



Raffaele Santoro

(Dottorando di ricerca in Ordine internazionale e tutela dei diritti individuali presso l'Università degli studi di Napoli "Federico II")

Fenomeno migratorio e fattore religioso nella legislazione della Regione Campania *

SOMMARIO: 1. Il fattore religioso nella bozza del nuovo Statuto regionale – 2. Immigrati e tutela del pluralismo etnico e religioso – 3. Pellegrinaggio e turismo religioso – 4. La proposta di legge regionale n. 135/2006 "Istituzione della Consulta delle Confessioni Religiose e del Registro delle Confessioni".

1 - Il fattore religioso nella bozza del nuovo Statuto regionale

La riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, nel rimodellare i criteri di distribuzione della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ha notevolmente ampliato l'alveo di intervento del legislatore regionale in numerosi ambiti di interesse ecclesiasticistico, pur riservando al primo la competenza esclusiva circa i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (art 117, lett. c)¹.

Tale scelta è dettata dalla necessità di predisporre in questo delicato ambito ad alto impatto sociale un sistema omogeneo, definito dal combinato disposto degli articoli 7, comma 2, e 8, comma 3, della Carta costituzionale².

È noto, però, che l'esercizio della libertà religiosa si estrinseca in molteplici aspetti che travalicano ciò che in senso stretto rientra nel concetto di "rapporto" tra Repubblica e confessioni religiose, sostenendo anche la produzione di una fitta normativa regionale. Ciò è ritenuto possibile attraverso una «lettura dinamica» del novellato art. 114 Cost., che consentirebbe il coinvolgimento di Comuni, Province,

* Il contributo è stato segnalato dal Prof. Antonio Fucillo.

¹ Circa lo stato dell'arte anteriore alla riforma del Titolo V, si rinvia ampiamente a **G. GIOVETTI**, *Il diritto ecclesiastico di produzione regionale*, Giuffrè, Milano, 1997.

² Cfr. **A. MANGIA**, *Stato e confessioni religiose dopo la riforma del Titolo V*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002, 2, p. 351 ss.



Città metropolitane e Regioni nella predisposizione di misure volte alla concreta attuazione della prima libertà dei moderni³.

Inoltre, tale riforma ha collocato i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni nell'alveo della legislazione concorrente (art. 117, comma 3), confermando la partecipazione delle Regioni al processo di attuazione interna del diritto comunitario⁴, dalla quale deriva una ulteriore espansione della competenza regionale nella tutela dei diritti fondamentali⁵.

Uno dei principali effetti di questo passaggio cruciale è certamente da ricercare nella necessità di adeguare gli statuti regionali alla nuova realtà istituzionale. Questa operazione di drafting legislativo, compiuta da quasi tutte le Regioni a statuto ordinario, ha cambiato nel profondo il volto degli statuti, giacché accanto al «contenuto "necessario"», composto da un complesso di disposizioni che disciplinano gli aspetti istituzionali ed il funzionamento dell'Ente (art. 123, comma 1, Cost.), sono generalmente previste disposizioni poste a tutela dei diritti umani, le quali invece sostanziano il «contenuto "eventuale"»⁶.

Circa il diritto di libertà religiosa, la tutela di molteplici dei suoi aspetti strutturali costituisce una presenza costante all'interno delle nuove carte statutarie regionali, oltre ad essere oggetto di una fitta normativa ordinaria, nei confronti della quale si condivide il timore di una «incontrollata diversificazione e disorganicità delle discipline»⁷. Difatti, il proliferare della produzione normativa regionale in ambiti che coinvolgono posizioni giuridiche primarie, ovvero fenomeni ad alto impatto sociale, si ripercuote inevitabilmente su quelle esigenze unitarie che sostanziano i principi di solidarietà sociale (art. 2, comma 2, Cost.) ed eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.)⁸.

La Regione, dunque, nel suo fine naturale di massimizzare il soddisfacimento degli interessi della popolazione regionale, «tende a promuovere valori e aspirazioni anche di carattere morale e religioso

³ M. PARISI, *La revisione degli statuti regionali e la valorizzazione dell'esperienza religiosa: osservazioni sulle nuove dinamiche del diritto ecclesiastico regionale*, in *Dir. eccl.*, 2007, I, p. 165 ss.

⁴ Cfr. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2003, p. 203.

⁵ Cfr. G. MACRÌ, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in *AA.VV.*, *Diritto ecclesiastico europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 108 ss.

⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 6 dicembre 2004, n. 378.

⁷ G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico regionale*, in *Digesto – Sez. Pubbl.*, Utet, Torino, 1993, p. 251.

⁸ Cfr. A. DE CHIARA, *La funzione normativa della Regione e degli enti locali*, in *AA.VV.*, *Comuni e funzione amministrativa*, a cura di G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Giappichelli, Torino, 2007, p. 133.



della propria comunità»⁹, rendendo ancora più complesso l'impianto normativo posto a tutela del diritto di libertà religiosa.

Con particolare riferimento alla produzione normativa della Regione Campania, in attesa dell'approvazione del nuovo Statuto, l'unica disposizione di interesse ecclesiasticistico è individuabile nell'art. 3 della l. r. 22 maggio 1971, n. 348 – Statuto della Regione Campania, ai sensi del quale la Regione «concorre a promuovere il pieno sviluppo della persona umana attraverso una politica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza dei cittadini».

Tuttavia, il fattore religioso permea numerose disposizioni della bozza approvata dalla Commissione Consiliare Speciale per la revisione dello Statuto e del Regolamento interno del Consiglio Regionale il 13 luglio 2007 ed attualmente all'esame dell'Assemblea consiliare, al cui interno assumono diretto interesse ecclesiasticistico le seguenti disposizioni:

1) «La Regione rimuove gli ostacoli di ordine economico, sociale, culturale, sessuale, etnico, religioso, che limitano l'uguaglianza e la libertà dei cittadini» (art. 5, comma 2);

2) «La Regione riconosce l'apporto derivante dalle diverse storie, dalle diverse culture e dalle radici religiose cristiane delle comunità campane e considera l'incontro tra le differenti civiltà, religioni e culture del Mediterraneo quale fondamentale strumento di formazione e crescita di una comunità pluralista ed interetnica» (art. 5, comma 3);

3) «La Regione, nel rispetto della sua storia, della sua tradizione e della sua eredità culturale di luogo di incontro di civiltà nel Mediterraneo, promuove ogni iniziativa per favorire: [...] la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale della Regione, delle diversità culturali, religiose e linguistiche» (art. 9, lett. k).

Nella scia di altre esperienze regionali¹⁰, queste nuove norme statutarie, sia pur in itinere, sintetizzano la tradizione di una Regione, storicamente crocevia di culture, aperta all'accoglienza dell'altro, ma pur sempre consapevole dell'importanza di affermare le radici cristiane delle proprie comunità (art. 5, comma 3), nelle quali è forgiata la stessa identità regionale. È certamente questa la principale ragione per la quale, al fine di promuovere la cittadinanza attiva, anche attraverso la

⁹ V. TOZZI, *Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano*, in AA.VV., *Diritto ecclesiastico europeo*, cit., p. 67.

¹⁰ Per una sintetica ricostruzione del panorama statuario regionale, sia consentito rinviare al nostro R. SANTORO, *Pluralismo confessionale e tutela del sentimento religioso nell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Multireligiosità e reazione giuridica*, a cura di A. FUCCILLO, Giappichelli, Torino, 2008, p. 382 ss.



conoscenza del pluralismo istituzionale, la recente riforma della pubblica istruzione ha previsto l'attivazione di iniziative per lo studio degli statuti regionali delle regioni ad autonomia ordinaria e speciale¹¹. La conoscenza degli statuti, oltre che della legislazione regionale in generale, è oramai essenziale nella formazione di una diffusa coscienza giuridica, giacché al loro interno i diritti primari dell'individuo possono trovare un sistema di protezione talvolta più evoluto rispetto a quello predisposto dalla produzione normativa statale, anche se strutturalmente caratterizzato da una limitata efficacia territoriale¹².

2 - Immigrati e tutela del pluralismo etnico e religioso

Anche in materia di politiche sociali le Regioni, nel rispetto dei livelli essenziali determinati dallo Stato (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.), intervengono in molteplici ambiti che, nel migliorare il livello delle condizioni di vita degli immigrati sul territorio regionale, agevolano la loro integrazione nel tessuto sociale.

Tuttavia, la tutela del pluralismo etnico e religioso ha assunto un rilievo centrale all'interno della produzione normativa regionale anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione per effetto del d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione di straniero, il quale assegnava anche alle Regioni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, il potere di adottare provvedimenti volti alla rimozione degli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri sul territorio dello Stato con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua ed all'integrazione sociale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana (art. 3, comma 5).

La stessa legge statale ha dunque disciplinato la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero prevedendo un sinergico coordinamento con le Regioni, affidando loro specifiche competenze circa una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e gli effetti sociali dello stesso, «secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli

¹¹ Legge 30 ottobre 2008, n. 169 – *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137, recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università*, art. 1, comma 1-bis.

¹² Cfr. **M. L. LO GIACCO**. *Le competenze delle Regioni in materia ecclesiastica*, Cacucci, Bari, 2004, p. 137.



stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione»¹³, nei quali si intrecciano competenze dello Stato con altre regionali in forma esclusiva o concorrente.

Attualmente, la presenza degli immigrati tende ad assumere un carattere sempre più stabile e, rispetto al passato, appare modificata anche strutturalmente, generando un panorama sociale molto variegato sotto il profilo etnico e religioso.

Consapevole della complessità del fenomeno migratorio, divenuto ormai strutturale all'interno della società contemporanea, anche il Consiglio regionale della Campania ha posto al centro della sua agenda politica le questioni legate al governo dei flussi migratori e del loro impatto sulle comunità territoriali. Difatti, sono state disciplinate molteplici «materie culturalmente delicate»¹⁴ proprio al fine di promuovere l'integrazione degli immigrati anche attraverso la garanzia dei diritti fondamentali, compresa la libertà religiosa, la tutela dell'identità e la diffusione di una cultura dell'accoglienza basata sul dialogo e sul rispetto delle diverse culture.

Del resto, il mutato panorama sociale, caratterizzato dalla presenza di molteplici etnie e religioni all'interno dello stesso spazio pubblico e privato, ha generato «esigenze in precedenza sconosciute che necessitano interventi normativi diversificati»¹⁵.

Uno dei primi interventi in questo delicato ambito ad alto impatto sociale è stato realizzato con la l. r. 3 novembre 1994, n. 33 – Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da Paesi extra comunitari (modificata ed integrata con l. r. 15 gennaio 1997, n. 3), ai sensi della quale la Regione, in attuazione dei principi generali indicati dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ed in armonia con la risoluzione delle Nazioni Unite 40/144 del 1985 sulla protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali, con la normativa C.E.E., con le iniziative e le leggi dello Stato, ed in particolare con la legge 30 dicembre 1986, n. 943, «promuove iniziative rivolte a garantire agli immigrati provenienti da Paesi extra comunitari ed alle loro famiglie, condizioni di eguaglianza, nel godimento dei diritti civili, con i cittadini ed a rimuovere le cause economiche, culturali e sociali che ne ostacolano l'inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico della Regione Campania» (art. 1, comma 1).

¹³ Corte costituzionale, sentenza 22 luglio 2005, n. 300.

¹⁴ J. HABERMAS, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 2008, p. 156.

¹⁵ M. TEDESCHI, *I problemi attuali della libertà religiosa*, in AA.VV., *La libertà religiosa*, a cura di M. TEDESCHI, I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2002, p. 17.



Le iniziative promosse sono finalizzate anche al «mantenimento dei legami linguistici e culturali con la terra di origine» (art. 1, comma 2), all'interno dei quali assume una peculiare rilevanza l'appartenenza confessionale. L'immigrato, infatti, pur modificando la propria posizione sociale ed economica, reagisce alla «sindrome da sradicamento»¹⁶ conservando in questo legame il principale deposito della propria identità culturale¹⁷.

Sono molteplici, dunque, gli ambiti nei quali il legislatore regionale ha cercato di predisporre misure volte alla tutela dell'identità etnica e religiosa al fine di favorire una reale integrazione dell'immigrato e ridurre la sensazione di sentirsi ospite di un ordine che non è suo.

La Carta costituzionale riconosce, infatti, a tutti (cittadini, stranieri e apolidi) il diritto di libertà religiosa, il cui esercizio, soprattutto nell'era della tecnica, travalica sempre più frequentemente l'alveo di ciò che si è solito definire come atto di culto¹⁸, innervando in molteplici scelte personali profonde motivazioni religiose.

Proprio a tal proposito, questa legge regionale, nel riconoscere agli immigrati provenienti da Paesi extra comunitari ed a coloro che a qualsiasi titolo si trovano sul territorio regionale il diritto di accedere liberamente ai servizi sanitari, prescrive che «nella predisposizione di interventi in materia di maternità, sessualità ed uso dei sistemi anticoncezionali, si dovrà tener conto delle diversità culturali e religiose delle donne immigrate provenienti da tali Paesi extra comunitari» (art. 15, comma 1)¹⁹. Difatti, anche i trattamenti sanitari costituiscono uno degli ambiti nei quali il diritto di autodeterminazione di chi manifesta un rifiuto informato e consapevole a ricevere determinate cure può trovare in un «superiore sentimento di doverosità»²⁰ l'elemento determinante della scelta di far prevalere l'eterna salvezza dell'anima sul miglioramento del trapasso terreno.

¹⁶ M. RICCA, *Oltre Babele. Codici per una democrazia interculturale*, Dedalo, Bari, 2008, p. 124.

¹⁷ Cfr. G. RIVETTI, *Islam-Occidente. Le nuove identità religiose*, in AA.VV., *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, a cura di P. PICOZZA, G. RIVETTI, Giuffrè, Milano, 2007, p. 99.

¹⁸ Cfr. S. FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, p. 72.

¹⁹ Circa la contraccezione, l'aborto e la fecondazione artificiale all'interno del panorama musulmano, si rinvia a D. ATIGHETCHI, *Islam, musulmani e bioetica*, Armando Editore, Roma, 2002, p. 52 ss.

²⁰ P. BELLINI, *Libertà e dogma. Autonomia della persona e verità di fede*, il Mulino, Bologna, 1991, p. 14.



Del resto, il diritto alla variabilità culturale solleva innumerevoli problemi non più legati a reazioni apologetiche su punti di fede e di dottrina non negoziabili, bensì alla loro attuazione pratica in comportamenti e scelte che traducono anche il diritto di mangiare, istruirsi, vestirsi ed essere curati in modo conforme alle proprie convinzioni religiose²¹. La governance del dialogo interreligioso intorno a questo «modo di relazionarsi al sacro, qualificabile come secolare e, in alcune delle due proiezioni, come civile»²², passa, dunque, dai teologi ai giuristi, ai quali è affidato il delicato compito di predisporre gli strumenti giuridici per la tutela di tali prerogative nel limite in cui l'esercizio del diritto alla differenza si compone con il principio di eguaglianza ed il rispetto della dignità di ogni uomo nella sua specificità culturale²³.

Non v'è dubbio, però, che tra le molteplici manifestazioni del sentimento religioso la percezione de sacro raggiunga il suo culmine di fronte all'evento morte. A tal riguardo, con la l. r. 24 novembre 2001, n. 12 – Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie, la Regione Campania, in collaborazione con i Comuni, gli Enti, gli istituti ed i soggetti interessati, promuove anche il rispetto e la conservazione dei riti funebri dei vari gruppi culturali e degli stranieri residenti (art. 1, lett. e).

Queste norme promuovono la conservazione di alcuni diritti culturali intimamente legati a regole e comportamenti forgiati all'interno di coordinate etniche e religiose che, oltre ad assumere un rilievo soteriologico, costituiscono uno dei principali elementi di aggregazione delle comunità di immigrati²⁴. Del resto, se da un lato il processo di globalizzazione ha sbiadito il legame tra luogo e cultura²⁵, dall'altro proprio le comunità costituite intorno a questi fattori di coesione sono percepite come luoghi di piena realizzazione dell'individuo.

Inoltre, in materia di istruzione, la l. r. 1 febbraio 2005, n. 4 – Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla

²¹ Cfr. **S. FERRARI**, *Diritti e religioni*, in **AA.VV.**, *Introduzione al diritto comparato delle religioni. Ebraismo, islam e induismo*, a cura di **S. FERRARI**, il Mulino, Bologna, 2008, p. 15.

²² **A. FUCCILLO**, *Dare etico. Agire non lucrativo, liberalità non donative e interessi religiosi*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 2.

²³ Cfr. Comitato Nazionale per la Bioetica, *Problemi bioetici in una società multietnica*, 16 gennaio 1998.

²⁴ Cfr. **S. BENHABIB**, *I diritti degli altri. Stranieri, residenti, cittadini*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 2006, p. 95.

²⁵ Cfr. **Z. BAUMAN**, *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 22.



formazione, prevede l'obiettivo di promuovere la piena integrazione degli immigrati (art. 2, lett. d) e la cultura della pace (art. 2, lett. g), anche attraverso l'impiego di mediatori culturali per favorire l'inserimento scolastico di immigrati e rom (art. 5, comma 3, lett. h) e la predisposizione di progetti di istruzione e formazione volti all'educazione alla legalità, all'intercultura, alla pace, al rispetto della dignità e dei diritti umani ed alla crescita della cittadinanza attiva (art. 5, comma 4, lett. h).

Nella stessa ottica si pone anche la l. r. 23 ottobre 2007, n. 11 – Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della legge 8 novembre 2000, n. 328, la quale annovera tra i suoi fini la tutela e la promozione della pari dignità della persona, le pari opportunità e l'effettiva tutela dei diritti sociali di cittadinanza, attraverso l'attuazione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, di un sistema di protezione, a livello regionale e locale, fondato sulla corresponsabilità dei soggetti istituzionali e sociali che concorrono alla costruzione di una comunità solidale (art. 1, comma 2).

A questa legge va riconosciuto il pregio di aver sostituito l'attuazione di politiche sociali mediante azioni tra loro isolate con un sistema integrato di interventi volto a contrastare efficacemente le nuove forme di emarginazione sociale ed a fornire risposte immediate alle specifiche esigenze di ciascuno²⁶.

Nel concreto, dunque, la Regione «garantisce alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali fondato sulla tutela della dignità della persona e dei suoi diritti fondamentali, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, attraverso: [...] d) la prevenzione, riduzione, rimozione delle cause di rischio, emarginazione, disagio e di discriminazione in tutte le sue forme; [...] n) la centralità dell'integrazione sociale nelle politiche migratorie, tesa ad evitare tensioni e conflitti sociali, per assicurare le condizioni di vita civile e ordinata; [...]» (art. 2).

Gli stranieri, individuati ai sensi del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e successive modifiche, residenti nel territorio regionali, sono inclusi tra i soggetti aventi diritto alle relative prestazioni (art. 4, comma 1, lett. c); mentre, ai profughi, agli stranieri senza permesso di soggiorno, agli apolidi ed a coloro che occasionalmente si trovano nel medesimo

²⁶ Cfr. G. POERIO LISELLA, *Il disegno di "Legge per la dignità e la cittadinanza sociale" nella Regione Campania: osservazioni sull'attuazione dei diritti sociali nell'unitarietà del sistema ordinamentale*, in AA.VV., *Famiglia e società. Il caso di studio della Presidenza del Consiglio della Regione Campania*, a cura di F. CASUCCI, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, p. 145 ss.



territorio sono garantite misure di «pronto intervento sociale» (art. 4, comma 2).

Orbene, gli immigrati, nel loro essere anche depositari di diverse culture e religioni, costituiscono una delle principali aree di intervento (art. 27, lett. i). Nei loro confronti la Regione sostiene azioni mirate a favorire l'inclusione sociale e la loro tutela, promuovendo e favorendo misure dirette a: a) istituire servizi di accoglienza, di informazione e mediazione; b) realizzare interventi di sostegno all'inserimento lavorativo ed abitativo; c) tutelare i diritti di cittadinanza ed attuare l'integrazione tra culture diverse per il superamento di diffidenze discriminatorie e la garanzia di una ordinata convivenza (art. 35).

In questo complesso di norme si anticipa e si attua quanto enucleato all'interno della Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione circa i principi ispiratori dell'ordinamento e della società, sia nell'accoglienza dell'altro che nella regolazione di alcuni aspetti del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso²⁷. Del resto, è compito primario dell'operatore giuridico, sia legislatore che interprete, ricercare un giusto equilibrio tra eguaglianza e diversità, nella consapevolezza che «alla prima si arriva riconoscendo il valore primario della seconda»²⁸.

3 - Pellegrinaggio e turismo religioso

Accanto a queste norme ispirate dall'intensificarsi dei flussi migratori che si stabilizzano sul territorio regionale, non mancano interventi legislativi che trovano la propria ragion d'essere in esigenze dettate dalla presenza di luoghi di culto meta di pellegrinaggio.

Il pellegrinaggio, infatti, costituisce «un'espressione antica di religiosità che troviamo in tutte le epoche e presso tutti i popoli che, per le sue caratteristiche, riesce a rispondere alle esigenze di fede dell'uomo contemporaneo»²⁹, contribuendo alla creazione di un luogo identitario nel quale rifugiarsi per resistere alle tensioni omologanti generate dal processo di globalizzazione che caratterizza la corrente epoca³⁰.

²⁷ Ministero dell'Interno, decreto 23 aprile 2007 – *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, artt. 1, 3, 4, 5, 9, 12, 13 e 21.

²⁸ R. DE VITA, *Multiculturalismo e religioni*, in AA.VV., *Sfide del dialogo in Europa oggi*, a cura di A. CORTESI, A. TARQUINI, Nerbini, Firenze, 2006, p. 21.

²⁹ M. L. LO GIACCO, *Pellegrini, romei e palmieri. Il pellegrinaggio fra diritto e religione*, Cacucci, Bari, 2008, p. 13.

³⁰ Cfr. S. FERRARI, *Lo spirito dei diritti religiosi. Ebraismo, cristianesimo e islam a confronto*, il Mulino, Bologna, 2002, p. 34.



Anche questo fenomeno è stato oggetto di numerosi interventi legislativi regionali volti a garantire l'esercizio della libertà religiosa di tutti coloro che, mossi da pieno convincimento religioso, da adesione a forme di religiosità popolare, ovvero da mero senso di appartenenza, si incamminano verso importanti luoghi di culto³¹.

Circa la Regione Campania, uno dei principali interventi in materia è stato realizzato con la l. r. 7 agosto 1998, n. 11 – Iniziative e interventi di interesse regionale in occasione della celebrazione del Grande Giubileo del 2000, attraverso la quale la Regione ha promosso e sostenuto interventi di qualificazione e crescita delle strutture ricettive e dei beni culturali (art. 2, comma 2), oltre a finalizzare le attività regionali alla promozione dell'assistenza e della sicurezza di visitatori e pellegrini, favorendone l'accesso e la mobilità sul territorio regionale (art. 2, comma 3, lett. b).

Tuttavia, gli interventi del legislatore campano nella predisposizione di idonee misure volte all'accoglienza dei pellegrini non sono circoscritti al ricorrere di importanti eventi ecclesiali, come nel caso della celebrazione dell'anno giubilare, giacché il suo territorio accoglie numerosi luoghi di culto di rilievo nazionale. A tal proposito, la l. r. 11 agosto 2001, n. 10 – Disposizioni di finanza regionale anno 2001, ha istituito un apposito fondo per i Comuni della Regione inferiori a trentamila abitanti, meta di pellegrinaggio e sedi di culto di richiamo nazionale, per la realizzazione di strutture finalizzate alla razionalizzazione dell'afflusso ed alla sosta dei pellegrini (art. 8, comma 1).

Lo stesso fenomeno ha animato anche la l. r. 13 giugno 2003, n. 11 – Disposizioni a favore del Comune di Pietralcina, la quale, con riferimento alle funzioni di natura amministrativa di competenza della Regione Campania ed alle assegnazioni finanziarie da essa attribuite, equipara il paese natale di San Pio ad un comune di popolazione pari a 15.000 abitanti (art. 1), confermando una grande attenzione circa le esigenze dettate dall'intensificarsi del pellegrinaggio sul territorio regionale.

Interviene, invece, in materia di turismo religioso la l. r. 24 novembre 2001, n. 17 – Disciplina delle strutture ricettive extralberghiere, la cui applicazione è estesa alle case religiose di ospitalità, definite come «strutture ricettive di proprietà di Enti

³¹ Tra i molteplici interventi legislativi regionali, sono particolarmente interessanti la legge regionale 21 marzo 2000, n. 14 – *Partecipazione della regione Lombardia alle celebrazioni ed alle iniziative culturali per la beatificazione di papa Giovanni XXIII* (Regione Lombardia) e la legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 – *Interventi di promozione in occasione della celebrazione dell'Anno paolino* (Regione Lazio).



ecclesiastici, riconosciuti in base alla legge 20 maggio 1985, n. 222, e caratterizzate da finalità religiose, che offrono ospitalità a pagamento a chiunque lo chieda, nel rispetto del carattere religioso dell'ospitalità stessa e con accettazione delle conseguenti regole di comportamento e limitazioni di servizio» (art. 8, comma 1).

Alla stregua di altre esperienze regionali, neanche la legislazione campana è però del tutto immune da una confusione terminologica tra pellegrinaggio e turismo religioso. Sono, infatti, significative le differenze che contraddistinguono i due fenomeni, poiché il primo è qualificato come un «atto di culto anche dal punto di vista giuridico e, come tale, espressione dell'esercizio della libertà religiosa di coloro che lo effettuano», mentre il secondo «altro non è che un vero e proprio turismo» che, pur determinando significativi risvolti sociali ed economici, non coinvolge in alcun modo la dimensione religiosa dell'individuo³².

4 - La proposta di legge regionale n. 135/2006 "Istituzione della Consulta delle Confessioni Religiose e del Registro delle Confessioni"

Il proliferare di «particolarismi»³³ di matrice etnica e religiosa, unitamente alla consapevolezza che una «integrazione tra diversi»³⁴ passi necessariamente attraverso la promozione di un «dialogo aperto, trasparente e regolare» tra Stato e comunità religiose³⁵, hanno ispirato negli ultimi tempi numerose iniziative, sia governative che regionali, finalizzate alla istituzione di organismi collegiali, a composizione mista, con funzioni consultive e di studio.

Circa il primo livello, suscita particolare interesse la Consulta dell'Islam italiano istituita presso il Ministero dell'Interno³⁶, la cui ragione d'essere è in parte da ricercare nella difficoltà di stipulare un'intesa con associazioni e comunità musulmane presenti sul territorio italiano, determinata dall'assenza di una legittima ed unitaria

³² M. L. LO GIACCO, *Pellegrini, romei e palmieri*, cit., p. 190.

³³ A. FUCCILLO, *La multireligiosità tra possibile "normazione" ed ipotetica "autonormazione"*, in AA.VV., *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 267.

³⁴ A. PANICO, *Coesione, integrazione, inclusione. La solidarietà nel pensiero sociologico*, Carocci, Roma, 2007, p. 102.

³⁵ Trattato di Lisbona, 13 dicembre 2007, art. 16 c.

³⁶ Ministero dell'Interno, decreto 10 settembre 2005 – *Istituzione presso il Ministero dell'Interno della Consulta per l'Islam italiano*.



rappresentanza istituzionale³⁷, la cui realizzazione è stata di recente promossa anche da autorevoli esponenti delle comunità musulmane esistenti sul territorio nazionale³⁸. Ad essa, infatti, oltre alla funzione istituzionale di elaborare studi e formulare pareri e proposte al Ministro dell'Interno (art. 1, comma 2), è affidato probabilmente il delicato compito di creare un primo livello di dialogo edificante tra le stesse comunità musulmane per poter giungere alla sottoscrizione di un'intesa unitaria, evitando in tal guisa la frammentazione che caratterizza i rapporti con le confessioni cristiane non cattoliche.

Tuttavia, in seno alla dottrina non sono mancate reazioni critiche da parte di chi ritiene «pretestuosa» tale argomentazione, poiché «nulla vieterebbe di procedere nello stesso modo anche con i musulmani, riconoscendo all'islam italiano quella pluralità che si presenta come un dato di fatto assolutamente percepibile in termini sociali»³⁹, ovvero individua in questa iniziativa un caso di «revisione strisciante» della Costituzione⁴⁰.

Inoltre, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri sono state istituite la Consulta giovanile per le questioni relative al pluralismo religioso e culturale⁴¹ e la Consulta per i problemi degli stranieri immigrati⁴², mentre tra le iniziative regionali suscitano particolare interesse la Consulta per il dialogo interreligioso e la pace tra le culture, istituita dalla Regione Toscana, e la Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, istituita dalla Regione Emilia-Romagna.

In questo diffuso fermento legislativo si colloca la proposta di legge n. 135/2006 del Consiglio Regionale della Campania, la quale, nel prevedere l'istituzione della Consulta delle Confessioni Religiose (art. 1, comma 2) e del Registro delle Confessioni (art. 3, comma 1), si affianca ad altre iniziative che hanno già predisposto la costituzione di

³⁷ Cfr. **F. MARGIOTTA BROGLIO**, *La laicità dello Stato*, AA.VV., *Le ragioni dei laici*, a cura di **G. PRETEROSSO**, Laterza, Roma-Bari, p. 90 ss.

³⁸ Cfr. *Dichiarazione di intenti per la federazione dell'islam italiano*, 13 marzo 2008.

³⁹ **P. CONSORTI**, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in AA.VV., *Multireligiosità e reazione giuridica*, cit., p. 227.

⁴⁰ **N. COLAIANNI**, *Musulmani italiani e Costituzione: il caso della Consulta islamica*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 1, p. 256.

⁴¹ Ministero per le Politiche Giovanili e le Attività Sportive – Ministero dell'Interno, decreto 5 dicembre 2006 – *Istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Consulta giovanile per le questioni relative al pluralismo religioso e culturale*.

⁴² Presidenza del Consiglio dei Ministri, decreto 9 novembre 2007.



organismi a composizione mista aventi funzioni consultive e di studio, tra i quali la Consulta Regionale dell'Immigrazione extra comunitaria⁴³.

Circa la Consulta delle Confessioni religiose, la promozione del pieno sviluppo della persona umana (art. 3, Statuto della Regione Campania), l'eguale libertà di tutte le confessioni di fronte alla legge (art. 8, comma 1, Cost.) e la centralità dei valori di interdipendenza solidale, responsabilità e rispetto reciproco, appartenenza comune al genere umano, non violenza, giustizia, pace tra i popoli, costituiscono i pilastri su cui poggia questa singolare iniziativa legislativa.

Nella scia delle iniziative governative, l'opportunità di realizzare canali di dialogo tra pubbliche istituzioni e comunità religiose rende particolarmente importante l'indicazione, tra le attribuzioni della Consulta delle Confessioni Religiose, della «predisposizione di una relazione annuale da presentarsi al Consiglio Regionale sulla convivenza e tolleranza tra fedi, sullo stato delle relazioni tra religioni e tra queste e gli Enti locali facenti parte del territorio regionale, nonché sulle questioni inerenti la libera professione delle confessioni religiose» (art. 6, n. 3).

Suscita, invece, riserve il conferimento del potere di «emissione di un parere, obbligatorio e non vincolante, al Consiglio Regionale ed agli organi esecutivi e legislativi su ogni provvedimento, anche di natura regolamentare, inerente l'attività delle chiese e delle confessioni religiose presenti sul territorio regionale» (art. 6, n. 1). Questa norma, infatti, introdurrebbe in ambito regionale un sistema di organizzazione dei rapporti con le confessioni religiose caratterizzato da una unilateralità concertata non conforme al sistema emergente dal combinato disposto degli articoli 7, comma 2, e 8, comma 3, della Costituzione.

Difatti, il novellato art. 117 Cost. sancisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (comma 1), riservando al primo la competenza esclusiva circa i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (comma 2, lett. c).

Pertanto, l'essere lo Stato una componente della Repubblica, insieme a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 114, comma 1), induce a ritenere che, nell'intento di modulare i rapporti con le confessioni religiose, si sia voluto «costituzionalizzare una riserva di competenza centralistica più ampia di quella scaturita dall'attuazione

⁴³ L. r. 3 novembre 1994, n. 33 – *Interventi a sostegno dei diritti degli immigrati stranieri in Campania provenienti da Paesi extra comunitari*, art. 3.



degli articoli 7 e 8, in funzione limitativa della potenziale espansività della legislazione regionale in materia afferente al fenomeno religioso nel nuovo assetto dei poteri riformati»⁴⁴.

Inoltre, l'obbligatorietà di un parere, anche se non vincolante, potrebbe alimentare pratiche di lobbying religioso⁴⁵, pregiudicando l'efficacia del provvedimento emanato in contrasto con l'orientamento eventualmente espresso della Consulta. Chi, infatti, manifesta il proprio dissenso ad un progetto di provvedimento difficilmente si conformerà alla versione definitiva dello stesso, soprattutto se si pensa che ciò avviene nel campo della libertà religiosa.

Stessa posizione critica va assunta in merito al Comitato di garanzia, composto dal Presidente della Consulta, affiancato da due membri designati dall'Assemblea della Consulta e da due Consiglieri Regionali nominati dal Consiglio, cui è conferito il compito di valutare le istanze di iscrizione al Registro delle Confessioni e dichiararne l'accoglimento oppure il rigetto (art. 5).

Il conferimento della maggioranza deliberativa a membri della Consulta è, infatti, lesivo del diritto di una confessione religiosa a che la valutazione della propria richiesta di iscrizione nel Registro sia effettuata da un organo espressivo della sovranità popolare, che giudica in modo terzo ed imparziale, con ottica laica e pluriconfessionale, libero da argomentazioni preconcepite imperniate sulla dicotomia verità-errore.

Se già per l'operatore giuridico non è facile dare una definizione di confessione religiosa o di religione generalmente applicabile all'interno di un articolato e complesso panorama confessionale⁴⁶, ancora di più lo è per un membro attivista di una confessione, la cui valutazione sicuramente sarà profondamente condizionata dalla personale condizione di appartenenza religiosa. Riuscirebbe mai un imam o un rabbino a conferire lo status di confessione religiosa a nuovi movimenti come New Age, la Chiesa di Scientology o il Movimento Damanhur?

Del resto, lo stesso concetto di confessione religiosa è spesso considerato inadeguato anche per indicare grandi religioni di secolare tradizione, giacché «un buddista, un islamico o un ebreo avrebbero grosse difficoltà a definire la propria religione come confessione

⁴⁴ V. TOZZI, *Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano*, cit., p. 53.

⁴⁵ Il fenomeno è oggetto di ampia trattazione in G. MACRÌ, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁴⁶ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione Europea*, in AA.VV., *Religioni e sistemi giuridici. Introduzione al diritto ecclesiastico comparato*, il Mulino, Bologna, p. 99 ss.



religiosa»⁴⁷, caratterizzando il variegato panorama confessionale da un rapporto non costante tra confessione, chiesa e religione.

Autorevole dottrina, con riferimento al mondo musulmano, afferma che «pensare all'Islam come confessione religiosa è estremamente limitativo poiché è una civiltà» e, quindi, «occorre abbandonare qualsiasi idea, tipica della nostra tradizione, di confessione religiosa quale ordinamento giuridico autonomo, sia primario che derivato, operante sul piano del diritto esterno ed interno»⁴⁸. Pertanto, è stato opportunamente evidenziato che «è sull'aggettivo religioso che occorre incentrare l'attenzione, perché se il termine va ricondotto al significato di religare, di essere cioè legati alla fede in un Dio comune e a una stessa concezione della vita e della morte, l'Islam può pure essere considerato come confessione religiosa»⁴⁹.

Orbene, si è propensi a ritenere che il Comitato di garanzia, oltre che maggiormente funzionale, sia pienamente rispondente a quel principio di imparzialità che deve ordinare l'agire della pubblica amministrazione (art. 97, comma 1, Cost.) qualora composto da tre Consiglieri regionali, uno dei quali incaricato alla presidenza, un membro designato dall'Assemblea della Consulta, ed un docente universitario in una disciplina fortemente coinvolta dalle problematiche trattate.

Tuttavia, l'apprezzabile finalità dell'iniziativa, che tra l'altro rappresenta un unicum nel panorama giuridico regionale, non può giustificare alcun dubbio di legittimità costituzionale.

Sembra, infatti, insuperabile l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva circa i rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (art. 117, lett. c, Cost.), predisposta al fine di evitare in questo delicato ambito ad alto impatto sociale una perniciosa frammentazione della produzione normativa. Diversamente, rilevanti sarebbero le flessioni operative del sistema emergente dal combinato disposto degli articoli 7, comma 2, e 8, comma 3, della Costituzione, con inevitabili ripercussioni sul principio di eguaglianza.

In conclusione, la valorizzazione del sentimento religioso, quale conditio sine qua non per una pacifica convivenza sociale fondata sulla reale conoscenza delle singole culture ed il rispetto reciproco, rende opportuna l'istituzione di luoghi di incontro e dialogo con e tra le confessioni religiose, ma è altrettanto necessario che ciò avvenga nel

⁴⁷ S. FERLITO, *Le religioni, il giurista e l'antropologo*, cit., p. 65.

⁴⁸ M. TEDESCHI, *L'Islam come confessione religiosa*, in ID., *Studi di diritto ecclesiastico*, Jovene, Napoli, 2004, p. 19.

⁴⁹ M. TEDESCHI, *L'Islam come confessione religiosa*, cit., p. 49.



pieno rispetto dell'impianto costituzionale e del supremo principio di laicità dello Stato.