque, è un “fatto sociale”. Per Weber, infine, la religione, influenzando sulla persona, ne plasma la sua visione del mondo e i suoi valori e, dunque, il modo in cui essa interagisce nella vita sociale.

¹⁴ Fustel de Coulanges N., *La Cité antique*, Hachette, Parigi, 1969, pp. 40-41.

¹⁵ Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 46.

¹⁶ *Ibidem*, p.11.

¹⁷ Si pensi, ad esempio, a tutti gli strumenti di *lobbying* indiretto (*grassroots lobbying*, utilizzo dei social network, leva mediatica, etc.) i quali, senza che vi sia un contatto diretto con il decisore pubblico, ma attraverso la creazione di un clima di opinione, riescono ad influenzarlo. Per approfondire si veda: Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019.

preponderante. Ridotto, si badi, ma non eliminato, in quanto essa continua ad avere una indiscussa rilevanza. Un'analisi dell'evoluzione del rapporto tra Stato e religione ci impone di affermare, fin dall'inizio, la centralità del ruolo dello Stato nella definizione del rapporto con la religione. In un primo momento, infatti la religione sovrasta lo Stato, tanto che Machiavelli mette in guardia il politico dagli eccessivi condizionamenti che può avere dalla religione e dal limite che questo potrebbe costituire per il perseguimento degli obiettivi politici. Secondo Hobbes, invece, la religione causa conflitti che impediscono di raggiungere compromessi in cui siano tutelati i vari interessi in gioco. Inoltre, sempre secondo Hobbes, la religione costituirebbe un limite all'esercizio del potere del sovrano. Si passa poi, nel Medioevo, ad una sorta di osmosi tra religione e politica, e i due elementi diventano quasi inscindibili. Si giunge, in seguito, ad un processo di modernizzazione, in cui cambia il rapporto tra religione e Stato e cambia, di conseguenza, il ruolo della religione. La religione, dunque, non definisce più la società, ma la orienta. È evidente, dunque, la portata del fenomeno. Tuttavia - ed è questo un punto particolarmente interessante, la separazione tra religione ed ordinamenti statali non si è sviluppata nello stesso modo in tutti i contesti, tanto che è possibile individuare almeno sei modelli in cui esso si è sviluppato¹⁸: 1. Il modello dell'Europa settentrionale, in cui sono state create delle Chiese nazionali; 2. Il modello francese di separazione pura, in cui vi è una netta separazione tra Stato e le organizzazioni religiose¹⁹ ; 3. Il modello americano di separazione pura, con cui la religione viene collocata tra le libertà individuali e in cui lo stato si limita a garantire il pluralismo religioso senza interferire nella vita dei fedeli; 4. Il modello ambivalente della Germania, che da un lato riconosce la libertà confessionale e dall'altro attribuisce alle comunità religiose lo status di enti di diritto pubblico con vasti poteri; 5. Il modello di separazione mista, proprio degli stati cattolici europei come Italia, Polonia e Spagna, in cui vi è una divisione tra gli ambiti di competenza di Stato e organizzazioni religiose ma vi è un rapporto privilegiato con la Chiesa cattolica; infine, il modello rivoluzionario degli Stati che hanno imposto dall'alto la secolarizzazione, tra cui la Turchia di Atatürk e i regimi comunisti dell'Europa orientale, controllando o sopprimendo le organizzazioni religiose. Si potrebbe affermare, quindi, che la religione

¹⁸ Natalizia G., *Politica e religione. L'evoluzione del rapporto tra Stato e società civile*, in Mongardini C., Marchetti M. C. (a cura di), *La fabbrica degli dei. Religione e politica nel processo di globalizzazione*, Bulzoni Editore, Roma, 2013, pp. 169-172.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, alla legge francese con cui si stabilisce il divieto della presenza di simboli religiosi nei luoghi pubblici.

non è scomparsa, ma più semplicemente si è modificato il suo ruolo nella società e dunque il rapporto tra essa e lo Stato. Da una situazione in cui la religione definiva e sovrastava lo Stato, si è passati a una situazione in cui essa – ed è ciò che a noi interessa – tenta di orientare ed influenzare le decisioni. Da una relazione di controllo, dunque, a una di influenza, o meglio di tentativo (spesso riuscito) di influenza. Tutto questo ha inevitabilmente portato alla necessità di una regolamentazione dei rapporti tra Stato e organizzazioni religiose, di cui si parlerà approfonditamente nel capitolo successivo, facendo riferimento al contesto italiano ed europeo.

Le organizzazioni religiose, dunque, si ritagliano uno spazio – più o meno ampio a seconda del contesto – nell'arena pubblica. E lo fanno seguendo principalmente due direttrici: la prima, volta a influenzare le decisioni del singolo; la seconda, volta a influenzare le decisioni dello Stato. Si assiste, dunque, ad una azione di influenza su due livelli, mirata sia a conservare gli spazi ottenuti ma anche ad ampliarli, in modo tale da avere un ruolo sempre più incisivo e determinante. Appare impossibile non riconoscere lo spazio delle organizzazioni religiose nel contesto italiano e tra queste, in particolare, la Chiesa cattolica. È facile notare, infatti, l'attenzione e lo spazio che lo Stato, ma anche i media, riservano alla Chiesa e alle sue richieste ed esternazioni. È interessante menzionare l'analisi delle fratture sociali di Rokkan²⁰, in cui lo scienziato politico norvegese individua i *cleavages* che hanno dato origine ai partiti. Rokkan ne individua quattro: centro/periferia, città/campagna, imprenditori industriali e classe operaia e – ed è ciò che a noi qui interessa – Stato e Chiesa. Secondo Rokkan, infatti, il processo di costruzione dello Stato ha portato ad uno scontro con la Chiesa di Roma, la quale rivendicava il suo ruolo e tentava di affermare il suo potere in vari campi: si assistette, dunque, ad un duro conflitto tra Stato e Chiesa in cui “il nodo centrale fu il controllo della morale e delle norme della comunità”²¹

È evidente, dunque, che la religione abbia tuttora un ruolo nella società, e ciò si comprende bene se si prende in considerazione la rilevanza delle comunità religiose nell'ambito politico e sociale. Si pensi, ad esempio, al ruolo dei leader religiosi, alla loro presenza nel dibattito pubblico, alla loro influenza sulle politiche. La religione, dunque, ha cambiato ruolo ma non è scomparsa: esiste, quindi, un rapporto tra modernità e religione.

²⁰ Rokkan S., Cittadini, elezioni, partiti, Il Mulino, Bologna, 1982, p. 176.

²¹ Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 229.

L'obiettivo di questa tesi è quello di comprendere come i gruppi religiosi operano quali gruppi di pressione. Ciò che si intende dimostrare, pertanto, alla luce delle considerazioni riportate in queste pagine, è che i gruppi religiosi sono delle vere e proprie lobbies. Per fare questo, dopo aver inquadrato le comunità religiose nell'ordinamento italiano, si procederà ad una analisi di alcuni significativi casi al fine di comprendere, dal punto di vista pratico, in che modo le comunità religiose agiscono come *lobby*.

L'elaborato si suddivide in quattro capitoli.

Nel primo capitolo si analizzeranno le comunità religiose nell'ordinamento italiano. In particolare, si analizzerà il pluralismo religioso, facendo riferimento soprattutto agli sviluppi e alle evoluzioni più recenti, al fine di comprendere qual è lo stato attuale della materia. Si procederà, poi, ad un inquadramento del fenomeno religioso nell'ordinamento italiano, analizzando l'evoluzione del rapporto tra Stato e confessioni religiose, per poi arrivare ad un esame dei principali articoli in materia e ad una analisi dello spazio che la Costituzione riserva alle comunità religiose. Si analizzeranno i rapporti tra Stato e confessioni religiose, prestando particolare attenzione al concetto di laicità. Si passerà, quindi, seppur brevemente - essendo il nostro focus incentrato sul panorama italiano - ma toccando gli aspetti più rilevanti, a considerare qual è lo spazio per le comunità religiose all'interno del diritto europeo. A conclusione del capitolo ci si focalizzerà su una analisi generale, ma il più possibile precisa, delle organizzazioni religiose nella loro veste di lobbisti, sia sul versante italiano che europeo.

Nel secondo capitolo si analizzerà il caso *Lautsi c. Italia*. Si partirà da una esposizione del fatto, descrivendone l'origine, per poi passare in rassegna le varie pronunce delle autorità giudiziarie, a partire da quella del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto per poi arrivare a quella definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo. Si darà conto, poi, delle reazioni alle sentenze delle varie organizzazioni religiose, evidenziando come le pronunce abbiano suscitato reazioni diverse tra i vari gruppi religiosi. Infine, si prenderà in esame l'attività di *lobbying* della Chiesa cattolica in difesa dell'esposizione del crocifisso nelle aule.

Nel terzo capitolo si analizzerà il caso della legge "anti-moschee" della regione Lombardia. Anche qui, come per il caso precedente, si partirà da una esposizione del fatto, sottolineando l'importanza dei luoghi di culto. In particolare, si esamineranno le leggi regionali lombarde, per poi passare ad una analisi relativa all'impugnazione della legge da parte del Governo, per arrivare, da ultimo, ad esaminare la sentenza della Corte

costituzionale. Si procederà, infine, ad una analisi delle reazioni dei soggetti interessati e delle azioni poste in essere da questi, con una attenzione particolare per la comunità islamica, a cui il caso si riferisce direttamente.

Nel quarto capitolo si analizzerà l'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra". Si inizierà descrivendo il procedimento di stipula di un'intesa tra lo Stato italiano e i culti acattolici, esaminando le diverse fasi che si rendono necessarie per la sua formazione. Si procederà, poi, ad esaminare quello che può essere definito il carattere lobbistico dell'intesa: si tenterà di comprendere, infatti, come la stipula di un'intesa permette alle confessioni religiose di agire come attori di *lobbying*, esaminando, dunque, le relazioni che si instaurano tra la comunità religiosa e il decisore pubblico. Infine, si considererà l'ultima intesa stipulata dallo Stato italiano con una confessione religiosa, cioè l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra": in particolare, si tenterà di comprendere quali sono state le azioni di *lobbying* portate avanti dall'organizzazione religiosa nel corso delle trattative condotte con lo Stato italiano.

Capitolo Primo

Le lobby religiose nell'ordinamento italiano

1. Il pluralismo religioso

Il contesto religioso in Italia non è più caratterizzato dalla presenza quasi esclusiva del cattolicesimo²². I flussi migratori degli ultimi decenni hanno reso l'Italia un Paese in cui è presente un diffuso pluralismo religioso, caratterizzato da un contesto in continua evoluzione. I movimenti migratori, infatti, hanno tra le varie conseguenze la nascita “all'interno degli Stati [...] di numerose comunità di persone che per lingua, religione, costume, attitudine verso la politica, paiono costituire [...] culture nettamente differenziate da quelle ospitanti”²³. L'identità religiosa, infatti, se da un lato plasma l'identità dell'individuo, dall'altro plasma anche la sua vita all'interno della società e, quindi, costituisce un fattore che contribuisce alla caratterizzazione della società. La religione, pertanto, influenzando sull'individualità determina anche elementi nello spazio pubblico.

Il numero di confessioni religiose presenti in Italia è oggi particolarmente ampio, e accanto alle confessioni religiose storicamente esistenti sono presenti, in numero non trascurabile, gruppi religiosi fino a qualche anno fa poco diffusi o addirittura assenti e quindi estranei al contesto italiano. Le minoranze religiose sono il riflesso della frammentazione della società, ora sempre più complessa e articolata. I flussi migratori hanno prodotto cambiamenti particolarmente significativi e profondi che hanno portato in Italia quote consistenti di individui appartenenti a religioni storicamente poco presenti sul territorio nazionale, con la conseguenza che oggi sono presenti gruppi religiosi anche estranei alle radici europee, e quindi spesso portatori di concezioni dell'approccio alla vita profondamente differenti da quelle tradizionali, che intendono conservare e salvaguardare, anche attraverso il ricorso alla forma associativa. È come se esistesse, infatti, un “mercato aperto” delle religioni, in cui da un lato ha rilievo la dimensione

²² Secondo una ricerca del CESNUR, i cittadini italiani che appartengono a una comunità religiosa diversa dalla cattolica sono circa 2.098.000; il numero sale fino a circa 6.211.200 se si considerano anche gli immigrati non cittadini. Se si considera il totale dei cittadini italiani e li si confronta con il totale dei cittadini residenti, si comprende che la percentuale di cittadini italiani che appartiene a una comunità religiosa diversa dalla cattolica è del 3,8%; se si considerano, invece, tutti i residenti, la percentuale sale al 10,3%. Per approfondire si veda: CESNUR, *Le religioni in Italia*, Introvigne M., Zoccatelli P. (a cura di), 2020. <https://cesnur.com/dimensioni-del-pluralismo-religioso-in-italia/>.

²³ Galli C., *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, il Mulino, Bologna, 2006, p. 9.

individuale, dall'altro quella delle comunità religiose²⁴. Se, dunque, fino a qualche anno fa il pluralismo religioso era un elemento trascurabile, oggi esso rappresenta un aspetto di estrema attualità. Una ricerca condotta dalla Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno ha evidenziato che sono presenti in Italia circa 3300 enti religiosi che operano sia come associazioni di fatto che come enti religiosi dotati di personalità giuridica, mentre nel 1997 ne erano presenti meno di 500²⁵. Nella pubblicazione si afferma che “la pluralità di presenze religiose, collegata ai diversi gruppi etnici, ha disegnato dunque, oggi, uno scenario estremamente variegato la cui lettura conferma come l'Italia sia diventata, in modo strutturale, un Paese multiculturale, multietnico e multireligioso”²⁶.

Abbiamo assistito pertanto, nel corso degli ultimi anni, ed assistiamo ancora, a profondi cambiamenti del contesto religioso, che oggi appare sempre più differenziato con la presenza di “nuove religioni”. Occorre, dunque, avere piena consapevolezza del fenomeno e dei cambiamenti in atto. Tutto questo genera un impatto non trascurabile sulle realtà sociali, mancando spesso una condivisione di principi e valori tra le varie realtà religiose, con la conseguenza che talvolta si rende complessa la coesistenza pacifica tra le varie comunità. L'obiettivo, dunque, deve essere quello di una convivenza serena e ordinata tra le varie confessioni religiose e tra esse e lo Stato. L'essere umano, infatti, ancora prima di essere cittadino è un individuo e quindi “portatore [...] di interessi, bisogni, esigenze e richieste verso le istituzioni cui appartiene, non rigidamente inquadrabili in regole obbligatorie e non condivise, semmai originate *ab extrinseco* da un ordinamento confessionale”²⁷. Il ruolo dello Stato nella costruzione del dialogo è centrale, ma altrettanto importante è il ruolo delle comunità religiose, che possono portare avanti azioni significative in questa direzione. La società multiculturale, aumentando l'offerta religiosa, impone un adattamento tra le diverse culture e tra le culture e gli apparati pubblici²⁸. Occorre, quindi, uno sforzo nella direzione di un adattamento e di un'accettazione delle confessioni religiose e di un percorso di integrazione e di

²⁴ Ferrari A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2020, p. 84.

²⁵ Sarti S., *Un progetto tra integrazione e dialogo*, in Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale degli Affari dei Culti (a cura di), *Religioni, dialogo, integrazioni*, Ministero dell'Interno, Roma, 2013, p. 7.

²⁶ *Ibidem*, p. 7.

²⁷ Tozzi V., *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 2009, p. 14.

²⁸ Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2018, p. 706.

accoglienza. Vi sono, tuttavia, alcune religioni che non vedono con favore una organizzazione strutturata, che possa quindi facilitare il rapporto con lo Stato²⁹. Non mancano, inoltre, in certi casi, le differenze interne alle varie comunità religiose, che rendono il processo di integrazione ancora più complesso. La realtà del pluralismo religioso, dunque, si rivela estremamente complessa non solo sotto un profilo squisitamente sociale, ma anche sotto quello culturale, giuridico e politico.

2. Le comunità religiose nel diritto italiano...

La nascita dello Stato di diritto in Italia nel 1848 è stata il frutto di una forte contrapposizione, che ha visto da un lato la borghesia liberale, dall'altro la Chiesa cattolica: la prima voleva "ricostituire sotto il dominio della legge statale tutte le altre fonti di sovranità, parallele o alternative"³⁰, la seconda mirava a conservare il suo ruolo centrale nella vita politica e vedeva una forte minaccia nel disegno liberalista che si stava progressivamente realizzando. Nonostante lo Statuto Albertino prevedesse la religione cattolica quale unica religione di Stato, la Chiesa percepiva questo nuovo percorso liberale come una minaccia, e i Papi erano soliti adottare encicliche finalizzate ad invitare il popolo ad affidarsi alla Chiesa e a non contraddire la sua dottrina, pena la scomunica. Con l'Unità d'Italia del 1861 le tensioni tra Stato e Chiesa continuarono a perdurare, e la questione romana divenne centrale: basti pensare al *Non Expedit* di Pio IX, con cui la Santa Sede affermò di ritenere inaccettabile che i cittadini cattolici italiani partecipassero alle elezioni politiche del Regno d'Italia e alla vita politica del Regno. Si arrivò, nel 1871, alla legge delle Guarentigie, con cui lo Stato italiano disciplinò le prerogative del Papa e della Santa Sede e le relazioni della Chiesa cattolica con lo Stato italiano. Non sono pochi i successi che la Santa Sede ottenne con la legge delle Guarentigie: dalla considerazione del pontefice come sacro e inviolabile al diritto di legazione attivo e passivo, dalla concessione di una rendita annua di oltre tre milioni di lire all'invulnerabilità dei luoghi in cui fosse riunito un conclave, solo per citarne alcuni. Nel 1912 venne superato, ma solo in parte, il *Non Expedit* con il Patto Gentiloni. Nelle elezioni del 1904 e, in maniera più

²⁹ È questo, ad esempio, il caso della comunità islamica.

³⁰ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in Macrì G., Annicchino P., (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, p. 92.

ampia, in quelle del 1909, il *Non Expedit* fu sospeso e venne autorizzata la presentazione di candidature cattoliche³¹. In vista delle elezioni del 1913 ci fu un accordo, il Patto Gentiloni, tra il *leader* dei liberali Giovanni Giolitti e il presidente dell'Unione Elettorale Cattolica Italiani (UECI) – la creazione della quale fu promossa dal Papa Pio X – il conte Vincenzo Ottorino Gentiloni. Nonostante in quegli anni fosse ancora in vigore il *Non Expedit*, con il Patto Gentiloni si autorizzò l'ingresso dei cattolici all'interno della vita politica dell'Italia. Con il patto Gentiloni si invitarono i cittadini a sostenere i candidati liberali che si fossero dimostrati disponibili a rispettare, una volta eletti, un programma politico in linea con le idee cattoliche. Si giunse alla redazione di un "epitafio", in cui furono elencati i punti che i candidati che volessero aderire al Patto erano tenuti ad accettare. I punti riguardarono: la difesa delle istituzioni statutarie e delle libertà di coscienza e associazione, con conseguente opposizione a proposte di legge invise alle congregazioni religiose; la tutela dell'insegnamento privato; il diritto, per i padri di famiglia, di avere per i propri figli la garanzia di una seria istruzione religiosa nelle scuole; l'assoluta opposizione al divorzio; il riconoscimento delle organizzazioni economiche e sociali, a prescindere dai loro principi ispiratori; la riforma degli ordinamenti tributari e degli istituti giuridici; infine, l'appoggio a una politica di conservazione e rinvigorismento delle forze economiche e morali del Paese³². Furono molti i candidati che sottoscrissero il Patto, con la conseguenza che, con le elezioni del 1913, entrarono in parlamento circa duecento deputati firmatari del Patto³³. Si arrivò, poi, al periodo fascista. Se, in un primo momento, il fascismo si pose in aperto contrasto con la Chiesa cattolica, una volta arrivato al governo la sua posizione cambiò, in quanto Mussolini si rese conto dell'importanza che il sostegno (o comunque la non opposizione) della Chiesa poteva avere in un Paese – in quegli anni – quasi esclusivamente cattolico. Si costruì, dunque, un clima di collaborazione che permise di arrivare ai Patti Lateranensi. I Patti Lateranensi si composero di tre documenti: il Trattato, la Convenzione finanziaria e il Concordato. Con il Trattato il Regno d'Italia offrì alla Chiesa cattolica un importante riconoscimento in virtù dell'art. 1, che riaffermando l'art. 1 dello Statuto Albertino, riconobbe la religione cattolica quale sola religione dello Stato. Inoltre, sempre nel Trattato, il Regno d'Italia riconobbe la Santa Sede come ente sovrano *superiorem non recognoscens*, garantendone

³¹ Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Editori Laterza, Roma, 2009, p. 392.

³² Tornielli A., *La fragile concordia. Stato e cattolici in centocinquanta anni di storia italiana*, Rizzoli, Segrate, 2011, pp. 88-89.

³³ Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. L'Ottocento*, cit., p. 393.

dunque “la piena proprietà e la esclusiva ed assoluta potestà e giurisdizione sovrana sul Vaticano [...] creandosi per tal modo la Città del Vaticano”.

Con la Convenzione finanziaria, l’Italia si impegnò a versare alla Santa Sede la somma di 750 milioni di lire come indennizzo per i danni ingenti subiti dalla Sede Apostolica per la perdita del patrimonio di San Pietro. Con il Concordato, infine, si riconobbe, ad esempio, l’insegnamento della religione nelle scuole e la validità civile del matrimonio celebrato con rito cattolico. La Chiesa cattolica, dunque, ottenne uno spazio di favore all’interno dell’ordinamento italiano.

Risulta evidente, pertanto, che la Chiesa cattolica ha da sempre agito come gruppo di pressione, al fine di influenzare le decisioni del governo per ottenere vantaggi. Ma questo risulta ancora più evidente nella fase costituente, quando la Chiesa tentò, innanzitutto, di ritagliare un ruolo costituzionale ai Patti Lateranensi³⁴, attraverso forme di pressione verso i deputati della Democrazia cristiana³⁵. Inoltre, i Patti Lateranensi superarono la disciplina unilaterale dei rapporti tra Stato e Chiesa, per giungere a un trattato internazionale: i rapporti tra i due soggetti possono essere modificati di comune accordo tra le parti ovvero attraverso il procedimento di revisione costituzionale di cui all’art. 138 della Costituzione³⁶. Lo Stato, quindi, non può intervenire unilateralmente nella modifica dei Patti, senza che vi sia prima un procedimento di revisione costituzionale.

I Patti Lateranensi vennero firmati l’11 febbraio 1929 tra il Regno d’Italia e la Santa Sede: il primo rappresentato dal capo del Governo del Regno d’Italia *pro tempore* Benito Mussolini, la seconda dal Cardinale Pietro Gasparri. Essi regolano i rapporti tra Stato e Chiesa, risolvendo la questione romana e decretando la nascita dello Stato Città del Vaticano: i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono, infatti, tuttora disciplinati dai Patti Lateranensi. Al raggiungimento del Patti Lateranensi contribuì, in maniera non trascurabile, il contesto politico e istituzionale. Il suffragio universale maschile, e quindi l’entrata delle masse all’interno della vita politica del Paese, favorita dal partito socialista, erano elementi che preoccupavano sia il partito fascista, sia la Chiesa cattolica. Si arrivò, dunque, ad un incontro tra gli interessi del partito fascista e quelli

³⁴ Cardia C., *Stato e confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 1992, p. 143.

³⁵ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in Macrì G., Annicchino P., (a cura di), *Diritto, religione e politica nell’arena internazionale*, cit., pp. 96-97.

³⁶ Per il testo dell’articolo si rimanda a: Senato della Repubblica, *La Costituzione. Articolo 138*. https://www.senato.it/1025?articolo_numero_articolo=138&sezione=139

della Chiesa cattolica: il primo considerava la Chiesa come un elemento di coesione, la seconda considerava il partito fascista come un alleato contro le forze socialiste. I Patti Lateranensi sono citati dalla Costituzione all'art. 7. L'articolo sostiene l'autonomia, la sovranità e l'indipendenza dello Stato e della Chiesa, stabilendo che i loro rapporti sono regolati dai Patti. La modifica di questi può avvenire attraverso un accordo tra le parti ovvero con un procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 della Costituzione. Va notato, tuttavia, che l'art. 7 non costituzionalizza il contenuto dei Patti, ma solo il principio pattizio dei rapporti tra Stato e Chiesa. I Patti sono fonti del diritto atipiche: atti, cioè, che non rientrano interamente nella tipologia della legge ordinaria perché, pur avendo la stessa forma della legge, si pongono in una posizione particolare nel sistema delle fonti in virtù della loro forza. Le trattative per l'approvazione dei Patti non furono semplici. In particolare, un gran numero di Costituenti si dichiarò contrario all'inserimento dei Patti in Costituzione, a causa della loro natura giuridica: i Patti, secondo alcuni Costituenti, avrebbero introdotto principi in opposizione con quelli espressi dalla Carta costituzionale. Tuttavia, nel contesto socio-politico di quel tempo, la Chiesa rappresentava un alleato indispensabile per lo Stato italiano e, in particolare, per il suo consolidamento democratico. Si giunse, quindi, a una soluzione di compromesso, sostenuta con forza da Giuseppe Dossetti e Palmiro Togliatti, alla cui base vi era l'idea che rispondere positivamente ad alcune richieste della Chiesa cattolica avrebbe permesso di rafforzare la democrazia repubblicana. Un'altra soluzione di compromesso fu quella raggiunta da Roberto Lucifero, autore del secondo comma dell'art. 7: questo, ribadendo che la costituzionalizzazione si limitava al solo principio concordatario e non ai Patti, permise di eliminare l'ostacolo maggiore all'entrata dei Patti nella Costituzione. Come si diceva, i Patti Lateranensi sono tuttora in vigore, ma hanno subito delle modifiche nel 1984. Con l'Accordo di Villa Madama del 1984, il Concordato fu modificato e adattato al nuovo contesto politico e sociale. L'Accordo di Villa Madama si compone di tre parti: il Preambolo, l'Accordo e il Protocollo Addizionale. Il Preambolo si occupa di definire le trasformazioni avvenute all'interno della società italiana e della Chiesa a partire dall'anno di entrata in vigore della Costituzione; l'Accordo, che si compone di 14 articoli, contiene i principi a cui si ispirano le relazioni tra i due soggetti; il Protocollo Addizionale, infine, è composto da chiarimenti per facilitare l'opera interpretativa dei Patti. Tra le modifiche più rilevanti introdotte dall'Accordo di Villa Madama vi sono: l'abrogazione della disposizione secondo cui il cattolicesimo è la religione di Stato, il

riconoscimento della personalità giuridica agli enti ecclesiastici che abbiano fini di culto, l'introduzione dell'otto per mille, l'insegnamento, reso facoltativo, dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, il riconoscimento degli effetti civili del matrimonio, che tuttavia possono venire meno a seguito del divorzio³⁷.

Si arriva, poi, alla legge 24 giugno 1929, n. 1159 sui culti ammessi. La legge nasce in un periodo storico in cui le confessioni acattoliche, nonostante fossero tollerate, non erano completamente libere: essa si ispira all'idea di "non belligeranza", nel tentativo di aprire uno spazio per le confessioni religiose acattoliche³⁸. Secondo la legge "sono ammessi nello Stato culti diversi dalla religione cattolica apostolica e romana, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume"³⁹. Questa legge, tuttora in vigore, da un lato comporta una serie di vantaggi verso il culto ammesso (acquisto e possesso di beni, agevolazioni tributarie, etc.), dall'altro riconosce al Ministero dell'Interno ampi poteri di controllo verso gli enti riconosciuti (approvazione del governo delle nomine dei ministri di culto, vigilanza sull'attività dell'ente, necessità di autorizzazione con decreto per apertura di templi o oratori, etc.).

Un altro atto di particolare rilievo del periodo fascista è la circolare Buffarini Guidi n. 600/158, con cui il sottosegretario al Ministero dell'Interno, rivolgendosi ai Prefetti, vietò il culto pentecostale. Non è da escludere che all'emanazione di questa circolare contribuirono le pressioni della Chiesa cattolica, che con una nota al Governo italiano invitò a prestare attenzione ai pentecostali, in quanto ritenuti al di fuori perimetro offerto dalla legge sui culti ammessi⁴⁰. A questa circolare, che sarà annullata solo nel 1965,

³⁷ Marconi I., *I Patti Lateranensi*, in *Altalex.com*, 2021. <https://www.altalex.com/guide/patti-lateranensi>

³⁸ Bordonali S., *Le legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2020, p. 3.

³⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Legge 24 giugno 1929, n. 1159*.

http://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%2024%20giugno%201929,%20n.1159.pdf

⁴⁰ Secondo la nota "Particolare segnalazione meritano i pentecostali o tremolanti. Nelle loro adunanze, gli adepti sono eccitati fino al parossismo, con grande pericolo soprattutto per le donne e i bambini. Per accertarsi basterà inviare un medico psichiatra a fare, senza preavviso e cautamente, un sopralluogo nella loro sede di Via Adige 20, in Roma. [...] È bene tenere presente che la legge italiana ammette culti diversi dalla religione cattolica, purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume. Quindi non si comprende come il culto pentecostale continui ad essere ammesso in Italia [...]. Sua Eccellenza il Capo del Governo, nel gran discorso alla seconda assemblea quinquennale del regime del 18 marzo ultimo scorso, ha dichiarato: 'L'unità religiosa è una delle grandi forze di un popolo. Comprometterla e anche soltanto incrinarla è commettere un delitto di lesa nazione.' Questa categorica affermazione, che vuol essere un programma di condotta per tutte le autorità dello Stato, resterebbe sterile se ad un delitto così grave e così autorevolmente qualificato non corrispondessero nella legislazione misure convenienti a prevenirlo e a reprimerlo. Per tutti gli altri delitti di lesa maestà, di lesa nazione, di lesa nazione, la legge italiana ha proporzionati rimedi". Per approfondire si veda: Rochat G., *Regime fascista e Chiesa evangeliche*, Claudiana, Torre Pellice, 1990.

seguirono la chiusura dei luoghi di culto dei pentecostali e il divieto di riunirsi e manifestare.

Con la caduta del fascismo⁴¹, a cui seguì il referendum del 2 giugno 1946, si giunge alla Repubblica. Lo stesso giorno, i cittadini elessero anche i componenti dell'Assemblea Costituente, che ebbe il compito di scrivere la Costituzione. In particolare, ciò che a noi maggiormente interessa, è la disciplina del fenomeno religioso nella Carta costituzionale. La Costituzione italiana disciplina le comunità religiose in diversi articoli. Lo fa nell'art. 3, che stabilisce il principio di uguaglianza formale e sostanziale e impedisce qualsiasi forma di discriminazione, stabilendo, al comma 1, che "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"⁴²; nell'art. 7, stabilendo che "Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale"⁴³ e quindi affermando i principi di indipendenza, sovranità e laicità; nell'art. 8, secondo cui "Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze"⁴⁴ e quindi stabilendo, anche qui, alcune differenze che i culti acattolici hanno nel loro rapporto con lo Stato italiano rispetto alla Chiesa cattolica; nell'art. 19, il quale, riconoscendo la libertà religiosa, afferma che "Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume"⁴⁵; nell'art. 20 che, vietando l'introduzione di trattamenti discriminatori verso le associazioni e le istituzioni religiose, afferma che "Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività"⁴⁶;

⁴¹ Per approfondire si veda: Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. Il Novecento*, Editori Laterza, Roma, 2008.

⁴² Senato della Repubblica, *Costituzione della Repubblica Italiana*, Roma, 2012, p. 8.

⁴³ Ibidem, p. 10.

⁴⁴ Ibidem, p. 10.

⁴⁵ Ibidem, p. 14.

⁴⁶ Ibidem, pp. 14-15.

infine, nell'art. 117 che, disciplinando il riparto di competenze tra Stato e regioni afferma, al comma 2 lettera c, che lo Stato ha legislazione esclusiva nella materia dei "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose"⁴⁷.

Accanto a questi articoli, che si occupano direttamente della libertà religiosa, ve ne sono altri che se ne occupano in modo indiretto. Lo fa l'art. 2, secondo cui "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale"⁴⁸ e pone quindi i principi personalista, pluralista e solidarista, stabilendo l'introduzione di diritti che in alcun caso possono essere negati. In questo senso la Costituzione, oltre a introdurre dei doveri per il cittadino – che in questo caso si sostanziano in forme di solidarietà – introduce diritti fondamentali che permettono la piena realizzazione della dignità umana. Se ne occupa anche l'art. 17 comma 1, secondo cui "I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi" e che quindi riconosce la libertà di riunione⁴⁹. L'articolo, dunque, garantisce la possibilità di riunirsi per soddisfare molteplici interessi, tra cui quello religioso: è evidente, infatti, come il fenomeno religioso si eserciti anche attraverso l'incontro tra più soggetti e, quindi, con riunioni tra gli stessi. Rilevante è, inoltre, art. 18 comma 1, secondo cui "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale"⁵⁰ e che quindi stabilisce la libertà di associazione, strettamente connessa alla libertà religiosa, in quanto costituisce un presupposto per il suo esercizio: quella di cui parla l'art. 18 comma 1 è una delle libertà collettive, che si realizza con la partecipazione di più soggetti. L'associazionismo religioso, infatti, è uno degli strumenti attraverso cui si esercita la libertà religiosa. Infine, è rilevante l'art. 21 comma 1, che, garantendo la libertà di pensiero afferma che "Tutti hanno il diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione"⁵¹ e quindi costituisce un elemento a favore della libertà religiosa, garantendo a tutti la possibilità di manifestare le proprie idee e, quindi, anche quelle inerenti alla sfera religiosa. È interessante notare, inoltre, come la Costituzione ponga i culti acattolici su un piano distinto e sottordinato rispetto alla Chiesa cattolica: la

⁴⁷ Ibidem, p. 61.

⁴⁸ Ibidem, p. 8.

⁴⁹ Ibidem, p. 14.

⁵⁰ Ibidem, p. 14.

⁵¹ Ibidem, p. 15.

Costituzione, dunque, non considera in modo eguale tutte le comunità religiose, essendo palese, secondo parte della dottrina, una sovraordinazione della Chiesa cattolica. Ciò appare evidente dalla lettura congiunta degli artt. 7 e 8 della Costituzione. Se, infatti, i rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica ottengono una regolazione certa, ciò non accade per le confessioni acattoliche. Infatti, mentre la disciplina dei rapporti tra lo Stato italiano e la Chiesa cattolica sono regolati dai Patti Lateranensi, la regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni religiose diverse dalla cattolica è soltanto eventuale, essendo prevista la possibilità, ma non l'obbligatorietà, che questi vengano regolati da intese. Manca, quindi, per le confessioni acattoliche, una regolamentazione certa in riferimento ai rapporti, al contrario di quello che avviene con la Chiesa cattolica.

Dalla lettura degli articoli appare evidente che “la nostra Costituzione utilizza varie definizioni per inquadrare il fenomeno religioso dal punto di vista organizzativo”⁵²: l'art. 8, infatti, parla di “confessioni religiose”, l'art. 19 di “forme associate della religiosità” e l'art. 20 di “associazioni o istituzioni aventi fine di religione o di culto”. Il costituente, dunque, non solo dedica ampio spazio al fenomeno religioso, ma presta attenzione alle diverse modalità con cui esso si presenta. Inoltre, utilizza espressioni diverse per riferirsi a fenomeni non del tutto coincidenti⁵³. Ad esempio, al primo comma dell'art. 8 utilizza il termine “confessioni religiose”, senza tuttavia fornire elementi che ci permettano di identificarle. Un chiarimento arriva con il secondo comma, quando, utilizzando una distinzione al negativo parlando di “confessioni diverse dalla cattolica”, ci permette di individuare il modello di confessione religiosa e cioè la Chiesa cattolica⁵⁴, quindi “un soggetto dotato di un'organizzazione complessa, riconosciuta, strutturata con un Capo, con un apparato normativo [...], di un'organizzazione di poteri ampia, antica e diffusa [...] e di un significativo radicamento nella società nazionale”⁵⁵. All'art. 20, invece, parlando di “associazioni o istituzioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione o di culto”, utilizza una terminologia diversa: con “istituzioni o associazioni” la Costituzione vuole evocare l'elemento organizzativo e plurisoggettivo delle comunità a cui si riferisce, mentre con “carattere ecclesiastico o il fine di religione o di culto” si vuole specificare la tipologia di soggetti a cui le tutele della norma si riferiscono⁵⁶.

⁵² Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., p. 703.

⁵³ Tozzi V., *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008, pp. 2-3.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 5-6.

La categoria, infine, a cui si riferisce l'art. 19 è ancora più ampia delle due appena analizzate. L'art. 19, infatti, si preoccupa di assicurare a "tutti" il "diritto di professare liberamente la propria fede religiosa" e in forma "sia individuale che associata". Questo articolo, dunque, rende evidente che a qualsiasi formazione sociale è garantito il diritto di professare la propria fede religiosa; si può, inoltre, affermare che il diritto di professare la propria fede religiosa rientra tra i diritti inviolabili, essendo esistente un parallelismo tra la "forma associata" di cui parla l'art. 2 per tutelare i "diritti inviolabili dell'uomo" e le "formazioni sociali" dell'articolo oggetto della nostra analisi⁵⁷. Quindi, mentre gli artt. 19 e 20 hanno una portata più ampia – riferendosi a "tutti" e alle "forme associate" –, l'art. 8 è più circoscritto, riferendosi alle sole confessioni religiose⁵⁸.

Gli artt. 19 e 20, dunque, vietano alle istituzioni pubbliche qualsiasi forma di discriminazione verso le forme di religione, offrendo una forma di tutela più ampia rispetto a quella degli artt. 7 e 8 che si rivolgono in modo specifico alle confessioni religiose.

Esiste tuttavia una prassi, nell'ordinamento italiano, secondo cui è legittimo considerare speciale l'ambito della disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa, per considerare, solo in un secondo momento, le intese con le confessioni acattoliche e i rapporti con le varie confessioni religiose⁵⁹: ci sarebbe, nella prassi, una sorta di *favor* verso la Chiesa cattolica, dovuto anche a una maggiore disponibilità dello Stato italiano al recepimento delle istanze della stessa, rispetto ai rapporti con i culti acattolici che, spesso, sono ritenuti solo eventuali. Ad esempio, come si vedrà nei capitoli successivi, è stata attribuita alla Chiesa cattolica, nel corso degli anni, una posizione di vantaggio, a cui corrisponde una sorta di pregiudizio verso le confessioni diverse dalla cattolica: come vedremo, gli ostacoli al raggiungimento di un'intesa tra lo Stato italiano e le confessioni acattoliche non possono essere sottovalutati, e rendono evidente la sovraordinazione della Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni religiose.

Un aspetto fondamentale, che ha una particolare rilevanza nei rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, è il principio di laicità. La laicità può essere considerata come una condizione per una vera libertà religiosa. Il concetto di laicità non trova spazio nella nostra Carta costituzionale, ma può essere dedotto implicitamente. Ed è, infatti, ciò che

⁵⁷ Ibidem, pp. 6-7.

⁵⁸ Ibidem, p. 8.

⁵⁹ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 8, 2013, p. 5.

ha fatto la Corte costituzionale con la sentenza 203/1989⁶⁰, con cui, intervenendo sul tema dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, ha definito per la prima volta "supremo" il principio di laicità, costituendo esso "uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica"⁶¹. Inoltre, sempre la Corte, con la sentenza 334/1996⁶² ha stabilito la non confessionalità dello Stato. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla formula del giuramento in materia civile, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 238, secondo comma, del codice di procedura civile, nella parte in cui prevede il giuramento "davanti a Dio e agli uomini". Secondo la Corte, il diritto della libertà di coscienza previsto dalla Costituzione comporta che "in nessun caso il compimento di atti appartenenti, nella loro essenza, alla sfera della religione possa essere l'oggetto di prescrizioni obbligatorie derivanti dall'ordinamento giuridico dello Stato"⁶³. Ne consegue, quindi, l'illegittimità di qualsiasi imposizione in campo religioso da parte dello Stato. La Corte, infatti, sostiene che "la religione e gli obblighi morali che ne derivano non possono essere imposti"⁶⁴.

Nonostante sia riconosciuta nel nostro ordinamento una dimensione pubblica della religione, il nostro è uno Stato laico. Come è stato evidenziato⁶⁵, il costituente ha riconosciuto il principio di laicità: non adottando una religione ufficiale ma prevedendo la libertà religiosa. Nonostante il principio di laicità non sia espressamente citato in Costituzione, esso discende in modo chiaro dalla lettura di numerose disposizioni costituzionali⁶⁶. Da ciò, pertanto, deriva la pari dignità e la garanzia di tutela degli orientamenti religiosi, il pluralismo confessionale e l'esigenza di imparzialità del legislatore davanti alle diverse confessioni religiose. Allo stesso tempo, il costituente, si è preoccupato di riconoscere la religione come bene giuridico costituzionalmente garantito: la Costituzione, infatti, riconosce le confessioni religiose e ne assicura uno spazio pubblico. Lo Stato italiano, dunque, nonostante il principio di laicità, non è indifferente alle comunità religiose: non esiste, quindi, una incomunicabilità tra Stato e

⁶⁰ Corte costituzionale, *Sentenza 203/1989*.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=203>

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Corte costituzionale, *Sentenza n. 334/1996*.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1996&numero=334>

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Varnier, G. B., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. I temi del Convegno Nazionale di Studio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2013, p. 4.

⁶⁶ In particolare, si fa qui riferimento agli artt. 2, 3, 7, 8, 19, e 20 della Costituzione.

comunità religiose, e dunque “indifferenza e astensione dello Stato dinanzi alle religioni”⁶⁷, quanto piuttosto un dialogo.

La Corte costituzionale ha ritenuto “legittimi gli interventi legislativi a protezione della libertà di religione”, in quanto è allo Stato che “spetta [...] il compito di garantire le condizioni che favoriscono l’espansione delle libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”⁶⁸. Con ciò la Corte ha sostenuto che da un lato lo Stato deve porsi in una posizione di equidistanza e imparzialità rispetto a tutte le confessioni religiose, dall’altro deve tutelare la libertà religiosa degli individui, quale che sia la loro confessione di appartenenza. La posizione di equidistanza a cui è chiamato lo Stato è, secondo la Corte, “il riflesso del principio di laicità che la Corte costituzionale ha tratto dal sistema delle norme costituzionali, caratterizzando la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse”.

In questa prospettiva, dunque, non si possono ritenere legittimi interventi, da parte del legislatore, finalizzati a favorire e promuovere una determinata confessione, ma sono legittimi solo interventi orientati alla promozione della libertà religiosa⁶⁹. Il modello di laicità italiana si caratterizza per la convivenza e il confronto tra le varie confessioni religiose: questo contribuisce alla caratterizzazione democratica dello Stato, il quale promuove una interpretazione della laicità orientata a garantire l’esercizio delle libertà attraverso l’uguaglianza⁷⁰. Esiste, quindi, all’interno del contesto italiano una concezione inclusiva del principio di laicità: il concetto di laicità in Italia non è né di rifiuto né di tolleranza, ma è una laicità di accoglienza⁷¹. È stato evidenziato, però, come nella realtà non si sia sviluppata una concezione oggettiva di Stato laico, essendosi cristallizzata una prassi secondo cui è legittimo considerare prevalente l’ambito costituzionale sulla disciplina dei rapporti tra Stato e Chiesa cattolica, per poi passare alle intese con le confessioni acattoliche e, solo infine, alle altre organizzazioni religiose⁷² con la

⁶⁷ Corte costituzionale, *Sentenza n. 203/1989*.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=203>

⁶⁸ Corte costituzionale, *Sentenza n. 508/2000*.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2000&numero=508>

⁶⁹ Casuscelli G., *La laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica democratica” secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 2007, p. 10.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 10.

⁷¹ Quest’idea è stata più volte riferita a chi scrive dal Prefetto Giovanna Iurato, già Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell’Interno, nel corso di diverse conversazioni.

⁷² Macrì G., *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Macrì G., (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, p. 110.

conseguenza che esisterebbe una sorta di *favor* verso la Chiesa cattolica.

Manca tuttavia, nell'ordinamento italiano, una legge generale in materia di libertà religiosa, che sarebbe necessaria ed opportuna al fine di "assicurare a tutti i soggetti collettivi connotati religiosamente le stesse *chance*"⁷³. Inoltre, lo strumento delle intese permette una eccessiva discrezionalità in capo al Governo, che decide se e con chi aprire le trattative⁷⁴. Ne consegue, data questa facoltà del governo, che una confessione religiosa a cui non sia concesso da parte del governo l'avvio di trattative per la stipula di un'intesa, non può ricorrere all'autorità giudiziaria per far valere il proprio interesse. La Corte costituzionale, infatti, nella sentenza 52/2016 ha affermato che spetta al Consiglio dei Ministri la valutazione sull'opportunità dell'avvio di trattative per un'intesa e su questa decisione il Governo può essere chiamato a rispondere di fronte al parlamento ma non davanti all'autorità giudiziaria⁷⁵. Ne discende che la valutazione del Governo sull'opportunità di stipulare un'intesa può essere condizionata da pressioni esercitate da parte di gruppi religiosi che hanno l'interesse che l'intesa abbia (o meno) successo: ad esempio, un gruppo religioso può avere interesse che un altro gruppo resti escluso da questo strumento giuridico⁷⁶.

Ulteriore fronte di scontro e, quindi, terreno fertile per l'attività di pressione, è stato quello relativo alla possibilità di adottare una legge generale in materia di libertà religiosa: ad esempio, il segretario generale della CEI negli anni 2001-2008, Card. Giuseppe Betori, ha affermato, il 16 luglio 2007, durante una audizione in Commissione Affari costituzionali alla Camera dei Deputati, che una legge dello Stato italiano sulla libertà religiosa sarebbe "singolare e forzata" in quanto provocherebbe "una tendenziale riconduzione al diritto comune della disciplina del fenomeno religioso"⁷⁷. Dietro questa netta presa di posizione, è evidente l'interesse della Chiesa cattolica a non venire

⁷³ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in Macrì G., Annicchino P., (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, cit., pp. 98.

⁷⁴ Nicotra I., *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi.it*, 2016. Per approfondire il tema delle intese tra lo Stato italiano e i culti acattolici si rinvia al cap. 4 par. 1.

⁷⁵ Corte costituzionale, *Sentenza n. 52/2016*.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=52>

⁷⁶ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in Macrì G., Annicchino P., (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, cit., pp. 99.

⁷⁷ Camera dei Deputati. Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva in materia di libertà religiosa*, XV Legislatura, 2007.

imbrigliata nelle maglie di un provvedimento legislativo approvato dal parlamento italiano che potrebbe ridurre i suoi margini di azione e, quindi, la sua influenza. L'interesse della Chiesa cattolica, in questo caso, è quello di conservare una certa autonomia, che le possa consentire di muoversi in maniera agevole all'interno dell'ordinamento italiano evitando, quindi, di essere limitata da un potenziale intervento legislativo. Tutto questo svela i numerosi interessi che si celano nell'ambito della disciplina dei profili religiosi che contraddistinguono il nostro ordinamento e, di conseguenza, dell'incessante attività di rappresentanza degli interessi condotta al riguardo dai gruppi religiosi.

Ciò è tanto vero che è stato perfino costituito un intergruppo parlamentare per la difesa della libertà religiosa dei cristiani nel mondo. L'iniziativa sulla promozione di questo intergruppo è stata portata avanti dal gruppo parlamentare di Fratelli d'Italia⁷⁸ e a cui hanno aderito parlamentari di Forza Italia - Berlusconi Presidente (FI), Lega - Salvini Premier, Movimento Cinque Stelle (M5S) e Gruppo misto⁷⁹. Nel corso della conferenza stampa di presentazione dell'intergruppo, il capogruppo di Fratelli d'Italia della Commissione Esteri alla Camera Andrea Delmastro delle Vedove ha affermato che l'intergruppo nasce per difendere la libertà religiosa dei cristiani nel mondo, ad avviso suo e dei componenti dell'intergruppo spesso perseguitati. Ma oltre a questo – ed è ciò che per noi rileva – l'On. Delmastro delle Vedove ha affermato che “l'intergruppo [...] vuole essere un gruppo di pressione a favore della libertà religiosa nel mondo”⁸⁰. Quello che a noi interessa maggiormente sono le dinamiche con cui questo intergruppo è stato costituito e i risvolti politici che lo connotano. Un aspetto da non sottovalutare è quello relativo alla composizione dell'intergruppo: come possiamo notare, esso è composto da parlamentari provenienti principalmente da partiti politici di centro-destra, per un totale di quarantuno deputati. Il tema alla base dell'intergruppo è, infatti, particolarmente vicino alle posizioni politiche di centro-destra. Nel corso della conferenza stampa di

⁷⁸ L'intergruppo è stato costituito il 27 febbraio 2019. Per approfondire si veda: <https://www.tempi.it/intergruppo-liberta-religiosa-cristiani-perseguitati/>

⁷⁹ Del gruppo Misto fanno parte le seguenti componenti: Azione - Più Europa - Radicali italiani, Cambiamo! - Popolo protagonista, Centro democratico, Europeisti - Movimento associativo italiani all'estero (MAIE) - Partito socialista italiano (PSI), Facciamo eco - Federazione dei verdi, L'alternativa c'è, Minoranze linguistiche, Noi con l'Italia - Unione sudamericana emigrati italiani (USEI) – Rinascimento e Deputati non iscritti ad alcuna componente.

⁸⁰ Tempi, *Nasce l'Intergruppo parlamentare per la difesa della libertà religiosa dei cristiani nel mondo*, 2019. <https://www.tempi.it/intergruppo-liberta-religiosa-cristiani-perseguitati/>

presentazione dell'intergruppo⁸¹, a cui sono stati invitati rappresentanti di alcune organizzazioni non governative che si occupano della tutela dei cristiani nel mondo⁸², è stato evidenziato, dall'On. Delmastro delle Vedove, che esso nasce “per mettere in contatto e colmare la discrepanza esistente tra la politica istituzionale e i soggetti che operano in giro per il mondo a tutela dei cristiani”. Nel corso della conferenza stampa, l'On. Delmastro delle Vedove ha sostenuto che “oggi la più grande discriminazione nel mondo è quella religiosa e colpisce prevalentemente i cristiani”. L'intergruppo si pone tre obiettivi principali: aumentare i fondi per la tutela dei cristiani nel mondo, introdurre il tema della libertà religiosa nei trattati che l'Italia conclude con i vari Paesi e, infine, ricollocare i cristiani nelle terre da cui sono stati forzatamente espulsi. Il focus dell'intergruppo è sul Medio Oriente, ma una certa attenzione è orientata anche verso l'Europa, in particolare verso i Balcani. L'On. Delmastro delle Vedove, in conclusione del suo intervento, ha comunicato che il gruppo parlamentare Fratelli d'Italia avrebbe depositato, il giorno stesso, una mozione sulla libertà religiosa nel mondo. Infatti, il 27 febbraio 2019, l'On. Francesco Lollobrigida, deputato del partito Fratelli d'Italia, ha presentato una mozione alla Camera dei Deputati sul tema della libertà religiosa dei cristiani nel mondo, sottoscritta dalla quasi totalità dei deputati del suo partito⁸³. La mozione, dopo aver evidenziato le difficoltà che i cristiani si trovano ad affrontare nei diversi Paesi, citando anche alcuni rapporti di diverse organizzazioni non governative, impegna il Governo a: intraprendere e sostenere iniziative in sede europea e internazionale finalizzate al rispetto della libertà religiosa nel mondo; portare avanti pressioni diplomatiche ed economiche nei confronti degli Stati che non garantiscono la libertà religiosa, anche attraverso la non sottoscrizione di accordi con le suddette nazioni; condannare le violenze verso le minoranze religiose, adoperandosi affinché queste siano scongiurate; impegnarsi affinché venga riconosciuta importanza al tema delle persecuzioni religiose; infine, promuovere iniziative internazionali orientate a favorire il rientro dei cristiani d'Oriente nei propri Stati che hanno dovuto abbandonare a causa di

⁸¹ Radio Radicale, *Conferenza di presentazione delle iniziative a difesa della libertà religiosa dei cristiani del mondo*, Roma, 2019. <https://www.radioradicale.it/scheda/567635/conferenza-di-presentazione-delle-iniziative-a-difesa-della-liberta-religiosa-dei/stampa-e-regime>

⁸² Hanno partecipato, in qualità di relatori, il presidente dell'ONG Nawraj Fouad Abou Nader, il presidente della Fondazione SOS Cristiani d'Oriente Sebastiano Caputo e la rappresentante dell'associazione Modavi Federica Celestini.

⁸³ Camera dei Deputati, *Mozione n°1/00134 - presentata il 27/02/2019 - proposta da Lollobrigida Francesco*, 2019. <http://aic.camera.it/aic/query.html>

persecuzioni religiose⁸⁴. Ad oggi, l'esame della mozione è ancora in corso.

3. ... e alcuni cenni al diritto dell'Unione Europea

Il Trattato di Lisbona delimita le competenze tra Unione Europea e Stati membri, recando un quadro generale delle varie tipologie. Possiamo distinguere tre tipologie di competenze, definite attraverso il principio di attribuzione: esclusive, concorrenti e complementari. Per quanto riguarda le competenze esclusive, spetta solo all'Unione il potere di legiferare e adottare atti vincolanti; nel caso di competenze concorrenti, sia l'Unione che gli Stati possono intervenire in un certo settore; infine, con riferimento alle competenze complementari, l'Unione può avere solo compiti di sostegno e coordinamento dell'azione degli Stati membri⁸⁵. Come stabilito dall'art. 4, comma 2, lettera j), del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati nello "spazio di libertà, sicurezza e giustizia"⁸⁶: tra le libertà di cui parla la disposizione, rientra anche quella religiosa. Infatti, lo stesso trattato, all'art. 10, stabilisce che "Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età e l'orientamento sessuale"⁸⁷ e, all'art. 19, comma 1, che "Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio [...] può prendere provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale"⁸⁸. La religione è, quindi, una materia concorrente: se da un lato l'Unione Europea – come abbiamo accennato e come si vedrà più precisamente nelle prossime pagine – ha il compito di intervenire per garantire la libertà religiosa, è agli Stati, e solo ad essi, come previsto anche dall'art. 117, comma 1, lettera c), della Costituzione italiana⁸⁹, che spetta disciplinare i loro rapporti con le confessioni religiose. Possiamo affermare, dunque, che esiste un principio generale secondo il quale le relazioni tra Stato

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ Baratta R., *Lezioni di diritto dell'Unione Europea*, LUISS University Press, Roma, 2018, pp. 25-27.

⁸⁶ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, 2012.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Senato della Repubblica, *Costituzione della Repubblica italiana*, 2012.
<https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

e chiese sono di competenza degli Stati membri, senza che su questa materia sia pertanto possibile un intervento dell'Unione Europea⁹⁰, la quale può solo intervenire per tutelare la libertà religiosa.

Per diversi aspetti, come abbiamo accennato e come vedremo più precisamente ora, il diritto europeo riserva attenzione al fenomeno religioso. L'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁹¹ costituisce la base giuridica per l'instaurazione di un dialogo tra le istituzioni dell'UE e le chiese, le associazioni religiose e le organizzazioni filosofiche e non confessionali. Esso stabilisce ai paragrafi 1 e 2 che "L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale" e che "L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali", evidenziando come la definizione dello status dei soggetti citati sia compito degli Stati, e di questo l'Unione può solo prendere atto, rispettando e non pregiudicando le decisioni nazionali, garantisce il rispetto, da parte dell'Unione, dello status di cui godono i suddetti soggetti all'interno del loro ordinamento. Inoltre, stabilendo al paragrafo 3 che "Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni", evidenzia il carattere dialogante del rapporto tra Unione e comunità religiose. Da queste disposizioni, dunque, si evince come non esista alcun rapporto gerarchico tra le varie religioni e, quindi, come la migliore organizzazione o rappresentatività di una non possa comportarne un ruolo di favore all'interno dell'ordinamento. Anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) si occupa della libertà religiosa, e lo fa all'art. 9 paragrafo 1 che "*ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti*"⁹² e all'art. 14, secondo cui "*Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere,*

⁹⁰ Cardia C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 127.

⁹¹ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, cit.

⁹² Consiglio d'Europa, *Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Strasburgo, s.d., p. 11.

l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione"⁹³.

La libertà di religione ha un ruolo importante anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, all'art. 10 paragrafo 1 afferma che “*Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza di riti*”⁹⁴.

Ciò che appare evidente, da questa prima analisi, è che il diritto europeo non prevede alcuna relazione gerarchica tra le comunità religiose. Si può affermare, dunque, che “il carattere integrativo e dialogante della *governance* europea produce il “rigetto” della logica concordataria [...] che in diversi stati europei, come l'Italia, ha invece favorito quelle particolari organizzazioni religiose le quali [...] sono riuscite a far pesare le proprie opzioni sull'esercizio dei poteri pubblici tramite una continua azione di *lobbying*”⁹⁵. Infatti, in Stati come l'Italia, le rigidità del modello relativo ai rapporti tra Stato e organizzazioni religiose hanno costituito un vantaggio per i gruppi religiosi dotati di “una serie di poteri, facoltà e capacità rappresentative” che mancano ad altri, con la conseguenza che non è stato assicurato, a tutti i gruppi religiosi, un eguale diritto di rappresentanza⁹⁶. L'Unione Europea, proprio per evitare tutto questo, ha preferito orientare la propria attività oltre i canali tradizionali, privilegiando “una *governance* dialogica, pragmatica, aperta a tutti i soggetti della società civile organizzata”; questo approccio dell'Unione Europea non è gradito da tutti i gruppi religiosi, in particolare dalle Chiese più importanti: l'approccio “mercantile” del diritto europeo, infatti, costringe tutti i soggetti a operare entro i limiti di un sistema orientato al principio di uguaglianza⁹⁷. E questo, infatti, avviene proprio in virtù del modello di regolamentazione del *lobbying* nell'Unione Europea, che autorevole dottrina definisce “regolamentazione-partecipazione”⁹⁸. Anzitutto, questo modello include le caratteristiche di un altro modello di regolamentazione del *lobbying*, quello definito “regolamentazione-trasparenza”. Il

⁹³ Ibidem, p. 13.

⁹⁴ Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2016.

⁹⁵ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 10.

⁹⁶ Ibidem, p. 10.

⁹⁷ Ibidem, p. 11.

⁹⁸ Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 218.

modello di “regolamentazione-trasparenza” ha l’ambizione di garantire la trasparenza del processo decisionale. Questo avviene, ad esempio, con l’istituzione di un Albo pubblico in cui i lobbisti devono iscriversi o attraverso la pubblicazione degli interessi rappresentati dai decisori pubblici. Una caratteristica fondamentale di questo modello è, infatti, l’obbligo di iscrizione, per i lobbisti, in Registri o Elenchi pubblici. Per quanto riguarda i decisori pubblici, essi sono tenuti a indicare, in modo preciso e periodico, i redditi percepiti e ogni interesse di cui sono portatori. Questo modello di regolamentazione permette al cittadino di avere piena consapevolezza di ciò che accade nel luogo della decisione. Come si diceva, il modello “regolamentazione-partecipazione”, che caratterizza l’Unione Europea, comprende tutte le caratteristiche del modello appena citato, ma in più ha l’obiettivo che i portatori di interessi particolari partecipino al processo decisionale: alla base di questo modello vi è una logica partecipativa, che prevede l’intervento attivo dei portatori di interessi particolari⁹⁹.

Un ruolo centrale nel contesto europeo, che riflette il modello di regolamentazione del *lobbying*, è quello del Registro per la trasparenza. Nel 2011 è stato firmato un accordo interistituzionale tra Parlamento e Commissione per l’istituzione di un Registro unico per la trasparenza¹⁰⁰. La base giuridica dell’accordo è costituita dall’art. 11 del Trattato sull’Unione Europea¹⁰¹ e dall’art. 295 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea¹⁰². L’art. 11 prevede che le istituzioni europee diano ai cittadini e alle associazioni rappresentative la possibilità di far conoscere e scambiare le loro opinioni. Pertanto, si prevede che le istituzioni mantengano un dialogo con le associazioni rappresentative e che la Commissione proceda a consultazioni delle parti interessate per assicurare la coerenza e la trasparenza delle azioni dell’Unione. L’art. 295 prevede la possibilità, per il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione, di concludere accordi interistituzionali. L’Accordo su cui si basa la creazione del Registro si compone di tre allegati: il primo definisce le categorie a cui è aperta la registrazione, il secondo elenca le informazioni richieste a coloro i quali procedono all’iscrizione, il terzo è

⁹⁹ Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., pp. 218-221.

¹⁰⁰ Parlamento Europeo, *Accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza*, 2011. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0376_IT.html

¹⁰¹ Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea, *Trattato sull’Unione Europea*, 2012. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

¹⁰² *Ibidem*.

costituito da un codice di condotta¹⁰³. Nel testo dell'Accordo interistituzionale non esiste alcun riferimento esplicito all'attività di *lobbying*, ma si utilizza la formula "Registro per la trasparenza per le organizzazioni, le persone giuridiche e i lavoratori autonomi impegnati nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione". Tuttavia, l'ambito di applicazione del Registro è particolarmente ampio. Esso, infatti, si applica a "tutte le attività [...] svolte allo scopo di influenzare, direttamente o indirettamente, l'elaborazione o l'attuazione delle politiche e i processi decisionali delle istituzioni dell'Unione, a prescindere dai canali o mezzi di comunicazione impiegati"¹⁰⁴. Tra le attività di cui si parla sono compresi "i contatti con membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione, la preparazione, la divulgazione e la trasmissione di lettere, materiale informativo o documenti [...], e l'organizzazione di eventi, riunioni e attività [...], cui siano invitati membri, funzionari o altro personale delle istituzioni dell'Unione"¹⁰⁵. Anche i contributi volontari e la partecipazione a consultazioni formali rientrano tra le attività di cui sopra. Il Registro suddivide i lobbisti invitati a iscriversi in sei categorie: società di consulenza specializzate, studi legali e consulenti indipendenti; lobbisti interni e associazioni di categoria, commerciali o professionali, organizzazioni non governative; centri studi (*think-thanks*), istituti di ricerca e istituti accademici; organizzazioni rappresentative di chiese e comunità religiose; infine, organizzazioni rappresentative di amministrazioni locali, regionali e comunali e altri enti pubblici o misti¹⁰⁶. Dal Registro sono esclusi i partiti, le autorità locali, le chiese e le comunità religiose ma, si badi, sono tenuti a iscriversi le organizzazioni sostenute o create dai partiti o dai movimenti religiosi. Infatti, all'art. 13, si stabilisce che "Il registro non si applica alle chiese e alle comunità religiose. Tuttavia, gli uffici di rappresentanza o le persone giuridiche, gli uffici e le reti istituiti per rappresentare chiese e comunità religiose nelle loro relazioni con le istituzioni dell'Unione, come pure le loro associazioni, sono chiamati a registrarsi"¹⁰⁷. Il sistema europeo ha certamente favorito l'inserimento nello spazio

¹⁰³ Marchetti M.C., *Il lobbying nell'Unione Europea: le misure sulla trasparenza*, in Istituzioni del federalismo, 3-4, 2018, pp. 757-758.

¹⁰⁴ Eur-Lex, *Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, 2014. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014Q0919%2801%29>

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Parlamento Europeo, *Accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza*, Strasburgo, 2014.

istituzionale dell'Unione delle organizzazioni religiose, con la conseguenza che sono più di cento le *lobby* religiose attive a Bruxelles¹⁰⁸. Un *lobbying*, questo, non espressamente dichiarato dalle organizzazioni religiose, ma nei fatti fortemente praticato e rilevante¹⁰⁹. L'Unione Europea, infatti, “fin dalla sua costituzione ha rappresentato il luogo ideale di proliferazione dei gruppi di pressione. La natura negoziale della dimensione europea dopo il Trattato di Lisbona, la struttura della *governance* europea, il pluralismo delle sue istituzioni, la forma di governo [...], hanno favorito la formazione e la crescita delle *lobby*”¹¹⁰. Esisterebbe infatti, all'interno dello spazio europeo, una sorta di “libero mercato religioso”, talvolta sgradito alle comunità religiose più strutturate che hanno costruito una posizione quasi di monopolio¹¹¹. La *governance* europea, infatti, configura una situazione in cui le confessioni religiose si trovano a operare in un “libero mercato, all'interno del quale vecchi e nuovi culti si confrontano facendo uso di strumenti e procedure improntate a razionalità e pragmatismo”¹¹². Ad esempio, la Chiesa cattolica, attraverso un'attività di *lobbying*, ha tentato di far affermare l'idea secondo la quale gli strumenti del dialogo di cui all'art. 11 fossero i trattati, i concordati e le intese, affermando, su proposta del cardinale Silvestrini, la proposta di stipula di accordi di convivenza tra le Chiese e l'Unione Europea: proposta, questa, che non ha avuto seguito proprio in virtù del rifiuto dell'Europa di creare una sorta di gerarchia tra le religioni¹¹³. L'Unione Europea, infatti, ha da sempre rifiutato la logica concordataria – ritenuta eccessivamente rigida – preferendo “un sistema normativo più flessibile [...] che non è affatto insensibile alle pressioni da parte dei gruppi religiosi, ma non cristallizza le regole nel tempo, come invece avviene negli ordinamenti di tipo concordatario”¹¹⁴. Questo orientamento dell'Unione, infatti, è orientato a equiparare i vari soggetti portatori di interessi particolari.

Un'altra importante azione di *lobbying* condotta a livello europeo da gruppi religiosi fu quella portata avanti dalla Chiesa cattolica al fine di ottenere l'inserimento, all'interno

¹⁰⁸ Macrì G., *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Macrì G., (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016, p. 119.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 120.

¹¹⁰ Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., p. 112.

¹¹¹ Ventura M., *Religione e integrazione europea*, in Rusconi G. E., (a cura di), *Lo stato secolarizzato nell'età post-secolare*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 333.

¹¹² Macrì G., *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Macrì G., (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit., p. 117.

¹¹³ *Ibidem*, p. 118.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 118.

della Costituzione europea, del riferimento alle radici cristiane. In realtà, già ai tempi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea la Chiesa cattolica fece pressioni sugli Stati al fine di far inserire un riferimento esplicito alle radici cristiane, ma la questione si risolse con l'inserimento, all'interno del preambolo, di un vago riferimento al "patrimonio spirituale e morale" dell'Unione Europea¹¹⁵. Nonostante, anche in questo caso, l'azione di *lobbying* fallì, è bene evidenziare quali furono le attività condotte dalla Chiesa cattolica nel tentativo di raggiungere l'obiettivo. Innanzitutto, non mancarono gli interventi pubblici sul tema da parte di autorevoli rappresentanti della Chiesa cattolica. I vescovi, riuniti nella Commissione delle conferenze episcopali degli Stati membri dell'Unione Europea, affermarono che "il futuro Trattato costituzionale dell'Unione Europea deve contenere un richiamo a Dio": secondo il ragionamento dei vescovi, "le Chiese e le religioni [...] rappresentano aspetti [...] che sono alla base della costruzione dell'Europa" e, pertanto, "dovrebbero essere riconosciute in un futuro Trattato costituzionale dell'UE"¹¹⁶. Un'ulteriore presa di posizione fu quella dell'Arcivescovo, poi Cardinale, Jean-Louis Tauran, il quale affermò che "La Chiesa in Europa si sente a casa propria e attende che le venga riconosciuta la cittadinanza europea"¹¹⁷. Lo stesso Tauran tornò sul tema nel corso di un convegno sul Trattato costituzionale europeo presso l'Abbazia di Montecassino. Nel corso del suo intervento, Mons. Tauran sostenne che la Carta costituzionale europea non avrebbe dovuto sottrarsi a un indispensabile dovere di memoria, occultando le radici cristiane del continente. Il Monsignore evidenziò "l'inegabile matrice cristiana del continente europeo", che costituisce "un dato storico innegabile ed è per questo che i Cristiani, gli Episcopati dell'Unione Europea e la Santa Sede hanno chiesto che, almeno nel Preambolo del futuro trattato costituzionale, questo elemento sia ricordato"¹¹⁸. Nel corso del suo intervento, Tauran sottolineò anche il

¹¹⁵ Nel preambolo, infatti, si sostiene che: "Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Per approfondire si veda: Eur-Lex, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, 2016. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

¹¹⁶ Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, *Europa: la Costituzione europea*, s.d. <https://www.uaar.it/laicita/costituzione-europea/>

¹¹⁷ Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, *Europa: la Costituzione europea*, cit. <https://www.uaar.it/laicita/costituzione-europea/>

¹¹⁸ Vaticana, *Conferenza di S.E. Mons. Jean-Louis Tauran in occasione di un convegno sul futuro Trattato costituzionale europeo*, Cassino, 2003. https://www.vatican.va/roman_curia/secretariat_state/2003/documents/rc_seg-st_20030319_tauran-montecassino_it.html

coinvolgimento personale del Papa sul tema. E, infatti, non mancarono le prese di posizione di quest'ultimo. Il Santo Padre Giovanni Paolo II, in un messaggio ai partecipanti all'ottava assemblea nazionale del Movimento ecclesiale di impegno culturale (MEIC), evidenziò l'interesse con cui la Santa Sede seguiva i lavori della Convenzione europea, esprimendo "rammarico per l'omissione del riferimento ai valori cristiani e religiosi nella redazione della Carta dei diritti fondamentali" e auspicando, con riferimento alla Convenzione, "che non venga ignorata la componente religiosa che nei secoli ha permeato la formazione delle istituzioni europee"¹¹⁹. Inoltre, il Papa affermò di riconoscere all'Italia "in virtù della sua storia, della sua cultura, della sua attuale vitalità cristiana, la possibilità di un grande ruolo per non far perdere all'Europa le proprie radici spirituali"¹²⁰: con questa esternazione, il Pontefice esercitò pressioni chiare e dirette sullo Stato italiano affinché si adoperasse per sostenere gli interessi della Chiesa. E le azioni del Governo italiano nella direzione auspicata dalla Chiesa cattolica non si fecero attendere. Il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Silvio Berlusconi, infatti, chiese che la Costituzione contenesse il riconoscimento delle comuni radici giudaico-cristiane, ma questa posizione non fu condivisa dagli altri Stati dell'Unione Europea: tutti gli Stati europei – ad eccezione di Polonia, Irlanda e Spagna – si schierarono a difesa del principio di laicità¹²¹. Il preambolo della Costituzione, infatti, recò un generico richiamo alle "eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa"¹²².

4. Il ruolo delle organizzazioni religiose e la loro attività di lobbying

Per molti, in Italia, il termine *lobby* "continua ad essere una brutta parola di cui ci si vergogna o che si usa sottovoce"¹²³. A questa considerazione negativa del fenomeno lobbistico contribuisce in larga misura l'assenza, all'interno dell'ordinamento italiano, di una legge sul *lobbying*. Nonostante, nel contesto italiano, non vi sia una legge organica

¹¹⁹ Vatican.va, *Messaggio del Santo Padre Giovanni Paolo II ai partecipanti all'ottava assemblea nazionale del Movimento ecclesiale di impegno culturale (MEIC)*, Città del Vaticano, 2002.

¹²⁰ Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, *Europa: la Costituzione europea*, cit.
<https://www.uaar.it/laicita/costituzione-europea/>

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Roma, 2004.
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/senato/file/repository/relazioni/libreria/costituzione_europea.pdf

¹²³ Università commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, 2014, p. 4.
<https://www.unibocconi.it/wps/wcm/connect/ec8cb625-4918-448b-84d2-39a2ebe109b4/WP+13+Quaderno+Lobby+-+gennaio+2014.pdf?MOD=AJPERES>

sulla regolamentazione del *lobbying*, è possibile individuare alcune norme finalizzate a garantire la trasparenza del processo decisionale e la partecipazione dei rappresentanti di interessi particolari ai processi decisionali: tuttavia, queste norme sono disapplicate dagli stessi soggetti che le hanno introdotte¹²⁴, con la conseguenza che, con riferimento alla modalità di regolamentazione del fenomeno lobbistico in Italia, possiamo parlare di “modello di regolamentazione strisciante ad andamento schizofrenico”¹²⁵. Questo modello è caratterizzato da tre elementi: mancanza di regolamentazione del fenomeno lobbistico; presenza, all’interno dell’ordinamento, di disposizioni che, sebbene non direttamente orientate alla disciplina del fenomeno lobbistico, contengono previsioni relative alla trasparenza per i lobbisti e per i decisori pubblici e, in certi casi, anche al diritto, per i lobbisti, di partecipare al processo decisionale; infine, disapplicazione delle norme da parte degli stessi soggetti da cui sono state introdotte¹²⁶. Il modello italiano, dunque, è definito strisciante per la presenza di norme che “lungi dall’introdurre un assetto omogeneo, si insinuano nell’ordinamento zigzagando tra disposizioni che riguardano altro. Piuttosto che essere parte dell’ordinamento, tali norme, di conseguenza, strisciano all’interno di esso”¹²⁷. Il carattere schizofrenico, invece, è dato dal fatto che, come abbiamo evidenziato, queste norme “nel medesimo momento in cui sono introdotte nell’ordinamento, sono aggirate e disapplicate dallo stesso legislatore”¹²⁸.

In un interessante saggio di Fabio Bistoncini, il noto lobbista elenca i cinque elementi che, a suo avviso, avrebbero contribuito a rendere sempre più rilevante il ruolo dei gruppi di interesse nel processo di formazione delle politiche¹²⁹. Il primo elemento è la secolarizzazione, cioè la perdita dell’interpretazione assolutistica dei valori religiosi; il secondo elemento è la globalizzazione, cioè “un processo di integrazione sovranazionale multidimensionale che si struttura attraverso la creazione di reti transnazionali e che tende a diffondere il potere materiale e cognitivo tra una pluralità di attori anche non governativi”¹³⁰; il terzo elemento è l’interconnessione, cioè una conseguenza della globalizzazione che ci permette di leggere gli eventi in tempo reale; il quarto elemento è

¹²⁴ Petrillo P.L., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., p. 185.

¹²⁵ Ibidem, p. 222.

¹²⁶ Ibidem, p. 222.

¹²⁷ Ibidem, p. 224.

¹²⁸ Ibidem, p. 225.

¹²⁹ Bistoncini F., *Gruppi di interesse e rappresentanza: dinamiche evolutive*, in Di Gregorio A., Musselli L. (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Franco Angeli, Milano, 2015, pp. 35-42.

¹³⁰ Marchetti R., *La politica della globalizzazione*, Mondadori Università, Milano, 2014, p. 20.

la mediatizzazione, cioè la crescita del ruolo dei media nel dibattito pubblico e nella definizione delle *policies*; il quinto elemento, infine, è la disintermediazione, cioè il superamento dei corpi intermedi a favore del contatto diretto. I recenti cambiamenti della società, e dunque del contesto nel quale i cittadini si trovano ad operare, ci impongono di considerare la dimensione organizzata e il ruolo degli interessi, e nel nostro caso degli interessi religiosi. Il pluralismo religioso, infatti, impone alle istituzioni di affrontare casi “che si evidenziano per la loro novità e per la comune caratteristica di avere origine da una appartenenza religiosa”¹³¹. Casi, inoltre, caratterizzati dalla sempre più profonda particolarità e specificità. La Costituzione italiana è una Costituzione pluralista, in quanto “tutte le soggettività agenti all’interno del suo perimetro (comprese quelle a sfondo religioso) sono legittimate a svolgere azioni finalizzate a preservare e migliorare la propria posizione nello spazio pubblico – guadagnando (nel caso specifico dei gruppi religiosi) il favore di sempre nuovi fedeli (innanzitutto attraverso la libertà di propaganda di cui all’art. 19 Cost.) – e a perseguire i loro interessi in ragione del modello di società che immaginano più conforme alla propria visione del mondo”¹³². L’inserimento all’interno della Costituzione del termine “propaganda” di cui all’art. 19, costituisce un limite all’intangibilità del credo dominante e legittima una sorta di competizione tra le varie confessioni religiose¹³³.

A questo punto, dunque, è possibile qualificare i gruppi religiosi quali gruppi di pressione: da un lato, infatti, essi esercitano una azione diretta ad influenzare gli indirizzi politici; dall’altro esercitano una azione diretta ad influenzare l’elettorato, e cioè la fonte del potere politico, nelle sue motivazioni ideologiche¹³⁴. Le organizzazioni religiose, infatti, non si accontentano di essere delle comunità di fede, ma rivendicano un ruolo politicamente attivo al fine di condizionare le politiche¹³⁵: esse, infatti, “hanno l’aspirazione a intervenire nello spazio pubblico [...], coltivano l’interesse a influenzare le scelte pubbliche, rifiutando di essere relegate all’interno della sfera prettamente privata e/o culturale”¹³⁶. Le religioni estendono la loro influenza nello spazio pubblico: “il

¹³¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L’esercizio della libertà religiosa in Italia*, Roma, 2013, p. 5.

¹³² Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., p. 706.

¹³³ Pasquali Cerioli J., *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2013, p.74.

¹³⁴ Lariccia S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 143-144.

¹³⁵ Macrì G., *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Macrì G., (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, cit., p. 103.

¹³⁶ Albano F., *Religione e diritti umani: tra conflitto e prospettive di collaborazione*, in Macrì G., Annicchino P. (a cura di), *Diritto, religione e politica nell’arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017, p. 279.

patriarca di Mosca benedice i missili di Putin, un ayatollah sugella il patto sul nucleare iraniano, monaci arancioni sfidano il governo per le strade di Rangoon, in Birmania”¹³⁷. Le modalità di organizzazione degli interessi religiosi trovano spazio sia all’interno delle previsioni costituzionali (partiti politici, sindacati, confessioni religiose, etc.), sia in modalità aggregative informali (movimenti, associazioni, fondazioni, etc.)¹³⁸. Occorre, dunque, che il decisore pubblico presti attenzione agli interessi di tutti i soggetti testé citati, al fine di non favorire la prevalenza dei gruppi più forti ma assicurando parità e uguaglianza tra le varie strutture¹³⁹. Può essere presente, inoltre, tra i vari gruppi religiosi, una sorta di conflitto, che è compito dello Stato ricondurre ad unità: infatti, a causa del fenomeno della frammentazione degli interessi, è evidente il problema di come permettere ai gruppi religiosi di esprimere le proprie istanze e contribuire alla determinazione delle politiche¹⁴⁰. Infatti, la collaborazione tra lo Stato e le confessioni religiose è il frutto di un compromesso, attraverso il quale le confessioni accettano l’impianto giuridico dell’Italia e rinunciano alla conservazione dei loro valori assoluti: la collaborazione, dunque, è la sintesi di un incontro e di una mediazione tra le diverse volontà. L’argomento della dimensione pubblica del fenomeno religioso sfocia, quindi, nel rapporto tra esse e lo Stato. Se, come si è detto nei paragrafi precedenti, la laicità è un principio alla base del nostro ordinamento, non è detto che questo venga poi di fatto riconosciuto dalle organizzazioni religiose. Ad esempio, con riferimento al caso della Chiesa cattolica, in un articolo pubblicato su la Repubblica, Scalfari evidenzia che la Chiesa non riconosce in modo assoluto e completo il principio di laicità, ma lo riconosce “purché sia buona”, e quindi confacente alla Chiesa e ai suoi interessi e “se non è buona, la Chiesa [...] si riserva il diritto-dovere di emendarla raccomandando ai suoi fedeli nonché ai politici cattolici di sostenere e tradurre in norme di legge l’emendamento da lei sostenuto”¹⁴¹: una chiara azione di *lobbying*. Lo Stato italiano, dunque, sempre secondo il fondatore de la Repubblica, proprio per la profondissima (o eccessiva) influenza della

¹³⁷ Ventura M., *Dio non basta, è ora di super religione*, in *Corriere della Sera. La Lettura*, 216, 2016, p. 7.

¹³⁸ Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit. p. 5.

¹³⁹ Tozzi V., *Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza. L’attenzione dell’ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 2012.

¹⁴⁰ Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., p. 707.

¹⁴¹ Scalfari E., *Si riaccende lo scontro tra Guelfi e Ghibellini*, in *la Repubblica*, Roma, 2008. https://www.repubblica.it/politica/2009/08/15/news/si_riaccende_lo_scontro_tra_guelfi_e_ghibellini-1822391/

Chiesa cattolica, costituirebbe un *unicum* nel panorama delle democrazie Occidentali, in quanto la Chiesa cattolica esercita “interventi, pressioni, forzature che in altre democrazie dell’Occidente cristiano sarebbero impensabili”¹⁴², con un’influenza talvolta eccessiva. Il Vaticano, quindi, agirebbe su due versanti: il primo è quello dei “rimproveri”, il secondo quello delle richieste. Con il primo esprime dissenso, denuncia comportamenti e manifesta disapprovazione; con il secondo esprime istanze quali, ad esempio, la proposta di revisione della legge sull’aborto e sulla procreazione medicalmente assistita, la limitazione dell’uso della pillola abortiva, la sorveglianza sul testamento biologico, etc.)¹⁴³; in questo senso ci sarebbe, in alcuni ambiti, una sorte di occupazione dello Stato da parte della Chiesa cattolica¹⁴⁴.

Non mancano gli esempi di *lobby* religiose: si pensi alla Conferenza episcopale italiana (CEI)¹⁴⁵, all’Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (UCOII)¹⁴⁶ e all’Unione delle comunità ebraiche italiane (UCEI)¹⁴⁷ nel contesto italiano e alla Conferenza delle Chiese europee (CEC)¹⁴⁸, alla Commissione delle conferenze episcopali della Comunità europea (COMECE)¹⁴⁹ e alla Federazione delle organizzazioni islamiche in Europa (FIOE)¹⁵⁰ nel contesto europeo. È evidente, quindi, come l’azione di *lobbying*

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem.

¹⁴⁴ Macrì G. *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza di interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 3.

¹⁴⁵ La Conferenza episcopale italiana (CEI) è l’assemblea permanente dei vescovi italiani, particolarmente rilevante nei rapporti tra Chiesa cattolica e Stato italiano. Essa si occupa di studiare i problemi concernenti la Chiesa in Italia, offrire orientamenti dottrinali e intrattenere i rapporti con le autorità italiane. Per approfondire si veda: <https://www.chiesacattolica.it>

¹⁴⁶ L’Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (UCOII) è la principale associazione islamica in Italia. Essa si occupa di garantire l’inserimento dei musulmani in Italia, favorire la rappresentazione della comunità musulmana e sviluppare campagne di sensibilizzazione concernenti la comunità musulmana e la società italiana. Per approfondire si veda: <https://ucoii.org>

¹⁴⁷ L’Unione delle comunità ebraiche italiane è l’ente che si occupa di rappresentare le comunità ebraiche nei confronti dello Stato italiano. Essa si occupa di tutelare gli interessi degli ebrei in Italia, promuovere la conservazione delle tradizioni e coordinare ed integrare l’attività delle comunità ebraiche. Per approfondire si veda: <https://ucei.it>

¹⁴⁸ La conferenza delle Chiese europee (CEC) è un’associazione di chiese cristiane europee. Essa si occupa di promuovere il dialogo con le istituzioni europee, seguire ed analizzare l’attività delle istituzioni europee e promuovere il dialogo con l’Unione. Per approfondire si veda: <https://www.ceceurope.org>

¹⁴⁹ La Commissione delle conferenze episcopali della Comunità europea è un’organizzazione costituita dai vescovi dell’Unione. Essa si occupa di monitorare il processo politico dell’Unione Europea nelle aree di interesse della Chiesa, di comunicare alle istituzioni europee le istanze e le opinioni dei vescovi e di mantenere un dialogo con le istituzioni europee. Per approfondire si veda: <http://www.comece.eu/site/en/home>

¹⁵⁰ La Federazione delle organizzazioni islamiche in Europa (FIOE) è una federazione che riunisce le organizzazioni islamiche europee. Essa si occupa di preservare l’identità musulmana, incoraggiare la partecipazione dei musulmani nel contesto dell’Unione Europea e favorire la rappresentanza dei musulmani nelle istituzioni europee. Per approfondire si veda: <http://euromuslims.org/en/>

delle comunità religiose possa essere orientata da un lato a difendere i privilegi acquisiti nel corso del tempo, dall'altro a rafforzare la propria presenza sia riguardo ai temi etici (eutanasia, matrimoni omosessuali, ricerca scientifica, ecc.), sia riguardo temi non strettamente connessi a questioni religiose (finanziamenti pubblici, esenzioni, agevolazioni tributarie, ecc.)¹⁵¹. Sono, ad esempio, ben noti i vantaggi ottenuti dalla Chiesa cattolica in Italia: dall'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche all'8 per mille, dai finanziamenti alle scuole private alle varie esenzioni e agevolazioni tributarie¹⁵². Successi, questi, ottenuti attraverso una forte azione di *lobbying*, ma spesso criticati proprio per i costi che impongono allo Stato. Tuttavia, come nota Macrì¹⁵³, più che condannare l'azione lobbistica in sé, occorrerebbe analizzare un modello che si è dimostrato essere più sensibile alle richieste di alcuni gruppi rispetto ad altri. Non sono mancate, anche nel contesto europeo, importanti azioni di *lobbying*: si pensi, ad esempio, alla (fallita) azione di *lobbying* condotta dalla Chiesa cattolica per ottenere un Concordato europeo tra Commissione e Chiesa cattolica o alle pressioni (anche qui senza successo) esercitate da Papa Giovanni Paolo II al fine di promuovere l'inserimento nel Trattato sull'Unione Europea del richiamo alle radici cristiane¹⁵⁴. È evidente, dunque, come vi sia una intensa presenza delle organizzazioni religiose all'interno dello spazio pubblico: un'attenzione, quella delle comunità religiose, talvolta più orientata verso le istituzioni politiche che verso i fedeli, con il paradosso che a fronte di una diminuzione della partecipazione alla vita religiosa da parte dei cittadini, cresce l'influenza dei gruppi religiosi nella vita economica e politica del Paese¹⁵⁵. Si può affermare, quindi, che esiste una sorta di competizione tra le confessioni religiose e lo Stato, e al tempo stesso una difficoltà nell'emersione di uno Stato veramente laico, che possa dunque tutelare gli interessi generali e anche quelli meno organizzati e influenti¹⁵⁶. Come è stato notato, infatti, nonostante le organizzazioni religiose sono rilevanti in quanto necessarie a soddisfare i bisogni religiosi dei loro seguaci, sono anche portatrici di interessi di parte che non sempre sono perfettamente convergenti con quelli dei

¹⁵¹ Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, cit. p. 720.

¹⁵² Troilo C., *Cara Chiesa, quanto ci costi!*, in *Il Fatto Quotidiano*, 2019.

¹⁵³ Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, cit., p. 721.

¹⁵⁴ *Ibidem*, pp. 713-714.

¹⁵⁵ Tozzi V., *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), 2009, p. 14.

¹⁵⁶ *Ibidem*, 15.

fedeli¹⁵⁷. Si assisterebbe, dunque, a una sorta di competizione tra le confessioni religiose nello spazio pubblico e lo Stato, con la conseguenza che spesso si assiste a forti scontri ideologici, soprattutto su temi particolarmente divisi, dalle unioni non matrimoniali al testamento biologico, dalla procreazione assistita alla pillola del giorno dopo¹⁵⁸. Per ricomporre questo scontro, suggerisce Elia¹⁵⁹, sarebbe opportuno ricorrere a leggi permissive: leggi, cioè, che non impongono obblighi o divieti, ma consentono facoltà.

¹⁵⁷ Macrì G., Parisi M., Tozzi V., *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma, 2013, p. 123.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 125-126.

¹⁵⁹ Elia L., *Introduzione ai problemi della laicità*, in *Annuario 2007 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, p. 12.

Capitolo Secondo

Il caso Lautsi c. Italia

1. All'origine del fatto: i simboli religiosi

Nel 1922 l'antropologo e sociologo polacco Bronisław Malinowski pubblicò l'opera "Argonauti del Pacifico occidentale. Riti magici e vita quotidiana nella società primitiva"¹⁶⁰, in cui riportò alcune ricerche entografiche condotte nelle Isole Trobriand¹⁶¹ attraverso l'osservazione partecipante¹⁶². Nello studio, Malinowski si concentrò in modo particolare sul *kula ring*. Questa è una cerimonia, compiuta dagli abitanti dei villaggi, che consiste nello scambio di doni. Gli abitanti di queste isole, infatti, compiono lunghi viaggi a bordo di imbarcazioni tradizionali per scambiarsi dei doni, che sono di due tipi: *soulava*, cioè collane di conchiglie rosse e *mwali*, braccialetti di conchiglie bianche. I primi sono scambiati in direzione nord, mentre i secondi in direzione sud: il viaggio, infatti, avviene in cerchio¹⁶³ in modo tale da permettere che lo scambio avvenga solo tra oggetti diversi, quindi braccialetti e collane e viceversa, e in momenti diversi. Il fatto di possedere questi beni è simbolo di prestigio: ma il loro possesso è temporaneo, in quanto essi sono poi stati oggetto di ulteriori scambi. Il *kula ring*, quindi, permette di rafforzare i rapporti tra le varie popolazioni di queste isole, costruendo un clima di fiducia reciproca. Molti aspetti del *kula ring* sono regolati da rituali magici e alle collane e ai braccialetti oggetto di questo scambio viene attribuito un significato magico, con la conseguenza che essi rappresentano, tra le varie cose, anche dei simboli religiosi.

Ciò che è appena stato descritto ci permette di affermare che i simboli hanno un ruolo estremamente rilevante nell'azione sociale. Infatti "i valori, in quanto ideali, hanno costantemente bisogno di essere affermati concretamente attraverso qualcos'altro, e [...] l'adesione di una persona o di una collettività ai valori deve manifestarsi attraverso

¹⁶⁰ Malinowski B., *Argonauti del Pacifico occidentale. Riti magici e vita quotidiana nella società primitiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

¹⁶¹ Le Isole Trobriand sono un arcipelago situato ad Est della Nuova Guinea che fa parte della Provincia della Baia Milne della Papua Nuova Guinea.

¹⁶² L'osservazione partecipante è una tecnica secondo cui lo studioso deve partecipare alla vita della società oggetto del suo studio, immergendosi in essa e diventandone parte, e restare sul luogo per un tempo sufficiente, generalmente compreso tra i due e i tre anni.

¹⁶³ Le isole su cui si svolge questo rituale formano, infatti, un vasto cerchio.

comportamenti osservabili”¹⁶⁴: i simboli, appunto. I simboli, infatti, permettono di esteriorizzare valori e credenze, rendendo manifeste e immediate le proprie idee. L’interazione sociale, dunque, avviene e si concretizza anche attraverso i simboli. Essi, pertanto, hanno una forte valenza comunicativa. Un simbolo¹⁶⁵ può essere definito come “qualcosa che sta al posto di qualcos’altro” o “qualcosa che sostituisce od evoca qualcos’altro”¹⁶⁶. L’utilizzo dei simboli è il frutto di un processo culturale e sociale iniziato molti anni fa: esiste, tra simboli e società, una profonda relazione e interdipendenza. Nella società, infatti, i simboli hanno due funzioni: una di comunicazione e una di partecipazione. La funzione di comunicazione è quella che permette, attraverso appunto i simboli, di trasmettere messaggi tra due o più individui; la funzione di partecipazione è quella secondo cui i simboli favoriscono o suscitano un senso di appartenenza alla collettività o a gruppi specifici¹⁶⁷. La funzione che a noi interessa in questa sede è la seconda, quella di partecipazione. I simboli rendono tangibili e concretizzano idee e valori astratti, rafforzando l’appartenenza dei membri a un gruppo. In particolare, ciò che per noi rileva, sono i simboli religiosi. Se da un lato il simbolismo religioso permette all’uomo di mettersi in relazione con un ordine soprannaturale, esso ha anche un innegabile ed estremamente rilevante ruolo sociale: il simbolismo religioso, dunque, ha un significato e delle conseguenze sociali¹⁶⁸. La vita religiosa è intrisa di simbolismo: dalla costituzione di comunità identificabili, come parrocchie e diocesi, alle cerimonie che richiedono simboli, come gesti e oggetti sacri¹⁶⁹. La religione, infatti, riferendosi a qualcosa di intangibile, ha bisogno, per concretizzarsi, di simboli. Il simbolo religioso, quindi, diventa testimonianza di appartenenza confessionale. È evidente, dunque, come i simboli religiosi siano dotati di una rilevante forza aggregativa per coloro i quali si riconoscono in una certa religione. Ma, proprio in virtù della loro forza, essi costituiscono anche una fonte di disgregazione, in quanto possono

¹⁶⁴ Rocher G., *Introduzione alla sociologia generale. L’azione e l’organizzazione sociale. Il cambiamento sociale*, Sugarco Edizioni, Milano, 2014, p. 73.

¹⁶⁵ Affinché si possa parlare di “simbolo” sono necessari tre elementi: 1. Il significante, cioè il simbolo inteso come oggetto materiale, 2. Il significato, cioè l’elemento al posto del significante e 3. la significazione, cioè il rapporto tra significante e significato. Per approfondire si veda: Rocher G., *Introduzione alla sociologia generale. L’azione e l’organizzazione sociale. Il cambiamento sociale*, Sugarco Edizioni, Milano, 2014.

¹⁶⁶ Rocher G., *Introduzione alla sociologia generale. L’azione e l’organizzazione sociale. Il cambiamento sociale*, cit., p. 73.

¹⁶⁷ Ibidem, p. 75.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 83.

¹⁶⁹ Ibidem, p. 83.

rappresentare un elemento di scontro tra coloro i quali vi si riconoscono e coloro i quali vi si oppongono. E non mancano gli esempi di casi in cui sia nato un vero e proprio conflitto a partire dai simboli religiosi.

Un esempio di simbolo religioso che ha dato origine a forti contrasti è quello del pugnale della comunità sikh¹⁷⁰, il cosiddetto *kirpan*¹⁷¹. Per i sikh, esso rappresenta uno strumento che va portato sempre con sé e va utilizzato solo per proteggere chi è in stato di necessità e anche se stessi, ma non può mai essere utilizzato per attaccare volontariamente. Tuttavia, esso ha dato origine a diversi problemi di convivenza. In Canada, ad esempio, nonostante vi siano state alcune questioni giudiziarie, è consentito avere con sé il *kirpan*. Uno dei casi più rilevanti nel Paese è quello Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys, che nacque quando, nel 2006, uno studente portò con sé, all'interno della scuola, il pugnale sikh. La Corte suprema del Canada ha ritenuto legittimo il possesso del *kirpan* nelle scuole e, dunque, nei luoghi pubblici: il divieto, secondo la Corte, avrebbe invece violato la Carta dei diritti e delle libertà fondamentali del Canada¹⁷². Diverso è il caso della Danimarca in cui, nel 2007, la Corte d'appello orientale fu chiamata a pronunciarsi su una decisione della Corte di prima istanza di Copenaghen. Il caso nacque quando un cittadino di religione sikh venne denunciato dopo aver consegnato il proprio *kirpan* ai controlli di sicurezza dell'Ambasciata degli Stati Uniti. La Corte di prima istanza di Copenaghen ha dichiarato illegittimo il possesso del *kirpan* in luoghi pubblici e la Corte d'appello orientale ha confermato questa decisione. La Corte ha applicato una norma che vieta di portare coltelli in luoghi pubblici tranne in casi di "apprezzabili finalità" simili a quelle espressamente elencate dalla norma: tra queste sono comprese le attività professionali o sportive, la caccia e la pesca. La Corte, quindi, ha negato che sia

¹⁷⁰ Il sikhismo è una religione monoteista che nasce in India nel XV secolo, sulla base degli insegnamenti del suo fondatore Nanak che, dopo un'esperienza mistica, ritiene di dover diffondere gli insegnamenti che gli ha comunicato Dio e raduna un numero non trascurabile di discepoli. Nanak insegna che Dio è senza qualità e non può avere sembianze umane. L'obiettivo è liberarsi dalle reincarnazioni per giungere vicino a Dio e per fare questo sono necessari tre elementi: l'intermediazione di un guru, una vita morale e il ricordo di Dio. Oggi nel mondo i sikh sono circa 28 milioni, di cui circa 70.000 vivono in Italia, principalmente in Lombardia, Emilia-Romagna e nella provincia di Latina, e risultano occupati principalmente nell'industria lattiero-casearia e in agricoltura. Per approfondire si veda: <https://cesnur.com/gruppi-di-origine-sikh/la-religione-sikh/>

¹⁷¹ Il *kirpan* è uno dei cinque simboli fondamentali (le cinque K) per la religione sikh. Gli altri quattro sono: *kesh*, cioè capelli non tagliati come simbolo di accettazione della volontà di Dio; *kangha*, un pettine in legno con cui raccogliarli; *kaccha*, un indumento in cotone; *kara*, un bracciale in acciaio.

¹⁷² Astengo F., *La Corte Suprema del Canada afferma il diritto di portare a scuola il coltello dei sikh*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2006.

https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/estero/coltello_sikh/index.html

possibile individuare un parallelismo tra queste e la materia religiosa, ritenendo inoltre che il divieto di portare con sé il *kirpan* non limiti in modo eccessivo la libertà di religione¹⁷³.

In Italia, è ben nota la storia di un cittadino indiano di religione sikh multato a Mantova nel 2015 mentre camminava per strada in possesso di un *kirpan*¹⁷⁴. Il cittadino indiano fu condannato al pagamento di una ammenda di duemila euro dal Tribunale di Mantova e presentò ricorso alla Corte di Cassazione la quale, in una sentenza molto discussa¹⁷⁵ lo respinse sostenendo che *“non è tollerabile che l’attaccamento ai propri valori, seppure leciti secondo le leggi vigenti nel Paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante”*. Secondo la Cassazione, infatti, *“in una società multi-etnica la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l’identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l’integrazione non impone l’abbandono della cultura di origine [...] il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante”* quindi *“è essenziale 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 preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi la liceità di essi in relazione all’ordinamento giuridico che la disciplina”* e, pertanto *“la decisione di stabilirsi in una società in cui è noto, e si ha la consapevolezza, che i valori di riferimento sono diversi da quelli di provenienza, ne impone il rispetto”*. E non sono mancate le reazioni alla sentenza, innanzitutto da parte del cittadino indiano il quale, in un’intervista a la Repubblica esternò la sua rabbia e la sua delusione per una sentenza ritenuta discriminatoria¹⁷⁶. Ed è stato inoltre sostenuto che *“la Cassazione [...] sembra aver basato la propria decisione su una motivazione di mero carattere valoriale, più ascrivibile e valutazione etiche che giuridiche”* e che *“ha operato una scelta in*

¹⁷³ Simoni A., *La sentenza della Cassazione sul kirpan: “Voce dal sen fuggita?”*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2017, pp. 9-10.

¹⁷⁴ Dazzi Z., *Mantova, il sikh condannato per il coltello sacro: “Ora ci controllano tutti, ma il tasso di criminalità per noi è zero”*, in *la Repubblica*, 2017. https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/05/17/news/migranti_cassazione_valori_coltello_sikh-165610991/

¹⁷⁵ Corte suprema di Cassazione, *Sentenza 15 maggio 2017, n. 24084*. https://www.lavorodirittieuropa.it/images/sentenze/sentenza_cassazione_pugnale_sikh_24084.pdf

¹⁷⁶ Dazzi Z., *Mantova, il sikh condannato per il coltello sacro: “Ora ci controllano tutti, ma il tasso di criminalità per noi è zero”*, in *la Repubblica*, 2017. https://milano.repubblica.it/cronaca/2017/05/17/news/migranti_cassazione_valori_coltello_sikh-165610991/

qualche senso politica privilegiando, tra i valori genericamente richiamati [...], la sicurezza e l'ordine pubblico a discapito del pluralismo"¹⁷⁷. Anche l'India fece sentire la propria voce: l'Hindustan Times, un diffuso quotidiano indiano in lingua inglese, intervenne chiedendo al governo indiano di prendere posizione sulla vicenda e l'Akal Takht, la sede del clero religioso dei sikh, chiese alle comunità sikh presenti sul territorio italiano di lavorare con il governo di Roma per risolvere la questione¹⁷⁸. La CEI parlò di "decisione equilibrata che non va strumentalizzata dalla politica"¹⁷⁹, ma le reazioni della politica non si fecero attendere¹⁸⁰: Emanuele Fiano, deputato del Partito democratico, parlò di una sentenza che "dichiara un principio semplice e giusto" e non va strumentalizzata; Daniela Santanché, allora deputata di Forza Italia, parlò di sentenza "sacrosanta" che "non fa sconti a nessuno"; la leader di Fratelli d'Italia, Giorgia Meloni, parlò di "sacrosanta sentenza della Cassazione", sostenendo che "se vuoi vivere in Italia devi rispettare la cultura, i valori e le leggi italiane"; il vice presidente del Senato ed esponente della Lega, Roberto Calderoli, sostenne che "questa sentenza deve rappresentare un chiaro monito a chi vuole vivere qui: se non accetti tutte le nostre regole qui non puoi restare e se queste regole non ti vanno bene puoi andartene altrove o tornare da dove sei venuto".

Come il *kirpan*, anche il *burqa* e cioè uno dei simboli della religione musulmana, ha dato vita a degli scontri. In particolare, chi sostiene il divieto di indossare il *burqa* in Italia, fa riferimento all'art. 5 della legge n. 152 del 1975, secondo cui "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"¹⁸¹. Uno dei casi più noti è quello relativo a un'ordinanza del 2004 del Sindaco di Azzano Decimo, piccolo comune del Friuli-Venezia Giulia, in cui il velo islamico venne considerato un elemento incompatibile con la pubblica sicurezza. Il Prefetto di Pordenone, però, annullò

¹⁷⁷ Negri A., *Sikh condannato per porto del kirpan: una discutibile sentenza della Cassazione su immigrazione e "valori del mondo occidentale"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017. <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5420-sikh-condannato-per-porto-del-kirpan-una-discutibile-sentenza-della-cassazione-su-immigrazione-e-va>

¹⁷⁸ Del Gatto N., *Ricordate la storia del pugnale sikh vietato dalla Cassazione? Non è ancora finita...*, in *AGI Agenzia Italia*, 2017. https://www.agi.it/blog-italia/culture/pugnale_sikh_divieto_cassazione-2039970/post/2017-08-11/

¹⁷⁹ la Repubblica, *Cassazione: "Migranti devono conformarsi a nostri valori"*, in *la Repubblica*, 2017. https://www.repubblica.it/politica/2017/05/15/news/cassazione_migranti_devono_conformarsi_a_nostri_valori_-165521982/

¹⁸⁰ Ibidem.

¹⁸¹ Normattiva, *Legge 22 maggio 1975, n. 152*. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975;152~art5>

l'ordinanza e il Sindaco fece ricorso al TAR il quale si espresse a favore del Prefetto, ritenendo che la decisione del Prefetto rientrasse tra i suoi poteri e che l'ordinanza del Sindaco fosse illegittima¹⁸². Il Sindaco si rivolse, inoltre, al Consiglio di Stato, sostenendo l'incompetenza del Prefetto riguardo l'annullamento dell'ordinanza. Tuttavia, secondo il Consiglio di Stato, il Sindaco aveva legiferato in una materia di competenza del Prefetto, quindi le sue eccezioni erano infondate¹⁸³.

Il caso *Lautsi c. Italia* ha al centro i simboli religiosi e, in particolare, il crocifisso. Il caso, infatti, nasce nel 2002, quando Soile Tuulikki Lautsi, una cittadina italiana di origini finlandesi, si rivolge al consiglio d'istituto della scuola media Vittorino da Feltre di Abano Terme, in provincia di Padova, frequentata dai figli, chiedendo la rimozione del crocifisso dalle aule scolastiche. Il rifiuto, da parte dell'istituto, a dar seguito alle richieste della Lautsi, dà origine a una rilevante controversia giudiziaria.

2. *Un inquadramento giuridico del caso*

A seguito del rifiuto della scuola di procedere alla rimozione del crocifisso dalle aule scolastiche, la signora Lautsi si rivolse al TAR del Veneto proponendo ricorso contro il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, chiedendo l'annullamento della decisione del Consiglio di Istituto di lasciare esposti nelle aule i simboli religiosi, e dunque i crocifissi¹⁸⁴. Nel ricorso presentato dalla Lautsi si ritenne che la decisione della scuola violasse i principi di imparzialità e di laicità dello Stato, desumibili dagli artt. 3 e 19 della Costituzione, nonché l'art. 9 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Secondo la ricorrente, dunque, il principio di laicità non è compatibile con l'esposizione di simboli religiosi nelle aule scolastiche. Il Collegio ritenne che il crocifisso costituisse "la massima icona cristiana" e "esso può bensì assumere ulteriori valori semantici, ma questi non possono comunque mai completamente elidere quello religioso". Lo Stato, tuttavia, deve essere equidistante e imparziale nei confronti di ogni fede, limitandosi a garantire le condizioni che permettono la libertà religiosa, senza incidere con interventi

¹⁸² Federalismi.it, *TAR Friuli-Venezia Giulia, Sentenza n. 645/2006, in materia di divieto dell'uso del burqa*, 2006.

¹⁸³ Federalismi.it, *Consiglio di Stato, Sentenza n. 3076/2008, sul potere del Prefetto di annullare un'ordinanza del Sindaco emessa in quanto ufficiale del governo, che vieta di comparire in pubblico con il volto coperto da un burqa*, 2008. <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=10432>

¹⁸⁴ Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, *Ordinanza 14 gennaio 2004, n. 56*. <https://www.olir.it/documenti/ordinanza-14-gennaio-2004-n-56/>

differenziati tra le varie fedi.

Il TAR del Veneto, in conclusione, affermò che “non appare manifestamente infondata e va sollevata la questione di legittimità costituzionale¹⁸⁵, per contrasto con il principio di laicità dello Stato” e, dunque, sospese il giudizio rimettendo la questione all’esame della Corte costituzionale. Il TAR sollevò questione di legittimità costituzionale: verso gli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione da cui emerge la laicità dello Stato italiano quale principio supremo, suscettibile di essere violato dall’esposizione, nelle aule scolastiche, del crocifisso; sugli artt. 159 e 190 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 “Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado”, secondo cui spetta ai comuni provvedere alle spese per l’acquisto degli arredi scolastici; sull’art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 “Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media”, il quale prevede che ogni istituto sia dotato, tra le altre cose, del crocifisso; infine, sull’art. 676 del d.lgs. n. 297 del 2005 “Testo Unico in materia di istruzione”, secondo cui le disposizioni non inserite in esso restano valide purché non siano contrarie o incompatibili con esso. La Corte costituzionale, con ordinanza n. 389 del 2004¹⁸⁶ è stata chiamata a pronunciarsi nel giudizio di legittimità costituzionale sulla presunta violazione degli articoli relativi alla conformità dell’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche con il principio di laicità dello Stato. La Corte ha considerato erronei i presupposti con cui il TAR del Veneto ha ritenuto di dover sollevare questione di legittimità costituzionale. La Corte, infatti, ha evidenziato come non vi sia alcuna legge che imponga l’esposizione del crocifisso, essendo questa prevista da un atto amministrativo, su cui non può essere invocato un sindacato di legittimità costituzionale e su cui, dunque, la Corte non può pronunciarsi. La Corte, dunque, ha affermato che la questione proposta è manifestamente inammissibile, e ha rimesso gli atti della controversia al TAR. Con la sentenza n. 1110 del 2005, il TAR del Veneto si è pronunciato rigettando il ricorso della signora Lautsi¹⁸⁷. Secondo il Collegio

¹⁸⁵ Il TAR solleva questione di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, degli artt. 159 e 190 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 “Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado” come specificati dall’art. 119 del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297 “Regolamento generale sui servizi dell’istruzione elementare” e dall’art. 118 del r.d. 30 aprile 1924, n. 965 “Ordinamento interno delle Giunte e dei Regi istituti di istruzione media”, nonché dell’art. 676 del d.lgs. n. 297 del 2005 “Testo Unico in materia di istruzione” nella parte in cui sostiene la vigenza delle disposizioni testé enunciate.

¹⁸⁶ Consulta Online, *Ordinanza n. 389 anno 2004*. <https://www.giurcost.org/decisioni/2004/0389o-04.html>

¹⁸⁷ Associazione dei costituzionalisti, Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto Sezione III Sentenza 22 marzo 2005, n. 1110.

“il crocifisso [...] non può essere considerato semplicemente come un arredo, ma è un simbolo, un oggetto che richiama significati diversi rispetto alla sua materialità” e, pertanto, occorre valutare se i significati che questo simbolo evoca “alla luce delle norme vigenti, principalmente di rango costituzionale, [...] siano o meno compatibili con la sua esposizione in una scuola pubblica”. Il Collegio ha affermato che il valore costituzionale di riferimento è la laicità dello Stato, ma questa non significa l’opposto della religione: lo Stato, quindi, rinunciando alla volontà di determinare la religione dei consociati, dichiara la sua neutralità in riferimento alle varie religioni, lasciando dunque i cittadini la scelta di aderire – o anche di non aderire – a qualsiasi confessione religiosa, proprio in virtù del principio di laicità. Il Collegio continua sostenendo che il crocifisso rappresenta non solo “un simbolo storico-culturale, e di conseguenza dotato di una valenza identitaria riferita al nostro popolo”, ma esso “deve essere valutato anche come un simbolo religioso”. Secondi i giudici, la croce non deve essere intesa semplicemente come simbolo del cattolicesimo, ma del cristianesimo, in quanto si riconoscono in essa anche altre religioni oltre al cattolicesimo, ad esempio i valdesi. Rappresentando, quindi, il crocifisso il segno distintivo delle confessioni cristiane, è opportuno analizzare in che modo il cristianesimo si pone rispetto ad alcuni valori costituzionali, al fine di poter valutare la compatibilità del crocifisso in una scuola pubblica. Anzitutto, il Collegio ha sostenuto che il cristianesimo ha storicamente messo al centro “la tolleranza dell’altro e la difesa della dignità dell’uomo” e “contiene in nuce quelle idee di tolleranza, eguaglianza e libertà che sono alla base dello Stato laico moderno e di quello italiano in particolare”. Anche nella redazione della Costituzione e nella determinazione del principio di laicità, secondo il Collegio, sono rilevanti gli elementi culturali di ispirazione cristiana. Il Collegio ha intrapreso un’analisi storica dei rapporti tra cristianesimo e Stato per giungere ad affermare che “il crocifisso debba essere considerato non solo come simbolo di un’evoluzione storica e culturale, e quindi dell’identità del nostro popolo, ma quale simbolo altresì di un sistema di valori di libertà, eguaglianza, dignità umana e tolleranza religiosa e quindi anche della laicità dello Stato, principi questi che innervano la nostra Carta costituzionale” e “sarebbe quindi [...] paradossale escludere un segno cristiano da una struttura pubblica”. I giudici hanno continuato sostenendo che il simbolo del crocifisso in classe “non esclude alcuno e ovviamente non impone e non prescrive nulla

https://web.archive.org/web/20071014065433/http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/giurisprudenza_costituzionale/crocifisso_tar_veneto/Sentenza_Tar_Veneto.pdf

a nessuno”. Il crocifisso, per tutte queste ragioni, “può essere legittimamente collocato nelle aule della scuola pubblica, in quanto non solo non contrastante ma addirittura affermativo e confermativo del principio dello Stato repubblicano”: il Collegio, quindi, ha rigettato il ricorso della Lautsi.

Anche il Consiglio di Stato si è pronunciato sul ricorso proposto in appello dalla signora Lautsi arrivando a confermare sostanzialmente la tesi del TAR. Il Consiglio ha in particolare affermato che “il crocifisso è atto ad esprimere [...] l’origine religiosa dei valori di tolleranza, di rispetto reciproco, di valorizzazione della persona [...] che [...] soggiacciono ed emergono dalle norme fondamentali della nostra Carta costituzionale”.

La signora Lautsi ha presentato ricorso rivolgendosi alla Corte europea dei diritti dell’uomo¹⁸⁸. Secondo la ricorrente, il crocifisso ha una connotazione religiosa, e la sua esposizione fa percepire una adesione, da parte dello Stato, a una certa fede religiosa. Inoltre, la Lautsi ha sostenuto che l’esposizione del crocifisso comportasse una pressione sugli studenti e desse l’impressione di una maggiore vicinanza dello Stato ad alcuni cittadini rispetto ad altri, venendo a mancare così il principio di uguaglianza. Il Governo italiano, invece, ha ritenuto che la croce, nonostante sia un simbolo religioso, possa assumere significati che vanno oltre la religione e possono essere condivisi anche da fedi diverse da quella cristiana: in virtù di ciò, essa è compatibile con la laicità e quindi la sua esposizione nelle aule scolastiche non costituisce una violazione degli articoli della Convenzione. La Corte ha sostenuto che l’ambiente scolastico debba favorire l’inclusione degli allievi e la scuola, pertanto, non dovrebbe esser un luogo di predicazione. Allo Stato, dunque, è vietato perseguire obiettivi di indottrinamento. Per queste ragioni, secondo la Corte, discende l’obbligo per lo Stato di astenersi dall’imposizione di credenze nei luoghi in cui gli individui sono particolarmente vulnerabili: la scuola, secondo il ragionamento della Corte, è uno di questi. Secondo la Corte, nonostante il crocifisso abbia più significati, quello religioso è il principale: esso, può essere considerato come “un segno esterno forte”, che esercita, inevitabilmente, un’influenza sugli alunni che, in alcuni casi – come quello in esame – può essere “emotivamente perturbabile”. Secondo la Corte, dunque, l’esposizione obbligatoria del crocifisso nelle aule scolastiche costituisce da un lato una violazione del diritto dei genitori a educare i figli secondo le loro credenze,

¹⁸⁸ Ministero della Giustizia, *Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 3 novembre 2009- Ricorso n. 30814/06-Lautsi c. Italia*, 2009.

[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_71&facetNode_2=1_2\(2009\)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU157180#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_71&facetNode_2=1_2(2009)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU157180#)

dall'altro il diritto degli studenti di credere o non credere e lo Stato, in questo modo, non rispetta il principio di neutralità dell'istruzione. Il Governo italiano ha presentato ricorso contro la sentenza di primo grado della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁸⁹, in cui ha sostenuto di non ravvisare una violazione dei diritti dell'uomo dovuta all'esposizione del crocifisso, in quanto esso non comporta alcun pregiudizio nei confronti degli studenti e dei genitori. L'esecutivo ha criticato la concezione di laicità della Lautsi che, a suo avviso, implica l'esclusione del sacro dalla sfera pubblica e un completo disimpegno dello Stato nel campo della religione. Inoltre, la memoria ha evidenziato che l'esposizione del crocifisso non può essere assimilata a un indottrinamento, in quanto non obbliga ad aderire a una certa religione e non ne favorisce alcuna. Secondo il Governo italiano, dunque, la Corte deve rigettare l'idea secondo cui la libertà di alcuni può essere annientata dalla manifestazione della religione di altri. A seguito della sentenza di primo grado della Corte europea dei diritti dell'uomo, il Governo italiano ha chiesto il rinvio della causa dinanzi alla Grande Camera, la quale ha accolto la domanda¹⁹⁰. La Corte ha sostenuto che è compito degli Stati garantire l'esercizio delle varie religioni, restando neutrale ed imparziale davanti ad esse. Ciò, secondo la Corte, non costituisce però un limite alla facoltà degli Stati di diffondere attraverso l'insegnamento o l'educazione elementi dotati di carattere religioso. La facoltà dello Stato, però, richiede, sempre secondo la Corte, che esso diffonda informazioni in maniera "obiettiva, critica e pluralista" e "vieta allo Stato di perseguire uno scopo di indottrinamento [...]. Là si situa per gli Stati il limite da non oltrepassare". Secondo la Corte, il crocifisso è innanzitutto un simbolo religioso ma, ed è questo il punto centrale della sentenza, "non vi sono dinanzi alla Corte elementi che attestino l'eventuale influenza che l'esposizione di un simbolo religioso sui muri delle aule scolastiche potrebbe avere sugli alunni; non è quindi ragionevolmente possibile affermare che essa ha o no un effetto su persone giovani le cui convinzioni sono in fase di formazione". Secondo la Corte, infatti, l'esposizione del crocifisso non equivale ad un processo di indottrinamento, anche in virtù del fatto che esso è un "simbolo passivo", e quindi ad esso non può essere attribuita una influenza tale da giustificare la sua rimozione.

¹⁸⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La memoria del Governo italiano*, 2010.
http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/comunicazione/allegati/LAUTSI_difesa_italia_20100630.pdf

¹⁹⁰ Ministero della Giustizia, *Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 marzo 2011- Ricorso n. 30184/06-Lautsi e altri c. Italia*, 2011.
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282011%29&contentId=SDU647659&previousPage=mg_1_20

3. L'attività di lobbying della Chiesa cattolica

Come si è visto, il caso Lautsi c. Italia è un caso particolarmente complesso: da un lato, perché si è svolto lungo diversi livelli, dall'altro perché ha alla base un tema particolarmente sensibile e divisivo e che tocca, quindi, diversi interessi di una pluralità di soggetti. In questo paragrafo tenteremo di comprendere in che modo si è svolta l'azione di *lobbying* nel caso Lautsi c. Italia¹⁹¹: per farlo, prenderemo come punto di vista quello della Chiesa cattolica, soffermandoci in particolare sulla situazione successiva alla sentenza di primo grado della Corte europea dei diritti dell'uomo. In questo caso, la Chiesa cattolica ha agito come un vero e proprio gruppo di pressione: non quindi, come un semplice gruppo di interesse ma come vera e propria *lobby*.

La Chiesa cattolica, infatti, ha inteso compiere un'attività di influenza nei confronti dei decisori pubblici al fine di rappresentare il proprio interesse, ovvero di sostenere l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche. Il mondo cattolico, infatti, ha esercitato forti pressioni sul mantenimento del crocifisso nelle aule scolastiche, anche attraverso l'intervento di alcuni dei suoi più autorevoli rappresentanti. Papa Benedetto XVI si esprime più volte nel corso della vicenda, sostenendo che “nella vita pubblica, è importante che Dio sia presente, per esempio attraverso il crocifisso negli edifici pubblici”¹⁹² e affermando che “la croce non è semplicemente un simbolo privato di devozione [...] e non ha nulla a che fare con l'imposizione forzata di un credo”¹⁹³. Inoltre, in un discorso durante una riunione degli ambasciatori presso il Consiglio d'Europa degli Stati membri della Banca per lo Sviluppo del Consiglio d'Europa, tenutasi in Vaticano, Papa Benedetto XVI sostenne che “emarginare il cristianesimo – anche attraverso l'esclusione dei simboli che lo manifestano – contribuirebbe a privare il nostro continente della sorgente fondamentale che lo alimenta instancabilmente e che contribuisce alla sua

¹⁹¹ Per l'analisi dell'attività di *lobbying* si prenderà come base Petrillo, P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019.

¹⁹² La Santa Sede, *Santa messa nella solennità dell'assunzione della Beata Vergine Maria. Omelia di Sua Santità Benedetto XVI*, Castel Gandolfo, 2005. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/homilies/2005/documents/hf_ben-xvi_hom_20050815_assunzione-maria.html

¹⁹³ La Santa Sede, *Santa messa con sacerdoti, religiosi, religiose, diaconi, catechisti ed esponenti dei movimenti ecclesiali di Cipro. Omelia del Santo Padre Benedetto XVI*, Nicosia, 2010. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/homilies/2010/documents/hf_ben-xvi_hom_20100605_religiosi-cipro.html

vera identità”¹⁹⁴. E ancora, in un discorso al Corpo diplomatico, Benedetto XVI evidenziò che “un’altra manifestazione dell’emarginazione della religione e, in particolare, del cristianesimo, consiste nel bandire dalla vita pubblica feste e simboli religiosi”¹⁹⁵. In un comunicato stampa successivo alla sentenza di primo grado della Corte EDU, la Conferenza episcopale italiana espresse rammarico per la sentenza, ritenuta frutto “di una visione parziale e ideologica”¹⁹⁶. Infatti, dopo aver espresso amarezza e perplessità, la CEI sostenne che la sentenza non ha tenuto conto del significato del crocifisso e a suo avviso questa sentenza rischierebbe di realizzare una separazione dell’identità nazionale dalle sue matrici spirituali e culturali. Anche l’Osservatore Romano, quotidiano della Città del Vaticano, si mostrò critico nei confronti di una sentenza che avrebbe colpito un simbolo non solo religioso, ma che è anche espressione della tradizione europea¹⁹⁷. Anche Padre Federico Lombardi, allora direttore della sala stampa della Santa Sede, espresse “stupore e rammarico per la sentenza della Corte europea”¹⁹⁸.

Nel caso in esame, sono stati diversi i soggetti che hanno manifestato di condividere le tesi della Chiesa cattolica e, quindi, portatori di interessi attigui. È evidente, infatti, come la Chiesa cattolica sia riuscita a creare una forte reazione di opposizione alla sentenza di primo grado della Corte europea dei diritti dell’uomo. Francesco Scrima, Segretario della CISL Scuola affermò che il crocifisso non è un simbolo cristiano, ma esprime valori più ampi e comuni a tutti. Secondo il Presidente dell’Associazione nazionale presidi, Giorgio Rembado, la sentenza della Corte non tiene conto delle norme costituzionali italiane. Nel caso Lautsi c. Italia, inoltre, è stato rilevante anche il ruolo di alcuni soggetti che, intervenendo come “terze parti” nel processo, hanno sostenuto la posizione della Chiesa

¹⁹⁴ La Santa Sede, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI ai partecipanti alla riunione della Banca di sviluppo del Consiglio d’Europa*, Città del Vaticano, 2010. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2010/june/documents/hf_ben-xvi_spe_20100612_banque.html

¹⁹⁵ La Santa Sede, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI agli eccellentissimi membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, per la presentazione degli auguri per il nuovo anno*, Città del Vaticano, 2011. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2011/january/documents/hf_ben-xvi_spe_20110110_diplomatic-corps.html

¹⁹⁶ Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali della Conferenza episcopale italiana, *Crocifisso: comunicato stampa CEI*, 2009. <https://comunicazionisociali.chiesacattolica.it/crocifisso-comunicato-stampa-cei/>

¹⁹⁷ la Repubblica, *Strasburgo, no al crocifisso in aula. Il governo italiano presenta ricorso*, 2009. https://www.repubblica.it/2009/11/sezioni/scuola_e_universita/servizi/crocefissi-aule/crocefissi-aule/crocefissi-aule.html

¹⁹⁸ Radio Vaticana, *Padre Lombardi esprime stupore e rammarico per la sentenza della Corte europea: il crocifisso segno di offerta e amore di Dio e accoglienza per l’umanità*, 2009. http://www.archivioradiovaticana.va/storico/2009/11/04/padre_lombardi_esprime_stupore_e_rammarico_per_la_sentenza_della_corte/it1-331681

cattolica. Secondo i governi dell'Armenia, della Bulgaria, di Cipro, della Federazione russa, della Grecia, della Lituania, di Malta e della Repubblica di San Marino il ragionamento alla base della sentenza di primo grado si basa su una concezione erronea del concetto di "neutralità", che sarebbe stato confuso con quello di "laicità". Secondo questi governi, non è necessario che gli Stati rinuncino ad un simbolo della loro identità culturale – nel nostro caso il crocifisso – solo perché esso ha un'origine religiosa. Anche il governo del Principato di Monaco intervenne, affermando di condividere le tesi della Chiesa cattolica e del governo italiano, sostenendo che il crocifisso è un "simbolo passivo", che non impone nulla ma si limita a testimoniare l'identità nazionale. Il governo di Bucarest contestò alla Corte di non aver destinato sufficiente importanza al potere discrezionale che gli Stati hanno quando vengono coinvolti questioni sensibili su cui non vi è un chiaro consenso a livello europeo. Secondo il ragionamento del governo della Romania, se è vero, com'è vero che la giurisprudenza della Corte offre discrezionalità per ciò che concerne l'indossare simboli religiosi nelle scuole pubbliche, questo deve valere anche per l'esposizione di simboli religiosi negli stessi luoghi. Secondo le osservazioni del governo, dunque, il crocifisso non offenderebbe alcuno e quindi non costituisce alcuna violazione di disposizioni. Oltre ai Governi appena citati, non sono mancati gli interventi di associazioni portatrici di interessi attigui a quelli della Chiesa cattolica. Innanzitutto, secondo l'organizzazione non governativa European Centre for Law and Justice (ECLJ)¹⁹⁹ i diritti della Lautsi non sono stati violati dall'esposizione del crocifisso, e ciò per due ragioni: in primo luogo, ai figli della ricorrente non è stato imposto né impedito di agire secondo coscienza; in secondo luogo, il diritto dei genitori di educare i propri figli secondo coscienza non è stato in alcun modo violato perché nulla è stato loro imposto e non è stata portata avanti dall'istituzione scolastica alcuna azione di indottrinamento. Secondo le organizzazioni non governative Zentralkomitee der deutschen Katholiken

¹⁹⁹ L'European Centre for Law and Justice è un'organizzazione non governativa che ha come fine la promozione e la protezione dei diritti umani in Europa e nel mondo. L'organizzazione si impegna in temi legali e culturali, promuovendo strategie di *advocacy* e formazione. L'ECLJ porta avanti strategie di *advocacy* soprattutto in riferimento alla protezione delle libertà religiose e della dignità della persona in istituzioni come la Corte europea dei diritti dell'uomo, il Consiglio d'Europa e il Parlamento europeo. Per approfondire si veda: <https://eclj.org>.

(ZDK)²⁰⁰, Semaines sociales de France²⁰¹ e Associazioni cristiane lavoratori italiani (ACLI)²⁰² il crocifisso è, innanzitutto, un simbolo cristiano, ma ciò non comporta che esso possa turbare gli studenti o limitare lo sviluppo del loro senso critico. L'esposizione del crocifisso, dunque, non equivale alla trasmissione di un messaggio religioso, ma esso si limita a trasmettere valori morali di base. Inoltre, il fatto che nelle aule vi sia il crocifisso, non implica il fatto che lo Stato persegua obiettivi di indottrinamento. Anche trentatré membri del Parlamento europeo intervennero sostenendo la necessità, da parte della Corte, del rispetto del principio di sussidiarietà, anche quando gli Stati esercitano funzioni in materia di istruzione ed educazione. Secondo questi parlamentari, la decisione della Corte di imporre la rimozione dei crocifissi costituisce un "messaggio ideologico radicale". L'esposizione del crocifisso, dunque, ad avviso dei trentatré parlamentari, non va intesa come indottrinamento, ma come espressione di identità culturali che ha una dimensione laica. D'altro canto, non sono mancati i soggetti portatori di interessi contrapposti a quelli della Chiesa cattolica. La Chiesa Evangelica Valdese espresse un giudizio positivo sulla sentenza di primo grado della CEDU, la quale "inquadra la questione dell'esposizione dei simboli religiosi in una cornice europea di laicità e di tutela dei diritti di tutti"²⁰³. La sentenza, sempre secondo i valdesi, costituisce una conferma del fatto che il crocifisso è simbolo di uno Stato confessionale. I valdesi, nel corso di un Sinodo, evidenziarono l'inopportunità dell'esposizione del crocifisso nelle aule il quale "non può essere considerato simbolo della civiltà e della cultura italiane", auspicando un più incisivo intervento delle istituzioni europee mirato a rafforzare i principi di pluralismo e laicità²⁰⁴. Per il Decano della Chiesa Luterana in Italia, la sentenza è l'esempio di uno

²⁰⁰ Lo Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZDK) unisce i consigli diocesani e le associazioni cattoliche tedesche, con lo scopo di promuovere l'attività apostolica della Chiesa tedesca. Secondo lo Statuto, lo ZDK ha, tra i vari compiti: la rappresentanza delle istanze dei cattolici in pubblico, l'impulso al lavoro apostolico della Chiesa e dei cattolici nella società, la preparazione e la realizzazione di iniziative ed eventi. Per approfondire si veda: <https://www.zdk.de>.

²⁰¹ Le Semaines sociales de France sono un luogo di formazione e dibattito che permettono il dialogo tra i cristiani e la società. L'associazione si propone di diffondere il pensiero sociale cristiano, mettere in pratica gli insegnamenti cristiani ed essere un luogo di incontro per coloro i quali condividono i valori cristiani. Per approfondire si veda: <https://www.ssf-fr.org/page/453326-accueil>.

²⁰² Le Associazioni cristiane lavoratori italiani (ACLI) svolge i suoi compiti basandosi sull'insegnamento della Chiesa. L'ACLI è una associazione di promozione sociale a fini assistenziali che si occupa di formazione dei lavoratori e assistenza. Per approfondire si veda: <https://www.acli.it>.

²⁰³ Chiesa Evangelica Valdese, *Una sentenza a tutela della laicità e della libertà di tutti*, 2009. https://web.archive.org/web/20091121200017/http://www.chiesavaldese.org/pages/archivi/index_comme_ni.php?id=1008

²⁰⁴ Il Post, I valdesi contro il crocifisso nelle scuole, 2010. <https://www.ilpost.it/2010/08/28/i-valdesi-contro-il-crocifisso-nelle-scuole/>

Stato che non è riuscito “a trovare una soluzione nel dialogo aperto e sensibile, al quale si è voluto mettere il punto conclusivo con la proclamazione di una sentenza”²⁰⁵. L’Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia (UCEBI) espresse soddisfazione per la sentenza di primo grado della Corte EDU, sottolineando come l’esposizione del crocifisso nelle aule sia inopportuna e non necessaria²⁰⁶. La sentenza di primo grado fu accolta molto positivamente anche dall’Unione degli atei e degli agnostici razionalisti la quale, attraverso il suo segretario nazionale, sostenne che quello della sentenza è “un grande giorno per la laicità italiana” e, attraverso la decisione della Corte, “la laicità dello Stato italiano, affermata da tutti a parole, trova conferma in un provvedimento epocale”²⁰⁷. Tra i portatori di interessi contrapposti a quelli della Chiesa cattolica vi sono, oltre alle comunità religiose citate, anche alcune organizzazioni non governative. Secondo l’organizzazione non governativa Greek Helsinki Monitor (GHM)²⁰⁸, essendo il crocifisso un simbolo religioso, la sua esposizione costituisce un messaggio a favore di una certa religione. Esso, inoltre, può avere influenza sugli studenti. Anche l’organizzazione non governativa Associazione nazionale del libero pensiero²⁰⁹ intervenne, sostenendo che l’esposizione del crocifisso contrasta con il diritto europeo e che essa non trova riscontro nella legge, ma da regolamenti adottati nel periodo fascista e ora, secondo l’organizzazione, abrogati implicitamente dalla Costituzione e dalla legge di ratifica sulla modifica ai Patti Lateranensi. L’organizzazione non governativa Eurojuris ritenne che la scuola non dovesse essere luogo di proselitismo ed evidenziò che i regolamenti che prescrivono l’esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche portano a una concezione confessionale dello Stato, incompatibile con il principio di laicità. Inoltre, secondo l’organizzazione, il crocifisso è un simbolo religioso e non laico e, quindi, la sua esposizione limita il pluralismo. Infine, secondo le organizzazioni non governative

²⁰⁵ Lutheran web page, *Crocifisso in aula, commento del decano della Chiesa Luterana in Italia*, 2009. <http://www.luthergrewp.it/ewp/archives/468>

²⁰⁶ Unione Cristiana Evangelica Battista d’Italia, *Una riflessione sulla sentenza di Strasburgo sui crocefissi nelle aule scolastiche*, 2009. <https://www.ucebi.it/un-pizzico-di-sale/335-la-fede-in-una-parola-nuda.html>

²⁰⁷ Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, *Grande successo per la laicità: l’Europa dice “no” ai crocifissi in classe*, 2009. <https://blog.uaar.it/2009/11/03/grande-successo-per-laicita-dice-crocifissi-classe/>

²⁰⁸ Il Greek Helsinki Monitor si occupa di monitoraggio e *lobbying* sui diritti umani e delle minoranze in Grecia e nei Balcani. Il GMH monitora i media e prepara comunicati stampa e un report annuale, portando avanti azioni di *lobbying* per una legislazione internazionale finalizzata a combattere la discriminazione. Per approfondire si veda: <https://www.inach.net/greek-helsinki-monitor/>.

²⁰⁹ L’Associazione nazionale del libero pensiero di promuovere e diffondere la laicità nelle istituzioni pubbliche e nella società civile, favorire la separazione tra Stato e Chiesa e difendere i diritti civili. Per approfondire si veda: <http://www.periodicoliberopensiero.it>.

Commission internationale de juristes²¹⁰ e Human Rights Watch²¹¹, quando lo Stato fornisce servizi pubblici, come l'istruzione, deve essere imparziale. Un'imparzialità, quindi, anche verso le confessioni religiose che sarebbe violata attraverso l'esposizione del crocifisso. Nel nostro caso, il decisore pubblico è costituito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, dal Governo italiano e dai partiti politici. Particolarmente rilevante, nel corso della vicenda, è stato il ruolo di uno dei decisori pubblici coinvolti nel caso, e cioè il Governo italiano. Il Governo italiano ha, nel corso delle varie fasi del caso *Lautsi c. Italia*, più volte sostenuto l'interesse della Chiesa cattolica al mantenimento del crocifisso nelle aule scolastiche. Infatti, il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Silvio Berlusconi, in una conferenza stampa a Palazzo Chigi, esprimendo perplessità nei confronti della sentenza di primo grado della Corte europea dei diritti dell'uomo, affermò che quella della CEDU "non è una sentenza coercitiva, non c'è nessuna possibilità di coercizione che ci impedisca di tenere i crocifissi nelle aule"²¹². Berlusconi, nel corso della stessa conferenza stampa, sostenne che la sentenza della Corte EDU "Non è rispettosa della realtà: l'Europea tutta e in particolare l'Italia non può non dirsi cristiana" e che "se c'è una cosa su cui anche un ateo può convenire è che questa è la nostra storia". Non mancarono le parole di apprezzamento da parte della Conferenza episcopale italiana (CEI) alle parole del Presidente del Consiglio: Monignor Vincenzo Paglia, allora responsabile della CEI per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso, affermò di condividere le parole del Premier e sostenne che la sentenza della CEDU tiene poco conto della realtà del Paese²¹³. Anche la Ministra dell'Istruzione *pro tempore*, l'On. Mariastella Gelmini, si mostrò critica verso la sentenza di primo grado della CEDU, sostenendo che "la presenza del crocifisso in classe non significa adesione al cattolicesimo, ma è un simbolo della nostra tradizione"²¹⁴. Il Ministro per le politiche europee, Andrea Ronchi,

²¹⁰ La Commission internationale de juristes, che si compone di sessanta giudici e avvocati da ogni parte del mondo, vuole promuovere e proteggere i diritti umani. Essa ha gli obiettivi di assicurare il progressivo sviluppo e l'effettiva implementazione dei diritti umani, la realizzazione dei diritti civili, politici e sociali e garantire l'indipendenza del sistema giudiziario. Per approfondire si veda: <https://www.icj.org>.

²¹¹ Human rights watch si compone di circa 450 persone di oltre 70 nazionalità, esperte nell'ambito del diritto e del giornalismo. L'organizzazione promuove campagne di *advocacy* verso i governi al fine di spingerli a modificare o rafforzare le loro leggi, politiche e azioni. Per approfondire si veda: <https://www.hrw.org/about/about-us>.

²¹² Corriere della Sera, *Il crocifisso resterà nelle aule*, Roma, 2009.

https://www.corriere.it/politica/09_novembre_06/berlusocni_crocifisso_9674b4aa-cacc-11de-89f9-00144f02aabc.shtml

²¹³ Ibidem.

²¹⁴ la Repubblica, *Strasburgo, no al crocifisso in aula. Il governo italiano presenta ricorso*, 2009. https://www.repubblica.it/2009/11/sezioni/scuola_e_universita/servizi/crocefissi-aule/crocefissi-aule/crocefissi-aule.html

parlò di una sentenza che “rappresenta una forzatura che disorienta e preoccupa”²¹⁵. Anche l’allora presidente dell’aula di Montecitorio, Gianfranco Fini, criticò la sentenza augurandosi che “non venga salutata come giusta affermazione della laicità delle istituzioni, che è valore ben diverso dalla negazione, propria del laicismo più deteriore, del ruolo del cristianesimo nella società e nelle identità italiana”²¹⁶. Non solo la maggioranza di governo, ma anche altri partiti del panorama politico italiano sostennero la posizione della Chiesa cattolica. Pier Luigi Bersani, leader del Partito democratico, si mostrò cauto verso la sentenza di primo grado della CEDU, sostenendo che “un’antica tradizione come il crocifisso non può essere offensiva per nessuno. Penso che su questioni delicate come questa, qualche volta il buonsenso finisce di essere vittima del diritto”²¹⁷. Silvana Mura, fondatrice dell’Italia dei Valori, riconobbe che la sentenza può suscitare reazioni divisive, invitando però a non utilizzarla per portare avanti uno scontro ideologico. Inoltre, sostenne che ad avviso del suo partito il crocifisso non rappresenta un simbolo offensivo verso i non cattolici²¹⁸.

Venendo, ora, alla analisi delle tecniche di *lobbying* utilizzate, appare particolarmente rilevante il *grassroots lobbying*. La Chiesa, infatti, ha portato avanti una strategia di *lobbying* fortemente incentrata sul *grassroots lobbying*. Questa è una tecnica di *lobbying* indiretto che consiste nel creare, all’interno dell’opinione pubblica, un clima di consenso su un certo tema: in questo modo l’opinione pubblica diventa essa stessa portatrice dell’interesse. Il successo di questa tecnica dipende, in larga misura, dalla capacità di saper mobilitare l’opinione pubblica: elemento, questo, su cui la Chiesa cattolica non ha avuto difficoltà, proprio in virtù delle caratteristiche della società italiana. In un Paese fortemente cattolico come l’Italia, infatti, l’interesse sostenuto dalla Chiesa appare essere particolarmente condiviso dall’opinione pubblica e fortemente impattante su di essa. Esso, dunque, risulta essere significativo nel contesto politico-sociale: è questo un elemento da non sottovalutare nella scelta delle tecniche di *lobbying*. La Chiesa, dunque, attraverso un’azione di *grassroots lobbying*, ha tentato, evidentemente riuscendoci, di far percepire alla Corte europea dei diritti dell’uomo un clima di pressione da parte dell’opinione pubblica al fine di fare presa sul lato emotivo e legato alla personalità dei

²¹⁵ Dirigenti scuole autonome e libere, *Sentenza europea crocifissi: i commenti*, 2009. <https://www.disal.it/objects/Pagina.asp?ID=10851>

²¹⁶ *Ibidem*.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ Tuttoscuola, *Sentenza sul crocifisso. Cautela del Pd, rispetto per la decisione dall’Idv*, 2009. <https://www.tuttoscuola.com/sentenza-sul-crocifisso-cautela-del-pd-rispetto-per-la-decisione-dallidv/>

giudici e, quindi, orientando indirettamente le loro decisioni. La Chiesa, infatti, è riuscita a creare, nell'opinione pubblica, un clima di consenso verso il tema del mantenimento del crocifisso nelle aule scolastiche. E lo ha fatto puntando sui valori e sulle credenze degli individui in un contesto ad essa favorevole, essendo caratterizzato dalla netta prevalenza e diffusione della religione cattolica rispetto alle altre. La Chiesa, vista l'impossibilità – e l'inopportunità – di rivolgersi direttamente al decisore pubblico, ha creato un clima favorevole al suo interesse all'interno della società pubblica, in modo tale che i cittadini sono diventati essi stessi portatori e rappresentanti dell'interesse. La società, efficacemente mobilitata dalla Chiesa, è divenuta un soggetto attivo esercitando, seppur in modo indiretto, pressioni sul decisore pubblico. Il tema, infatti, ha suscitato un profondo dibattito pubblico che, come abbiamo avuto modo di evidenziare, ha portato ad esprimersi, nel corso delle fasi del procedimento giudiziario, una pluralità di soggetti.

Un'altra tecnica di *lobbying* utilizzata dalla Chiesa cattolica è stata il *face-to-face*. Questa è una tecnica di *lobbying* diretto che consiste nell'avere incontri con il decisore pubblico al fine di rappresentare l'interesse. Attraverso il *face-to-face*, dunque, il portatore di interessi conosce l'orientamento del decisore pubblico sul tema in oggetto e gli elementi che possono facilitare o ostacolare il raggiungimento e la tutela dell'interesse rappresentato. Nel nostro caso, la tecnica del *face-to-face* è stata utilizzata dalla Chiesa cattolica nei confronti del Governo italiano, ma non vi è traccia di incontri ufficiali e pubblici tra i due soggetti. Tuttavia, la conferma dell'avvenuta realizzazione di questi incontri è stata data a chi scrive dall'allora presidente della CEI S.Em. Card. Angelo Bagnasco, nel corso di una intervista in cui il Cardinale ha confermato l'attività di dialogo e di incontri tra la Chiesa cattolica e il Governo italiano²¹⁹. Secondo il Cardinale, infatti, “la CEI ha parlato, in tutte le sedi possibili [...] esprimendo il diritto delle comunità religiose, e soprattutto dei cristiani, di entrare nel dibattito pubblico”²²⁰.

La Chiesa cattolica ha, inoltre, condotto un'attività di *coalition building*. Si è assistito, infatti, ad una “Santa Alleanza” tra il Vaticano e la Chiesa ortodossa russa che sarà ora analizzata²²¹. È interessante evidenziare che nel corso del processo relativo alla sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo vi sia stata una coalizione di Stati che

²¹⁹ Allegato 2.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Annicchino P., *Winning the Battle by Losing the War: The Lautsi Case and the Holy Alliance between American Conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to Reshape European Identity*, in *Religion and Human Rights*, 6, 2011, pp. 213-219.

ha sostenuto il Governo italiano: una coalizione, questa, composta da Stati dell'Europa centro-orientale, senza alcuno Stato dell'Europa occidentale. Da ciò ne deriva che si è formata una coalizione tra gli Stati europei più confessionali. È evidente, secondo Annicchino²²², che dietro questa convergenza vi siano state forti pressioni da parte del Vaticano; ed è altrettanto vero, ad avviso del docente della St. John's Law School di New York, che la decisione definitiva della Corte EDU – con cui, ribaltando la sentenza di primo grado, si stabilisce la legittimità dell'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche – sia stata, per i gruppi religiosi, una vittoria di Pirro. Quando, a seguito della sentenza di primo grado della CEDU, il caso è stato deferito alla Grand Chambre, sono state presentate varie memorie da diversi soggetti. In particolare, intorno all'intervento dell'European Centre for Law e Justice si è raccolto molto consenso da parte di alcuni gruppi religiosi. L'ECLJ, come abbiamo avuto modo di vedere nelle pagine precedenti, ha sostenuto la posizione del Governo italiano, affermando che la Corte, con la sentenza di primo grado, ha svolto un ruolo che è andato oltre la Convenzione, sconfinando verso la politica e l'ideologia. L'ECLJ avrebbe avuto, dunque, un ruolo particolarmente influente. Secondo Annicchino il seminario "Religious symbols in Public Space", organizzato dall'European Centre for Law and Justice nell'aprile del 2010, insieme alla Rappresentanza permanente dell'Italia presso il Consiglio d'Europa e il Consiglio nazionale delle ricerche, ha avuto un ruolo particolarmente rilevante nella definizione delle posizioni che gli Stati intervenienti hanno assunto davanti alla CEDU nel corso della sentenza definitiva. Un ruolo importante nella vicenda, inoltre, è stato quello assunto dalla Chiesa ortodossa russa. Infatti, in un articolo sull'Osservatore Romano, il direttore dell'European Centre for Law and Justice, Grégor Puppink, ha invocato "un'alleanza contro il secolarismo"²²³. Nel suo articolo, Puppink critica la sentenza di primo grado della CEDU, sostenendo che essa rispecchia la concezione moderna della libertà religiosa, la quale non rispetta la dimensione religiosa della vita sociale e la dimensione sociale della religione, con la conseguenza che si assisterebbe alla perdita di valore e legittimità della identità religiosa nella società. Questa concezione, secondo Puppink, porterebbe a un annullamento dell'identità religiosa nella società: un'identità, questa, che si costruisce intorno ai simboli, come il crocifisso. Per Puppink la sentenza di primo grado della CEDU è l'esempio di una volontà di "limitare la libertà religiosa e d'imporre

²²² Ibidem.

²²³ Puppink G., *Lautsi c. Italia. Un'alleanza contro il secolarismo*, in *L'Osservatore romano*, 2010.

una secolarizzazione della società per promuovere un preciso modello culturale in cui l'assenza di valori [...] e il relativismi [...] sono valori in sé a sostegno di un progetto politico che si vorrebbe post-religioso e post-identitario". Ma questo vorrebbe dire negare la dimensione religiosa, che secondo l'autore dell'articolo inevitabilmente continuerebbe ad esistere. Annicchino evidenzia il ruolo della Chiesa ortodossa russa sottolineando come, nel giugno 2011, l'Ambasciatore d'Italia a Mosca Antonio Landi, incontrando il Patriarca Kirill, dopo averlo ringraziato per il sostegno offerto nel caso Lautsi, ha affermato che la chiesa ortodossa russa è il più grande alleato dello Stato italiano – e quindi del Vaticano – nell'obiettivo di ribaltare la decisione di primo grado della Corte EDU²²⁴. L'Ambasciatore Landi, nel corso dell'incontro, ha riferito al Patriarca dell'inizio della traduzione in russo del libro "L'identità religiosa e culturale europea. La questione del crocifisso" del prof. Carlo Cardia che sarà poi presentato nel mese di giugno 2011 in un evento all'Ambasciata italiana a Mosca. L'evento, promosso dall'Ambasciatore Antonio Landi, ha visto la partecipazione dell'Arcivescovo della Chiesa ortodossa Ilarion Alfeev, che ha anche scritto la prefazione all'edizione russa del volume, a testimonianza della stretta relazione che si era venuta a creare tra Stato italiano e Chiesa ortodossa russa. Il Patriarca Kirill, inoltre, in una lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Silvio Berlusconi²²⁵, ha sostenuto che la questione del crocifisso non dovrebbe essere un tema da considerare dalle istituzioni europee, perché esso è un simbolo religioso che fa parte dell'identità comune europea. La rimozione del crocifisso, si legge nella missiva, esprimerebbe un'ideologia antireligiosa che discriminerebbe i cristiani di tutta l'Europa. Una posizione in linea con quella appena descritta è stata quella assunta dall'arcivescovo della Chiesa ortodossa Ilarion Alfeev, vescovo di Volokolamsk e presidente del dipartimento delle relazioni esterne del patriarcato di Mosca che, in una lettera²²⁶ all'allora Segretario di Stato Vaticano Tarcisio Bertone ha sostenuto che quello delle CEDU è un tentativo di imporre un secolarismo radicale di tendenza anticristiana. Nella sua missiva, l'arcivescovo sostiene che la sentenza della Corte EDU non tiene conto della realtà giuridica e storica in cui vive il popolo europeo e costituisce la promozione

²²⁴ Chiesa Ortodossa Russa, *Udienza dell'Ambasciatore d'Italia dal Patriarca*, 2009. <https://mospat.ru/it/news/55804/>

²²⁵ The Russian Orthodox Church, *Patriarch Kirill supports Italian Government over European Court's decision to ban Christian symbols in schools*, Mosca, 2009. <https://mospat.ru/en/news/58128/>

²²⁶ The Russian Orthodox Church, *Archbishop Hilarion's letter to Vatican Secretary of State concerning the European Court's decision to ban Christian symbols in Italian schools*, Mosca, 2009. <https://www.mospat.ru/en/news/58115/>

di una ideologia ultraliberale. Pertanto, sostiene l'arcivescovo, è necessario che vi sia una cooperazione tra le varie comunità religiose europee. Come nota Annicchino, alla coalizione iniziale tra Governo italiano e Vaticano si è progressivamente aggiunta una pluralità di soggetti, dando vita a quello che Hunter ha definito “nuovo ecumenismo”, cioè “una nuova forma di mobilitazione cooperativa, in cui le tradizioni morali condividono le risorse e lavorano insieme verso obiettivi comuni”²²⁷. È particolarmente rilevante, dunque, il ruolo che questa “Santa Alleanza” tra Governo italiano, Vaticano, Stati europei e gruppi religiosi ha avuto nell’orientare le decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo, che è stata, nella sentenza definitiva, ad essi favorevole. Non sono mancanti, infine, gli apprezzamenti alla sentenza definitiva della Grande Camera da parte del Vaticano e del Governo italiano²²⁸: padre Federico Lombardi, allora direttore della Sala Stampa del Vaticano, ha sostenuto che quella della Corte è “una sentenza assai impegnativa e che fa storia”; l’ex Presidente della CEI, Angelo Bagnasco, ha affermato che “si tratta di una sentenza molto importante, di grande buon senso, di grande rispetto [...] ed è un segno molto positivo e apprezzabile”; Franco Frattini, Ministro degli Esteri *pro tempore*, ha accolto “con grande soddisfazione la decisione [...] presa dalla Grande Camera della Corte europea per i diritti dell’uomo di Strasburgo; l’allora Ministra dell’Istruzione Mariastella Gelmini ha espresso “grande soddisfazione per la sentenza della Corte di Strasburgo”, parlando di “un pronunciamento nel quale si riconosce la gran parte del popolo italiano; l’ex Presidente del Senato, Renato Schifani, ha affermato che la sentenza della Corte “è importante e positiva per i popoli, le tradizioni, le istituzioni nazionali ed europee”.

²²⁷ Hunter J. D., *Culture Wars. The Struggle to define America*, Basic Books, New York, 1991.

²²⁸ Avvenire, *Crocifisso. Le reazioni alla sentenza*, 2011.

https://www.avvenire.it/attualita/pagine/crocifisso-reazioni-alla-sentenza_201103181511441170000

Capitolo Terzo

La legge “anti-moschee” della Regione Lombardia

1. All’origine del fatto: i luoghi di culto

Sono numerosi i cambiamenti che, negli ultimi anni, hanno attraversato il panorama religioso italiano. Le nuove religioni che giungono in Italia portano con sé delle richieste, che devono essere affrontate dal nostro Paese. In particolare, l’Islam, ad oggi, è la religione più diffusa in Italia dopo il cristianesimo. Appare evidente, dunque, come una religione relativamente nuova nel contesto italiano abbia raggiunto un peso particolarmente importante. Secondo i dati della Fondazione iniziative e studi sulla multietnicità (ISMU)²²⁹, i musulmani residenti in Italia sono circa 1 milione e 574 mila²³⁰. Sempre secondo l’ISMU, la regione italiana con il maggior numero di musulmani è la Lombardia: in essa, infatti, vivono circa 367.700 musulmani, cioè circa il 25% della popolazione musulmana in Italia e, di questi, 115.000 vivono nella provincia di Milano. È evidente, comunque, come i fedeli di religione musulmana siano diffusi su tutto il territorio nazionale. Esiste, tuttavia, una sorta di pregiudizio negativo verso la religione musulmana: il caso che analizzeremo ne è un esempio. Tra le varie comunità religiose presenti in Italia, quella islamica è, probabilmente, la più esposta all’attenzione dell’opinione pubblica. Tuttavia, è bene notare che l’Islam italiano non è un fenomeno unitario ma, come si vedrà meglio nelle pagine seguenti, ha una natura pluridimensionale e particolarmente complessa. La religione, per questi immigrati giunti in un Paese, l’Italia, fino a poco prima sconosciuto, costituisce una delle poche certezze e, dunque, un punto di ancoraggio. Non sempre, tuttavia, il nostro Paese si è mostrato disponibile alle istanze degli immigrati e in particolare, per ciò che a noi interessa, dei musulmani, con la conseguenza che, nonostante i fedeli musulmani rappresentino ormai una componente stabile della società italiana, sono sovente considerati come “corpi estranei”. Spesso, il luogo di culto costituisce l’unica realtà associativa per il fedele e da ciò, quindi, se ne comprende l’importanza che gli viene attribuita: le moschee, infatti, costituiscono per gli

²²⁹ La Fondazione iniziative e studi sulla multietnicità (ISMU) è un ente scientifico indipendente che si occupa di realizzare studi e ricerche sulla multietnicità e sul multiculturalismo, con particolare riferimento alle migrazioni. Per approfondire si veda: <https://www.ismu.org>

²³⁰ Fondazione ISMU, Immigrati e religioni in Italia, 2020. https://www.ismu.org/immigrati-e-religioni-in-italia-comunicato-stampa-14-9-2020/#_ftn1

immigrati islamici l'immagine dei legami con il Paese d'origine²³¹. La questione dei luoghi di culto dei musulmani in Italia è particolarmente frammentata. Anzitutto, è bene notare come, al contrario di ciò che si potrebbe pensare, le moschee in Italia sono presenti in numero particolarmente limitato²³²: le moschee nel nostro Paese, infatti, sono solo undici²³³, mentre i luoghi di culto islamici più di mille. Affinché si possa parlare di moschea, è necessario che essa sia dotata di alcune caratteristiche: un cortile per le abluzioni, una grande sala per la preghiera e un minareto. La moschea, dunque, assume un "ruolo simbolico di manifestazione pubblica della centralità della pratica religiosa per i musulmani"²³⁴. I luoghi di culto, infatti, non solo sono un elemento fondamentale per esercitare il diritto alla libertà religiosa, ma assolvono anche ad altri compiti che vanno oltre la religione: essi permettono la costruzione di una comunità che possa percepirsi come tale e, intorno ad essi, nascono iniziative educative, culturali e di solidarietà: tutto questo, coinvolgendo gli individui, permette loro di sentirsi realmente parte di una comunità, creando un senso di appartenenza sociale da cui può trarre beneficio non solo la comunità di appartenenza, ma la società nel suo insieme²³⁵. Si diceva che i luoghi di culto islamici sono, però, più di mille: spesso, infatti, vengono adibite sale di preghiera negli spazi più diversi. La difficoltà dei musulmani ad avere dei veri e propri luoghi di culto è dovuta, in parte, a una considerazione negativa della loro fede. Come è stato notato, infatti, "disporre o non disporre di uno spazio per pregare è cosa dipendente dalla preoccupazioni preelettorali delle amministrazioni locali [...] per tacere dei sospetti che [...] fanno intravedere nei luoghi di aggregazione musulmana la copertura di attività illegali" con la conseguenza che si assisterebbe a "sfratti, contestazione della destinazione d'uso, locazioni sospese, respingimenti ai margini degli abitati, riutilizzo faticoso di non luoghi"²³⁶. Inoltre, spesso molte resistenze sono opposte anche dai residenti delle aree interessate, preoccupati di un potenziale impatto negativo che la costruzione di luoghi di

²³¹ Lapi C., *Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19, 2020, p. 118.

²³² È bene notare come, per gli islamici, con il termine "moschee" si indicano almeno tre tipi di luoghi: la *masgid*, cioè la moschea vera e propria; il centro islamico, in cui si svolgono attività, oltre che religiose, anche culturali; la *musalla*, cioè una sala di preghiera spesso ubicata in negozi, garage o capannoni.

²³³ Accanto alla Moschea di Roma – la più grande d'Europa – vi sono quelle di Segrate, Palermo, Albenga, Torino, Ravenna, Colle Val d'Elsa, Forlì, Rogno e, infine, due a Catania.

²³⁴ Equizi M., Rhazzali K., *I musulmani e i loro luoghi di culto*, in Pace E. (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 57.

²³⁵ Cavana P., *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2019, p. 38.

²³⁶ Equizi M., Rhazzali K., *I musulmani e i loro luoghi di culto*, in Pace E. (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 58.

culto, e in particolare di moschee, potrebbe avere sulle loro condizioni di vita, nonché sul valore delle loro abitazioni²³⁷. Spesso, quindi, le comunità musulmane sono costrette a riunirsi in spazi precari, come garage e scantinati, con la conseguenza che la loro identificazione diviene particolarmente complessa e, spesso, impossibile. La situazione è resa ancora più complicata dal fatto che l'Islam non ha un'intesa con lo Stato italiano²³⁸ né il riconoscimento giuridico e, quindi, non risulta neanche tra la categoria giuridica dei culti ammessi. Accanto alle moschee e ai luoghi già citati, hanno rilevanza i centri islamici, cioè luoghi in cui, oltre alla preghiera, si svolgono attività anche di carattere formativo e culturale. È evidente che le comunità religiose hanno bisogno di luoghi fisici per praticare i loro riti religiosi e per esprimere la dedizione alla fede seguita: spesso, dunque, le strutture organizzative delle varie religioni rivendicano la necessità di avere spazi ed edifici in cui poter svolgere le attività religiose²³⁹. Infatti, “un corollario diretto del diritto al culto è quello di disporre di un luogo di culto dove esercitarlo”²⁴⁰. La richiesta di luoghi di culto non è, tuttavia, accolta sempre con favore dal decisore pubblico: infatti “nei tempi attuali di populismo dilagante i diritti delle minoranze etniche e religiose rischiano [...] di essere schiacciati”²⁴¹. Talvolta, infatti, il legislatore introduce requisiti che, lungi dall'essere tali, si traducono in scogli insormontabili per la realizzazione di edifici di culto²⁴². Si assisterebbe, dunque, a una sorta di paradosso: il sistema istituzionale, spesso incapace di trovare un equilibrio che sia in grado di gestire

²³⁷ Bombardieri M., *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico*. Editrice missionaria italiana, Bologna, 2011, p. 51.

²³⁸ Sono state quattro – a conferma della frammentazione e della rivalità tra le varie comunità islamiche – le proposte di intesa presentate dalle comunità islamiche al Governo italiano, nessuna delle quali ha, tuttavia, avuto esito positivo. La prima è stata presentata nel 1992 dall'Unione delle comunità islamiche italiane (UCOII), a cui è seguita, un anno dopo, quella del Centro culturale islamico italiano. Ancora, nel 1994, l'Associazione dei musulmani italiani (AMI) presenta un'altra proposta di intesa a cui segue, due anni più tardi, quella della Comunità religiosa islamica italiana (COREIS).

²³⁹ Macrì G., Parisi M., Tozzi V., *Diritto civile e religioni*, Editori Laterza, Bari, 2013, p. 235.

²⁴⁰ Lapi C., *Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19, 2020, p. 107.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 110.

²⁴² Oltre alla legge che è al cuore di questo capitolo, non mancano altri casi in cui il legislatore ha posto (o ha tentato di porre) disposizioni che costituivano un palese ostacolo al diritto alla libertà di culto degli islamici o in cui era evidente una percezione negativa della religione islamica. A questo proposito, possiamo citare la proposta di legge n. 1246 dal titolo “Disposizioni concernenti la realizzazione di nuovi edifici destinati dall'esercizio dei culti ammessi”, in cui si legge che “Il fatto stesso che all'interno di numerose moschee italiane siano stati segnalati pericolosi terroristi internazionali legati ad Al Qaeda, non può più fare ritardare [...] una discussione che coinvolge anche la sicurezza stessa dei cittadini”. O ancora, un altro esempio è quello della proposta di legge presentata nel 2015 dai deputati Garnerò, Santanché e altri, nella relazione introduttiva della quale si parla di “manipoli di terroristi che chiedono ed ottengono lo *status* di rifugiati e poi esercitano il ruolo di imam”. Per approfondire si veda: Lapi C., *Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19, 2020.

le istanze della comunità musulmana, si orienterebbe da un lato verso una cieca *deregulation* e quindi a una rinuncia al diritto per regolamentare le espressioni delle associazioni religiose, dall'altro a misure super-speciali che potrebbero sfociare verso la discriminazione²⁴³. Questo accade principalmente a livello locale, dove spesso gli enti locali incontrano difficoltà nella gestione della forma associativa del fenomeno religioso, soprattutto quando si tratta di garantire gli aspetti “positivi” della libertà religiosa, come nel caso dell'edilizia di culto²⁴⁴. Esemplare, a questo proposito, è il caso della legge “anti-moschee” della Regione Lombardia.

2. Un inquadramento giuridico del caso

La legge regionale della Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, dal titolo “Legge per il governo del territorio”²⁴⁵ si è occupata di dettare le norme di governo del territorio della Regione Lombardia. La legge ha disciplinato numerosissimi aspetti, ma ciò che a noi interessa è il Titolo IV “Attività edilizie specifiche” e, in particolare, il Capo III “Norme per la realizzazione di edifici di culto e di attrezzature destinate a servizi religiosi”.

La legge 12/2005 ha subito modifiche dalla legge 2/2015. Infatti, la legge regionale 3 febbraio 2015, n. 2 ha apportato modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12, disponendo sui principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi²⁴⁶. In particolare, la legge ha introdotto criteri molto stringenti per l'edificazione di luoghi di culto da parte delle confessioni acattoliche prive di intesa con lo Stato italiano. Si sarebbe venuta a creare una situazione, dunque, in cui l'edificazione di luoghi di culto da parte di queste confessioni sarebbe stata, di fatto, resa impossibile. Secondo la legge, affinché queste confessioni possano edificare luoghi di culto è necessario che esse abbiano una

²⁴³ Ferrari A., *Libertà religiosa e nuove presenza confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011, p. 10.

²⁴⁴ *Ibidem*, pp. 10-11.

²⁴⁵ Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, *Legge regionale 11 marzo 2005 – n. 12. Legge per il governo del territorio*, 2005. http://www.ptpl.altervista.org/burl/2005/burl_11_2015_lr_11032005_12.pdf

²⁴⁶ Federalismi.it, *Legge Regionale 3 febbraio 2015, n. 2. Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi*, 2015.

<https://www.federalismi.it/ApplOpenFilePDF.cfm?artid=28805&dpath=document&dfile=15022015112910.pdf&content=LOMBARDIA%2C%2BL%2ER%2E%2Bn%2E%2B2%2F2015%2CModifiche%2Ball%2B1%2Er%2E%2B12%2F2005%2B%28Legge%2Bper%2Bi1%2Bgoverno%2Bdel%2Bterritorio%29%2B%2D%2BPrincipi%2Bper%2Bla%2Bpianificazione%2Bdelle%2Battrezzature%2Bper%2Bservizi%2Breligiosi%2B%2D%2Bregioni%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>

“presenza diffusa, organizzata e consistente a livello territoriale e un significativo insediamento nell’ambito del comune nel quale vengono effettuati gli interventi disciplinati dal presente capo” ed esprimano, nei loro statuti, il “carattere religioso delle loro finalità istituzionali e il rispetto dei principi e dei valori della Costituzione”. La legge ha stabilito, inoltre, che durante il procedimento per la predisposizione del piano, “vengano acquisiti i pareri di organizzazioni, comitati di cittadini, esponenti e rappresentanti delle forze dell’ordine oltre agli uffici provinciali di questura e prefettura al fine di valutare possibili profili di sicurezza pubblica”. Sono state introdotte alcune puntuali e stringenti condizioni, ad esempio si è disposto che il piano delle attrezzature religiose debba prevedere: che vi siano strade di collegamento e adeguate opere di urbanizzazione primaria e, in caso di loro assenza o inadeguatezza, che esse vengano eseguite o adeguate con costi a carico dei richiedenti; che vi siano distanze adeguate, stabilite dalla Giunta regionale, tra le aree e gli edifici delle varie confessioni religiose; che via sia uno spazio da destinare a parcheggio pubblico e che la sua misura sia “non inferiore al 200 per cento della superficie lorda di pavimento dell’edificio da destinare a luogo di culto”; che sia realizzato un impianto di videosorveglianza all’esterno dell’edificio che ne monitori ogni punto di ingresso e che sia collegato agli uffici della polizia locale o alle forze dell’ordine, e i cui costi sono sostenuti dai richiedenti; che vengano realizzati servizi igienici; infine, che gli edifici di culto siano coerenti con le caratteristiche del paesaggio della regione.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso nei confronti della Regione Lombardia, sollevando la questione di legittimità costituzionale²⁴⁷. Il Governo, infatti, ha ritenuto illegittimo l’intervento legislativo della Regione Lombardia. Secondo il Governo, con le modifiche apportate, la Regione Lombardia avrebbe “travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa”. Il Governo ha ritenuto che la legge introducesse una irragionevole disparità di trattamento a danno delle confessioni acattoliche prive di intesa o con intesa non ancora approvata con legge, rispetto alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni dotate di intesa approvata con legge. La previsione della legge lombarda, dunque, avrebbe costituito un ostacolo alla libertà di culto e l’imposizione di “difficoltà o complicazioni amministrative, finanziarie, logistiche, alla costruzione di nuovi templi” equivale, secondo il Governo, alla violazione dei principi

²⁴⁷ Gazzetta Ufficiale, Ricorso per legittimità costituzionale 9 aprile 2015, 2015. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/05/13/15C00145/s1>

costituzionali di libertà religiosa ed eguaglianza dei cittadini. Si assisterebbe, dunque, secondo il Governo, ad una discriminazione irragionevole tra soggetti portatori di interessi identici, costituiti dalle rispettive fedi, e quindi a una limitazione del diritto di professare la propria fede così come previsto dalla Costituzione. Le disposizioni della legge regionale lombarda, quindi, includerebbero, secondo l'esecutivo, un *favor* verso le confessioni religiose dotate di intesa. Non solo: secondo il Governo le previsioni della legge lombarda si presterebbero a interpretazioni talmente discrezionali tali da "consentire facilmente effetti discriminatori verso alcuni enti religiosi e non verso altri". La questione è giunta alla Corte costituzionale, che si è pronunciata con la sentenza 63/2016²⁴⁸ sul giudizio di legittimità costituzionale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri. La Corte ha osservato come il libero esercizio del culto debba essere riconosciuto a tutte le confessioni religiose, a prescindere dalla presenza di un'intesa con lo Stato: la libertà religiosa deve essere quindi garantita a tutti, senza distinzioni. La Corte ha evidenziato come "il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese". La Corte poi ha sostenuto che l'apertura di luoghi di culto costituisce una condizione essenziale per esercitare la propria fede e, pertanto, l'intesa non può costituire un prerequisito per l'apertura di luoghi di culto. La Corte, quindi, in base a queste considerazioni, ha ritenuto fondate le questioni di legittimità costituzionale. Secondo la Corte, la legge regionale lombarda, distingue tre tipologie di soggetti: gli enti della Chiesa cattolica, gli enti delle confessioni religiose dotati di intesa con lo Stato e, infine, gli enti di tutte le altre confessioni religiose. A quest'ultima categoria sono imposte particolari condizioni, la cui sussistenza è rimessa al vaglio di una consulta regionale. La Corte ha ritenuto che il legislatore regionale non possa introdurre, in una legge sul governo del territorio, disposizioni che limitino la libertà di religione. Essendo la disponibilità di luoghi di culto un elemento fondamentale per potere esercitare la libertà di culto, un intervento normativo che la ostacoli costituirebbe una violazione delle competenze regionali. Pertanto, la previsione di disposizioni maggiormente stringenti per le confessioni religiose prive di intesa costituisce una violazione, da parte della Regione, delle competenze ad essa attribuite.

²⁴⁸ Corte costituzionale, *Sentenza n. 63/2016*, 2016.

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2016:63

3. L'attività di lobbying della comunità islamica

È bene notare che gli individui “provenienti da paesi di cultura islamica [...] reclamano, nei confronti delle istituzioni occidentali ospitanti, la libertà di seguire le proprie abitudini e tradizioni che riguardano la soddisfazione dei bisogni connessi alla loro identità religiosa”²⁴⁹: la disponibilità di luoghi di culto, e quindi di moschee, nel nostro caso. La comunità islamica non è un attore unitario, ma è una realtà complessa e frammentata. Questa frammentazione si riflette nelle organizzazioni islamiche presenti in Italia. Una caratteristica dell’islam italiano è l’eterogeneità: la frammentazione dell’islam, infatti, si riflette nella capacità di stabilire rapporti con lo Stato. Nonostante la frammentazione delle comunità islamiche, Macrì individua alcune peculiarità della galassia islamica italiana²⁵⁰: una forte diversificazione dei Paesi di provenienza, che non ci consente di parlare di un vero e proprio “islam italiano”, essendo il panorama profondamente diversificato; una notevole velocità di ingresso e di insediamento nel territorio italiano di queste popolazioni; una diffusa situazione di irregolarità, causata sia dalle modalità di arrivo nel Paese, sia dall’assetto politico e istituzionale dell’Italia; un’intesa volontà, da parte di queste comunità, di portare avanti azioni di *lobbying*; una forte rilevanza del ruolo sociale e religioso delle moschee; infine, una forte frammentazione e conflittualità tra le diverse organizzazioni islamiche. Un ruolo importante della rappresentanza degli interessi dei musulmani è quello che hanno i Paesi d’origine. Infatti, questi Paesi hanno avuto un ruolo attivo, sostenendo la creazione di associazioni a difesa degli interessi dei loro cittadini. E gli esempi, in tal senso, non mancano²⁵¹: si pensi al Centro culturale islamico d’Italia (CCII), del cui consiglio di amministrazione sono membri molti ambasciatori di Stati musulmani accreditati presso l’Italia o la Santa Sede²⁵²; all’Unione

²⁴⁹ Macrì G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l’Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, p. 10.

²⁵⁰ Ibidem, p. 11.

²⁵¹ Mancuso A. V., *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 32, 2012, p. 7.

²⁵² Il Centro culturale islamico d’Italia, più noto come la “Grande Moschea”, è l’unica tra le organizzazioni musulmane ad essere riconosciuta come ente morale di culto. Il Centro è stato finanziato, fin dalla sua nascita, dall’Arabia Saudita e dal Marocco, che si sono contesi la sua leadership. Tuttavia, nel 2008 il Marocco si è sfilato, invitando i suoi cittadini residenti in Italia a riunirsi in organizzazioni regionali. Queste varie associazioni sono, nel 2012, confluite nella Confederazione islamica italiana che ha, tra i vari obiettivi, quello di accreditarsi come una delle rappresentanze dell’islam più qualificate verso le istituzioni pubbliche italiane, anche in virtù della guida dell’Ambasciata del Regno del Marocco in Italia. Per approfondire si veda: <https://www.dirittoimmigrazione cittadinanza.it/archivio-saggi-commenti/saggi/fascicolo-n-3-2018-1/306-saggioferrari/file>

islamica in Occidente, che ha appoggio dalla Libia; ancora, all’Istituto culturale islamico di Milano, che ha visto un ruolo attivo del consolato del Kuwait alla sua formazione. Accanto alle realtà associative che gestiscono le moschee e i luoghi di culto, si è tentato di dare vita a soggetti più strutturati la cui attività sia finalizzata a “svolgere un’attività di coordinamento organizzativo e di sintesi di contenuto sul terreno delle negoziazione a livello nazionale con lo Stato italiano”²⁵³. Questo, inoltre, va considerato anche come un tentativo per rimediare “alle troppe manifestazioni di scarsa sensibilità da parte delle istituzioni italiane rispetto alle richieste di riconoscimento della religione islamica e di un’affermazione più piena dei diritti di cittadinanza dei musulmani”²⁵⁴. Accanto a questi attori, ve ne sono altri che potremmo definire “locali”, come il Coordinamento associazioni islamiche di Milano (CAIM). Alla frammentazione dell’islam, inoltre, contribuisce la natura stessa dell’islam: non esiste, in questa religione, una organizzazione gerarchica. L’imam, infatti, non è un soggetto riconosciuto da qualche organizzazione ma, più semplicemente, “una persona con una, a volte anche minima, preparazione dottrinale e con un certo carisma, tanto da assumersi o da vedersi affidato dalla comunità di fedeli il compito di guidare la preghiera”²⁵⁵. Nonostante, come abbiamo avuto modo di analizzare, la comunità islamica, lungi da poter essere considerata come un soggetto unitario, è particolarmente frammentata e divisa, ciò non ha impedito che essa, nel caso che a noi interessa – cioè quello della legge “anti-moschee” della Regione Lombardia – abbia agito come una vera e propria *lobby*, portando avanti una precisa strategia di *lobbying*. Proprio in ragione delle peculiari caratteristiche dell’islam italiano – che come abbiamo visto risultata particolarmente frammentato e diviso al suo interno, sia a causa dell’eterogeneità della provenienza etnica e geografica, sia delle matrici ideologiche delle sue componenti – è essenziale che affinché un’attività di *lobbying* portata avanti dalla comunità islamica nei confronti del decisore pubblico possa essere realmente efficace, vengano individuati interlocutori affidabili e rappresentativi delle varie comunità religiose²⁵⁶. Tuttavia, prima di addentrarci nell’analisi della strategia di *lobbying* portata avanti dalla comunità islamica, è bene – proprio in virtù della loro frammentazione –

²⁵³ Equizi M., Rhazzali K., *I musulmani e i loro luoghi di culto*, in Pace E. (a cura di), *Le religioni nell’Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 64.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 64.

²⁵⁵ Mancuso A. V., *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 32, 2012, p. 9.

²⁵⁶ Cavana P., *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2019, p. 34.

procedere ad una analisi che ci permetta di comprendere chi sono i lobbisti nel caso in esame. Un primo attore è, sicuramente, l'Unione delle comunità e organizzazioni islamiche in Italia (UCOII)²⁵⁷. L'associazione nasce all'inizio del 1990 ad Ancona, su iniziativa di alcuni componenti dell'Unione degli studenti musulmani in Italia²⁵⁸, associazione vicina ai Fratelli Musulmani e cioè alla linea più estremista dell'islam. Tra le finalità dell'associazione, espresse dallo statuto, vi sono: l'inserimento dei musulmani all'interno della società italiana; il raggiungimento di un'intesa con lo Stato italiano, il sostegno alla pace e al benessere dell'umanità. L'UCOII, come essa stessa afferma, si occupa di rappresentare i suoi membri davanti alle istituzioni: ciò è reso possibile attraverso continui contatti con i decisori pubblici. L'associazione, inoltre, è molto attiva anche all'interno della società italiana, dando il proprio sostegno a progetti relativi ad attività sociali ed educative e offrendo un supporto attivo nel corso di emergenze nazionali, come nei casi dei terremoti in Abruzzo, Emilia-Romagna e nel Centro Italia o nell'accoglienza dei migranti sbarcati a Lampedusa. Ma l'attività dell'UCOII è orientata anche verso campagne di comunicazione e *advocacy*, attraverso progetti di sensibilizzazione su temi di particolare rilevanza sia per i membri della comunità che per la società italiana. Inoltre, l'attività dell'associazione è diretta anche verso il rafforzamento del dialogo con i rappresentanti delle altre confessioni religiose. Tuttavia, l'UCOII "si caratterizza per l'eccessiva autoreferenzialità e la critica nei confronti degli altri attori sociali dell'Islam italiano"²⁵⁹. In un duro comunicato stampa²⁶⁰ l'UCOII, riferendosi alla legge anti-moschee, ha sostenuto che questa legge, negando o rendendo estremamente difficile il godimento di un diritto sancito dalla Costituzione, colpisce non solo la comunità islamica, ma il Paese intero. La legge, secondo l'UCOII, produce gravi danni, oltre che all'integrazione dei cittadini musulmani, anche alla convivenza tra i cittadini dello Stato. Un altro attore, rilevante nel caso che stiamo esaminando, è la Comunità religiosa islamica italiana (COREIS)²⁶¹. La comunità nasce nel 1993 a Milano ed è

²⁵⁷ Unione delle comunità islamiche d'Italia, Statuto Unione delle comunità islamiche d'Italia, 2020. <https://ucoii.org/statuto-ucoii/>

²⁵⁸ L'Unione degli studenti musulmani in Italia (USMI) è la prima associazione di musulmani a costituirsi in Italia. Nasce nel 1971 presso l'Università di Perugia, su iniziativa di alcuni studenti provenienti da Paesi musulmani.

²⁵⁹ Macrì G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, p. 13.

²⁶⁰ Unione delle comunità islamiche italiane, Legge anti culto e anti moschee, 2015. <https://ucoii.org/2015/01/30/legge-anti-culto-e-anti-moschee/>

²⁶¹ Comunità religiosa islamica italiana, Chi siamo, 2021. <https://www.coreis.it/chi-siamo>

un'associazione formata prevalentemente da italiani che si sono convertiti all'islam. Tra i suoi obiettivi vi sono: la testimonianza e la tutela della religione islamica, la collaborazione con le altre associazioni islamiche e l'intrattenimento di rapporti con lo Stato italiano e gli enti locali. Anche la COREIS presenta, nel 1996, una proposta di intesa con lo Stato italiano, che tuttavia non raggiungerà il fine sperato. La COREIS si contrappone in maniera radicale all'UCOII, che ritiene esprima la concezione di un islam pericoloso²⁶². Infine, un terzo attore rilevante nel caso in esame è il Coordinamento associazioni islamiche di Milano (CAIM)²⁶³. Il CAIM è un'organizzazione musulmani che opera a Milano e in alcune altre province lombarde e si pone gli obiettivi di diffondere l'Islam e promuovere la pace tra gli individui²⁶⁴. Hamza Roberto Piccardo, esponente di spicco dell'UCOII, ha affermato che “la legge limita in maniera indegna la libertà di culto [...], ci sono norme che vanno nella direzione opposta al dialogo che noi continuiamo a proporre proprio per evitare qualsiasi deriva estremistica”; alle dichiarazioni di Piccardo sono seguite quelle dell'allora vicepresidente della COREIS Yahya Pallavicini, il quale ha espresso il suo dispiacere per il fatto che “i politici vadano ad investire le loro risorse in proposte di legge che si riveleranno incostituzionali”, quando piuttosto “bisognerebbe affrontare più seriamente le reali esigenze dei musulmani e di tutti i credenti in Lombardia per trovare coordinate che garantiscano la libertà religiosa e la sicurezza”²⁶⁵.

L'obiettivo che la comunità islamica intende raggiungere attraverso l'attività di *lobbying* è costituito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale, da parte della Corte costituzionale, delle disposizioni che limitano la possibilità, per le comunità religiose prive di intesa con lo Stato italiano, di costruire luoghi di culto. Quindi, l'attività di *lobbying* condotta dalle comunità musulmane ha come fine la costruzione (o la possibilità di costruire) luoghi di culto, e quindi moschee. Non sono mancati i soggetti che hanno sostenuto gli interessi delle comunità musulmane. Possiamo notare, infatti, come alcune comunità religiose si siano espresse in favore delle tesi sostenute dalla comunità islamica, senza tuttavia svolgere un ruolo attivo nella vicenda. Alcune comunità religiose si sono

²⁶² Macrì G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, p. 14.

²⁶³ Coordinamento associazioni islamiche di Milano, *Su di noi*, 2021. <https://www.cai-milano.it>

²⁶⁴ È interessante notare come il CAIM faccia riferimento, in più circostanze, al fatto che, nel corso del tempo ha subito discriminazioni “da parte di tutti i tipi di persone, inclusi i leader politici italiani”. Per approfondire si veda: <https://www.cai-milano.it/su-di-noi/>

²⁶⁵ Fazio L., *Ecco la legge che impedisce la costruzione dei luoghi di culto*, in il Manifesto, Milano, 2015. <https://ilmanifesto.it/ecco-la-legge-che-impedisce-la-costruzione-dei-luoghi-di-culto/>

dichiarate a favore delle tesi della comunità islamica, come la diocesi di Milano, che ha affermato che quello in oggetto è un tema delicato, che va affrontato evitando leggi precipitose e gli evangelici che, attraverso le parole del Presidente delle Chiese evangeliche in Italia, Massimo Aquilante, hanno sostenuto che la legge costituisce “una grave ferita per la democrazia, per la convivenza civile e per la prima delle libertà, quella di religione e di coscienza”, auspicando che “su questo provvedimento sia pronunciato un giudizio di incostituzionalità”²⁶⁶. Anche l’Associazione VOX - Osservatorio italiano sui diritti, ha sostenuto le posizioni delle comunità musulmane, intervenendo perfino davanti la Corte costituzionale nel corso del giudizio²⁶⁷. In particolare, secondo l’Associazione, la legge regionale lombarda, ponendo particolari vincoli per la costruzione di luoghi di culto, viola la libertà di culto. Inoltre, sempre secondo l’Associazione, la legge viola il principio di uguaglianza fra le religioni, perché introduce, per le confessioni acattoliche prive di intesa con lo Stato, requisiti molto stringenti. In un articolo sul proprio sito, l’Associazione sostiene che, attraverso la legge in oggetto “con il pretesto dell’urbanistica si prevedono paletti, limiti, condizioni e strettoie”²⁶⁸. Secondo l’associazione l’obiettivo della legge è quello di procedere ad una limitazione dell’esercizio della libertà religiosa “per emarginare, ghettizzare il diverso, l’islamico e non solo lui, che se ne stia in periferia, che preghi sotto un tendone, al massimo un capannone abusivo”²⁶⁹. Anche Anci Lombardia si è espressa a favore delle comunità islamiche, condividendone le posizioni. Il presidente di Anci Lombardia, Roberto Scanagatti, infatti, ha affermato che “la maggioranza in Consiglio regionale ha approvato una legge sui principi per la pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi, cosiddetta “legge anti-moschee”, sul cui articolato i Sindaci sono molto critici”²⁷⁰. In riferimento agli interessi contrapposti, possiamo rilevare come non vi siano stati soggetti che si sono opposti alle posizioni della comunità musulmana, tranne i partiti che hanno sostenuto la legge contestata. La legge è stata sostenuta, infatti, dalla maggioranza di

²⁶⁶ Rosoli R., La Diocesi di Milano alla Regione Lombardia. “Luoghi di culto, no a leggi precipitose”, in Avvenire.it, 2015. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/legge-luoghi-culto-lombardia-milano-diocesi-commenti>

²⁶⁷ VOX - Osservatorio italiano sui diritti, *Perché la legge “anti-moschee” è incostituzionale*, s.d. <http://www.voxdiritti.it/legge-anti-moschee-che-cosa-prevede-e-perche-per-vox-e-incostituzionale/>

²⁶⁸ Vox Osservatorio italiano sui diritti, *Legge anti-moschee: Vox interviene a fianco del Governo*, s.d. <http://www.voxdiritti.it/lurbanista-anti-islamico/>

²⁶⁹ Ibidem.

²⁷⁰ ANCI Lombardia, *Scanagatti: “la nuova norma regionale aggraverà le procedure burocratiche ed i costi per i Comuni”*, 2015. <https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/20151281748-i-sindaci-molto-critici-verso-la-legge-anti-moschee-/anci.lombardia.it>

centro-destra. Il primo firmatario della proposta di legge è stato Massimiliano Romeo del gruppo Lega Lombarda - Lega Nord - Padania e la legge è stata firmata da altri 14 consiglieri regionali²⁷¹. Nella seduta del 27 gennaio 2015, in cui la legge è stata approvata, erano presenti 71 consiglieri e la legge è stata approvata con 43 voti a favore e 27 contrari²⁷². Tutta la maggioranza di centro-destra ha votato compatta a favore della legge: hanno votato sì, infatti, gli esponenti di Forza Italia - Popolo della Libertà (FI-PDL), Lega Lombarda - Lega Nord - Padania (LL-LN-P), Nuovo Centro Destra (NCD), Fratelli d'Italia (FDI) e Maroni Presidente. Hanno votato no, invece, i consiglieri del Partito democratico (PD), Movimento 5 Stelle (M5S) e Patto Civico. L'Assessore al Territorio della Regione Lombardia Viviana Beccalossi ha sostenuto che “questa legge non serve per mettere paletti, ma per introdurre maggiori controlli, secondo regole uniformi e condivise”²⁷³.

Le comunità islamiche, in seguito all'approvazione della legge, hanno condotto un'intensa attività di *lobbying*, portando avanti delle azioni mirate ad influenzare il decisore pubblico. In questo caso, sono tre i decisori pubblici verso i quali si è orientata l'attività di *lobbying* delle comunità islamiche: il Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno, il Presidente del Consiglio dei Ministri e la Corte costituzionale. Più precisamente, l'attività di *lobbying* della comunità islamica può essere distinta in due fasi: la prima fase ha coinvolto la Direzione Centrale degli Affari dei Culti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la seconda fase ha coinvolto la Corte Costituzionale. Il primo decisore coinvolto nell'attività di *lobbying*, cioè il Direttore Centrale degli Affari dei Culti è un decisore non politico di nomina pubblica; il secondo decisore, il Presidente del Consiglio dei Ministri, è un decisore politico, in quanto titolare di un incarico politico; il terzo, cioè la Corte costituzionale, è un decisore non politico, che potremmo definire di nomina in parte politica e in parte pubblica²⁷⁴. L'attività di

²⁷¹ La legge è stata firmata da: Stefano Bruno Galli (Maroni Presidente), Elisabetta Fatuzzo (Partito pensionati - Pensionati Lombardia), Riccardo de Corato (Fratelli d'Italia - Centrodestra nazionale), e da Fabio Rolfi, Pietro Foroni, Donatella Martinazzoli, Federico Lena, Silvana Santisi in Saita, Angelo Ciocca, Jari Colla, Roberto Anelli, Dario Bianchi, Fabrizio Cecchetti e Francesca Attilia Brianza, tutti del gruppo Lega Lombarda - Lega Nord - Padania.

²⁷² Tra i 71 presenti, un solo consigliere non ha partecipato al voto.

²⁷³ Il Cittadino, Sì alla legge anti-moschee: le regole per i nuovi luoghi di culto in Lombardia, 2015. https://www.ilcittadinomb.it/stories/Cronaca/si-alla-legge-anti-moschee-le-regole-per-i-nuovi-luoghi-di-culto-in-lombardia_1101994_11/

²⁷⁴ La Corte costituzionale è composta da quindici giudici: un terzo è eletto dal Parlamento in seduta comune, un terzo è scelto dal Presidente della Repubblica e, infine, un terzo è eletto dai magistrati delle tre magistrature superiori (tre dalla Corte di Cassazione, uno dal Consiglio di Stato e uno dalla Corte dei Conti).

lobbying verso il Direttore Centrale degli Affari dei Culti e del Presidente del Consiglio è finalizzata all'impugnazione, da parte dell'esecutivo, della legge regionale lombarda: la comunità islamica, infatti, ha necessità che il Governo impugni la legge affinché essa possa ottenere il vantaggio desiderato in quanto essa non è titolata ad accedere autonomamente alla Corte; l'attività di *lobbying* nei confronti della Corte costituzionale, invece, è finalizzata alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge contestate. Le comunità islamiche hanno, dunque, ritenuto di dover esercitare pressioni anche verso il Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno, nonostante il soggetto titolare del potere di impugnare la legge regionale contestata fosse il Presidente del Consiglio dei Ministri. La volontà delle comunità islamica di rappresentare l'interesse anche al Direttore Centrale degli Affari dei Culti è dovuto al fatto che con esso vi erano già consolidati e stabili rapporti. Il Prefetto Giovanna Iurato, Direttore Centrale degli Affari dei Culti negli anni della vicenda, ha evidenziato più volte, nel corso di diverse conversazioni con il sottoscritto, le numerose richieste di incontri avute da parte delle comunità islamiche. In particolare, il Prefetto Iurato ha sostenuto di aver percepito pressioni affinché essa stessa portasse all'attenzione del Presidente del Consiglio dei Ministri la necessità di impugnare tale legge. Ed è, infatti, ciò che è accaduto: il Prefetto Iurato, d'intesa con il Ministro dell'Interno, ha rappresentato al Presidente del Consiglio dei Ministri la necessità e l'opportunità di impugnare la legge. È bene notare, inoltre, come tutti gli incontri tra le comunità islamiche e il Prefetto Iurato sono stati incontri informali. Dalle varie conversazioni che chi scrive ha avuto con il Prefetto Iurato è emerso come i suddetti incontri non siano stati registrati: di essi, dunque, non vi è alcuna traccia ufficiale. Non è da sottovalutare che la condivisione dell'interesse da parte del decisore politico, è stata facilitata dal contesto politico: ciò che si vuole sottolineare è che nel corso dell'attività lobbistica delle comunità islamiche, il titolare del dicastero dell'Interno era esponente di un Governo di centro-sinistra. È evidente come questo abbia facilitato l'attività lobbistica della comunità islamica, in quanto il decisore pubblico, in questo caso, aveva una posizione simile e condivisa con quella del lobbista, e quindi della comunità islamica. Notevolmente differente sarebbe stata la situazione se l'attività di *lobbying* si fosse svolta qualche anno più tardi, quando

Questi ultimi, come si legge dal sito della Corte costituzionale, "sono sganciati dalle scelte degli organi politici". Per approfondire si veda:
https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/la_struttura.do

al Ministero dell'Interno sedeva il Sen. Matteo Salvini²⁷⁵ e, questo, per due ragioni: da un lato è difficile, considerando le idee politiche del Sen. Salvini, che questi avrebbe condiviso le istanze e dunque gli interessi delle comunità islamiche; dall'altro, è difficile che il Ministro della Lega avrebbe potuto proporre al Governo di impugnare un atto approvato da una maggioranza, quella lombarda, espressione del suo stesso partito. La realizzazione del contatto con il Governo, e in particolare con il Ministero dell'Interno nelle persone del Ministro dell'Interno e del direttore della Direzione centrale degli affari dei culti, è stata facilitata dal fatto che esiste un continuo dialogo tra le varie comunità islamiche e i vertici politici e amministrativi del Viminale. Infatti, le comunità islamiche intrattengono stabili rapporti con il Governo italiano e, in particolare, con il Ministero dell'Interno e il Direttore centrale degli affari dei culti. La Direzione centrale degli affari dei culti e per l'amministrazione del fondo edifici di culto è una delle Direzioni del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'Interno, e si occupa di vigilare sull'osservanza dei principi costituzionali in materia di religiose e delle normative vigenti sulla materia, al fine di garantire il diritto alla libertà religiosa²⁷⁶. All'interno della Direzione opera l'Osservatorio sulle politiche religiose, che si occupa di esaminare e analizzare i culti acattolici, svolgendo quindi attività di studio e monitoraggio delle realtà religiose. La direzione è strutturata in due aree: una dedicata agli Affari del culto cattolico, l'altra agli Affari dei culti acattolici. A conferma della stabilità dei rapporti tra le comunità islamiche e il Viminale, possiamo evidenziare come, infatti, nel 2005 sia stata istituita, presso il Ministero dell'Interno, la Consulta per l'Islam italiano, le cui caratteristiche fondamentali sono state illustrate in una conferenza stampa del Ministro dell'Interno *pro tempore* Giuseppe Pisanu²⁷⁷. Questo è un organo consultivo composto da rappresentanti dell'Islam italiano, a cui è attribuito il compito di esprimere pareri e proposte su questioni indicate dal Ministero dell'Interno, contribuendo a risolvere i problemi legati all'integrazione dei musulmani in Italia. L'obiettivo che si pone la

²⁷⁵ Con ciò non si vuole dare in alcun modo un giudizio politico: più semplicemente, si vuole evidenziare come il contesto politico possa essere determinante per il successo o il fallimento di una strategia di *lobbying*.

²⁷⁶ Ministero dell'Interno, Direzione centrale Affari dei culti e per l'amministrazione del fondo edifici di culto ex Affari dei culti, 2021. <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-limmigrazione/direzione-centrale-affari-dei-culti-e-lamministrazione-fondo-edifici-culto-ex-affari-dei-culti>

²⁷⁷ Ministero dell'Interno, Conferenza stampa del Ministro dell'Interno Pisanu sulla composizione della Consulta per l'Islam italiano, Roma, 2005. https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/intervista/Interviste/_sottosegretarioprecedenti/intervista_399.html_8783100.html

Consulta è quello di giungere alla creazione di un islam italiano. La Consulta si riunisce ogni due mesi sotto la presidenza del Ministro dell'Interno. La Consulta, nel 2006, ha prodotto un interessante documento: il Manifesto dell'islam italiano²⁷⁸. In particolare, è per noi rilevante il punto del manifesto in cui la Consulta ha chiesto al Governo italiano di adottare misure concrete e urgenti per quanto riguarda i luoghi di culto. Più precisamente, la Consulta ha ritenuto necessario che i luoghi di culto restassero luoghi aperti alla preghiera e all'incontro, che vi fosse un intervento normativo finalizzato a regolare la trasparenza nella gestione finanziaria delle moschee, dei luoghi di culto e dei centri culturali islamici e, infine, ha chiesto che i sermoni fossero tenuti in lingua italiana. Nel 2010, la Consulta è stata sostituita da un nuovo organo: il Comitato per l'islam italiano, istituito dall'allora Ministro dell'Interno Roberto Maroni²⁷⁹. Anche questo, come la Consulta, è un organismo di carattere collegiale che ha funzioni consultive²⁸⁰. Si compone di 19 membri esperti di islam. Il Comitato si è occupato di temi come l'immigrazione e l'integrazione. Tuttavia, il Comitato resterà quasi esclusivamente inattivo. Nel 2016, su iniziativa del Ministro dell'Interno *pro tempore* Angelino Alfano, viene istituito il Consiglio per le relazioni con l'islam²⁸¹. Anche questo, come i precedenti due, è un organismo con funzioni consultive a cui è stato assegnato, dal Ministro, il compito di fornire pareri e proposte sui temi che riguardano l'integrazione della popolazione musulmana in Italia. Il lavoro del Consiglio porterà alla firma del Patto nazionale per un islam italiano²⁸². Sono diversi gli obiettivi che il patto si pone, tra cui: lo sviluppo e la crescita del dialogo con il Ministero dell'Interno, il contrasto ai fenomeni di radicalismo e la promozione di un processo di organizzazione giuridica delle varie associazioni islamiche. Questa breve analisi rapporti tra comunità islamiche e Stato ci permette di comprendere come sia stato relativamente facile per le comunità islamiche,

²⁷⁸ Corriere della Sera, Testo del "Manifesto dell'islam d'Italia" presentato nella riunione della Consulta islamica del 7 marzo 2006, 2006.

https://www.corriere.it/Media/Foto/2006/03_Marzo/08/MANIFESTONUOVO030606.pdf

²⁷⁹ Ministero dell'Interno, Costituito al Viminale il Comitato per l'Islam italiano, 2010. https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notizie/Comitato_Islam_italiano/0776_2010_02_11_Islam

²⁸⁰ Un parere del Comitato per l'islam italiano, interessante ai fini del nostro discorso, è quello sulla regolamentazione dei luoghi di culto islamici. Per approfondire si veda:

https://a.storyblok.com/f/64856/x/ae1348a1e6/2012-comitato_islam_italiano-moschee.pdf

²⁸¹ Ministero dell'Interno, Alfano presiede la prima riunione del Consiglio per le relazioni con l'islam italiano, 2016. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/alfano-presiede-prima-riunione-consiglio-relazioni-islam-italiano>

²⁸² Ministero dell'Interno, Patto nazionale per un islam italiano, 2017. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf

nel corso della loro attività di *lobbying*, realizzare il contatto con il decisore pubblico, proprio perché esistevano già stabili e strutturati rapporti pregressi tra i lobbisti e il decisore pubblico. Nell'attività di *lobbying* condotta dalla comunità islamica, lo strumento utilizzato è uno strumento di *lobbying* diretto: il *face-to-face*. La comunità islamica, infatti, ha svolto degli incontri faccia a faccia con il decisore pubblico, nelle persone del Ministro dell'Interno e del Direttore centrale degli affari dei culti. Tuttavia, nella possibilità di ottenere questi incontri ha avuto un ruolo particolarmente importante la storia delle relazioni pregresse tra il Ministero dell'Interno e le comunità islamiche: esisteva già, come abbiamo visto, una relazione diretta e privilegiata tra il decisore (o i decisori) pubblico e il lobbista. L'attività di *lobbying* della comunità islamica nei confronti del Direttore Centrale degli Affari dei Culti e del Presidente del Consiglio dei Ministri è stata particolarmente efficace e ha permesso di ottenere i risultati sperati: il Presidente del Consiglio, infatti, ha condiviso le istanze della comunità islamica e ha impugnato il provvedimento della Regione Lombardia. Se in un primo momento il Presidente del Consiglio rappresentava, per la comunità islamica, solamente un decisore pubblico, è poi diventato esso stesso un alleato della comunità islamica. L'attività lobbistica della comunità islamica è stata, dunque, particolarmente efficace: non solo il decisore pubblico ha condiviso le istanze della comunità religiosa ma, in virtù del suo ruolo, ha attivamente sostenuto la comunità islamica, impugnando l'atto. L'attività lobbistica della comunità islamica, dunque, si sposta così verso l'altro decisore pubblico, cioè la Corte costituzionale. Questa volta, però, la comunità religiosa non è sola ma, come abbiamo visto, ha l'appoggio di un altro soggetto, cioè il Governo italiano. Possiamo affermare, dunque, che si è assistito ad un'attività di *venue shopping*: infatti, se in un primo momento l'attività lobbistica della comunità islamica era indirizzata al Presidente del Consiglio, si è poi spostata verso la Corte costituzionale. C'è stata, infatti, una sorta di cambio di sede dell'attività lobbistica. Ora, infatti, il centro decisionale si sposta verso la Corte: è lei il decisore pubblico in questa fase. La comunità islamica, dunque, ha iniziato la strategia di *lobbying* nel luogo più confacente e cioè il Ministero dell'Interno per poi, una volta raggiunto il primo obiettivo – e cioè quello di ottenere il sostegno attivo dell'esecutivo – si è spostata verso la Corte, che è diventato il destinatario di questa ulteriore fase di *lobbying* finalizzata a raggiungere l'obiettivo finale, costituito dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni contestate. Si è assistito ad una attività in cui "l'obiettivo del lobbista è quello di trainare gli altri centri di decisione

facendo leva su quello a lui più favorevole, quasi utilizzando quest'ultimo per convincere gli altri"²⁸³. Infatti, come nota autorevole dottrina, "potrebbe [...] ingenerarsi nei decisori un effetto imitativo rispetto al primo attore che ha assunto una posizione favorevole all'interesse"²⁸⁴. Ovviamente, con ciò non si vuole dire che un organo terzo come la Corte costituzionale dipenda dalle posizioni del Governo: più semplicemente, si vuole evidenziare che la presa in carico da parte del Governo di una questione, inizialmente limitata all'interesse delle sole comunità islamiche, è un elemento che sicuramente non lascia indifferente la Corte. In questa seconda fase dell'attività di *lobbying*, sono cambiate anche le tecniche utilizzate dalle comunità musulmane. È evidente, infatti, come il *face-to-face* non sia più, ora, la tecnica migliore da utilizzare, vista l'inopportunità, se non l'impossibilità, di realizzare incontri faccia a faccia con i giudici della Corte costituzionale. Piuttosto, l'attività delle comunità islamiche è stata orientata verso il *grassroots lobbying*²⁸⁵. La comunità musulmana ha inteso, dunque, utilizzare la medesima strategia utilizzata dalla Chiesa cattolica nel caso Lautsi, seppur con risultati notevolmente diversi. Se, infatti, nel caso Lautsi la strategia di *grassroots lobbying* della Chiesa cattolica ha permesso a quest'ultima di raggiungere i risultati che auspicava - e cioè la creazione di un clima di sostegno alle proprie istanze da parte dell'opinione pubblica - ciò non è avvenuto agli stessi livelli nel caso della comunità musulmana. Le ragioni del limitato successo dell'attività di *grassroots lobbying* della comunità musulmana vanno rintracciate nel fatto che essa non gode, all'interno dell'opinione pubblica, dello stesso sostegno di cui gode la Chiesa cattolica e, quindi, la creazione di un clima di sostegno alle proprie istanze all'interno dell'opinione pubblica è stato cosa ben più complessa da creare. Nonostante, quindi, alcuni evidenti limiti dell'attività di *lobbying* delle comunità musulmane, l'obiettivo è stato raggiunto. Non si sono fatti attendere, immediatamente dopo la sentenza della Corte, i commenti dei sostenitori della legge "anti-moschee". Matteo Salvini ha dichiarato su Twitter "Consulta bocchia la legge di Regione Lombardia che impone limiti e regole per moschee e altri luoghi di culto. E brava la Consulta islamica"²⁸⁶. Anche Roberto Maroni si è espresso in linea con le

²⁸³ Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019, p. 280.

²⁸⁴ Ibidem, p. 280.

²⁸⁵ Per un approfondimento sulla tecnica del *grassroots lobbying* si veda il paragrafo 3 del capitolo 2.

²⁸⁶ Twitter, Matteo Salvini, 2016.

<https://twitter.com/matteosalvinimi/status/702433378369445888?lang=it>

dichiarazioni di Salvini, affermando che “ora la sinistra esulta: Allah akbar”²⁸⁷. L’analisi fin qui condotta ci ha permesso di notare come l’intera attività lobbistica delle comunità islamiche si sia svolta solamente a livello nazionale e non sul piano regionale, come confermato anche dall’attuale presidente delle Comunità religiose islamiche italiane (COREIS) Yahya Pallavicini, nel corso di un’intervista rilasciata al sottoscritto²⁸⁸. Sicuramente questo può essere considerato un limite della strategia di *lobbying* delle comunità islamiche: non è da escludere, infatti, che una attività di *lobbying* a livello locale avrebbe permesso alle comunità islamiche di ottenere dei successi e, nel migliore dei casi, non vedere approvata la legge che è poi stata duramente contestata o almeno non vedere approvate alcune sue disposizioni. Infatti, come è stato evidenziato da autorevole dottrina “più il percorso legislativo si avvicina alla conclusione e più risulterà complicato per un lobbista poterlo influenzare. In altri termini, con maggiore anticipo verrà avviata un’azione di *lobbying* su un processo normativo, maggiori saranno le probabilità che questa possa avere successo”²⁸⁹. Le comunità musulmane, dunque, hanno ignorato la curva di influenza normativa, che invece dovrebbe assumere particolare rilievo nella costruzione di una strategia di *lobbying*. Ciò, probabilmente, è dovuto al fatto che la comunità musulmana, e più in generale le organizzazioni religiose, non svolgono come loro principale attività quella di *lobbying* e, di conseguenza, quando si trovano ad agire come lobbisti si trovano in una situazione che è, per certi versi, lontana dalla loro attività quotidiana e che quindi, non sempre, svolgono con la stessa precisione di un lobbista di professione.

²⁸⁷ la Repubblica, Legge anti-moschee, Maroni e Salvini dopo la bocciatura della Consulta: “giudici islamici”, 2016.
https://milano.repubblica.it/cronaca/2016/02/24/news/lombardia_consulta_boccia_legge_sulle_moschee_maroni_su_twitter_sinistra_esulta_allah_akbar_-134120796/

²⁸⁸ Allegato 3.

²⁸⁹ Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, cit., p. 79.

Capitolo Quarto

L'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"

1. La procedura di stipula di un'intesa con lo Stato italiano

Secondo l'articolo 8 della Costituzione, posto tra i principi fondamentali, "Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze"²⁹⁰. L'articolo disciplina i rapporti tra lo Stato italiano e le confessioni religiose, stabilendo l'uguaglianza di queste ultime davanti alla legge. Attraverso il primo comma, dunque, lo Stato italiano, offrendo eguale tutela alle diverse confessioni, garantisce il pluralismo religioso²⁹¹. Al secondo comma, la Repubblica garantisce autonomia e indipendenza alle confessioni religiose acattoliche, le quali hanno facoltà organizzarsi nel rispetto dell'ordinamento statale²⁹². Al terzo comma, infine, si stabilisce che i rapporti delle confessioni religiose acattoliche con lo Stato sono regolate per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze²⁹³. La legge di cui parla il terzo comma è la legge statale, in virtù dell'art. 117, comma 2, lettera c) della Costituzione. La Costituzione pone una riserva di legge rinforzata, stabilendo aggravamenti procedurali che permettono di modificare, abrogare o derogare queste leggi solo da leggi ordinarie che hanno seguito lo

²⁹⁰ Senato della Repubblica, *La Costituzione*, 2021.

https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=8

²⁹¹ La Corte costituzionale, con le sentenze n. 329 del 1997 e 508 del 2000 ha tenuto a precisare che "nel nostro ordinamento [...] caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa, non è in sé stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'uguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost, ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost.". Per approfondire si veda: Corte costituzionale, *sentenza 329/1997* <https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2000&numero=508> e Corte costituzionale, *sentenza 508/2000* <https://www.giurcost.org/decisioni/2000/0508s-00.html>

²⁹² Con la sentenza 43/1988, la Corte costituzionale ha affermato che "al riconoscimento da parte dell'art. 8 secondo comma, Cost., della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti". La Corte, in questo modo, ha voluto escludere qualsiasi ingerenza, da parte dello Stato, in riferimento al contenuto degli statuti. Per approfondire si veda: Corte costituzionale, *sentenza 43/1988*. <https://www.cortecostituzionale.it/schedaUltimoDeposito.do?anno=1988&numero=43>

²⁹³ Camera dei Deputati, *I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*, Roma. <https://leg16.camera.it/561?appro=478&I+rapporti+tra+lo+Stato+e+le+confessioni+religiose+non+cattolice>

stesso procedimento bilaterale di formazione²⁹⁴. Tuttavia, l'articolo evidenzia la volontà di porre "i culti non cattolici su un piano nettamente distinto e inferiore rispetto a quello della Chiesa cattolica"²⁹⁵. Se, infatti, all'art. 7 la Chiesa cattolica era stata definita "indipendente e sovrana", è evidente che le confessioni religiose hanno un'autonomia più limitata²⁹⁶. Inoltre, non va sottovalutato il fatto che, mentre i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica erano stati definiti in maniera chiara e precisa, nulla si poteva sapere su quale sarebbe stato lo sviluppo dello strumento dell'intesa²⁹⁷. Tuttavia, come è stato evidenziato da autorevole dottrina, l'articolo 8 della Costituzione afferma tre principi: il primo è quello dell'eguale libertà, che non permette trattamenti diversi per le varie confessioni; il secondo è quello di autonomia e indipendenza, che segna un parallelismo con l'art. 7; il terzo, infine, è quello relativo all'impossibilità, per lo Stato, di disporre unilateralmente in materia di confessioni religiose²⁹⁸. È interessante notare come l'unica confessione espressamente menzionata all'interno della Costituzione sia quella cattolica: tuttavia, proprio il particolare riconoscimento offerto dai costituenti alla Chiesa cattolica rendeva necessario offrire una adeguata garanzia costituzionale alle confessioni religiose acattoliche, al fine di giungere a un ordinamento che si voleva pluralista e non discriminante²⁹⁹. I costituenti, quindi, con la scelta di porre su piani diversi le confessioni acattoliche da quella cattolica, "avevano rifiutato di considerare semplicemente uguali tutte le confessioni preferendo la formula dell'eguale libertà"³⁰⁰. Tuttavia, come è stato evidenziato da autorevole dottrina, l'articolo 8 della Costituzione, e in particolare il primo comma, sarebbero diventati "la regola fondamentale del diritto ecclesiastico italiano"³⁰¹, in quanto "nell'epoca odierna della ricoperta delle distinte identità, la formula dell'eguale libertà risulta più ricca e comprensiva di quella della mera eguaglianza"³⁰². È interessante notare, inoltre, come l'eguale libertà per le confessioni religiose di cui parla l'articolo 8 non implichi necessariamente l'identità di regime, ma "un trattamento giuridico calibrato per ciascuna di esse, in maniera da offrire la massima libertà, proporzionalmente alle esigenze e ai bisogni, senza determinare discriminazioni o preferenze per nessuna

²⁹⁴ Ibidem.

²⁹⁵ Ferrari A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 49.

²⁹⁶ Ibidem.

²⁹⁷ Ibidem.

²⁹⁸ Zaccaria R., *Libertà religiosa*, Astrid, Roma, 2006, p. 4.

²⁹⁹ Ferrari A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 48.

³⁰⁰ Ibidem, p. 49.

³⁰¹ Casuscelli G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 147.

³⁰² Ferrari A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2013, p. 49.

confessione in particolare”³⁰³. L’articolo 8, dunque, riconosce la presenza di alcune competenze proprie delle confessioni religiose, la cui regolamentazione spetta solo ad esse e si situa al di fuori della giurisdizione dello Stato, come nel caso della veridicità dei dogmi³⁰⁴.

L’intesa, a differenza del Concordato, esaurisce le sue funzioni sul livello del diritto nazionale; ma, allo stesso modo del Concordato, esprime il principio secondo cui la legislazione dello Stato in riferimento alla materia ecclesiastica non deve essere unilaterale, ma concordata³⁰⁵. Per accedere alle trattative per la stipula di un’intesa, è necessario che una confessione religiosa sia unita intorno all’espressione di una fede: una confessione religiosa, infatti, si distingue da altre organizzazioni sociali proprio in ragione della centralità attribuita alla dimensione trascendente³⁰⁶. Autorevole dottrina ha inoltre evidenziato come “strutture complesse, seguito sociale, radicamento storico-culturale nella società italiana” siano elementi utili per qualificare una confessione religiosa come tale³⁰⁷. La procedura per la stipula di un’intesa³⁰⁸ prevede, in assenza di una disciplina legislativa in materia e quindi attraverso una consolidata prassi, che la richiesta venga sottoposta, in maniera preventiva, alla Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell’Interno da parte della confessione religiosa. Tuttavia, la competenza ad avviare le trattative con la confessione religiosa è del Governo. Le confessioni religiose, quindi, devono presentare un’istanza al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale delega al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio il compito di condurre le trattative con le confessioni. Comunque, affinché le trattative possano iniziare, è necessario che la confessione religiosa abbia ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica *ex lege* n. 1159 del 24 giugno 1929³⁰⁹. In particolare, per ciò che a noi interessa, sono rilevanti gli artt. 1 e 2 di questa legge. L’art. 1 prevede l’ammissione, all’interno dello Stato, dei culti diversi dalla religione cattolica, a condizione che questi “non professino principi e

³⁰³ Macrì G., Parisi M., Tozzi V., *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma, 2003, p. 76.

³⁰⁴ *Ibidem*, p. 78.

³⁰⁵ Treccani, *Intesa*, 2021. <https://www.treccani.it/enciclopedia/intesa/>

³⁰⁶ Colaianni N., *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Milano, 2000, p. 377.

³⁰⁷ Ferrari S., *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in Parlato V., Varnier G.B., (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 19.

³⁰⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Le intese con le confessioni religiose*, 2021. http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html#1

³⁰⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Legge 24 giugno 1929, n. 1159. http://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%2024%20giugno%201929,%20n.1159.pdf

non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume". Di tali culti, sempre all'art. 1, si prevede che l'esercizio anche pubblico sia libero. L'art. 2 prevede che, con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio dei Ministri, "gli istituti di culti diversi dalla religione dello Stato possono essere eretti in ente morale". Nella predisposizione della bozza di intesa con le delegazioni delle confessioni religiose, il Sottosegretario si avvale della Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose³¹⁰. La Commissione, che ha i compiti di predisporre gli studi e linee operative per il Sottosegretario e di concordare con le delegazioni il testo delle intese, è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 1997 e prorogata con decreto, sempre del Presidente del Consiglio dei Ministri, 4 maggio 2016 ed è composta da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, della Giustizia, dell'Economia e delle Finanze, della Difesa, dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dei Beni e della attività culturali e della Salute. Tuttavia, essa è scaduta nel 2018 e, attualmente, è in attesa di ricostituzione. Inoltre, si prevede che sulla bozza di intesa si esprima, con parere preliminare, la Commissione consultiva per la libertà religiosa³¹¹. Anche questa, come la precedente, è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 marzo 1997 e prorogata con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 maggio 2016 ed è scaduta il 4 maggio 2018 e si compone di esperti in materia e accademici. Sono diversi i compiti assegnati a questa commissione. Essa, infatti, si occupa di studio, informazione e proposta in riferimento alle questioni che riguardano l'attuazione dei principi costituzionali e delle leggi in materia di libertà di religione; identificazione e analisi dei problemi concernenti la preparazione delle intese con le confessioni acattoliche e, come abbiamo visto, formulazione di un parere preliminare sulle bozze di intesa; preparazione degli indirizzi in vista della stipula dell'intesa; stesura di pareri su temi relativi ai rapporti tra Stato e confessioni religiose in Italia e nell'Unione Europea, su richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri; infine, rappresentazione di problemi concernenti l'applicazione della normativa vigente sul tema. Una volta che le trattative sono concluse, le intese vengono firmate dal Sottosegretario e dal rappresentante della confessione religiosa, per poi giungere all'esame del Consiglio dei Ministri per ricevere

³¹⁰ Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Commissioni in materia di libertà religiosa e di rapporti con le confessioni religiose*. <http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/commissioni.html#1>

³¹¹ *Ibidem*.

l'autorizzazione alla firma del Presidente del Consiglio. Il passo successivo è la firma dell'intesa da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della confessione religiosa, a cui segue la trasmissione dell'intesa al Parlamento al fine della sua approvazione con legge³¹². Il testo dell'intesa viene riprodotto in un disegno di legge, il quale viene considerato non emendabile dal parlamento. Va notato che, per la confessione religiosa che abbia ottenuto l'intesa, cessano di avere efficacia le norme sui "culti ammessi". L'intesa, dunque, rientra a pieno titolo tra quelli che Manzella ha definito "procedimenti duali"; procedimenti, cioè, in cui concorrono due centri di autonomia normativa: il primo, il Governo, produce il nucleo normativo su cui interverranno le Camere; il secondo, costituito proprio dal Parlamento, si occupa di convertire, approvare, indirizzare, delegare e coordinare³¹³, intervenendo, nel nostro caso, sul nucleo normativo prodotto dal Governo.

Con l'intesa, dunque, la confessione religiosa ottiene norme specifiche, che spesso hanno lo scopo di tutelare aspetti particolari e peculiari della confessione stessa; tuttavia, esistono alcune disposizioni che ricorrono in quasi tutte le intese: assistenza individuale in caserme, ospedali, case di cura e di riposo, penitenziari; insegnamento della religione nelle scuole; matrimonio; riconoscimento di enti con fini di culto, istruzione e beneficenza, edifici di culto e rapporti finanziari con lo Stato nella ripartizione dell'8 per mille; infine, festività³¹⁴.

Con riferimento alla stipula delle intese, la Corte costituzionale ha parlato di "metodo della bilateralità", orientato cioè a disciplinare ambiti relativi a caratteristiche peculiari delle confessioni religiose³¹⁵. Sempre secondo la Corte, le intese sono finalizzate, tra le altre cose, a concedere alle confessioni particolari vantaggi (o a imporre particolari

³¹² Sono dodici le intese finora approvate con legge ai sensi dell'art. 8 della Costituzione. Sono, infatti, quelle tra Stato italiano e: Tavola Valdese (legge n. 449/1984), Assemblee di Dio in Italia (ADI) (legge n. 517/1988), Unione delle Chiese Cristiane Avventiste del 7° giorno (legge n. 516/1988), Unione Comunità Ebraiche in Italia (UCEI) (legge n. 101/1989), Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia (UCEBI) (legge n. 116/1995), Chiesa Evangelica Luterana in Italia (CELI) (legge n. 520/1995), Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale (legge n. 126/2012), Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni (legge n. 127/2012), Chiesa Apostolica in Italia (legge n. 128/2012), Unione Buddhista italiana (UBI) (legge n. 245/2012), Unione Induista Italian (legge n. 246/2012) e, infine, Istituto Buddhista Italiano Soka Gakkai (IBISG) (legge n. 130/2016). È stata firmata, il 30 luglio 2019, ma non ancora approvata l'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra".

³¹³ Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 340.

³¹⁴ Camera dei Deputati, *I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*. <https://leg16.camera.it/561?appro=478&I+rapporti+tra+lo+Stato+e+le+confessioni+religiose+non+cattolice>

³¹⁵ Corte costituzionale, *Sentenza 346/2002*.

<https://www.cortecostituzionale.it/schedaUltimoDeposito.do?anno=2002&numero=346>

limitazioni)³¹⁶, attraverso l'individuazione delle specifiche esigenze di ogni confessione religiosa³¹⁷. È chiaro, quindi, come il contenuto dell'intesa sia assolutamente dipendente dalla volontà delle parti. Infatti, la stipula di un'intesa non ha come fine quello del libero esercizio del culto, che è già tutelato senza che sia necessaria un'intesa.

Un punto importante è costituito dalla totale discrezionalità del Governo nella scelta di avviare le trattative con una certa confessione religiosa per la stipula dell'intesa. La decisione di avviare le trattative per la stipula dell'intesa, quindi, dipende anche “da convenzioni sociali e dalla fortuna politica”³¹⁸. Alla discrezionalità del Governo, infatti, corrisponde la possibilità che vi siano percorsi preferenziali a vantaggio di determinati gruppi religiosi: la disponibilità del Governo nei confronti di una certa confessione religiosa può dipendere anche dalla forza che una organizzazione religiosa ha nei confronti delle istituzioni³¹⁹. Infatti, l'istanza presentata da una confessione religiosa non configura un obbligo in capo al Governo di avviare le trattative per il raggiungimento di un'intesa³²⁰. A questo proposito, Cardia ha sostenuto la necessità di individuare “alcuni criteri oggettivi sulla base dei quali il Governo possa operare in modo non arbitrario”³²¹. È inevitabile, dunque, che proprio in virtù dell'assoluta discrezionalità del Governo, vi siano su di esso, da parte delle confessioni religiose interessate, delle forti pressioni affinché si attivi per l'avvio delle trattative. La Corte costituzionale, su questo punto, ha sostenuto che non è configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative a favore della confessione religiosa, “con conseguente sindacabilità, da parte dei giudici comuni, del diniego eventualmente opposto dal Governo”³²². Sulla questione la Corte ha

³¹⁶ Corte costituzionale, *Sentenza 59/1958*.

https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:1958:59

³¹⁷ Corte costituzionale, *Sentenza 235/1997*. <https://www.giurcost.org/decisioni/1997/0235s-97.html>

³¹⁸ Harris P.B., *Confessioni religiose*, in Treccani, 2017. https://www.treccani.it/enciclopedia/confessioni-religiose-dir-cost_%28Diritto-on-line%29/

³¹⁹ Macrì G., *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2016, p. 7.

³²⁰ Si pensi, ad esempio, al diniego, da parte del Governo Berlusconi II di avviare la procedura di intesa richiesta dall'Unione degli Atei e degli Agnostici razionalisti. Il Governo ha rifiutato di avviare le trattative sostenendo che la professione di ateismo da parte dell'associazione fosse un elemento ostativo alla sua qualificazione di confessione religiosa. La questione, dopo un articolato conflitto, è stata risolta dalla Corte costituzionale la quale, con una sentenza, ha affermato che la decisione del Governo di avviare o meno le trattative è un atto di indirizzo politico di cui il Governo è politicamente responsabile e, pertanto, insindacabile dalla Corte.

³²¹ Allegato 1.

³²² Servizio studi del Senato, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, 2021. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01209836.pdf>

avuto modo di esprimersi in una sentenza³²³, nella quale ha sostenuto che il Governo gode di discrezionalità nell'individuazione dei soggetti da ammettere alle trattative e nella successiva scelta di avviarle. Tuttavia, il ragionamento della Corte secondo cui la decisione del Governo di non avviare le trattative per la stipula di un'intesa con una confessione non limita la libertà religiosa di quest'ultima, trascura il fatto che in molti casi le intese, accordando certi vantaggi a determinate confessioni religiose, alterano l'eguaglianza tra i vari gruppi religiosi: un esempio evidente di questo è l'otto per mille, che costituisce un vantaggio per certe confessioni religiose da cui altre sono escluse, con effetti sull'uguaglianza tra le confessioni religiose e quindi sul pluralismo religioso³²⁴. L'alto tasso di discrezionalità del Governo è dovuto anche all'assenza, nell'ordinamento italiano, di una legge generale sulla libertà religiosa. Nonostante l'istituto dell'intesa sia nato per rispondere ai bisogni specifici dei gruppi religiosi, esso si è trasformato, nel tempo, in un elemento fondamentale per far parte delle confessioni "elette". L'attività lobbistica non si ferma con il raggiungimento dell'intesa, ma è necessario che prosegua anche nella direzione dell'approvazione parlamentare dell'intesa stessa. Il Governo, infatti, non ha l'obbligo, come abbiamo visto, di esercitare l'iniziativa legislativa: costituendo, quindi, l'iniziativa del Governo una facoltà dello stesso, si comprende come l'attività di pressione della confessione religiosa sia da non sottovalutare.

2. Il ruolo dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" come attore di lobbying nella stipula dell'intesa

Nel 1534, con l'approvazione da parte del Parlamento inglese dell'Act of Supremacy, nasce la Chiesa d'Inghilterra³²⁵. L'Atto, recidendo i legami ecclesiastici con Roma, definisce il diritto di Enrico VIII di essere il capo supremo della Chiesa d'Inghilterra. Il Difensore della fede e governatore supremo della Chiesa d'Inghilterra è il sovrano del Regno Unito, la Regina Elisabetta II, mentre l'Arcivescovo di Canterbury è Primate

³²³ Corte costituzionale, *Sentenza 195/1993*.

<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=195>

³²⁴ Di Cosimo G., *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2, 2017, p. 3. https://www.statoechiese.it/images/uploads/articoli_pdf/di_cosimo.m_carta_bianca.pdf?pdf=carta-bianca-al-governo-sulle-intese-con-le-confessioni-religiose-ma-qualco

³²⁵ Per un approfondimento sull'origine storica della Chiesa d'Inghilterra si veda: Introvigne M., Zoccatelli P.L., *Le religioni in Italia. La comunione anglicana*, 2021. <https://cesnur.com/la-comunione-anglicana/>

d’Inghilterra e, quindi, la massima autorità religiosa della Chiesa d’Inghilterra. Sono due le province in cui è suddivisa la Chiesa d’Inghilterra: Canterbury e York, ognuna con un arcivescovo che, a loro volta, si suddividono in diocesi, per un totale di quarantadue. Gli arcivescovi di Canterbury e York, insieme ad altri ventiquattro vescovi, siedono nella *House of Lord* del parlamento britannico³²⁶. La Diocesi in Europa, più precisamente Diocesi di Gibilterra in Europa, è la quarantaduesima diocesi e la più estesa geograficamente. Essa, infatti, oltre a ricomprendere tutti i territori d’Europa, ad esclusione del Regno Unito e dell’Irlanda, include anche l’Islanda, la Turchia e il Marocco. A sua volta, la Diocesi in Europa si suddivide in arcidiaconie, tra le quali vi è l’Arcidiaconato d’Italia e Malta che, a sua volta, si suddivide in cappellanie e congregazioni. L’Arcidiacono d’Italia e Malta è nominato dal vescovo diocesano della Diocesi in Europa e ricopre il ruolo di Presidente dell’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”. Tra le sue funzioni vi sono quelle di farsi portatore, in Italia, dei rapporti tra la Chiesa d’Inghilterra e lo Stato e le altre confessioni religiose³²⁷.

L’Associazione “Chiesa d’Inghilterra” riunisce le chiese e gli individui che, in Italia, professano la Comunione anglicana di fede cristiana, cattolica e apostolica e, in particolare, coloro i quali appartengono alla *Church of England*. In Italia, sono oltre 100.000 mila gli individui che professano la Comunione anglicana nelle cappellanie e congregazioni presenti sul territorio³²⁸. L’Associazione “Chiesa d’Inghilterra” ha ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica con Decreto del Presidente della Repubblica 17 luglio 2014 su proposta del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2014, e parere favorevole del Consiglio di Stato. Sono diverse le attività che la Chiesa d’Inghilterra afferma di svolgere³²⁹: dall’assistenza religiosa secondo i riti della *Church of England* alla cura pastorale per i quali lo richiedono, senza dover necessariamente essere anglicani; dalla promozione del dialogo e dell’unità tra i cristiani al supporto culturale, spirituale e sociale della comunità, fino ad arrivare al sostegno a progetti di beneficenza sia in Italia che all’estero.

³²⁶ Servizio studi del Senato, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”*, 2021. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01209836.pdf>

³²⁷ Associazione Chiesa d’Inghilterra, *Struttura della Church of England*, 2021. <http://www.chiesadinghilterra.org/chi-siamo>

³²⁸ La Chiesa d’Inghilterra ha cappellanie e congregazioni nelle città italiane di: Assisi, Bari, Bologna, Bordighera, Cadenabbia, Città della Pieve, Firenze, Genova, Macerata, Milano, Napoli, Padova, Palermo, Roma, Siena, Sorrento, Taormina, Trieste, Varese e Venezia.

³²⁹ Associazione Chiesa d’Inghilterra, *Attività e finalità dell’associazione Chiesa d’Inghilterra*, 2021. <http://www.chiesadinghilterra.org/attivita>

L'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" ha condotto un'attività di *lobbying* nei confronti del Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno e del Presidente del Consiglio dei Ministri, finalizzata al raggiungimento dell'intesa con lo Stato italiano. L'interesse al raggiungimento dell'intesa nasce dalla volontà, secondo la Presidente dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" Vickie Sims, di "sentirci più radicati sul territorio su cui operiamo, [...] ottenere vantaggi [...] e inserirci in maniera completa nel tessuto religioso italiano"³³⁰. Per quanto riguarda i luoghi del *lobbying*, possiamo notare come essi siano costituiti quasi esclusivamente da luoghi formali: sono, infatti, le stanze del Ministero dell'Interno e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'interesse che l'Associazione mira a raggiungere è un interesse che ha buone probabilità di essere accolto dal decisore pubblico: questo perché il decisore pubblico ha, in passato, stipulato intese con altre confessioni religiose e, quindi, questo costituisce un precedente che in un certo senso favorisce la posizione dell'Associazione. I vantaggi derivanti dall'intesa sarebbero strettamente circoscritti alla Chiesa d'Inghilterra e, pertanto, ad eccezione dell'Ambasciata del Regno Unito in Italia e, in particolare, dell'Ambasciatrice Jill Morris, non vi sono stati altri portatori di interessi o, più in generale, altri soggetti che hanno mostrato di condividere l'interesse dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra. Non va però sottovalutato, come si accennava, il ruolo dell'Ambasciatrice Jill Morris. Come è stato riferito a chi scrive nel corso di un'intervista alla Reverenda Vickie Sims, Presidente dell'Associazione Chiesa d'Inghilterra, l'attività dell'Ambasciatrice e le sue manifestazioni dell'interesse ad ottenere l'intesa "hanno facilitato molto il nostro percorso per la stipula dell'intesa"³³¹. Sul versante degli interessi contrapposti, come sostenuto anche dalla Reverenda Sims nel corso dell'intervista a cui si faceva cenno pocanzi³³², possiamo notare come questi non siano emersi: ciò, forse, può essere dovuto proprio all'influenza e all'autorevolezza degli organi di vertice dell'Associazione, e quindi alla volontà di non opporvisi. Inoltre, l'ottenimento dell'intesa da parte dell'Associazione non avrebbe creato danni e svantaggi ad altri soggetti: infatti, come sostenuto dalla Reverenda Sims, "la nostra attività non si basa sulla volontà di presentarci alternativi o in concorrenza" rispetto alle altre confessioni religiose presenti sul territorio italiano³³³. Da qui, quindi, la mancata opposizione all'attività dell'Associazione. La

³³⁰ Allegato 4.

³³¹ Ibidem.

³³² Ibidem.

³³³ Allegato 4.

realizzazione del contatto con il decisore pubblico è iniziata con la richiesta di intesa, da parte dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" alla Direzione Centrale degli affari dei culti del Ministero dell'Interno, per poi dirigersi verso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso la presentazione di un'istanza, con cui il nostro lobbista ha rappresentato l'interesse. Lo strumento utilizzato dall'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" nella realizzazione della sua strategia di *lobbying* è uno strumento di *lobbying* diretto: il *face-to-face*. Ovviamente, nella scelta dello strumento di *lobbying* da utilizzare è stata determinante la procedura stessa di stipula di un'intesa, costituita da diverse fasi in cui hanno un ruolo centrale le trattative tra lo Stato e la comunità religiosa. In particolare, sono diversi i soggetti che l'Associazione ha incontrato: il Direttore centrale degli affari dei culti del Ministero dell'Interno, il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, i Presidenti della Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose e la Commissione consultiva per la libertà religiosa e, infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri. Nonostante siano stati molti i decisori pubblici coinvolti nel processo per la stipula dell'intesa, l'attività lobbistica dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", come sostenuto nel corso dell'intervista rilasciata a chi scrive dalla Reverenda Vickie Sims, Presidente dell'Associazione, è stata diretta solo verso il Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno e il Presidente del Consiglio dei Ministri³³⁴. Il mancato coinvolgimento, nella strategia di *lobbying* dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", degli altri decisori pubblici costituisce sicuramente un limite nell'attività lobbistica dell'Associazione. Questa mancanza potrebbe trovare giustificazione nel fatto che le organizzazioni religiose - e nel caso in esame l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" - non sono lobbisti di professione e, dunque, non possiedono tutte le conoscenze e gli strumenti necessari per realizzare una strategia di *lobbying* particolarmente raffinata come invece lo è quella di un lobbista di professione. In particolare, l'attività lobbistica dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" si è articolata in due fasi. La prima con il Prefetto Giovanna Iurato della Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno; la seconda con la Presidenza del Consiglio dei Ministri. In particolare, agli incontri con il Prefetto Iurato partecipava il Presidente dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" e, se necessario, altri soggetti della gerarchia

³³⁴ Con gli altri decisori pubblici, infatti, si è instaurata una prassi per cui, come specificato dalla Reverenda Sims, vi sono stati degli incontri limitati a degli aggiornamenti sui temi trattati con il Direttore Centrale degli Affari dei Culti e con il Presidente del Consiglio dei Ministri.

ecclesiastica, mentre a quelli relativi alla seconda fase, a cui partecipava il Presidente del Consiglio, erano presenti la Reverenda Sims e, talvolta, alcuni rappresentanti dei Ministeri eventualmente interessati³³⁵. L'esito della strategia di lobbying condotta dalla comunità religiosa è stato la stipula dell'intesa. È stato evidenziato come l'attività di *lobbying*, e dunque le pressioni e le richieste, dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" abbiano incontrato il sostegno del Governo, proprio perché esisterebbe una sorta di equilibrio e di incontro tra le istanze dell'Associazione e gli orientamenti del Governo³³⁶. Il decisore pubblico, dunque, si è mostrato disposto ad accogliere le istanze della comunità religiosa, non avendo quest'ultima avanzato richieste contrastanti o in aperta opposizione con gli orientamenti del Presidente del Consiglio e del Governo nel suo complesso. Le trattative, dunque, si sarebbero svolte in un clima di continua collaborazione tra le parti, nonostante sia stata evidenziata dalla Reverenda Sims una lentezza nel processo per l'ottenimento dell'intesa e una "frustrazione [...] legata alla burocrazia"³³⁷. Allo stesso tempo, però, è stata evidenziata, dalla Reverenda stessa, una continua disponibilità da parte dei decisori pubblici. Tuttavia, non va sottovalutato il fatto che anche le precedenti intese fossero piuttosto simili tra loro e, questo, potrebbe condurre a una sorta di *path dependence* che, in un certo senso, potrebbe limitare il peso dell'attività lobbistica dei gruppi religiosi. Il Presidente del Consiglio, dunque, vedrebbe la sua posizione rafforzata, con la conseguenza che si assisterebbe a una diminuzione del margine di azione delle comunità religiose. Un elemento a conferma di questa direzione è l'evoluzione nella composizione della Commissione interministeriale per le intese, di cui si è già parlato. Se, questa, era inizialmente composta da cinque membri di nomina governativa e quattro membri rappresentanti della confessione, con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 19 marzo 1992, il ruolo dei rappresentanti delle confessioni è stato notevolmente ridimensionato. Restano, infatti, i cinque membri nominati dal governo, ma ora la partecipazione dei rappresentanti delle confessioni religiose è solo eventuale, essendo la scelta della loro partecipazione rimessa alla volontà dei membri di nomina governativa³³⁸. Un obiettivo sentito come particolarmente importante dalla Reverenda Sims e dall'Associazione da lei rappresentata è stato quello

³³⁵ Allegato 4.

³³⁶ Colombo F., *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11, 2020, p. 30.

³³⁷ Allegato 4.

³³⁸ Colombo F., *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., p. 30.

relativo all'otto per mille³³⁹. Le richieste dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" su questo tema sono state accolte dal decisore pubblico, anche in ragione del fatto che tutte le intese precedenti contengono disposizioni relative a questo tema. In riferimento alla ripartizione della quota dell'otto per mille del gettito IRPEF, l'intesa stabilisce che l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" concorre alla ripartizione dell'otto per mille. Le somme saranno utilizzate per il mantenimento dei ministri di culto, la realizzazione e la cura degli edifici di culto e per scopi filantropici, assistenziali e culturali in Paesi esteri. L'attribuzione delle somme è effettuata attraverso le scelte dei contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. Per quanto riguarda le quote relative alle scelte non espresse dai contribuenti, in questo caso, l'Associazione dichiara di partecipare alla ripartizione, utilizzandole solo per le attività espresse al primo comma. Si stabilisce che lo Stato corrisponde all'Associazione annualmente ed entro il mese di giugno le somme. L'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" è tenuta a trasmettere ogni anno un rendiconto sull'utilizzo delle somme ricevute e delle erogazioni liberali. Si stabiliscono, inoltre, alcuni requisiti necessari del rendiconto³⁴⁰ che deve essere trasmesso dal Ministro dell'interno al Ministro dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dal ricevimento. Nonostante, come si è già avuto modo di analizzare, le trattative si siano svolte in un clima positivo, ci sono stati due momenti di contrasto, in cui le istanze e le pressioni dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" non sono state accolte dal decisore pubblico: il primo momento di contrasto si è avuto con il Prefetto Giovanna Iurato, allora Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno; il secondo con l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte³⁴¹. Il primo momento di contrasto ha riguardato la denominazione dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra". In particolare, la Reverenda Vickie Sims aveva interesse ad eliminare il termine "Associazione" dalla denominazione dell'ente, al fine di evidenziarne il carattere religioso e non quello associativo. Tuttavia, la richiesta della Reverenda Sims non è stata accolta dal decisore pubblico e non ha avuto seguito perché, all'interno dell'ordinamento italiano, l'intesa può essere ottenuta solo dallo stesso soggetto che ha chiesto il riconoscimento giuridico: qualsiasi variazione del nome, quindi, avrebbe comportato la necessità dell'instaurazione

³³⁹ Allegato 4.

³⁴⁰ Gli aspetti che il rendiconto deve precisare sono: il numero dei ministri di culto che hanno ricevuto l'intera remunerazione e quelli a cui è stata assicurata un'integrazione; il totale delle somme rivolte al sostentamento dei ministri di culto; gli interventi per le altre finalità espresse dal primo comma dell'art. 14.

³⁴¹ Ibidem.

ex novo dei rapporti con lo Stato italiano da parte dell'ente rappresentato dalla Reverenda Sims, partendo quindi dalla richiesta relativa al riconoscimento giuridico. La Reverenda Vickie Sims, e l'Associazione da lei rappresentata, hanno preferito dunque rinunciare al raggiungimento dell'obiettivo relativo alla denominazione, preferendo piuttosto il raggiungimento dell'intesa il cui percorso era, ormai, già avviato. Il secondo punto di contrasto a cui si faceva riferimento ha riguardato i rapporti tra l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" e il Presidente del Consiglio dei Ministri. In particolare, nel corso delle trattative per la stipula dell'intesa, la Reverenda Sims richiese l'inserimento di un articolo relativo ai matrimoni tra persone dello stesso sesso. Anche in questo caso, come nel precedente, la richiesta dell'Associazione non fu accolta. La ragione di questo, come è stato riferito a chi scrive dalla Reverenda Sims, è dovuto al fatto che una clausola del genere avrebbe "condizionato molto l'ordinamento italiano": infatti, nell'ordinamento italiano, per le persone dello stesso sesso è prevista soltanto l'unione civile e non il matrimonio. Da qui si comprende come l'inserimento di una siffatta disposizione avrebbe vincolato l'ordinamento italiano. Anche in questo caso, quindi, l'Associazione Chiesa d'Inghilterra ha dovuto rinunciare ad uno dei suoi obiettivi. Infatti, con riferimento al matrimonio, il testo dell'intesa si limita ad affermare che la Repubblica riconosce gli effetti civili ai matrimoni celebrati in Italia con rito anglicano davanti a uno dei ministri di culto, purché siano in possesso della cittadinanza italiana ovvero residenti o domiciliati in Italia e l'atto sia trascritto nei registri dello stato civile. Si prevede la necessità della comunicazione all'ufficiale di stato civile al quale richiedono le pubblicazioni, da parte di coloro che intendono celebrare il matrimonio. Si stabilisce che l'ufficiale dello stato civile rilasci, successivamente a un accertamento, il nulla osta ai nubendi, il quale deve precisare che la celebrazione seguirà il rito anglicano. Il ministro di culto spiega nel corso del matrimonio religioso i diritti e i doveri dei coniugi, leggendo gli articoli del codice civile e si prevede che i coniugi possano rendere dichiarazioni consentite dalla legge nell'atto di matrimonio. Si stabilisce che il ministro di culto alleggi il nulla osta all'atto di matrimonio, e si prevede che vi siano alcuni elementi che devono risultare dall'atto di matrimonio³⁴². Il ministro di culto è tenuto a trasmettere un originale dell'atto di matrimonio insieme al nulla osta all'ufficiale di stato civile per la trascrizione, il quale ne

³⁴² Questi sono: il nome e il cognome del ministro di culto che ha celebrato il matrimonio; la menzione dell'avvenuta lettura degli articoli del codice civile sui diritti e doveri dei coniugi; le dichiarazioni eventualmente espresse dai coniugi.

constata la regolarità e, entro 24 ore dal ricevimento, ne effettua la trascrizione nei registri dello stato civile, dandone comunicazione al ministro di culto. Si stabilisce che il matrimonio ha effetti civili dal momento della celebrazione, anche in caso di omissione della trascrizione nel termine prescritto da parte dell'ufficiale dello stato civile.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore* Giuseppe Conte, di concerto con i ministri competenti, ha presentato al Senato il disegno di legge “Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione “Chiesa d'Inghilterra”, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione”³⁴³. Più precisamente, il ddl è stato presentato al Senato, in data 11 gennaio 2021, su iniziativa del Presidente del Consiglio *pro tempore* Giuseppe Conte di concerto con il Ministro degli affari esteri e delle cooperazione internazionale Luigi di Maio, la Ministra dell'Interno Luciana Lamorgese, il Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, la Ministra dell'Istruzione Lucia Azzolina, il Ministro dell'università e della ricerca Gaetano Manfredi e il Ministro per i beni e le attività culturali e il turismo Dario Franceschini, e annunciato nella seduta n. 290 del 12 gennaio 2021, per poi essere assegnato alla 1° Commissione Affari costituzionali in sede referente il 29 gennaio 2021. Ad oggi, l'avvio dell'esame del ddl n. 2060 sull'intesa tra lo Stato italiano l'Associazione “Chiesa d'Inghilterra” è nel calendario dei lavori della 1° Commissione Affari costituzionali. La Commissione, dunque, non ha ancora iniziato l'esame.

Come si diceva, il testo dell'intesa non è ancora stato approvato dal parlamento. Tuttavia, è stato notato come le caratteristiche dell'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione “Chiesa d'Inghilterra” potrebbero favorirne l'approvazione³⁴⁴. In primo luogo, il testo dell'intesa ricalca, su molti aspetti, quello delle intese precedenti. Inoltre, alcuni hanno evidenziato come la “spiccata somiglianza emersa con la Chiesa cattolica e, d'altra parte, la condivisione dei valori civili, quindi l'assenza di veri punti di contrasto”³⁴⁵, insieme all'orientamento verso idee “portatrici di valori rassicuranti per la società”³⁴⁶, costituirebbero dei punti a favore dell'Associazione “Chiesa d'Inghilterra”, nel facilitare

³⁴³ Senato della Repubblica, Disegno di legge “Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione “Chiesa d'Inghilterra”, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, 2021. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01202042.pdf>

³⁴⁴ Colombo F., *L'intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d'Inghilterra. Un'analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11, 2020, p. 19.

³⁴⁵ Bordonali S., *La legge sui culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2020, p. 1.

³⁴⁶ Pasquali Cerioli J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 15.

l'approvazione parlamentare dell'intesa. Sarebbero proprio, dunque, le caratteristiche della Chiesa d'Inghilterra degli elementi che potrebbero favorire l'approvazione dell'intesa. Ed è proprio sull'approvazione parlamentare dell'intesa che l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" continua a svolgere la sua attività di pressione. Infatti, come sostenuto dalla Reverenda Sims, "noi spesso telefoniamo al Presidente della Commissione Affari Costituzionali per chiedere a che punto si è arrivati e quando si prevede di discutere il provvedimento"³⁴⁷. Non va inoltre sottovalutata, in questa direzione, l'attività dell'Ambasciatrice del Regno Unito in Italia Jill Morris. Infatti, come sostenuto sempre dalla Reverenda Sims, "essendo [...] parte del Consiglio direttivo dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" la nostra Ambasciatrice in Italia, talvolta anche lei spinge verso l'approvazione"³⁴⁸. Il ruolo dell'Ambasciatrice Morris è stato, inoltre, particolarmente importante durante il percorso relativo alla stipula dell'intesa. Vi sono stati, infatti, numerosi incontri nella sede dell'Ambasciata del Regno Unito a Roma tra l'Ambasciatrice stessa e i rappresentanti dello Stato italiano. Erano, questi, incontri informali in cui, però, spesso venivano definiti aspetti importanti relativi all'intesa³⁴⁹.

³⁴⁷ Allegato 4.

³⁴⁸ Ibidem.

³⁴⁹ Ibidem.

Conclusione

Giunti al termine di questo elaborato, appare opportuno procedere ad alcune osservazioni conclusive alla luce dell'analisi fin qui condotta.

Le *lobby* religiose non sono *lobby* come le altre. L'attività lobbistica, infatti, è soltanto una delle attività dei gruppi religiosi. Esiste, dunque, una profonda differenza tra l'attività lobbistica di un gruppo religioso e quella di un lobbista di professione. Differenza, questa, che si riflette anche - e soprattutto - nelle tecniche di *lobbying* utilizzate. L'attività lobbistica dei gruppi religiosi, infatti, non è strutturata e tecnicamente raffinata come quella di un lobbista di professione. A tal proposito, nel corso di questo elaborato, si è avuto modo di osservare più volte i limiti dell'attività lobbistica dei gruppi religiosi. Tuttavia, ciò non impedisce ai gruppi religiosi di agire, in certi casi, come vere e proprie *lobby*. E ciò è accaduto, da ultimo, nel corso dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Come è noto, la pandemia ha sconvolto le vite di chiunque e ha avuto innegabili riflessi sulle attività di ognuno e, per ciò che a noi interessa, sulle attività dei gruppi religiosi. Il Covid-19, infatti, ha avuto ripercussioni anche sulla libertà religiosa. Vi è stato, nel corso dell'emergenza pandemica, un continuo dialogo e una fitta collaborazione dei gruppi religiosi con le istituzioni statali. Anche l'esercizio del culto, dunque, come moltissime altre attività, è stato rivoluzionato dall'irrompere della pandemia. E non è mancata, nel corso dell'emergenza da Covid-19, l'attività lobbistica dei gruppi religiosi. Nel corso dell'emergenza pandemica la libertà di esercizio del culto è stata parzialmente sacrificata di fronte a esigenze ritenute, in quel momento, ben più urgenti, come la tutela della salute. Nel corso della crisi pandemica sono stati siglati, dai vari gruppi religiosi e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, diversi Protocolli finalizzati a disciplinare l'esercizio del culto delle diverse comunità religiose durante l'emergenza sanitaria. Tuttavia, come è stato osservato da autorevole dottrina, vi è stata una "diseguale presa in carico, da parte del governo, delle richieste provenienti dal vasto mondo della religiosità organizzata, che, al contrario, avrebbe dovuto essere trattato in modo non frazionato (chi prima, chi dopo) all'interno delle opportune sedi istituzionali"³⁵⁰. Lo Stato, quindi, avrebbe accordato una maggiore attenzione a certe comunità religiose rispetto ad altre: si è assistito, dunque, a una "politica del doppio binario, uno, quello ad alta velocità, per la

³⁵⁰ Macrì G., *Brevi note in tema di libertà di culto in tempo di pandemia*, in *Il diritto ecclesiastico*, Fabrizio Serra Editore, Pisa-Roma, 1-2, 2020, p. 50.

Chiesa, l'altro, a scartamento ridotto, per le altre organizzazioni”³⁵¹. Come si diceva, per ogni confessione religiosa è stato siglato un Protocollo. Tuttavia, parte della dottrina ha criticato questa eccessiva frammentazione, sostenendo invece l'opportunità di giungere alla redazione di un solo protocollo valido per tutte le confessioni religiose³⁵². Ma, come è stato riferito a chi scrive nel corso di diverse conversazioni con il Prefetto Giovanna Iurato, allora Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno, la presenza di molteplici Protocolli è stata dovuta all'esigenza di rispondere, da parte dello Stato, a specifiche e peculiari richieste delle varie confessioni religiose.

Un'ulteriore osservazione che possiamo fare al termine di questa tesi riguarda le tecniche di *lobbying* utilizzate dai vari gruppi religiosi. L'analisi svolta nelle pagine di questa tesi ci permette di evidenziare che sono state due le tecniche di *lobbying* prevalentemente utilizzate dalle organizzazioni religiose: il *face-to-face* e il *grassroots lobbying*. Infatti, in tutti e tre i casi analizzati è stata utilizzata, dalle varie organizzazioni religiose, la tecnica del *face-to-face*, mentre in due casi su tre - e cioè il caso Lautsi c. Italia e quello relativo alla legge “anti-moschee” della Regione Lombardia - si è utilizzata la tecnica del *grassroots lobbying*. Il ricorso al *face-to-face*, e quindi alla necessità di avere un contatto diretto con il decisore pubblico al fine di rappresentare l'interesse, è stato percepito come fondamentale da tutte le organizzazioni religiose analizzate. E infatti è proprio il *face-to-face*, in misura maggiore rispetto alle altre tecniche di *lobbying* utilizzate, che ha permesso alle varie confessioni religiose di raggiungere gli obiettivi. Tuttavia, va evidenziato come gli incontri che le confessioni religiose hanno avuto con i vari decisori pubblici siano stati quasi esclusivamente informali. L'incontro diretto con il decisore pubblico ha permesso alle confessioni religiose di rappresentare l'interesse, che in tutti e tre i casi è stato accolto e sostenuto. Al contrario, il *grassroots lobbying* si è rivelato non sempre efficace. Sicuramente lo è stato molto nel caso Lautsi c. Italia, in cui la Chiesa cattolica è stata capace di creare un forte consenso e un robusto sostegno da parte dell'opinione pubblica intorno al tema del mantenimento del crocifisso nelle aule scolastiche. Non va sottovalutato che, in questo caso, il successo è stato determinato in misura assolutamente non trascurabile dal fatto che la maggior parte della popolazione italiana è di fede cattolica. Ciò, dunque, ha reso non difficile per la Chiesa cattolica creare consenso intorno all'interesse sostenuto. Diverso è il caso relativo alla legge “anti-

³⁵¹ Ibidem, p. 54.

³⁵² Ibidem, p. 57.

moschee” della Regione Lombardia. Anche la comunità musulmana ha utilizzato, come la Chiesa cattolica, lo strumento del *grassroots lobbying*, ma con esiti profondamente differenti. Infatti, anche e soprattutto in ragione della percentuale di cittadini musulmani presenti in Italia - sicuramente non paragonabile a quella cattolica - la comunità musulmana non è riuscita a creare un vero clima di consenso intorno all’interesse da essa sostenuto. Tuttavia, ad eccezione di questo caso, le tecniche di *lobbying* utilizzate dalle diverse confessioni religiose si sono dimostrate adatte ed opportune rispetto al caso.

Un ulteriore elemento da considerare è che la Chiesa cattolica è stata capace di creare un consenso talmente forte intorno al tema che le ha permesso di avere il sostegno attivo, in sede giudiziaria, da parte di Stati esteri e associazioni. È questa una profonda differenza con il caso della legge “anti-moschee”. Infatti, ad eccezione dell’Associazione VOX, nessuno è intervenuto a sostegno della comunità musulmana nel corso dei processi: coloro i quali hanno sostenuto le tesi della comunità musulmana si sono limitati, infatti, a interventi pubblici e dichiarazioni.

Un'altra considerazione da fare è quella relativa alla reputazione del lobbista. In particolare, nel caso della legge “anti-moschee”, a causa della profonda frammentazione esistente all’interno della comunità islamica, c’è stata qualche difficoltà, per i lobbisti del caso, ad accreditarsi come lobbisti credibili agli occhi del decisore pubblico. Difficoltà, questa, che non si è avuta nel caso relativo alla Chiesa cattolica e all’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”, in cui l’autorevolezza e la reputazione dei lobbisti era maggiore. La Chiesa cattolica e l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra” hanno, infatti, sempre agito in modo unitario, al contrario di ciò che è accaduto nel caso delle comunità musulmane. Inoltre, nella realizzazione della strategia di *lobbying* delle comunità religiose manca, da parte di queste, l’attenzione verso alcuni aspetti che, per un lobbista di professione, sono invece fondamentali e, questo, per due ragioni. La prima è che le comunità religiose non hanno seguito pedissequamente le varie fasi relative all’elaborazione della strategia di *lobbying*. Ad esempio, per limitarsi ad una considerazione sulla fase di *back-office*, possiamo notare come siano state totalmente trascurate ed ignorate le fasi relative all’elaborazione di *position e policy paper* e al monitoraggio. La seconda è quella relativa al coinvolgimento dei decisori pubblici interessati. Ad esempio, nel caso relativo all’intesa tra lo Stato italiano e l’Associazione “Chiesa d’Inghilterra”, erano molti i decisori pubblici potenzialmente coinvolti, ma nei fatti l’attività di *lobbying* dell’Associazione è stata orientata solo verso il Direttore Centrale degli Affari dei Culti

del Ministero dell'Interno e il Presidente del Consiglio dei Ministri. Tuttavia, va rilevato come, tranne in questo caso, i decisori individuati dalle comunità religiose erano quelli effettivamente competenti.

Ciò che è emerso è stato anche il tentativo, da parte delle confessioni religiose, di creare un rapporto particolarmente stretto con uno dei decisori pubblici più competenti rispetto all'obiettivo che si intendeva raggiungere: il Direttore Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno. Infatti, sia nel caso della legge "anti-moschee" che in quello relativo all'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", le organizzazioni religiose hanno ritenuto opportuno rivolgersi, fin dall'inizio, alla Direzione Centrale degli Affari dei Culti e, in particolare, al Prefetto Giovanna Iurato, Capo della Direzione. Più volte, infatti, l'ex Direttore Centrale degli Affari dei culti, Prefetto Giovanna Iurato, ha riferito a chi scrive di aver percepito la necessità, da parte delle varie confessioni religiose, di avere un interlocutore stabile e affidabile all'interno delle sedi istituzionali, con cui creare un legame solido.

Un ulteriore elemento interessante a cui possiamo fare cenno è quello relativo alle interviste: nessuno degli intervistati, infatti, ha negato che la propria organizzazione religiosa - e più in generale le organizzazioni religiose - facciano *lobbying*. Questa considerazione ci permette di affermare che l'attività lobbistica dei gruppi religiosi è considerata come qualcosa di assolutamente normale e necessario dai soggetti che la praticano, i quali non hanno alcuna volontà di nascondersela o negarla. Gli stessi intervistati, dunque, hanno evidenziato che la religione, oltre ad avere una importante dimensione intima e privata, assume anche una innegabile e rilevante dimensione pubblica.

Alla luce di queste considerazioni, è evidente come vada riconosciuta una piena legittimazione all'operato delle *lobby* in ambito religioso: l'attività di *lobbying*, infatti, dovrebbe essere considerato qualcosa di assolutamente normale e necessario allo sviluppo di un sistema pienamente democratico, anche quando ad esercitarla sono le organizzazioni religiose, e cioè soggetti da cui forse, da un'analisi superficiale, non ci si aspetterebbe un'attività lobbistica. Tuttavia, come si è avuto modo di constatare, non sempre l'attività lobbistica - e nel nostro caso l'attività lobbistica dei gruppi religiosi - si svolge in maniera trasparente e ufficiale. Come si è visto, gli incontri che ci sono stati tra le organizzazioni religiose e i decisori pubblici sono stati quasi esclusivamente incontri informali. Rendere questi incontri ufficiali, stabilendo delle regole sia per i decisori

pubblici che per i lobbisti, renderebbe sicuramente l'attività lobbistica dei gruppi religiosi (e non solo) più chiara e trasparente. Sarebbe auspicabile, in questa direzione, la creazione di un registro pubblico per i lobbisti, in cui sono tenuti a iscriversi coloro i quali hanno intenzione di esercitare un'attività lobbistica. Inoltre, sarebbe utile anche procedere all'istituzione di una agenda pubblica degli incontri tra decisori pubblici e lobbisti, in cui entrambi i soggetti sono tenuti a riportare alcuni elementi degli incontri, come la data, gli argomenti discussi e i documenti presentati.

Appare difficile, in conclusione, alla luce delle osservazioni condotte nelle pagine di questo elaborato, negare il carattere lobbistico dei gruppi religiosi. Se consideriamo, infatti, i gruppi religiosi come gruppi associativi e cioè "strutture specializzate per l'articolazione degli interessi che sono specificamente designate a rappresentare gli obiettivi di un gruppo particolare"³⁵³, appare palese la loro caratteristica lobbistica.

³⁵³ Almond G. A., Powell B. G., *Politica comparata*, Il Mulino, Bologna, 1988, pp. 246-251.

Bibliografia

Albano F., *Religione e diritti umani: tra conflitto e prospettive di collaborazione*, in Macrì G., Annicchino P. (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

Almond G. A., Powell B. G., *Politica comparata*, Il Mulino, Bologna, 1988.

ANCI Lombardia, *Scanagatti: "la nuova norma regionale aggraverà le procedure burocratiche ed i costi per i Comuni"*, 2015. <https://anci.lombardia.it/dettaglio-news/20151281748-i-sindaci-molto-critici-verso-la-legge-anti-moschee-/anci.lombardia.it>

Annicchino P., *Winning the Battle by Losing the War: The Lautsi Case and the Holy Alliance between American Conservative Evangelicals, the Russian Orthodox Church and the Vatican to Reshape European Identity*, in *Religion and Human Rights*, 6, 2011.

Associazione Chiesa d'Inghilterra, *Attività e finalità dell'associazione Chiesa d'Inghilterra*, 2021. <http://www.chiesadinghilterra.org/attivita>

Associazione Chiesa d'Inghilterra, *Struttura della Church of England*, 2021. <http://www.chiesadinghilterra.org/chi-siamo>

Associazione dei costituzionalisti, Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto Sezione III Sentenza 22 marzo 2005, n. 1110. https://web.archive.org/web/20071014065433/http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/giurisprudenza_costituzionale/crocifisso_tar_veneto/Sentenza_Tar_Veneto.pdf

Astengo F., *La Corte Suprema del Canada afferma il diritto di portare a scuola il coltello dei sikh*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2006. https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/cronache/estero/coltello_sikh/index.html

Avvenire, *Crocifisso. Le reazioni alla sentenza*, 2011.
https://www.avvenire.it/attualita/pagine/crocifisso-reazioni-alla-sentenza_201103181511441170000

Baratta R., *Lezioni di diritto dell'Unione Europea*, LUISS University Press, Roma, 2018.

Bistoncini F., *Gruppi di interesse e rappresentanza: dinamiche evolutive*, in Di Gregorio A., Musselli L. (a cura di), *Democrazia, lobbying e processo decisionale*, Franco Angeli, Milano, 2015.

Bollettino Ufficiale della Regione Lombardia, *Legge regionale 11 marzo 2005 – n. 12. Legge per il governo del territorio*, 2005.
http://www.ptpl.altervista.org/burl/2005/burl_11_2015_lr_11032005_12.pdf

Bombardieri M., *Moschee d'Italia. Il diritto al luogo di culto. Il dibattito sociale e politico. Editrice missionaria italiana*, Bologna, 2011.

Bordonali S., *Le legge sui Culti ammessi, le intese e l'esigenza di una legge-base sul fatto religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 4, 2020.

Camera dei Deputati, *I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche*.
<https://leg16.camera.it/561?appro=478&I+rapporti+tra+lo+Stato+e+le+confessioni+religiose+non+cattoliche>

Camera dei Deputati. Commissione I Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva in materia di libertà religiosa*, XV Legislatura, 2007.

Camera dei Deputati, *Mozione n°1/00134 - presentata il 27/02/2019 - proposta da Lollobrigida Francesco*, 2019.

Cardia C., *Stato e confessioni religiose*, Il Mulino, Bologna, 1992.

Cardia C., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea, legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, 2005.

Casuscelli G., *Concordati, intese e pluralismo confessionale*, Giuffrè, Milano, 1974.

Casuscelli G., *La laicità e le democrazie: la laicità della “Repubblica democratica” secondo la Costituzione italiana*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007.

Cavana P., *Libertà di religione e spazi per il culto tra consolidate tutele e nuove comunità religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 20, 2019.

Chiesa Evangelica Valdese, *Una sentenza a tutela della laicità e della libertà di tutti*, 2009.

https://web.archive.org/web/20091121200017/http://www.chiesavaldese.org/pages/archivi/index_commenti.php?id=1008

Chiesa Ortodossa Russa, *Udienza dell’Ambasciatore d’Italia dal Patriarca*, 2009.
<https://mospat.ru/it/news/55804/>

Colaiani N., *Confessioni religiose*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Milano, 2000.

Colombo F., *L’intesa tra la Repubblica italiana e la Chiesa d’Inghilterra. Un’analisi genealogica*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 11, 2020.

Comunità religiosa islamica italiana, *Chi siamo*, 2021. <https://www.coreis.it/chi-siamo>

Consiglio d’Europa, *Convenzione europea dei diritti dell’uomo*, Strasburgo.

Consulta Online, Ordinanza n. 389 anno 2004.
<https://www.giurcost.org/decisioni/2004/0389o-04.html>

Coordinamento associazioni islamiche di Milano, *Su di noi*, 2021. <https://www.cai-milano.it>

Corriere della Sera, Testo del “Manifesto dell’islam d’Italia” presentato nella riunione della Consulta islamica del 7 marzo 2006, 2006.
https://www.corriere.it/Media/Foto/2006/03_Marzo/08/MANIFESTONUOVO030606.pdf

Corriere della Sera, *Il crocifisso resterà nelle aule*, Roma, 2009.
https://www.corriere.it/politica/09_novembre_06/berlusocni_crocifisso_9674b4aa-cacc-11de-89f9-00144f02aabc.shtml

Corte costituzionale, sentenza 59/1958.
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:CO ST:1958:59

Corte costituzionale, *Sentenza n. 203/1989*.
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1989&numero=203>

Corte costituzionale, sentenza 195/1993.
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1993&numero=195>

Corte costituzionale, *Sentenza n. 334/1996*.
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=1996&numero=334>
Corte costituzionale, sentenza 235/1997. <https://www.giurcost.org/decisioni/1997/0235s-97.html>

Corte costituzionale, sentenza 346/2002.
<https://www.cortecostituzionale.it/schedaUltimoDeposito.do?anno=2002&numero=346>

Corte costituzionale, *Sentenza n. 52/2016*.
<https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=52>

Corte costituzionale, *Sentenza n. 63/2016*, 2016.
https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:CO ST:2016:63

Corte suprema di Cassazione, *Sentenza 15 maggio 2017, n. 24084*.
https://www.lavorodirittieuropa.it/images/sentenze/sentenza_cassazione_pugnale_sikh_24084.pdf

Cotta M., Della Porta D., Morlino L., *Scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Cox H., *Fire from heaven: the rise of Pentecostal spirituality and the reshaping of religion in the twenty-first century*, Addison-Wesley, Reading, 1995.

Dazzi Z., Mantova, il sikh condannato per il coltello sacro: “Ora ci controllano tutti, ma il tasso di criminalità per noi è zero”, in la Repubblica, 2017.

Del Gatto N., *Ricordate la storia del pugnale sikh vietato dalla Cassazione? Non è ancora finita...*, in AGI Agenzia Italia, 2017. https://www.agi.it/blog-italia/culture/pugnale_sikh_divieto_cassazione-2039970/post/2017-08-11/

Di Cosimo G., *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2, 2017.

Dirigenti scuole autonome e libere, *Sentenza europea crocifissi: i commenti*, 2009.
<https://www.disal.it/objects/Pagina.asp?ID=10851>

Elia L., *Introduzione ai problemi della laicità*, in *Annuario 2007 dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*

Eliade M., *Le sacré et le profane*, Gallimard, Parigi, 1965.

Equizi M., Rhazzali K., *I musulmani e i loro luoghi di culto*, in Pace E. (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Carocci editore, Roma, 2013

Eur-Lex, *Accordo tra il Parlamento europeo e la Commissione europea sul registro per la trasparenza delle organizzazioni e dei liberi professionisti che svolgono attività di concorso all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, 2014.

Fazio L., *Ecco la legge che impedisce la costruzione dei luoghi di culto*, in il Manifesto, Milano, 2015. <https://ilmanifesto.it/ecco-la-legge-che-impedisce-la-costruzione-dei-luoghi-di-culto/>

Federalismi.it, *TAR Friuli-Venezia Giulia, Sentenza n. 645/2006, in materia di divieto dell'uso del burqa*, 2006.

Federalismi.it, *Consiglio di Stato, Sentenza n. 3076/2008, sul potere del Prefetto di annullare un'ordinanza del Sindaco emessa in quanto ufficiale del governo, che vieta di comparire in pubblico con il volto coperto da un burqa*, 2008. <https://federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=10432>

Federalismi.it, *Legge Regionale 3 febbraio 2015, n. 2. Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) – Principi per la pianificazione delle attrezzature per i servizi religiosi*, 2015.

Ferrari A., *La nozione giuridica di confessione religiosa (Come sopravvivere senza conoscerla)*, in Parlato V., Varnier G.B., (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Giappichelli, Torino, 1995.

Ferrari A., *Libertà religiosa e nuove presenza confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2011.

Ferrari A., *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Carocci editore, Roma, 2020.

Fondazione ISMU, *Immigrati e religioni in Italia*, 2020. https://www.ismu.org/immigrati-e-religioni-in-italia-comunicato-stampa-14-9-2020/#_ftn1

Fontana G., *La tutela costituzionale delle società democratica tra pluralismo, principio di laicità e garanzia dei diritti fondamentali (La Corte Europea dei diritti dell'uomo e lo scioglimento del Refah partisi)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1, 2002.

Fustel de Coulanges N., *La Cité antique*, Hachette, Parigi, 1969.

Galli C., *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, il Mulino, Bologna, 2006.

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*, 2012.

Gazzetta Ufficiale, Ricorso per legittimità costituzionale 9 aprile 2015, 2015.
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/05/13/15C00145/s1>

Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, 2016.

Harris P.B., *Confessioni religiose*, in Treccani, 2017.
https://www.treccani.it/enciclopedia/confessioni-religiose-dir-cost_%28Diritto-online%29/

Hunter J. D., *Culture Wars. The Struggle to define America*, Basic Books, New York, 1991.

Iannaccone L. R., *Introduction of the economics of religion*, in *Journal of Economic Literature*, XXXVI, 1998.

Il Cittadino, *Sì alla legge anti-moschee: le regole per i nuovi luoghi di culto in Lombardia*, 2015. https://www.ilcittadinomb.it/stories/Cronaca/si-alla-legge-anti-moschee-le-regole-per-i-nuovi-luoghi-di-culto-in-lombardia_1101994_11/

Il Post, *I valdesi contro il crocifisso nelle scuole*, 2010.
<https://www.ilpost.it/2010/08/28/i-valdesi-contro-il-crocifisso-nelle-scuole/>

Introvigne M., Zoccatelli P. L., *Enciclopedia delle religioni in Italia*, Elledici, Torino, 2013.

Lapi C., *Laicità e diritto all'edificio di culto*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 19, 2020.

la Repubblica, *Strasburgo, no al crocifisso in aula. Il governo italiano presenta ricorso*, 2009. https://www.repubblica.it/2009/11/sezioni/scuola_e_universita/servizi/crocefissi-aule/crocefissi-aule/crocefissi-aule.html

la Repubblica, *Legge anti-moschee, Maroni e Salvini dopo la bocciatura della Consulta: “giudici islamici”*, 2016. https://milano.repubblica.it/cronaca/2016/02/24/news/lombardia_consulta_boccia_legge_sulle_moschee_maroni_su_twitter_sinistra_esulta_allah_akbar_-134120796/

la Repubblica, *Cassazione: “Migranti devono conformarsi a nostri valori”*, in *la Repubblica*, 2017. https://www.repubblica.it/politica/2017/05/15/news/cassazione_migranti_devono_conformarsi_a_nostri_valori_-165521982/

La Santa Sede, *Santa messa nella solennità dell'assunzione della Beata Vergine Maria. Omelia di Sua Santità Benedetto XVI*, Castel Gandolfo, 2005. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/homilies/2005/documents/hf_ben-xvi_hom_20050815_assunzione-maria.html

La Santa Sede, *Santa messa con sacerdoti, religiosi, religiose, diaconi, catechisti ed esponenti dei movimenti ecclesiali di Cipro. Omelia del Santo Padre Benedetto XVI*, Nicosia, 2010. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/homilies/2010/documents/hf_ben-xvi_hom_20100605_religiosi-cipro.html

La Santa Sede, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI ai partecipanti alla riunione della Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa*, Città del Vaticano, 2010. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2010/june/documents/hf_ben-xvi_spe_20100612_banque.html

La Santa Sede, *Discorso del Santo Padre Benedetto XVI agli eccellentissimi membri del corpo diplomatico accreditato presso la Santa Sede, per la presentazione degli auguri per il nuovo anno*, Città del Vaticano, 2011. http://www.vatican.va/content/benedict-xvi/it/speeches/2011/january/documents/hf_ben-xvi_spe_20110110_diplomatic-corps.html

Lariccia S., *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Giuffrè, Milano, 1967.

Lutheran web page, *Crocifisso in aula, commento del decano della Chiesa Luterana in Italia*, 2009. <http://www.luthergrewp.it/ewp/archives/468>

Macrì G., *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l'Islam italiano (un breve commento)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007.

Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose in Italia e in Europa tra rappresentanza degli interessi e attività di lobbying*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 8, 2013.

Macrì G., Parisi M., Tozzi V., *Diritto civile e religioni*, Laterza, Roma, 2013.

Macrì G., *Gruppi religiosi e attività di lobbying*, in Macrì G., (a cura di), *Democrazia degli interessi e attività di lobbying*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

Macrì G., *Il futuro delle intese (anche per l'UAAR) passa attraverso una legge generale sulla libertà religiosa. Brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016*, in *Osservatorio Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 3, 2016.

Macrì G., *Il ruolo delle organizzazioni religiose tra libertà delle formazioni sociali, tutela del bene comune e rappresentanza degli interessi particolari (lobbying). Brevi considerazioni sul persistere di alcune discrepanze lesive della democrazia costituzionale*, in Macrì G., Annicchino P., (a cura di), *Diritto, religione e politica nell'arena internazionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2017.

Macrì G., *La lobby delle religioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2018.

Macrì G., *Brevi note in tema di libertà di culto in tempo di pandemia*, in *Il diritto ecclesiastico*, Fabrizio Serra Editore, Pisa-Roma, 1-2, 2020.

Malinowski B., *Argonauti del Pacifico occidentale. Riti magici e vita quotidiana nella società primitiva*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

Mancuso A. V., *La presenza islamica in Italia: forme di organizzazione, profili problematici e rapporti con le istituzioni*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 32, 2012.

Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Marchetti M.C., *Il lobbying nell'Unione Europea: le misure sulla trasparenza*, in *Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2018.

Marchetti R., *La politica della globalizzazione*, Mondadori Università, Milano, 2014.

Marconi I., *I Patti Lateranensi*, in *Altalex.com*, 2021.

Ministero della Giustizia, *Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 3 novembre 2009-Ricorso n. 30814/06-Lautsi c. Italia*, 2009.
[https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_71&facetNode_2=1_2\(2009\)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU157180#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.wp?facetNode_1=0_8_1_71&facetNode_2=1_2(2009)&previousPage=mg_1_20&contentId=SDU157180#)

Ministero della Giustizia, *Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 18 marzo 2011-Ricorso n. 30184/06-Lautsi e altri c. Italia*, 2011.
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282011%29&contentId=SDU647659&previousPage=mg_1_20

Ministero dell'Interno, Conferenza stampa del Ministro dell'Interno Pisanu sulla composizione della Consulta per l'Islam italiano, Roma, 2005.
https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/intervew/Interviste/_sottosegretarioxprecedenti/intervista_399.html_8783100.html

Ministero dell'Interno, Costituito al Viminale il Comitato per l'Islam italiano, 2010. https://www1.interno.gov.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stamp/notice/Comitato_Islam_italiano/0776_2010_02_11_Islam

Ministero dell'Interno, Alfano presiede la prima riunione del Consiglio per le relazioni con l'Islam italiano, 2016. <https://www.interno.gov.it/it/notizie/alfano-presiede-prima-riunione-consiglio-relazioni-lislam-italiano>

Ministero dell'Interno, Patto nazionale per un Islam italiano, 2017. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/patto_nazionale_per_un_islam_italiano_1.2.2017.pdf

Ministero dell'Interno, Direzione centrale Affari dei culti e per l'amministrazione del fondo edifici di culto ex Affari dei culti, 2021. <https://www.interno.gov.it/it/ministero/dipartimenti/dipartimento-liberta-civili-e-immigrazione/direzione-centrale-affari-dei-culti-e-lamministrazione-fondo-edifici-culto-ex-affari-dei-culti>

Natalizia G., *Politica e religione. L'evoluzione del rapporto tra Stato e società civile*, in Mongardini C., Marchetti M. C. (a cura di), *La fabbrica degli dei. Religione e politica nel processo di globalizzazione*, Bulzoni Editore, Roma, 2013.

Negri A., *Sikh condannato per porto del kirpan: una discutibile sentenza della Cassazione su immigrazione e "valori del mondo occidentale"*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2017. <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/5420-sikh-condannato-per-porto-del-kirpan-una-discutibile-sentenza-della-cassazione-su-immigrazione-e-va>

Nicotra I., *Le intese con le confessioni religiose: in attesa di una legge che razionalizzi la discrezionalità del Governo*, in *Federalismi.it*, 2016.

Normattiva, *Legge 22 maggio 1975, n. 152*. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1975;152~art5>

Ortega y Gasset J., *Idee per una storia della filosofia*, Sansoni, Firenze, 1983.

Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, *Ordinanza 14 gennaio 2004, n. 56*.
<https://www.olir.it/documenti/ordinanza-14-gennaio-2004-n-56/>

Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose, *Sentenza 13 febbraio 2006, n. 556*.
<https://www.olir.it/documenti/sentenza-13-febbraio-2006-n-556/>

Parlamento Europeo, *Accordo interistituzionale sul registro per la trasparenza*, Strasburgo, 2014.

Pasquali Cerioli J., *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose*, Giuffrè, Milano, 2006.

Pasquali Cerioli J., *Propaganda religiosa: la libertà silente*, Giappichelli, Torino, 2013.

Pellicani L., *Dalla società chiusa alla società aperta*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002.

Petrillo P. L., *Teorie e tecniche del lobbying*, Il Mulino, Bologna, 2019.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissioni in materia di libertà religiosa e di rapporti con le confessioni religiose.
<http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/commissioni.html#1>

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Legge 24 giugno 1929, n. 1159.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *La memoria del Governo italiano*, 2010.
http://presidenza.governo.it/CONTENZIOSO/comunicazione/allegati/LAUTSI_difesa_italia_20100630.pdf

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Le intese con le confessioni religiose*, 2021.
http://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/intese_indice.html#1

Presidenza del Consiglio dei Ministri, *L'esercizio della libertà religiosa in Italia*, Roma, 2013.

Puppinck G., *Lautsi c. Italia. Un'alleanza contro il secolarismo*, in *L'Osservatore romano*, 2010.

Radio Radicale, *Conferenza di presentazione delle iniziative a difesa della libertà religiosa dei cristiani del mondo*, Roma, 2019.

Radio Vaticana, *Padre Lombardi esprime stupore e rammarico per la sentenza della Corte europea: il crocifisso segno di offerta e amore di Dio e accoglienza per l'umanità*, 2009.

http://www.archivioradiovaticana.va/storico/2009/11/04/padre_lombardi_esprime_stupore_e_rammarico_per_la_sentenza_della_corte/it1-331681

Rochat G., *Regime fascista e Chiesa evangeliche*, Claudiana, Torre Pellice, 1990.

Rocher G., *Introduzione alla sociologia generale. L'azione e l'organizzazione sociale. Il cambiamento sociale*, Sugarco Edizioni, Milano, 2014.

Rokkan S., *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna, 1982.

Rosoli R., *La Diocesi di Milano alla Regione Lombardia. "Luoghi di culto, no a leggi precipitose"*, in *Avvenire.it*, 2015. <https://www.avvenire.it/attualita/pagine/legge-luoghi-culto-lombardia-milano-diocesi-commenti>

Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. L'Ottocento*, Editori Laterza, Roma, 2009.

Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. Il Novecento*, Editori Laterza, 2008.

Sarti S., *Un progetto tra integrazione e dialogo*, in Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, Direzione Centrale degli Affari dei Culti (a cura di), *Religioni, dialogo*,

integrazioni, Ministero dell'Interno, Roma, 2013.

Scalfari E., *Si riaccende lo scontro tra Guelfi e Ghibellini*, in *la Repubblica*, Roma, 2008.
https://www.repubblica.it/politica/2009/08/15/news/si_riaccende_lo_scontro_tra_guelfi_e_ghibellini-1822391/

Senato della Repubblica, *Costituzione della Repubblica Italiana*, Roma, 2012.

Senato della Repubblica, *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Roma, 2004.

Senato della Repubblica, *Presentazione del saggio di Carlo Cardia "Identità religiosa e culturale d'Europa. La questione del crocifisso"*, 2010.
http://www.senato.it/leg16/4171?atto_presidente=187

Senato della Repubblica, Disegno di legge "Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione, 2021.
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01202042.pdf>

Senato della Repubblica, La Costituzione, 2021.
https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=8

Servizio studi del Senato, *Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"*, 2021.
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01209836.pdf>

Simoni A., *La sentenza della Cassazione sul kirpan: "Voce dal sen fuggita?"*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2017.

Tempi, *Nasce l'Intergruppo parlamentare per la difesa della libertà religiosa dei cristiani nel mondo*, 2019. <https://www.tempi.it/intergruppo-liberta-religiosa-cristiani-perseguitati/>

The Russian Orthodox Church, *Patriarch Kirill supports Italian Government over European Court's decision to ban Christian symbols in schools*, Mosca, 2009. <https://mospat.ru/en/news/58128/>

The Russian Orthodox Church, *Archibishop Hilarion's letter to Vatican Secretary of State concerning the European Court's decision to ban Christian symbols in Italian schools*, Mosca, 2009. <https://www.mospat.ru/en/news/58115/>

Tornielli A., *La fragile concordia. Stato e cattolici in centocinquant'anni di storia italiana*, Rizzoli, Segrate, 2011.

Tozzi V., *Questioni semantiche e disegno costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2008.

Tozzi V., *Dimensione pubblica del fenomeno religioso e collaborazione delle confessioni religiose con lo Stato*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2009.

Tozzi V., *Brevi riflessioni su appartenenza e rappresentanza. L'attenzione dell'ordinamento statale al rapporto tra individui e soggetti collettivi religiosi di appartenenza*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2012.

Treccani, *Intesa*, 2021. <https://www.treccani.it/enciclopedia/intesa/>

Troilo C., *Cara Chiesa, quanto ci costi!*, in *Il Fatto Quotidiano*, 2019.

Tuttoscuola, *Sentenza sul crocefisso. Cautela del Pd, rispetto per la decisione dall'Idv*, 2009. <https://www.tuttoscuola.com/sentenza-sul-crocefisso-cautela-del-pd-rispetto-per-la-decisione-dallidv/>

Twitter, Matteo Salvini, 2016. <https://twitter.com/matteosalvinimi/status/702433378369445888?lang=it>

Ufficio nazionale per le comunicazioni sociali della Conferenza episcopale italiana, *Crocifisso: comunicato stampa CEI*, 2009. <https://comunicazionisociali.chiesacattolica.it/crocifisso-comunicato-stampa-cei/>

Unione Cristiana Evangelica Battista d'Italia, *Una riflessione sulla sentenza di Strasburgo sui crocifissi nelle aule scolastiche*, 2009. <https://www.ucebi.it/un-pizzico-di-sale/335-la-fede-in-una-parola-nuda.html>

Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, *Europa: la Costituzione europea*, s.d.

Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, *Grande successo per la laicità: l'Europa dice "no" ai crocifissi in classe*, 2009. <https://blog.uaar.it/2009/11/03/grande-successo-per-laicita-dice-crocifissi-classe/>

Unione delle comunità islamiche d'Italia, *Statuto Unione delle comunità islamiche d'Italia*, 2020. <https://ucoii.org/statuto-ucoii/>

Unione Europea, *Trattato di Amsterdam*, 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=IT>

Università commerciale Luigi Bocconi, *Lobby. La rappresentanza di interessi*, 2014.

Varnier, G. B., *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive. I temi del Convegno Nazionale di Studio*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2013.

Vatican.va, *Messaggio del Santo Padre Giovanni Paolo II ai partecipanti all'ottava assemblea nazionale del Movimento ecclesiale di impegno culturale (MEIC)*, Città del Vaticano, 2002.

Vatica.va, *Conferenza di S.E. Mons. Jean-Louis Tauran in occasione di un convegno sul futuro Trattato costituzionale europeo*, Cassino, 2003.

Ventura M., *Religione e integrazione europea*, in Rusconi G. E., (a cura di), *Lo stato secolarizzato nell'età post-secolare*, Il Mulino, Bologna, 2008.

Ventura M., *Dio non basta, è ora di super religione*, in *Corriere della Sera. La Lettura*, 216, 2016.

Vox Osservatorio italiano sui diritti, *Legge anti-moschee: Vox interviene a fianco del Governo*, s.d. <http://www.voxdiritti.it/lurbanista-anti-islamico/>

VOX - Osservatorio italiano sui diritti, *Perché la legge “anti-moschee” è incostituzionale*, s.d. <http://www.voxdiritti.it/legge-anti-moschee-che-cosa-prevede-e-perche-per-vox-e-incostituzionale/>

Zaccaria R., *Libertà religiosa*, Astrid, Roma, 2006.

Appendice

1. Intervista al Prof. Carlo Cardia

Carlo Cardia è un giurista, avvocato e professore universitario. Ha insegnato Diritto ecclesiastico, Diritto canonico e Filosofia del diritto presso l'Università degli Studi Roma Tre, in cui è ora Professore emerito. Tra il 1976 e il 1979 è stato consulente giuridico-costituzionale del Presidente della Camera dei Deputati e tra il 1976 e il 1984 ha partecipato ai lavori per la revisione del Concordato tra Italia e Santa Sede. È stato inoltre membro di diverse Commissioni, tra cui la Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, la Commissione per l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo tra Italia e Santa sede e la Commissione consultiva per la libertà religiosa. Nel 2010 viene incaricato dal Governo italiano di predisporre uno studio utile alla difesa dell'Italia nel caso Lautsi c. Italia e nel 2011 viene nominato da Benedetto XVI consultore *ad quinquennium* del Pontificio consiglio per i testi legislativi. Collabora con il quotidiano Avvenire.

Come definirebbe il pluralismo religioso in Italia?

La risposta è complessa. Sul piano storico, l'Italia ha vissuto l'intera parabola evolutiva dell'Occidente, con la diffusione del cristianesimo, della sua crescita, delle lotte tra grandi religioni – in particolare tra islam e cristianesimo –, delle divisioni cristiane, infine dell'apertura dell'ordinamento alla modernità avviatasi nel nostro Paese con il Risorgimento, e sviluppatasi poi con la Costituzione democratica e con il radicarsi della cultura dei diritti umani. Non bisogna mai dimenticare questa complessità, perché ciascun segmento storico ha lasciato delle eredità fatte a loro volta di ulteriori memorie storiche che riemergono ogni tanto, anche quando meno ce lo aspettiamo. Voglio fare un esempio. La compattezza mono-confessionale italiana, di tipo cattolico, ha indubbiamente contribuito a cementare una adesione alla Chiesa romana di gran lunga preponderante, con i condizionamenti sociali che conosciamo tutti. È anche vero, tuttavia, che il respiro universalista del nostro cattolicesimo ha favorito lunghe, e in qualche caso improvvise, aperture ad altre religioni, ad altre culture, a fenomeni di dialogo interreligioso che non ci si sarebbe aspettati. Si può parlare di un procedere a zig-zag nella storia, che di recente conosce il radicarsi di un pluralismo religioso e culturale convinto ed esteso.

Qual è il peso dell'identità religiosa in un individuo?

È notevole, e coinvolge diversi aspetti della personalità di ciascuno. In primo luogo, in virtù della lunga tradizione religiosa cattolico-familiare sedimentatasi in Italia, essa è qualcosa di radicato e profondo, riguarda le convinzioni morali e solidali dei diversi gruppi sociali. Queste convinzioni hanno giovato per lungo tempo a tenere unita l'Italia anche quando, come nel Risorgimento e nei primi decenni dell'Unità italiana, la mentalità e la cultura erano profondamente cattoliche – più di quanto si possa pensare – anche nei loro aspetti più laici e civili. Pensiamo alla letteratura di Edmondo De Amicis e di Carlo Collodi, con la quale si esaltano giovani eroi dell'Italia unita, che devono essere onesti, leali, coraggiosi, pronti a lavorare e accettare il loro posto nella vita. E si pensi al ruolo specifico che è dedicato alla donna, con le sue virtù personale familiari, la castità, la cura dei figli, e le virtù pubbliche per le quali i figli sono votati alla patria sino al sacrificio estremo. Si vede un dolce declinare delle virtù religiose, attraverso un velo di laicizzazione che non turba però più di tanto l'amalgama cristiano dei nuovi cittadini dell'Italia unita, ma sempre cristiana. Di qui, un primo compromesso decisivo tra l'identità cristiana degli italiani, e la formazione morale che lentamente si sedimenta dentro ciascuno di noi, e fa crescere un'etica civile che diviene pluralista ma senza guerre religiose, o filosofiche, estreme. Però, la formazione etica, pur restando essenzialmente unitaria, si autonomizza lentamente e unisce il Paese più di quanto noi possiamo immaginare. È una unione nella diversità, con una caratteristica molto particolare, quella di sentirsi cristiani, non cristiani, atei, ma superando piano piano quel fondamentalismo che ciascuno di noi relega sempre più nel profondo della propria identità. Per l'italiano medio l'identità religiosa è qualcosa che viene vissuta con serenità e insieme con condivisione, rispetto a chiunque si incontra.

Qual è il rapporto tra lo Stato italiano e le nuove confessioni religiose emerse negli ultimi anni?

Con questa domanda facciamo un salto storico di alcune decenni. Con la conquista del potere da parte del fascismo, in Italia si è determinato un duro restringimento delle libertà civili e un rapporto ambivalente tra cattolicesimo e mentalità e cultura totalitaria. La

religione cattolica, sostenuta strumentalmente dal fascismo, con un ibrido di nazionalismo e storicismo provinciale, conquista spazi crescenti nella società civile. Ma entra anche in conflitto con quella cultura bellicista e fascistizzante che pone le basi per una nuova epoca. In questa fase, si amalgamano forze cattoliche e antifasciste che preparano attraverso le sofferenze della guerra della resistenza, un orizzonte democratico che maturerà con la Costituente. Si determina così una maturazione tutta italiana. Da un lato, subendo l'influenza della dittatura, alcune confessioni religiose subiscono una vera e propria emarginazione persecutoria, e soprattutto quelle che hanno origine statunitense, come Pentecostali e Testimoni di Geova, vengono messe fuori legge e molti loro esponenti e fedeli vengono incarcerati. È la famigerata circolare Buffarini Guidi che negli anni '30 provoca la frattura e di fatto porta a negare gravemente la libertà religiosa di molti cittadini non cattolici. Ed è soprattutto la legislazione razziale del 1938 che porta alla discriminazione, e poi alle persecuzioni antiebraiche, e che ha segnato il periodo più buio nell'atteggiamento dello Stato verso i culti non cattolici. Tutto comincia a cambiare con la Costituente, e nei primi anni successivi alla Costituzione democratica del 1948. Si introducono i principi degli articoli 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione ma un po' tutto resta fermo nella legislazione ordinaria a quella che era la situazione precedente. Addirittura, si tende a bloccare la condizione delle confessioni non cattoliche, e a non attuare le innovazioni costituzionali. Però lo spirito democratico che matura a livello civile, le novità che intervengono nella maturazione del cattolicesimo che si avvia sulla strada del Concilio Vaticano II, le grandi riforme che si realizzano negli anni '60 e '70 a livello istituzionale e legislativo, vedono porsi le basi di una vera rivoluzione nelle relazioni tra Stato e confessioni religiose in Italia. Nello spazio di poco tempo viene riformato il Concordato tra Santa Sede e Italia, e vengono avviate le trattative tra il Governo e diverse confessioni religiose italiane. Sono quindi stipulate le Intese di cui all'articolo 8 della Costituzione con le Confessioni Valdese, Ebraica, Battista, Chiese cristiane del 7° giorno, Assemblee di Dio in Italia, e via di seguito. Nel frattempo, matura una grande evoluzione nel cattolicesimo italiano con il Concilio Vaticano II, si formano e si raccolgono in Italia altri gruppi confessionali, come i Buddisti – che si organizzano nell'Unione Buddista Italiana e nell'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai –, gli induisti, e altri ancora, si intensificano i rapporti tra confessioni diverse, il Governo italiano avvia diversi tentativi per avviare un dialogo con le diverse comunità islamiche presenti sul territorio italiano. Insomma, cambia il clima giuridico e sociale, e il pluralismo religioso affonda radici come

mai era avvenuto prima. Tuttavia, occorre sempre tenere presente una esperienza tutta italiana, per il quale il clima di libertà religiosa si avvale nel nostro Paese di un clima più generale di libertà politica e culturale, veramente straordinario. Da questo punto di vista, si può dire che l'Italia, la cui tradizione mono-confessionale di origine cattolica è sempre forte, è uno dei Paesi più liberi al mondo per tante ragioni.

Alcuni hanno sostenuto che lo Stato italiano, nei fatti, ha da sempre riservato una posizione di favore alla Chiesa cattolica. Lei condivide questa tesi?

Si, ma solo nel senso che l'Italia è stata, dall'epoca antica, la culla del cristianesimo e il centro della cattolicità. È del tutto ovvio che questi eventi storici segnano la nostra cultura, la nostra mentalità, un rapporto speciale tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano. Non condivido, invece, questa tesi se si vuole sostenere che anche attualmente lo Stato italiano intende mantenere, e mantiene, una posizione di favore per la Chiesa cattolica.

È importante per lo Stato italiano l'appoggio della Chiesa cattolica?

Non è importante l'appoggio, è importante la condivisione etica e civile della Chiesa cattolica che insieme agli altri gruppi e confessioni riscuotono il sostegno sociale più consistente. Così avviene in tanti altri Paesi nei quali sono radicate religioni e confessioni che vantano uno stretto rapporto con la storia e la tradizione di ciascun Paese.

Crede che la Costituzione italiana, in particolare all'art. 7, riservi una posizione sovraordinata alla Chiesa cattolica rispetto alle altre confessioni religiose?

L'articolo 7 non riserva una posizione sovraordinata alla Chiesa cattolica rispetto alle altre Confessioni. L'articolo 7 riconosce, così come fa l'articolo 8 con la previsione delle intese, le specificità del cattolicesimo quali derivano dalla sua storia e dalla sua identità religiosa. La specificità più rilevante, e che ha conseguenze giuridiche, è che la Chiesa cattolica ha personalità giuridica internazionale, e che questa personalità implica una organizzazione diversa dalle altre, nelle strutture internazionali, a livello di relazioni diplomatiche e di dialogo interreligioso quale si va sviluppando sempre più intensamente.

Qual è il modello di laicità italiano?

Il modello di laicità italiano può definirsi inclusivo, universale e fondato sul rispetto della libertà religiosa di tutti. È un modello inclusivo perché tende a riconoscere i diritti, e a dare accoglienza, a tutte le tendenze ideali e religiose che esistono nella società, o che maturano nel corso della sua evoluzione. L'inclusività della laicità italiana non ha confini, perché comprende ogniqualvolta sia necessario, anche le tendenze ateistiche o agnostiche. La universalità del modello di laicità si fonda sul fatto che ormai nel mondo della globalizzazione non esistono preferenzialità per orientamenti che maturano in altre parti del mondo, o che emergono in qualsiasi momento nella evoluzione religiosa e spirituale della società umana. La inclusività e la universalità del modello italiano implicano che ogni scelta in materia religiosa sia posta sul piano di eguaglianza rispetto alle altre. Il modello italiano di laicità, infine, si concretizza nell'ordinamento giuridico costituzionale con il rigoroso rispetto del diritto di libertà religiosa che viene riconosciuto a tutti coloro che si trovano sul nostro territorio e a coloro che si organizzano e si strutturano in comunità, o confessioni religiose, capaci di agire in senso unitario e con gli strumenti propri della dimensione giuridica.

Pensa che sia necessaria una legge generale sulla libertà religiosa?

La risposta può articolarsi su due livelli. Non c'è dubbio che è comunque preferibile che l'ordinamento contenga una legge che riassume i diritti, i doveri e i valori cui si ispira l'ordinamento nel disciplinare il fattore religioso nei suoi vari aspetti sociali. D'altra parte, la stessa Costituzione democratica, sia pure apicalmente, contiene le norme fondamentali cui il legislatore non può derogare nel disciplinare questa branca del diritto nazionale. E i diversi Trattati e Convenzioni internazionali prevedono altre disposizioni e vincoli giuridici che il nostro legislatore nazionale non può aggirare. Occorre, però, tenere presente – e vengo al secondo livello della risposta – che, come ho già detto, il nostro ordinamento contiene una notevole pluralità di norme che si occupano del nostro argomento: norme costituzionali, norme contenute in diversi settori del diritto (diritto del lavoro, istruzione, diritto di famiglia, e via di seguito) e in particolare in quella parte della legislazione che ha fondamento bilaterale, come concordati, intese, convenzioni e protocolli. Insomma, il nostro è un ordinamento fortemente permeabile ai diritti di libertà

e ai diritti umani, compresa la libertà religiosa, e per questa ragione riassumere oggi in una “Legge sulla libertà religiosa” tutto questo mondo giuridico non è facile. Si potrebbe pensare, invece, ad un “Testo Unico” sulla libertà religiosa e sul fenomeno religioso che metta insieme e coordini le norme già esistenti. Ed anche questa sarebbe una fatica non lieve.

Come giudica la discrezionalità dello Stato nel decidere se avviare le trattative per la stipulazione di un'intesa con una confessione religiosa? E in base a cosa il Governo effettua la sua scelta?

Non esiste una discrezionalità assoluta, o una arbitrarietà del Governo, nell'avviare le trattative per un'intesa con una confessione religiosa. Esistono i principi costituzionali, e faccio riferimento all'art. 8 della Costituzione, che hanno una propria intrinseca cogenza per una scelta come quella dell'intesa. Esistono norme che disciplinano il procedimento per giungere alla elaborazione dell'intesa. Ed esiste, soprattutto, il controllo parlamentare che filtra l'azione del Governo qualora si manifestasse qualche resistenza nel procedere all'intesa stessa. D'altra parte, non esiste l'obbligo di stipulare l'accordo con ogni confessione che lo desideri, per evidenti motivi: perché le richieste possono essere in contrasto con qualche principio dell'ordinamento, perché la confessione non ha ancora raggiunto livelli sufficienti di organizzazione, strutturazione, rappresentanza, e via di seguito.

I gruppi religiosi operano, in certi casi, come gruppi di pressione? Possono essere considerati lobby?

Nel parlare italiano la parola *lobby* ha un significato particolare, sta a significare che un gruppo di interessi si organizza come tale, con interessi corporativi e dei tratti di chiusura verso l'esterno. Non a caso esso ha un valore precipuo nell'ambito politico e finanziario e presenta una valenza politica che giova al raggiungimento degli interessi che vengono perseguiti. Se ci riferiamo all'ambito religioso, i diversi gruppi o confessioni religiose, fruiscono dei diritti riconosciuti dalla Costituzione e dall'ordinamento, ed hanno ampi spazi nei quali possono agire pubblicamente e alla luce del sole: nei confronti delle autorità pubbliche, locali e nazionali, dell'opinione pubblica attraverso gli strumenti di

comunicazione sociale, e con la predicazione e le prese di posizione pubbliche dei propri organismi e dirigenti. Naturalmente, non si può escludere che qualche gruppo confessionale agisca come una *lobby* e persegua interessi particolaristici, di carattere giuridico o economico, o, come si può dire con un linguaggio negativo, come una “setta”. Si è di fronte, in questo caso, a deviazioni patologiche, ma l’ordinamento ha la possibilità di intervenire a livello giuridico, giudiziario (nei casi più gravi), o dispiegando gli strumenti propri della contrattazione a seconda dei diversi rapporti sociali.

Come si sviluppa l’attività lobbistica dei gruppi religiosi?

Si rinvia alla domanda e alla risposta precedenti. Comunque, è meglio chiarire ancora. L’attività lobbistica presuppone l’esistenza di un gruppo di soggetti, e di interessi connessi, che agiscono in sintonia reciproca e tendono a trarre vantaggi in qualche modo giuridici ed economici corporativi. Per quanto riguarda gli interessi giuridici, le confessioni religiose si muovono in quadro costituzionale e normativo molto ben definito, che è stato negli ultimi decenni affinato e che è bilanciato da diritti e doveri chiari, validi per tutti. Soprattutto, non esiste più quella preponderanza di poteri di una o più confessioni religiose che può favorire la formazione, o il coagularsi, di privilegi, che pone alcune di loro in una condizione di favore e quindi di vantaggio precostituito. Ne sono prova le tante intese che lo Stato italiano ha stipulato con diverse confessioni, e l’inesistenza di una piattaforma lobbistica che può essere utilizzata o sfruttata in una zona o nell’altra del Paese. Cosa diversa è la capacità di pressione che ciascun gruppo sociale, e quindi anche qualche gruppo religioso, può esercitare su questioni specifiche (qualche vantaggio amministrativo, una maggiore presenza sociale che deriva dalla consistenza, anche locale, della comunità di riferimento) ma occorre sempre tenere presente un dato molto importante: il principio di eguaglianza, che ha valore generale, tende a porre tutte le confessioni in una condizione di parità ed esso, insieme all’azione della Corte costituzionale nel valutare la congruità delle leggi rispetto ai principi della Costituzione, costituisce il cardine di un sistema di controlli validi per tutte le situazioni nelle quali i gruppi religiosi possono agire quasi in concorrenza tra loro. Semmai, il problema che esiste è di altro tipo: i nuovi gruppi e le nuove confessioni religiose possono patire di un *deficit* di conoscenza nell’opinione pubblica, e a volte ad alcuni livelli della pubblica amministrazione. Può quindi accadere che alcuni di loro fruiscono meno di altri di

quell'approccio di empatia che deriva da una minore circolazione delle loro idee e delle loro articolazioni istituzionali nell'ambiente sociale. Ma a ciò può, e deve, ovviare la capacità di iniziativa e di presenza che ciascun gruppo, o confessione, può incrementare come avviene per ogni nuova realtà comunitaria che sorge e che cresce nel tempo. Certo, i punti di partenza (norme costituzionali e generali sul fenomeno religioso) e i punti di arrivo che definiscono lo statuto giuridico di ciascuna comunità, sono gli stessi e questo garantisce rispetto a scivolamenti o degenerazioni privilegiate di ogni tipo.

Quali sono gli interessi che i gruppi religiosi mirano a raggiungere o a conservare?

Questa domanda è importante. In linea di principio, gli interessi (meglio direi, gli interessi e le finalità) che gruppi e Confessioni perseguono sono quelle tipiche statutarie, o che derivano dalle rispettive tavole di fondazione, o – secondo il linguaggio proprio, di ciascuno di essi – i rispettivi Testi Sacri. Essi possono in modo molto semplificato riassumersi così: diffusione del proprio credo religioso, predicazione della dottrina, organizzazione sul territorio della propria struttura e delle proprie articolazioni istituzionali, espletamento di quelle attività religiose e/o sociali connesse alla propria identità. A volte, nel perseguire questi interessi o finalità la confessione religiosa può eccedere, dispiegando in modo eccessivo la propria presenza sociale, economica e finanziaria. Ma è proprio in riferimento a questi eccessi che l'ordinamento predispone alcuni limiti noti a tutti i cultori della materia. Per fare alcuni esempi, gli enti ecclesiastici devono avere in linea di massima finalità di religione e di culto, ma per altre attività profane valgono a tutti gli effetti le leggi italiane (in materia economica, finanziaria, fiscale, ecc.). Si pensi a come è regolata in modo anche puntiglioso la distribuzione del c.d. 8 per mille, e il controllo del suo utilizzo. Si pensi al fatto che l'attività economica di un istituto religioso (di qualsiasi tipo) può giungere fino ad espletare attività imprenditoriali, ma allora tutte le leggi connesse a tali attività avranno piena vigenza, senza alcuna sfumatura di privilegio o di favore verso la natura religiosa o confessionale dei soggetti interessati. Ancora, ogni confessione religiosa può istituire scuole o istituti di educazione, ma anche in questo caso dovrà rispettare integralmente la legislazione scolastica che presiede all'ambito dell'istruzione.

C'è qualche aspetto che può essere migliorato nei rapporti tra Stato e confessioni

religiose in Italia? E c'è qualche esempio che di recente ha visto migliorare queste relazioni?

Rispondo positivamente a entrambe le domande. Si può agevolare una confessione religiosa che sta nascendo nei suoi rapporti con le istituzioni pubbliche, facendola conoscere, agevolando la sua capacità di auto-organizzarsi. E si può sollecitare comunità già esistenti – ad esempio quelle islamiche – ad armonizzare la propria organizzazione e il proprio modo di agire in coerenza con i principi della Costituzione, facendo sì che possano sempre meglio inserirsi nel nostro *habitat* socio-giuridico. Infine, l'ultimo esempio nel quale il nostro sistema di relazioni tra Stato e Chiese ha avuto modo di dimostrare la propria vitalità ed efficienza è quando siamo stati colpiti dalla sciagura della pandemia, e lo Stato e molte confessioni religiose hanno agito in sintonia per affrontare i tanti e difficili problemi che si sono presentati a livello sanitario e sociale. Abbiamo constatato che, proprio nei momenti di maggiori difficoltà, il dialogo con le confessioni si è intensificato su un terreno nuovo, come quello dell'adesione alle misure anti-Covid, adottate del Governo d'intesa con le Chiese, e dei soccorsi in favore di categorie di persone più gravemente colpite dalla pandemia. Sappiamo che Stato e Chiese hanno stipulato Protocolli per la celebrazione del culto, adatti a prevenire la diffusione del virus, a garantire le funzioni religiose per evitare problemi per la salute dei cittadini. Tra i Protocolli elaborati al Ministero dell'Interno si segnalano quelli con la Conferenza Episcopale Italiana del maggio del 2020 (“circa la ripresa delle celebrazioni con il popolo”), e altri con le Chiese pentecostali (ADI), le Comunità ebraiche italiane, le Chiese Evangeliche, quelle Anglicane, con le Comunità ortodosse, le Comunità Induiste, Buddista (UBI e Soka Gakkai), le Comunità Islamiche, e altre ancora. Si è aperto così un nuovo orizzonte di collaborazione e d'intesa tra società civile e società religiosa che si dimostra vitale per la tutela della vita e della salute dei cittadini e per la salvaguardia della libertà religiosa e di culto di tutte le confessioni. Nell'azione diretta a fronteggiare i danni della pandemia, si è dispiegata una risposta corale e spontanea della società religiosa, che apre interrogativi e nuove prospettive per il futuro. Alcune confessioni e Chiese hanno destinato importanti quote dell'8 per mille, per sostenere enti e organizzazioni che combattono la diffusione del Covid: un contributo di 1,5 milioni dell'Unione Buddista Italiana (UBI), l'intero contributo annuale ricevuto per la prima volta dall'Istituto Italiano Soka Gakkai (IBISG), consistenti somme dalle Assemblee di Dio in Italia (ADI), e via di

seguito contributi finanziari cospicui da organizzazioni cattoliche di diverso genere ed entità. A tutto ciò hanno corrisposto attività, periferiche e centrali, di organizzazioni cattoliche e di altre confessioni religiose come quelle prima citate (con interventi finanziari, centri di accoglienza e sostegno alimentare, con iniziative specifiche per categorie di persone), che si sono unite un po' in tutto il Paese per partecipare quasi a una gara di solidarietà. Si pensi anche al magistero di Papa Francesco che ha indicato più volte i principi etici su cui devono ispirarsi le società della sofferenza, dall'impegno per i vaccini destinati a tutta la popolazione, senza lasciar indietro nessuno, al valore morale della scelta di vaccinarsi per il bene di sé e degli altri. Si tratta di profili etici centrali, ribaditi in Italia dal Presidente della CEI, Cardinale Gualtiero Bassetti, e da diversi esponenti confessionali a conferma di una solidarietà senza confini, civili e religiosi. Riguardato globalmente, questo impegno ha un saldo ancoraggio nella Costituzione e nella sua ispirazione personalista, ma la realizzazione spontanea che abbiamo riscontrato è andata ben oltre il dato giuridico, e può produrre risultati sempre più ampi. Si pensi alla collaborazione che si è realizzata quando alcune strutture ecclesiastiche si sono messe a disposizione per il ricovero e la cura di cittadini colpiti dalla pandemia, o quando si è consentito a strutture pubbliche, o enti territoriali, di fruire di beni e mezzi confessionali, per sopperire ai bisogni di studenti e giovani in materia scolastica e di educazione. Queste esperienze, e possibilità, suggeriscono una riflessione speciale – sui temi dell'educazione e delle nuove generazioni, divenuti ormai strategici nella prospettiva della ricostruzione – per dar vita a nuovi rapporti che devono crearsi e svilupparsi tra pubblico e privato in ambiti decisivi come quello sanitario, educativo, formativo. Di qui, si comprende anche il senso delle risposte che ho dato alle domande su un presunto ruolo lobbistico delle Confessioni religiose. Il ruolo delle Confessioni appare, nel corso della evoluzione storica di ciascuna di esse, un ruolo solidale, sociale, con tendenza alla universalità che si rivolge, pur nelle diverse opzioni ideali e dottrinali, a tutti gli uomini, a tutti i cittadini, a tutte le generazioni, che vivono l'esperienza umana comune.

2. Intervista a S.Em. Card. Angelo Bagnasco

Angelo Bagnasco è un cardinale e arcivescovo italiano. Tra il 2006 e il 2020 è stato Arcivescovo metropolitano di Genova e tra il 2007 e il 2017 Presidente della Conferenza episcopale italiana (CEI). Attualmente è Presidente del Consiglio delle conferenze dei vescovi d'Europa e Arcivescovo emerito di Genova.

Il caso Lautsi ha alla base un simbolo fondamentale per la cristianità, il crocifisso. Lei crede che l'esposizione del crocifisso nelle aule scolastiche sia compatibile con il principio di laicità?

Assolutamente sì. Questo perché i simboli religiosi, soprattutto il crocifisso, ormai sono parte integrante della storia e della cultura del popolo italiano. Quindi il crocifisso assume, oltre a simbolo di fede, anche una incarnazione relativa a una storia, a una visione e a una cultura. Pertanto, separare i due aspetti – simbolo di fede e simbolo con valore storico, culturale e sociale – non è corretto. Questo vale per tutti i simboli, ma con una valenza diversa: il simbolo supremo è il crocifisso.

Qual è, a suo avviso, il modello di laicità seguito dallo Stato italiano?

Fino ad ora è un buon esempio di laicità, a differenza di altri esempi e situazioni di laicità, come quella francese, che invece si è trasformata, o è nata, come laicismo. Oggi, infatti, il laicismo è strisciante, nel senso che vige, nell'Europa soprattutto occidentale, un laicismo che è senza laicità. Sono due cose totalmente diverse: il laicismo nasce e si nutre di un pregiudizio antireligioso e, soprattutto, anti cristiano e anti cattolico, mentre la laicità esprime, con un equilibrio, una distinzione – che però non è separazione – tra Cesare e Dio. Una sana laicità è espressa nella Costituzione italiana, che poi è ripresa – e declinata molto precisamente – nella revisione del Concordato del 1984. Infatti, mentre la Costituzione italiana la presenta in modo generale, il Concordato rivisto nel 1984 riprende il principio generale e lo declina in modo pratico fino a dire – cosa molto importante, che bisogna però praticare – che quando lo Stato legifera su materie che riguardano anche l'attività della Chiesa, le leggi devono essere concordate tra i due. Quindi lo Stato non deve informare *post factum*, ma prima di legiferare vi deve essere un

accordo perché si parla di due enti che sono indipendenti e sovrani, ma non separati.

Spesso in dottrina si afferma che la Chiesa cattolica gode di una disciplina di favore rispetto alle altre confessioni religiose ed ha una posizione di privilegio. Lei cosa pensa di questo?

Dire questo, secondo me, è già frutto di un pregiudizio di partenza che non tiene in considerazione il fatto che l'*humus* in cui nasce non solo l'Italia, ma il continente europeo, è un *humus* che non è qualunquista e neutro, ma è un *humus* cristiano. Dietro a questa domanda vi è la questione delle radici cristiane dell'Europa, che non sono state riconosciute nella Carta fondativa dell'Unione Europea nonostante tanta insistenza e motivazione da parte del Papa Giovanni Paolo II, e non solo. C'è una tendenza a non voler riconoscere non un dato di fede, ma un dato storico. Quindi se noi teniamo conto di ciò – rispetto alla religione cristiana – questo riconoscimento può comportare e deve comportare non un trattamento di favore, ma un riconoscimento di fatto. Infatti, per fare un esempio, in duemila anni di storia, la cultura, le scuole, l'università, gli ospizi per i poveri, gli ospedali e la democrazia vengono fuori dalla Chiesa: qui non è questione di pregiudizio religioso o antireligioso, ma è questione di storia. Quindi parlare di un trattamento di favore mi pare non tenere conto di quella che è non solo la storia, ma anche il sentire di un popolo.

Come giudica i rapporti tra la Chiesa cattolica e lo Stato italiano?

Sono stabiliti molto bene in base alla Costituzione italiana e dal Concordato rivisto nel 1984 che mi pare, se le cose sono osservate, sia un ottimo Concordato.

Nella sentenza di primo grado, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha condannato l'Italia alla rimozione del crocifisso nelle aule scolastiche perché ha ritenuto che esso fosse incompatibile con il principio di neutralità e potesse essere un simbolo "emotivamente perturbabile". Lei cosa pensa a riguardo?

La definizione della Corte è un esempio di laicismo e di pregiudizio anti religioso – per non dire altro – salvo poi essere estremamente accondiscendenti verso altre situazioni, e

non vado oltre (*sorride, ndr*).

La sentenza di primo grado della CEDU ha alimentato un forte dibattito e numerose iniziative, sia da parte dello Stato italiano ma anche della Chiesa cattolica a difesa del crocifisso nelle aule. Lei crede che in questo caso la Chiesa cattolica abbia agito come un gruppo di pressione, e quindi come una lobby?

Io credo che in Italia ci sia una reazione istintiva di fronte al termine *lobby*: nel nostro Paese questa parola ha una connotazione nettamente negativa. Poi è vero che a livello di Unione Europea, a Bruxelles, questo lavoro di *lobbying* è una cosa normalissima, a cui noi italiani non siamo abituati. Bisogna fare molta attenzione per non essere fraintesi. La Chiesa, nel reagire a questa sentenza della CEDU, mi pare che abbia dato testimonianza non solo della propria fede, ma della verità che scaturisce dalla fede e che è il sentire comune e la cultura popolare.

La Chiesa è riuscita a mobilitare l'opinione pubblica facendo percepire alle Corti un clima di pressione da parte dei cittadini. In che modo, secondo lei, la Chiesa è riuscita a creare un consenso così forte nell'opinione pubblica sul mantenimento del crocifisso nelle aule?

Ringraziamo la Russia, che certamente ha un grande peso in Europa e ha aderito a sostenere le idee della Chiesa. Questo perché la Chiesa ortodossa, in Russia, è anima del popolo e non è altro rispetto al popolo. Quindi ringraziamo questa rete che si è costituita in Europa in cui la Russia certamente è stata una voce particolarmente efficace.

Il Governo italiano ha sostenuto la posizione della Chiesa cattolica sul mantenimento del crocifisso. Come si è svolta la collaborazione tra Stato e Chiesa sul tema?

La Chiesa, come sempre e secondo il suo dovere, espone le proprie ragioni sui vari argomenti che diventano in un certo momento critici, e quindi come abbiamo sempre fatto – anch'io in dieci anni di presidenza della Conferenza episcopale italiana (*CEI, ndr*) – abbiamo dovuto contestare una legislazione e portare le nostre posizioni, argomentandole non solo sul piano della fede – perché sarebbe restrittivo – ma anche cercando di portare

ragioni più ampie.

In un comunicato stampa successivo alla sentenza di primo grado della Corte EDU, la Conferenza episcopale italiana ha espresso rammarico per la sentenza, ritenuta frutto “di una visione parziale e ideologica”. Qual è stato il ruolo della CEI in questo caso?

La CEI ha parlato, in tutte le sedi possibili e nel modo migliore e quindi argomentativo, esprimendo il diritto delle comunità religiose, e soprattutto dei cristiani, di entrare nel dibattito pubblico. È necessario che i cristiani possano e debbano entrare nel dibattito pubblico, naturalmente usando un linguaggio istituzionale che non si basi sulla fede ma sulla ragione.

Molti Stati europei e organizzazioni non governative sono intervenuti nel corso del processo relativo alla sentenza definitiva della CEDU esprimendo posizioni nettamente a favore del mantenimento del crocifisso nelle aule. Ci sono stati contatti tra il Vaticano e questi soggetti? E come si è svolta la collaborazione?

Se per Chiesa cattolica intende la gerarchia ecclesiastica non mi risulta, ma non lo escludo. Dobbiamo tenere conto che la Chiesa cattolica è tutto il popolo di Dio, insieme ai pastori. Quindi gli Stati e le organizzazioni associative si muovono secondo le proprie modalità, i propri obiettivi e i propri canali, quindi molto bene se sono andati nel senso auspicato dalla Chiesa, perché la comunità si esprime, si muove e agisce come è suo dovere.

Un aspetto importante è stata l’Alleanza tra Vaticano e Chiesa ortodossa russa in difesa del crocifisso. Come si sono svolti i rapporti tra i due?

Io sono stato in Russia più volte, invitato dal Patriarca Kirill, con cui ho avuto dei colloqui sempre molto interessanti e costruttivi. Dobbiamo considerare che il mondo della ortodossia è un mondo molto radicato nell’anima e nella storia del popolo russo. Come in fondo la fede cattolica in Italia, ma nel nostro caso bisogna sempre essere molto attenti, perché il secolarismo si infila ovunque e in tutti i modi. A differenza del popolo italiano, oggi il popolo russo sente molto di più la propria identità ortodossa.

Qual è stato il ruolo che la “Santa Alleanza” tra Governo italiano, Vaticano, Stati europei e gruppi religiosi ha avuto nell’orientare le decisioni della Corte europea dei diritti dell’uomo, che è stata, nella sentenza definitiva, ad essi favorevole?

È un buon esempio di come bisogna essere presenti nel mondo con le proprie convinzioni, sia di ordine naturale sia di ordine religioso. Questo è un esempio che non dovremmo mai dimenticare ma riprendere, perché l’aria che sta cambiando in questi anni mira e suggerisce di lasciar correre le cose per il timore di scontrarsi, di dividere e di creare antagonismi. Ma questo secondo me non è corretto, assolutamente. Il modo migliore per stare in società è quello di essere se stessi: questo non vuol dire escludere qualcuno o creare conflitti, ma si può dialogare solo a partire da identità diverse. Se nessuno ha da dire niente di diverso dall’altro non c’è dialogo, ma omologazione. E l’omologazione è un obiettivo della cultura dominante di oggi.

La Chiesa cattolica agisce come gruppo di interesse? E quali sono gli interessi che mira a raggiungere o a conservare?

Bisognerebbe riformulare la domanda perché così suona veramente male (*sorride, ndr*). Come dicevamo prima, infatti, nel nostro contesto culturale la *lobby* è percepita in modo negativo. La Chiesa ha una missione, che non si è presa lei ma le è stata data da Gesù: andare tutto il mondo è insegnare ciò che egli ha detto. Quindi la missione della Chiesa è chiara. Naturalmente, l’annuncio del mistero di Cristo non è qualcosa di generico, ma è preciso: Cristo è la sua persona, è i suoi gesti, è la sua vita, è il suo amore ed è il suo pensiero. La missione della Chiesa è annunciare Gesù e il mistero di Cristo – e qui c’è una precisazione importante da fare – con tutte le implicazioni che il mistero di Cristo comporta. Con implicazioni intendo le conseguenze che l’accettare Cristo implica sulla mia vita, sul mio comportamento e sul mio modo di vedere, non solo personale ma relazionale e comunitario. Oggi sembra che ci sia una pretesa di sezionare la coscienza del credente dicendo “quando sei nella società, tanto più se hai responsabilità politiche, devi vivere a prescindere dalla coscienza religiosa”. Questa è una schizofrenia che è contro la persona umana: non è possibile. Però a volte questo viene assunto come criterio anche da certi cattolici. In realtà non si tratta di imporre la propria fede all’intero corpo sociale, ma si tratta di essere presente con la parola di Dio, tradotta in termini di

ragionevolezza. L'unico interesse della Chiesa cattolica è questo. Tant'è vero che la presenza della Chiesa cattolica sul piano sociale è una presenza di gratuità, di operosa gratuità. Questi non sono obiettivi da perseguire, ma sono implicazioni da vivere che nascono dal mistero del Signore che cerchiamo di accogliere e vivere, con i nostri limiti e le nostre fragilità. Più che di interessi parlerei di missioni, per non essere fraintesi (*sorride, ndr*).

3. Intervista al Presidente della Comunità religiosa islamica italiana (COREIS) imam Yahya Pallavicini

Yahya Pallavicini è Presidente della Comunità religiosa islamica italiana (COREIS) e imam della Moschea al-Wahid di Milano. Nel 2000 è nominato membro dell'assemblea dei soci della Grande Moschea di Roma e nel 2006, dal Ministro dell'Interno, membro della Consulta per l'islam italiano. Dallo stesso anno, è Presidente del Consiglio dell'Organizzazione islamica per l'educazione, le scienze e la cultura (ISESCO) per l'educazione e la cultura in Occidente. È docente in vari master presso l'Università Cattolica di Milano, l'Università della Svizzera italiana e la Società italiana per l'organizzazione internazionale (SIOI).

Qual è la percezione dell'islam in Italia?

Si conosce poco l'identità reale della comunità islamica senza andare oltre pregiudizi o stereotipi. Il contesto italiano viene spesso erroneamente comparato con quello francese o tedesco senza valorizzare *l'unicum* italiano dove la presenza islamica è rappresentata da un'incredibile varietà etnica. Il crescente aumento della presenza islamica in Italia porta le nuove generazioni ad essere educate ad un'integrazione e una coesistenza naturale e aperta verso il diverso.

Come definirebbe il panorama delle comunità islamiche in Italia?

Molto frammentato, sia per obiettivi che per organizzazioni. Il territorio italiano ospita numerose organizzazioni che si differenziano in varie tipologie, si pensi ai centri culturali autonomi di carattere prevalentemente etnico che fungono da luogo di aggregazione religiosa, assistenza sociale e per mantenere le radici della propria identità culturale d'origine. Il limite di questi centri è la propensione alla ghettizzazione e a seguire interessi esclusivamente locali. Ci sono poi associazioni collegate, tramite le rispettive missioni diplomatiche in Italia, alle direttive del proprio Paese d'origine e organizzazioni o enti di culto indipendenti con varie sedi locali sul territorio nazionale che cercano di dialogare con le istituzioni.

Qual è l'importanza e il ruolo della moschea per un musulmano?

È necessario soffermarsi su due analisi. La prima quella più interiore e spirituale, la moschea come luogo di culto è di fondamentale importanza per un'adesione pura e conforme ai dogmi religiosi. L'altra analisi si sofferma sul ruolo funzionale della moschea come centro di aggregazione comunitaria e di sostegno alla quotidianità della vita di ogni fedele: la comunità nella moschea organizza matrimoni, funerali, corsi di arabo e italiano, elemosina, conferenze e assistenza sociale.

L'islam, ad oggi, non ha un'intesa con lo Stato italiano. Crede che l'assenza di intesa costituisca un limite per le comunità islamiche?

Senza fondamenta giuridiche e il rispetto del diritto di libertà religiosa il fedele musulmano vive in Italia la propria confessione in un contesto difficile. Le comunità islamiche agiscono senza tutela legale e il loro ruolo funzionale per il mantenimento di un'autenticità religiosa senza infiltrazioni o estremismi è messo sotto pressione. La mancanza di un'intesa a livello nazionale finisce con il rimettere di fatto la declinazione concreta del diritto di libertà religiosa al livello locale, che è anche quello dove maggiormente si fanno sentire le pressioni e gli orientamenti della comunità locale di riferimento, a volte discriminatori e in contrasto con i principi costituzionali. Ci sono esigenze di culto molto pratiche ed essenziali, come quelle di avere un luogo di preghiera o un'area cimiteriale dove poter essere sepolti, che di fatto vengono gestite a livello regionale e comunale, in ultima analisi rimesse alla buona o cattiva volontà delle singole amministrazioni, senza nessuna certezza di poter effettivamente esercitare la pratica religiosa costituzionalmente garantita.

Esiste una difficoltà, da parte dell'islam, ad avere luoghi di culto in Italia?

Il vuoto legislativo porta spesso i fedeli musulmani a improvvisare moschee utilizzando capannoni industriali, parcheggi o interi appartamenti. Anche laddove vi siano situazioni più consolidate, la difficoltà burocratica di ottenere ufficialmente la destinazione d'uso come luogo di culto fa sì che la quasi totalità delle moschee in Italia non siano ufficialmente registrate come luoghi di culto ma come circoli culturali privati. Questo non

favorisce chiarezza e trasparenza nei rapporti con le amministrazioni e la comunità civile, né il rispetto per la dignità di un luogo di preghiera. La situazione attuale limita l'effettività dei diritti di libertà e pratica religiosa dei musulmani in Italia e crea un disagio sociale che può alimentare processi radicalizzanti e rende le politiche preventive difficili da attuare. Stranamente prevale una posizione che sembra ritenere più prudente non pronunciarsi e mantenere il vuoto legislativo in materia, mentre il primo passo per avere rapporti trasparenti sarebbe quello di stabilire chiaramente un riconoscimento reciproco, con relativi diritti e doveri. Senza un riconoscimento ufficiale e le linee guida di una chiara regolamentazione giuridica la situazione tenderà comunque a regolarsi di fatto, se non di diritto, ma senza garanzie che ciò avvenga nel migliore dei modi.

La legge “anti-moschee” della Regione Lombardia ha introdotto parametri molto stringenti per la realizzazione di moschee. Come giudica questa legge?

Questa legge è stata giustamente dichiarata illegittima dalla Consulta della Corte Costituzionale perché non garantiva la libertà di culto prevista dall'articolo 19 della Costituzione, rendendo assolutamente incerta e aleatoria la possibilità di realizzare nuovi luoghi di culto. Paradossalmente il legislatore regionale ha giustificato tale legge come necessità di sicurezza e reazione a “luoghi di culto abusivo mascherati da centri culturali”, quando invece, come detto, è proprio l'uso pretestuoso degli strumenti urbanistici a rendere quasi impossibile ottenere la destinazione d'uso come luogo di culto e a costringere i musulmani a creare sale di preghiera presso circoli culturali. Sicurezza e libertà sono entrambi dei diritti: bisognerebbe affrontare più seriamente le reali esigenze dei musulmani e di tutti i credenti in Lombardia per trovare coordinate che garantiscano la libertà religiosa e la sicurezza.

Qual è stato l'impatto di questa legge sulle comunità islamiche?

L'impatto sulle comunità islamiche è stato sicuramente negativo, sono azioni come queste che, oltre a discriminare ingiustamente, fomentano le contrapposizioni. Fortunatamente la comunità islamica non è stata lasciata sola né dalle istituzioni, né dalle altre comunità religiose.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha presentato ricorso contro la Legge Regionale della Lombardia. Ci sono state pressioni, in questa direzione, da parte delle comunità islamiche?

Sì. Le rappresentanze della comunità islamica in Italia sono variegata e scelgono metodi di fare *lobbying* differenti: c'è chi predilige manifestazioni di piazza mostrando un dissenso popolare nell'ambito pubblico, chi preferisce un modo di fare pressione nei media pubblicando articoli, commenti e interviste dove esprime il proprio parere critico e c'è chi, infine, si concentra in un lobbying istituzionale, ad esempio contattando e sensibilizzando la Presidenza del Consiglio dei Ministri o il Ministero dell'Interno, come facciamo noi della Comunità religiosa islamica italiana (COREIS). Io ricordo di aver trattato questo tema (*quello della legge "anti-moschee", ndr*) con il Prefetto Iurato della Direzione Centrale degli Affari dei Culti del Ministero dell'Interno.

Ci sono stati incontri, nel corso del caso relativo alla legge "anti-moschee" tra le comunità islamiche e lo Stato italiano? Se sì, come si sono svolti?

Il *lobbying* è qualcosa che si costruisce e che parte da occasioni formali o informali, grazie a cui nel corso del tempo, se gli interlocutori di entrambe le parti si iniziano a conoscere e rispettare, inizia ad esserci un rapporto non solo formale e istituzionale, ma fatto anche di una grande sensibilità del cuore, come è avvenuto con il Prefetto Iurato. Questo si traduce in amicizia e confidenza, senza ovviamente confondere mai i ruoli. Questo agevola anche le relazioni, che non sono mai a discapito dell'onestà della funzione istituzionale e di rappresentanza: se si è amici non vuol dire che ci si fanno dei favori, ma l'amicizia può stemperare delle incomprensioni e la complessità della materia. Nel caso specifico, come Presidente della Comunità religiosa islamica italiana (COREIS), avevo già sviluppato dei buoni rapporti con il Prefetto Iurato e avevo quindi facilità di contattarla telefonicamente e di ottenere un appuntamento che permettesse di fare il punto della situazione e sensibilizzare nel dettaglio con le istanze della nostra comunità.

Lo Stato si è mostrato disponibile a recepire le istanze della comunità islamica?

Sì, ed era anche facile ma allo stesso tempo delicato. Era facile, infatti, riuscire a smontare

dal punto di vista giuridico una legge che non aveva una sua piena proprietà costituzionale. L'azione di sensibilizzazione verso le istituzioni e alcuni problemi normativi della legge "anti-moschee" hanno favorito la risposta del decisore pubblico. Va detto che non sempre, anche per colpa dei musulmani, le nostre istanze sono politicamente popolari: non c'è un politico che si assuma come punto del suo programma politico di risolvere i problemi dell'islam, perché ci sono pregiudizi e complessità che sono difficili da risolvere. Quindi è più facile che ci siano delle lungaggini e dei tempi che si dilatano in maniera a volte difficile, facendo sì che si facciano piccoli passi avanti senza però mai raggiungere gli obiettivi, come nel caso dell'intesa.

Come giudica, in generale, il rapporto tra le comunità islamiche e lo Stato italiano?

È un rapporto che, pur con molta lentezza, sta maturando. Per molti anni la richiesta di stipulare un'Intesa è rimasta in stallo e sicuramente dopo l'11 settembre stipulare tale intesa sarebbe stata una scelta impopolare per qualunque Governo. Negli anni si è accresciuta la conoscenza e la fiducia reciproca, ma ancora si tende a confondere l'Islam con le questioni immigratorie, la sicurezza, il terrorismo, la politica estera: tutti temi che invece devono essere affrontati nei rispettivi ambiti di competenza, non nell'ambito dei rapporti tra uno Stato e una confessione religiosa. La necessità urgente di gestire alcune questioni, come la possibilità di avere luoghi di culto riconosciuti, richiede che lo Stato italiano non tardi ulteriormente nel procedere a stipulare l'intesa. La recente pandemia, se da una parte ha reso visibile la cronica mancanza di aree cimiteriali islamiche in Italia e dunque l'impossibilità di essere seppelliti secondo il proprio rito, dall'altra ha però visto anche un nuovo passo storico nella collaborazione tra lo Stato e le comunità islamiche. È stato firmato un protocollo redatto di concerto con il Governo per la riapertura delle moschee. Il Presidente del Consiglio ha saputo soddisfare le richieste delle minoranze religiose di vedere garantiti i loro diritti di libertà religiosa, senza discriminazioni e, pur condizionata dall'emergenza sanitaria per la pandemia, la responsabilità istituzionale del Governo italiano ha finalmente riconosciuto pari dignità e opportunità per la preghiera nei luoghi di culto anche ai musulmani in Italia. La speranza ora è che il protocollo con le Comunità islamiche possa aprire una pista di lavoro per un'intesa tra Governo e Islam.

Quali sono gli interessi e gli obiettivi che le comunità islamiche mirano a raggiungere all'interno dello Stato italiano?

L'obiettivo è quello di poter praticare liberamente il culto ed essere riconosciuti nella propria dignità di comunità religiose e componenti positive della ricchezza della compagine sociale, non solo come un problema da gestire, una questione di sicurezza, immigrazione o politica estera. Purtroppo, si fa fatica a coniugare religione, sacro, sensibilità spirituale, divinità con Islam. Dispiace vedere sempre l'Islam associato a qualcosa di altro: arabo, esotico, oppure straniero, immigrato, clandestino, lavoratore senza contributi, maschilista, terrorista. Raramente si sente parlare dei musulmani come studenti o professionisti in regola, onesti marito e moglie, padre e madre, fratello e sorella, maestro e discepolo, persona che prega Dio, digiuna per Dio, aiuta i poveri per Dio, vive secondo giustizia ed è grato a Dio, cittadino di cultura europea che crede in Dio. Eppure, la maggioranza delle persone musulmane in Italia e in Europa sono persone semplici, che corrispondono proprio a queste categorie, proprio come i fratelli e le sorelle della comunità cristiana ed ebraica continuano a esserlo da secoli.

Una caratteristica dell'islam italiano è che esso è particolarmente frammentato. Secondo lei, qual è la conseguenza di questa frammentazione nei rapporti tra l'islam e lo Stato italiano?

Purtroppo, il confronto tra musulmani nei rapporti lo Stato italiano ha risentito di un'ambizione competitiva, a conferma di una scarsa maturità e capacità ad imparare come gestire il pluralismo interno, che non è tanto dottrinale, quanto psicologico e culturale. Inoltre, contaminazioni con le letture giuridiche di studenti e simpatizzanti del movimento dei "Fratelli musulmani" vanno in parallelo con le ingerenze nazionalistiche di vari Stati e ambasciate del mondo musulmano e contribuiscono ad un girotondo di giochi di potere nella lottizzazione delle moschee e dei fedeli. D'altro canto, la frammentazione è stata a volte eccessivamente enfatizzata considerandola come un ostacolo assoluto al raggiungimento di un'intesa e la richiesta di un interlocutore unico usata come alibi per non procedere: lo Stato ha sottoscritto otto intese diverse con i cristiani e due con i buddisti, quindi si potrebbe diversificare anche con noi musulmani. Se la frammentazione è un qualcosa di negativo, bisogna però anche evitare che, per includere tutti ad ogni

costo, si finisca col dare legittimità a voci che non rispettano il quadro delle regole condivise dello Stato italiano. L'obiettivo deve essere quello della creazione di un Islam italiano, libero dai condizionamenti politici di Paesi esteri, non ideologizzato, non auto-ghettizzante, che unisca alla preparazione religiosa islamica anche la coscienza profonda della cultura italiana e della filosofia occidentale, per un'armoniosa integrazione anche del credente musulmano tra gli altri credenti e del cittadino musulmano tra gli altri cittadini.

La comunità islamica agisce come attore di lobbying?

Assolutamente sì. C'è da dire che la comunità islamica è rappresentata da diversi soggetti, sia a livello locale che nazionale. In questo frastagliamento delle organizzazioni islamiche non è facile trovare una mappatura, e poi c'è la diversità delle tipologie che queste organizzazioni instaurano con il decisore pubblico. Esiste anche una sorta di concorrenza nei confronti delle istituzioni: il lobbismo è anche, a volte, una specie di competizione per essere i primi della classe, in cui si cerca di corteggiare il decisore pubblico. Ma è importante non creare questa infantile lottizzazione del potere, altrimenti il gioco diventa sporco e si fa un abuso dell'attività istituzionale: se abuso della disponibilità di un funzionario dello Stato per screditare qualcun altro o per fare concorrenza sleale, non sto più facendo *lobbying*, ma sto facendo una manipolazione della comunicazione. Bisogna, quindi, tutelare lo Stato: lo Stato non può essere abusato ma va rispettato come rappresentanza laica e *super partes*, a cui le organizzazioni religiose devono rivolgersi in maniera onesta. Fare *lobbying* è qualcosa che rientra nel sistema democratico: un soggetto cerca di tutelare un certo diritto facendo una pressione nei confronti del decisore pubblico. Questo è normale all'interno del sistema democratico. C'è un altro punto interessante, che io chiamerei il "*lobbying* trasversale": alcune istanze, infatti, non sono oggetto solo della pressione di una rappresentanza ma potrebbero essere sostenute da altre rappresentanze. Si crea, quindi, un *lobbying* molto più ampio. Questa è una declinazione del *lobbying* che sta diventando sempre più importante. Ad esempio, un attentato che viene fatto davanti a una sinagoga non è un problema solo del rabbino e della comunità ebraica, ma di tutti i cittadini e di tutti i religiosi. E questo diventa ancora più forte se una comunità islamica esprime non solo solidarietà, ma esprime verso le istituzioni la tutela della sicurezza e dell'integrità degli ebrei. Il *lobbying*, quindi, è

qualcosa che può essere molto importante per tutelare un interesse condiviso. Ovviamente nello sviluppo di un'attività di *lobbying* dipende molto dalla sensibilità delle persone, e questo vale per entrambe le parti: ci può essere un decisore pubblico che è poco sensibile e solo pragmatico o ci può essere uno che fa *lobbying* e lo fa in maniera arrogante, senza valutare il contesto in cui si sta ponendo. Il *lobbying* è un dialogo che porta a un obiettivo che non sempre è lo stesso con cui si è partiti: c'è comunque una trasformazione, per me necessaria attraverso il dialogo.

4. Intervista alla Presidente dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" Rev. Vickie Sims

La Reverenda Vickie Sims è Presidente dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra". È stata ordinata diacono nel 2002 e sacerdote nel 2003. Dopo aver servito alcune parrocchie nel Regno Unito, nel 2014 è diventata cappellana della Chiesa anglicana a Milano. Tra il 2016 e il 2019 è stata Arcidiacono d'Italia e di Malta.

Da cosa nasce l'esigenza, per l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", di ottenere un'intesa con lo Stato italiano?

La Chiesa d'Inghilterra è presente in Italia da oltre un secolo: è nell'800 che sono nate in Italia le comunità anglicane. Per cui, storicamente, noi facciamo parte del tessuto religioso del Paese. Ci sono delle persone che sono arrivate piuttosto di recente, ma anche persone che sono molto integrate nella società italiana. Per noi l'intesa è uno strumento per sentirci più radicati sul territorio su cui operiamo, e orientato ad allineare la nostra attività al contesto italiano: noi non facciamo attività non costituzionale, ma l'intesa è un modo di allinearci per avere la sicurezza di agire in maniera conforme all'ordinamento italiano. Ovviamente, l'intesa ci permette anche di ottenere vantaggi: possiamo partecipare nelle visite negli ospedali, nelle attività nelle scuole, nelle *partnership* per aiutare certi gruppi nelle opere caritatevoli. Quindi l'intesa nasce dal desiderio di inserirci in maniera completa nel tessuto religioso italiano.

Qual è il rapporto tra lo Stato italiano e le confessioni acattoliche?

Secondo me è una questione molto individuale, che varia a seconda di ogni gruppo acattolico. Ci sono, in Italia, gruppi acattolici storici, che sono nati qui come la Tavola Valdese, e che ovviamente hanno un rapporto diverso con lo Stato italiano. Ci sono, invece, chiese come le nostre che hanno iniziato la loro attività come chiese "ospiti" in Italia, quindi la nostra attività non si basa sulla volontà di presentarci alternativi o in concorrenza con la maggioranza cattolica, ma di provvedere ad offrire liturgie e preghiere per gli individui della nostra fede presenti in Italia.

Lo Stato italiano, secondo la Costituzione, ha la facoltà ma non l'obbligo di stipulare un'intesa con una confessione acattolica. Come giudica questa discrezionalità?

Ogni Stato deve disciplinare l'attività religiosa, non nel senso di controllarla ma in quello di facilitarla. Pensiamo al caso di Scientology: può capitare che ci sia il caso di una falsa religione. Scientology si proclama "chiesa", ma il Governo ha tantissimi dubbi. Quando, infatti, una organizzazione religiosa viene riconosciuta come tale, ha una serie di vantaggi anche dal punto di vista fiscale. Lo Stato, quindi, deve necessariamente valutare la situazione per capire chi ha davanti, per comprendere se una organizzazione è davvero religiosa o è altro. Questo, ovviamente, per i gruppi che vogliono ottenere un'intesa crea frustrazione: è una procedura molto precisa e complessa, che richiede tempo.

Qual è stato il clima in cui si sono condotte le trattative tra lo Stato e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" per la stipula dell'intesa?

C'è sempre la frustrazione, in Italia, legata alla burocrazia: la procedura per ottenere l'intesa è stata molto lenta. Però c'era la sensazione di avere interlocutori disponibili, e questo è importante. Con chi posso parlare, chi guida il processo per conto dello Stato, chi offre il *feedback*: questo è qualcosa di rilevante. C'è stato un dialogo continuo sulla stesura della bozza d'intesa, grazie all'intrattenimento di stabili rapporti con i decisori pubblici italiani.

Quali sono state le richieste dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"? E quali gli obiettivi che essa mirava a raggiungere con l'intesa?

L'obiettivo era quello di essere riconosciuti e di vedere riconosciuto il nostro ministero. Attraverso il riconoscimento, infatti, ci sono più possibilità di partecipare alle attività nelle scuole, negli ospedali e negli enti caritatevoli e questo permette di instaurare un clima di fiducia reciproca tra noi e lo Stato italiano. Un obiettivo per noi importante era anche quello di ottenere l'otto per mille: questo, infatti, non è per noi qualcosa di indifferente. Noi intendiamo usare l'otto per mille non solo per nostri fini, ad esempio il rifacimento di alcune Chiese che hanno bisogno di ristrutturazione, ma anche per la nostra missione in senso più ampio.

C'è stata disponibilità, da parte dello Stato, nel recepire le vostre istanze?

Sì. Ci sono stati un paio di momenti di contrasto, ma in generale non abbiamo percepito di essere respinti o ostacolati.

Quali sono i momenti di contrasto a cui fa riferimento?

Un momento di contrasto è stato quello sulla denominazione, un altro quello sul matrimonio. Il primo punto di contrasto riguardava il fatto che chi ha chiesto il riconoscimento era un'associazione che si chiamava Associazione "Chiesa d'Inghilterra", ma poi nel momento in cui bisognava procedere all'intesa, noi volevamo cambiare il nome e chiamarci Chiesa d'Inghilterra, senza fare riferimento al termine "associazione". Ma questo non è stato possibile, perché l'ordinamento italiano può procedere all'intesa solo nei confronti dello stesso soggetto che ha chiesto il riconoscimento giuridico, quindi non si poteva, per questo motivo, cambiare il nome nella fase dell'intesa. Il secondo punto di contrasto ha riguardato la clausola relativa ai matrimoni tra due persone dello stesso sesso. Questa non è stata potuta inserire nell'intesa perché, secondo lo Stato, avrebbe condizionato molto l'ordinamento italiano.

L'intesa tra lo Stato italiano e l'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" non è ancora stata approvata dal parlamento. Prevedete di condurre attività per spingere verso l'approvazione? Se sì, quali?

Sì. Noi spesso telefoniamo al Presidente della Commissione affari costituzionali per chiedere a che punto si è arrivati e quando si prevede di discutere il provvedimento. Essendo, inoltre, parte del Consiglio direttivo dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" anche la nostra Ambasciatrice in Italia, talvolta anche lei spinge verso l'approvazione. Ovviamente, questo avviene entro i canali legittimi, semplicemente chiedendo che le nostre istanze vengano considerate.

La Chiesa d'Inghilterra è espressione di personalità di altissimo profilo, tra cui l'Ambasciatrice del Regno Unito in Italia S.E. Jill Morris. Pensa che questo abbia favorito la disponibilità del Governo italiano a stipulare l'intesa?

Sicuramente il ruolo dell'Ambasciatrice non può essere sottovalutato, la sua attività ha facilitato molto il nostro percorso per la stipula dell'intesa.

Quali sono i decisori pubblici che lei ha incontrato durante questo percorso? Come si sono svolti gli incontri?

Ci sono state alcune riunioni, molte anche informali. Nella prima fase, i contatti sono stati con la Direzione centrale degli affari dei culti del Ministero dell'Interno, nella persona del Prefetto Giovanna Iurato. A questi incontri partecipava il segretario dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra", che di volta in volta, se necessario, portava con sé un rappresentante della nostra Chiesa in Italia: quindi a questi incontri partecipava il Presidente dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" e, talvolta, anche qualcuno che aveva un ruolo importante nella gerarchia ecclesiastica. Ci sono state, inoltre, anche riunioni nella sede dell'Ambasciatore del Regno Unito: queste erano riunioni informali in cui l'Ambasciatore dava ospitalità all'Associazione "Chiesa d'Inghilterra" e ai rappresentanti dello Stato italiano per agevolare l'incontro tra i due soggetti. Erano, questi, incontri conviviali e informali in cui, però, si definivano aspetti anche importanti dell'intesa. Nella seconda fase, le riunioni venivano organizzate dalla Presidenza del Consiglio, e venivano fissati appuntamenti a cui, oltre a me, si presentavano rappresentanti di ogni Ministero interessato.

C'è stata, in definitiva, un'attività di lobbying da parte dell'Associazione "Chiesa d'Inghilterra"?

Sì, noi abbiamo fatto delle richieste allo Stato italiano. Tuttavia, ci siamo basati molto sulle altre intese che erano già state stipulate tra lo Stato italiano e le confessioni acattoliche, senza fare richieste che potessero stravolgere il panorama delle intese in Italia. Ovviamente, nella stesura del testo dell'intesa, c'è stato un continuo dialogo tra noi e lo Stato italiano. È stato, inoltre, indispensabile il contributo di alcuni esperti di diritto ecclesiastico di cui noi ci siamo avvalsi. Il contributo di queste figure tecniche di alto profilo è stato utile per comporre le varie questioni emerse nel procedimento.

Ringraziamenti

Ai miei genitori, per darmi ogni giorno la possibilità di credere nei miei sogni e per non avere mai smesso di avere fiducia in me. Questo traguardo è anche vostro.

Ai miei nonni, Donato e Luciana, per avermi insegnato i valori che contano.

A mia zia Viviana, per essermi sempre accanto.

A Giulio, per esserci in ogni momento.

Ad Andrea, Flavia C., Flavia R., Gioia, Sara e Vanessa, per aver reso questi anni ancora più belli.

A Pancrazio, per avermi aiutato a costruire la mia strada.

Al Prefetto Giovanna Iurato, per aver creduto in me fin dal primo momento, e per continuare a farlo. E per i preziosi consigli, la continua vicinanza e la profonda amicizia.

Al Viceprefetto Concetta Staltari e al Viceprefetto Aggiunto Alessio Sarais.

Al Prof. Paolo Garonna, per la apprezzata disponibilità e la costante fiducia. A Flaminia, Gianfrancesco e Giovanna.

Al Prefetto Matteo Piantedosi, al Viceprefetto Vicario Raffaella Moscarella e al Viceprefetto Gerardo Caroli, per avermi dato la possibilità di occuparmi di temi a cui tengo molto. Ad Adele, Antonella, Barbara e Laura.

Al Prof. Alberto Castelvechi, per la preziosa opportunità di collaborazione con la sua cattedra. Alla Dott.ssa Valeria Mascolo.

Alla Dott.ssa Emy Manzi e al Prof. Filippo Crea, per avermi insegnato il valore di ogni singolo giorno.

Al Prof. Carlo Cardia, a S.Em. Card. Angelo Bagnasco, alla Reverenda Vickie Sims e all'Imam Yahya Pallavicini, per le piacevoli conversazioni e le preziose riflessioni.

Al Prof. Piero Pelosi e alla Prof.ssa Vittoria Filippi, per avermi sempre sostenuto e incoraggiato.

Alla LUISS, per essere stata più di un'università.

A Roma, per avermi accolto e fatto crescere.