

QUADERNI DI

DIRITTO
E POLITICA
ECCLESIASTICA

2

ANNO XXI, AGOSTO

2013

 il Mulino

QUADERNI DI

DIRITTO
E POLITICA
ECCLESIASTICA

2
2013

€ 38,00



Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, CN/BO.
In caso di mancato recapito rinviare al CMP di Bologna per la restituzione al mittente previo pagamento dei resi.

Grafica: A. Bernini

ISSN 1122-0392

QUADERNI DI DIRITTO E POLITICA ECCLESIASTICA

Direttore: Silvio Ferrari

Comitato di direzione:

Romeo Astorri, Salvatore Berlingò, Raffaele Botta, Giuseppe Casuscelli, Silvio Ferrari, Cesare Mirabelli, Giovanni B. Varnier

Direzione e redazione:

Università di Milano
Istituto di Diritto Internazionale
Via Festa del Perdono 7 – 20122 Milano

Redazione:

Pier Virginio Aimone Braida, Romeo Astorri, Geraldina Boni, Antonio G. Chizzoniti, David García-Pardo, Daniela Milani, Anna Nardini, Julian Rivers, Patrick Valdrini

Segreteria di redazione:

Rossella Bottoni, Anna Gianfreda, Marco Greco, Mariagrazia Tirabassi

Nell'ambito del comitato di direzione questo numero è stato curato da Romeo Astorri.

QUADERNI DI DIRITTO E POLITICA ECCLESIASTICA

Numero 2

Cronaca/Lettere/
Notizie/Note/Osservatorio
regionale/Documenti
agosto 2013

SOMMARIO

FATTI E COMMENTI

CRONACA

POLITICA ECCLESIASTICA IN ITALIA: PER INIZIARE UN DIBATTITO

ROMEO ASTORRI, *Politica ecclesiastica e Chiesa cattolica* 331

ROBERTO MAZZOLA, *Brevi considerazioni in merito alle politiche in materia di libertà religiosa e di coscienza in Italia* 342

LETTURE/ NOTIZIE

ANNA TALAMANCA, *La libertà religiosa tra storia e futuro: recenti riflessioni della dottrina ecclesiasticista* 357

JUAN G. NAVARRO FLORIA, *Política eclesiástica en América Latina: cambios y tendencias* 369

ILIA PASQUALI CERIOLO, *L'approvazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. nella XVI legislatura: luci e ombre di una nuova «stagione»* 395

MISCELLANEA

FRANCESCO ALICINO, *Lo strano caso dei ministri di culto buddhisti. Ovvero la legge sui culti ammessi vs la legge di approvazione delle intese* 409

useppe Casuscelli, Silvio

dina Boni, Antonio G.
Nardini, Julian Rivers,

grazia Tirabassi

stato curato da Romeo

PAOLO COSTA, *Unione europea e rappresentanza: l'epifenomeno di una questione teologico-politica* 431

SABRINA MARTUCCI, *ICI e IMU: un'emancipazione religiosa secondo diritto comune* 447

NOTE

ANTONIO ANGELUCCI, *L'Albo delle associazioni e organizzazioni religiose del Comune di Milano* 461

PIER VIRGINIO AIMONE BRAIDA, *Breve commento al decreto generale della conferenza episcopale tedesca entrato in vigore il 28.9.2012 circa l'uscita dalla Chiesa («Kirchenaustritt»)* 479

GIANLUCA P. PAROLIN, *Il nuovo assetto dei rapporti Stato-Islam nella Costituzione egiziana del 2012* 497

DOCUMENTI

a cura di ROSSELLA BOTTONI e MARIAGRAZIA TIRABASSI

1. *Accordo di base tra la Santa Sede e il Montenegro*, 24 giugno 2011 515

2. *Agreement between the Congregation for Catholic Education of the Holy See and the Ministry of Education of the Republic of China on Collaboration in the Field of Higher Education and on the Recognition of Studies, Qualifications, Diplomas and Degrees*, 2 dicembre 2011 520

3. *Accordo su principi e disposizioni giuridiche per il rapporto tra la Santa Sede e la Repubblica di Mozambico*, 7 dicembre 2011 527

4. Decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61 *Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale* (estratto) 534

5. *Agreement between the Holy See and the Republic of Lithuania on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education*, 8 giugno 2012 535

6. Comune di Milano. Deliberazione della Giunta 6 luglio 2012, n. 1444 *Approvazione delle linee di indirizzo per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno del diritto della libertà di culto delle comunità religiose presenti sul territorio cittadino* (nota di Antonio Angelucci) 540

meno di	431	7. Comune di Milano. Deliberazione del Consiglio 26 luglio 2012, n. 30 <i>Riconoscimento delle unioni civili. Approvazione regolamento</i>	543
secondo	447	8. Decreto del Presidente della Repubblica 20 agosto 2012, n. 175 <i>Esecuzione dell'intesa tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza episcopale italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, firmata il 28 giugno 2012 (estratto)</i>	547
izzazioni	461	9. Decreto del Presidente della Repubblica <i>Esecuzione dell'intesa sulle indicazioni didattiche per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole del secondo ciclo di istruzione e nei percorsi di istruzione e formazione professionale firmata il 28 giugno 2012 tra il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Presidente della Conferenza episcopale italiana, 20 agosto 2012 (estratto)</i>	550
enerale 9.2012	479	10. Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, coordinato con la legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189 <i>recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute (estratto)</i>	558
in nella	497	11. Conferenza episcopale tedesca. <i>Decreto generale «Uscire dalla Chiesa», 20 settembre 2012 (nota di Pier Virginio Aimone Braida)</i>	559
giugno	515	12. Regione Piemonte e Conferenza Episcopale Piemontese. <i>Protocollo d'Intesa per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali di interesse religioso appartenenti a enti ed istituzioni ecclesiastiche, 15 ottobre 2012</i>	561
tion of blic of n and s and	520	13. Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Nota 6 novembre 2012 n. 2989 DPR 20 agosto 2012, n. 175 <i>recante «Esecuzione dell'intesa tra il Ministero dell'Università, dell'istruzione e della ricerca e il Presidente della CEI per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, firmata il 28 giugno 2012»</i>	565
tra la 2011	527	14. <i>Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA – Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren, 13 novembre 2012</i>	568
izzazioni 2009, tutto)	534	15. <i>Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V., 13 novembre 2012</i>	576
iania luca-	535	16. Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Risoluzione A/C.3/67/L.21/Rev.1 <i>Intensifying global efforts for the elimination of female genital mutilations, 16 novembre 2012</i>	581
012, zione bertà dino	540		

17. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Decreto 19 novembre 2012, n. 200 <i>Regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 91-bis, comma 3, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 e integrato dall'articolo 9, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174</i>	586
18. Comune di Milano. Deliberazione della Giunta 30 novembre 2012, n. 2475 <i>Approvazione degli indirizzi e dei criteri per l'iscrizione in un albo delle associazioni e organizzazioni religiose presenti sul territorio cittadino</i> (nota di Antonio Angelucci)	590
19. Garante per la protezione dei dati personali. Autorizzazione n. 3/2012 <i>al trattamento dei dati sensibili da parte degli organismi di tipo associativo e delle fondazioni</i> , 13 dicembre 2012 (estratto)	594
20. <i>Commonwealth Charter</i> , 14 dicembre 2012 (estratto)	597
21. Germania. <i>Gesetz über den Umfang der Personensorge bei einer Beschneidung des männlichen Kindes</i> , 20 dicembre 2012	598
22. Egitto. <i>Constitution</i> , 26 dicembre 2012 (estratto) (nota di Gianluca Parolin)	599
23. Rappresentanza permanente della Santa Sede presso il Consiglio d'Europa. Nota <i>sulla libertà e sulla autonomia istituzionale della Chiesa cattolica in occasione dell'esame dei casi Sindicatul «Pastorul cel Bun» contro la Romania n° (2330/09) e Fernández-Martínez contro la Spagna (n° 56030/07) da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo</i> , 16 gennaio 2013	604
24. Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa. Risoluzione 1928 (2013) <i>Sauvegarder les droits de l'homme en relation avec la religion et la conviction et protéger les communautés religieuses de la violence</i> , 24 aprile 2013	606
25. Francia. Legge 17 maggio 2013, n. 404 <i>ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe</i> (estratto)	609
SEGNALAZIONE DI DOCUMENTI a cura di CESARE EDOARDO VARALDA	611
ABSTRACTS	617
ELENCO DEI COLLABORATORI	625

Hanno collaborato a questo numero dei «Quaderni»

PIER VIRGINIO AIMONE BRAIDA, Pontificia Università Urbaniana
FRANCESCO ALICINO, Università LUM "Jean Monnet"
ANTONIO ANGELUCCI, Università degli Studi di Milano
ROMEO ASTORRI, Università Cattolica
ROSSELLA BOTTONI, Università Cattolica
PAOLO COSTA, Università degli Studi di Milano – Bicocca
SABRINA MARTUCCI, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"
ROBERTO MAZZOLA, Università degli Studi del Piemonte Orientale «A.
Avogadro»
JUAN G. NAVARRO FLORIA, Pontificia Università Cattolica dell'Argentina
GIANLUCA P. PAROLIN, American University in Cairo
ILIA PASQUALI CERIOI, Università degli Studi di Milano
ANNA TALAMANCA, già Professore Ordinario presso l'Università degli
Studi di Perugia
MARIAGRAZIA TIRABASSI, Università Cattolica (sede di Piacenza)
CESARE EDOARDO VARALDA, Università degli Studi di Brescia

L'Albo delle associazioni e organizzazioni religiose del Comune di Milano

di Antonio Angelucci

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444 del 6 luglio 2012. – 3. I lavori della Commissione. – 4. L'Albo delle associazioni religiose e il Protocollo: prime riflessioni critiche. – 4.1. Albo o elenco? – 4.2. Accesso all'Albo. – 4.3. Natura dichiarativa? – 5. Il Protocollo. – 6. Lo statuto delle associazioni e organizzazioni religiose. – 7. Conclusioni: dal dibattito ai frutti.

1. Premessa

In Italia non c'è ancora una legge sulla libertà religiosa, anche se sono stati molteplici i progetti di legge che si sono susseguiti, com'è noto, nel corso degli ultimi anni¹. Nessuno, peraltro, è divenuto legge e, così, lo Stato annaspa – applicando ancora la vecchia normativa, quella sui culti

¹ Si ricordano appena le proposte di legge Bouto e Spini e la proposta di legge Zaccaria. La letteratura in materia è copiosa, basti qui ricordare, senza pretesa di esaustività bibliografica: LAURA DE GREGORIO, *La legge generale sulla libertà religiosa. Disegni e dibattiti parlamentari*, in «Quaderni del Dipartimento di Scienze giuridiche», 4, Università Cattolica del S. Cuore, Tricase, Edizioni Libellula, 2012; VALERIO TOZZI, *Necessità di una legge generale sulle libertà religiose*, in http://www.statoechiese.it/images/stories/2010.9/tozzi_necessit2.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013); PATRIZIA PICCOLO, *Gli ultimi progetti di legge sulla libertà religiosa: elementi di costanza e soluzioni di continuità*, in http://www.statoechiese.it/images/stories/2010.9/piccolo_gli_ultimim.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013); JLIA PASQUALI CERIOLI, *Legge generale sulla libertà religiosa e distinzione degli ordini*, in http://www.statoechiese.it/images/stories/2010.01/pasquali_legge3.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013); MARCO CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in http://www.statoechiese.it/images/stories/2010.01/canonico_lidea.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013); VALERIO TOZZI, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, in http://www.statoechiese.it/images/stories/2009.11/tozzi_propostam.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013). Si rinvia, inoltre, alla bibliografia indicata da ciascuno degli autori citati.

l'immediatezza
sa, agevolata da
leclinazioni.
nche nella pro-
del Costituente
lto o religione
dico, la capacità
ggetti (personi-
poca nemmeno

realizzano più
ligiose) di fatto,
lo, diversifican-
della religiosità
i costituzionale
, ha assicurato
i forme confes-
ie all'art. 20, di
omune⁴⁸, quella
me autonome,
: nella propria
namento dello
zione e azione

etra», dismette
⁴⁹ – di fratello
nostra Costitu-
l'agevolazione
into ad un *non*
resso a regimi

lli, 2012, pp.137
'leranza, dissenso

ura di P. BARILE,
,
'ica del diritto»,

ammessi, che risale agli anni 1929-30 – quando si tratti di affrontare situazioni nuove, non previste né prevedibili ottant'anni fa². Ciononostante,

(N)on potendo arrestare le trasformazioni sociali né ibernare o vaporizzare le problematiche più sgradite, le omissioni della politica centrale provocano interventi suppletivi di altre realtà istituzionali che, sebbene prive dei poteri del Governo statale e di quelli regionali, restano pur sempre, con le loro specifiche caratteristiche, enti eminentemente politici. Ci si riferisce, in particolare ai Comuni e – potrà forse sorprendere – alle università³.

Tralasciando il ruolo delle università⁴, in questa sede ci si vuole soffermare sul percorso iniziato recentemente dal Comune di Milano sotto la direttrice della Giunta guidata da Giuliano Pisapia, «primo tentativo italiano di una “politica ecclesiastica comunale”»⁵, promosso e sostenuto in particolar modo dall'ala cattolica del governo cittadino rappresentata dall'allora Vice Sindaco Maria Grazia Guida.

2. *La Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444 del 6 luglio 2012*

Nel mese di luglio 2012 viene approvata la Deliberazione della Giunta Comunale n. 1444, avente ad oggetto: «Approvazione delle linee di indirizzo per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno del diritto della libertà di culto delle comunità religiose presenti sul territorio cittadino»⁶.

La delibera si colloca nell'ambito delle competenze dei Comuni, ai quali sono state attribuite funzioni amministrative in materia di edilizia di culto⁷.

² Cfr. SARA DOMIANELLO, *Il ripensamento e la redistribuzione suggeriti ai sistemi giuridici liberaldemocratici dalla naturale metamorfosi della domanda di libertà in materia religiosa*, in http://www.statoe.chiese.it/images/stories/2011.3/domianello_il_ripensamento.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013); ALESSANDRO FERRARI, *Libertà religiosa e nuove presenze confessionali (ortodossi e islamici): tra cieca deregulation e super-specialità, ovvero del difficile spazio per la differenza religiosa*, in http://www.statoe.chiese.it/images/stories/2011.7/a.ferrari_libert.pdf (ultimo accesso 27 marzo 2013).

³ ALESSANDRO FERRARI, *La libertà religiosa in Italia. Un percorso incompiuto*, Roma, Carocci, 2012, p. 108.

⁴ Si veda, ad esempio, il sito del Forum Internazionale Democrazia & Religioni: www.fidr.it (ultimo accesso il 28 marzo 2013).

⁵ Cfr. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., pp. 111-113, in part. p. 111.

⁶ In <http://www.comune.milano.it/albopretorio/ConsultazioneDelibere/showdoc.aspx?procid=36041> (ultimo accesso il 30 marzo 2013).

⁷ Cfr. GIUSEPPE CASUSCELLI, *I principi e la loro attuazione*, in ID. (a cura di), *Nozioni di diritto ecclesiastico*, Torino, Giappichelli, 2012¹, p. 86.

Nella premessa, accanto alle direttrici costituzionali considerate quali presupposti all'azione comunale, è contenuta anche una annotazione sociologica non priva di obiettività. Il tessuto sociale milanese è caratterizzato da numerose comunità dalla più varia provenienza e questo fa sì che la questione dei luoghi di culto non riguardi soltanto i gruppi musulmani ma la maggior parte delle "nuove" religioni stanziatesi sul territorio ambrosiano⁸. Ciò rende, pertanto, necessario "de-islamizzare" la questione musulmana almeno per due ordini di ragione. Innanzitutto, perché la realtà religiosa «altre» non coincide con quella islamica; in secondo luogo, perché insistere unicamente sull'Islam significa non solo perdere di vista l'esigenza di garantire il complessivo pluralismo confessionale e culturale (Corte Cost. sent. n. 203/1989) ma anche ignorare il panorama socioculturale locale, esasperando un problema che si autoalimenta spesso con sterili polemiche⁹. La premessa, dunque, cita le seguenti norme costituzionali di riferimento: gli artt. 3, 8, 18, 19, 20, 21, tralasciando però l'art. 2; ricorda poi il principio supremo di laicità¹⁰ dello Stato attualizzato al contesto di cui si tratta e precisa quindi che, dal momento in cui il diritto di libertà religiosa è inserito «all'interno di un orizzonte di pluralismo culturale e religioso», «tutti gli attori sociali, ivi inclusi quelli religiosamente connotati, sono chiamati a dare il loro contributo alla costruzione del "bene comune" ovvero traslando tale concetto sul piano locale, alla "città comune"». Infine, si afferma che «in applicazione del dettato costituzionale le pubbliche istituzioni sono chiamate a facilitare e sostenere il libero esercizio dei culti, dovere che diviene vero e proprio obbligo a rimuovere gli ostacoli che potrebbero comprometterne l'esercizio»¹¹. La deliberazione, conformandosi a quanto stabilito in materia dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 346/2002 relativa proprio alla previgente Legge Regionale lombarda, rammenta,

⁸ Maria Bombardieri ha censito la realtà milanese (e non solo) a partire dai luoghi di culto (moschee e musallà), dimostrando, anche se solo per i musulmani, una presenza variegata: cfr. MARIA BOMBARDIERI, *Moschee d'Italia*, Bologna, Emi, 2011, pp. 68-69. Cfr. anche <http://www.cadr.it/mappatura.html> (ultima consultazione il 25 marzo 2013). Cfr. altresì KHALID RHAZZALI, MASSIMILIANA EQUIZI, *I musulmani e i loro luoghi di culto*, in ENZO PACE (a cura di), *Le religioni nell'Italia che cambia. Mappe e bussole*, Roma, Carocci, 2013, pp. 47-72.

⁹ Cfr. SILVIO FERRARI, *Le questioni normative*, in ALESSANDRO FERRARI (a cura di), *Islam in Europa/Islam in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 78.

¹⁰ La letteratura sulla laicità dello Stato è sterminata. Da ultimo, *ex plurimis*, cfr. GIUSEPPE DALLA TORRE, *Sana laicità o laicità positiva?*, http://www.statoe.chiese.it/images/stories/2012.11/dallatorre_sanam.pdf (ultima consultazione il 26 marzo 2013); RAFFAELE COPPOLA, *Quattro notazioni sulla laicità*, in http://www.statoe.chiese.it/images/stories/2012.10/coppola_quattrom.pdf (ultima consultazione il 26 marzo 2013); ID., *Laicità in progress: conclusioni generali*, in http://www.statoe.chiese.it/images/stories/2012.9/coppola_laicit.pdf (ultima consultazione il 26 marzo 2013).

¹¹ *Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444 del 6 luglio 2012*, p. 2.

ontare situa-
nonostante,

o vaporizzare
le provocano
ive dei poteri
le loro speci-
in particolare

si vuole sof-
Milano sotto
no tentativo
e sostenuto
ppresentata

del 6 luglio

della Giun-
lle linee di
il sostegno
resenti sul

Comuni, ai
di edilizia

temi giuridici
ria religiosa,
amento.pdf
ove presenze
o del difficile
s/2011.7/a.

uito, Roma,

Religioni:

11.
/showdoc.

li), *Nozioni*

inoltre, che facoltà coesistente al diritto di libertà religiosa – anche secondo costante giurisprudenza – «è la necessità di disporre di luoghi idonei in cui poter praticare il culto in condizioni dignitose», non solo per le confessioni con intesa, ma altresì per «tutti i gruppi religiosi»¹².

Ritenendosi, pertanto, necessario definire i parametri per assicurare lo svolgimento del culto pubblico – da praticare nel rispetto delle regole della convivenza civile, senza tralasciare tutte le verifiche e i controlli del caso – e i criteri per identificare i soggetti confessionali interessati e «abilitati a fruire della destinazione d'uso per fini culturali» di spazi pubblici e/o privati, la Giunta individua, dapprima, come strumento *ad hoc*, un Albo speciale delle Associazioni e delle Organizzazioni Religiose a cui queste possono iscriversi; richiede, quindi, la previa sottoscrizione di un Protocollo di impegno con il Comune di Milano, contenente diritti e doveri reciproci, per poter «richiedere la messa a norma degli spazi in uso per l'esercizio del culto e/o beneficiare della destinazione di aree e/o spazi [...] per lo svolgimento di attività riconducibili alla pratica pubblica del proprio culto»¹³.

I destinatari della delibera sono identificati in soggetti confessionali e, in particolare, nelle «comunità religiose»¹⁴. Tre sono i passaggi loro richiesti: iscrizione all'Albo; ratifica del Protocollo di intesa; istanza al Comune per mettere a norma gli spazi in uso o per partecipare a procedure pubbliche per la destinazione di nuove aree e/o strutture da destinare al culto.

La delibera prevede, infine, la costituzione di una Commissione di esperti e studiosi «nelle diverse confessioni religiose e di diritto delle religioni», da un lato, per «(I)ndividuare i criteri e i requisiti da inserire nell'avviso pubblico per l'identificazione dei soggetti confessionali abilitati all'iscrizione all'Albo delle Organizzazioni e delle Associazioni Religiose»; dall'altro, per «(D)efinire il testo del Protocollo tra il Comune di Milano e le organizzazioni/associazioni di cui al precedente Albo finalizzato al corretto svolgimento delle attività legate all'esercizio pubblico del culto e alla promozione di iniziative per la reciproca conoscenza degli specifici patrimoni spirituali»¹⁵.

¹² Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444, cit., p. 3.

¹³ Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444, cit., pp. 4-5.

¹⁴ Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444, cit., p. 1.

¹⁵ Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444, cit., pp. 4-5.

3. I lavori della Commissione

Come da previsione contenuta in delibera, la Commissione di esperti veniva regolarmente costituita con provvedimento sindacale del 25 luglio 2012.

Coordinata dalla dottoressa Lina Lucarelli del Comune di Milano e composta dai professori Silvio Ferrari dell'Università degli Studi di Milano con funzioni di Presidente, Paolo Branca dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, Alessandro Ferrari dell'Università degli Studi dell'Insubria, Natascia Marchei dell'Università degli Studi di Milano Bicocca, si riuniva in sei sessioni nelle seguenti date: 1 agosto 2012, 6 settembre 2012, 25 settembre 2012, 2 ottobre 2012, 19 ottobre 2012 e 30 ottobre 2012.

Nel corso della prima adunanza la Commissione si soffermava ad approfondire la

legislazione nazionale e regionale al fine di evidenziare l'ambito normativo entro cui individuare i criteri e i requisiti da inserire nell'avviso pubblico per la costituzione di un "Albo delle Associazioni/Organizzazioni Religiose". Dall'esame del contesto legislativo vigente emerge[va] il carattere innovativo degli elementi contenuti nella Deliberazione di Giunta Comunale sul tema della tutela del diritto della libertà di culto, anche in considerazione della mancanza, a livello nazionale, di una legge quadro¹⁶.

Durante la seconda riunione la Commissione approfondiva gli elementi destinati a caratterizzare l'Albo e i requisiti per l'iscrizione, evidenziando che: «(A) Il fine di rispettare i principi sanciti dalla Costituzione in merito alla tutela del diritto di libertà religiosa la Commissione precisa che l'Albo assumerà una "natura dichiarativa"» e che «(I) Il perseguimento esclusivo e/o prevalente del fine di religione o di culto da parte delle associazioni e/o organizzazioni richiedenti l'iscrizione all'Albo costituisce requisito essenziale per la stessa»¹⁷.

Successivamente, la Commissione approfondiva i requisiti e la documentazione da inserire nell'Avviso Pubblico per la costituzione dell'Albo, in particolare alla luce dell'art. 70, comma 2, L.R. n. 12/2005 che delinea

¹⁶ Verbale n. 1 – Seduta del 1.08.2012 della Commissione di esperti costituita con provvedimento sindacale del 25.07.2012 per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno al diritto della libertà di culto delle Comunità religiose presenti sul territorio cittadino, inedito.

¹⁷ Verbale n. 2 – Seduta del 6.09.2012 della Commissione di esperti costituita con provvedimento sindacale del 25.07.2012 per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno al diritto della libertà di culto delle Comunità religiose presenti sul territorio cittadino, inedito.

religiosa – anche disporre di luoghi «gnitose», non solo «oppi religiosi»¹².
etri per assicurare
spetto delle regole
fiche e i controlli
sionali interessati
culturali» di spazi
ome strumento ad
zzazioni Religiose
via sottoscrizione
contenente diritti
ma degli spazi in
azione di aree e/o
i pratica pubblica

etti confessionali
o i passaggi loro
li intesa; istanza
er partecipare a
e/o strutture da

Commissione di
: di diritto delle
uisiti da inserire
essionali abilitati
ciazioni Religio-
ra il Comune di
lente Albo fina-
rcizio pubblico
onoscenza degli

3.
1. 4-5.
1.
1. 4-5.

gli elementi caratterizzanti gli "enti delle altre confessioni religiose" e che venivano così sintetizzati dalla Commissione:

1. Copia dell'Atto costitutivo e dello Statuto dell'Ente da cui risultino: carattere religioso, finalità ed attività svolte; organi direttivi e meccanismi deliberativi interni; 2. Dichiarazione a firma del legale rappresentante contenente le seguenti informazioni: a. specifica tradizione religiosa di appartenenza del gruppo; b. eventuali affiliazioni con altre associazioni, enti e/o organizzazioni pubblici o privati; c. Descrizione delle attività svolte e delle attività presenti; d. Indicazione della/e sede/i operativa/e; e. Indicazione dei soggetti che ricoprono cariche direttive all'interno dell'ente all'atto della domanda e tra queste della persona responsabile dell'eventuale luogo di culto; f. Impegno alla comunicazione delle variazioni delle informazioni fornite e alla loro eventuale integrazione¹⁸.

La Commissione puntualizzava altresì la tipologia dell'iscrizione all'Albo – documentale (l'iscrizione avviene previo accertamento della corretta presentazione di tutta la documentazione richiesta) –, il suo scopo – «supporto» per l'esecuzione delle disposizioni della legge regionale in materia di edilizia di culto e «facilitazione per la partecipazione a procedure pubbliche per la destinazione di strutture e/o aree demaniali per servizi religiosi, in quanto le associazioni e le organizzazioni iscritte risulteranno già in possesso del requisito della "confessionalità" richiesto dal Titolo IV – Capitolo III – art. 70 – della Legge Regionale n. 12 del 2005» – e la sua natura – «aperta»¹⁹.

Nella quarta seduta, dopo aver rimarcato che l'Albo è una «sorta di "elenco"», la Commissione definiva il carattere del Protocollo come «documento ricapitolativo», in cui riaffermare «l'impegno dell'Amministrazione Comunale a sostenere la libera espressione religiosa e culturale» e in cui riprendere le norme vigenti «in materia di esercizio del culto nel rispetto della civile convivenza». In particolare:

(I)l corretto utilizzo del suolo e degli spazi pubblici; Il rispetto del decoro urbano; Le norme in materia di immissioni e di rispetto della quiete delle persone; Il rispetto delle disposizioni in materia di utilizzo di spazi dedicati alle attività culturali; Il rispetto delle specifiche normative previste per l'esercizio di attività diverse dal culto²⁰.

¹⁸ Verbale n. 3 – Seduta del 25.09.2012 della Commissione di esperti costituita con provvedimento sindacale del 25.07.2012 per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno al diritto della libertà di culto delle Comunità religiose presenti sul territorio cittadino, inedito.

¹⁹ Cfr. Verbale n. 3, cit.

²⁰ Verbale n. 4 – Seduta del 2.10.2012 della Commissione di esperti costituita con provvedimento sindacale del 25.07.2012 per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno al diritto della libertà di culto delle Comunità religiose presenti sul territorio cittadino, inedito.

Nella quinta riunione i Commissari ribadivano che il fine di religione e di culto delle associazioni (anche non riconosciute) si doveva desumere dallo statuto, che veniva ad assumere, dunque, importanza fondamentale; sottolineavano che all'Albo avrebbero potuto iscriversi confessioni, con e senza intesa; precisavano «(L)a non necessità, al fine dell'iscrizione e della fruizione della normativa in tema di edilizia di culto della presenza di ministri di culto "approvati" ai sensi della legislazione sui "culti ammessi"»; indicavano, infine, i seguenti documenti da richiedere e da cui evincere, in specie, la finalità culturale e il tipo organizzativo:

1. Copia dell'Atto costitutivo e dello Statuto dell'associazione e/o organizzazione da cui risultino: il carattere religioso esclusivo e/o prevalente, finalità ed attività svolte; organi direttivi e meccanismi deliberativi interni, nel rispetto dell'ordinamento italiano; 2. Dichiarazione a firma del legale rappresentante riportante le seguenti informazioni: a. Indicazione della specifica tradizione religiosa di appartenenza del gruppo; b. Indicazioni di eventuali affiliazioni con altre associazioni, enti e/o organizzazioni pubblici o privati; c. Descrizione delle attività svolte dalla costituzione dell'associazione e/o organizzazione e delle attività attualmente in essere; d. Indicazione della/e sede/i; e. Indicazione dei soggetti che ricoprono cariche direttive all'interno dell'associazione e/o organizzazione all'atto della domanda e, tra questi ultimi, un referente responsabile per eventuali comunicazioni; f. Impegno alla tempestiva comunicazione delle variazioni delle informazioni fornite e alla loro eventuale integrazione²¹.

Infine, la Commissione nella sua ultima seduta approvava il seguente Protocollo che di seguito si riporta integralmente:

L'iscrizione all' "Albo delle Associazioni/Organizzazioni religiose" è riservata alle associazioni e/o organizzazioni le cui finalità esclusive, o quantomeno prevalenti, siano la religione e il culto.

In conformità con quanto disposto dalla deliberazione n. 1444 del 6 luglio 2012, il presente Protocollo mira a riaffermare l'esigenza di osservare le regole che sovrintendono «un ordinato svolgimento del culto nel rispetto dell'ordinamento giuridico italiano e della civile convivenza».

In particolare:

– ribadita la centralità del diritto di libertà religiosa, garantito dalla Costituzione all'interno di una cornice di «pluralismo confessionale e culturale» che assume la laicità dello Stato a principio supremo dell'ordinamento costituzionale;

– richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di libertà religiosa e con specifico riferimento al diritto alla libera disponibilità di un luogo di culto;

²¹ Verbale n. 5 – Seduta del 19.10.2012 della Commissione di esperti costituita con provvedimento sindacale del 25.07.2012 per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno al diritto della libertà di culto delle Comunità religiose presenti sul territorio cittadino, inedito.

– tenuto conto della normativa nazionale e regionale in materia di luoghi di culto;

– nell'esercizio delle responsabilità e competenze riconosciute ai Comuni negli ambiti in cui si realizza l'esercizio del diritto di libertà religiosa;

– l'Amministrazione comunale, si impegna ad assicurare per tutti, in un contesto di uguale libertà, l'esercizio del diritto di libertà religiosa.

L'Amministrazione comunale rammenta anche alle associazioni e organizzazioni religiose che chiedono l'iscrizione al presente Albo la necessità che esse si impegnino a rispettare con particolare cura, oltre le generali disposizioni delle leggi civili, penali ed amministrative vigenti, anche le norme e i regolamenti più specificamente concernenti l'«ordinato svolgimento del culto», quali, ad esempio, le disposizioni in tema di:

– affollamento degli spazi e parcheggi;

– affissioni negli spazi pubblici esterni;

– decoro urbano;

– occupazione di suolo pubblico;

– immissioni e utilizzo di mezzi di diffusione sonora;

– normative di settore nel caso di esercizio di attività diverse dal culto.

Con la restituzione del Protocollo, siglato dal Legale Rappresentante ed allegato alla domanda di iscrizione all'Albo, l'Associazione o Organizzazione richiedente dà atto di aver preso visione di tale Protocollo e manifesta l'impegno di rispettarne i contenuti, così da stabilire con la Città un dialogo aperto e trasparente²².

4. L'Albo delle associazioni religiose e il Protocollo: prime riflessioni critiche

Dai lavori della Commissione, conformemente alla delibera della Giunta comunale, nasce, dunque, l'Albo delle Associazioni e/o Organizzazioni Religiose.

Dai verbali si evincono le caratteristiche dell'Albo: l'Albo è una «sorta di «elenco»» che raggruppa associazioni e/o organizzazioni con «fine di religione o di culto», fine che viene definito dallo statuto delle stesse; è aperto; ha «natura dichiarativa».

È, pertanto, opportuno fare alcune prime considerazioni sull'Albo. La prima: se si tratti di albo o di elenco; la seconda: se l'apertura dell'Albo incida in qualche modo sulla natura dello stesso; la terza: se esso (quel che sia) abbia effettivamente natura dichiarativa.

Secondariamente, giova analizzare il Protocollo.

²² Verbale n. 6 – Seduta del 30.10.2012 della Commissione di esperti costituita con provvedimento sindacale del 25.07.2012 per la promozione del dialogo interreligioso e per il sostegno al diritto della libertà di culto delle Comunità religiose presenti sul territorio cittadino, inedito; corsivo e «a capo» come da verbale.

Infine, non sarà fuori luogo valutare l'importanza dello Statuto delle associazioni religiose e come esso debba essere costruito (senza pretese di esaustività in questa sede).

4.1. *Albo o elenco?*

La letteratura fatica a distinguere con precisione albo ed elenco, forse anche perché la stessa legge non brilla per chiarezza. Si consideri l'art. 2229 c.c. che, riferendosi alle professioni intellettuali, parrebbe non distinguere i due termini: «(L)a legge determina le professioni intellettuali per l'esercizio delle quali è necessaria l'iscrizione in appositi albi o elenchi». Tuttavia, peccando forse di ottimismo semplicistico, si osserva che, se il legislatore avesse inteso i due termini come sinonimi, ne avrebbe utilizzato uno solo e non due, almeno nel codice civile.

Detto ciò, con albo, secondo la dottrina prevalente, si intende sia uno spazio, anche virtuale, consultabile dal pubblico, funzionalmente volto a fornire informazioni; sia un documento cartaceo o informatico. Dal canto suo l'albo inteso come spazio fisico o sito virtuale può essere necessario o facoltativo, generale o speciale, proprio (se è obbligatorio e se è luogo volto a procurare certezze pubbliche) o improprio (se è mezzo di diffusione non di certezze pubbliche, ma di notizie e se non è previsto da norme statali, ma da regolamenti interni di enti minori di organi)²³. Inoltre, l'iscrizione, che determina l'inserzione nell'albo, è un

provvedimento amministrativo non negoziale, ma la sua specifica natura non è, al contrario, unanimemente definita. Secondo alcuni l'iscrizione all'albo rientrerebbe, infatti, nella categoria delle "autorizzazioni" (Vitta), mentre, secondo altri, sarebbe meglio inquadrabile in quella degli "accertamenti dichiarativi" (Zanobini) o "costitutivi" (Torrente, Lega). La giurisprudenza della Corte di Cassazione è costante nel ritenere l'atto di iscrizione all'albo professionale un atto di "ammissione" in forza del quale ad un soggetto che ne abbia fatto richiesta, con atto unilaterale della P.A. e previo accertamento del possesso dei requisiti posti dalla legge, viene conferito uno *status* con conseguente attribuzione di diritti ed obblighi ad esso riferibili²⁴.

A seconda della tesi accolta – ovverosia che si tratti di autorizzazioni, accertamenti dichiarativi o costitutivi – le conseguenze dell'iscrizione a un albo sono diverse: autorizzative, dichiarative, costitutive, ecc.

²³ Cfr. MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Albo, a) premessa generale e rinvii* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. I, Varese, Giuffrè, 1958, pp. 1013-1014.

²⁴ Cfr. CARLO GESSA, PAOLA TACCHI, *Albi di esercenti professioni ed attività economiche* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, vol. I, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, 1988, p. 1. Si veda, inoltre, la bibliografia ivi citata.

L'elenco costituisce, invece, una rappresentazione documentale di oggetti, soggetti, atti, fatti, situazioni e rapporti. In altri termini, quando si parla di documenti si fa riferimento a documenti «compilati e di solito tenuti da organi dello Stato o di enti pubblici, variamente definiti (elenchi, albi, liste, ruoli, registri e simili), fondati su un accertamento e finalizzati alla produzione di certezze giuridiche»²⁵. Da un punto di vista funzionale, l'elenco è, quindi, «un mero strumento di tecnica organizzativa» che «si prefigge il fine di facilitare la conoscenza e la disciplina di determinati rapporti, ma non è essenziale ad essi»²⁶. Non sempre, peraltro, gli elenchi sono strumenti di pubblicità in quanto alcuni di essi sono conoscibili solo dagli enti che li detengono. Al di là del carattere dichiarativo, costitutivo o ricognitivo (nel senso probatorio) degli elenchi, all'iscrizione consegue la produzione di certezze giuridiche, talvolta accompagnata da pubblicità²⁷.

Ciò premesso, si tratta di verificare se l'uso del termine «Albo» nella delibera n. 1444/2012 sia appropriata. La risposta è positiva, basta che se ne consideri la natura, la funzione e le conseguenze.

L'Albo delle Associazioni e/o Organizzazioni Religiose è, infatti, uno spazio ovvero un luogo, consultabile pubblicamente dal pubblico e funzionalmente volto: (a) ad informarlo sulla presenza, nel territorio cittadino, di associazioni e/o organizzazioni (con finalità, quantomeno prevalenti, di religione o di culto) che, iscrivendosi al predetto albo, abbiano manifestato interesse ad avviare un dialogo con il Comune, per una reciproca conoscenza e per indentificare le problematiche reciproche legate al diritto di libertà religiosa (anche) nell'ambito della costituenda «Conferenza permanente delle Confessioni Religiose»; (b) a stipulare un patto, riconoscendo i diritti e doveri – di cui al Protocollo, da sottoscrivere per ratifica e adesione – propri dell'associazione e dell'ente; (c) a risolvere la «questione» del luogo di culto «secondo le regole della civile convivenza» e per poterne alla fine effettivamente beneficiare²⁸. L'albo, così inteso, sarebbe, secondo la classificazione sopra esposta, facoltativo (la sua istituzione non era obbligatoria per il Comune di Milano né l'iscrizione risulta obbligatoria per le associazioni), speciale (per destinazione, ossia destinato alle sole associazioni culturali che intendano

²⁵ Cfr. ANDREA PUBUSA, *Elenco* (voce), in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XII, Roma, Istituto Poligrafico e Zecca dello stato, 1989, p. 1 e bibliografia ivi citata.

²⁶ Cfr. GESSA, TACCHI, *Albi*, cit., p. 1.

²⁷ L'iscrizione è una dichiarazione o manifestazione di scienza, conoscenza e rappresentazione in un elenco, distinta in due momenti, accertativo dei presupposti necessari per l'iscrizione, e deliberativo, in senso positivo o negativo. Cfr. PUBUSA, *Elenco*, cit., pp. 1-4, in part. pp. 1 e 4; SEBASTIANO CASSARINO, *Elenco* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVI, Varese, Giuffrè, 1965, pp. 556-557 e bibliografia ivi citata.

²⁸ Cfr. *Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444/2012*, cit., pp. 3-4; *Verbale n. 3*, cit., p. 3; *Verbale n. 4*, cit., p. 3; *Verbale n. 6*, cit., p. 3.

dialogare con il Comune di Milano e la sua cittadinanza e che vogliono regolarizzare i propri luoghi di culto o acquisirne di nuovi) e improprio (trattandosi di un mezzo di diffusione di notizie istituito non da norme statali, ma da un Ente locale).

Se l'Albo può essere, come è, un luogo, uno spazio, un sito, parimenti esso è un documento, contenente l'elenco delle predette associazioni e/o organizzazioni. Dai verbali della Commissione si evince, inoltre, che «l'iscrizione all'Albo sarà di tipo documentale, ovvero esclusivamente previo l'accertamento della corretta presentazione della documentazione sopra descritta e della sussistenza dei requisiti richiesti»²⁹. Il fatto che altrove si legga che l'albo è una «sorta di "elenco"»³⁰, non deve viceversa trarre in inganno, dal momento che la categoria «elenco», salvo intenderla quale sinonimo di albo, non caratterizza adeguatamente quello in questione, perché è qualcosa di diverso rispetto a (o, perlomeno, non coincide con) uno strumento di tecnica organizzativa, non essendo una mera rappresentazione documentale di soggetti (fondata sì su un accertamento, ma non) finalizzata alla produzione di certezze giuridiche (anche se si tratta di un documento compilato e tenuto da un ente locale). In altri termini, per concludere, sia l'elenco che l'albo sono rappresentazioni documentali, ma il primo costituisce il *genus*, il secondo la *species*. Per questo il termine albo definisce meglio il documento in questione. A ulteriore conferma soccorre la frequente presenza, nei Comuni, di albi di associazioni, ad esempio culturali³¹.

4.2. Accesso all'Albo

Il fatto che l'Albo sia stato pensato e volutamente aperto conferma ulteriormente che è meglio parlare di albo piuttosto che di elenco.

Come afferma la letteratura, «(S)e le differenze tecniche tra questi vari strumento [elenchi, liste, ecc. - n.d.r.] possono anche esser notevoli, sotto l'aspetto giuridico, la più rilevante è che l'albo è un documento a revisione permanente»³². È così è stato pensato l'Albo in questione:

²⁹ Verbale n. 3, cit., p. 3.

³⁰ Verbale n. 4, cit., p. 3.

³¹ A titolo esemplificativo e senza entrare nel merito e nel dettaglio di tali albi, talvolta chiamati anche registri, cfr. http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/contentlibrary/Ho%20bisogno%20di/Ho%20bisogno%20di/Servizi%20di%20Zona_Zona%208_Albo%20zonale%20delle%20associazioni&categId=com.ibm.workplace.wcm.api.WCM_Category/IT_CAT_Bisogni_17_8/0516d380446e01a5ba31bbd36d110d8a/PUBLISHED&categ=IT_CAT_Bisogni_17_8&type=content (ultima consultazione il 1° aprile 2013).

³² Cfr. GIANNINI, *Albo*, cit., p. 1014.

«La Commissione rileva, infatti, che per la sua natura aperta l'Albo potrà costituire uno strumento utile per i Settori del Comune di Milano (Educazione, Cultura ecc.) che si trovino ad occuparsi, a vario titolo, di associazionismo religioso e libero esercizio del culto»³³.

4.3. *Natura dichiarativa?*

Nei verbali della Commissione la natura dichiarativa emerge espresamente. Si legge, infatti: «(A) Il fine di rispettare i principi sanciti nella Costituzione in merito alla tutela del diritto di libertà religiosa la Commissione precisa che l'Albo assumerà "natura dichiarativa"»³⁴. Se non bastasse, anche l'iscrizione all'Albo ha carattere di accertamento dichiarativo e il fatto che i verbali si esprimano in tal senso è ulteriore riprova della natura dichiarativa dell'Albo:

(L) l'iscrizione, condizionata dalla presenza dei requisiti sopra indicati, ha lo scopo di fornire all'amministrazione comunale un valido supporto per l'esecuzione delle disposizioni previste dalla legge regionale in materia di edilizia di culto. L'iscrizione all'Albo, potrà inoltre costituire un elemento di facilitazione per la partecipazione a procedure pubbliche per la destinazione di strutture e/o aree demaniali per servizi religiosi, in quanto le associazioni e le organizzazioni iscritte risulteranno già in possesso del requisito della «confessionalità» richiesto dal Titolo IV - Capitolo III - art. 70 - della Legge Regionale n. 12 del 2005 - già in precedenza citato. [...] Infatti, l'iscrizione all'Albo potrà costituire una sorta di "attestato" di disponibilità dell'associazione religiosa a sviluppare un dialogo con l'Amministrazione Comunale in una logica di reciproca fiducia e di costruzione di un rapporto di pacifica e civile convivenza³⁵.

È evidente che parlare di «supporto per l'esecuzione delle disposizioni», di «elemento di facilitazione per la partecipazione a procedure pubbliche» e di «"attestato" di disponibilità», non implica in alcun modo la costituzione di uno *status* in capo all'associazione che si iscrive all'Albo. Si deve cioè escludere che l'autorizzazione fatta dall'Amministrazione pubblica all'iscrizione dell'associazione sia un accertamento costitutivo. In altri termini, tanto il procedimento d'inserimento nell'Albo (momento accertativo), quanto il provvedimento di iscrizione (momento deliberativo), quanto, ancora, l'Albo stesso, hanno natura dichiarativa.

Peraltro, l'argomento forte, che induce a escludere la natura costitutiva dell'iscrizione e dell'Albo, non è solo il dubbio di costituzionalità che ne deriverebbe per ciò che attiene all'osservanza del principio di uguaglianza

³³ Verbale n. 3, cit., p. 3.

³⁴ Verbale n. 2, cit., p. 2.

³⁵ Verbale n. 3, cit., p. 3.

ex artt. 3 e 19 della Costituzione¹⁶, bensì il fatto che una fonte comunale non può introdurre un requisito non previsto da una legge regionale. In altri termini la Legge Regionale n. 12 del 2005 non contempla, fra i titoli per accedere ai benefici dell'edilizia di culto, alcuna iscrizione ad albi o elenchi. Il Comune non può, pertanto, con un atto amministrativo rendere costitutivo l'accesso all'Albo delle associazioni religiose, introducendo, rispetto alla normativa regionale, un elemento necessario e ostativo in caso di assenza, non considerato dalla legislazione regionale: l'Albo ha, infatti, la funzione di facilitare il godimento del diritto al luogo di culto, ma non può esserne *condicio sine qua non*, ovvero sia obbligatorio.

Non per niente, nell'ultimo verbale citato, si legge che «(L)'iscrizione all'Albo, potrà inoltre costituire un elemento di facilitazione per la partecipazione a procedure pubbliche per la destinazione di strutture e/o aree demaniali per servizi religiosi»: viceversa, non si trova in nessun luogo l'affermazione che l'iscrizione sarà *condicio sine qua non*.

Detto ciò, preme ancora evidenziare come la natura dichiarativa dell'Albo si desuma anche dal fine di trasparenza e di pubblicità richiesto alle associazioni e/o organizzazioni religiose presenti sul Comune di Milano che intendano con questo interloquire. La delibera n. 1444 nasce, infatti, nel solco del confronto con il "Forum delle Religioni", in concomitanza con la costituzione del "Gruppo di lavoro per il Dialogo Interreligioso" e per la «necessità di promuovere un "tavolo permanente di confronto"»¹⁷. In questo senso va, dunque, inteso il passaggio del verbale in cui si afferma che: «l'iscrizione all'Albo potrà costituire una sorta di "attestato" di disponibilità dell'associazione religiosa a sviluppare un dialogo con l'Amministrazione Comunale».

Per chiudere sul punto, una deliberazione avente fine di dialogo interreligioso non può avere valenza costitutiva, salvo contraddire il suo stesso fine, discriminando chi non fosse iscritto.

5. Il Protocollo

Anche il Protocollo rassicura sulla natura dichiarativa dell'Albo, qualificandosi «quale documento "ricapitolativo" delle norme e degli ordinamenti vigenti in materia di libero esercizio del culto nel rispetto

¹⁶ Se l'appartenenza all'Albo fosse costitutiva di diritti o *status*, in particolare per beneficiare della normativa di favore in materia di edilizia di culto, è lecito dubitare che si contravverrebbe al principio costituzionale declinato dalla Corte Costituzionale come diritto di tutti gli appartenenti alle diverse fedi o confessioni religiose di fruire delle eventuali facilitazioni disposte dalla disciplina comune dettata dallo Stato per esercitare più agevolmente il culto della propria fede religiosa. Cfr. Corte Cost. sent. n. 195/1993; Corte Cost. sent. n. 346/2002.

¹⁷ Cfr. *Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444/2012*, cit., p. 3.

della civile convivenza»³⁸. Esso, infatti, ribadisce la centralità del diritto di libertà religiosa garantito dalla Costituzione, richiama la giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di libertà religiosa e di diritto al luogo di culto e la normativa in materia nazionale e regionale e le competenze riconosciute ai Comuni. Si pone in tal modo esso stesso come dichiarazione, senza contraddizioni che potrebbero discendere affermando la costituzione di diritti e/o *status* od altro ancora, a seguito della sottoscrizione dello stesso Protocollo da parte dei legali rappresentanti delle associazioni e/o organizzazioni religiose locali. Esso ribadisce, piuttosto, la centralità del dialogo con la Città nell'ambito del progetto *de quo*, riaffermando diritti e doveri reciproci, che vengono messi in luce e non, invece, costituiti; tant'è che il riferimento espresso è alle «norme e [a]i regolamenti più specificamente concernenti l'«ordinato svolgimento del culto», quali, ad esempio, le disposizioni in tema di: affollamento degli spazi e parcheggi; affissioni negli spazi pubblici esterni; decoro urbano; occupazione di suolo pubblico; immissioni e utilizzo di mezzi di diffusione sonora; normative di settore nel caso di esercizio di attività diverse dal culto»³⁹.

6. Lo statuto delle associazioni e organizzazioni religiose

Sebbene non sia questa la sede per soffermarsi sullo Statuto e sulla sua rilevanza, non ci si può esimere dal rimarcare l'importanza ai fini identificativi dell'associazione.

Lo statuto fissa, com'è noto, lo scopo dell'associazione e le regole della vita associativa⁴⁰. È, dunque, dallo statuto che si evince il fine, esclusivo o prevalente, di religione o di culto. Da qui deriva la sua importanza e la sua centralità per individuare correttamente gli enti riconosciuti e non riconosciuti, destinatari della delibera della Giunta e per aiutarli a manifestarsi in una prospettiva di integrazione civica⁴¹ e di trasparenza, con il fine di instaurare un rapporto dialogico costruttivo, nel rispetto reciproco di doveri e diritti, tra cui anche il diritto al luogo di culto. Ed invero, esso spetta per legge alle associazioni religiose e non ad altre, che culturali non sono, ma, piuttosto, culturali o che mascherano, dietro la cultura, una pratica di culto. Senza questa trasparenza – *condicio sine qua non* – è difficile, sia esercitare pienamente i propri diritti (siano pure

³⁸ Verbale n. 6, cit., p. 3.

³⁹ Verbale n. 6, cit., p. 4.

⁴⁰ *Ex multis*, cfr. FRANCESCO GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009¹⁴, p. 171.

⁴¹ Preme sottolineare la funzionalità di integrazione civica, in special modo, di chi non è ancora cittadino.

costituzionalmente garantiti), sia instaurare una relazione costruttiva con l'Ente locale, il quale solo, alla fine, costituisce la prima e principale interfaccia, in considerazione delle sue competenze, per il godimento, innanzitutto, del diritto al luogo di culto⁴².

Ebbene, l'interesse a riconoscere tali associazioni come religiose si evince sia dalla deliberazione n. 1444/2012 sia dai verbali della Commissione. Nel primo testo si legge che «si ritiene essenziale [...] identificare i criteri che [...] dovranno caratterizzare i soggetti *confessionali* [corsivo nostro]»⁴³. Si ripete, inoltre, più e più volte, ma è quasi superfluo rilevarlo, che le associazioni e/o organizzazioni devono essere «religiose». Nei verbali l'accento sulla confessionalità è ulteriormente rimarcato:

(P)er favorire la massima partecipazione delle associazioni e organizzazioni religiose la Commissione prende in esame i documenti/informazioni necessari al fine dell'iscrizione all'Albo, precisando che quest'ultima avverrà esclusivamente previo l'accertamento della presenza della documentazione e dei requisiti richiesti dall'Avviso Pubblico e attestanti il carattere religioso e l'attività svolta dalle associazioni e/o organizzazioni richiedenti. Tale procedura permetterà di garantire l'inserimento nell'Albo di tutte quelle Associazioni/Organizzazioni dalla cui tipologia associativa e dal cui statuto risulti l'esclusività o, almeno, la chiara prevalenza delle attività legate alla pratica culturale e religiosa. Il perseguimento esclusivo e/o prevalente del fine di religione o di culto da parte delle associazioni e/o organizzazioni richiedenti l'iscrizione all'Albo costituisce requisito essenziale per la stessa iscrizione, posto che l'Albo in questione non riguarda le realtà associative, anche religiosamente orientate, con finalità non immediatamente dirette alla pratica religiosa⁴⁴.

Inoltre, per fare emergere il fine di religione o di culto la Commissione rileva ancora:

(I) componenti la Commissione procedono successivamente a definire una prima ipotesi dei requisiti e della documentazione che le associazioni e/o organizzazioni religiose dovranno presentare per l'inserimento all'interno dell'Albo. Di seguito si sintetizzano gli elementi emersi: 1. Copia dell'Atto costitutivo e dello Statuto dell'Ente da cui risultino: carattere religioso, finalità ed attività svolte; organi direttivi e meccanismi deliberativi interni; 2. Dichiarazione a

⁴² Diversa è l'esperienza portata avanti dal Comune di Torino per garantire la costruzione della moschea cittadina: in tale caso si è preferito mimetizzare il culto musulmano sotto la veste della cultura, ricorrendo alla forma giuridica della onlus, che non potrebbe, in verità, svolgere attività culturali. Più corretto appare, quindi, il percorso milanese. Sul punto, cfr. FERRARI, *La libertà religiosa in Italia*, cit., p. 112, nota 17 e PIERANGELA FLORIS, *Il pluralismo in materia religiosa nelle prospettive di attuazione del federalismo*, in SARA DOMIANELLO (a cura di), *Diritto e religione in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 56.

⁴³ Cfr. *Deliberazione della Giunta Comunale di Milano n. 1444/2012*, cit., p. 4.

⁴⁴ *Verbale n. 2*, cit., pp. 2-3.

firma del legale rappresentante contenente le seguenti informazioni: a. specifica tradizione religiosa di appartenenza del gruppo; b. eventuali affiliazioni con altre associazioni, enti e/o organizzazioni pubblici o privati; c. Descrizione delle attività svolte e delle attività presenti⁴⁵.

7. Conclusioni: dal dibattito ai frutti dell'iniziativa

La genesi del percorso è stata accompagnata da un acceso dibattito sui giornali⁴⁶ e sul *web*⁴⁷; si è constatato, inoltre, un vivace fermento nel mondo associativo musulmano, espresso, nell'occasione, in particolar modo, dal C.A.I.M.⁴⁸, sebbene sia doveroso ricordare che la delibera non è rivolta solo all'Islam, bensì a tutte le associazioni religiose⁴⁹.

Successivamente alla delibera e ai lavori della Commissione, il percorso è proseguito con la delibera n. 2475 del 30 novembre 2012 di «(A)provazione degli indirizzi e dei criteri per l'iscrizione in un albo delle associazioni e organizzazioni religiose presenti sul territorio cittadino»⁵⁰ e con l'«(A)vvio pubblico per l'iscrizione all'Albo delle Associazioni e Organizzazioni Religiose presenti sul territorio della città di Milano»⁵¹. La presentazione

⁴⁵ *Verbale n. 3*, cit., pp. 2-3.

⁴⁶ Cfr. http://archivistorico.corriere.it/2012/dicembre/01/Associazioni_religiose_fissati_criteri_per_co_0_20121201_9293461c-3b85-11e2-ac69-f2b24ec946b4.shtml (ultima consultazione 28 febbraio 2013); <http://www.ilgiorno.it/milano/cronaca/2012/07/07/740766-milano-albo-associazioni-religiose.shtml> (ultima consultazione 28 febbraio 2013); <http://www.newscattoliche.it/comune-milano-albo-religioso/> (ultima consultazione 28 febbraio 2013); <http://www.agenord.it/?p=14250> (ultima consultazione 28 febbraio 2013).

⁴⁷ Cfr. http://milano.repubblica.it/cronaca/2012/07/10/news/islam_il_comune_offre_l_arena_qui_la_festa_di_fine_ramadan-38797422/ (ultima consultazione il 7 ottobre 2012); http://milano.repubblica.it/cronaca/2012/07/08/news/nasce_l_albo_delle_religioni_poi_via_alle_nuove_moschee-38706553/ (ultima consultazione il 7 ottobre 2012).

⁴⁸ Cfr. MARIA BOMBARDIERI, *Italia – Islam a Milano: un albo per il culto*, in «Il Regno», n. 18, 2012, p. 597, che sintetizza la vicenda, soffermandosi, in particolare sul Caim – Coordinamento delle Associazioni islamiche di Milano, composto da quattordici organizzazioni sunnite, e sui suoi rapporti con il Comune di Milano, prima e dopo la deliberazione della Giunta n. 1444/2012.

⁴⁹ Si rammenta che anche gli evangelici e gli ortodossi hanno problemi analoghi a quelli dei musulmani per questo riguarda luoghi di culto, che spesso sono appartamenti, box o cantine.

⁵⁰ Cfr. <http://www.comune.milano.it/albopretorio/ConsultazioneDelibere/Default.aspx?dtid=99> (ultima consultazione il 3 aprile 2013).

⁵¹ Cfr. <http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/WEBA11/74437CB6254C94D7C1257ADA004D73B2?opendocument> (ultima consultazione il 3 aprile 2013); <http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/74437cb6254c94d7c1257ada004d73b2/SFILE/Avviso%20Albo%20Comunit%C3%A0%20Religiose.pdf> (ultima consultazione il 3 aprile 2013).

delle domande doveva pervenire all'Ufficio Protocollo del Comune di Milano dal 7 gennaio 2013 al 28 febbraio 2013, compilando la domanda di iscrizione *sub* allegato A)⁵² all'Avviso e sottoscrivendo il Protocollo di impegno *sub* allegato B)⁵³.

L'Albo delle Associazioni iscritte sarà pubblicato *on line* sul sito del Comune di Milano (non prima della fine del mese di luglio 2013) e aggiornato periodicamente⁵⁴.

Se l'Avviso ricalca nella premessa e negli obiettivi la deliberazione della Giunta n. 1444/2012 e i requisiti dei candidati e la documentazione da presentare, come il testo del Protocollo, sono fedeli alla traccia dettata dai Commissari, lascia, invece, perplessi l'aggiornamento annuale, e non permanente, dell'Albo.

D'altro canto, vero è che si è di fronte ad un percorso appena iniziato e a una macchina amministrativa che va indubbiamente sottoposta a rodaggio. Se l'inizio è positivo, è, peraltro, presto parlare di un «modello milanese», dal momento che il rimpasto della Giunta, a seguito delle recenti elezioni politiche, può far cadere in oblio un progetto che avreb-

⁵² Cfr. [http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/74437cb6254c94d7c1257ada004d73b2/\\$FILE/Scheda%20Domanda%20di%20Iscrizione.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/74437cb6254c94d7c1257ada004d73b2/$FILE/Scheda%20Domanda%20di%20Iscrizione.pdf) (ultima consultazione il 3 aprile 2013).

⁵³ Cfr. [http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/74437cb6254c94d7c1257ada004d73b2/\\$FILE/ATTOIRQU.pdf/Protocollo%20allegato%20AVVISO%20PUBBLICODOC.pdf](http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/garecontratti.nsf/51607b595b240841c1256c4500569c90/74437cb6254c94d7c1257ada004d73b2/$FILE/ATTOIRQU.pdf/Protocollo%20allegato%20AVVISO%20PUBBLICODOC.pdf) (ultima consultazione il 3 aprile 2013).

⁵⁴ Come si evince dalla *Sintesi domande pervenute in occasione della pubblicazione dell'avviso per la costituzione dell'Albo delle associazioni/organizzazioni religiose presenti sul territorio cittadino*, documento inedito della Direzione del Presidio e Coordinamento degli aspetti amministrativi connessi alla gestione dei rapporti con le Comunità religiose presso il Comune di Milano, ad oggi sono pervenute trentacinque domande: dodici da parte di associazioni musulmane, quindici da chiese evangeliche, quattro da associazioni coopte e ortodosse, due da associazioni induiste e, infine, due da associazioni buddiste. Cfr. anche *Islam, Maroni «apre» alla moschea «Ma nel rispetto delle nostre radici»* in http://milano.corriere.it/milano/notizie/cronaca/13_maggio_10/roberto-maroni-moschea-islam-possibile-rispetto-tradizioni-cardinale-scola-2121074469142.shtml, che riporta le parole del Sindaco di Milano: «[...] PISAPIA – Sono 35 le associazioni religiose che hanno risposto al bando del Comune per l'iscrizione all'albo loro dedicato e in Comune "recentemente è arrivata una domanda per la moschea", ha riferito il sindaco Giuliano Pisapia. "Hanno fatto domanda – ha spiegato Pisapia – 35 associazioni religiose, induiste, buddiste, musulmane, copte, ortodosse e chiese evangeliche. Il Pgt prevede degli spazi come luoghi di culto e nel momento in cui ci arriveranno delle domande, si tratti di una moschea o di altri luoghi di culto di altre religioni, chiaramente nel rispetto delle regole del Pgt e generali noi siamo assolutamente pronti e aperti". Una commissione sta valutando le domande, ha spiegato il sindaco e "poi arriveranno anche delle richieste" perché l'iscrizione "significa avere un rapporto diretto con il Comune e avere anche la possibilità di accedere agli spazi che sono previsti espressamente dal Pgt come luoghi di culto. Recentemente ci è arrivata una domanda per la moschea ma chiaramente prima bisogna fare questi passaggi"» (ultima consultazione il 13 maggio 2013).

nazioni: a. specifica
ali affiliazioni con
z. Descrizione delle

l'accesso dibattito
ace fermento nel
ne, in particolar
re la delibera non
giose¹⁹.

sione, il percorso è
«(A)pprovazione
lle associazioni e
¹⁰ e con l'«(A)vvi-
e Organizzazioni
La presentazione

ociazioni religiose_
59-f2b24ec946b4.
lgiorno.it/milano/
ose.shtml (ultima
mune-milano-albo-
genord.it/?p=14250

/islam_il_comune_
consultazione il 7
ews/nasce_l_albo_
consultazione il 7

per il culto, in «Il
i, in particolare sul
osto da quattordici
o, prima e dopo la

problemi analoghi a
sono appartamenti,

eDelibere/Default.

ntratti.nsf/WEBA
ima consultazione
garecontratti.nsf/5
04d73b2/\$FILE/
consultazione il 3

be la potenzialità di rendere maggiormente effettivo il godimento del diritto di libertà religiosa. A ciò si aggiunga, in conclusione, una dovuta considerazione: si tratta di un intervento che mira ad avere carattere suppletorio e che, al tempo stesso, si situa in un quadro normativo, ossia in un sistema delle fonti del diritto di libertà religiosa, privo nel suo insieme, di organicità e di coordinamento. Di conseguenza, l'apripista ambrosiano rischia di restare una locomotiva che traina un vagone lungo un percorso privo di binari.