



## Giovanni Cimbalo

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza  
dell'Università degli Studi "Alma Mater" di Bologna)

### Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale Introduzione alla sezione di lavoro \*

**SOMMARIO:** 1. Introduzione – 2. La modifica degli Statuti regionali – 3. La gestione degli spazi urbani e la libertà religiosa.

#### 1 - Introduzione

L'oggetto di indagine della sezione dei lavori che sono stato chiamato a presiedere mi riporta ai risultati di una ricerca di durata decennale - da me diretta - conclusasi appena tre anni fa relativa alle modifiche introdotte dalla riforma del Titolo V, parte seconda della Costituzione, interconnesse con l'introduzione del principio di sussidiarietà nella prospettiva della riforma federalista dello Stato<sup>1</sup>.

All'inizio di quella indagine la dottrina era ancora impegnata a commentare le leggi Bassanini introdotte nell'ordinamento a Costituzione invariata, "forzandone" il testo vigente. Solo qualche anno dopo venne approvata la Legge costituzionale n. 3 del 2000 contenente

---

\* Testo dell'introduzione alla sessione "Laicità e collaborazione alla prova: il livello locale" del Convegno nazionale di studio (organizzato dall'A.D.E.C., e tenutosi a Bari il 17-18 settembre 2009) sul tema *Laicità e dimensione pubblica del fattore religioso. Stato attuale e prospettive*, destinata ad essere pubblicata negli atti del Convegno.

<sup>1</sup> *Europa delle regioni e delle confessioni religiose. Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia e Spagna.*, introduzione di F. Onida (Bologna, 28 marzo 2001, 28 marzo 2001) a cura di G. Cimbalo, Giappichelli, Torino, 2001; *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali* (Atti del convegno svoltosi a Ravenna dal 27 al 29 settembre 2003), a cura di G. Cimbalo, C. J. Alonso Perez, Giappichelli, Torino, 2005; *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà e neutralità dei servizi sociali erogati. Esperienze a confronto* (Atti del convegno svoltosi a Ravenna dal 4 al 6 maggio 2006), Introduzione di G. Cimbalo, a cura di A. De Oto e F. Botti, Bononia University Press, Bologna, 2006. All'indagine hanno partecipato complessivamente 52 tra studiosi italiani e stranieri.



le modifiche al titolo V della Costituzione<sup>2</sup>. Nell'attesa di conoscere in che direzione si sarebbe mossa la riforma il gruppo di ricerca aveva già provveduto a dotarsi di un autonomo osservatorio dell'attività regionale in materia di legislazione rivolta alle confessioni religiose o comunque alle materie nelle quali compiti e interessi pubblici s'incontravano con quelli religiosi<sup>3</sup>. Si era convinti che i temi del decentramento delle competenze di alcune materie e di affidamento a privati di compiti e funzioni un tempo svolte dallo Stato in regime di monopolio amministrativo, avrebbero incontrato l'interesse delle organizzazioni religiose radicate nel territorio, determinando un possibile contrasto d'interessi tra operatori economici e enti ecclesiastici e/o religiosi operanti nel settore dei servizi alla persona, mettendo fortemente in discussione neutralità e laicità dei servizi erogati.

L'indagine venne condotta utilizzando dal punto di vista metodologico l'interdisciplinarietà e la comparazione. Si trattava di comprendere attraverso quali strutture, mediante quali forme organizzative e gestionali e utilizzando quali regole e quali azioni sarebbe stata data attuazione alla sussidiarietà orizzontale, nella consapevolezza che la profonda influenza sulla legislazione italiana dell'ordinamento comunitario, fortemente caratterizzato dalla presenza di tale principio, avrebbe trovato un consenso politico ampio a causa delle profonde trasformazioni intervenute nella società<sup>4</sup>. La crisi dello Stato e delle istituzioni sia a livello centrale che periferico stava producendo infatti l'abbandono del modello francese di tutela dei diritti attraverso la gestione dei servizi in regime di monopolio amministrativo a vantaggio di una visione liberista della società e dello Stato che utilizza l'introduzione di questo nuovo "formante" nell'ordinamento<sup>5</sup>.

Si è poi indagato sugli effetti crescenti delle applicazioni del principio di sussidiarietà, consapevoli che per ciò che riguarda l'erogazione dei servizi il ricorso al volontariato sociale e la loro esternalizzazione con l'affidamento a soggetti privati confessionali e

---

<sup>2</sup> Sul punto: *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002; **P. CARETTI**, *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>3</sup> Venne realizzato il sito *Federalismo e Interessi Religiosi* (<http://Feir.giuri.unibo.it>) con il quale reperire organicamente e mettere a disposizione della ricerca la legislazione regionale in materia ecclesiastica.

<sup>4</sup> **G. CIMBALO**, *Introduzione a Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà*, cit., 30 ss.; **M. VENTURA**, *Sussidiarietà, governance e gruppi religiosi nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., 193-214

<sup>5</sup> **G. CIMBALO**, *Leggi e provvedimenti regionali in materia ecclesiastica. La costruzione di sistemi integrati pubblico-privato*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 247 ss.



non, operanti sul mercato, non ha prodotto risparmi di gestione poiché sempre e comunque i servizi vengono erogati da strutture finanziate dalla fiscalità generale, con il concorso di quote di denaro provenienti dai soggetti che ricevono il servizio, corrisposti sotto forma di ticket o rette a carico dell'utente finale. In questo contesto "l'economicità" del servizio erogato in condizioni di sussidiarietà orizzontale produce una distribuzione di profitti a vantaggio di enti formalmente *non profit* che si configurano di fatto come *for profit*<sup>6</sup>. Né i servizi erogati sono migliorati in qualità e economicità, anche se enti ecclesiastici che operano sotto forma di Onlus o Imprese di utilità sociale sembrano presentare minori costi, il più delle volte conseguenti all'utilizzazione di una quota di personale religioso o comunque confessionalmente motivato che percepisce minori salari. L'esistenza di queste strutture operanti con successo sul mercato pone fuori da esso il privato erogatore del medesimo servizio, violando il principio della concorrenza e disattivando ogni funzione che essa potrebbe esercitare a vantaggio del destinatario finale del servizio, calmierando i costi. Se è vero che per le ragioni su esposte l'operatore confessionale è capace di avere minori costi, il più delle volte la neutralità e la laicità dei servizi erogati ne risente, tanto più che la natura di enti di tendenza di molte di tali strutture impone il prevalere dei fini dell'ente sulle esigenze di libertà dell'utente finale del servizio.

Vi è chi ha suggerito l'adozione di strumenti convenzionali, dotati di clausole di salvaguardia e di tutela, sforzandosi di individuare *standard*, protocolli di servizio, procedure di asseverazione, che tuttavia sembrano non fornire le necessarie garanzie per assicurare neutralità e laicità dei servizi erogati<sup>7</sup>. Se si guarda poi agli strumenti finanziari e

---

<sup>6</sup> **M. C. FOLLIERO**, "A costo zero": il costo del solidarismo. Enti religiosi e no profit tra crisi delle risorse e giustiziabilità del principio di sussidiarietà, in *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 271 ss.; *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community. La transizione*, Giappichelli, Torino, 2002; **G. D'ANGELO**, *Crisi dello Stato riforme costituzionali e principio di sussidiarietà*, Aracne, Roma, 2005; **ID.**, *Principio di sussidiarietà ed enti confessionali*, ESI, Napoli-Roma, 2003.

<sup>7</sup> **R. BOTTA**, *Le strutture per le attività sussidiarie gestite da confessioni religiose. Accreditamento, controlli, standard*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., 215 ss.; **C. MARZUOLI**, *Sussidiarietà e libertà*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., 155 ss.

È stato rilevato inoltre come l'adozione di strumenti convenzionali avviene mediante un procedimento al quale spesso accedono come soggetti interessati gli stessi enti destinatari del provvedimento, al punto che lo strumento convenzionale alla fine adottato finisce per essere codeterminato dai soggetti forti presenti sul mercato; fra questi vanno certamente ricompresi enti e strutture a vario titolo facenti capo a confessioni religiose **F. BOTTI**, *Sulla natura giuridica dei protocolli di intesa (per la stipula di convenzioni tra enti pubblici e privati gestori di scuole religiosamente caratterizzate)*, in *Europa delle regioni e confessioni religiose*, cit., p. 193-224.



fiscali attraverso i quali è stato gestito "l'eguale trattamento" dei diversi operatori sul mercato emerge una forte capacità degli enti a natura confessionale di beneficiare trattamenti di miglior favore, penalizzando l'operatore economico ordinario che opera secondo le leggi di mercato<sup>8</sup>.

Se si è veramente convinti dei vantaggi che può offrire una gestione liberista del mercato dei servizi occorrerebbe quanto meno eliminare quelle gestioni comunque privilegiate di segmenti d'impresa e di mercato, considerate appannaggio di determinate formazioni sociali, al fine di realizzare un'effettiva trasparenza del mercato e da permetterne il miglioramento in qualità, quantità e contenimento dei costi in questo settore attraverso una concorrenza effettiva.

Restava aperta tra le tante questioni quella della differenziazione identitaria attraverso le modifiche istituzionali da attuarsi mediante la riscrittura degli Statuti regionali, non sottovalutando che uno degli effetti possibili di questa fase "costituente" delle istituzioni regionali rischiava di mettere in discussione non solo l'unità del paese, ma l'eguale godimento dei diritti di libertà.

## 2 - La modifica degli Statuti regionali.

È quanto vedremo dall'intervento della collega Pierangela Floris che farà il punto sullo stato dell'arte, prospettandoci quali possono essere gli strumenti per contenere la deriva particolaristica della legislazione regionale, soffermandosi in particolare sulla ridefinizione degli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso.

Un compito difficile il suo, perché non vi è alcun dubbio che il federalismo porta con se la violazione - pressoché inevitabile - del

---

<sup>8</sup> **A. DI PIETRO**, *Fiscalità generale, distribuzione delle risorse ed erogazione dei servizi alla persona*, in *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà*, cit., p. 49 ss.;

Le risposte date a questi problemi da altri ordinamenti stimolano una riflessione sulle differenti nozioni di laicità e di neutralità dei servizi alla persona, sugli strumenti di tutela dei diritti degli utenti, sulle attività svolte da enti confessionali e sulla particolare normativa che li riguarda. Dall'analisi sembra emergere una maggior raffinatezza degli strumenti elaborati, sia dalle strutture autonome in Spagna che da quelle federali in Belgio per regolare il delicato settore dei servizi alla persona. **D. LLAMAZARES FERNÁNDEZ**, *El principio de "subsidiariedad horizontal" en el ordenamiento español*, in *Federalismo, regionalismo*, cit., p. 73 ss.; **F. DELPERE**, *Le droit des personnes a recevoir des prestations sociales dans un Etat Fédéral ou régional*, in *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà*, cit., p. 35 ss.; **X. PARENT**, *Le régime fiscal des organismes confessionnels et des organismes philosophiques non confessionnels gérant des structures de services à la personne en Belgique*, in *Federalismo fiscale, principio di sussidiarietà*, cit., p. 61 ss.



principio di uguaglianza e quindi anche della libertà religiosa, territorializzandone l'esercizio. In effetti nei regimi federali si tende a privilegiare le istanze delle maggioranze dei segmenti delle popolazioni presenti sul territorio, in una sorta di dittatura delle maggioranze relative che via via si stabiliscono, realizzando un numero non predeterminato di *enclaves* omogenee, o meglio organizzate intorno alla "dittatura" della maggioranza relativa. Ognuna di esse, ha bisogno di differenziarsi dalle altre, è vittima di una crisi identitaria profonda, si sente minacciata da un contesto ritenuto ostile e perciò ha bisogno di affermare la propria diversità e specificità identitaria.

A soddisfare questa esigenza concorre certamente l'appartenenza religiosa a una confessione dominante, l'attaccamento ai suoi simboli, alle sue manifestazioni rituali, alle tradizioni reali o supposte che essa porta con sé<sup>9</sup>. Il corollario necessario di questo bisogno è l'attribuzione alla religione di maggioranza relativa nella comunità territoriale di un regime di privilegio, in deroga a qualunque principio generale di libertà di culto garantito costituzionalmente.

Questa situazione rischia di produrre come conseguenza un affievolimento della libertà religiosa del singolo; la libertà di culto viene garantita attraverso i gruppi confessionali ai quali soli viene consentito di operare a condizione che essi raggiungano una qualche consistenza numerica la cui entità varia a seconda del territorio. In questo contesto istituzionale, che a mio avviso si prepara, al singolo non resta che migrare da un territorio all'altro a seconda dell'appartenenza identitaria che egli si attribuisce<sup>10</sup>. Il rischio insito in questa gestione del territorio è il conflitto potenziale e permanente; gli schieramenti si definiscono a seconda di forti legami identitari interclassisti che si proiettano nel campo sociale ed economico, sanzionando definitivamente la fine della conflittualità per motivi di lavoro basata sull'appartenenza di classe per sostituirla con il confronto tra gruppi etnico-social-religiosi a composizione interclassista<sup>11</sup>. In questo schema gli appartenenti alle comunità più deboli e soprattutto i migranti sono chiamati a svolgere le attività economiche meno remunerative e considerate socialmente

---

<sup>9</sup> Il concetto di festività tradizionale è in realtà molto mobile e niente è più semplice del creare dal nulla una tradizione. Basta ricordare che le più note feste tradizionali italiane come ad esempio il "calcio in Costume" di Firenze sono state reinventate negli anni '30.

<sup>10</sup> I. OHMAE, *La fine dello Stato nazione e la crescita delle economie regionali*, Baldini Castoldi Dalai, Milano, 1996; ID., *Il senso della globalizzazione. Prospettive di un nuovo ordine mondiale*, Etas Libri, Milano, 1998.

<sup>11</sup> Coincidenza tra questa strategia e una certa visione cattolica della società l'unità della chiesa si è rotta e quindi tante strategie parallele



degradanti, a subire la dittatura della maggioranza relativa delle popolazioni stanziati sui diversi territori.

Se si realizzerà anche solo in parte questo progetto - che è "moderno" anche se regressivo, in quanto risponde alle esigenze di contenimento dei costi del lavoro e di controllo sociale dei lavoratori - a poco servirà la permanenza del principio di uguaglianza anche religiosa in Costituzione. E ciò anche nella forma di una legge generale sulla libertà religiosa che, non a caso, non viene varata e trova la strenua opposizione dei costruttori del modello di gestione territoriale appena descritto<sup>12</sup>.

Il progetto di costruzione dell'identità e delle differenze inesistenti, la differenziazione territoriale nell'esercizio della libertà religiosa, per non restare sul piano dell'astratta strategia politica di gruppi sociali e politici, ha bisogno di un radicamento strutturale nel tessuto economico del territorio. Da qui l'importanza di sviluppare l'analisi dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche a livello orizzontale, indagando quindi il ruolo delle Onlus religiose e delle imprese di utilità sociale religiosamente caratterizzate poiché esse contribuiscono fortemente alla differenziazione nell'erogazione dei servizi rispetto a fasce e segmenti della popolazione e, a seconda del loro orientamento e della loro gestione, possono giocare un ruolo più o meno funzionale alla strategia di ridefinizione delle politiche di gestione del territorio alle quali abbiamo accennato.

Per comprendere l'importanza del ruolo delle confessioni religiose in questa fase di trasformazione istituzionale è opportuno riflettere sul fatto che questa situazione è comune agli Stati con identità debole e la presenza contemporanea di una Chiesa forte, o comunque maggioritaria, e radicata nella tradizione del paese. E questo, ad esempio, al caso della Romania dove le Confessioni ortodossa e cattolica del paese hanno stipulato un accordo con lo Stato che prevede la concertazione obbligatoria propedeutica all'emanazione di norme statali nelle materie attinenti l'inclusione sociale, introducendo un inedito ruolo istituzionale delle confessioni religiose nell'erogazione dei servizi alla persona, proprio al fine di consentire una gestione differenziata di questi servizi in ragione dell'appartenenza religiosa<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Sulla lega e la sua strategia; **I. DIAMANTI**, *Mappe dall'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro ... e tricolore*, Bologna, il Mulino, 2009; **ID.**, *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma, Donzelli, 1996; **ID.**, *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Donzelli, Roma, 1995; **I. DIAMANTI**, **G. RICCAMBONI**, *La parabola del voto bianco*, Neri Pozza, Vicenza, 1992.

<sup>13</sup> Di grande interesse i protocolli di accordo sottoscritti dal governo rumeno con la Chiesa Ortodossa Rumena e con la Conferenza Episcopale Cattolica di Romania (sia di



### 3 – La gestione degli spazi urbani e la libertà religiosa.

Una volta acquisita consapevolezza di queste problematiche l'analisi non potrà che spostarsi su ciò che avviene e potrebbe avvenire a livello di gestione degli spazi urbani, guardando all'operato e ai provvedimenti dei governi municipali, verso le cui attività i cittadini non hanno altra tutela che il ricorso alla giustizia amministrativa. A ciò è dedicato l'intervento di Roberto Mazzola.

In studi precedenti, esaminando gli effetti dell'applicazione della sussidiarietà verticale si è visto che il trasferimento di competenze alle istituzioni che gestiscono il territorio non fornisce di per se una soluzione ai problemi della crisi del welfare. Piuttosto questa tendenza è il frutto del rafforzamento delle autonomie e degli enti locali, nell'intento di porre rimedio ad una forte crisi dello Stato nazionale che si vede a sua volta sottrarre competenze dal livello comunitario, con la conseguenza della creazione di un asse tra Comunità Europea e enti locali territoriali che si prestano a fungere da apparato amministrativo dell'Unione Europea. Per il tramite dell'Unione Europea, Regioni e Comuni diventano i soggetti gestori di risorse finalizzate a interventi di carattere economico e sociale per affrontare problemi quali l'immigrazione e l'integrazione etnico-culturale, ecc.

Se non che in molti casi le accresciute funzioni degli enti locali contribuiscono alla crescita e al radicamento del potere clientelare sul territorio, mentre emergono problemi non risolti relativamente all'adozione di procedure per garantire la concorrenza tra enti erogatori di servizi aventi natura sia laica che confessionale ai quali sempre più vengono demandati compiti e funzioni prima attribuite direttamente all'apparato amministrativo dello Stato. Di queste risorse gli enti confessionali che erogano servizi di carattere sociale e sanitario sono tra i maggiori beneficiari con il risultato che non è avvenuta quella apertura al mercato del settore dei servizi che si auspicava a causa dell'assenza di pari opportunità e di regole comuni e condivise capaci di gestire in modo equilibrato il mercato. I soggetti che interagiscono sul territorio

---

rito greco che latino). Vedi: *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Patriarhia Română*; *Protocol de cooperare în domeniul incluziunii sociale între Guvernul României și Conferința Episcopilor din România – CER*. (in <http://licodu.cois.it>). I provvedimenti citati attribuiscono a queste Chiese per il tramite dell'attività dei loro enti una funzione sostitutiva dell'attività dello Stato in settori strategici delle relazioni di convivenza civile e di affermazione dei diritti di libertà.



sia con funzioni operative che gestionali sono sempre più caratterizzati sotto il profilo ideologico, al punto che si creano delle *enclaves* rivendicate da questo o quel gruppo, mentre pesanti ipoteche si pongono sullo spazio pubblico, ingaggiando una vera e propria battaglia dei simboli religiosi, etnici, culturali per marcare il territorio<sup>14</sup>. Lo strumento adottato non è solo quello dei simboli religiosi, ma anche del dialetto, delle feste folcloristiche, della gastronomia, delle bande musicali, delle sagre, creando tradizioni anche dove non ci sono<sup>15</sup>.

Questa attività di marcatura del territorio è sostenuta dalle amministrazioni locali che hanno visto rinforzati i loro poteri non solo dalle modifiche apportate al titolo V della Costituzione ma anche dai recenti provvedimenti in materia di sicurezza urbana<sup>16</sup>. In particolare

---

<sup>14</sup> Vedi la proposta del leghista Gibelli commentata da N. COLAIANNI, *Come la xenofobia si traduce in legge: in tema di edifici di culto*, in *www.olir.it*. A testimonianza delle difficoltà per la comunità musulmana di avere spazi per riunirsi e svolgere atti di culto vedi anche la sentenza del TAR Trentino Alto Adige 30 marzo 2009, n. 116, pubblicata sempre in *www.olir.it*.

Di segno opposto è un'altra proposta di legge, questa presentata nel 2009, con cui invece si intende agevolare la costruzione di edifici di culto di tutte le "confessioni" che abbiano "una comunità di fedeli nell'ambito territoriale di un Comune" (art. 3, c. 1). Si tratta della proposta di legge n. 2186 presentata alla Camera il 10 febbraio 2009 da R. Zaccaria ed altri

<sup>15</sup> S. ROMANO, *Il dialetto nelle scuole culto delle piccole patrie*, in *Il Corriere della Sera*, 3 giugno 2009. Ma c'è chi va oltre affermando: "Quando parlo di piccole patrie indico qualcosa di più di autonomie locali. Indico la particolare intensità spirituale e materiale di una comunità, che è una comunità o una patria senza Stato. Due trasmissioni televisive, *Sereno variabile* e *Linea verde*, ci fanno vedere queste realtà locali che hanno una identità culturale e religiosa. Pensiamo alle processioni religiose per il santo patrono, alla difesa dei meravigliosi monumenti del passato (chiese, castelli, palazzi); poi all'orgoglio per la banda del paese. C'è anche un'identità materiale: pensiamo alla varietà degli insaccati e dei formaggi delle diverse regioni" (N. MATTEUCCI, *Piccole patrie*, in *Il Giornale*, 26 ottobre 2002). Vedi inoltre, per il fenomeno in aree non facenti parte del nord del Paese, B. BRACALANTE, *Globalizzazione e piccole patrie. Intervista sull'Umbria*, Era Nuova, Perugia, 2001.

<sup>16</sup> Con D.L. n. 92 del 23 maggio 2008, come modificato dalla relativa legge di conversione n. 125 del 24 luglio 2008, sono stati ampliati i poteri del Sindaco, conferendogli la facoltà di adottare provvedimenti, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano la sicurezza urbana (art. 6).

Con successivo decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008 all'art. 1, si fornisce una definizione del concetto di sicurezza urbana, quale "bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale". Con il medesimo decreto ministeriale stata attribuita al Sindaco la competenza ad emanare ordinanze al fine di prevenire e contrastare, tra l'altro: le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che impediscono la fruibilità e





grazie a queste ultime norme i sindaci si sono fatti interpreti di un singolare e discutibile valore, quello del cosiddetto "*decoro*"<sup>17</sup>, tutelato attraverso l'emanazione di ordinanze cosiddette libere, le quali costituiscono un inaccettabile strumento attraverso il quale violare quelli che sembravano essere consolidati diritti di libertà<sup>18</sup>. Ci riferiamo in particolare all'art. 19 della Costituzione e al diritto di celebrare il culto e di disporre a tal fine di edifici di culto<sup>19</sup>, ma anche a elementari diritti di libertà connessi alla laicità dello Stato, soprattutto negli edifici pubblici e nelle scuole<sup>20</sup>.

---

determinano lo scadimento della qualità urbana, nonché situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione del suolo pubblico.

<sup>17</sup> Siamo oggi di fronte ad una dilatazione, ad uno straripamento delle competenze del Sindaco il quale si erge a tutore di un non meglio definito concetto di decoro urbano, intervenendo addirittura in materia di affissione del crocefisso negli edifici pubblici con il pretesto che fa parte delle competenze comunali intervenire in materia di arredo delle scuole e degli uffici pubblici. Si dimentica spesso a riguardo che per l'arredo degli istituti superiori la competenza in materia di arredi è dell'Amministrazione provinciale

<sup>18</sup> La categoria delle *ordinanze libere* si fa oggi sempre più ricca giungendo a toccare i temi più diversi, facendo del sindaco il tutore delle tradizioni del territorio o ancor meglio di quelle della maggioranza. A causa della sua natura di provvedimento amministrativo esse si sottraggono a qualsiasi istanza di controllo in quanto, anche i poteri attribuiti al Prefetto poco possono fare a riguardo di scelte che toccano i fattori identitari prevalenti sul territorio.

<sup>19</sup> Sul punto **R. BOTTA**, "*Diritto alla moschea*" tra "*intesa islamica*" e legislazione regionale sull'edilizia di culto, in *Musulmani in Italia*, a cura di S. Ferrari, il Mulino, Bologna, 2000, p. 109-130; **G. CIMBALO**, *Gli strumenti della multiculturalità: il diritto a disporre di edifici di culto*; **A. CASTRO JOVER**, **A. TORRES GUTIERREZ**, *Inmigración, Minorías y Multiculturalidad*, Lejona, Castro Jover, 2007, p. 121-137; **V. ONIDA**, *Moschee, sfida alla Costituzione*, in *Il Sole 24 Ore*, 24 agosto 2008; **G. MACRÌ**, *Islam e questione delle moschee (breve riflessioni)*, *La libertà di manifestazione del pensiero e la libertà religiosa nelle società multiculturali*, a cura di N. Fiorita e D. Loprieno, Firenze University Press, Firenze, 2009, p. 213-223. Sulla posizione della Chiesa riguardo alla costruzione delle moschee vedi anche **K. SAMIR**, *Note sulla moschea*, in *La Civiltà cattolica*, 2001, Quaderno 3618, p. 599-603, il quale sottolinea che nella tradizione musulmana la moschea non è solo un luogo per pregare ma il posto dove la comunità si raduna per adottare decisioni di tipo politico e sociale, dimenticando che per secoli le chiese hanno svolto una identica funzione oggi scomparsa a causa della secolarizzazione.

<sup>20</sup> Sulla scuola come luogo di aggregazione, di inclusione sociale, di costruzione di una società multietnica e pluriculturale vedi da ultimo: **G. CIMBALO**, *Le scuole delle organizzazioni di tendenza tra libertà religiosa e istruzione pubblica* in corso di stampa, ma anche **ID.**, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà, Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Torino, Giappichelli, 1999; *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali, Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, il Mulino, Bologna, 2003, p. 347-396; *Le Regioni alla ricerca di una identità*



Le difficoltà identitarie delle popolazioni si sono così tradotte in una sostanziale delegificazione delle norme poste a garanzia dei diritti di libertà, con la conseguenza che la difesa giurisdizionale dei diritti violati diviene sempre più difficile poiché l'impugnazione dei provvedimenti sindacali in sede amministrativa consente con molte difficoltà di portare poi le questioni davanti alla Corte Costituzionale<sup>21</sup>. La nuova situazione determinatasi richiederebbe forse un ripensamento complessivo dei meccanismi di tutela in sede amministrativa.

La preventiva conoscenza degli interventi che seguiranno ai quali ho anteposto alcune mie riflessioni mi consente di complimentarmi con i colleghi che sapranno condurvi lungo un affascinante percorso di analisi che - sono sicuro - sarà capace di stimolare le vostre riflessioni e sollecitare il massimo interesse.

---

*inesistente. La legislazione regionale tra "differenziazione dell'offerta formativa" e parità scolastica.* Torino, 2003.

<sup>21</sup> Sono noti i limiti della tutela in sede amministrativa dei diritti di libertà. Il maggior risultato conseguibile finisce per essere l'annullamento del provvedimento amministrativo impugnato, senza alcun danno per l'amministrazione che tale provvedimento ha emanato. Occorre perciò porre particolare cura nella messa in atto dell'attività di tutela che non può limitarsi all'impugnazione del provvedimento, ma iniziare con la richiesta di individuazione del responsabile del procedimento, ai sensi della legge 241 del 1990 per come modificata dalla Legge 11 febbraio 2005, n. 15, dal Decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, dalla Legge 2 aprile 2007, n. 40 e dalla Legge 18 giugno 2009, n. 69. In tal modo sarà possibile richiedere in sede civile il risarcimento del danno patrimoniale derivante dal diritto leso.