

DPCE Online 1/2013

NOTE E COMMENTI

Daniele Butturini – L’assegnazione del sussidio all’alloggio per cittadini di Paesi terzi come prestazione essenziale nella sentenza Kamberaj.

RECENSIONI

Maria Daniela Poli – Recensione. Dian Schefold, *Bewahrung der Demokratie*, Berlino, BWV - Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, pp. 500, € 74.

Irene Spigno – Arancha Moretón Toquero, *El secreto profesional de los periodistas. De deber ético a derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 433.

CONVEGNI

Elisabetta Pulice – Convegno. “Islam (Instruction) in state-funded schools – Religion and the Public Law framework”



ISSN 2037-6677

2013/1

Housing subsidies allocation for third country nationals: key performance under the Kamberaj judgement.

L'assegnazione del sussidio all'alloggio per cittadini di Paesi terzi come prestazione essenziale nella sentenza Kamberaj.

Daniele Butturini

Directive 2003/109/CE - Article 34 ECHR - third country nationals

www.dpce.it



Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione). Sentenza 24 aprile 2012, C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*

di **Daniele Butturini**

Direttiva 2003/109/CE, art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – Diritti alla parità di trattamento per quanto riguarda la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale – Normativa nazionale che prevede un sussidio per l'alloggio a favore dei conduttori meno abbienti – Ammontare dei fondi destinati ai cittadini dei Paesi terzi determinato in proporzione ad una media ponderata diversa rispetto ai cittadini dell'Unione che compiono la dichiarazione di appartenenza ai tre gruppi linguistici presenti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano (italiano, tedesco, ladino) – Rigetto di una domanda di sussidio per l'alloggio a causa dell'esaurimento dello stanziamento destinato ai cittadini di Paesi terzi.

La direttiva 2003/109/CE deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale o regionale la quale, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riservi ad un cittadino di un Paese terzo, avente lo *status* di soggiornante di lungo periodo, un trattamento diverso rispetto a quello che viene riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio stesso, a condizione che detto sussidio costituisca ai sensi della stessa direttiva prestazione essenziale in riferimento all'assistenza sociale e alla protezione sociale.

(La sentenza è reperibile in www.curia.eu.int)

L'assegnazione del sussidio all'alloggio per cittadini di Paesi terzi come prestazione essenziale nella sentenza *Kamberaj*.

1. – Con la sentenza del 24 aprile 2012, nella causa C-571-10, *Kamberaj*, la Corte di giustizia compie un'interpretazione avanzata del principio di parità di trattamento, riconosciuto dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, in *G.U.U.E.* L 16, 24-1-2004, 44, riguardante lo *status* dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che siano soggiornanti di lungo periodo, e del diritto all'assistenza abitativa di cui all'art. 34, par. 3 della Carta.

La rilevanza della pronuncia risiede nelle considerazioni compiute dalla Corte sui seguenti aspetti: da un lato, i principi e i diritti fondamentali dell'ordinamento europeo in materia di assistenza sociale e protezione sociale; dall'altro, i modi con i quali gli Stati attraverso gli enti locali decidono di regolare il settore, finanziariamente costoso, dei sussidi per gli alloggi, differenziando nel trattamento cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi [in generale sui profili problematici inerenti alla tutela dei diritti sociali cfr. A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo")*, in *www.rivistaaic.it*].

La decisione trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa sollevata dal Tribunale di Bolzano nell'ambito di una controversia tra un cittadino di Paese non appartenente all'Unione europea e i seguenti soggetti: l'Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Bolzano. In particolare, la controversia concerne il rigetto opposto dall'IPES, con delibera n. 1885 del 20 luglio 2009, alla richiesta del Signor Kamberaj, cittadino albanese, residente e stabilmente occupato nella Provincia autonoma di Bolzano dall'anno 1994, diretta ad ottenere un sussidio per l'alloggio per l'anno 2009. Il rigetto è motivato dal fatto che lo stanziamento della Provincia autonoma di Bolzano per l'assegnazione del sussidio per l'alloggio ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea è esaurito.

Detta delibera applica la legge provinciale n. 13, del 17 dicembre 1998, con la quale la Provincia autonoma di Bolzano disciplina la materia dei sussidi per gli alloggi. L'art. 5, c. 1 della legge dispone che i fondi destinati al sussidio, che rappresenta un contributo al pagamento del canone di locazione per i conduttori meno abbienti, devono essere ripartiti fra i richiedenti dei tre gruppi linguistici (italiano, tedesco, ladino), in proporzione alla media ponderata tra la loro consistenza numerica e il fabbisogno di ciascun gruppo. Il fabbisogno di ciascun gruppo linguistico viene fissato ogni anno in base al numero di domande presentate negli ultimi dieci anni.

In particolare, la disciplina legislativa provinciale stabilisce un meccanismo differenziato fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi per quanto riguarda l'accesso ai fondi per il pagamento del canone di locazione.

Infatti, la determinazione della consistenza numerica di ciascuno dei tre gruppi linguistici è basata sull'ultimo censimento generale della popolazione, sulle dichiarazioni di appartenenza ad uno dei tre gruppi che ogni cittadino italiano di età superiore ad anni quattordici e residente nella Provincia di Bolzano è obbligato a compiere. Bisogna, infatti, ricordare che i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano e che vi svolgono attività lavorativa sono tenuti a presentare una dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi.

Diversa è, invece la modalità di calcolo della consistenza numerica dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi.

Secondo l'art. 5, c. 7, della legge provinciale, la Giunta provinciale determina ogni anno l'entità dei fondi riservati ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi che soggiornano al momento della presentazione della domanda di accesso al sussidio in modo continuativo e regolare da cinque anni nel territorio provinciale e che ivi abbiano svolto un lavoro per almeno tre anni.

Il numero degli alloggi che possono essere assegnati in locazione a cittadini di Paesi terzi e ad apolidi è dato in proporzione alla media ponderata tra la consistenza numerica di tali soggetti e il loro fabbisogno.

Il problema deriva dal fatto che la Giunta con la delibera n. 1885 del 2009 stabilisce che nella determinazione dell'entità dei fondi da destinare per l'anno 2009 ai cittadini di Paesi terzi e ad apolidi la consistenza numerica di tali persone abbia il coefficiente 5, mentre il loro fabbisogno corrisponda al coefficiente 1. Bisogna, invece, registrare che nella determinazione dei fondi da erogare per l'anno 2009 ai cittadini dell'Unione appartenenti ad uno dei tre gruppi linguistici i requisiti della consistenza numerica e del fabbisogno hanno il medesimo coefficiente ovvero 1.

La differenza fra coefficienti ha l'effetto di rendere più esiguo il fondo per i sussidi destinati ai cittadini di Stati terzi rispetto a quello dal quale attingono i cittadini dell'Unione.

L'8 ottobre 2010 il Tribunale di Bolzano, dopo aver concesso in via cautelare il sussidio al richiedente per il periodo che intercorre da agosto 2009 a giugno 2010, sottopone alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali, aventi, comunque, il seguente comune denominatore: verificare se l'interpretazione della normativa nazionale – *rectius*, provinciale – inerente ai sussidi per gli alloggi ai cittadini di Paesi terzi sia in armonia con il principio di parità di trattamento e dei diritti alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, così come previsti dal diritto dell'Unione europea.

2. – In primo luogo, la Corte di giustizia, approfondisce il quadro normativo europeo e nazionale in tema di prestazioni sociali al quale deve fare riferimento la legge provinciale.

Per quanto riguarda il diritto europeo, l'attenzione dei giudici del Lussemburgo si concentra sui contenuti delle direttive 2000/43 e 2003/109.

L'obiettivo della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, in *G.U.C.E. L. 180, 19-7-2000, 22* è costituito dalla lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, in modo da realizzare il principio della parità di trattamento. A tale riguardo, la stessa direttiva, all'art. 2, distingue due tipi di discriminazioni: quelle "dirette" che fanno sì che, a causa della razza o dell'origine etnica, una persona venga trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; quelle "indirette" che si consumano quando una disposizione, un criterio o una prassi "neutri" espongano persone di una determinata razza ad una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone. Non si ha discriminazione indiretta se, invece, la disposizione, il criterio o la prassi siano motivati oggettivamente da un fine legittimo e i mezzi utilizzati per la sua realizzazione siano appropriati e necessari.

La direttiva 2003/109, invece, si propone di assicurare ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro dell'Unione e sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, diritti uniformi e quanto più analoghi a quelli di cui fruiscono i cittadini dell'Unione europea. Basti, infatti, richiamare il quarto considerando della direttiva 2003/109, in cui si esplicita che «l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel Trattato CE». Il fine dell'integrazione sociale è conseguibile garantendo nei settori economici e sociali parità di trattamento fra cittadini di Stati membri dell'Unione e cittadini di Stati terzi aventi lo *status* di soggiornanti di lungo periodo.

La direttiva, con riferimento all'assistenza sociale, pur permettendo che le prestazioni per i soggiornanti di lungo periodo siano di portata ridotta rispetto a quelle assicurate ai cittadini dell'Unione, stabilisce un livello inderogabile per tutti, costituito dalle prestazioni essenziali, che gli Stati sono tenuti ad erogare senza distinzioni fra cittadini comunitari e

non. Il tredicesimo considerando della direttiva individua tali prestazioni essenziali nelle misure che comprendono il sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e a lungo termine.

L'unico margine di discrezionalità in capo agli Stati attiene alle modalità di concessione delle prestazioni essenziali, modalità, pertanto, determinate da leggi statali. Fuori di dette modalità, deve assicurarsi un trattamento uniforme fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

Le condizioni per ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo sono fissate dagli artt. 4 e 5 della direttiva 2003/109: avere soggiornato legalmente e ininterrottamente nel territorio dello Stato membro nei cinque anni antecedenti alla presentazione della domanda; richiedere, da parte degli Stati membri dell'Unione europea al cittadino di uno Stato terzo, di poter disporre, per sé e per i familiari a carico, di risorse stabili, regolari e sufficienti al suo sostentamento e a quello dei suoi familiari, senza ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato, e di un'assicurazione contro tutti i rischi coperti per i cittadini dello Stato membro interessato.

Gli Stati possono imporre ai cittadini di Stati terzi ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti dal diritto europeo.

Un limite stringente nei confronti della discrezionalità statale è, tuttavia, stabilito dall'art. 6, par. 2 della direttiva, secondo il quale il diniego del conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo non può essere sorretto da motivi economici.

Invece, per quanto riguarda il quadro normativo nazionale, la disciplina delle prestazioni legate all'assistenza sociale è presente a tutti i livelli normativi: costituzionale, statale, regionale e provinciale.

Per l'ambito statale, bisogna considerare l'art. 117 Cost. per il quale l'assistenza sociale rientra nella potestà legislativa esclusiva statale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Regioni*, 2003, 1209; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, Cedam, 2007, 59).

Per quanto riguarda la legislazione statale ordinaria, rileva il d.lgs. n. 3, dell'8 gennaio 2007, attuativo della dir. 2003/109/CE, il quale incorpora le disposizioni della direttiva nel testo del d.lgs. n. 286, del 25 luglio 1998.

In particolare, l'art. 9, c. 12, d.lgs. n. 286/1998, prevede che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo usufruisce delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale.

Infine, rileva l'art. 15, c. 2, d. P.R. n. 670, del 31 agosto 1972 – Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige – avente rango costituzionale, il quale prevede che la Provincia autonoma di Bolzano «utilizza i propri stanziamenti destinati a scopi assistenziali, sociali e culturali in proporzione diretta alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento alla entità del bisogno del gruppo medesimo, salvo casi straordinari che richiedano interventi immediati per esigenze particolari».

All'interno delle prerogative che lo Statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano operano le previsioni della l. provinciale n. 13/1998 sopra richiamate.

3. – Come premesso, il giudice del rinvio solleva alla Corte di giustizia differenti domande pregiudiziali di interpretazione.

Nella prima domanda il giudice del rinvio chiede se la primazia del diritto dell'Unione imponga al giudice nazionale di non applicare le norme interne confliggenti con le disposizioni del diritto europeo, dotate di effetto diretto, anche qualora le norme interne garantiscano un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale come la tutela delle minoranze linguistiche (cfr. F. Palermo, *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano. Un sistema complesso tra asimmetria, decentramento, uguaglianza e promozione delle diversità*, in *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, a cura di E. Pfössl, Roma, 2003, 163 ss.; F. Palermo-J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Padova, 2008, 94).

In ordine a tale questione, i giudici del Lussemburgo sostengono che il principio della tutela delle minoranze linguistiche rileva nel procedimento principale solamente in riferimento ai cittadini italiani e dell'Unione, ai quali l'accesso al sussidio è subordinato alla dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici.

Tale dichiarazione, invece, non è necessaria per il Signor Kamberaj, in quanto cittadino di Paese terzo (p.to 45).

Pertanto, la Corte dichiara irricevibile la questione, perché «relativa ad una situazione che non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio» (p.to 46).

La Corte non richiama affatto l'art. 4, par. 2 TUE secondo cui «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

Nella seconda questione il Tribunale di Bolzano domanda alla Corte di giustizia se il conflitto tra norma nazionale e CEDU, quest'ultima richiamata dall'art. 6, par. 3 TUE («I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»), imponga al giudice statale di applicare direttamente la Convenzione nell'art. 14 (divieto di discriminazione) e nell'art. 1 Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione), con ciò non applicando la norma interna contrastante con la CEDU.

In altre parole, il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia se si sia di fronte ad una situazione analoga a quella rappresentata dal contrasto tra norma interna e norma europea direttamente applicabile. Occorre dire che se si seguisse tale schema, in caso di conflitto tra norma statale e CEDU, non vi sarebbe più l'obbligo, gravante sui giudici comuni, di sollevare una questione di legittimità costituzionale della legge nazionale davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 117, c. 1 Cost., come, invece, affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze del 22 ottobre 2007, la n. 348, in *Giur. cost.*, 2007, 3475 ss; la n. 349, in *Giur. cost.*, 2007, 3535 ss.

Tuttavia, la Corte di giustizia sostiene che la questione non sia decisiva ai fini della risoluzione della controversia.

I giudici del Lussemburgo stabiliscono, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale, del 7 marzo 2011, n. 80, in *Giur. cost.*, 2011, 1238 s., che «l'articolo 6, paragrafo 3, TUE non disciplina il rapporto tra CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale» (p.to 62).

Infatti, il rapporto intercorrente tra Convenzione e Stati, non potendo essere disciplinato dal diritto europeo, deve essere regolato dagli ordinamenti costituzionali nazionali (cfr., in chiave critica rispetto a tale orientamento assunto dalla Corte di giustizia, A. Allamprese-G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia UE valorizza la Carta di Nizza*, in www.cgil.it).

L'art. 6, par. 3, TUE, pertanto, non può essere interpretato nel senso di imporre al giudice comune nazionale di applicare direttamente la norma convenzionale, in caso di conflitto di quest'ultima con una norma interna (p.to 63).

La Corte di giustizia, invece, dichiara l'irricevibilità della terza questione di pregiudizialità nella quale il giudice del rinvio chiede se l'art. 15 della direttiva 2000/43, che stabilisce che le sanzioni per violazione del principio di non discriminazione fondate sulla razza o sull'origine etnica devono essere effettive, imponga al giudice nazionale, quando accerta la violazione, di porre fine a tutte le violazioni subite dalle vittime della discriminazione, anche se tali vittime non sono parti della controversia.

Come precisato dai giudici del Lussemburgo nell'analisi del complessivo contesto normativo, la dir. 2000/43, applicandosi esclusivamente alle discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica, non riguarda le discriminazioni fondate sulla nazionalità e non pregiudica le condizioni concernenti l'ingresso e la residenza di cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri (p.to 49). Perciò, la domanda è dichiarata irricevibile.

Inoltre, il giudice del rinvio chiede, sollevando una quarta questione, se le direttive 2000/43 e 2003/109 impediscano ad una normativa nazionale o regionale di imporre ai soli cittadini di Paesi terzi e non anche ai cittadini dell'Unione, un requisito ulteriore rispetto a quello relativo all'obbligo di residenza nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano per oltre cinque anni, ovvero il requisito secondo cui i suddetti cittadini di Stati terzi devono svolgere un'attività lavorativa da tre anni per poter beneficiare del sussidio per l'alloggio.

Sul punto la Corte di giustizia afferma che dal momento che il ricorrente ha soddisfatto il requisito dell'attività lavorativa da tre anni, la domanda pregiudiziale è irricevibile, non avendo rapporto con la realtà effettiva e con l'oggetto della controversia (p.to 54).

Infine, La Corte di giustizia propende per l'irricevibilità anche relativamente ad un'altra questione sollevata dal Tribunale di Bolzano, il quale chiede se gli artt. 2 TUE (valori di rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto, dei diritti umani e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze), 6 TUE («L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ... che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.»), 18 TFUE (divieto di discriminazioni in base alla nazionalità), 45 TFUE (libertà di circolazione dei lavoratori), 49 TFUE (diritto di stabilimento), in combinato disposto con gli artt. 1 (inviolabilità della dignità umana), 21 (divieto di discriminazione) e 34 (tutela della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale) della Carta, siano ostativi a leggi statali e regionali, che impongono ai cittadini dell'Unione l'obbligo di residenza o di lavoro nel territorio della Provincia di Bolzano da almeno cinque anni e l'obbligo di rilascio di una dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici presenti nel territorio.

L'irricevibilità della questione qui è motivata dalla circostanza che il giudice del rinvio non ha dato prova del fatto che la rimozione dei requisiti di residenza e di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici previsti per i cittadini dell'Unione abbia un rapporto con l'oggetto della controversia pendente davanti ad esso (p.to 57).

In definitiva, nelle questioni pregiudiziali di interpretazione nelle quali la Corte di giustizia dichiara l'irricevibilità si ravvisa la mancanza di connessione con il *thema decidendum*.

4. – Invece, la Corte di giustizia entra nel merito della seguente questione pregiudiziale: il principio di parità di trattamento riconosciuto dalla dir. 2003/109 è compatibile con il meccanismo di distribuzione dei fondi destinati ai sussidi per l'alloggio che differenzia il trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini dei Paesi terzi?

È evidente che la differenza nella determinazione dei coefficienti crea una disparità di trattamento fra le due categorie di fruitori dei sussidi. Infatti, lo stanziamento disponibile per soddisfare le domande di sussidio per l'alloggio dei cittadini di Paesi terzi, essendo in partenza più esiguo, rischia di esaurirsi più rapidamente rispetto a quello attribuito ai cittadini dell'Unione appartenenti ai tre gruppi linguistici.

Basti ricordare il seguente dato numerico: nell'anno 2009 gli stanziamenti per l'accesso alle abitazioni in locazione o in proprietà erogati dalla Provincia autonoma di Bolzano in favore dei cittadini dell'Unione hanno un importo di € 90.812.321,57; quelli per i cittadini di Paesi terzi di € 11.604.595 (p.to 37).

Si tratta, da parte della Corte di giustizia, di verificare se il ricorso a sistemi diversi per calcolare la consistenza numerica e il fabbisogno di cittadini dell'Unione e di Paesi terzi sia da ritenersi ragionevole.

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano la differenza di trattamento è dovuta alle difficoltà statistiche e amministrative nella gestione delle domande di sussidio presentate dai cittadini di Paesi terzi. Tale differenza sarebbe giustificabile, sempre secondo la Provincia dal momento che la situazione dei cittadini dell'Unione non è comparabile con quella dei cittadini di Paesi terzi o apolidi.

Invece, la Corte di giustizia rileva che il cittadino di un Paese terzo, al quale, ai sensi della dir. 2003/109, è riconosciuto lo *status* di soggiornante di lungo periodo e non disponga di risorse sufficienti per sostenere le spese di alloggio, si trova in una situazione del tutto analoga e, quindi, comparabile con quella del cittadino dell'Unione avente la medesima situazione economica (p.to 75). L'elemento del bisogno economico deve essere, secondo la Corte, il criterio principe nella comparazione fra situazioni. Se le due categorie di soggetti, cittadini dell'Unione e di Paesi terzi, hanno un'analoga situazione di bisogno economico, il trattamento, dal punto di vista delle prestazioni sociali, deve essere analogo.

Più precisamente, se, accanto al bisogno economico i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione hanno lo status di soggiornanti di lungo periodo, il loro trattamento deve essere equiparato a quello accordato ai cittadini dell'Unione appartenenti ai tre gruppi linguistici.

Inoltre, la Corte si sofferma sull'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva, il quale prevede che i soggiornanti di lungo periodo devono godere della parità di trattamento nei settori della previdenza sociale, dell'assistenza sociale e della protezione sociale, settori la cui definizione è rimessa alle leggi nazionali (p.to 76).

Qui emergono i seguenti interrogativi: quanto ampio è il margine di decisione in capo agli Stati nel dettare discipline differenti fra loro in materia di previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale? Di conseguenza, fino a dove può spingersi il diritto europeo nel pretendere di dettare una disciplina uniforme in questi settori?

Bisogna precisare che il rinvio alle leggi nazionali «implica che il legislatore dell'Unione abbia inteso rispettare le differenze che sussistono tra gli Stati membri riguardo alla definizione ed alla portata esatta delle nozioni di cui trattasi» (p.to 77), orientamento al quale la Corte di giustizia ha già aderito (Corte giust., sent. 18-1-1984, causa C- 327/82, *Ekro bv vee-en Vleeshandel c. Proktschap voor vee en Vlees*, in *Racc.*, 1984, I-107 ss.).

Tuttavia, per quanto manchi una definizione uniforme da parte del diritto dell'Unione europea di che cosa siano e di come debbano essere normate la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ciò non significa che gli Stati, esercitando la

propria discrezionalità nel disciplinare dette materie, possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 (p.to 78).

Inoltre, il terzo considerando della dir. 2003/109 stabilisce che quest'ultima rispetta i diritti fondamentali e i principi contenuti nella Carta. Ciò implica che la direttiva debba essere interpretata alla luce dei principi e dei diritti della Carta. Occorre poi ricordare che la Carta all'art. 51, par. 1, vincola gli Stati membri, quando questi ultimi attuano il diritto dell'Unione e, ai sensi dell'art. 6, par. 1 TUE, assume lo stesso valore giuridico dei trattati europei.

Pertanto, gli Stati, adottando leggi in tema di prestazioni che si riferiscono a previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale entrano nell'ambito di applicazione del diritto europeo. Con l'ingresso in detto ambito gli Stati sono tenuti a rispettare la parità di trattamento di cui alla dir. 2003/109 e, in base all'art. 51, par. 1 della Carta, anche i diritti e i principi della stessa. A questo riguardo rileva anche l'art. 34, par. 3 della Carta secondo il quale «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volto a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali» (cfr., per un commento a detto articolo, A. Giorgis, *Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, Bologna, 2001, 240 ss.).

Poiché sia la direttiva sia la Carta rimandano al diritto degli Stati, deve essere il giudice nazionale a stabilire se, nel caso di specie, il sussidio per l'alloggio, così come è disciplinato dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano e dalla delibera dell'IPES, sia riconducibile alle categorie di previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale, la cui disciplina, secondo la direttiva, deve rispettare il principio della parità di trattamento (p.to 81).

Dal momento che il giudice del rinvio ritiene che tale sussidio sia riconducibile alle categorie elencate dalla direttiva 2003/109, la Corte di giustizia deve stabilire se la Provincia autonoma di Bolzano sia autorizzata a limitare l'applicazione del principio della parità di trattamento, avvalendosi dell'art. 11, par. 4 della medesima direttiva, secondo il quale «Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

Relativamente a tale articolo la Corte compie due considerazioni.

In primo luogo, si evince che la possibilità per gli Stati di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziale valga solo per l'assistenza sociale e la protezione sociale. Mentre, la direttiva «non consente ... una deroga» al principio della parità di trattamento «per quanto riguarda le prestazioni rientranti nella previdenza sociale come definita dalla legislazione nazionale» (p.to 83).

In secondo luogo, è necessario stabilire che cosa il diritto europeo intenda, sotto l'aspetto del contenuto, per prestazione essenziale.

Sul punto occorre richiamare ancora il tredicesimo considerando della dir. 2003/109 il quale prevede che «con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono *almeno* un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale». Proprio la presenza dell'avverbio «almeno» fa propendere la Corte per il carattere non esaustivo delle prestazioni essenziali elencate nel considerando (p.to 85). *Ergo*, il fatto che il sussidio per l'alloggio non sia espressamente menzionato nel tredicesimo considerando, non ne comporta l'esclusione dalla nozione di prestazione essenziale.

Inoltre, la Corte afferma che l'art. 11, par. 1, lett. d) dir. 2003/109, per il quale il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale, costituisce una regola generale, le cui eccezioni devono essere interpretate in senso restrittivo (p.to 86).

Tale orientamento trova un importante precedente nella sentenza *Chakroun*, la quale, sebbene riguardante una materia diversa da quella in esame (il ricongiungimento familiare) esprime un principio analogo a quello della sentenza oggetto di attenzione: «la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri non dev'essere impiegata dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo della direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, e il suo effetto utile» (Corte giust., sent. 4-3-2010, causa C- 578/08, *Chakroun c. Paesi bassi*, in *Racc.*, 2010, I-1839, p.to 43).

La Corte precisa, infatti, che si può avere una legittima eccezione al principio della parità di trattamento tra cittadini di Stati terzi, stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri, e cittadini di Stati membri in ordine alla fruizione delle prestazioni sociali, solamente nel caso in cui lo Stato manifesti la volontà di avvalersi della deroga, prevista dall'art. 11, par. 4 dir. 2003/109. Solo se rispettata tale condizione, un'autorità pubblica, – sia essa nazionale, regionale o locale –, può adottare misure che pongono differenze di trattamento tra soggetti, come quelle sulle quali la sentenza si concentra.

Tuttavia, dal momento che lo Stato italiano non è ricorso alla deroga prevista dalla direttiva, l'eccezione al principio della parità di trattamento non può trovare applicazione.

Inoltre, il rinvio alla legge nazionale, in base alle previsioni del tredicesimo considerando della direttiva, può concernere esclusivamente le modalità di concessione delle prestazioni, la determinazione delle condizioni di accesso, il livello delle prestazioni e le relative procedure (p.to 89).

Qui la Corte pone l'accento sulla differenza tra un livello essenziale della prestazione, garantito e presidiato dal diritto europeo, e i livelli ulteriori, ai quali si connettono profili di natura procedurale, questi, invece, decisi in autonomia dal diritto statale.

La valutazione in ordine all'appartenenza del sussidio per l'alloggio alle prestazioni essenziali deve essere effettuata tenendo presente la finalità della direttiva che è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente e a titolo duraturo in uno Stato membro (p.to 90).

Infatti, la Corte, sempre ai sensi dell'art. 11, par. 4 della direttiva, definisce prestazione essenziale ciò che permette «all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari come il vitto, l'alloggio e la salute» (p.to 91). È evidente che in base a tali premesse il sussidio per l'alloggio debba considerarsi prestazione essenziale, alla quale, di conseguenza, si applica senza eccezioni il principio della parità di trattamento (p.to 85).

Bisogna poi dire che la disciplina provinciale in tema di sussidio per l'alloggio attratta all'ambito di applicazione del diritto europeo grazie all'efficacia vincolante assegnata al principio della parità di trattamento, entra anche nella sfera di efficacia dell'art. 34, par. 3 della Carta. Questo perché il sussidio per l'alloggio è il mezzo che serve il fine del diritto all'assistenza abitativa.

L'art. 34, c. 3 della Carta può essere visto come una modalità pratica di applicazione, nell'ambito della materia dell'assistenza abitativa, del principio fondamentale della parità di trattamento.

Attraverso la Carta il principio della parità di trattamento si traduce nell'applicazione di una situazione giuridica soggettiva da considerarsi inviolabile: il diritto all'assistenza abitativa per coloro che non dispongono di risorse sufficienti, diritto, il cui rispetto

necessità di un sussidio erogato secondo il principio della parità di trattamento a cittadini dell'Unione e di Paesi terzi, titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo.

La Corte, pertanto, «valorizza una disposizione cardine del sistema di protezione dei diritti sociali previsto dalla Carta di Nizza a forte contenuto solidaristico paneuropeo» (A. Allamprese, G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali*, cit., 5).

La Carta viene utilizzata direttamente come fonte di diritti che attuano il principio antidiscriminatorio (cfr. A. Allamprese-G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali*, cit., 5 s.).

Alla luce di tale orientamento, la Corte di giustizia conclude che la disciplina normativa della Provincia autonoma di Bolzano, interpretata nel senso di prevedere un trattamento diverso, per quanto riguarda la distribuzione dei fondi destinati alla concessione di un sussidio per l'alloggio, tra un cittadino di Paese terzo, titolare dello status di soggiornante di lungo periodo ai sensi della dir. 2003/109, e cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione, non corrisponde al principio della parità di trattamento sancito dall'art. 11, par. 1, lett. d) della suddetta direttiva (p.to 93).

Occorre osservare che se le condizioni che devono sussistere, affinché il diritto dell'Unione osti alla normativa nazionale o regionale che introduca siffatti regimi differenziati, sono costituite dal fatto che il sussidio per l'alloggio rientri nelle materie assoggettate al principio della parità di trattamento di cui alla direttiva e rappresenti una prestazione essenziale, la loro verifica spetta sempre al giudice nazionale, il quale dovrà «procedere agli accertamenti necessari, prendendo in considerazione la finalità di tale sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano» (p.to 92).

Pertanto, la differenza operata dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano nella distribuzione dei fondi vanifica il concetto di prestazione essenziale, concetto che per il diritto europeo implica la parità di trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini di Stati terzi, se questi ultimi hanno lo status di soggiornanti di lungo periodo negli Stati membri.

Dalla sentenza emerge poi l'idea che la tutela dei diritti, impartita dal diritto europeo, debba attestarsi sulla difesa di un nucleo essenziale vincolante nei confronti di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Sarà interessante osservare l'impatto che tale sentenza avrà sulla materia complessiva delle prestazioni sociali erogate dagli enti locali in tema di assegnazione di contributi ad integrazione dei canoni di locazione. Si può, infatti, convenire sul fatto che al centro delle censure della Corte di giustizia vi siano i criteri derogatori all'applicazione del principio della parità di trattamento quali la preferenza per cittadini dell'Unione o il possesso, da parte dei cittadini non appartenenti a Stati membri, di certificati che attestano, ad esempio, una residenza almeno decennale nella Regione interessata (cfr. A. Allamprese-G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali*, cit., 5). Dopo questa sentenza tali criteri dovranno fare i conti con l'efficacia sempre più centripeta di un sistema europeo che assicura i diritti sociali attraverso il ricorso al principio della parità di trattamento, principio che funge da volano per la tutela concreta dei diritti (cfr. A. D'Aloia, *Il principio di non discriminazione e l'integrazione europea «attraverso» la Corte di giustizia: riflessi del caso Mangold*, in *Dieci casi sui diritti in Europa*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2011, 125 ss.)



Recensione. Dian Schefold, *Bewahrung der Demokratie*, Berlino, BWV - Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, pp. 500, € 74.

di Maria Daniela Poli

Il volume, la cui pubblicazione è stata sollecitata dal fondatore del Centro per il diritto costituzionale europeo della Fernuniversität Hagen, Dimitris Th. Tsatsos, a cui è dedicato, raccoglie una serie di saggi scritti dagli anni Settanta ad oggi da Dian Schefold. L'opera ripercorre l'*iter* scientifico ed accademico dal periodo della sua docenza presso l'Università di Berlino, come Professore di diritto pubblico (dal 1970 al 1980), a quello del suo insegnamento presso l'Università di Brema, come Professore di Diritto pubblico, Dottrina generale dello Stato e Storia costituzionale, con particolare attenzione al diritto amministrativo (dal 1980 al 2001 e dal 2001 ad oggi, in qualità di Professore emerito). Gli scritti così riproposti si caratterizzano per una notevole molteplicità di argomenti, che se in parte è ascrivibile alla diversa collocazione temporale dei vari contributi e alle differenti suggestioni problematiche ad essi sottese, dall'altra è sintomatica dell'ampiezza della attività di ricerca dell'autore e della sua estrema duttilità di fronte ad una vasta gamma di tematiche giuridiche. Tale molteplicità, che costituisce un elemento di grande arricchimento per il lettore, è ricondotta *ad unum* attraverso la ricerca di un filo conduttore comune: tutti gli articoli selezionati gravitano, infatti, intorno ad un concetto-chiave, sapientemente riassunto dal titolo dell'opera, la protezione della democrazia (*Bewahrung der Demokratie*). Si tratta di un tema assai attuale, considerate non solo o non tanto le minacce antidemocratiche e terroristiche, ma soprattutto le sfide della globalizzazione e del mercato,

e allo stesso tempo antico, come si desume dalle riflessioni filosofiche e dottrinali sviluppate sull'argomento fin dalla nascita della forma di Stato democratica ed opportunamente passate in rassegna dall'autore.

I saggi selezionati sono riuniti attorno a due linee prospettiche: storico-teorica (i primi tre capitoli: 1. *Geschichte der Staatstheorien und Verfassungen*, 2. *Demokratietheorie*, 3. *Weimarer Staatsrechtslehre und ihre Bedeutung*); di diritto positivo (il quarto, il quinto e il sesto capitolo: 4. *Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 5. *Zur Lage der Stadtstaaten*, 6. *Zur Kommunalen Selbstverwaltung*). Tuttavia non vi è una cesura netta e rigida tra le varie parti. Il discorso si sviluppa in maniera fluida, in quanto le riflessioni di carattere filosofico-teorico sono sempre supportate da considerazioni di impostazione storico-giuridica e viceversa. L'autore spazia da Rousseau a Böckenforde, da Hobbes e Lorenz von Stein a Hegel e a Forsthoff, da Preuss a Triepel e a Leibholz, da Aristotele a Schumpeter, da Heller a Schmitt, evidenziando una profonda conoscenza della cultura giuridica ed un senso critico non comune.

Il testo si apre in modo assai significativo con una riflessione sul pensiero di Jean-Jacques Rousseau. Dopo aver ripercorso il carattere duplice della filosofia rousseauiana (la concezione astratta ed idealista della sovranità popolare quale *volonté générale* contenuta nel *Contrat social* e la visione pessimistica e realistica della realtà contenuta nel *Discours sur l'inégalité*), Schefold perviene alla conclusione per cui, sebbene non sia realistico applicarla alla contemporaneità, i suoi snodi problematici rimangono tuttora validi. Occorre, pertanto, verificare se le democrazie contemporanee consentano la formazione di un indirizzo politico in grado di rispecchiare la volontà di tutti i cittadini al di là della decisione della maggioranza e della composizione di interessi contrapposti o se esse creino di volta in volta al proprio interno, a dispetto dello sviluppo delle ineguaglianze e dei contrasti sociali, i presupposti sociali per la *suprême direction de la volonté générale*.

Se la prima parte è dominata dalla figura di Rousseau, la seconda è fortemente influenzata da Hugo Preuss. L'interesse per la figura di Preuss ha connotato, invero, l'intero percorso scientifico di Schefold e si è tradotta recentemente (2009) nella curatela (con C. Müller) e nell'introduzione del volume secondo degli scritti di diritto pubblico nell'ambito della nuova edizione dei *Gesammelte Schriften* del grande costituzionalista tedesco per la casa editrice Mohr Siebeck di Tubinga. Sulla scorta di tale ascendenza culturale, Schefold illustra con ampia dottrina e dovizia di particolari il modello di enti consociativi e cooperativi, elaborato da Preuss nel 1889 nel suo trattato intitolato *Gemeinde, Staat und Reich als*

Gebietskörperschaften e a lui ispirato dal suo maestro Otto von Gierke: un modello che influenzerà in maniera determinante la Costituzione di Weimar e che presuppone la coesistenza e l'insistenza di una pluralità di enti su uno stesso territorio in contrapposizione all'idea di una sovranità statale isolata. È una costruzione che offre interessanti spunti di riflessione rispetto alla realtà giuridica odierna, fondata su molteplici livelli ordinamentali (livelli di produzione normativa, ma anche di cognizione giurisdizionale), che si sovrappongono e si intrecciano l'un l'altro, moltiplicando le vie del costituzionalismo moderno. A questo suggestivo confronto tra la visione di Preuss e l'imperante sistema multilivello, Schefold dedica uno specifico saggio, scritto nell'ultimo anno (ma di cui è stata pubblicata una prima versione in lingua italiana nel *Giornale di Storia costituzionale*, 2010, n. 19, 141 ss.), intitolato *Die Homogenität im Mehrebenensystem. Kontinuität und Kohärenz der argumentativen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Hugo Preuss*, mostrando una grande attenzione per le nuove dinamiche del *multilevel constitutionalism* e per il problema tradizionale dell'omogeneità negli ordinamenti complessi. In questo quadro, l'autore tocca la dibattuta questione della sovranità degli Stati nel contesto europeo, prendendo posizione sull'eccessiva drammatizzazione del *deficit* democratico dell'Unione europea e stigmatizzando negativamente il cauto atteggiamento assunto tanto dalla Corte costituzionale italiana quanto dal *Bundesverfassungsgericht*.

Tra i protagonisti del grande dibattito della *Staatsrechtslehre* weimariana, Schefold ricorda, poi, soprattutto Hermann Heller e la sua duplice posizione di teorico della socialdemocrazia e di teorico del diritto, in netta contrapposizione con le tesi del suo contemporaneo Carl Schmitt. L'accento viene posto soprattutto sulla ricerca di una unità politica, oltre che giuridica, e sulla democrazia rappresentativa *als eigentliche Form der Demokratie*.

Da un punto di vista storico, notevole interesse desta il saggio del 1981 sull'interpretazione e sul significato del conflitto costituzionale prussiano. L'analisi si sviluppa intorno ad un importante interrogativo: la validità del punto di vista del grande statista Otto von Bismarck sulla vita costituzionale intesa alla stregua di una sequenza di compromessi. La risposta cui addiviene Schefold, sulla base dell'esame della storia prussiana nonché delle varie tesi dottrinali sviluppatesi al riguardo, è tuttavia negativa. Benché agli occhi di un osservatore esterno l'esistenza di un compromesso sia incontestabile, in quanto Bismarck, approfittando del momento favorevole, si accordò con una grossa parte dei liberali presenti nella Camera dei deputati e con ciò pose le basi per

l'integrazione della borghesia nel *Norddeutschen Bund* e nel *Reich*, non si trattò di un compromesso costituzionale (*Verfassungskompromiß*) ma soltanto di una scelta tattica volta ad appianare una controversia tra il Governo e la Camera dei deputati. Parimenti degno di nota è il contributo sulla monarchia costituzionale, nel quale Schefold, assumendo un approccio critico rispetto alla sua trasfigurazione romantica, finisce per negare che essa sia la forma di Stato tipica del Romanticismo.

Una parte consistente del volume è dedicata alle problematiche del diritto costituzionale dell'attuale Repubblica federale. L'autore alterna analisi di tematiche che si attagliano specificamente al contesto istituzionale tedesco, come quelle sul ruolo del *Bundesrat* quale strumento di stabilizzazione politica, sulla riunificazione del 1990, sulla opportunità di qualificare la Germania alla stregua di una democrazia dei partiti (*Parteiendemokratie*) e sulla "ostilità" tedesca nei confronti degli istituti di democrazia diretta, a discussioni di carattere più generale: si pensi al saggio del 1972 sul rapporto tra il controllo di legittimità delle norme e la politica o a quello del 2006 sull'apporto dell'interpretazione dei diritti fondamentali alla teoria della Costituzione o, ancora, a quello del 2008 sull'interpretazione conforme alla Costituzione (*Verfassungskonforme Auslegung*) in una prospettiva comparata Italia-Germania. Quest'ultimo contributo, che è segno tangibile dell'interesse di Schefold per il nostro ordinamento e dei suoi costanti collegamenti con la comunità accademica italiana, costituisce la rielaborazione della relazione da lui tenuta a Roma al Convegno dell'AIC del 2006 e pubblicata in AIC, *Annuario 2006 – La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa. Atti del XXI convegno annuale. Roma 27-28 ottobre 2006*, Napoli, Jovene, 2010, 227 ss.

I capitoli quinto e sesto, caratterizzati da ampi e continui rimandi alle teorie di Rudolf Gneist e Hugo Preuss, si occupano invece del governo locale e, in particolare, delle città Stato e dell'amministrazione comunale. Molto significativa risulta la descrizione delle caratteristiche delle *Stadtstaaten* tedesche non solo perché esse costituiscono una peculiarità del sistema costituzionale della Repubblica federale in Germania, ma soprattutto per la loro ricostruzione come paradigma di una prospettiva democratica futura e come modello di riferimento per il problema attualmente così spinoso in Italia delle Città metropolitane. Particolare attenzione è riservata alla città anseatica di Brema con un articolo sui centocinquanta'anni della Costituzione di quella storica comunità (*Hundertfünfzig Jahre Bremische Verfassung*), dove Schefold vive ed insegna dal 1980, e ai caratteri distintivi che essa presenta rispetto alle altre due città-Stato di Berlino ed Amburgo. Infine, per quanto

riguarda l'amministrazione comunale, si segnalano, anche per il loro carattere estremamente attuale, i contributi sulla privatizzazione dell'amministrazione comunale e sulla tutela della stessa per il tramite del Consiglio d'Europa.

Il libro, pertanto, consente di ricostruire, anche attraverso la giustapposizione di momenti e tematiche differenti, l'itinerario della riflessione critica di Dian Schefold. Al contempo, mettendo a disposizione della comunità scientifica le lucide analisi di questo giurista, costituisce sia un supporto fondamentale per comprendere le radici e l'evoluzione del costituzionalismo tedesco sia uno stimolo fecondo per ulteriori studi ed approfondimenti.



Arancha Moretón Toquero, *El secreto profesional de los periodistas. De deber ético a derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 433.

di Irene Spigno

1. Senza una informazione libera il diritto alla libertà di espressione previsto e protetto, seppur con intensità differente, dalla quasi totalità degli ordinamenti contemporanei, sarebbe svuotato del proprio significato. E senza una libertà di espressione piena le stesse fondamenta dello Stato democratico vacillerebbero fino a far crollare l'intero sistema. Diversi sono gli strumenti che assistono ad un'informazione libera e gli ordinamenti giuridici hanno predisposto delle garanzie particolari per proteggere quell'attività che più di ogni altra è funzionale alla salvaguardia della libertà di espressione: il giornalismo. Al di là di eventuali tentativi definitivi da parte di strumenti giuridici, che peraltro risultano inadeguati a questo scopo, la questione si esprime e si risolve nella dialettica tra giornalismo ed informazione critica. L'inadeguatezza normativa a fornire delle risposte definitive soddisfacenti è stata però sapientemente colmata dalla giurisprudenza, che ha descritto quella giornalistica come "la prestazione di lavoro intellettuale volta alla raccolta, al commento e alla elaborazione di notizie destinate a formare oggetto di comunicazione interpersonale attraverso gli organi di informazione. Il giornalista si pone pertanto come mediatore intellettuale tra il fatto e la diffusione della conoscenza di esso (...) differenziandosi la professione giornalistica da altre professioni intellettuali proprio in ragione di una tempestività di informazione diretta a sollecitare i cittadini a prendere

conoscenza e coscienza di tematiche meritevoli, per la loro novità, della dovuta attenzione e considerazione” (si veda la sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav., del 20 febbraio 1995, n. 1827, in *Foro it.*, 1995, I, 1152).

Il giornalista, pertanto, si deve adoperare per raccogliere informazioni, le deve commentare ed elaborare in senso critico, in modo da garantire ai cittadini un'informazione che, secondo le parole della stessa Corte costituzionale nella sentenza del 26 marzo 1993, n. 112, in *Giur. cost.*, 1993, 939, si caratterizzi per obiettività, imparzialità, completezza e correttezza. Per assolvere al suo compito, il giornalista si avvale di un principio irrinunciabile: il pluralismo delle fonti che, nel caso dell'attività giornalistica, si declina nella possibilità di attingere da diverse fonti informative, in modo che coloro nei confronti dei quali le informazioni sono dirette possano effettuare le proprie valutazioni, considerando diverse e anche contrastanti prospettive. Ma vi è anche il rovescio della medaglia. Infatti, allo stesso tempo la possibilità di fare riferimento ad una pluralità di fonti informative comporta la necessità che queste siano protette, nel senso che il giornalista non deve essere tenuto a rivelare l'identità dei suoi informatori. Questa garanzia è il segreto professionale.

2. Seppur sommariamente descritto è questo il contesto nel quale si inserisce il libro che si esamina. *El secreto profesional de los periodistas. De deber ético a derecho fundamental* è il lavoro monografico di Arancha Moretón Toquero, *Doctora en Derecho* e *Profesora Ayudante* dell'Università di Valladolid e rappresenta lo sviluppo della sua Tesi di Dottorato, discussa presso la suddetta Università sotto la direzione del Prof. Fernando Rey Martínez e per la quale l'Autrice ha ottenuto il più alto riconoscimento accademico e il *Premio Extraordinario de Doctorado* della stessa Università.

Numerose sono le caratteristiche positive del presente elaborato che meritano di essere sottolineate. Innanzitutto, mi preme evidenziare come, con uno stile definito dallo stesso Fernando Rey Martínez, autore del *Prólogo*, “rigoroso ed elegante”, l'Autrice affronta un tema da lei stessa definito come “poliedrico”, che risulta essere molto importante, dati i diversi riflessi di diritto costituzionale che possono sorgere dalla questione. Ma non solo: infatti, l'interdisciplinarietà della questione ha richiesto il compimento di incursioni anche nell'ambito del diritto internazionale, processuale, penale o giuslavoristico, condotte sapientemente dall'Autrice.

La possibilità di mantenere il segreto su determinate informazioni o sulle fonti che le hanno rivelate continua a rappresentare un punto cruciale dello Stato democratico. Infatti, se da un

lato la regola generale dovrebbe essere la più ampia trasparenza informativa, da intendersi come via di accesso per una completa ed effettiva partecipazione cittadina, dall'altro, il segreto rappresenta anche un potente strumento di controllo nei confronti dell'azione pubblica.

Con un approccio critico e dogmatico, il testo analizza le varie problematiche connesse al segreto professionale dei giornalisti in tutte le sue possibili declinazioni, che vanno dall'analisi della disciplina predisposta all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo all'(in)attuazione da parte del legislatore, dalla normativa internazionale al suo inquadramento teorico.

Nonostante le riflessioni dell'Autrice abbiano come principale oggetto di studio l'ordinamento spagnolo, le considerazioni sviluppate nel testo possono essere estese, almeno in via generale e da un punto di vista della teoria del diritto, anche ad altri ordinamenti giuridici. Una nube avvolge la configurazione giuridica del segreto professionale caratterizzandolo per scarsa chiarezza e delineando una figura giuridica dai contorni evanescenti. Altrettanto confusa sarebbe la sua regolamentazione giuridica. Difatti, anche se la Spagna è stata pioniera nel riconoscimento costituzionale del segreto professionale come diritto consacrandolo all'articolo 20, lett. d) della Costituzione del 1978, la disciplina che lo regola è ancora scarsa lasciando vari aspetti tuttora coperti da incertezza. Incertezza che, secondo l'Autrice, potrebbe essere superata mediante una lettura costituzionalmente orientata, rispettosa appunto della sua natura di diritto fondamentale. Questo aspetto risulta essere di particolare importanza, specialmente se si considera che recentemente ci sono stati alcuni Paesi che hanno costituzionalizzato il segreto professionale, partendo proprio da un presunto modello spagnolo.

Attraverso un ritmo narrativo equilibrato, l'Autrice prende per mano il lettore e lo conduce tra i diversi problemi che il tema del segreto professionale dei giornalisti presenta, affrontandoli in modo scientificamente rigoroso. Il testo si articola in due parti: nella prima, si affronta l'analisi delle norme giuridiche che disciplinano la materia del segreto professionale dei giornalisti in Spagna, nell'ordinamento internazionale e in alcune esperienze del diritto comparato (tra le quali gli Stati Uniti, il Regno Unito e, nell'Europa continentale, la Svezia, la Germania, la Svizzera, la Danimarca e la stessa Italia), così come i testi di autoregolamentazione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Obiettivo di questa prima parte è quello di soffermarsi sull'evoluzione del concetto di

segreto professionale e allo stesso tempo individuare l'origine della confusione e della mancanza di chiarezza che regna nella disciplina di questo istituto.

Prendendo come punto di partenza le diverse fonti (legislative, para-normative e giudiziali) analizzate nella prima parte, il testo poi si sviluppa nella seconda parte arricchendo l'analisi delle fonti attraverso un'interpretazione originale, condotta in modo completo ed ordinato, del cd. "modello costituzionale". Partendo da una concezione già inequivocabilmente giuridica del segreto è possibile individuare due posizioni tra di loro contrastanti. La prima è quella che qualifica il segreto professionale come un semplice dovere etico dei giornalisti e l'altra, invece, basandosi proprio sul dettato costituzionale, gli attribuisce la dignità di diritto fondamentale, che consentirebbe di superare la prima posizione. Tesi, quest'ultima, sostenuta dalla stessa Autrice, secondo la quale il segreto professionale dei giornalisti all'interno dell'ordinamento spagnolo è un diritto fondamentale. Partendo da tale assunto, si sviluppa poi tutta l'argomentazione successiva, che ha fatto leva anche sulla giurisprudenza spagnola, la quale, nonostante non abbia proceduto ad una vera e propria costruzione dogmatica della figura, risulta comunque meritevole di aver contribuito a delinearne alcuni caratteri fondamentali. A riprova della sua posizione, nella seconda parte del libro, l'Autrice utilizza la metodologia propria della dogmatica dei diritti fondamentali, per quanto concerne, ad esempio, il loro significato e portata, la natura giuridica, la distinzione con altre figure affini, i titolari attivi e passivi, l'oggetto, il contenuto, i limiti e le garanzie.

3. Seguendo l'articolazione del testo, due sono i punti principali affrontati dall'Autrice. In primo luogo, nel volume ci si interroga circa il valore e l'effettività delle regolamentazioni giuridiche del segreto professionale. In particolare, con riferimento all'ordinamento spagnolo, ci si chiede se, in considerazione del fatto che la Costituzione contiene un preciso riconoscimento costituzionale (che in realtà secondo alcuni già sarebbe sufficiente a dare una disciplina esaustiva della materia), sarebbe comunque necessario che il legislatore approvasse una normativa di attuazione o se, al contrario, il segreto professionale possa essere disciplinato "in silenzio", posto che i gap normativi verrebbero colmati dalla giurisprudenza, in particolare quella della Corte europea dei diritti umani.

In realtà, il modello spagnolo, oltre al dettato costituzionale, si compone anche di tutta una serie di strumenti di valore normativo o para-normativo, dalla cui combinazione emerge

un'attività poco regolamentata o comunque disciplinata mediante delle regole disperse. L'impianto originario, antecedente al riconoscimento costituzionale, corrispondeva ad un modello "classico" che faceva leva su diverse fonti di autoregolamentazione. La maggioranza dei codici etici sulla professione giornalistica adottati sia a livello nazionale, che a livello internazionale, configurano il segreto professionale come un dovere etico, che si esplica nei confronti della fonte dalla quale trae le informazioni. La finalità di questo dovere si rinviene nella relazione di fiducia e lealtà che unisce il giornalista con la fonte stessa.

La stessa posizione, sottolinea l'Autrice, era stata assunta anche a livello internazionale, laddove il segreto professionale dei giornalisti era considerato privo della dignità di diritto umano. Questa impostazione originaria ha cominciato a sgretolarsi, in particolare negli ultimi anni, grazie all'attività compiuta sia a livello politico dal Consiglio d'Europa (ad esempio, con la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R (2000) 7 dell'8 marzo 2000, con la quale si è affermato che il diritto dei giornalisti di non rivelare le loro fonti fa parte integrante del loro diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 10 della Convenzione, lasciando comunque alla legislazione nazionale il compito di assicurare una protezione accessibile, precisa e prevedibile), ma anche dall'attività pretoria della giurisprudenza. Così, la Corte di Strasburgo, nonostante non vi sia riferimento alcuno al segreto dei giornalisti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a partire dal caso *Goodwin c. Regno Unito* del 27 marzo 1996 ha cominciato a concepirlo come un diritto implicito, corollario della più ampia libertà di informazione. Infatti, in *Goodwin* si può leggere che la protezione delle fonti giornalistiche rappresenta una "pietra angolare" della libertà di espressione. Il percorso così aperto negli ultimi tempi dal Consiglio di Europa ha cominciato ad essere seguito anche dall'Unione europea: anche in ambito comunitario, infatti, il segreto professionale dei giornalisti non riceve un esplicito riconoscimento normativo. E anche in questo caso il gap normativo è stato colmato dalla giurisprudenza. È stato infatti il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, a partire dalla sentenza *Tillack c. Commissione europea* del 15 ottobre 2004, causa T-193/04 R, a riconoscere questo nuovo diritto.

4. Elemento centrale del modello classico era, quindi, la considerazione del segreto professionale del giornalista come un dovere etico, piuttosto che come un diritto fondamentale. Ed è proprio in questo punto che si inserisce la tesi sostenuta dall'Autrice e che rappresenta un importante cambio di interpretazione rispetto alla dottrina precedente:

si passa da un modello etico di autoregolamentazione del segreto professionale a un modello giuridico costituzionale, che gli attribuisce i connotati di diritto fondamentale. Il segreto professionale abbandona quindi le vesti di privilegio corporativo, prerogativa conseguente allo svolgimento di una funzione sociale tanto primordiale quanto fondamentale: il diritto all'informazione. Il punto di partenza è rappresentato dalla constatazione che nell'ambito pubblico il mantenere il segreto sulle fonti di informazione deve essere considerato come un'eccezione al più generale principio della trasparenza. In certe occasioni e a certe condizioni, mantenere il segreto può essere necessario per la protezione di altri valori comunque costituzionalmente rilevanti.

Nel configurare il segreto professionale dei giornalisti quale diritto fondamentale (lasciando così da parte gli altri tre modelli teorici possibili – il segreto professionale come dovere etico o come dovere giuridico o come diritto-dovere), l'Autrice ha individuato – conformemente a quanto fatto anche a livello europeo e comunitario – nel diritto all'informazione il bene giuridico protetto. Il dominio del segreto passa dalle mani della fonte a quelle del giornalista, che lo custodisce non per tutelare un proprio interesse personale, quanto piuttosto un interesse professionale, dovendo proteggere la sua funzione di garantire un'informazione veritiera. Allo stesso tempo però assolve ad una funzione di interesse generale nell'ambito della formazione di un'opinione pubblica libera senza la quale non esisterebbe il sistema democratico, delineandosi così come un diritto dalla doppia anima.

Ed è proprio questa doppia articolazione che rappresenta la chiave di volta per fissare la delimitazione del perimetro del suo contenuto. Diritto comunque limitabile, non essendo concepibili diritti fondamentali assoluti (almeno in linea teorica), il segreto professionale si distinguerebbe anche da altri segreti professionali, come ad esempio quelli di cui sono titolari i medici o gli avvocati: in quest'ultimo caso, infatti, il bene giuridico protetto sarebbe l'intimità e la *privacy* dei propri clienti, mentre nel caso dei giornalisti si tratterebbe di una situazione profondamente differente. Il giornalista che viola il segreto su chi gli ha rivelato determinate notizie, sostiene l'Autrice, non violerebbe l'intimità di nessuno, per quanto possa comunque risultare indiscreto. Il rapporto che si instaura tra la fonte e il giornalista è un rapporto di fiducia: si protegge il segreto, per tutelare il giornalista, la professione stessa e la libertà di informazione. Il fatto che il giornalista sia tenuto a dimostrare la veridicità delle notizie e delle informazioni che trasmette non vuole dire che sia obbligato a rivelare

l'identità delle proprie fonti. Anzi, su questo punto continua a mantenere la più ampia libertà.

Per quanto concerne la titolarità attiva di questo diritto, l'Autrice sostiene l'interpretazione restrittiva. Posto che in Spagna l'iscrizione all'ordine dei giornalisti è volontaria e non rappresenta condizione necessaria per lo svolgimento della professione, il "giornalista" dovrebbe essere individuato grazie alla presenza dei cd. indizi di professionalità, tra i quali: l'abitudine dell'esercizio dell'attività, la remunerazione per l'attività svolta, etc.. Per quanto riguarda invece la titolarità passiva il giornalista può opporre il segreto *erga omnes*, nei confronti di qualunque ente o istituzione, compreso anche nei confronti del proprio datore di lavoro: così il segreto professionale può essere utilizzato sia nei confronti del *Defensor del Pueblo* e dei suoi equivalenti regionali, davanti a qualunque autorità amministrativa, così come alle commissioni parlamentari d'inchiesta e all'autorità giudiziaria nei processi giudiziari.

5. Da uno sguardo d'insieme del lavoro di Arancha Moretón Toquero si evince come quello che abbiamo tra le mani sia un testo importante, sia perché rappresenta un contributo di valore all'avanzamento della dottrina spagnola sul tema, sia perché anche a livello comparato svolge un ruolo rilevante in particolare per quegli ordinamenti dove il segreto professionale dei giornalisti rimane ancora avvolto in una nube di mistero. Le sue riflessioni, infatti, ci consentono di interrogarci anche sul contenuto delle norme che all'interno dell'ordinamento italiano disciplinano il segreto professionale dei giornalisti. Se infatti il nostro ordinamento da un lato tutela in via generale il segreto professionale attraverso l'articolo 622 del Codice penale (che punisce la rivelazione del segreto professionale), dall'altro lato, il divieto di divulgare la fonte della notizia è previsto dall'articolo 2, comma 3 della legge professionale n. 69 del 3 febbraio 1963, che prevede l'obbligo del rispetto del segreto professionale sulla fonte delle notizie. Disciplina poi rafforzata anche dalla normativa in materia di *privacy* (difatti, l'art. 13, comma 5 della legge n. 675 del 31 dicembre 1996 tutela il segreto dei giornalisti sulla fonte delle notizie). L'ordinamento italiano però, contrariamente a quello spagnolo, configurerebbe il segreto professionale dei giornalisti come un dovere etico, la cui violazione non sarebbe altro che la violazione di una regola deontologica (che infatti comporterebbe solo responsabilità disciplinare ex articolo 48 della legge del 1963). Inoltre, alcuni limiti sono introdotti dall'art. 200 del Codice di procedura penale in particolare per quanto concerne il caso di obbligo a

deporre nei processi penali. In questo caso, il giornalista può opporre il segreto professionale sui nomi delle persone dalle quali egli ha ricevuto notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della professione, purché queste notizie non siano indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede e la loro veridicità possa essere accertata soltanto attraverso l'identificazione della fonte della notizia. In questo caso, il giudice può ordinare al giornalista di indicare la fonte delle sue informazioni.

Le impressioni conseguenti ad uno sguardo d'insieme sull'opera sono poi confermate e rafforzate anche da una lettura attenta del testo. L'Autrice ci offre la possibilità di riflettere anche sulle possibili evoluzioni future della disciplina del segreto professionale dei giornalisti, in un contesto quale quello spagnolo nel quale nonostante l'esplicito riconoscimento costituzionale contenuto nell'art. 20, lett. d), la mancanza di sviluppo legislativo continua a lasciare una situazione di profonda insicurezza giuridica alla quale, nonostante tutto, non riescono a supplire i testi di autoregolamentazione che continuano a concepire il segreto professionale come un dovere etico, avente natura deontologica piuttosto che come diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, contravvenendo così lo stesso disposto costituzionale e lasciando il sistema in attesa di, richiamando le parole di Tomás de la Quadra, un "Godot costituzionale".

DPCE Online 1/2013

NOTE E COMMENTI

Daniele Butturini – L’assegnazione del sussidio all’alloggio per cittadini di Paesi terzi come prestazione essenziale nella sentenza Kamberaj.

RECENSIONI

Maria Daniela Poli – Recensione. Dian Schefold, *Bewahrung der Demokratie*, Berlino, BWV - Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, pp. 500, € 74.

Irene Spigno – Arancha Moretón Toquero, *El secreto profesional de los periodistas. De deber ético a derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 433.

CONVEGNI

Elisabetta Pulice – Convegno. “Islam (Instruction) in state-funded schools – Religion and the Public Law framework”



ISSN 2037-6677

2013/1

Housing subsidies allocation for third country nationals: key performance under the Kamberaj judgement.

L'assegnazione del sussidio all'alloggio per cittadini di Paesi terzi come prestazione essenziale nella sentenza Kamberaj.

Daniele Butturini

Directive 2003/109/CE - Article 34 ECHR - third country nationals

www.dpce.it



Corte di giustizia dell'Unione europea (grande sezione). Sentenza 24 aprile 2012, C-571/10, *Servet Kamberaj c. Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano*

di Daniele Butturini

Direttiva 2003/109/CE, art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Status dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo – Diritti alla parità di trattamento per quanto riguarda la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale – Normativa nazionale che prevede un sussidio per l'alloggio a favore dei conduttori meno abbienti – Ammontare dei fondi destinati ai cittadini dei Paesi terzi determinato in proporzione ad una media ponderata diversa rispetto ai cittadini dell'Unione che compiono la dichiarazione di appartenenza ai tre gruppi linguistici presenti nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano (italiano, tedesco, ladino) – Rigetto di una domanda di sussidio per l'alloggio a causa dell'esaurimento dello stanziamento destinato ai cittadini di Paesi terzi.

La direttiva 2003/109/CE deve essere interpretata nel senso che osta ad una normativa nazionale o regionale la quale, per quanto riguarda la concessione di un sussidio per l'alloggio, riservi ad un cittadino di un Paese terzo, avente lo *status* di soggiornante di lungo periodo, un trattamento diverso rispetto a quello che viene riservato ai cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione nell'ambito della distribuzione dei fondi destinati al sussidio stesso, a condizione che detto sussidio costituisca ai sensi della stessa direttiva prestazione essenziale in riferimento all'assistenza sociale e alla protezione sociale.

(La sentenza è reperibile in www.curia.eu.int)

L'assegnazione del sussidio all'alloggio per cittadini di Paesi terzi come prestazione essenziale nella sentenza *Kamberaj*.

1. – Con la sentenza del 24 aprile 2012, nella causa C-571-10, *Kamberaj*, la Corte di giustizia compie un'interpretazione avanzata del principio di parità di trattamento, riconosciuto dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, in *G.U.U.E.* L 16, 24-1-2004, 44, riguardante lo *status* dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea che siano soggiornanti di lungo periodo, e del diritto all'assistenza abitativa di cui all'art. 34, par. 3 della Carta.

La rilevanza della pronuncia risiede nelle considerazioni compiute dalla Corte sui seguenti aspetti: da un lato, i principi e i diritti fondamentali dell'ordinamento europeo in materia di assistenza sociale e protezione sociale; dall'altro, i modi con i quali gli Stati attraverso gli enti locali decidono di regolare il settore, finanziariamente costoso, dei sussidi per gli alloggi, differenziando nel trattamento cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi [in generale sui profili problematici inerenti alla tutela dei diritti sociali cfr. A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo")*, in *www.rivistaaic.it*].

La decisione trae origine da una domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa sollevata dal Tribunale di Bolzano nell'ambito di una controversia tra un cittadino di Paese non appartenente all'Unione europea e i seguenti soggetti: l'Istituto per l'Edilizia sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), la Giunta della Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Bolzano. In particolare, la controversia concerne il rigetto opposto dall'IPES, con delibera n. 1885 del 20 luglio 2009, alla richiesta del Signor Kamberaj, cittadino albanese, residente e stabilmente occupato nella Provincia autonoma di Bolzano dall'anno 1994, diretta ad ottenere un sussidio per l'alloggio per l'anno 2009. Il rigetto è motivato dal fatto che lo stanziamento della Provincia autonoma di Bolzano per l'assegnazione del sussidio per l'alloggio ai cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea è esaurito.

Detta delibera applica la legge provinciale n. 13, del 17 dicembre 1998, con la quale la Provincia autonoma di Bolzano disciplina la materia dei sussidi per gli alloggi. L'art. 5, c. 1 della legge dispone che i fondi destinati al sussidio, che rappresenta un contributo al pagamento del canone di locazione per i conduttori meno abbienti, devono essere ripartiti fra i richiedenti dei tre gruppi linguistici (italiano, tedesco, ladino), in proporzione alla media ponderata tra la loro consistenza numerica e il fabbisogno di ciascun gruppo. Il fabbisogno di ciascun gruppo linguistico viene fissato ogni anno in base al numero di domande presentate negli ultimi dieci anni.

In particolare, la disciplina legislativa provinciale stabilisce un meccanismo differenziato fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi per quanto riguarda l'accesso ai fondi per il pagamento del canone di locazione.

Infatti, la determinazione della consistenza numerica di ciascuno dei tre gruppi linguistici è basata sull'ultimo censimento generale della popolazione, sulle dichiarazioni di appartenenza ad uno dei tre gruppi che ogni cittadino italiano di età superiore ad anni quattordici e residente nella Provincia di Bolzano è obbligato a compiere. Bisogna, infatti, ricordare che i cittadini dell'Unione che risiedono nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano e che vi svolgono attività lavorativa sono tenuti a presentare una dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi.

Diversa è, invece la modalità di calcolo della consistenza numerica dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi.

Secondo l'art. 5, c. 7, della legge provinciale, la Giunta provinciale determina ogni anno l'entità dei fondi riservati ai cittadini di Paesi terzi e agli apolidi che soggiornano al momento della presentazione della domanda di accesso al sussidio in modo continuativo e regolare da cinque anni nel territorio provinciale e che ivi abbiano svolto un lavoro per almeno tre anni.

Il numero degli alloggi che possono essere assegnati in locazione a cittadini di Paesi terzi e ad apolidi è dato in proporzione alla media ponderata tra la consistenza numerica di tali soggetti e il loro fabbisogno.

Il problema deriva dal fatto che la Giunta con la delibera n. 1885 del 2009 stabilisce che nella determinazione dell'entità dei fondi da destinare per l'anno 2009 ai cittadini di Paesi terzi e ad apolidi la consistenza numerica di tali persone abbia il coefficiente 5, mentre il loro fabbisogno corrisponda al coefficiente 1. Bisogna, invece, registrare che nella determinazione dei fondi da erogare per l'anno 2009 ai cittadini dell'Unione appartenenti ad uno dei tre gruppi linguistici i requisiti della consistenza numerica e del fabbisogno hanno il medesimo coefficiente ovvero 1.

La differenza fra coefficienti ha l'effetto di rendere più esiguo il fondo per i sussidi destinati ai cittadini di Stati terzi rispetto a quello dal quale attingono i cittadini dell'Unione.

L'8 ottobre 2010 il Tribunale di Bolzano, dopo aver concesso in via cautelare il sussidio al richiedente per il periodo che intercorre da agosto 2009 a giugno 2010, sottopone alla Corte di giustizia una serie di questioni pregiudiziali, aventi, comunque, il seguente comune denominatore: verificare se l'interpretazione della normativa nazionale – *rectius*, provinciale – inerente ai sussidi per gli alloggi ai cittadini di Paesi terzi sia in armonia con il principio di parità di trattamento e dei diritti alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, così come previsti dal diritto dell'Unione europea.

2. – In primo luogo, la Corte di giustizia, approfondisce il quadro normativo europeo e nazionale in tema di prestazioni sociali al quale deve fare riferimento la legge provinciale.

Per quanto riguarda il diritto europeo, l'attenzione dei giudici del Lussemburgo si concentra sui contenuti delle direttive 2000/43 e 2003/109.

L'obiettivo della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, in *G.U.C.E.* L. 180, 19-7-2000, 22 è costituito dalla lotta alle discriminazioni fondate sulla razza o l'origine etnica, in modo da realizzare il principio della parità di trattamento. A tale riguardo, la stessa direttiva, all'art. 2, distingue due tipi di discriminazioni: quelle "dirette" che fanno sì che, a causa della razza o dell'origine etnica, una persona venga trattata meno favorevolmente di quanto sia o sarebbe trattata un'altra persona in una situazione analoga; quelle "indirette" che si consumano quando una disposizione, un criterio o una prassi "neutri" espongano persone di una determinata razza ad una posizione di svantaggio rispetto ad altre persone. Non si ha discriminazione indiretta se, invece, la disposizione, il criterio o la prassi siano motivati oggettivamente da un fine legittimo e i mezzi utilizzati per la sua realizzazione siano appropriati e necessari.

La direttiva 2003/109, invece, si propone di assicurare ai cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro dell'Unione e sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, diritti uniformi e quanto più analoghi a quelli di cui fruiscono i cittadini dell'Unione europea. Basti, infatti, richiamare il quarto considerando della direttiva 2003/109, in cui si esplicita che «l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri costituisce un elemento cardine per la promozione della coesione economica e sociale, obiettivo fondamentale della Comunità enunciato nel Trattato CE». Il fine dell'integrazione sociale è conseguibile garantendo nei settori economici e sociali parità di trattamento fra cittadini di Stati membri dell'Unione e cittadini di Stati terzi aventi lo *status* di soggiornanti di lungo periodo.

La direttiva, con riferimento all'assistenza sociale, pur permettendo che le prestazioni per i soggiornanti di lungo periodo siano di portata ridotta rispetto a quelle assicurate ai cittadini dell'Unione, stabilisce un livello inderogabile per tutti, costituito dalle prestazioni essenziali, che gli Stati sono tenuti ad erogare senza distinzioni fra cittadini comunitari e

non. Il tredicesimo considerando della direttiva individua tali prestazioni essenziali nelle misure che comprendono il sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e a lungo termine.

L'unico margine di discrezionalità in capo agli Stati attiene alle modalità di concessione delle prestazioni essenziali, modalità, pertanto, determinate da leggi statali. Fuori di dette modalità, deve assicurarsi un trattamento uniforme fra cittadini dell'Unione e cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo.

Le condizioni per ottenere lo *status* di soggiornante di lungo periodo sono fissate dagli artt. 4 e 5 della direttiva 2003/109: avere soggiornato legalmente e ininterrottamente nel territorio dello Stato membro nei cinque anni antecedenti alla presentazione della domanda; richiedere, da parte degli Stati membri dell'Unione europea al cittadino di uno Stato terzo, di poter disporre, per sé e per i familiari a carico, di risorse stabili, regolari e sufficienti al suo sostentamento e a quello dei suoi familiari, senza ricorso al sistema di assistenza sociale dello Stato membro interessato, e di un'assicurazione contro tutti i rischi coperti per i cittadini dello Stato membro interessato.

Gli Stati possono imporre ai cittadini di Stati terzi ulteriori requisiti rispetto a quelli previsti dal diritto europeo.

Un limite stringente nei confronti della discrezionalità statale è, tuttavia, stabilito dall'art. 6, par. 2 della direttiva, secondo il quale il diniego del conferimento dello *status* di soggiornante di lungo periodo non può essere sorretto da motivi economici.

Invece, per quanto riguarda il quadro normativo nazionale, la disciplina delle prestazioni legate all'assistenza sociale è presente a tutti i livelli normativi: costituzionale, statale, regionale e provinciale.

Per l'ambito statale, bisogna considerare l'art. 117 Cost. per il quale l'assistenza sociale rientra nella potestà legislativa esclusiva statale per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Regioni*, 2003, 1209; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, Cedam, 2007, 59).

Per quanto riguarda la legislazione statale ordinaria, rileva il d.lgs. n. 3, dell'8 gennaio 2007, attuativo della dir. 2003/109/CE, il quale incorpora le disposizioni della direttiva nel testo del d.lgs. n. 286, del 25 luglio 1998.

In particolare, l'art. 9, c. 12, d.lgs. n. 286/1998, prevede che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo usufruisce delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale.

Infine, rileva l'art. 15, c. 2, d. P.R. n. 670, del 31 agosto 1972 – Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige – avente rango costituzionale, il quale prevede che la Provincia autonoma di Bolzano «utilizza i propri stanziamenti destinati a scopi assistenziali, sociali e culturali in proporzione diretta alla consistenza di ciascun gruppo linguistico e in riferimento alla entità del bisogno del gruppo medesimo, salvo casi straordinari che richiedano interventi immediati per esigenze particolari».

All'interno delle prerogative che lo Statuto speciale assegna alla Provincia autonoma di Bolzano operano le previsioni della l. provinciale n. 13/1998 sopra richiamate.

3. – Come premesso, il giudice del rinvio solleva alla Corte di giustizia differenti domande pregiudiziali di interpretazione.

Nella prima domanda il giudice del rinvio chiede se la primazia del diritto dell'Unione imponga al giudice nazionale di non applicare le norme interne confliggenti con le disposizioni del diritto europeo, dotate di effetto diretto, anche qualora le norme interne garantiscano un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale come la tutela delle minoranze linguistiche (cfr. F. Palermo, *La tutela delle minoranze nell'ordinamento italiano. Un sistema complesso tra asimmetria, decentramento, uguaglianza e promozione delle diversità*, in *Valorizzare le diversità: tutela delle minoranze ed Europa multiculturale*, a cura di E. Pfösl, Roma, 2003, 163 ss.; F. Palermo-J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei Gruppi e delle Minoranze*, Padova, 2008, 94).

In ordine a tale questione, i giudici del Lussemburgo sostengono che il principio della tutela delle minoranze linguistiche rileva nel procedimento principale solamente in riferimento ai cittadini italiani e dell'Unione, ai quali l'accesso al sussidio è subordinato alla dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici.

Tale dichiarazione, invece, non è necessaria per il Signor Kamberaj, in quanto cittadino di Paese terzo (p.to 45).

Pertanto, la Corte dichiara irricevibile la questione, perché «relativa ad una situazione che non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia pendente dinanzi al giudice del rinvio» (p.to 46).

La Corte non richiama affatto l'art. 4, par. 2 TUE secondo cui «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali».

Nella seconda questione il Tribunale di Bolzano domanda alla Corte di giustizia se il conflitto tra norma nazionale e CEDU, quest'ultima richiamata dall'art. 6, par. 3 TUE («I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali»), imponga al giudice statale di applicare direttamente la Convenzione nell'art. 14 (divieto di discriminazione) e nell'art. 1 Protocollo n. 12 (divieto generale di discriminazione), con ciò non applicando la norma interna contrastante con la CEDU.

In altre parole, il giudice del rinvio chiede alla Corte di giustizia se si sia di fronte ad una situazione analoga a quella rappresentata dal contrasto tra norma interna e norma europea direttamente applicabile. Occorre dire che se si seguisse tale schema, in caso di conflitto tra norma statale e CEDU, non vi sarebbe più l'obbligo, gravante sui giudici comuni, di sollevare una questione di legittimità costituzionale della legge nazionale davanti alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 117, c. 1 Cost., come, invece, affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze del 22 ottobre 2007, la n. 348, in *Giur. cost.*, 2007, 3475 ss; la n. 349, in *Giur. cost.*, 2007, 3535 ss.

Tuttavia, la Corte di giustizia sostiene che la questione non sia decisiva ai fini della risoluzione della controversia.

I giudici del Lussemburgo stabiliscono, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale, del 7 marzo 2011, n. 80, in *Giur. cost.*, 2011, 1238 s., che «l'articolo 6, paragrafo 3, TUE non disciplina il rapporto tra CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale» (p.to 62).

Infatti, il rapporto intercorrente tra Convenzione e Stati, non potendo essere disciplinato dal diritto europeo, deve essere regolato dagli ordinamenti costituzionali nazionali (cfr., in chiave critica rispetto a tale orientamento assunto dalla Corte di giustizia, A. Allamprese-G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali a carattere essenziale: la Corte di Giustizia UE valorizza la Carta di Nizza*, in www.cgil.it).

L'art. 6, par. 3, TUE, pertanto, non può essere interpretato nel senso di imporre al giudice comune nazionale di applicare direttamente la norma convenzionale, in caso di conflitto di quest'ultima con una norma interna (p.to 63).

La Corte di giustizia, invece, dichiara l'irricevibilità della terza questione di pregiudizialità nella quale il giudice del rinvio chiede se l'art. 15 della direttiva 2000/43, che stabilisce che le sanzioni per violazione del principio di non discriminazione fondate sulla razza o sull'origine etnica devono essere effettive, imponga al giudice nazionale, quando accerta la violazione, di porre fine a tutte le violazioni subite dalle vittime della discriminazione, anche se tali vittime non sono parti della controversia.

Come precisato dai giudici del Lussemburgo nell'analisi del complessivo contesto normativo, la dir. 2000/43, applicandosi esclusivamente alle discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica, non riguarda le discriminazioni fondate sulla nazionalità e non pregiudica le condizioni concernenti l'ingresso e la residenza di cittadini di Paesi terzi nel territorio degli Stati membri (p.to 49). Perciò, la domanda è dichiarata irricevibile.

Inoltre, il giudice del rinvio chiede, sollevando una quarta questione, se le direttive 2000/43 e 2003/109 impediscano ad una normativa nazionale o regionale di imporre ai soli cittadini di Paesi terzi e non anche ai cittadini dell'Unione, un requisito ulteriore rispetto a quello relativo all'obbligo di residenza nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano per oltre cinque anni, ovvero il requisito secondo cui i suddetti cittadini di Stati terzi devono svolgere un'attività lavorativa da tre anni per poter beneficiare del sussidio per l'alloggio.

Sul punto la Corte di giustizia afferma che dal momento che il ricorrente ha soddisfatto il requisito dell'attività lavorativa da tre anni, la domanda pregiudiziale è irricevibile, non avendo rapporto con la realtà effettiva e con l'oggetto della controversia (p.to 54).

Infine, La Corte di giustizia propende per l'irricevibilità anche relativamente ad un'altra questione sollevata dal Tribunale di Bolzano, il quale chiede se gli artt. 2 TUE (valori di rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto, dei diritti umani e dei diritti delle persone appartenenti a minoranze), 6 TUE («L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ... che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.»), 18 TFUE (divieto di discriminazioni in base alla nazionalità), 45 TFUE (libertà di circolazione dei lavoratori), 49 TFUE (diritto di stabilimento), in combinato disposto con gli artt. 1 (inviolabilità della dignità umana), 21 (divieto di discriminazione) e 34 (tutela della sicurezza sociale e dell'assistenza sociale) della Carta, siano ostativi a leggi statali e regionali, che impongono ai cittadini dell'Unione l'obbligo di residenza o di lavoro nel territorio della Provincia di Bolzano da almeno cinque anni e l'obbligo di rilascio di una dichiarazione di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici presenti nel territorio.

L'irricevibilità della questione qui è motivata dalla circostanza che il giudice del rinvio non ha dato prova del fatto che la rimozione dei requisiti di residenza e di appartenenza ad uno dei tre gruppi linguistici previsti per i cittadini dell'Unione abbia un rapporto con l'oggetto della controversia pendente davanti ad esso (p.to 57).

In definitiva, nelle questioni pregiudiziali di interpretazione nelle quali la Corte di giustizia dichiara l'irricevibilità si ravvisa la mancanza di connessione con il *thema decidendum*.

4. – Invece, la Corte di giustizia entra nel merito della seguente questione pregiudiziale: il principio di parità di trattamento riconosciuto dalla dir. 2003/109 è compatibile con il meccanismo di distribuzione dei fondi destinati ai sussidi per l'alloggio che differenzia il trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini dei Paesi terzi?

È evidente che la differenza nella determinazione dei coefficienti crea una disparità di trattamento fra le due categorie di fruitori dei sussidi. Infatti, lo stanziamento disponibile per soddisfare le domande di sussidio per l'alloggio dei cittadini di Paesi terzi, essendo in partenza più esiguo, rischia di esaurirsi più rapidamente rispetto a quello attribuito ai cittadini dell'Unione appartenenti ai tre gruppi linguistici.

Basti ricordare il seguente dato numerico: nell'anno 2009 gli stanziamenti per l'accesso alle abitazioni in locazione o in proprietà erogati dalla Provincia autonoma di Bolzano in favore dei cittadini dell'Unione hanno un importo di € 90.812.321,57; quelli per i cittadini di Paesi terzi di € 11.604.595 (p.to 37).

Si tratta, da parte della Corte di giustizia, di verificare se il ricorso a sistemi diversi per calcolare la consistenza numerica e il fabbisogno di cittadini dell'Unione e di Paesi terzi sia da ritenersi ragionevole.

Secondo la Provincia autonoma di Bolzano la differenza di trattamento è dovuta alle difficoltà statistiche e amministrative nella gestione delle domande di sussidio presentate dai cittadini di Paesi terzi. Tale differenza sarebbe giustificabile, sempre secondo la Provincia dal momento che la situazione dei cittadini dell'Unione non è comparabile con quella dei cittadini di Paesi terzi o apolidi.

Invece, la Corte di giustizia rileva che il cittadino di un Paese terzo, al quale, ai sensi della dir. 2003/109, è riconosciuto lo *status* di soggiornante di lungo periodo e non disponga di risorse sufficienti per sostenere le spese di alloggio, si trova in una situazione del tutto analoga e, quindi, comparabile con quella del cittadino dell'Unione avente la medesima situazione economica (p.to 75). L'elemento del bisogno economico deve essere, secondo la Corte, il criterio principe nella comparazione fra situazioni. Se le due categorie di soggetti, cittadini dell'Unione e di Paesi terzi, hanno un'analoga situazione di bisogno economico, il trattamento, dal punto di vista delle prestazioni sociali, deve essere analogo.

Più precisamente, se, accanto al bisogno economico i cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione hanno lo status di soggiornanti di lungo periodo, il loro trattamento deve essere equiparato a quello accordato ai cittadini dell'Unione appartenenti ai tre gruppi linguistici.

Inoltre, la Corte si sofferma sull'art. 11, par. 1, lett. d) della direttiva, il quale prevede che i soggiornanti di lungo periodo devono godere della parità di trattamento nei settori della previdenza sociale, dell'assistenza sociale e della protezione sociale, settori la cui definizione è rimessa alle leggi nazionali (p.to 76).

Qui emergono i seguenti interrogativi: quanto ampio è il margine di decisione in capo agli Stati nel dettare discipline differenti fra loro in materia di previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale? Di conseguenza, fino a dove può spingersi il diritto europeo nel pretendere di dettare una disciplina uniforme in questi settori?

Bisogna precisare che il rinvio alle leggi nazionali «implica che il legislatore dell'Unione abbia inteso rispettare le differenze che sussistono tra gli Stati membri riguardo alla definizione ed alla portata esatta delle nozioni di cui trattasi» (p.to 77), orientamento al quale la Corte di giustizia ha già aderito (Corte giust., sent. 18-1-1984, causa C- 327/82, *Ekro bv vee-en Vleeshandel c. Proktschap voor vee en Vlees*, in *Racc.*, 1984, I-107 ss.).

Tuttavia, per quanto manchi una definizione uniforme da parte del diritto dell'Unione europea di che cosa siano e di come debbano essere normate la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale, ciò non significa che gli Stati, esercitando la

propria discrezionalità nel disciplinare dette materie, possano pregiudicare l'effetto utile della direttiva 2003/109 (p.to 78).

Inoltre, il terzo considerando della dir. 2003/109 stabilisce che quest'ultima rispetta i diritti fondamentali e i principi contenuti nella Carta. Ciò implica che la direttiva debba essere interpretata alla luce dei principi e dei diritti della Carta. Occorre poi ricordare che la Carta all'art. 51, par. 1, vincola gli Stati membri, quando questi ultimi attuano il diritto dell'Unione e, ai sensi dell'art. 6, par. 1 TUE, assume lo stesso valore giuridico dei trattati europei.

Pertanto, gli Stati, adottando leggi in tema di prestazioni che si riferiscono a previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale entrano nell'ambito di applicazione del diritto europeo. Con l'ingresso in detto ambito gli Stati sono tenuti a rispettare la parità di trattamento di cui alla dir. 2003/109 e, in base all'art. 51, par. 1 della Carta, anche i diritti e i principi della stessa. A questo riguardo rileva anche l'art. 34, par. 3 della Carta secondo il quale «al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volto a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali» (cfr., per un commento a detto articolo, A. Giorgis, *Sicurezza sociale e assistenza sociale*, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, Bologna, 2001, 240 ss.).

Poiché sia la direttiva sia la Carta rimandano al diritto degli Stati, deve essere il giudice nazionale a stabilire se, nel caso di specie, il sussidio per l'alloggio, così come è disciplinato dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano e dalla delibera dell'IPES, sia riconducibile alle categorie di previdenza sociale, assistenza sociale e protezione sociale, la cui disciplina, secondo la direttiva, deve rispettare il principio della parità di trattamento (p.to 81).

Dal momento che il giudice del rinvio ritiene che tale sussidio sia riconducibile alle categorie elencate dalla direttiva 2003/109, la Corte di giustizia deve stabilire se la Provincia autonoma di Bolzano sia autorizzata a limitare l'applicazione del principio della parità di trattamento, avvalendosi dell'art. 11, par. 4 della medesima direttiva, secondo il quale «Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

Relativamente a tale articolo la Corte compie due considerazioni.

In primo luogo, si evince che la possibilità per gli Stati di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziale valga solo per l'assistenza sociale e la protezione sociale. Mentre, la direttiva «non consente ... una deroga» al principio della parità di trattamento «per quanto riguarda le prestazioni rientranti nella previdenza sociale come definita dalla legislazione nazionale» (p.to 83).

In secondo luogo, è necessario stabilire che cosa il diritto europeo intenda, sotto l'aspetto del contenuto, per prestazione essenziale.

Sul punto occorre richiamare ancora il tredicesimo considerando della dir. 2003/109 il quale prevede che «con riferimento all'assistenza sociale, la possibilità di limitare le prestazioni per soggiornanti di lungo periodo a quelle essenziali deve intendersi nel senso che queste ultime comprendono *almeno* un sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia, di gravidanza, l'assistenza parentale e l'assistenza a lungo termine. Le modalità di concessione di queste prestazioni dovrebbero essere determinate dalla legislazione nazionale». Proprio la presenza dell'avverbio «almeno» fa propendere la Corte per il carattere non esaustivo delle prestazioni essenziali elencate nel considerando (p.to 85). *Ergo*, il fatto che il sussidio per l'alloggio non sia espressamente menzionato nel tredicesimo considerando, non ne comporta l'esclusione dalla nozione di prestazione essenziale.

Inoltre, la Corte afferma che l'art. 11, par. 1, lett. d) dir. 2003/109, per il quale il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda la previdenza sociale, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale, costituisce una regola generale, le cui eccezioni devono essere interpretate in senso restrittivo (p.to 86).

Tale orientamento trova un importante precedente nella sentenza *Chakroun*, la quale, sebbene riguardante una materia diversa da quella in esame (il ricongiungimento familiare) esprime un principio analogo a quello della sentenza oggetto di attenzione: «la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri non dev'essere impiegata dagli stessi in un modo che pregiudicherebbe l'obiettivo della direttiva, che è di favorire il ricongiungimento familiare, e il suo effetto utile» (Corte giust., sent. 4-3-2010, causa C- 578/08, *Chakroun c. Paesi bassi*, in *Racc.*, 2010, I-1839, p.to 43).

La Corte precisa, infatti, che si può avere una legittima eccezione al principio della parità di trattamento tra cittadini di Stati terzi, stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri, e cittadini di Stati membri in ordine alla fruizione delle prestazioni sociali, solamente nel caso in cui lo Stato manifesti la volontà di avvalersi della deroga, prevista dall'art. 11, par. 4 dir. 2003/109. Solo se rispettata tale condizione, un'autorità pubblica, – sia essa nazionale, regionale o locale –, può adottare misure che pongono differenze di trattamento tra soggetti, come quelle sulle quali la sentenza si concentra.

Tuttavia, dal momento che lo Stato italiano non è ricorso alla deroga prevista dalla direttiva, l'eccezione al principio della parità di trattamento non può trovare applicazione.

Inoltre, il rinvio alla legge nazionale, in base alle previsioni del tredicesimo considerando della direttiva, può concernere esclusivamente le modalità di concessione delle prestazioni, la determinazione delle condizioni di accesso, il livello delle prestazioni e le relative procedure (p.to 89).

Qui la Corte pone l'accento sulla differenza tra un livello essenziale della prestazione, garantito e presidiato dal diritto europeo, e i livelli ulteriori, ai quali si connettono profili di natura procedurale, questi, invece, decisi in autonomia dal diritto statale.

La valutazione in ordine all'appartenenza del sussidio per l'alloggio alle prestazioni essenziali deve essere effettuata tenendo presente la finalità della direttiva che è l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi che soggiornino legalmente e a titolo duraturo in uno Stato membro (p.to 90).

Infatti, la Corte, sempre ai sensi dell'art. 11, par. 4 della direttiva, definisce prestazione essenziale ciò che permette «all'individuo di soddisfare le sue necessità elementari come il vitto, l'alloggio e la salute» (p.to 91). È evidente che in base a tali premesse il sussidio per l'alloggio debba considerarsi prestazione essenziale, alla quale, di conseguenza, si applica senza eccezioni il principio della parità di trattamento (p.to 85).

Bisogna poi dire che la disciplina provinciale in tema di sussidio per l'alloggio attratta all'ambito di applicazione del diritto europeo grazie all'efficacia vincolante assegnata al principio della parità di trattamento, entra anche nella sfera di efficacia dell'art. 34, par. 3 della Carta. Questo perché il sussidio per l'alloggio è il mezzo che serve il fine del diritto all'assistenza abitativa.

L'art. 34, c. 3 della Carta può essere visto come una modalità pratica di applicazione, nell'ambito della materia dell'assistenza abitativa, del principio fondamentale della parità di trattamento.

Attraverso la Carta il principio della parità di trattamento si traduce nell'applicazione di una situazione giuridica soggettiva da considerarsi inviolabile: il diritto all'assistenza abitativa per coloro che non dispongono di risorse sufficienti, diritto, il cui rispetto

necessità di un sussidio erogato secondo il principio della parità di trattamento a cittadini dell'Unione e di Paesi terzi, titolari dello status di soggiornanti di lungo periodo.

La Corte, pertanto, «valorizza una disposizione cardine del sistema di protezione dei diritti sociali previsto dalla Carta di Nizza a forte contenuto solidaristico paneuropeo» (A. Allamprese, G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali*, cit., 5).

La Carta viene utilizzata direttamente come fonte di diritti che attuano il principio antidiscriminatorio (cfr. A. Allamprese-G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali*, cit., 5 s.).

Alla luce di tale orientamento, la Corte di giustizia conclude che la disciplina normativa della Provincia autonoma di Bolzano, interpretata nel senso di prevedere un trattamento diverso, per quanto riguarda la distribuzione dei fondi destinati alla concessione di un sussidio per l'alloggio, tra un cittadino di Paese terzo, titolare dello status di soggiornante di lungo periodo ai sensi della dir. 2003/109, e cittadini nazionali residenti nella medesima provincia o regione, non corrisponde al principio della parità di trattamento sancito dall'art. 11, par. 1, lett. d) della suddetta direttiva (p.to 93).

Occorre osservare che se le condizioni che devono sussistere, affinché il diritto dell'Unione osti alla normativa nazionale o regionale che introduca siffatti regimi differenziati, sono costituite dal fatto che il sussidio per l'alloggio rientri nelle materie assoggettate al principio della parità di trattamento di cui alla direttiva e rappresenti una prestazione essenziale, la loro verifica spetta sempre al giudice nazionale, il quale dovrà «procedere agli accertamenti necessari, prendendo in considerazione la finalità di tale sussidio, il suo ammontare, i requisiti per la sua attribuzione e la posizione da esso occupata nel sistema di assistenza sociale italiano» (p.to 92).

Pertanto, la differenza operata dalla legge della Provincia autonoma di Bolzano nella distribuzione dei fondi vanifica il concetto di prestazione essenziale, concetto che per il diritto europeo implica la parità di trattamento fra cittadini dell'Unione e cittadini di Stati terzi, se questi ultimi hanno lo status di soggiornanti di lungo periodo negli Stati membri.

Dalla sentenza emerge poi l'idea che la tutela dei diritti, impartita dal diritto europeo, debba attestarsi sulla difesa di un nucleo essenziale vincolante nei confronti di tutti gli Stati membri dell'Unione.

Sarà interessante osservare l'impatto che tale sentenza avrà sulla materia complessiva delle prestazioni sociali erogate dagli enti locali in tema di assegnazione di contributi ad integrazione dei canoni di locazione. Si può, infatti, convenire sul fatto che al centro delle censure della Corte di giustizia vi siano i criteri derogatori all'applicazione del principio della parità di trattamento quali la preferenza per cittadini dell'Unione o il possesso, da parte dei cittadini non appartenenti a Stati membri, di certificati che attestano, ad esempio, una residenza almeno decennale nella Regione interessata (cfr. A. Allamprese-G. Bronzini, *Cittadini stranieri e discriminazione nell'accesso a prestazioni sociali*, cit., 5). Dopo questa sentenza tali criteri dovranno fare i conti con l'efficacia sempre più centripeta di un sistema europeo che assicura i diritti sociali attraverso il ricorso al principio della parità di trattamento, principio che funge da volano per la tutela concreta dei diritti (cfr. A. D'Aloia, *Il principio di non discriminazione e l'integrazione europea «attraverso» la Corte di giustizia: riflessi del caso Mangold*, in *Dieci casi sui diritti in Europa*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2011, 125 ss.)



Recensione. Dian Schefold, *Bewahrung der Demokratie*, Berlino, BWV - Berliner Wissenschafts-Verlag, 2012, pp. 500, € 74.

di Maria Daniela Poli

Il volume, la cui pubblicazione è stata sollecitata dal fondatore del Centro per il diritto costituzionale europeo della Fernuniversität Hagen, Dimitris Th. Tsatsos, a cui è dedicato, raccoglie una serie di saggi scritti dagli anni Settanta ad oggi da Dian Schefold. L'opera ripercorre l'*iter* scientifico ed accademico dal periodo della sua docenza presso l'Università di Berlino, come Professore di diritto pubblico (dal 1970 al 1980), a quello del suo insegnamento presso l'Università di Brema, come Professore di Diritto pubblico, Dottrina generale dello Stato e Storia costituzionale, con particolare attenzione al diritto amministrativo (dal 1980 al 2001 e dal 2001 ad oggi, in qualità di Professore emerito). Gli scritti così riproposti si caratterizzano per una notevole molteplicità di argomenti, che se in parte è ascrivibile alla diversa collocazione temporale dei vari contributi e alle differenti suggestioni problematiche ad essi sottese, dall'altra è sintomatica dell'ampiezza della attività di ricerca dell'autore e della sua estrema duttilità di fronte ad una vasta gamma di tematiche giuridiche. Tale molteplicità, che costituisce un elemento di grande arricchimento per il lettore, è ricondotta *ad unum* attraverso la ricerca di un filo conduttore comune: tutti gli articoli selezionati gravitano, infatti, intorno ad un concetto-chiave, sapientemente riassunto dal titolo dell'opera, la protezione della democrazia (*Bewahrung der Demokratie*). Si tratta di un tema assai attuale, considerate non solo o non tanto le minacce antidemocratiche e terroristiche, ma soprattutto le sfide della globalizzazione e del mercato,

e allo stesso tempo antico, come si desume dalle riflessioni filosofiche e dottrinali sviluppate sull'argomento fin dalla nascita della forma di Stato democratica ed opportunamente passate in rassegna dall'autore.

I saggi selezionati sono riuniti attorno a due linee prospettive: storico-teorica (i primi tre capitoli: 1. *Geschichte der Staatstheorien und Verfassungen*, 2. *Demokratietheorie*, 3. *Weimarer Staatsrechtslehre und ihre Bedeutung*); di diritto positivo (il quarto, il quinto e il sesto capitolo: 4. *Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 5. *Zur Lage der Stadtstaaten*, 6. *Zur Kommunalen Selbstverwaltung*). Tuttavia non vi è una cesura netta e rigida tra le varie parti. Il discorso si sviluppa in maniera fluida, in quanto le riflessioni di carattere filosofico-teorico sono sempre supportate da considerazioni di impostazione storico-giuridica e viceversa. L'autore spazia da Rousseau a Böckenforde, da Hobbes e Lorenz von Stein a Hegel e a Forsthoff, da Preuss a Triepel e a Leibholz, da Aristotele a Schumpeter, da Heller a Schmitt, evidenziando una profonda conoscenza della cultura giuridica ed un senso critico non comune.

Il testo si apre in modo assai significativo con una riflessione sul pensiero di Jean-Jacques Rousseau. Dopo aver ripercorso il carattere duplice della filosofia rousseauiana (la concezione astratta ed idealista della sovranità popolare quale *volonté générale* contenuta nel *Contrat social* e la visione pessimistica e realistica della realtà contenuta nel *Discours sur l'inégalité*), Schefold perviene alla conclusione per cui, sebbene non sia realistico applicarla alla contemporaneità, i suoi snodi problematici rimangono tuttora validi. Occorre, pertanto, verificare se le democrazie contemporanee consentano la formazione di un indirizzo politico in grado di rispecchiare la volontà di tutti i cittadini al di là della decisione della maggioranza e della composizione di interessi contrapposti o se esse creino di volta in volta al proprio interno, a dispetto dello sviluppo delle ineguaglianze e dei contrasti sociali, i presupposti sociali per la *suprême direction de la volonté générale*.

Se la prima parte è dominata dalla figura di Rousseau, la seconda è fortemente influenzata da Hugo Preuss. L'interesse per la figura di Preuss ha connotato, invero, l'intero percorso scientifico di Schefold e si è tradotta recentemente (2009) nella curatela (con C. Müller) e nell'introduzione del volume secondo degli scritti di diritto pubblico nell'ambito della nuova edizione dei *Gesammelte Schriften* del grande costituzionalista tedesco per la casa editrice Mohr Siebeck di Tubinga. Sulla scorta di tale ascendenza culturale, Schefold illustra con ampia dottrina e dovizia di particolari il modello di enti consociativi e cooperativi, elaborato da Preuss nel 1889 nel suo trattato intitolato *Gemeinde, Staat und Reich als*

Gebietskörperschaften e a lui ispirato dal suo maestro Otto von Gierke: un modello che influenzerà in maniera determinante la Costituzione di Weimar e che presuppone la coesistenza e l'insistenza di una pluralità di enti su uno stesso territorio in contrapposizione all'idea di una sovranità statale isolata. È una costruzione che offre interessanti spunti di riflessione rispetto alla realtà giuridica odierna, fondata su molteplici livelli ordinamentali (livelli di produzione normativa, ma anche di cognizione giurisdizionale), che si sovrappongono e si intrecciano l'un l'altro, moltiplicando le vie del costituzionalismo moderno. A questo suggestivo confronto tra la visione di Preuss e l'imperante sistema multilivello, Schefold dedica uno specifico saggio, scritto nell'ultimo anno (ma di cui è stata pubblicata una prima versione in lingua italiana nel *Giornale di Storia costituzionale*, 2010, n. 19, 141 ss.), intitolato *Die Homogenität im Mehrebenensystem. Kontinuität und Kohärenz der argumentativen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung von Hugo Preuss*, mostrando una grande attenzione per le nuove dinamiche del *multilevel constitutionalism* e per il problema tradizionale dell'omogeneità negli ordinamenti complessi. In questo quadro, l'autore tocca la dibattuta questione della sovranità degli Stati nel contesto europeo, prendendo posizione sull'eccessiva drammatizzazione del *deficit* democratico dell'Unione europea e stigmatizzando negativamente il cauto atteggiamento assunto tanto dalla Corte costituzionale italiana quanto dal *Bundesverfassungsgericht*.

Tra i protagonisti del grande dibattito della *Staatsrechtslehre* weimariana, Schefold ricorda, poi, soprattutto Hermann Heller e la sua duplice posizione di teorico della socialdemocrazia e di teorico del diritto, in netta contrapposizione con le tesi del suo contemporaneo Carl Schmitt. L'accento viene posto soprattutto sulla ricerca di una unità politica, oltre che giuridica, e sulla democrazia rappresentativa *als eigentliche Form der Demokratie*.

Da un punto di vista storico, notevole interesse desta il saggio del 1981 sull'interpretazione e sul significato del conflitto costituzionale prussiano. L'analisi si sviluppa intorno ad un importante interrogativo: la validità del punto di vista del grande statista Otto von Bismarck sulla vita costituzionale intesa alla stregua di una sequenza di compromessi. La risposta cui addiviene Schefold, sulla base dell'esame della storia prussiana nonché delle varie tesi dottrinali sviluppatesi al riguardo, è tuttavia negativa. Benché agli occhi di un osservatore esterno l'esistenza di un compromesso sia incontestabile, in quanto Bismarck, approfittando del momento favorevole, si accordò con una grossa parte dei liberali presenti nella Camera dei deputati e con ciò pose le basi per

l'integrazione della borghesia nel *Norddeutschen Bund* e nel *Reich*, non si trattò di un compromesso costituzionale (*Verfassungskompromiß*) ma soltanto di una scelta tattica volta ad appianare una controversia tra il Governo e la Camera dei deputati. Parimenti degno di nota è il contributo sulla monarchia costituzionale, nel quale Schefold, assumendo un approccio critico rispetto alla sua trasfigurazione romantica, finisce per negare che essa sia la forma di Stato tipica del Romanticismo.

Una parte consistente del volume è dedicata alle problematiche del diritto costituzionale dell'attuale Repubblica federale. L'autore alterna analisi di tematiche che si attagliano specificamente al contesto istituzionale tedesco, come quelle sul ruolo del *Bundesrat* quale strumento di stabilizzazione politica, sulla riunificazione del 1990, sulla opportunità di qualificare la Germania alla stregua di una democrazia dei partiti (*Parteiendemokratie*) e sulla "ostilità" tedesca nei confronti degli istituti di democrazia diretta, a discussioni di carattere più generale: si pensi al saggio del 1972 sul rapporto tra il controllo di legittimità delle norme e la politica o a quello del 2006 sull'apporto dell'interpretazione dei diritti fondamentali alla teoria della Costituzione o, ancora, a quello del 2008 sull'interpretazione conforme alla Costituzione (*Verfassungskonforme Auslegung*) in una prospettiva comparata Italia-Germania. Quest'ultimo contributo, che è segno tangibile dell'interesse di Schefold per il nostro ordinamento e dei suoi costanti collegamenti con la comunità accademica italiana, costituisce la rielaborazione della relazione da lui tenuta a Roma al Convegno dell'AIC del 2006 e pubblicata in AIC, *Annuario 2006 – La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa. Atti del XXI convegno annuale. Roma 27-28 ottobre 2006*, Napoli, Jovene, 2010, 227 ss.

I capitoli quinto e sesto, caratterizzati da ampi e continui rimandi alle teorie di Rudolf Gneist e Hugo Preuss, si occupano invece del governo locale e, in particolare, delle città Stato e dell'amministrazione comunale. Molto significativa risulta la descrizione delle caratteristiche delle *Stadtstaaten* tedesche non solo perché esse costituiscono una peculiarità del sistema costituzionale della Repubblica federale in Germania, ma soprattutto per la loro ricostruzione come paradigma di una prospettiva democratica futura e come modello di riferimento per il problema attualmente così spinoso in Italia delle Città metropolitane. Particolare attenzione è riservata alla città anseatica di Brema con un articolo sui centocinquanta'anni della Costituzione di quella storica comunità (*Hundertfünfzig Jahre Bremische Verfassung*), dove Schefold vive ed insegna dal 1980, e ai caratteri distintivi che essa presenta rispetto alle altre due città-Stato di Berlino ed Amburgo. Infine, per quanto

riguarda l'amministrazione comunale, si segnalano, anche per il loro carattere estremamente attuale, i contributi sulla privatizzazione dell'amministrazione comunale e sulla tutela della stessa per il tramite del Consiglio d'Europa.

Il libro, pertanto, consente di ricostruire, anche attraverso la giustapposizione di momenti e tematiche differenti, l'itinerario della riflessione critica di Dian Schefold. Al contempo, mettendo a disposizione della comunità scientifica le lucide analisi di questo giurista, costituisce sia un supporto fondamentale per comprendere le radici e l'evoluzione del costituzionalismo tedesco sia uno stimolo fecondo per ulteriori studi ed approfondimenti.



Convegno. “Islam (Instruction) in state-funded schools – Religion and the Public Law framework”

di **Elisabetta Pulice**

La conferenza svoltasi ad Anversa dal 9 all’11 febbraio 2012 sul tema “*Islam (Instruction) in state-funded schools – Religion and the Public Law framework*” ed organizzata dalla *European Association for Education Law and Policy* (ELA) ha avuto come obiettivo uno studio approfondito delle problematiche sollevate dal crescente pluralismo culturale e religioso divenuto ormai caratteristica strutturale delle società occidentali e il confronto tra le soluzioni adottate da vari stati europei per venire incontro a nuove esigenze di integrazione e tutela, tra le quali, in particolare, la crescente domanda di insegnamento scolastico della religione islamica.

A seguito dell’immigrazione e del successivo radicamento di comunità provenienti da paesi extra-europei, soprattutto quelli di prevalente fede islamica, e di fenomeni di conversione all’Islam, il contesto sociale europeo ha infatti sperimentato, e sta costantemente sperimentando, un significativo processo di cambiamento culturale, il cui risultato più evidente è proprio un incremento del pluralismo linguistico, culturale e religioso. Quest’ultimo, in particolare, porta con sé il rafforzarsi di credenze, prassi, uso di simboli, principi alimentari e stili di abbigliamento legati a diverse religioni. Gli stati europei sono così chiamati a confrontare i propri valori e le proprie tradizioni costituzionali con la necessità di affrontare le problematiche sollevate dall’immigrazione di comunità che percepiscono e definiscono la loro identità in termini religiosi e la cui integrazione sociale e

partecipazione alla vita pubblica sono significativamente basate su radicate convinzioni religiose.

Una delle aree cruciali nelle quali il crescente pluralismo religioso mostra maggiormente i suoi effetti è proprio l'ambiente scolastico. La ricerca del delicato equilibrio tra neutralità e laicità statale e crescente richiesta di inserimento dell'insegnamento religioso, in particolare quello islamico, nell'educazione scolastica – intesa quale strumento per un'efficace integrazione e partecipazione sociale delle minoranze religiose e quale occasione di dialogo e insegnamento di valori comuni – risulta essere pertanto un difficile, ma necessario, compito per molti sistemi scolastici europei.

È a queste tematiche che la conferenza svoltasi ad Anversa ha principalmente volto l'attenzione assumendo quale prospettiva privilegiata quella dell'analisi comparata e del dialogo tra diverse esperienze e tra i diversi attori coinvolti.

In particolare, la conferenza si inserisce in un progetto finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma LLP Comenius, ossia uno dei programmi settoriali del “Lifelong Learning Programme” (LLP) dedicato all'arco dell'istruzione scolastica compreso tra la scuola dell'infanzia e il termine degli studi secondari superiori e alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone, gli istituti e le organizzazioni coinvolte. Nello specifico il progetto nell'ambito del quale è stata organizzata la conferenza si occupa delle esigenze connesse ad una efficace integrazione attraverso l'istruzione di quella parte di popolazione proveniente da paesi di fede islamica¹.

La conferenza era pertanto rivolta soprattutto a esperti di legislazione e politiche scolastiche, membri dell'ispettorato scolastico nei paesi dell'area LLP, rappresentanti della rete europea delle associazioni di insegnanti, studenti e ricercatori. Tra i suoi principali punti di forza proprio quello di essere riuscita ad avere la presenza di una cospicua rappresentanza della comunità islamica e ciò ha inevitabilmente giovato a un dialogo e a una comprensione reciproca che si proponevano di essere il più possibile autentici e plurali.

Nell'ambito del progetto che ha poi portato alla conferenza un gruppo di ricercatori europei ha preliminarmente svolto, nel corso del 2011, un'indagine sul modo in cui la legislazione scolastica viene applicata per disciplinare il rapporto tra diritto all'istruzione e

¹I risultati del progetto sono reperibili sul sito dell'Università di Anversa (<http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.ELA&n=96055&ct=86719>)

libertà religiosa nelle scuole pubbliche o private con finanziamento pubblico, con specifica attenzione proprio all'insegnamento della religione islamica.

In particolare i ricercatori hanno analizzato in chiave comparata alcune questioni fondamentali, quali l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, le possibilità, sia per insegnanti che per alunni, di indossare capi di abbigliamento o simboli connessi alla propria appartenenza religiosa in tali scuole, la presenza di simboli religiosi nelle aule, l'istituzione e il funzionamento di scuole private confessionali con finanziamento pubblico e l'accesso a tali tipi di istituzioni.

Poiché l'organizzazione dell'educazione religiosa inevitabilmente riflette le relazioni stato-chiesa sviluppatasi, per ragioni storiche e culturali, in modi diversi nei singoli ordinamenti europei, lo studio comparato ha mostrato come gli stati abbiano sviluppato e siano ancora in procinto di sviluppare differenti modi per venire incontro al crescente bisogno di insegnamento della religione islamica: alcuni attraverso le scuole pubbliche, incluse le scuole confessionali con finanziamento pubblico, alcuni attraverso scuole private finanziate dallo stato, altri permettendo di trascorrere parte dell'orario scolastico ufficiale in comunità religiose, altri ancora lasciando completamente alle comunità religiose il compito di organizzare il loro insegnamento confessionale nel tempo libero degli alunni.

Allo stesso modo spesso molto diverse, se non addirittura opposte tra loro, sono le soluzioni adottate dagli ordinamenti statali europei con riferimento alla possibilità di indossare abbigliamento religioso negli istituti scolastici pubblici e all'esposizione di simboli religiosi nelle aule di tali scuole. In alcuni ordinamenti è infatti proibito indossare il velo o altri simboli religiosi, in altri è invece generalmente permesso, almeno che non sia vietato dai regolamenti delle singole scuole, molte delle quali hanno veri e propri codici di abbigliamento, altri ordinamenti infine prevedono la possibilità di indossare simboli religiosi come espressione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Quanto all'esposizione di simboli religiosi, come ad esempio il crocifisso, se alcuni stati lo vietano, altri lo ammettono o lo rendono addirittura obbligatorio, almeno che non vengano sollevate obiezioni in merito.

La conferenza ha quindi rappresentato l'occasione per fare il punto su temi tanto delicati, tentando di comprendere le principali problematiche sollevate nel contesto europeo, quanto, in ragione di ciò, i singoli sistemi scolastici nazionali siano sufficientemente flessibili e quanto invece ci sia ancora da fare perché l'educazione scolastica possa concretamente divenire luogo e occasione per una maggiore comprensione

reciproca e una più consapevole integrazione sociale di comunità islamiche che, pur senza negare la loro fede, condividano un approccio occidentale ai diritti umani e ai valori della tolleranza e del dialogo interreligioso.

Dopo i due *workshops* svoltisi il 9 febbraio in preparazione della *ELA Second World Conference on the Right to Education* che si terrà a Bruxelles dall'8 all'10 novembre 2012, dedicati ai temi della violenza e povertà e dei diritti linguistici nell'ambito dell'educazione scolastica, la conferenza *on Islam in Education*, si è aperta con la sessione mattutina del 10 febbraio presieduta dal Prof. Jan De Groof (Europacollege, Tilburg University, nonché presidente di ELA) incentrata sul rapporto tra religione e diritto pubblico.

I lavori hanno avuto inizio con la relazione introduttiva del Prof. Roberto Toniatti (Università degli studi di Trento) che ha messo in rilievo le principali problematiche sollevate dal crescente pluralismo religioso nelle società europee e il ruolo del diritto costituzionale in questo ambito, offrendo interessanti spunti di riflessione, poi ulteriormente sviluppati nel corso delle due giornate di conferenza.

Partendo proprio dalla centralità del ruolo del diritto costituzionale, il prof. Toniatti sottolinea come le questioni sollevate dalle libertà religiose in un ordinamento culturalmente composto rappresentino occasione per testare l'efficacia delle garanzie contenute nella Costituzione, quale documento vincolante chiamato a svolgere il ruolo che gli è proprio anche in momenti di crisi e difficoltà. Da questo punto di vista l'attenzione dovrebbe essere focalizzata non tanto sull'Islam, quanto sulla stessa tradizione occidentale e sulla rappresentazione politica e normativa di determinati valori quali la tolleranza, il rispetto per il pluralismo culturale e le libertà religiose delle minoranze, l'inserimento di queste ultime nel contesto sociale senza pregiudizi che favoriscano fenomeni di emarginazione e la possibilità per esse di godere della rappresentanza politica e della tutela giurisdizionale dei diritti in nome dei principi di eguaglianza e non discriminazione.

Radicare tali valori nelle società europee è un processo difficile, ma necessario ed è importante tener conto sia del ruolo che la leadership politica può svolgere nei confronti della società nel rendere concretamente applicabili tali valori sia, allo stesso tempo, del preoccupante aumento di gruppi xenofobi e razzisti, non dimenticando come la questione dell'Islam nelle scuole sia infatti inevitabilmente legata al fenomeno dell'immigrazione, a sua volta connessa a stereotipi di violenza, criminalità e addirittura a questioni di sicurezza nazionale.

Proprio alla luce della rilevanza della questione dell'immigrazione, il test di effettività della Costituzione riguarda inevitabilmente anche l'applicabilità di norme costituzionali ai non cittadini. In tale contesto rilevanza particolare assumono documenti quali la Cedu e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Dalla garanzia dei diritti costituzionali attraverso l'attivazione del controllo di legittimità costituzionale delle leggi discende la possibilità, sul piano degli ordinamenti nazionali, di conflitti tra una legislazione non liberale e una giurisprudenza o, quanto meno, un'applicazione giurisprudenziale della legislazione, più coerente con regole e valori costituzionali, piuttosto che con le scelte parlamentari. Sul piano sovranazionale, ne discende altresì la possibilità di contrasti tra l'approccio adottato dall'Unione Europea e i principi morali radicati a livello nazionale o la stessa identità costituzionale degli stati membri. Come ricordato dal Prof. Toniatti, nel *Lissabon-Urteil*, il *Bundesverfassungsgericht* ha infatti emblematicamente collegato l'educazione scolastica all'identità nazionale.

Da qui l'interrogativo, che darà spazio a ulteriori riflessioni nei dibattiti delle due giornate di conferenza, su quanto la questione dell'insegnamento islamico nelle scuole sia di esclusiva pertinenza statale o quanto invece sia auspicabile un coordinamento a livello di Unione Europea. Alcune pratiche islamiche, come ad esempio la Kaffalah, sono inoltre suscettibili di incidere non solo su istituti che valicano i confini nazionali, come l'adozione, ma anche su valori, principi e diritti sui quali, nelle società occidentali, tali istituti basano la loro disciplina giuridica.

È pertanto necessario interrogarsi sull'Islam, tenendo conto delle numerose e diverse componenti al suo interno e analizzarne la compatibilità con i valori della tradizione occidentale.

Il prof. Toniatti segnala quindi la necessità di costruire un Islam europeo che sia in grado di dare voce e spazio a quelle componenti che al suo interno condividano, pur nel rispetto della fede islamica, un approccio ai diritti umani compatibile con la tradizione occidentale.

L'interessante prospettiva che viene così delineata è quella di un'azione coordinata a livello europeo che porti ad una formazione europea di imam e insegnanti di religione islamica nelle scuole degli stati membri.

Inoltre, ricordando come l'educazione religiosa sia legata a processi di trasformazione culturale in Europa, la relazione affronta alcune questioni riguardanti l'ordinamento italiano, quali il ruolo della Chiesa cattolica, le relative pressioni politiche, le

prime espressioni di un Islam italiano organizzato e i tentativi di concreto dialogo tra autorità italiane e rappresentanti della comunità musulmana. Tra queste meritano particolare menzione la Consulta per l'Islam Italiano, istituita nel 2005 e la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione adottata con Decreto del Ministro dell'Interno del 23 aprile 2007. Quest'ultima, cercando di focalizzare i principali problemi che l'immigrazione e la multiculturalità pongono alle società occidentali, contiene i diritti e i doveri di cittadini e immigrati. In particolare, la Carta, redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani, mira a riassumere, rendere espliciti e condivisi i principi fondamentali dell'ordinamento italiano che regolano la vita collettiva, tra i quali, ad esempio, la dignità della persona, la parità tra uomo e donna, la tutela della famiglia e dei minori, la libertà religiosa individuale e collettiva, il rispetto dei simboli religiosi, ma anche il rifiuto della poligamia come contraria ai diritti della donna e del velo che copre interamente il volto o che non sia liberamente scelto. Se da un lato possono sollevarsi perplessità quanto alla sua necessità a fronte dell'esistenza della Costituzione repubblicana, l'importanza della Carta emerge proprio nel suo valore di dialogo con le minoranze culturali e religiose presenti sul territorio italiano.

Emerge quindi fin da questa prima relazione introduttiva l'importanza del rispetto da parte delle comunità musulmane di alcuni valori fondamentali degli ordinamenti europei, esigenza che spesso, come si vedrà, viene esplicitata anche in fase di definizione di alcuni requisiti fondamentali dei programmi scolastici.

L'ulteriore questione sollevata, quale interrogativo a cui provare a dare una risposta nel corso della conferenza, riguarda l'esistenza nei diversi stati membri di un vero e proprio diritto costituzionale, quindi un diritto esigibile, all'insegnamento della religione islamica in scuole con finanziamento pubblico ovvero se si tratti piuttosto di scelte politiche.

La sessione mattutina è quindi proseguita con il *Panel* dedicato al confronto tra le esperienze dei vari ordinamenti, con gli interventi del Prof. Siebren Miedema (VU University Amsterdam) per i Paesi Bassi, Prof. André Legrand (University of Paris X) per la Francia, Kurt Graulich, giudice presso il Tribunale amministrativo federale tedesco e Lars Fiedner, giudice presso la *Göta hovrätt* (Corte d'appello della regione del Götaland), ex segretario generale della Chiesa di Svezia ed ex segretario della commissione parlamentare svedese per le nuove relazioni stato-chiesa.

In particolare il confronto tra le relazioni su Paesi Bassi e Francia ha evidenziato chiaramente come i rapporti stato-chiesa storicamente sviluppatasi nei singoli ordinamenti

possano portare a soluzioni anche opposte in ambito scolastico: garanzia costituzionale della libertà di insegnamento religioso e vivace dialogo interreligioso nel primo caso, divieto di insegnamento religioso durante l'orario scolastico e proibizione dei simboli religiosi nel secondo.

Nei Paesi Bassi, infatti, la separazione tra stato e chiesa sancita fin dall'*Education Act* del 1806 non ha implicato la separazione tra stato e religione favorendo invece la connessione tra l'educazione statale e una tradizione cristiana, almeno inizialmente slegata dalle specificità delle istituzioni religiose di riferimento (Chiese cattolica o protestanti) e con una significativa enfasi sul concetto di cittadinanza radicata in valori cristiani e sociali condivisi. Il Prof. Siebren Miedema ha tracciato le linee salienti della storia dell'educazione religiosa nei Paesi Bassi dall'originaria forma di insegnamento pubblico e plurale della religione, alla cd. "*pillarization*" con la fondazione di scuole cristiane separate, fino alle nuove sfide ed esigenze sollevate dalla multiculturalità e dal pluralismo religioso che dagli anni '60 ha posto fine a quell'omogeneità culturale che aveva originariamente influenzato i rapporti tra lo stato e le due principali confessioni, quella protestante e quella cattolica. Le nuove esigenze di insegnamento religioso provenienti prevalentemente dalle comunità di fede islamica e il modello olandese di intervento per venire incontro a tali esigenze si instaurano proprio sul fenomeno cd. di "*pillarization*", inteso come l'affermarsi del pluralismo religioso all'interno di una società monoculturale. Tale principio è stato inizialmente attuato a livello legislativo con la previsione di eguale supporto finanziario e pari controllo di qualità per scuole pubbliche e scuole private confessionali basate su una particolare interpretazione della tradizione cristiana. Il riconoscimento di tale politica scolastica è stato poi inserito nell'attuale testo dell'art. 23 della Costituzione olandese che sancisce il diritto di fondare scuole, organizzare e impartire l'insegnamento scolastico in base al proprio credo religioso o a specifiche convinzioni pedagogiche.

È interessante notare come proprio il riconoscimento e la distinzione da un punto di vista scolastico di visioni e convinzioni religiose differenti all'interno della società abbia favorito l'emersione e il riconoscimento di altre componenti, diverse dalla religione cattolica o protestante. Nel momento in cui l'originaria omogeneità culturale della società olandese è venuta meno, l'insegnamento scolastico delle due principali espressioni della cristianità ha dovuto quindi confrontarsi con alunni provenienti da comunità immigrate e portatrici di altre convinzioni religiose, quella islamica in particolare. Il principio della libertà di insegnamento scolastico sancita dalla Costituzione olandese ha così portato le

comunità islamiche a rafforzare la loro identità religiosa attraverso l'educazione scolastica, fondando scuole islamiche private, le quali rappresentano pertanto un tratto distintivo del sistema scolastico olandese e una nuova forma di “*pillarization*” delle relazioni tra educazione e religione.

La relazione del Prof. Miedema, anticipando alcune delle questioni che risulteranno maggiormente dibattute nel corso del convegno, sottolinea il ruolo che nella gestione della multiculturalità e del pluralismo religioso possono avere gli insegnanti, cui spetta il precipuo compito di favorire la comprensione reciproca e il dialogo interreligioso. Quale esempio di proficuo tentativo di rispondere in modo nuovo alle esigenze poste dal pluralismo religioso, viene richiamato l'approccio pedagogico della cd. “*Peaceful Education*” adottato in alcune zone del paese e basato su una stretta collaborazione tra le scuole di tre principali pilastri – una scuola pubblica, una cattolica e una islamica – con l'obiettivo di creare una maggiore coesione sociale e una rete di insegnanti e genitori di cultura e religione differenti. Tale approccio prevede l'organizzazione di attività scolastiche che permettano l'incontro tra bambini provenienti da diverse tradizioni religiose avendo quale scopo principale l'educazione alla cittadinanza, la tolleranza e il rispetto reciproco. L'insegnamento religioso è quindi inteso come occasione per imparare *dalle* religioni e la centralità viene posta sulle esigenze del bambino quale futuro cittadino di una società plurale e multiculturale.

L'importanza di questo tipo di approccio e l'idea di una concezione della neutralità che implichi un insegnamento plurale di diverse visioni del mondo, da quella cristiana a quella islamica, avranno modo di essere ulteriormente sottolineate, da diversi punti di vista, anche nel corso delle successive sessioni.

Con riferimento alla disciplina costituzionale olandese il Prof. Miedema sottolinea infine la necessità di un nuovo bilanciamento e di una reinterpretazione dell'art. 23 della Costituzione olandese in grado di costruire un modello di educazione religiosa che vada oltre la separazione per pilastri corrispondenti alle diverse convinzioni religiose presenti nella società, ma che favorisca una maggiore comprensione e dialogo interreligioso per tutti gli studenti.

Decisamente diversa la situazione in Francia dove il conflitto tra stato e chiesa che per lungo tempo ha caratterizzato la società francese è sfociato nella netta separazione tra stato e confessioni religiose sancita dalla legge del 9 dicembre 1905, la quale ha stabilito una forte limitazione del fenomeno confessionale a tutela dell'identità laica dello Stato, prevista a livello legislativo e ora proclamata anche dal primo articolo della Costituzione francese.

Il Prof. Legrand ha ripercorso alcuni passaggi fondamentali del principio di *laïcité* francese a partire dal suo fondamento ideologico fino ai più recenti interventi e dibattiti legislativi, tra i quali in particolare, la cd. Commissione Stasi e la legge del 2004 che ha proibito l'esibizione e la manifestazione dei simboli religiosi, soffermandosi inoltre sulla giurisprudenza del *Conseil d'État*.

Tra i principi della legge del 1905, simbolo della laicità francese, da un lato, all'art. 1, la garanzia della libertà di coscienza e del libero esercizio di ogni culto, con le sole limitazioni previste nell'interesse pubblico e, dall'altro, la netta separazione tra stato e chiese. Per espressa previsione legislativa infatti “(*l*)a République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte” (art.2).

Proprio con riferimento all'ordine pubblico, dalla cd. Commissione Stasi (*Commission de réflexion sur l'application du principe de la laïcité dans la République*) è emersa, ad esempio, la proposta del divieto di esposizione e manifestazione di simboli religiosi. A partire dal 1989 il *Conseil d'État* aveva invece adottato una posizione diversa dal divieto generale di simboli religiosi poi adottata nel 2004, tentando costantemente un delicato bilanciamento tra il principio di laicità sancito a livello sia costituzionale che legislativo e la libertà di coscienza riconosciuta a livello costituzionale, legislativo, nonché sovranazionale, in particolare dall'art. 9 della Cedu. L'altro aspetto sul quale più volte è intervenuto il *Conseil* attiene alla regolamentazione delle modalità concretamente adottate per lasciare agli alunni idoneo tempo libero dalle lezioni scolastiche per consentire a coloro che ne sentissero il bisogno di ottenere, al di fuori dell'orario scolastico, l'insegnamento religioso.

Come sottolineato dalla relazione, il ruolo della Repubblica francese rispetto alla sfera religiosa, percepita come fattore esclusivamente personale, è solo quello di garantire l'ordine pubblico e gli stessi accordi tra stato e confessioni religiose per disciplinare in maniera specifica alcuni rapporti sono percepiti in Francia come contrari al principio di eguaglianza tra i vari culti, spettando solo a una legge generale il compito di intervenire su tali materie. La libertà individuale e collettiva di religione e il limite dell'ordine pubblico valgono infatti per ogni religione. In sintonia con tale impostazione il *Conseil d'État* ha, ad esempio, espresso parere contrario anche al riconoscimento dell'unione degli atei.

Del tutto diversa dall'esclusione dell'insegnamento religioso durante l'orario scolastico è invece la realtà tedesca, nella quale il diritto delle comunità religiose di ottenere l'insegnamento della propria fede, considerata materia ordinaria nei programmi scolastici, è espressamente prevista dalla *Grundgesetz* all'art. 7 c. 3.

Nella relazione del giudice Graulich la questione della neutralità statale e del rapporto tra pluralismo religioso e diritto pubblico viene affrontata proprio con riferimento alla norma costituzionale e alla collaborazione che ne emerge in ambito scolastico tra stato e comunità religiose, le quali mantengono un ruolo centrale nel determinare i contenuti dell'insegnamento confessionale. L'educazione religiosa nelle scuole tedesche risulta quindi dalla combinazione tra finalità e competenze pubbliche, da un lato, e specifici contenuti religiosi dei programmi scolastici, dall'altro. Con riferimento ai contenuti, infatti, lo stato, nel rispetto della sua neutralità, non ha competenza e deve necessariamente rivolgersi alle comunità religiose.

La stessa formulazione della norma costituzionale e, in particolare, il riferimento al concetto di "comunità religiose" in essa contenuta rischia tuttavia di essere un limite al pieno godimento da parte di tutte le minoranze religiose del diritto all'insegnamento della propria fede. Ciò proprio in ragione della difficoltà, in particolare della comunità islamica rispetto a quelle cristiane o ebraiche, di soddisfare i requisiti minimi richiesti dall'ordinamento tedesco affinché un gruppo religioso possa rientrare nella categoria di "comunità religiosa" e possa quindi validamente richiedere l'insegnamento scolastico del proprio credo.

La relazione solleva quindi un aspetto che, come verrà ulteriormente confermato nel corso della conferenza, risulta essere centrale per la concreta tutela dei diritti religiosi, anche in ambito scolastico, ossia la creazione di organizzazioni islamiche rappresentative degli interessi e delle esigenze interne alla comunità musulmana locale, in grado di porsi come diretti interlocutori dello stato e dei pubblici poteri.

Il carattere complesso e spinoso del concetto di neutralità è stato infine sottolineato nella relazione sul sistema svedese del giudice Lars Friedner, anche con riferimento al contesto sovranazionale, nello specifico alla Cedu, alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e all'Unione europea. Vengono in particolare sottolineati alcuni esempi provenienti dal contesto svedese, dalle nuove relazioni stato-chiesa sviluppatesi a partire dal 2000, alla possibilità per le comunità di registrarsi come persone giuridiche, al supporto finanziario statale, anche in ambito scolastico e al ruolo di ministri di culto in ospedali e istituti penitenziari.

La relazione ha inoltre stimolato, anche alla luce dei precedenti contributi, la discussione relativa al rapporto tra il concetto di neutralità e i principi sanciti dall'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia con riferimento al rispetto da parte

dell'Unione dello status di cui godono le chiese e le associazioni religiose, nonché le organizzazioni filosofiche e non confessionali negli stati membri, sia con riguardo al dialogo aperto, trasparente e regolare che l'Unione, riconoscendone l'identità e il contributo specifico, si propone di mantenere con tali chiese e organizzazioni.

Il tema dei rapporti tra religione e sfera pubblica, del pluralismo all'interno delle istituzioni pubbliche, del concetto di neutralità e della sua influenza sulla partecipazione alla vita sociale è stato oggetto anche della seconda sessione mattutina che si è aperta con la relazione introduttiva della dott.ssa Merilin Kiviorg (Wolfson College, University of Oxford), incentrata sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sugli aspetti problematici del riconoscimento della legittimità di un ampio margine di apprezzamento da parte degli stati in casi relativi ai simboli religiosi nelle scuole pubbliche. La relatrice affronta, in particolare, la tensione tra il ruolo della Corte nella protezione dei diritti religiosi in Europa e l'estensione del margine di apprezzamento, esponendo alcune delle critiche sollevate rispetto a tale scelta interpretativa, ritenuta per lo più quale espediente per evitare questioni particolarmente critiche o un'approfondita analisi dei singoli casi individuali riguardanti la libertà di credo. La relazione analizza nello specifico la decisione della *Grand Chamber* nel caso *Lautsi c. Italia* che, come noto, ha ribadito l'esistenza di un margine di apprezzamento degli stati nelle decisioni relative all'ambiente scolastico e ai programmi di studio. La Corte ritiene, in particolare, di dover in linea di principio rispettare le decisioni degli stati in queste materie, comprese quelle relative al ruolo accordato alla religione e, nel caso di specie, alla presenza dei crocifissi nelle aule di scuole pubbliche, a condizione che tali decisioni non portino ad una forma di indottrinamento.

La relatrice, pur non contestando l'esito della decisione in sé, critica le argomentazioni svolte dalla Corte dalle quali si evincerebbero significative carenze nell'interpretazione della tutela della libertà di religione. Sembrerebbe infatti che la Corte abbia abbandonato il suo approccio essenzialmente laico e particolarmente evidente in altre decisioni riguardanti simboli islamici, come ad esempio il velo o altre forme di espressione religiosa, assumendo una nuova posizione nei confronti dei simboli nelle scuole. Il margine di apprezzamento riconosciuto in questo caso parrebbe così indicare che "neutralità" nell'ambito di intervento della Corte abbia iniziato a significare neutralità nei confronti della pluralità di soluzioni storiche e culturali nei diversi stati, ma non neutralità con riferimento

alla pluralità di idee all'interno di uno stato e ciò, secondo la relatrice, sarebbe indice di un problematico spostamento dell'attenzione della Corte dall'individuo al ruolo dello stato.

Viene quindi sottolineato come la scelta del margine di apprezzamento non rappresenti sempre la soluzione più idonea alle questioni giuridiche e politiche sollevate in ambito religioso, dovendo invece la Corte bilanciare la protezione della tradizione e dell'eredità culturale degli stati europei con la tutela degli individui e delle minoranze. La Corte dovrebbe pertanto basare le proprie decisioni sul controllo dell'esistenza di sufficiente pluralismo e rispetto per alunni di altre confessioni religiose, o atei, privilegiando quindi il requisito del rispetto della pluralità e varietà di convinzioni religiose piuttosto che optare necessariamente per un ampio margine di apprezzamento.

La sessione è poi proseguita con il *Panel* nel quale sono state presentate le relazioni di Päivi Gynter (University of Jyväskylä, Finlandia), Ahmed Azzouz (Inspector-advisor on Islam, Belgio), Cécile Mathieu (Université libre de Bruxelles, Belgio) e Raluca Bigu (University of Bucharest, Romania).

Interessanti in particolare i punti di vista assunti nelle relazioni dell'ispettore scolastico islamico e della dott.ssa Mathieu.

La prima relazione ha infatti esposto la percezione della tutela del pluralismo religioso e le esigenze di integrazione e maggiore comprensione sociale provenienti dalla comunità islamica, la seconda ha invece affrontato il tema della proibizione del velo per i dipendenti pubblici offrendo alcuni interessanti esempi di interpretazione del concetto di neutralità statale in relazione alla funzione svolta dalla persona che indossa il simbolo religioso.

Tra le esigenze avvertite all'interno della comunità islamica, e di cui si è fatto portavoce l'ispettore scolastico Ahmed Azzouz, emerge in particolare proprio quella del velo e del rispetto di regole di abbigliamento islamiche per evitare che le donne siano costrette a non partecipare ad attività didattiche, come ad esempio il nuoto tra le ore di educazione fisica, o a non intraprendere attività lavorative. Qualora si imponesse loro di non usare il velo che liberamente percepiscono come un dovere religioso, molte donne sarebbero infatti costrette a rimanere a casa, emarginandosi dalla società. Ciò rappresenterebbe, tra l'altro, uno spreco di risorse lavorative e spesso, tenuto conto degli studi intrapresi da molte donne, anche uno spreco di talenti che potrebbero invece contribuire in maniera efficiente allo sviluppo e alla crescita di una società in grado di venire incontro al crescente pluralismo culturale e religioso, garantendo una piena

integrazione delle minoranze. Tra le altre esigenze menzionate sul piano scolastico, quelle di prevedere anche cibo *halal* o cibi vegetariani nelle gite scolastiche per permettere ai bambini islamici di parteciparvi e un corpo docenti adeguatamente preparato e con competenze interculturali. Sul piano lavorativo è stata invece richiamata l'esigenza di consentire i momenti di preghiera durante l'orario di lavoro.

Per quanto riguarda il dibattito sollevato in Belgio sul tema del velo e sull'opportunità di un divieto generale per i dipendenti pubblici, la relazione della dott.ssa Mathieu ha richiamato innanzitutto il parere delle cd. "*Roundtables of Interculturality*" – organizzate a livello federale e composte da esperti, rappresentanti delle comunità religiose e membri della società civile, scelti in modo tale da riflettere il pluralismo culturale e religioso all'interno della società – le quali si sono espresse a favore di un divieto applicabile solo agli impiegati con funzioni autoritative. Inoltre, tra le fonti più importanti in tema di rapporto tra neutralità statale e doveri dei pubblici impiegati vi sono i pareri del Consiglio di Stato belga, il quale nel 2008 si è espresso sottolineando con chiarezza la diversità tra il concetto di neutralità statale e l'aspetto neutrale dei dipendenti pubblici. Secondo il parere del Consiglio di Stato, infatti, la neutralità statale non implica necessariamente che i dipendenti pubblici non possano manifestare la loro religione durante le ore lavorative, dovendosi invece preferire un approccio che, caso per caso, valuti se la particolare funzione svolta dal dipendente comporti specifici obblighi sul piano della libertà di manifestazione religiosa.

Il dibattito politico non è sfociato in Belgio in un divieto generale del velo, benché ciò fosse sostenuto da una minoranza politica. Tuttavia l'assenza di un divieto generale non impedisce che nella pratica le istituzioni possano proibire l'utilizzo di simboli religiosi, almeno a quei dipendenti statali che hanno diretto contatto con il pubblico.

La relatrice fa notare come il dibattito richiamato non abbia portato a concreti casi giurisprudenziali sul tema, pur richiamando alcune pronunce relative all'abbigliamento religioso delle insegnanti. La giurisprudenza in materia, benché riguardante prevalentemente questioni tecniche come la competenza a porre divieti, sembra ritenere, facendo proprio un orientamento simile a quello espresso dal Consiglio di Stato, che la neutralità statale non implichi di per sé un divieto per le insegnanti di indossare simboli religiosi.

Nonostante il dibattito sia ancora aperto e alcune pronunce più recenti del Consiglio di Stato sembrano giungere a conclusioni diverse da quelle espresse nel 2008, si può in generale riconoscere una linea comune, condivisa a livello sia giurisprudenziale che

politico, in base alla quale il concetto di neutralità statale si estende ai dipendenti pubblici, ma non fino al punto di vietare completamente loro di manifestare le proprie convinzioni religiose nel contesto lavorativo. La relazione si conclude tuttavia richiamando l'attenzione sul fatto che, nonostante il diritto dei dipendenti pubblici alla libertà di religione non sia negato, l'impatto che il divieto di indossare simboli religiosi può avere su tale libertà necessiterebbe di un'analisi meno superficiale di quanto in realtà avvenga attualmente nella prassi.

Nella prima sessione pomeridiana, presieduta dal Prof. Paul De Hert (University of Antwerp), i relatori si sono invece interrogati su come poter rendere l'educazione scolastica un motore per l'integrazione e come sollecitare le istituzioni politiche a realizzarla nel migliore dei modi.

La relazione introduttiva è stata affidata a Henri Nickels (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali - FRA), il quale ha presentato l'attività svolta dall'Agenzia, il cui scopo è proprio quello di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative più appropriate. Per quanto riguarda il ruolo dell'istruzione scolastica come strumento d'integrazione e i modi per aiutare gli attori politici a realizzarla al meglio, l'Agenzia, pur non avendo la facoltà di pronunciarsi su ricorsi individuali, né quella di emanare atti normativi, può svolgere alcune attività significative, come ricerche e studi specifici, la formulazione di conclusioni e pareri, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, e promuovere il dialogo con la società civile per sensibilizzare l'opinione pubblica.

Nel caso specifico dell'educazione religiosa, il quadro normativo di riferimento è quindi quello delle competenze dell'Unione Europea in relazione alle minoranze e al principio di non discriminazione, avendo come obiettivo la lotta alla discriminazioni basata su motivi religiosi.

Il relatore sottolinea in particolare come su questo piano sia importante distinguere tra discriminazione etnica e discriminazione religiosa, raccogliere prova di casi di discriminazione contro musulmani nell'ambito scolastico e occuparsi delle iniziative adottate a livello di Unione Europea per contrastare la discriminazione basata sulla religione all'interno dell'ambiente scolastico.

Il *Panel* è poi proseguito con le relazioni del Prof. Tore Vincents Olsen (Aarhus University) per la Danimarca, Anna Van den Kerchove (Institut européen en sciences des religions, Parigi) per il contesto francese, Elisabeth Porath Sjöo (Sweden Ministry of Education and Research) per la Svezia e Daniela Drobna (Comenius University) per la Repubblica Slovacca.

Nella prima relazione sono stati presentati i risultati del progetto “*Accept Pluralism*”, finanziato dalla Commissione Europea e svolto in collaborazione con 18 istituzioni partner rappresentanti 15 stati membri dell’Unione Europea.

L’obiettivo del progetto era comprendere se le società europee siano diventate più o meno tolleranti nel corso degli ultimi venti anni attraverso studi empirici su questioni chiave nell’ambiente scolastico e politico, rendendo conto di come la tolleranza sia definita dal punto di vista concettuale, normativo, istituzionale, politico e sociale.

Il progetto ha dato luogo a un rapporto sullo stato dell’arte in tema di tolleranza e diversità culturale in Europa comparando argomenti a favore e contro la tolleranza in dieci sistemi scolastici europei, con particolare attenzione alle capacità di tali sistemi di venire incontro al pluralismo religioso e culturale nella quotidianità della vita scolastica. La relazione del prof. Olsen ha così permesso di avere una visione generale in chiave comparata del concetto di tolleranza così come concepito e concretamente applicato in vari stati europei.

La relazione ha quindi sottolineato l’importanza dell’istruzione scolastica per imparare a condividere alcuni valori comuni al fine di promuovere una maggiore fiducia reciproca. In questo quadro proprio le scuole sono infatti chiamate a trasmettere determinati valori, quali la tolleranza e la comprensione reciproca, ad alunni e genitori, al fine di affrontare al meglio le questioni legate al pluralismo culturale e religioso.

Le relazioni legate al contesto francese e svedese hanno rappresentato invece occasione per confrontare il diverso modo in cui Francia e Svezia, pur sottolineando la neutralità e laicità dei rispettivi sistemi scolastici, tentino di dare risposta a questioni molto simili.

Il fortemente radicato principio della *laïcité* statale ha infatti portato la Francia ad escludere l’insegnamento confessionale delle religioni dall’orario scolastico. Ciò nonostante, nella relazione della dott.ssa Anna Van den Kerchove è interessante notare come anche nell’ordinamento francese il tema dell’educazione scolastica quale motore per un’efficace integrazione risulti comunque cruciale e sia al centro di dibattiti pubblici. Proprio il

confronto tra minoranze sempre più radicate per le quali la religione rappresenta un elemento identitario molto forte e la particolare concezione francese della laicità pone infatti difficili sfide al mondo politico e sociale francese e in questo contesto l'ambito scolastico risulta essere il primo luogo nel quale realizzare una concreta integrazione. La relazione della dott.ssa Van den Kerchove rende quindi conto della necessità, sentita anche in Francia, di interrogarsi su quanto l'educazione statale debba includere l'insegnamento di questioni religiose, seppur in modo trasversale ad altre materie, al fine di favorire l'integrazione ed evitare fenomeni di chiusura e segregazione sociale. La questione delle scelte politiche per attuare nel modo più adeguato una corretta relazione tra educazione scolastica e integrazione sociale viene analizzata sotto il profilo del divario spesso ancora esistente tra discorsi pubblici e circolari di diverse autorità e la loro reale attuazione nella pratica scolastica. Pur non mettendo in discussione il modello francese di insegnamento delle questioni religiose solo all'interno di altre materie, quali ad esempio la storia, la relazione critica il modo ancora poco efficace con cui l'importanza della religione nell'educazione scolastica e nelle relazioni sociali – pur riconosciuta a livello pubblico, politico e normativo – viene attuata nella prassi. Le disposizioni francesi e le riforme dei programmi permetterebbero quindi, se adeguatamente attuati, una corretta valorizzazione delle questioni religiose negli insegnamenti scolastici, ma è ancora necessaria una più efficace attuazione e una maggiore chiarezza sul ruolo e sulla responsabilità che in tale contesto dovrebbe essere affidata agli insegnanti e quindi un maggiore controllo sulla loro formazione.

La relazione della dott.ssa Elisabeth Porath Sjöo ha rappresentato invece l'interessante punto di vista di una responsabile dell'ispezione scolastica e ha illustrato alcuni aspetti del sistema scolastico svedese, con particolare riferimento al controllo di qualità delle scuole confessionali in relazione al rispetto nei programmi scolastici dei valori su cui si fonda la società svedese. Un altro aspetto interessante affrontato dalla relazione riguarda le esigenze e gli interessi in ragione della cui tutela, anche sulla base delle decisioni della *Swedish National Agency fo Education*, può essere impedito l'uso del velo da parte di alunne o insegnanti, soprattutto se si tratta di velo integrale. Tra queste, in particolare, un'adeguata interazione tra studenti e insegnanti, la necessità di corretta identificazione degli studenti e il rispetto di norme di igiene o di sicurezza nelle scuole.

La relazione della dott.ssa Daniela Drobna ha infine rappresentato alcune caratteristiche dell'attuale situazione slovacca, comuni a molti dei nuovi stati membri

dell'Unione Europea, con riferimento all'accesso all'istruzione scolastica e ai limiti e pregiudizi ancora esistenti sia nella comunità sociale che a livello di organismi decisionali. La relazione si è altresì concentrata su quanto emerso dal processo di trasformazione che dalla fine della cortina di ferro ha caratterizzato la società slovacca negli ultimi venti anni e sulle possibili proposte per futuri cambiamenti in ambito sociale, giuridico e finanziario ritenuti necessari per una migliore gestione del pluralismo culturale e dell'integrazione attraverso l'ambiente scolastico.

La seconda sessione pomeridiana è stata invece dedicata all'insegnamento religioso organizzato durante l'orario scolastico in scuole con finanziamento pubblico e al controllo di qualità dell'insegnamento in tali scuole, rappresentando occasione per interrogarsi su come questo tipo di insegnamento possa divenire un ponte verso una maggiore partecipazione delle minoranze alla vita sociale e pubblica del paese ospitante.

Nel *Panel* si sono susseguiti numerosi interventi volti a illustrare le modalità di organizzazione di tale tipo di insegnamento, nonché le soluzioni apprestate in diversi ordinamenti per venire incontro alle esigenze delle minoranze religiose e per garantirne, proprio attraverso l'insegnamento scolastico, una più efficace integrazione. Su questo aspetto una delle questioni che solleva opinioni ancora contrastanti riguarda il ruolo dell'insegnamento confessionale di una specifica religione o di scuole private confessionali nel favorire l'integrazione o, al contrario, nell'aumentare fenomeni di chiusura e volontaria segregazione sociale.

La sessione ha permesso un interessante confronto su questi temi tra le esperienze di diversi stati, grazie all'intervento di esperti e studiosi provenienti da molti ordinamenti europei, tra i quali, in particolare, Germania, Norvegia, Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Austria e Turchia, nonché il confronto tra esponenti di diverse culture e professionalità. Tra i relatori erano infatti presenti professori, membri di ispettorati scolastici, di organizzazioni per la tutela dei diritti umani e rappresentanti dell'ambiente scolastico islamico: Prof. Hans-Peter Füssel (Humboldt University, Germania), Masoud Ebrahimnejad (University of Oslo, Norvegia), Frans Hitchinson (Inspection of Education, Belgio), Budak Bahaeddin (INHolland, Paesi Bassi), Annebert Dijkstra (Dutch Inspectorate of Education, Paesi Bassi), Asma Claassen (Identity Policy Advisor, Islamic School Board Organisation – ISBO, Paesi Bassi), Frank Nordberg (Swedish Schools Inspectorate, Svezia), Nadima Aslan (University of Vienna, Austria), Hale Akay (Helsinki Citizens' Assembly, Turchia), Mesude Atay (Gündem Çocuk, Turchia).

Alcune delle esperienze didattiche più interessanti emerse nel corso di questa sessione e della stimolante discussione che ne è seguita riguardano la scelta di insegnamenti trasversali a varie religioni o di corsi di etica e filosofia, il modello olandese di scuola islamica e l'attenzione ai temi della cittadinanza e del dialogo interreligioso che caratterizza alcune realtà europee.

L'insegnamento obbligatorio, ma con possibilità di esonero, della materia "*Religion, Philosophy and Ethics*" è previsto, ad esempio, dal 2008 in Norvegia e mira all'insegnamento di varie religioni e filosofie della vita in modo oggettivo, critico e plurale.

Anche in alcuni *Länder* tedeschi, in virtù della cd. "clausola di Brema", sono previste modalità di insegnamento della religione diverse dalla generale previsione costituzionale in base alla quale l'insegnamento religioso è regolare materia di studio per tutte le scuole statali e ha una connotazione confessionale. I *Länder* di Brema, Brandeburgo e Berlino hanno infatti introdotto, come materia di insegnamento curricolare, un corso di insegnamento laico di educazione morale al posto dell'insegnamento religioso confessionale. Il *Land* di Brandeburgo, in particolare, prevede il cd. LER (*Lebenskunde-Ethik-Religion*), quale insegnamento curricolare indipendente da qualsiasi confessione religiosa e rivolto ad un orientamento alla vita, all'etica e alla religione, insegnato in modo neutrale e non confessionale nell'uso di termini religiosi o nell'affrontare particolari visioni del mondo. A fronte del diritto costituzionalmente garantito delle comunità religiose di offrire un'educazione confessionale e a seguito delle pressioni di varie confessioni, tale insegnamento è attualmente previsto come alternativo a quello confessionale e con possibilità di esonero.

Rispetto alla scelta norvegese, la relazione del dott. Masoud Ebrahimnejad sottolinea alcune delle problematiche che possono emergere dall'insegnamento obbligatorio di un solo tipo di educazione religiosa, neutrale e comune a tutti, rispetto al diritto dei genitori di educare i figli in corrispondenza della propria fede, soprattutto per quelle comunità, come quella islamica, in cui l'elemento religioso pervade ogni aspetto della vita ed è quindi intrinsecamente connesso all'identità culturale stessa della comunità. In particolare vengono esposti i risultati di un sondaggio dal quale emerge come l'insegnamento religioso sia percepito dalle comunità islamiche presenti ad Oslo come fattore necessario per una maggiore integrazione e viene altresì sottolineato il rischio dell'assenza di un'organizzazione – e quindi di un controllo – a livello statale dell'istruzione religiosa. A fronte della forte necessità avvertita nelle comunità islamiche di ottenere

l'insegnamento di ciò che percepiscono come parte integrante della loro identità culturale, molti genitori sono infatti spinti a mandare i loro figli, al di fuori del normale orario scolastico, nelle numerose scuole coraniche presenti in Norvegia, se non addirittura nelle scuole dei rispettivi paesi di origine. Mancando un controllo statale su questo tipo di educazione, né i genitori né la comunità sociale nel suo complesso potranno quindi avere certezze sul contenuto dell'insegnamento impartito agli alunni di tali scuole. Risulta pertanto decisamente più auspicabile l'organizzazione di un insegnamento confessionale dell'Islam da parte di personale docente autorizzato, quindi controllato, dalle autorità statali norvegesi.

La relazione tocca così un punto importante nel dibattito sull'educazione religiosa in Europa, che verrà ulteriormente approfondito durante la conferenza e che era già stato sollevato, in prospettiva europea, dalla relazione introduttiva del prof. Roberto Toniatti, ossia la necessità di un adeguato coinvolgimento degli ordinamenti europei nella formazione e nella scelta degli insegnanti di religione islamica che garantisca il rispetto dei valori fondamentali su cui si fondano le società europee.

La forte necessità dei genitori di ottenere per i propri figli un'educazione rispettosa della fede islamica e la percezione dell'istruzione religiosa come fattore indispensabile ad una maggiore integrazione sono state sottolineate anche dalla relazione di Asma Claassen, consulente per le politiche identitarie presso la *Islamic School Board Organisation (ISBO)*, organizzazione che sostiene e promuove lo sviluppo delle scuole islamiche, nonché la qualità dell'insegnamento e dell'approccio pedagogico in esse adottato.

Analoghe considerazioni sull'importanza dell'istruzione religiosa per una più consapevole identità islamica, sulla necessità per gli appartenenti alle minoranze religiose di sentirsi a proprio agio nel paese ospitante e quindi sul ruolo dell'educazione scolastica come ponte verso l'integrazione sociale, sono emerse anche dall'analisi del contesto austriaco – caratterizzato dalla presenza di una numerosa comunità islamica, dall'insegnamento dell'Islam come materia scolastica e da percorsi formativi per insegnanti di religione islamica – condotta della dott.ssa Nadima Aslan.

Il tema dell'identità islamica delle scuole private islamiche – dalla libertà di abbigliamento religioso all'insegnamento della fede islamica, fino ai momenti dedicati alla preghiera – è stato particolarmente approfondito nella citata relazione di Asma Claassen. Quest'ultima ha sottolineato come proprio la possibilità di partecipare a queste scuole costituisca per i bambini di comunità islamiche un modo per sentirsi compresi e avere un

riscontro delle tradizioni e delle abitudini con le quali crescono nell'ambiente familiare anche nell'ambito scolastico, quindi nella società in cui dovranno integrarsi.

Interessante notare come anche nelle scuole private confessionali islamiche l'insegnamento religioso venga organizzato, così come richiesto dalle normative olandesi, in un contesto di educazione alla cittadinanza, proprio in vista di una maggiore comprensione reciproca e una più consapevole integrazione sociale.

Sembra quindi intravedersi in tale modello un possibile equilibrio tra scuole private confessionali con una forte identità islamica e una forma di educazione attenta alla formazione di futuri cittadini di una società multiculturale. Ciò anche in ragione del controllo che l'ispettorato scolastico svolge su tali scuole sia con riferimento agli standard qualitativi – per la verità in alcuni casi ancora problematici, pur se in fase di miglioramento – sia per quanto riguarda la concreta attuazione dell'educazione alla cittadinanza.

L'aspetto dei controlli di qualità sulle scuole private confessionali accomuna molti ordinamenti europei, così come emerso dalle relazioni degli addetti ai relativi ispettorati scolastici che hanno preso parola nel corso della sessione.

Di "*interreligious learning*", quale nuovo approccio adottato nel sistema scolastico fiammingo, e di possibilità di scegliere un insegnamento etico non confessionale ha parlato anche Frans Hitchinson dell'ispettorato scolastico belga. È la stessa Costituzione belga a prevedere nelle scuole pubbliche l'alternativa tra l'insegnamento confessionale di una delle religioni riconosciute e un insegnamento di etica, principio poi attuato nel dettaglio anche dalla legislazione scolastica. Alla possibilità per genitori e alunni di optare per uno dei due tipi di insegnamento si affianca nella pratica scolastica un nuovo approccio, quello dell'apprendimento interreligioso con obiettivi simili a quello già menzionato dal prof. Miedema nel contesto olandese. In base a tale modello l'insegnamento viene impartito nel dialogo con gli alunni, seguendo un processo comunicativo aperto e plurale in cui gli alunni non apprendano solamente i principi di una religione, ma siano portati ad imparare anche da altre religioni nel loro personale percorso di crescita verso una più consapevole formazione dell'identità religiosa.

La prima giornata di conferenza si è quindi conclusa con alcune considerazioni del Prof. Ingo Richter (University of Tübingen, Germania) su quanto emerso nel corso delle relazioni e con un ampio e vivace dibattito su alcune questioni centrali. Tra queste, in particolare, il significato da attribuire all'identità religiosa e quindi, in senso lato, all'identità personale quale concetto in continua evoluzione in ciascun percorso individuale; il rapporto

tra tale dimensione e le scelte statali in ambito educativo; l'esistenza o meno di valori europei comuni con i quali le minoranze religiose sono chiamate a confrontarsi o, piuttosto, la presenza in ogni ordinamento giuridico di una specifica identità valoriale nel rispetto della quale affrontare le questioni sollevate dal pluralismo religioso.

Alcune di queste questioni hanno poi fatto da filo conduttore e sono state ulteriormente esaminate, da più punti di vista, nel corso della seconda giornata di conferenza.

La seconda mattinata si è aperta infatti con un'altra sessione dedicata all'insegnamento dell'Islam in scuole confessionali, sia con riferimento a tale insegnamento in scuole islamiche, sia con riguardo alla possibilità di ottenere l'insegnamento dell'Islam in scuole cattoliche, su iniziativa degli istituti stessi o su richiesta di alunni e genitori. Anche in questo caso la sessione presieduta da Germain Dondelinger (Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Lussemburgo) ha permesso il confronto tra le soluzioni adottate in vari ordinamenti e offerto il punto di vista di professionalità e tradizioni culturali diverse.

In particolare è stato interessante il confronto tra due paesi fortemente cattolici come l'Irlanda, con la relazione dell'avv. dr. Glendenning Dympna (*barrister* a Dublino ed esperta in normative scolastiche e diritto all'istruzione, ex insegnante e preside in alcune scuole primarie e secondarie irlandesi) e la Polonia con la relazione della dott.ssa Katarzyna Górak-Sosnowska (Department of Arab and Islamic Studies, Faculty of Oriental Studies, Warsaw University).

È emerso con chiarezza come proprio le scuole primarie riflettano maggiormente i cambiamenti sociali, culturali e religiosi che caratterizzano le società attuali, sollevando nuove esigenze di cambiamento. Questo è, ad esempio, quanto si sta verificando nell'ordinamento irlandese il cui sistema scolastico è attualmente soggetto a significative spinte di riforma. La relazione di Glendenning Dympna sottolinea infatti come negli ultimi anni sia emerso in Irlanda un diffuso consenso sociale sull'esigenza di riformare un sistema scolastico ancora ampiamente basato sul patronato della Chiesa cattolica e su una netta prevalenza di scuole primarie confessionali, nonostante la sempre più diffusa esperienza di scuole non confessionali o multi-confessionali come, ad esempio, le *Educate Together Schools* o le *Community National Schools*.

Il governo irlandese ha così recentemente istituito un *Forum for Patronage and Pluralism* con l'obiettivo di sostituire in alcune scuole l'originario modello del patronato con

altri modelli scolastici. Dai lavori del Forum emerge infatti chiaramente la necessità del sistema scolastico irlandese di adattarsi alle nuove esigenze sollevate dal pluralismo culturale e religioso e la crescente domanda di nuove forme di scuole multi-confessionali e non confessionali.

La relatrice, richiamando il recente intervento dell'*Irish Human Rights Commission* in materia di educazione religiosa, sottolinea infine i risvolti che le problematiche relative all'insegnamento della religione nelle scuole possono avere anche sul piano dei diritti umani.

Il Prof. Pieter Huisman (Erasmus University Rotterdam School of Law, University College of the Hague) ha poi illustrato gli aspetti più propriamente legali del sistema scolastico olandese con riferimento alla posizione delle scuole islamiche nel diritto costituzionale, le diverse possibilità per ottenere l'insegnamento dell'Islam e la posizione dei bambini musulmani in scuole confessionali non islamiche, con particolare attenzione ad alcuni recenti casi relativi all'uso del velo in scuole secondarie.

La dott.ssa Elif Medeni (University of Vienna, Austria) e la relazione della docente universitaria Stella van de Watering, specialista in educazione islamica presso il centro di teologia islamica della VU University Amsterdam, nonché docente presso la *Vocational Training of Islamic Teachers* della Inholland University Amsterdam hanno invece rappresentato il punto di vista della comunità islamica.

Tra le relazioni più interessanti sia per la prospettiva assunta – quella di un'insegnante di religione islamica – che per gli spunti di riflessione sollevati, merita di essere sottolineata proprio quella di Stella van de Watering. Nel tentativo di individuare una forma di insegnamento religioso idoneo, da un lato, a lasciar spazio ad un autonomo percorso di crescita anche con riferimento alla sfera religiosa e, dall'altro, a permettere il dialogo interreligioso attraverso l'insegnamento di determinate religioni anche in scuole basate su altre confessioni (o da insegnanti professanti un credo diverso), la relatrice distingue tre tipi di istruzione religiosa. Un tipo di insegnamento cd. *into religion*, ossia di tipo catechistico, un insegnamento *about religion* che mira ad un apprendimento più neutrale delle varie religioni e un ulteriore diverso approccio denominato "*learning from religion*". In quest'ultimo, particolare importanza assume proprio il percorso di crescita individuale dell'alunno verso una propria identità religiosa attraverso uno studio che, imparando dalle diverse religioni, ne sottolinei i valori comuni, favorendo quella comprensione reciproca sempre più necessaria in una società multiculturale.

Ciò dimostra, ancora una volta, la vivacità e la radicata multiculturalità del contesto scolastico olandese e, soprattutto, come anche da una parte della comunità islamica emerga, proprio attraverso la voce degli insegnanti, l'attenzione verso un tipo di insegnamento dell'Islam che lasci spazio ad uno sviluppo consapevole e non imposto dell'identità religiosa e garantisca un più proficuo e costruttivo dialogo interreligioso.

Nel corso della sessione è stato altresì sollevato il problema della presenza di numerose correnti all'interno dell'Islam, le quali rendono inevitabilmente più complesso l'inserimento della religione islamica nell'istruzione scolastica europea. L'assenza di omogeneità tra le diverse tradizioni dogmatiche, infatti, inevitabilmente amplifica i già menzionati problemi legati ai valori trasmessi attraverso l'insegnamento religioso e le difficoltà di dialogo tra culture e religioni diverse.

La presenza di rappresentanti della comunità islamica, in prevalenza sunniti ma anche sciiti, ha permesso un confronto diretto su questi aspetti e ha fatto emergere la disponibilità, almeno teorica, da parte di entrambe le correnti islamiche, di concentrarsi, al fine di ottenere un'adeguata forma di insegnamento dell'Islam nelle scuole, sull'individuazione e l'insegnamento dei valori che, pur nella diversità, accomunano tutti i musulmani.

Tra le altre questioni emerse nel corso della sessione e nel proseguo della conferenza, significativo rilievo ha assunto anche il problema di reperire libri di religione islamica idonei a trasmettere, attraverso l'insegnamento, valori condivisi di tolleranza e comprensione reciproca.

Nel quadro così delineato, particolarmente interessante è quindi l'attenzione offerta nell'ordinamento austriaco – ed emersa durante le due giornate di conferenza – alla formazione degli insegnanti di religione islamica attraverso programmi di studio *ad hoc* iniziati già nel 1998 presso l'Accademia privata di educazione islamica di Vienna (IRPA *Private Studiengang für das Lehramt für Islamische Religion an Pflichtschulen*) che conferisce un "Bachelor of Education", diploma universitario riconosciuto a livello statale, anche ai fini dell'accesso ai successivi gradi di istruzione universitaria.

L'IRPA prepara futuri insegnanti di religione islamica per le scuole pubbliche fornendo una preparazione sia teorica che pratica. Gli insegnamenti riguardano, in particolare, teologia islamica, scienze umane, pedagogia, didattica e legislazione scolastica e tra gli obiettivi principali del percorso formativo vanno annoverati la formazione scientificamente orientata, la comprensione dei valori etici e spirituali del credo islamico e

delle diverse tradizioni e correnti interne all'Islam, il legame tra teorica e pratica, lo sviluppo di competenze interreligiose ed interculturali e la cooperazione con altri college e università.

Attualmente un percorso di studi *ad hoc* per la formazione di insegnanti islamici è altresì offerto dal *Masterstudium "Islamische Religionspädagogik"* dell'Università di Vienna, presso il quale collabora anche la dott.ssa Elif Medeni.

Il master ha l'obiettivo di formare insegnanti di religione islamica per le scuole pubbliche secondarie e affronta questioni e problematiche relative all'educazione etica e religiosa cercando una stretta collaborazione sia con gli istituti delle facoltà di teologia dell'Università di Vienna che con centri di ricerca esterni.

Il percorso di studi, i cui fondamenti teologici sono approvati dalla comunità religiosa ufficialmente riconosciuta in Austria, mira ad offrire ai musulmani gli strumenti per presentare liberamente, in modo competente ed attuale l'Islam in Austria e, negli obiettivi del corso, la lezione di religione islamica dovrebbe contribuire alla realizzazione di un'identità islamico-europea e al superamento delle divergenze tra le diverse culture.

Molti sono i progetti attivati presso l'unità di ricerca *"Islamische Religionspädagogik"* nell'ambito dell'educazione islamica in Austria, tra i quali, in particolare, quello specificamente indirizzato allo sviluppo di materiale didattico e libri per le lezioni di religione islamica nelle scuole pubbliche. Di particolare interesse anche il progetto *"Imame in Österreich"* che mira ad uno studio empirico dell'influenza degli imam nel processo di integrazione dei musulmani in Austria.

Dall'autunno 2011 il percorso formativo in *Islamische Religionspädagogik* è offerto anche dall'Università di Innsbruck.

Nella seconda sessione mattutina i relatori – Prof. Charles Russo (University of Dayton, USA), Jenny Berglung (Södertörn University, Svezia), Majid El Khayami (Paesi Bassi) e Joop Teunissen (Dutch Inspectorate of Education, Paesi Bassi) – si sono confrontati sul tema della fondazione e del controllo di scuole private confessionali, della supervisione statale su tali scuole, del rifiuto o limitazione del numero di alunni di altre religioni, nonché sulla già menzionata questione delle scuole private confessionali come ponte per una maggiore partecipazione sociale o come ostacolo all'integrazione.

Considerando l'obiettivo primario dell'educazione scolastica, ossia favorire l'integrazione sociale delle minoranze e una maggiore comprensione della diversità, è necessario, come emerso chiaramente anche in questa sessione, un bilanciamento tra l'insegnamento confessionale e il rispetto di alcuni fondamentali diritti e valori nazionali.

Ciò caratterizza in maniera peculiare l'ordinamento svedese. In Svezia è previsto un insegnamento obbligatorio, ma non confessionale, della religione avente come obiettivo l'apprendimento di diverse tradizioni religiose e visioni del mondo in una prospettiva neutrale. Uno dei compiti principali del sistema scolastico è proprio l'insegnamento di quelli che vengono percepiti come i valori fondativi della società svedese e che in base alla legislazione scolastica devono necessariamente essere insegnati in tutte le scuole svedesi, comprese quelle private confessionali.

In base ai programmi scolastici nazionali svedesi l'insegnamento di valori quali l'inviolabilità della vita umana, la libertà personale, la parità tra uomo e donna e la solidarietà nei confronti dei più deboli deve infatti essere garantito anche nelle scuole private confessionali, le quali devono quindi bilanciare i propri principi religiosi con i valori fondativi della società svedese.

La relazione sottolinea come in questo delicato bilanciamento, un ruolo essenziale sia svolto proprio dagli insegnanti di religione islamica chiamati a scegliere nel concreto il contenuto delle singole lezioni e le modalità per trasmettere determinati principi e valori. Ne consegue inevitabilmente il rischio di una forte differenziazione tra varie scuole, o addirittura tra classi di una stessa scuola, nell'insegnamento dei valori fondativi della società svedese, in ragione dell'interpretazione che ogni insegnante dà ai programmi nazionali, delle scelte operate per bilanciarli con i principi islamici, nonché della provenienza degli insegnanti da diverse tradizioni teologiche.

Ancora una volta, quindi, il ruolo degli insegnanti e la necessità di un'adeguata formazione degli stessi risulta essere un nodo centrale nella realizzazione di un insegnamento religioso che funga da ponte e non da ostacolo all'integrazione sociale, nel rispetto e nella valorizzazione di valori condivisi.

Nella stessa sessione, l'interessante relazione di Majid El Khayami ha ulteriormente sottolineato la necessità di una reciproca comprensione e di un reciproco rispetto dei simboli altrui, dal crocifisso al velo, quale manifestazione di culture e tradizioni con le quali imparare a convivere.

Per garantire una forma di integrazione che permetta di coniugare le istanze provenienti da comunità islamiche aperte al dialogo e il rispetto dei valori e delle tradizioni del paese ospitante, la relazione sottolinea l'assoluta importanza di evitare le influenze che sulla comunità islamica stanziata in un determinato paese europeo potrebbero avere imam o governi di stati arabi. Gli stati europei e le comunità islamiche dovrebbero quindi mirare

unicamente a soluzioni locali, ad uno sviluppo condiviso del dialogo interculturale e a una migliore comprensione e integrazione sociale, basati sulle specifiche istanze e reciproche relazioni emerse a livello locale, evitando così il conflitto spesso percepito tra equilibri interni alla comunità sociale e pressioni da parte di autorità islamiche esterne alla comunità di riferimento.

Altra questione sottolineata in associazione a quella già più volte sollevata sulla reperibilità di idonei testi scolastici attiene alle difficoltà connesse al linguaggio. Quest'ultimo aspetto riguarda sia la traduzione di concetti e ricostruzioni dogmatiche sviluppatasi in lingua araba, e spesso appresi in tale lingua dagli stessi insegnanti, sia il rapporto tra linguaggio usato nell'ambito scolastico e linguaggio utilizzato dai bambini nel contesto familiare.

Le sessioni pomeridiane presiedute dal Prof. Roberto Toniatti hanno in parte proseguito il tema affrontato nel corso della mattinata, concludendosi poi con il *Panel* dedicato alla questione dell'abbigliamento religioso e dell'esposizione di simboli religiosi nelle aule di scuole pubbliche.

Quanto al primo aspetto, è proseguito il confronto tra i diversi modi in cui vari ordinamenti provano ad andare incontro alla richiesta di istruzione islamica nelle scuole. In particolare merita di essere segnalata l'esperienza portoghese (esposta nella relazione di Maria Manuela Pastor Faria dell'Ispettorato scolastico), caratterizzata da una piena integrazione delle, ancora esigue, comunità islamiche, grazie alla quale molte delle questioni sorte in altri stati non sono in realtà ancora emerse in Portogallo. In ogni caso, qualora specifiche comunità religiose ne sentissero la necessità, potranno concludere accordi *ad hoc* con lo stato portoghese, come è avvenuto – per ora unico caso isolato all'interno della comunità islamica portoghese – per la comunità degli Ismailiti.

Al di là della singolare situazione del Portogallo che sembra ancora distante da esigenze emerse in maniera significativa in molti altri stati europei, la relazione conferma ulteriormente come l'attuazione di diritti religiosi individuali passi necessariamente dall'esistenza di comunità religiose organizzate.

Con riferimento al tema dei simboli religiosi nelle scuole pubbliche e della loro influenza sulla partecipazione sociale, le relazioni programmate, così come gli interventi e le discussioni emerse nel corso del dibattito si sono concentrate su alcune questioni specifiche, quali la natura passiva o attiva dei simboli, con particolare riferimento al crocifisso e al velo, e il concetto di indottrinamento. È stata altresì indagata la relazione tra

problematicità dell'uso di un determinato simbolo e contesto in cui esso viene esposto o ruolo della persona che lo indossa.

Sotto quest'ultimo profilo è stato da più parti sottolineato come la questione si ponga in maniera diversa a seconda del fatto che ad usare il velo sia un'alunna o un'insegnante. Quest'ultima è infatti chiamata a svolgere un ruolo educativo e pedagogico rispetto al quale il velo potrebbe spesso assumere natura non meramente passiva. Si è quindi avvalorata la ragionevolezza della distinzione nell'uso del velo tra alunna e insegnante, risultando la libertà di quest'ultima più complicata in ragione della sua identificazione con l'istituzione scolastica e il conseguente dovere di mantenere un approccio neutrale.

La questione del velo in relazione al ruolo di insegnante è stata in particolare affrontata dalla relazione dell'avvocato Oliver Mahon (Bar Council of Ireland) nella quale è stato innanzitutto ricordato come essa si ponga in maniera significativamente diversa a seconda del tipo di velo utilizzato. È infatti solo nel caso di veli integrali che si pongono i problemi più evidenti – quindi la necessità di limitarne o vietarne l'uso – sia con riferimento alla sicurezza pubblica che per quanto riguarda la relazione insegnante-alunno. Proprio sulla necessità di una corretta relazione e comunicazione, anche e soprattutto non verbale, tra insegnante e alunno ai fini di un corretto approccio pedagogico e un adeguato processo di apprendimento, si sono concentrate alcune riflessioni legate al possibile impatto del velo in ambito scolastico, nonostante il riconoscimento della necessità di ammettere, in via generale, veli non integrali. A tali riflessioni si sono aggiunte quelle relative alla garanzia di un approccio critico, oggettivo e plurale all'insegnamento religioso in grado di favorire la comprensione reciproca e un libero processo di crescita di ogni singolo alunno verso una propria personale identità religiosa, rispetto alla quale il velo dell'insegnante potrebbe risultare problematico.

La questione del crocifisso è stata invece affrontata dal dott. Rainer Palmstorfer (University of Salzburg, Austria) attraverso un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – in particolare i punti più critici dell'argomentazione della Corte nel caso Lautsi – e della giurisprudenza di alcuni stati europei, sottolineando come sul punto non ci sia uniformità tra le decisioni delle corti nazionali, le quali sono spesso pervenute a decisioni anche opposte tra loro.

In chiusura delle due giornate di conferenza, dopo l'accesso dibattito stimolato dai temi dei simboli religiosi, del ruolo degli insegnanti e del bilanciamento tra esigenze di

integrazione e valori nazionali ed europei, sollevato anche dall'ultima sessione, la parola è stata data al Prof. Charles Glenn (Boston University, School of Education, USA) e alla responsabile del progetto, Prof. Gracienne Lauwers (University of Antwerp, Université libre de Bruxelles, ELA) per alcune considerazioni conclusive.

In particolare, il Prof. Glenn ha sottolineato l'importanza di dinamiche di inclusione sociale e alcune questioni chiave legate alla comprensione del fenomeno religioso, chiedendosi se la religione debba essere considerata una questione inerente alla sfera pubblica e pertanto divenire necessariamente oggetto di insegnamento scolastico, o se, invece, debba essere considerata solo una questione privata che il legislatore non deve né proibire né incoraggiare, mantenendo un atteggiamento il più possibile neutrale. In chiusura la Prof. Gracienne Lauwers, così come il presidente Prof. Jan De Groof, hanno ulteriormente sottolineato l'importanza del dialogo tra diverse componenti, la natura multiculturale della tradizione europea e la necessità di una proficua cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti.

Le relazioni delle due giornate di conferenza e il dibattito che ha caratterizzato ciascuna sessione hanno così chiaramente confermato l'importanza dell'ambito scolastico per venire incontro alle esigenze sollevate dal crescente pluralismo religioso.

Nonostante ciò non abbia portato, almeno nella maggior parte dei casi, al riconoscimento di un vero e proprio diritto, esigibile in sede giurisdizionale, all'insegnamento islamico, molti ordinamenti hanno dimostrato una significativa sensibilità ai fattori dell'integrazione e dell'accoglienza adottando specifiche politiche scolastiche per venire incontro alla crescente richiesta di insegnamento della religione islamica. Rispetto al vivace quadro europeo emerso durante la conferenza, ancora in ritardo appare invece essere l'ordinamento italiano.

In ogni caso, durante i dibattiti ci si è interrogati sulla possibile configurabilità di un vero e proprio diritto all'educazione religiosa sulla base del combinato disposto tra le norme nazionali e quelle emergenti dal quadro europeo, in particolare il Trattato UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la CEDU.

Nel corso della conferenza è altresì risultato chiaro, soprattutto dalle esperienze di ordinamenti maggiormente propositivi nell'ambito dell'educazione religiosa, come il delicato bilanciamento tra neutralità statale ed esigenze di integrazione delle sempre più radicate comunità islamiche passi inevitabilmente dall'individuazione di una forma di insegnamento religioso che, attraverso la collaborazione di genitori, insegnanti ed autorità

locali, sia in grado di trasmettere i valori di un Islam aperto al dialogo e a un approccio di tipo occidentale alla tutela dei diritti fondamentali.

Considerando la centralità del ruolo che in ciò hanno gli insegnanti, le autorità statali sono chiamate a farsi responsabilmente carico della formazione e della scelta di un corpo docenti adeguatamente preparato, sensibile al dialogo interculturale e capace di favorire tolleranza e comprensione reciproca, nonché di materiale scolastico adeguato al perseguimento di tali obiettivi.

È necessario, in particolare, che gli insegnanti siano capaci di conformarsi al generale approccio pedagogico che caratterizza le scuole statali di ogni stato membro, quindi anche al rispetto dei valori fondamentali su cui si basa quella determinata società, nonché il requisito di un periodico controllo di qualità. Ciò deve avvenire nel bilanciamento con l'autonomia delle organizzazioni religiose, nel rispetto, da parte degli stessi insegnanti di religione, del pluralismo di pensiero all'interno dell'Islam ed evitando l'influenza di imam e governi di altri paesi islamici sul personale docente di scuole europee

Proprio in queste aree è emersa con maggiore intensità l'esigenza di ulteriori e preferibilmente condivisi sviluppi, nonché di un coordinamento a livello europeo.

Da questo punto di vista una delle questioni più interessanti sollevate nel corso della conferenza riguarda proprio l'esigenza di una possibile strategia comune, ossia l'adozione di misure che, attraverso il graduale coinvolgimento di un numero sempre maggiore di stati membri, permettano di definire a livello di Unione Europea un comune quadro di riferimento per la formazione di insegnanti e imam islamici, quale presupposto per la costruzione di un Islam europeo.

Tale questione, alla luce delle esigenze da più parti sottolineate nel corso della conferenza, apre interessanti prospettive di cui sarà importante continuare a discutere nel tentativo di creare, partendo dall'ambiente scolastico e dall'educazione religiosa, le basi per affrontare in maniera più efficiente, coordinata e condivisa le problematiche sollevate dal pluralismo religioso, così come efficacemente emerse durante la conferenza.



Arancha Moretón Toquero, *El secreto profesional de los periodistas. De deber ético a derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, 433.

di Irene Spigno

1. Senza una informazione libera il diritto alla libertà di espressione previsto e protetto, seppur con intensità differente, dalla quasi totalità degli ordinamenti contemporanei, sarebbe svuotato del proprio significato. E senza una libertà di espressione piena le stesse fondamenta dello Stato democratico vacillerebbero fino a far crollare l'intero sistema. Diversi sono gli strumenti che assistono ad un'informazione libera e gli ordinamenti giuridici hanno predisposto delle garanzie particolari per proteggere quell'attività che più di ogni altra è funzionale alla salvaguardia della libertà di espressione: il giornalismo. Al di là di eventuali tentativi definitivi da parte di strumenti giuridici, che peraltro risultano inadeguati a questo scopo, la questione si esprime e si risolve nella dialettica tra giornalismo ed informazione critica. L'inadeguatezza normativa a fornire delle risposte definitive soddisfacenti è stata però sapientemente colmata dalla giurisprudenza, che ha descritto quella giornalistica come "la prestazione di lavoro intellettuale volta alla raccolta, al commento e alla elaborazione di notizie destinate a formare oggetto di comunicazione interpersonale attraverso gli organi di informazione. Il giornalista si pone pertanto come mediatore intellettuale tra il fatto e la diffusione della conoscenza di esso (...) differenziandosi la professione giornalistica da altre professioni intellettuali proprio in ragione di una tempestività di informazione diretta a sollecitare i cittadini a prendere

conoscenza e coscienza di tematiche meritevoli, per la loro novità, della dovuta attenzione e considerazione” (si veda la sentenza della Corte di Cassazione, sez. lav., del 20 febbraio 1995, n. 1827, in *Foro it.*, 1995, I, 1152).

Il giornalista, pertanto, si deve adoperare per raccogliere informazioni, le deve commentare ed elaborare in senso critico, in modo da garantire ai cittadini un'informazione che, secondo le parole della stessa Corte costituzionale nella sentenza del 26 marzo 1993, n. 112, in *Giur. cost.*, 1993, 939, si caratterizzi per obiettività, imparzialità, completezza e correttezza. Per assolvere al suo compito, il giornalista si avvale di un principio irrinunciabile: il pluralismo delle fonti che, nel caso dell'attività giornalistica, si declina nella possibilità di attingere da diverse fonti informative, in modo che coloro nei confronti dei quali le informazioni sono dirette possano effettuare le proprie valutazioni, considerando diverse e anche contrastanti prospettive. Ma vi è anche il rovescio della medaglia. Infatti, allo stesso tempo la possibilità di fare riferimento ad una pluralità di fonti informative comporta la necessità che queste siano protette, nel senso che il giornalista non deve essere tenuto a rivelare l'identità dei suoi informatori. Questa garanzia è il segreto professionale.

2. Seppur sommariamente descritto è questo il contesto nel quale si inserisce il libro che si esamina. *El secreto profesional de los periodistas. De deber ético a derecho fundamental* è il lavoro monografico di Arancha Moretón Toquero, *Doctora en Derecho* e *Profesora Ayudante* dell'Università di Valladolid e rappresenta lo sviluppo della sua Tesi di Dottorato, discussa presso la suddetta Università sotto la direzione del Prof. Fernando Rey Martínez e per la quale l'Autrice ha ottenuto il più alto riconoscimento accademico e il *Premio Extraordinario de Doctorado* della stessa Università.

Numerose sono le caratteristiche positive del presente elaborato che meritano di essere sottolineate. Innanzitutto, mi preme evidenziare come, con uno stile definito dallo stesso Fernando Rey Martínez, autore del *Prólogo*, “rigoroso ed elegante”, l'Autrice affronta un tema da lei stessa definito come “poliedrico”, che risulta essere molto importante, dati i diversi riflessi di diritto costituzionale che possono sorgere dalla questione. Ma non solo: infatti, l'interdisciplinarietà della questione ha richiesto il compimento di incursioni anche nell'ambito del diritto internazionale, processuale, penale o giuslavoristico, condotte sapientemente dall'Autrice.

La possibilità di mantenere il segreto su determinate informazioni o sulle fonti che le hanno rivelate continua a rappresentare un punto cruciale dello Stato democratico. Infatti, se da un

lato la regola generale dovrebbe essere la più ampia trasparenza informativa, da intendersi come via di accesso per una completa ed effettiva partecipazione cittadina, dall'altro, il segreto rappresenta anche un potente strumento di controllo nei confronti dell'azione pubblica.

Con un approccio critico e dogmatico, il testo analizza le varie problematiche connesse al segreto professionale dei giornalisti in tutte le sue possibili declinazioni, che vanno dall'analisi della disciplina predisposta all'interno dell'ordinamento costituzionale spagnolo all'(in)attuazione da parte del legislatore, dalla normativa internazionale al suo inquadramento teorico.

Nonostante le riflessioni dell'Autrice abbiano come principale oggetto di studio l'ordinamento spagnolo, le considerazioni sviluppate nel testo possono essere estese, almeno in via generale e da un punto di vista della teoria del diritto, anche ad altri ordinamenti giuridici. Una nube avvolge la configurazione giuridica del segreto professionale caratterizzandolo per scarsa chiarezza e delineando una figura giuridica dai contorni evanescenti. Altrettanto confusa sarebbe la sua regolamentazione giuridica. Difatti, anche se la Spagna è stata pioniera nel riconoscimento costituzionale del segreto professionale come diritto consacrandolo all'articolo 20, lett. d) della Costituzione del 1978, la disciplina che lo regola è ancora scarsa lasciando vari aspetti tuttora coperti da incertezza. Incertezza che, secondo l'Autrice, potrebbe essere superata mediante una lettura costituzionalmente orientata, rispettosa appunto della sua natura di diritto fondamentale. Questo aspetto risulta essere di particolare importanza, specialmente se si considera che recentemente ci sono stati alcuni Paesi che hanno costituzionalizzato il segreto professionale, partendo proprio da un presunto modello spagnolo.

Attraverso un ritmo narrativo equilibrato, l'Autrice prende per mano il lettore e lo conduce tra i diversi problemi che il tema del segreto professionale dei giornalisti presenta, affrontandoli in modo scientificamente rigoroso. Il testo si articola in due parti: nella prima, si affronta l'analisi delle norme giuridiche che disciplinano la materia del segreto professionale dei giornalisti in Spagna, nell'ordinamento internazionale e in alcune esperienze del diritto comparato (tra le quali gli Stati Uniti, il Regno Unito e, nell'Europa continentale, la Svezia, la Germania, la Svizzera, la Danimarca e la stessa Italia), così come i testi di autoregolamentazione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Obiettivo di questa prima parte è quello di soffermarsi sull'evoluzione del concetto di

segreto professionale e allo stesso tempo individuare l'origine della confusione e della mancanza di chiarezza che regna nella disciplina di questo istituto.

Prendendo come punto di partenza le diverse fonti (legislative, para-normative e giudiziali) analizzate nella prima parte, il testo poi si sviluppa nella seconda parte arricchendo l'analisi delle fonti attraverso un'interpretazione originale, condotta in modo completo ed ordinato, del cd. "modello costituzionale". Partendo da una concezione già inequivocabilmente giuridica del segreto è possibile individuare due posizioni tra di loro contrastanti. La prima è quella che qualifica il segreto professionale come un semplice dovere etico dei giornalisti e l'altra, invece, basandosi proprio sul dettato costituzionale, gli attribuisce la dignità di diritto fondamentale, che consentirebbe di superare la prima posizione. Tesi, quest'ultima, sostenuta dalla stessa Autrice, secondo la quale il segreto professionale dei giornalisti all'interno dell'ordinamento spagnolo è un diritto fondamentale. Partendo da tale assunto, si sviluppa poi tutta l'argomentazione successiva, che ha fatto leva anche sulla giurisprudenza spagnola, la quale, nonostante non abbia proceduto ad una vera e propria costruzione dogmatica della figura, risulta comunque meritevole di aver contribuito a delinearne alcuni caratteri fondamentali. A riprova della sua posizione, nella seconda parte del libro, l'Autrice utilizza la metodologia propria della dogmatica dei diritti fondamentali, per quanto concerne, ad esempio, il loro significato e portata, la natura giuridica, la distinzione con altre figure affini, i titolari attivi e passivi, l'oggetto, il contenuto, i limiti e le garanzie.

3. Seguendo l'articolazione del testo, due sono i punti principali affrontati dall'Autrice. In primo luogo, nel volume ci si interroga circa il valore e l'effettività delle regolamentazioni giuridiche del segreto professionale. In particolare, con riferimento all'ordinamento spagnolo, ci si chiede se, in considerazione del fatto che la Costituzione contiene un preciso riconoscimento costituzionale (che in realtà secondo alcuni già sarebbe sufficiente a dare una disciplina esaustiva della materia), sarebbe comunque necessario che il legislatore approvasse una normativa di attuazione o se, al contrario, il segreto professionale possa essere disciplinato "in silenzio", posto che i gap normativi verrebbero colmati dalla giurisprudenza, in particolare quella della Corte europea dei diritti umani.

In realtà, il modello spagnolo, oltre al dettato costituzionale, si compone anche di tutta una serie di strumenti di valore normativo o para-normativo, dalla cui combinazione emerge

un'attività poco regolamentata o comunque disciplinata mediante delle regole disperse. L'impianto originario, antecedente al riconoscimento costituzionale, corrispondeva ad un modello "classico" che faceva leva su diverse fonti di autoregolamentazione. La maggioranza dei codici etici sulla professione giornalistica adottati sia a livello nazionale, che a livello internazionale, configurano il segreto professionale come un dovere etico, che si esplica nei confronti della fonte dalla quale trae le informazioni. La finalità di questo dovere si rinviene nella relazione di fiducia e lealtà che unisce il giornalista con la fonte stessa.

La stessa posizione, sottolinea l'Autrice, era stata assunta anche a livello internazionale, laddove il segreto professionale dei giornalisti era considerato privo della dignità di diritto umano. Questa impostazione originaria ha cominciato a sgretolarsi, in particolare negli ultimi anni, grazie all'attività compiuta sia a livello politico dal Consiglio d'Europa (ad esempio, con la Raccomandazione del Consiglio d'Europa n. R (2000) 7 dell'8 marzo 2000, con la quale si è affermato che il diritto dei giornalisti di non rivelare le loro fonti fa parte integrante del loro diritto alla libertà di espressione garantito dall'articolo 10 della Convenzione, lasciando comunque alla legislazione nazionale il compito di assicurare una protezione accessibile, precisa e prevedibile), ma anche dall'attività pretoria della giurisprudenza. Così, la Corte di Strasburgo, nonostante non vi sia riferimento alcuno al segreto dei giornalisti nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a partire dal caso *Goodwin c. Regno Unito* del 27 marzo 1996 ha cominciato a concepirlo come un diritto implicito, corollario della più ampia libertà di informazione. Infatti, in *Goodwin* si può leggere che la protezione delle fonti giornalistiche rappresenta una "pietra angolare" della libertà di espressione. Il percorso così aperto negli ultimi tempi dal Consiglio di Europa ha cominciato ad essere seguito anche dall'Unione europea: anche in ambito comunitario, infatti, il segreto professionale dei giornalisti non riceve un esplicito riconoscimento normativo. E anche in questo caso il gap normativo è stato colmato dalla giurisprudenza. È stato infatti il Tribunale di primo grado delle Comunità europee, a partire dalla sentenza *Tillack c. Commissione europea* del 15 ottobre 2004, causa T-193/04 R, a riconoscere questo nuovo diritto.

4. Elemento centrale del modello classico era, quindi, la considerazione del segreto professionale del giornalista come un dovere etico, piuttosto che come un diritto fondamentale. Ed è proprio in questo punto che si inserisce la tesi sostenuta dall'Autrice e che rappresenta un importante cambio di interpretazione rispetto alla dottrina precedente:

si passa da un modello etico di autoregolamentazione del segreto professionale a un modello giuridico costituzionale, che gli attribuisce i connotati di diritto fondamentale. Il segreto professionale abbandona quindi le vesti di privilegio corporativo, prerogativa conseguente allo svolgimento di una funzione sociale tanto primordiale quanto fondamentale: il diritto all'informazione. Il punto di partenza è rappresentato dalla constatazione che nell'ambito pubblico il mantenere il segreto sulle fonti di informazione deve essere considerato come un'eccezione al più generale principio della trasparenza. In certe occasioni e a certe condizioni, mantenere il segreto può essere necessario per la protezione di altri valori comunque costituzionalmente rilevanti.

Nel configurare il segreto professionale dei giornalisti quale diritto fondamentale (lasciando così da parte gli altri tre modelli teorici possibili – il segreto professionale come dovere etico o come dovere giuridico o come diritto-dovere), l'Autrice ha individuato – conformemente a quanto fatto anche a livello europeo e comunitario – nel diritto all'informazione il bene giuridico protetto. Il dominio del segreto passa dalle mani della fonte a quelle del giornalista, che lo custodisce non per tutelare un proprio interesse personale, quanto piuttosto un interesse professionale, dovendo proteggere la sua funzione di garantire un'informazione veritiera. Allo stesso tempo però assolve ad una funzione di interesse generale nell'ambito della formazione di un'opinione pubblica libera senza la quale non esisterebbe il sistema democratico, delineandosi così come un diritto dalla doppia anima.

Ed è proprio questa doppia articolazione che rappresenta la chiave di volta per fissare la delimitazione del perimetro del suo contenuto. Diritto comunque limitabile, non essendo concepibili diritti fondamentali assoluti (almeno in linea teorica), il segreto professionale si distinguerebbe anche da altri segreti professionali, come ad esempio quelli di cui sono titolari i medici o gli avvocati: in quest'ultimo caso, infatti, il bene giuridico protetto sarebbe l'intimità e la *privacy* dei propri clienti, mentre nel caso dei giornalisti si tratterebbe di una situazione profondamente differente. Il giornalista che viola il segreto su chi gli ha rivelato determinate notizie, sostiene l'Autrice, non violerebbe l'intimità di nessuno, per quanto possa comunque risultare indiscreto. Il rapporto che si instaura tra la fonte e il giornalista è un rapporto di fiducia: si protegge il segreto, per tutelare il giornalista, la professione stessa e la libertà di informazione. Il fatto che il giornalista sia tenuto a dimostrare la veridicità delle notizie e delle informazioni che trasmette non vuole dire che sia obbligato a rivelare

l'identità delle proprie fonti. Anzi, su questo punto continua a mantenere la più ampia libertà.

Per quanto concerne la titolarità attiva di questo diritto, l'Autrice sostiene l'interpretazione restrittiva. Posto che in Spagna l'iscrizione all'ordine dei giornalisti è volontaria e non rappresenta condizione necessaria per lo svolgimento della professione, il "giornalista" dovrebbe essere individuato grazie alla presenza dei cd. indizi di professionalità, tra i quali: l'abitudine dell'esercizio dell'attività, la remunerazione per l'attività svolta, etc.. Per quanto riguarda invece la titolarità passiva il giornalista può opporre il segreto *erga omnes*, nei confronti di qualunque ente o istituzione, compreso anche nei confronti del proprio datore di lavoro: così il segreto professionale può essere utilizzato sia nei confronti del *Defensor del Pueblo* e dei suoi equivalenti regionali, davanti a qualunque autorità amministrativa, così come alle commissioni parlamentari d'inchiesta e all'autorità giudiziaria nei processi giudiziari.

5. Da uno sguardo d'insieme del lavoro di Arancha Moretón Toquero si evince come quello che abbiamo tra le mani sia un testo importante, sia perché rappresenta un contributo di valore all'avanzamento della dottrina spagnola sul tema, sia perché anche a livello comparato svolge un ruolo rilevante in particolare per quegli ordinamenti dove il segreto professionale dei giornalisti rimane ancora avvolto in una nube di mistero. Le sue riflessioni, infatti, ci consentono di interrogarci anche sul contenuto delle norme che all'interno dell'ordinamento italiano disciplinano il segreto professionale dei giornalisti. Se infatti il nostro ordinamento da un lato tutela in via generale il segreto professionale attraverso l'articolo 622 del Codice penale (che punisce la rivelazione del segreto professionale), dall'altro lato, il divieto di divulgare la fonte della notizia è previsto dall'articolo 2, comma 3 della legge professionale n. 69 del 3 febbraio 1963, che prevede l'obbligo del rispetto del segreto professionale sulla fonte delle notizie. Disciplina poi rafforzata anche dalla normativa in materia di *privacy* (difatti, l'art. 13, comma 5 della legge n. 675 del 31 dicembre 1996 tutela il segreto dei giornalisti sulla fonte delle notizie). L'ordinamento italiano però, contrariamente a quello spagnolo, configurerebbe il segreto professionale dei giornalisti come un dovere etico, la cui violazione non sarebbe altro che la violazione di una regola deontologica (che infatti comporterebbe solo responsabilità disciplinare ex articolo 48 della legge del 1963). Inoltre, alcuni limiti sono introdotti dall'art. 200 del Codice di procedura penale in particolare per quanto concerne il caso di obbligo a

deporre nei processi penali. In questo caso, il giornalista può opporre il segreto professionale sui nomi delle persone dalle quali egli ha ricevuto notizie di carattere fiduciario nell'esercizio della professione, purché queste notizie non siano indispensabili ai fini della prova del reato per cui si procede e la loro veridicità possa essere accertata soltanto attraverso l'identificazione della fonte della notizia. In questo caso, il giudice può ordinare al giornalista di indicare la fonte delle sue informazioni.

Le impressioni conseguenti ad uno sguardo d'insieme sull'opera sono poi confermate e rafforzate anche da una lettura attenta del testo. L'Autrice ci offre la possibilità di riflettere anche sulle possibili evoluzioni future della disciplina del segreto professionale dei giornalisti, in un contesto quale quello spagnolo nel quale nonostante l'esplicito riconoscimento costituzionale contenuto nell'art. 20, lett. d), la mancanza di sviluppo legislativo continua a lasciare una situazione di profonda insicurezza giuridica alla quale, nonostante tutto, non riescono a supplire i testi di autoregolamentazione che continuano a concepire il segreto professionale come un dovere etico, avente natura deontologica piuttosto che come diritto fondamentale costituzionalmente tutelato, contravvenendo così lo stesso disposto costituzionale e lasciando il sistema in attesa di, richiamando le parole di Tomás de la Quadra, un "Godot costituzionale".



Convegno. “Islam (Instruction) in state-funded schools – Religion and the Public Law framework”

di **Elisabetta Pulice**

La conferenza svoltasi ad Anversa dal 9 all’11 febbraio 2012 sul tema “*Islam (Instruction) in state-funded schools – Religion and the Public Law framework*” ed organizzata dalla *European Association for Education Law and Policy* (ELA) ha avuto come obiettivo uno studio approfondito delle problematiche sollevate dal crescente pluralismo culturale e religioso divenuto ormai caratteristica strutturale delle società occidentali e il confronto tra le soluzioni adottate da vari stati europei per venire incontro a nuove esigenze di integrazione e tutela, tra le quali, in particolare, la crescente domanda di insegnamento scolastico della religione islamica.

A seguito dell’immigrazione e del successivo radicamento di comunità provenienti da paesi extra-europei, soprattutto quelli di prevalente fede islamica, e di fenomeni di conversione all’Islam, il contesto sociale europeo ha infatti sperimentato, e sta costantemente sperimentando, un significativo processo di cambiamento culturale, il cui risultato più evidente è proprio un incremento del pluralismo linguistico, culturale e religioso. Quest’ultimo, in particolare, porta con sé il rafforzarsi di credenze, prassi, uso di simboli, principi alimentari e stili di abbigliamento legati a diverse religioni. Gli stati europei sono così chiamati a confrontare i propri valori e le proprie tradizioni costituzionali con la necessità di affrontare le problematiche sollevate dall’immigrazione di comunità che percepiscono e definiscono la loro identità in termini religiosi e la cui integrazione sociale e

partecipazione alla vita pubblica sono significativamente basate su radicate convinzioni religiose.

Una delle aree cruciali nelle quali il crescente pluralismo religioso mostra maggiormente i suoi effetti è proprio l'ambiente scolastico. La ricerca del delicato equilibrio tra neutralità e laicità statale e crescente richiesta di inserimento dell'insegnamento religioso, in particolare quello islamico, nell'educazione scolastica – intesa quale strumento per un'efficace integrazione e partecipazione sociale delle minoranze religiose e quale occasione di dialogo e insegnamento di valori comuni – risulta essere pertanto un difficile, ma necessario, compito per molti sistemi scolastici europei.

È a queste tematiche che la conferenza svoltasi ad Anversa ha principalmente volto l'attenzione assumendo quale prospettiva privilegiata quella dell'analisi comparata e del dialogo tra diverse esperienze e tra i diversi attori coinvolti.

In particolare, la conferenza si inserisce in un progetto finanziato dalla Commissione europea nell'ambito del programma LLP Comenius, ossia uno dei programmi settoriali del “Lifelong Learning Programme” (LLP) dedicato all'arco dell'istruzione scolastica compreso tra la scuola dell'infanzia e il termine degli studi secondari superiori e alle esigenze didattiche e di apprendimento di tutte le persone, gli istituti e le organizzazioni coinvolte. Nello specifico il progetto nell'ambito del quale è stata organizzata la conferenza si occupa delle esigenze connesse ad una efficace integrazione attraverso l'istruzione di quella parte di popolazione proveniente da paesi di fede islamica¹.

La conferenza era pertanto rivolta soprattutto a esperti di legislazione e politiche scolastiche, membri dell'ispettorato scolastico nei paesi dell'area LLP, rappresentanti della rete europea delle associazioni di insegnanti, studenti e ricercatori. Tra i suoi principali punti di forza proprio quello di essere riuscita ad avere la presenza di una cospicua rappresentanza della comunità islamica e ciò ha inevitabilmente giovato a un dialogo e a una comprensione reciproca che si proponevano di essere il più possibile autentici e plurali.

Nell'ambito del progetto che ha poi portato alla conferenza un gruppo di ricercatori europei ha preliminarmente svolto, nel corso del 2011, un'indagine sul modo in cui la legislazione scolastica viene applicata per disciplinare il rapporto tra diritto all'istruzione e

¹I risultati del progetto sono reperibili sul sito dell'Università di Anversa (<http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=.ELA&n=96055&ct=86719>)

libertà religiosa nelle scuole pubbliche o private con finanziamento pubblico, con specifica attenzione proprio all'insegnamento della religione islamica.

In particolare i ricercatori hanno analizzato in chiave comparata alcune questioni fondamentali, quali l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, le possibilità, sia per insegnanti che per alunni, di indossare capi di abbigliamento o simboli connessi alla propria appartenenza religiosa in tali scuole, la presenza di simboli religiosi nelle aule, l'istituzione e il funzionamento di scuole private confessionali con finanziamento pubblico e l'accesso a tali tipi di istituzioni.

Poiché l'organizzazione dell'educazione religiosa inevitabilmente riflette le relazioni stato-chiesa sviluppatesi, per ragioni storiche e culturali, in modi diversi nei singoli ordinamenti europei, lo studio comparato ha mostrato come gli stati abbiano sviluppato e siano ancora in procinto di sviluppare differenti modi per venire incontro al crescente bisogno di insegnamento della religione islamica: alcuni attraverso le scuole pubbliche, incluse le scuole confessionali con finanziamento pubblico, alcuni attraverso scuole private finanziate dallo stato, altri permettendo di trascorrere parte dell'orario scolastico ufficiale in comunità religiose, altri ancora lasciando completamente alle comunità religiose il compito di organizzare il loro insegnamento confessionale nel tempo libero degli alunni.

Allo stesso modo spesso molto diverse, se non addirittura opposte tra loro, sono le soluzioni adottate dagli ordinamenti statali europei con riferimento alla possibilità di indossare abbigliamento religioso negli istituti scolastici pubblici e all'esposizione di simboli religiosi nelle aule di tali scuole. In alcuni ordinamenti è infatti proibito indossare il velo o altri simboli religiosi, in altri è invece generalmente permesso, almeno che non sia vietato dai regolamenti delle singole scuole, molte delle quali hanno veri e propri codici di abbigliamento, altri ordinamenti infine prevedono la possibilità di indossare simboli religiosi come espressione di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti. Quanto all'esposizione di simboli religiosi, come ad esempio il crocifisso, se alcuni stati lo vietano, altri lo ammettono o lo rendono addirittura obbligatorio, almeno che non vengano sollevate obiezioni in merito.

La conferenza ha quindi rappresentato l'occasione per fare il punto su temi tanto delicati, tentando di comprendere le principali problematiche sollevate nel contesto europeo, quanto, in ragione di ciò, i singoli sistemi scolastici nazionali siano sufficientemente flessibili e quanto invece ci sia ancora da fare perché l'educazione scolastica possa concretamente divenire luogo e occasione per una maggiore comprensione

reciproca e una più consapevole integrazione sociale di comunità islamiche che, pur senza negare la loro fede, condividano un approccio occidentale ai diritti umani e ai valori della tolleranza e del dialogo interreligioso.

Dopo i due *workshops* svoltisi il 9 febbraio in preparazione della *ELA Second World Conference on the Right to Education* che si terrà a Bruxelles dall'8 all'10 novembre 2012, dedicati ai temi della violenza e povertà e dei diritti linguistici nell'ambito dell'educazione scolastica, la conferenza *on Islam in Education*, si è aperta con la sessione mattutina del 10 febbraio presieduta dal Prof. Jan De Groof (Europacollege, Tilburg University, nonché presidente di ELA) incentrata sul rapporto tra religione e diritto pubblico.

I lavori hanno avuto inizio con la relazione introduttiva del Prof. Roberto Toniatti (Università degli studi di Trento) che ha messo in rilievo le principali problematiche sollevate dal crescente pluralismo religioso nelle società europee e il ruolo del diritto costituzionale in questo ambito, offrendo interessanti spunti di riflessione, poi ulteriormente sviluppati nel corso delle due giornate di conferenza.

Partendo proprio dalla centralità del ruolo del diritto costituzionale, il prof. Toniatti sottolinea come le questioni sollevate dalle libertà religiose in un ordinamento culturalmente composto rappresentino occasione per testare l'efficacia delle garanzie contenute nella Costituzione, quale documento vincolante chiamato a svolgere il ruolo che gli è proprio anche in momenti di crisi e difficoltà. Da questo punto di vista l'attenzione dovrebbe essere focalizzata non tanto sull'Islam, quanto sulla stessa tradizione occidentale e sulla rappresentazione politica e normativa di determinati valori quali la tolleranza, il rispetto per il pluralismo culturale e le libertà religiose delle minoranze, l'inserimento di queste ultime nel contesto sociale senza pregiudizi che favoriscano fenomeni di emarginazione e la possibilità per esse di godere della rappresentanza politica e della tutela giurisdizionale dei diritti in nome dei principi di eguaglianza e non discriminazione.

Radicare tali valori nelle società europee è un processo difficile, ma necessario ed è importante tener conto sia del ruolo che la leadership politica può svolgere nei confronti della società nel rendere concretamente applicabili tali valori sia, allo stesso tempo, del preoccupante aumento di gruppi xenofobi e razzisti, non dimenticando come la questione dell'Islam nelle scuole sia infatti inevitabilmente legata al fenomeno dell'immigrazione, a sua volta connessa a stereotipi di violenza, criminalità e addirittura a questioni di sicurezza nazionale.

Proprio alla luce della rilevanza della questione dell'immigrazione, il test di effettività della Costituzione riguarda inevitabilmente anche l'applicabilità di norme costituzionali ai non cittadini. In tale contesto rilevanza particolare assumono documenti quali la Cedu e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Dalla garanzia dei diritti costituzionali attraverso l'attivazione del controllo di legittimità costituzionale delle leggi discende la possibilità, sul piano degli ordinamenti nazionali, di conflitti tra una legislazione non liberale e una giurisprudenza o, quanto meno, un'applicazione giurisprudenziale della legislazione, più coerente con regole e valori costituzionali, piuttosto che con le scelte parlamentari. Sul piano sovranazionale, ne discende altresì la possibilità di contrasti tra l'approccio adottato dall'Unione Europea e i principi morali radicati a livello nazionale o la stessa identità costituzionale degli stati membri. Come ricordato dal Prof. Toniatti, nel *Lissabon-Urteil*, il *Bundesverfassungsgericht* ha infatti emblematicamente collegato l'educazione scolastica all'identità nazionale.

Da qui l'interrogativo, che darà spazio a ulteriori riflessioni nei dibattiti delle due giornate di conferenza, su quanto la questione dell'insegnamento islamico nelle scuole sia di esclusiva pertinenza statale o quanto invece sia auspicabile un coordinamento a livello di Unione Europea. Alcune pratiche islamiche, come ad esempio la Kaffalah, sono inoltre suscettibili di incidere non solo su istituti che valicano i confini nazionali, come l'adozione, ma anche su valori, principi e diritti sui quali, nelle società occidentali, tali istituti basano la loro disciplina giuridica.

È pertanto necessario interrogarsi sull'Islam, tenendo conto delle numerose e diverse componenti al suo interno e analizzarne la compatibilità con i valori della tradizione occidentale.

Il prof. Toniatti segnala quindi la necessità di costruire un Islam europeo che sia in grado di dare voce e spazio a quelle componenti che al suo interno condividano, pur nel rispetto della fede islamica, un approccio ai diritti umani compatibile con la tradizione occidentale.

L'interessante prospettiva che viene così delineata è quella di un'azione coordinata a livello europeo che porti ad una formazione europea di imam e insegnanti di religione islamica nelle scuole degli stati membri.

Inoltre, ricordando come l'educazione religiosa sia legata a processi di trasformazione culturale in Europa, la relazione affronta alcune questioni riguardanti l'ordinamento italiano, quali il ruolo della Chiesa cattolica, le relative pressioni politiche, le

prime espressioni di un Islam italiano organizzato e i tentativi di concreto dialogo tra autorità italiane e rappresentanti della comunità musulmana. Tra queste meritano particolare menzione la Consulta per l'Islam Italiano, istituita nel 2005 e la Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione adottata con Decreto del Ministro dell'Interno del 23 aprile 2007. Quest'ultima, cercando di focalizzare i principali problemi che l'immigrazione e la multiculturalità pongono alle società occidentali, contiene i diritti e i doveri di cittadini e immigrati. In particolare, la Carta, redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani, mira a riassumere, rendere espliciti e condivisi i principi fondamentali dell'ordinamento italiano che regolano la vita collettiva, tra i quali, ad esempio, la dignità della persona, la parità tra uomo e donna, la tutela della famiglia e dei minori, la libertà religiosa individuale e collettiva, il rispetto dei simboli religiosi, ma anche il rifiuto della poligamia come contraria ai diritti della donna e del velo che copre interamente il volto o che non sia liberamente scelto. Se da un lato possono sollevarsi perplessità quanto alla sua necessità a fronte dell'esistenza della Costituzione repubblicana, l'importanza della Carta emerge proprio nel suo valore di dialogo con le minoranze culturali e religiose presenti sul territorio italiano.

Emerge quindi fin da questa prima relazione introduttiva l'importanza del rispetto da parte delle comunità musulmane di alcuni valori fondamentali degli ordinamenti europei, esigenza che spesso, come si vedrà, viene esplicitata anche in fase di definizione di alcuni requisiti fondamentali dei programmi scolastici.

L'ulteriore questione sollevata, quale interrogativo a cui provare a dare una risposta nel corso della conferenza, riguarda l'esistenza nei diversi stati membri di un vero e proprio diritto costituzionale, quindi un diritto esigibile, all'insegnamento della religione islamica in scuole con finanziamento pubblico ovvero se si tratti piuttosto di scelte politiche.

La sessione mattutina è quindi proseguita con il *Panel* dedicato al confronto tra le esperienze dei vari ordinamenti, con gli interventi del Prof. Siebren Miedema (VU University Amsterdam) per i Paesi Bassi, Prof. André Legrand (University of Paris X) per la Francia, Kurt Graulich, giudice presso il Tribunale amministrativo federale tedesco e Lars Fiedner, giudice presso la *Göta hovrätt* (Corte d'appello della regione del Götaland), ex segretario generale della Chiesa di Svezia ed ex segretario della commissione parlamentare svedese per le nuove relazioni stato-chiesa.

In particolare il confronto tra le relazioni su Paesi Bassi e Francia ha evidenziato chiaramente come i rapporti stato-chiesa storicamente sviluppatasi nei singoli ordinamenti

possano portare a soluzioni anche opposte in ambito scolastico: garanzia costituzionale della libertà di insegnamento religioso e vivace dialogo interreligioso nel primo caso, divieto di insegnamento religioso durante l'orario scolastico e proibizione dei simboli religiosi nel secondo.

Nei Paesi Bassi, infatti, la separazione tra stato e chiesa sancita fin dall'*Education Act* del 1806 non ha implicato la separazione tra stato e religione favorendo invece la connessione tra l'educazione statale e una tradizione cristiana, almeno inizialmente slegata dalle specificità delle istituzioni religiose di riferimento (Chiese cattolica o protestanti) e con una significativa enfasi sul concetto di cittadinanza radicata in valori cristiani e sociali condivisi. Il Prof. Siebren Miedema ha tracciato le linee salienti della storia dell'educazione religiosa nei Paesi Bassi dall'originaria forma di insegnamento pubblico e plurale della religione, alla cd. "*pillarization*" con la fondazione di scuole cristiane separate, fino alle nuove sfide ed esigenze sollevate dalla multiculturalità e dal pluralismo religioso che dagli anni '60 ha posto fine a quell'omogeneità culturale che aveva originariamente influenzato i rapporti tra lo stato e le due principali confessioni, quella protestante e quella cattolica. Le nuove esigenze di insegnamento religioso provenienti prevalentemente dalle comunità di fede islamica e il modello olandese di intervento per venire incontro a tali esigenze si instaurano proprio sul fenomeno cd. di "*pillarization*", inteso come l'affermarsi del pluralismo religioso all'interno di una società monoculturale. Tale principio è stato inizialmente attuato a livello legislativo con la previsione di eguale supporto finanziario e pari controllo di qualità per scuole pubbliche e scuole private confessionali basate su una particolare interpretazione della tradizione cristiana. Il riconoscimento di tale politica scolastica è stato poi inserito nell'attuale testo dell'art. 23 della Costituzione olandese che sancisce il diritto di fondare scuole, organizzare e impartire l'insegnamento scolastico in base al proprio credo religioso o a specifiche convinzioni pedagogiche.

È interessante notare come proprio il riconoscimento e la distinzione da un punto di vista scolastico di visioni e convinzioni religiose differenti all'interno della società abbia favorito l'emersione e il riconoscimento di altre componenti, diverse dalla religione cattolica o protestante. Nel momento in cui l'originaria omogeneità culturale della società olandese è venuta meno, l'insegnamento scolastico delle due principali espressioni della cristianità ha dovuto quindi confrontarsi con alunni provenienti da comunità immigrate e portatrici di altre convinzioni religiose, quella islamica in particolare. Il principio della libertà di insegnamento scolastico sancita dalla Costituzione olandese ha così portato le

comunità islamiche a rafforzare la loro identità religiosa attraverso l'educazione scolastica, fondando scuole islamiche private, le quali rappresentano pertanto un tratto distintivo del sistema scolastico olandese e una nuova forma di “*pillarization*” delle relazioni tra educazione e religione.

La relazione del Prof. Miedema, anticipando alcune delle questioni che risulteranno maggiormente dibattute nel corso del convegno, sottolinea il ruolo che nella gestione della multiculturalità e del pluralismo religioso possono avere gli insegnanti, cui spetta il precipuo compito di favorire la comprensione reciproca e il dialogo interreligioso. Quale esempio di proficuo tentativo di rispondere in modo nuovo alle esigenze poste dal pluralismo religioso, viene richiamato l'approccio pedagogico della cd. “*Peaceful Education*” adottato in alcune zone del paese e basato su una stretta collaborazione tra le scuole di tre principali pilastri – una scuola pubblica, una cattolica e una islamica – con l'obiettivo di creare una maggiore coesione sociale e una rete di insegnanti e genitori di cultura e religione differenti. Tale approccio prevede l'organizzazione di attività scolastiche che permettano l'incontro tra bambini provenienti da diverse tradizioni religiose avendo quale scopo principale l'educazione alla cittadinanza, la tolleranza e il rispetto reciproco. L'insegnamento religioso è quindi inteso come occasione per imparare *dalle* religioni e la centralità viene posta sulle esigenze del bambino quale futuro cittadino di una società plurale e multiculturale.

L'importanza di questo tipo di approccio e l'idea di una concezione della neutralità che implichi un insegnamento plurale di diverse visioni del mondo, da quella cristiana a quella islamica, avranno modo di essere ulteriormente sottolineate, da diversi punti di vista, anche nel corso delle successive sessioni.

Con riferimento alla disciplina costituzionale olandese il Prof. Miedema sottolinea infine la necessità di un nuovo bilanciamento e di una reinterpretazione dell'art. 23 della Costituzione olandese in grado di costruire un modello di educazione religiosa che vada oltre la separazione per pilastri corrispondenti alle diverse convinzioni religiose presenti nella società, ma che favorisca una maggiore comprensione e dialogo interreligioso per tutti gli studenti.

Decisamente diversa la situazione in Francia dove il conflitto tra stato e chiesa che per lungo tempo ha caratterizzato la società francese è sfociato nella netta separazione tra stato e confessioni religiose sancita dalla legge del 9 dicembre 1905, la quale ha stabilito una forte limitazione del fenomeno confessionale a tutela dell'identità laica dello Stato, prevista a livello legislativo e ora proclamata anche dal primo articolo della Costituzione francese.

Il Prof. Legrand ha ripercorso alcuni passaggi fondamentali del principio di *laïcité* francese a partire dal suo fondamento ideologico fino ai più recenti interventi e dibattiti legislativi, tra i quali in particolare, la cd. Commissione Stasi e la legge del 2004 che ha proibito l'esibizione e la manifestazione dei simboli religiosi, soffermandosi inoltre sulla giurisprudenza del *Conseil d'État*.

Tra i principi della legge del 1905, simbolo della laicità francese, da un lato, all'art. 1, la garanzia della libertà di coscienza e del libero esercizio di ogni culto, con le sole limitazioni previste nell'interesse pubblico e, dall'altro, la netta separazione tra stato e chiese. Per espressa previsione legislativa infatti “(*l*)a République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte” (art.2).

Proprio con riferimento all'ordine pubblico, dalla cd. Commissione Stasi (*Commission de réflexion sur l'application du principe de la laïcité dans la République*) è emersa, ad esempio, la proposta del divieto di esposizione e manifestazione di simboli religiosi. A partire dal 1989 il *Conseil d'État* aveva invece adottato una posizione diversa dal divieto generale di simboli religiosi poi adottata nel 2004, tentando costantemente un delicato bilanciamento tra il principio di laicità sancito a livello sia costituzionale che legislativo e la libertà di coscienza riconosciuta a livello costituzionale, legislativo, nonché sovranazionale, in particolare dall'art. 9 della Cedu. L'altro aspetto sul quale più volte è intervenuto il *Conseil* attiene alla regolamentazione delle modalità concretamente adottate per lasciare agli alunni idoneo tempo libero dalle lezioni scolastiche per consentire a coloro che ne sentissero il bisogno di ottenere, al di fuori dell'orario scolastico, l'insegnamento religioso.

Come sottolineato dalla relazione, il ruolo della Repubblica francese rispetto alla sfera religiosa, percepita come fattore esclusivamente personale, è solo quello di garantire l'ordine pubblico e gli stessi accordi tra stato e confessioni religiose per disciplinare in maniera specifica alcuni rapporti sono percepiti in Francia come contrari al principio di eguaglianza tra i vari culti, spettando solo a una legge generale il compito di intervenire su tali materie. La libertà individuale e collettiva di religione e il limite dell'ordine pubblico valgono infatti per ogni religione. In sintonia con tale impostazione il *Conseil d'État* ha, ad esempio, espresso parere contrario anche al riconoscimento dell'unione degli atei.

Del tutto diversa dall'esclusione dell'insegnamento religioso durante l'orario scolastico è invece la realtà tedesca, nella quale il diritto delle comunità religiose di ottenere l'insegnamento della propria fede, considerata materia ordinaria nei programmi scolastici, è espressamente prevista dalla *Grundgesetz* all'art. 7 c. 3.

Nella relazione del giudice Graulich la questione della neutralità statale e del rapporto tra pluralismo religioso e diritto pubblico viene affrontata proprio con riferimento alla norma costituzionale e alla collaborazione che ne emerge in ambito scolastico tra stato e comunità religiose, le quali mantengono un ruolo centrale nel determinare i contenuti dell'insegnamento confessionale. L'educazione religiosa nelle scuole tedesche risulta quindi dalla combinazione tra finalità e competenze pubbliche, da un lato, e specifici contenuti religiosi dei programmi scolastici, dall'altro. Con riferimento ai contenuti, infatti, lo stato, nel rispetto della sua neutralità, non ha competenza e deve necessariamente rivolgersi alle comunità religiose.

La stessa formulazione della norma costituzionale e, in particolare, il riferimento al concetto di "comunità religiose" in essa contenuta rischia tuttavia di essere un limite al pieno godimento da parte di tutte le minoranze religiose del diritto all'insegnamento della propria fede. Ciò proprio in ragione della difficoltà, in particolare della comunità islamica rispetto a quelle cristiane o ebraiche, di soddisfare i requisiti minimi richiesti dall'ordinamento tedesco affinché un gruppo religioso possa rientrare nella categoria di "comunità religiosa" e possa quindi validamente richiedere l'insegnamento scolastico del proprio credo.

La relazione solleva quindi un aspetto che, come verrà ulteriormente confermato nel corso della conferenza, risulta essere centrale per la concreta tutela dei diritti religiosi, anche in ambito scolastico, ossia la creazione di organizzazioni islamiche rappresentative degli interessi e delle esigenze interne alla comunità musulmana locale, in grado di porsi come diretti interlocutori dello stato e dei pubblici poteri.

Il carattere complesso e spinoso del concetto di neutralità è stato infine sottolineato nella relazione sul sistema svedese del giudice Lars Friedner, anche con riferimento al contesto sovranazionale, nello specifico alla Cedu, alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e all'Unione europea. Vengono in particolare sottolineati alcuni esempi provenienti dal contesto svedese, dalle nuove relazioni stato-chiesa sviluppatasi a partire dal 2000, alla possibilità per le comunità di registrarsi come persone giuridiche, al supporto finanziario statale, anche in ambito scolastico e al ruolo di ministri di culto in ospedali e istituti penitenziari.

La relazione ha inoltre stimolato, anche alla luce dei precedenti contributi, la discussione relativa al rapporto tra il concetto di neutralità e i principi sanciti dall'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sia con riferimento al rispetto da parte

dell'Unione dello status di cui godono le chiese e le associazioni religiose, nonché le organizzazioni filosofiche e non confessionali negli stati membri, sia con riguardo al dialogo aperto, trasparente e regolare che l'Unione, riconoscendone l'identità e il contributo specifico, si propone di mantenere con tali chiese e organizzazioni.

Il tema dei rapporti tra religione e sfera pubblica, del pluralismo all'interno delle istituzioni pubbliche, del concetto di neutralità e della sua influenza sulla partecipazione alla vita sociale è stato oggetto anche della seconda sessione mattutina che si è aperta con la relazione introduttiva della dott.ssa Merilin Kiviorg (Wolfson College, University of Oxford), incentrata sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e sugli aspetti problematici del riconoscimento della legittimità di un ampio margine di apprezzamento da parte degli stati in casi relativi ai simboli religiosi nelle scuole pubbliche. La relatrice affronta, in particolare, la tensione tra il ruolo della Corte nella protezione dei diritti religiosi in Europa e l'estensione del margine di apprezzamento, esponendo alcune delle critiche sollevate rispetto a tale scelta interpretativa, ritenuta per lo più quale espediente per evitare questioni particolarmente critiche o un'approfondita analisi dei singoli casi individuali riguardanti la libertà di credo. La relazione analizza nello specifico la decisione della *Grand Chamber* nel caso *Lautsi c. Italia* che, come noto, ha ribadito l'esistenza di un margine di apprezzamento degli stati nelle decisioni relative all'ambiente scolastico e ai programmi di studio. La Corte ritiene, in particolare, di dover in linea di principio rispettare le decisioni degli stati in queste materie, comprese quelle relative al ruolo accordato alla religione e, nel caso di specie, alla presenza dei crocifissi nelle aule di scuole pubbliche, a condizione che tali decisioni non portino ad una forma di indottrinamento.

La relatrice, pur non contestando l'esito della decisione in sé, critica le argomentazioni svolte dalla Corte dalle quali si evincerebbero significative carenze nell'interpretazione della tutela della libertà di religione. Sembrerebbe infatti che la Corte abbia abbandonato il suo approccio essenzialmente laico e particolarmente evidente in altre decisioni riguardanti simboli islamici, come ad esempio il velo o altre forme di espressione religiosa, assumendo una nuova posizione nei confronti dei simboli nelle scuole. Il margine di apprezzamento riconosciuto in questo caso parrebbe così indicare che "neutralità" nell'ambito di intervento della Corte abbia iniziato a significare neutralità nei confronti della pluralità di soluzioni storiche e culturali nei diversi stati, ma non neutralità con riferimento

alla pluralità di idee all'interno di uno stato e ciò, secondo la relatrice, sarebbe indice di un problematico spostamento dell'attenzione della Corte dall'individuo al ruolo dello stato.

Viene quindi sottolineato come la scelta del margine di apprezzamento non rappresenti sempre la soluzione più idonea alle questioni giuridiche e politiche sollevate in ambito religioso, dovendo invece la Corte bilanciare la protezione della tradizione e dell'eredità culturale degli stati europei con la tutela degli individui e delle minoranze. La Corte dovrebbe pertanto basare le proprie decisioni sul controllo dell'esistenza di sufficiente pluralismo e rispetto per alunni di altre confessioni religiose, o atei, privilegiando quindi il requisito del rispetto della pluralità e varietà di convinzioni religiose piuttosto che optare necessariamente per un ampio margine di apprezzamento.

La sessione è poi proseguita con il *Panel* nel quale sono state presentate le relazioni di Päivi Gynter (University of Jyväskylä, Finlandia), Ahmed Azzouz (Inspector-advisor on Islam, Belgio), Cécile Mathieu (Université libre de Bruxelles, Belgio) e Raluca Bigu (University of Bucharest, Romania).

Interessanti in particolare i punti di vista assunti nelle relazioni dell'ispettore scolastico islamico e della dott.ssa Mathieu.

La prima relazione ha infatti esposto la percezione della tutela del pluralismo religioso e le esigenze di integrazione e maggiore comprensione sociale provenienti dalla comunità islamica, la seconda ha invece affrontato il tema della proibizione del velo per i dipendenti pubblici offrendo alcuni interessanti esempi di interpretazione del concetto di neutralità statale in relazione alla funzione svolta dalla persona che indossa il simbolo religioso.

Tra le esigenze avvertite all'interno della comunità islamica, e di cui si è fatto portavoce l'ispettore scolastico Ahmed Azzouz, emerge in particolare proprio quella del velo e del rispetto di regole di abbigliamento islamiche per evitare che le donne siano costrette a non partecipare ad attività didattiche, come ad esempio il nuoto tra le ore di educazione fisica, o a non intraprendere attività lavorative. Qualora si imponesse loro di non usare il velo che liberamente percepiscono come un dovere religioso, molte donne sarebbero infatti costrette a rimanere a casa, emarginandosi dalla società. Ciò rappresenterebbe, tra l'altro, uno spreco di risorse lavorative e spesso, tenuto conto degli studi intrapresi da molte donne, anche uno spreco di talenti che potrebbero invece contribuire in maniera efficiente allo sviluppo e alla crescita di una società in grado di venire incontro al crescente pluralismo culturale e religioso, garantendo una piena

integrazione delle minoranze. Tra le altre esigenze menzionate sul piano scolastico, quelle di prevedere anche cibo *halal* o cibi vegetariani nelle gite scolastiche per permettere ai bambini islamici di parteciparvi e un corpo docenti adeguatamente preparato e con competenze interculturali. Sul piano lavorativo è stata invece richiamata l'esigenza di consentire i momenti di preghiera durante l'orario di lavoro.

Per quanto riguarda il dibattito sollevato in Belgio sul tema del velo e sull'opportunità di un divieto generale per i dipendenti pubblici, la relazione della dott.ssa Mathieu ha richiamato innanzitutto il parere delle cd. "*Roundtables of Interculturality*" – organizzate a livello federale e composte da esperti, rappresentanti delle comunità religiose e membri della società civile, scelti in modo tale da riflettere il pluralismo culturale e religioso all'interno della società – le quali si sono espresse a favore di un divieto applicabile solo agli impiegati con funzioni autoritative. Inoltre, tra le fonti più importanti in tema di rapporto tra neutralità statale e doveri dei pubblici impiegati vi sono i pareri del Consiglio di Stato belga, il quale nel 2008 si è espresso sottolineando con chiarezza la diversità tra il concetto di neutralità statale e l'aspetto neutrale dei dipendenti pubblici. Secondo il parere del Consiglio di Stato, infatti, la neutralità statale non implica necessariamente che i dipendenti pubblici non possano manifestare la loro religione durante le ore lavorative, dovendosi invece preferire un approccio che, caso per caso, valuti se la particolare funzione svolta dal dipendente comporti specifici obblighi sul piano della libertà di manifestazione religiosa.

Il dibattito politico non è sfociato in Belgio in un divieto generale del velo, benché ciò fosse sostenuto da una minoranza politica. Tuttavia l'assenza di un divieto generale non impedisce che nella pratica le istituzioni possano proibire l'utilizzo di simboli religiosi, almeno a quei dipendenti statali che hanno diretto contatto con il pubblico.

La relatrice fa notare come il dibattito richiamato non abbia portato a concreti casi giurisprudenziali sul tema, pur richiamando alcune pronunce relative all'abbigliamento religioso delle insegnanti. La giurisprudenza in materia, benché riguardante prevalentemente questioni tecniche come la competenza a porre divieti, sembra ritenere, facendo proprio un orientamento simile a quello espresso dal Consiglio di Stato, che la neutralità statale non implichi di per sé un divieto per le insegnanti di indossare simboli religiosi.

Nonostante il dibattito sia ancora aperto e alcune pronunce più recenti del Consiglio di Stato sembrano giungere a conclusioni diverse da quelle espresse nel 2008, si può in generale riconoscere una linea comune, condivisa a livello sia giurisprudenziale che

politico, in base alla quale il concetto di neutralità statale si estende ai dipendenti pubblici, ma non fino al punto di vietare completamente loro di manifestare le proprie convinzioni religiose nel contesto lavorativo. La relazione si conclude tuttavia richiamando l'attenzione sul fatto che, nonostante il diritto dei dipendenti pubblici alla libertà di religione non sia negato, l'impatto che il divieto di indossare simboli religiosi può avere su tale libertà necessiterebbe di un'analisi meno superficiale di quanto in realtà avvenga attualmente nella prassi.

Nella prima sessione pomeridiana, presieduta dal Prof. Paul De Hert (University of Antwerp), i relatori si sono invece interrogati su come poter rendere l'educazione scolastica un motore per l'integrazione e come sollecitare le istituzioni politiche a realizzarla nel migliore dei modi.

La relazione introduttiva è stata affidata a Henri Nickels (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali - FRA), il quale ha presentato l'attività svolta dall'Agenzia, il cui scopo è proprio quello di fornire alle istituzioni europee e alle autorità nazionali competenti assistenza e consulenza sui diritti fondamentali nell'attuazione del diritto comunitario, nonché di aiutarle ad adottare le misure o a definire le iniziative più appropriate. Per quanto riguarda il ruolo dell'istruzione scolastica come strumento d'integrazione e i modi per aiutare gli attori politici a realizzarla al meglio, l'Agenzia, pur non avendo la facoltà di pronunciarsi su ricorsi individuali, né quella di emanare atti normativi, può svolgere alcune attività significative, come ricerche e studi specifici, la formulazione di conclusioni e pareri, di propria iniziativa o su richiesta del Parlamento europeo, del Consiglio o della Commissione, e promuovere il dialogo con la società civile per sensibilizzare l'opinione pubblica.

Nel caso specifico dell'educazione religiosa, il quadro normativo di riferimento è quindi quello delle competenze dell'Unione Europea in relazione alle minoranze e al principio di non discriminazione, avendo come obiettivo la lotta alla discriminazioni basata su motivi religiosi.

Il relatore sottolinea in particolare come su questo piano sia importante distinguere tra discriminazione etnica e discriminazione religiosa, raccogliere prova di casi di discriminazione contro musulmani nell'ambito scolastico e occuparsi delle iniziative adottate a livello di Unione Europea per contrastare la discriminazione basata sulla religione all'interno dell'ambiente scolastico.

Il *Panel* è poi proseguito con le relazioni del Prof. Tore Vincents Olsen (Aarhus University) per la Danimarca, Anna Van den Kerchove (Institut européen en sciences des religions, Parigi) per il contesto francese, Elisabeth Porath Sjöo (Sweden Ministry of Education and Research) per la Svezia e Daniela Drobna (Comenius University) per la Repubblica Slovacca.

Nella prima relazione sono stati presentati i risultati del progetto “*Accept Pluralism*”, finanziato dalla Commissione Europea e svolto in collaborazione con 18 istituzioni partner rappresentanti 15 stati membri dell’Unione Europea.

L’obiettivo del progetto era comprendere se le società europee siano diventate più o meno tolleranti nel corso degli ultimi venti anni attraverso studi empirici su questioni chiave nell’ambiente scolastico e politico, rendendo conto di come la tolleranza sia definita dal punto di vista concettuale, normativo, istituzionale, politico e sociale.

Il progetto ha dato luogo a un rapporto sullo stato dell’arte in tema di tolleranza e diversità culturale in Europa comparando argomenti a favore e contro la tolleranza in dieci sistemi scolastici europei, con particolare attenzione alle capacità di tali sistemi di venire incontro al pluralismo religioso e culturale nella quotidianità della vita scolastica. La relazione del prof. Olsen ha così permesso di avere una visione generale in chiave comparata del concetto di tolleranza così come concepito e concretamente applicato in vari stati europei.

La relazione ha quindi sottolineato l’importanza dell’istruzione scolastica per imparare a condividere alcuni valori comuni al fine di promuovere una maggiore fiducia reciproca. In questo quadro proprio le scuole sono infatti chiamate a trasmettere determinati valori, quali la tolleranza e la comprensione reciproca, ad alunni e genitori, al fine di affrontare al meglio le questioni legate al pluralismo culturale e religioso.

Le relazioni legate al contesto francese e svedese hanno rappresentato invece occasione per confrontare il diverso modo in cui Francia e Svezia, pur sottolineando la neutralità e laicità dei rispettivi sistemi scolastici, tentino di dare risposta a questioni molto simili.

Il fortemente radicato principio della *laïcité* statale ha infatti portato la Francia ad escludere l’insegnamento confessionale delle religioni dall’orario scolastico. Ciò nonostante, nella relazione della dott.ssa Anna Van den Kerchove è interessante notare come anche nell’ordinamento francese il tema dell’educazione scolastica quale motore per un’efficace integrazione risulti comunque cruciale e sia al centro di dibattiti pubblici. Proprio il

confronto tra minoranze sempre più radicate per le quali la religione rappresenta un elemento identitario molto forte e la particolare concezione francese della laicità pone infatti difficili sfide al mondo politico e sociale francese e in questo contesto l'ambito scolastico risulta essere il primo luogo nel quale realizzare una concreta integrazione. La relazione della dott.ssa Van den Kerchove rende quindi conto della necessità, sentita anche in Francia, di interrogarsi su quanto l'educazione statale debba includere l'insegnamento di questioni religiose, seppur in modo trasversale ad altre materie, al fine di favorire l'integrazione ed evitare fenomeni di chiusura e segregazione sociale. La questione delle scelte politiche per attuare nel modo più adeguato una corretta relazione tra educazione scolastica e integrazione sociale viene analizzata sotto il profilo del divario spesso ancora esistente tra discorsi pubblici e circolari di diverse autorità e la loro reale attuazione nella pratica scolastica. Pur non mettendo in discussione il modello francese di insegnamento delle questioni religiose solo all'interno di altre materie, quali ad esempio la storia, la relazione critica il modo ancora poco efficace con cui l'importanza della religione nell'educazione scolastica e nelle relazioni sociali – pur riconosciuta a livello pubblico, politico e normativo – viene attuata nella prassi. Le disposizioni francesi e le riforme dei programmi permetterebbero quindi, se adeguatamente attuati, una corretta valorizzazione delle questioni religiose negli insegnamenti scolastici, ma è ancora necessaria una più efficace attuazione e una maggiore chiarezza sul ruolo e sulla responsabilità che in tale contesto dovrebbe essere affidata agli insegnanti e quindi un maggiore controllo sulla loro formazione.

La relazione della dott.ssa Elisabeth Porath Sjöo ha rappresentato invece l'interessante punto di vista di una responsabile dell'ispezione scolastica e ha illustrato alcuni aspetti del sistema scolastico svedese, con particolare riferimento al controllo di qualità delle scuole confessionali in relazione al rispetto nei programmi scolastici dei valori su cui si fonda la società svedese. Un altro aspetto interessante affrontato dalla relazione riguarda le esigenze e gli interessi in ragione della cui tutela, anche sulla base delle decisioni della *Swedish National Agency for Education*, può essere impedito l'uso del velo da parte di alunne o insegnanti, soprattutto se si tratta di velo integrale. Tra queste, in particolare, un'adeguata interazione tra studenti e insegnanti, la necessità di corretta identificazione degli studenti e il rispetto di norme di igiene o di sicurezza nelle scuole.

La relazione della dott.ssa Daniela Drobna ha infine rappresentato alcune caratteristiche dell'attuale situazione slovacca, comuni a molti dei nuovi stati membri

dell'Unione Europea, con riferimento all'accesso all'istruzione scolastica e ai limiti e pregiudizi ancora esistenti sia nella comunità sociale che a livello di organismi decisionali. La relazione si è altresì concentrata su quanto emerso dal processo di trasformazione che dalla fine della cortina di ferro ha caratterizzato la società slovacca negli ultimi venti anni e sulle possibili proposte per futuri cambiamenti in ambito sociale, giuridico e finanziario ritenuti necessari per una migliore gestione del pluralismo culturale e dell'integrazione attraverso l'ambiente scolastico.

La seconda sessione pomeridiana è stata invece dedicata all'insegnamento religioso organizzato durante l'orario scolastico in scuole con finanziamento pubblico e al controllo di qualità dell'insegnamento in tali scuole, rappresentando occasione per interrogarsi su come questo tipo di insegnamento possa divenire un ponte verso una maggiore partecipazione delle minoranze alla vita sociale e pubblica del paese ospitante.

Nel *Panel* si sono susseguiti numerosi interventi volti a illustrare le modalità di organizzazione di tale tipo di insegnamento, nonché le soluzioni apprestate in diversi ordinamenti per venire incontro alle esigenze delle minoranze religiose e per garantirne, proprio attraverso l'insegnamento scolastico, una più efficace integrazione. Su questo aspetto una delle questioni che solleva opinioni ancora contrastanti riguarda il ruolo dell'insegnamento confessionale di una specifica religione o di scuole private confessionali nel favorire l'integrazione o, al contrario, nell'aumentare fenomeni di chiusura e volontaria segregazione sociale.

La sessione ha permesso un interessante confronto su questi temi tra le esperienze di diversi stati, grazie all'intervento di esperti e studiosi provenienti da molti ordinamenti europei, tra i quali, in particolare, Germania, Norvegia, Belgio, Paesi Bassi, Svezia, Austria e Turchia, nonché il confronto tra esponenti di diverse culture e professionalità. Tra i relatori erano infatti presenti professori, membri di ispettorati scolastici, di organizzazioni per la tutela dei diritti umani e rappresentanti dell'ambiente scolastico islamico: Prof. Hans-Peter Füssel (Humboldt University, Germania), Masoud Ebrahimnejad (University of Oslo, Norvegia), Frans Hitchinson (Inspection of Education, Belgio), Budak Bahaeddin (INHolland, Paesi Bassi), Annebert Dijkstra (Dutch Inspectorate of Education, Paesi Bassi), Asma Claassen (Identity Policy Advisor, Islamic School Board Organisation – ISBO, Paesi Bassi), Frank Nordberg (Swedish Schools Inspectorate, Svezia), Nadima Aslan (University of Vienna, Austria), Hale Akay (Helsinki Citizens' Assembly, Turchia), Mesude Atay (Gündem Çocuk, Turchia).

Alcune delle esperienze didattiche più interessanti emerse nel corso di questa sessione e della stimolante discussione che ne è seguita riguardano la scelta di insegnamenti trasversali a varie religioni o di corsi di etica e filosofia, il modello olandese di scuola islamica e l'attenzione ai temi della cittadinanza e del dialogo interreligioso che caratterizza alcune realtà europee.

L'insegnamento obbligatorio, ma con possibilità di esonero, della materia "*Religion, Philosophy and Ethics*" è previsto, ad esempio, dal 2008 in Norvegia e mira all'insegnamento di varie religioni e filosofie della vita in modo oggettivo, critico e plurale.

Anche in alcuni *Länder* tedeschi, in virtù della cd. "clausola di Brema", sono previste modalità di insegnamento della religione diverse dalla generale previsione costituzionale in base alla quale l'insegnamento religioso è regolare materia di studio per tutte le scuole statali e ha una connotazione confessionale. I *Länder* di Brema, Brandeburgo e Berlino hanno infatti introdotto, come materia di insegnamento curricolare, un corso di insegnamento laico di educazione morale al posto dell'insegnamento religioso confessionale. Il *Land* di Brandeburgo, in particolare, prevede il cd. LER (*Lebenskunde-Ethik-Religion*), quale insegnamento curricolare indipendente da qualsiasi confessione religiosa e rivolto ad un orientamento alla vita, all'etica e alla religione, insegnato in modo neutrale e non confessionale nell'uso di termini religiosi o nell'affrontare particolari visioni del mondo. A fronte del diritto costituzionalmente garantito delle comunità religiose di offrire un'educazione confessionale e a seguito delle pressioni di varie confessioni, tale insegnamento è attualmente previsto come alternativo a quello confessionale e con possibilità di esonero.

Rispetto alla scelta norvegese, la relazione del dott. Masoud Ebrahimnejad sottolinea alcune delle problematiche che possono emergere dall'insegnamento obbligatorio di un solo tipo di educazione religiosa, neutrale e comune a tutti, rispetto al diritto dei genitori di educare i figli in corrispondenza della propria fede, soprattutto per quelle comunità, come quella islamica, in cui l'elemento religioso pervade ogni aspetto della vita ed è quindi intrinsecamente connesso all'identità culturale stessa della comunità. In particolare vengono esposti i risultati di un sondaggio dal quale emerge come l'insegnamento religioso sia percepito dalle comunità islamiche presenti ad Oslo come fattore necessario per una maggiore integrazione e viene altresì sottolineato il rischio dell'assenza di un'organizzazione – e quindi di un controllo – a livello statale dell'istruzione religiosa. A fronte della forte necessità avvertita nelle comunità islamiche di ottenere

l'insegnamento di ciò che percepiscono come parte integrante della loro identità culturale, molti genitori sono infatti spinti a mandare i loro figli, al di fuori del normale orario scolastico, nelle numerose scuole coraniche presenti in Norvegia, se non addirittura nelle scuole dei rispettivi paesi di origine. Mancando un controllo statale su questo tipo di educazione, né i genitori né la comunità sociale nel suo complesso potranno quindi avere certezze sul contenuto dell'insegnamento impartito agli alunni di tali scuole. Risulta pertanto decisamente più auspicabile l'organizzazione di un insegnamento confessionale dell'Islam da parte di personale docente autorizzato, quindi controllato, dalle autorità statali norvegesi.

La relazione tocca così un punto importante nel dibattito sull'educazione religiosa in Europa, che verrà ulteriormente approfondito durante la conferenza e che era già stato sollevato, in prospettiva europea, dalla relazione introduttiva del prof. Roberto Toniatti, ossia la necessità di un adeguato coinvolgimento degli ordinamenti europei nella formazione e nella scelta degli insegnanti di religione islamica che garantisca il rispetto dei valori fondamentali su cui si fondano le società europee.

La forte necessità dei genitori di ottenere per i propri figli un'educazione rispettosa della fede islamica e la percezione dell'istruzione religiosa come fattore indispensabile ad una maggiore integrazione sono state sottolineate anche dalla relazione di Asma Claassen, consulente per le politiche identitarie presso la *Islamic School Board Organisation (ISBO)*, organizzazione che sostiene e promuove lo sviluppo delle scuole islamiche, nonché la qualità dell'insegnamento e dell'approccio pedagogico in esse adottato.

Analoghe considerazioni sull'importanza dell'istruzione religiosa per una più consapevole identità islamica, sulla necessità per gli appartenenti alle minoranze religiose di sentirsi a proprio agio nel paese ospitante e quindi sul ruolo dell'educazione scolastica come ponte verso l'integrazione sociale, sono emerse anche dall'analisi del contesto austriaco – caratterizzato dalla presenza di una numerosa comunità islamica, dall'insegnamento dell'Islam come materia scolastica e da percorsi formativi per insegnanti di religione islamica – condotta della dott.ssa Nadima Aslan.

Il tema dell'identità islamica delle scuole private islamiche – dalla libertà di abbigliamento religioso all'insegnamento della fede islamica, fino ai momenti dedicati alla preghiera – è stato particolarmente approfondito nella citata relazione di Asma Claassen. Quest'ultima ha sottolineato come proprio la possibilità di partecipare a queste scuole costituisca per i bambini di comunità islamiche un modo per sentirsi compresi e avere un

riscontro delle tradizioni e delle abitudini con le quali crescono nell'ambiente familiare anche nell'ambito scolastico, quindi nella società in cui dovranno integrarsi.

Interessante notare come anche nelle scuole private confessionali islamiche l'insegnamento religioso venga organizzato, così come richiesto dalle normative olandesi, in un contesto di educazione alla cittadinanza, proprio in vista di una maggiore comprensione reciproca e una più consapevole integrazione sociale.

Sembra quindi intravedersi in tale modello un possibile equilibrio tra scuole private confessionali con una forte identità islamica e una forma di educazione attenta alla formazione di futuri cittadini di una società multiculturale. Ciò anche in ragione del controllo che l'ispettorato scolastico svolge su tali scuole sia con riferimento agli standard qualitativi – per la verità in alcuni casi ancora problematici, pur se in fase di miglioramento – sia per quanto riguarda la concreta attuazione dell'educazione alla cittadinanza.

L'aspetto dei controlli di qualità sulle scuole private confessionali accomuna molti ordinamenti europei, così come emerso dalle relazioni degli addetti ai relativi ispettorati scolastici che hanno preso parola nel corso della sessione.

Di "*interreligious learning*", quale nuovo approccio adottato nel sistema scolastico fiammingo, e di possibilità di scegliere un insegnamento etico non confessionale ha parlato anche Frans Hitchinson dell'ispettorato scolastico belga. È la stessa Costituzione belga a prevedere nelle scuole pubbliche l'alternativa tra l'insegnamento confessionale di una delle religioni riconosciute e un insegnamento di etica, principio poi attuato nel dettaglio anche dalla legislazione scolastica. Alla possibilità per genitori e alunni di optare per uno dei due tipi di insegnamento si affianca nella pratica scolastica un nuovo approccio, quello dell'apprendimento interreligioso con obiettivi simili a quello già menzionato dal prof. Miedema nel contesto olandese. In base a tale modello l'insegnamento viene impartito nel dialogo con gli alunni, seguendo un processo comunicativo aperto e plurale in cui gli alunni non apprendano solamente i principi di una religione, ma siano portati ad imparare anche da altre religioni nel loro personale percorso di crescita verso una più consapevole formazione dell'identità religiosa.

La prima giornata di conferenza si è quindi conclusa con alcune considerazioni del Prof. Ingo Richter (University of Tübingen, Germania) su quanto emerso nel corso delle relazioni e con un ampio e vivace dibattito su alcune questioni centrali. Tra queste, in particolare, il significato da attribuire all'identità religiosa e quindi, in senso lato, all'identità personale quale concetto in continua evoluzione in ciascun percorso individuale; il rapporto

tra tale dimensione e le scelte statali in ambito educativo; l'esistenza o meno di valori europei comuni con i quali le minoranze religiose sono chiamate a confrontarsi o, piuttosto, la presenza in ogni ordinamento giuridico di una specifica identità valoriale nel rispetto della quale affrontare le questioni sollevate dal pluralismo religioso.

Alcune di queste questioni hanno poi fatto da filo conduttore e sono state ulteriormente esaminate, da più punti di vista, nel corso della seconda giornata di conferenza.

La seconda mattinata si è aperta infatti con un'altra sessione dedicata all'insegnamento dell'Islam in scuole confessionali, sia con riferimento a tale insegnamento in scuole islamiche, sia con riguardo alla possibilità di ottenere l'insegnamento dell'Islam in scuole cattoliche, su iniziativa degli istituti stessi o su richiesta di alunni e genitori. Anche in questo caso la sessione presieduta da Germain Dondelinger (Ministère de la Culture, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Lussemburgo) ha permesso il confronto tra le soluzioni adottate in vari ordinamenti e offerto il punto di vista di professionalità e tradizioni culturali diverse.

In particolare è stato interessante il confronto tra due paesi fortemente cattolici come l'Irlanda, con la relazione dell'avv. dr. Glendenning Dympna (*barrister* a Dublino ed esperta in normative scolastiche e diritto all'istruzione, ex insegnante e preside in alcune scuole primarie e secondarie irlandesi) e la Polonia con la relazione della dott.ssa Katarzyna Górak-Sosnowska (Department of Arab and Islamic Studies, Faculty of Oriental Studies, Warsaw University).

È emerso con chiarezza come proprio le scuole primarie riflettano maggiormente i cambiamenti sociali, culturali e religiosi che caratterizzano le società attuali, sollevando nuove esigenze di cambiamento. Questo è, ad esempio, quanto si sta verificando nell'ordinamento irlandese il cui sistema scolastico è attualmente soggetto a significative spinte di riforma. La relazione di Glendenning Dympna sottolinea infatti come negli ultimi anni sia emerso in Irlanda un diffuso consenso sociale sull'esigenza di riformare un sistema scolastico ancora ampiamente basato sul patronato della Chiesa cattolica e su una netta prevalenza di scuole primarie confessionali, nonostante la sempre più diffusa esperienza di scuole non confessionali o multi-confessionali come, ad esempio, le *Educate Together Schools* o le *Community National Schools*.

Il governo irlandese ha così recentemente istituito un *Forum for Patronage and Pluralism* con l'obiettivo di sostituire in alcune scuole l'originario modello del patronato con

altri modelli scolastici. Dai lavori del Forum emerge infatti chiaramente la necessità del sistema scolastico irlandese di adattarsi alle nuove esigenze sollevate dal pluralismo culturale e religioso e la crescente domanda di nuove forme di scuole multi-confessionali e non confessionali.

La relatrice, richiamando il recente intervento dell'*Irish Human Rights Commission* in materia di educazione religiosa, sottolinea infine i risvolti che le problematiche relative all'insegnamento della religione nelle scuole possono avere anche sul piano dei diritti umani.

Il Prof. Pieter Huisman (Erasmus University Rotterdam School of Law, University College of the Hague) ha poi illustrato gli aspetti più propriamente legali del sistema scolastico olandese con riferimento alla posizione delle scuole islamiche nel diritto costituzionale, le diverse possibilità per ottenere l'insegnamento dell'Islam e la posizione dei bambini musulmani in scuole confessionali non islamiche, con particolare attenzione ad alcuni recenti casi relativi all'uso del velo in scuole secondarie.

La dott.ssa Elif Medeni (University of Vienna, Austria) e la relazione della docente universitaria Stella van de Watering, specialista in educazione islamica presso il centro di teologia islamica della VU University Amsterdam, nonché docente presso la *Vocational Training of Islamic Teachers* della Inholland University Amsterdam hanno invece rappresentato il punto di vista della comunità islamica.

Tra le relazioni più interessanti sia per la prospettiva assunta – quella di un'insegnante di religione islamica – che per gli spunti di riflessione sollevati, merita di essere sottolineata proprio quella di Stella van de Watering. Nel tentativo di individuare una forma di insegnamento religioso idoneo, da un lato, a lasciar spazio ad un autonomo percorso di crescita anche con riferimento alla sfera religiosa e, dall'altro, a permettere il dialogo interreligioso attraverso l'insegnamento di determinate religioni anche in scuole basate su altre confessioni (o da insegnanti professanti un credo diverso), la relatrice distingue tre tipi di istruzione religiosa. Un tipo di insegnamento cd. *into religion*, ossia di tipo catechistico, un insegnamento *about religion* che mira ad un apprendimento più neutrale delle varie religioni e un ulteriore diverso approccio denominato "*learning from religion*". In quest'ultimo, particolare importanza assume proprio il percorso di crescita individuale dell'alunno verso una propria identità religiosa attraverso uno studio che, imparando dalle diverse religioni, ne sottolinei i valori comuni, favorendo quella comprensione reciproca sempre più necessaria in una società multiculturale.

Ciò dimostra, ancora una volta, la vivacità e la radicata multiculturalità del contesto scolastico olandese e, soprattutto, come anche da una parte della comunità islamica emerga, proprio attraverso la voce degli insegnanti, l'attenzione verso un tipo di insegnamento dell'Islam che lasci spazio ad uno sviluppo consapevole e non imposto dell'identità religiosa e garantisca un più proficuo e costruttivo dialogo interreligioso.

Nel corso della sessione è stato altresì sollevato il problema della presenza di numerose correnti all'interno dell'Islam, le quali rendono inevitabilmente più complesso l'inserimento della religione islamica nell'istruzione scolastica europea. L'assenza di omogeneità tra le diverse tradizioni dogmatiche, infatti, inevitabilmente amplifica i già menzionati problemi legati ai valori trasmessi attraverso l'insegnamento religioso e le difficoltà di dialogo tra culture e religioni diverse.

La presenza di rappresentanti della comunità islamica, in prevalenza sunniti ma anche sciiti, ha permesso un confronto diretto su questi aspetti e ha fatto emergere la disponibilità, almeno teorica, da parte di entrambe le correnti islamiche, di concentrarsi, al fine di ottenere un'adeguata forma di insegnamento dell'Islam nelle scuole, sull'individuazione e l'insegnamento dei valori che, pur nella diversità, accomunano tutti i musulmani.

Tra le altre questioni emerse nel corso della sessione e nel proseguo della conferenza, significativo rilievo ha assunto anche il problema di reperire libri di religione islamica idonei a trasmettere, attraverso l'insegnamento, valori condivisi di tolleranza e comprensione reciproca.

Nel quadro così delineato, particolarmente interessante è quindi l'attenzione offerta nell'ordinamento austriaco – ed emersa durante le due giornate di conferenza – alla formazione degli insegnanti di religione islamica attraverso programmi di studio *ad hoc* iniziati già nel 1998 presso l'Accademia privata di educazione islamica di Vienna (IRPA *Private Studiengang für das Lehramt für Islamische Religion an Pflichtschulen*) che conferisce un "Bachelor of Education", diploma universitario riconosciuto a livello statale, anche ai fini dell'accesso ai successivi gradi di istruzione universitaria.

L'IRPA prepara futuri insegnanti di religione islamica per le scuole pubbliche fornendo una preparazione sia teorica che pratica. Gli insegnamenti riguardano, in particolare, teologia islamica, scienze umane, pedagogia, didattica e legislazione scolastica e tra gli obiettivi principali del percorso formativo vanno annoverati la formazione scientificamente orientata, la comprensione dei valori etici e spirituali del credo islamico e

delle diverse tradizioni e correnti interne all'Islam, il legame tra teorica e pratica, lo sviluppo di competenze interreligiose ed interculturali e la cooperazione con altri college e università.

Attualmente un percorso di studi *ad hoc* per la formazione di insegnanti islamici è altresì offerto dal *Masterstudium "Islamische Religionspädagogik"* dell'Università di Vienna, presso il quale collabora anche la dott.ssa Elif Medeni.

Il master ha l'obiettivo di formare insegnanti di religione islamica per le scuole pubbliche secondarie e affronta questioni e problematiche relative all'educazione etica e religiosa cercando una stretta collaborazione sia con gli istituti delle facoltà di teologia dell'Università di Vienna che con centri di ricerca esterni.

Il percorso di studi, i cui fondamenti teologici sono approvati dalla comunità religiosa ufficialmente riconosciuta in Austria, mira ad offrire ai musulmani gli strumenti per presentare liberamente, in modo competente ed attuale l'Islam in Austria e, negli obiettivi del corso, la lezione di religione islamica dovrebbe contribuire alla realizzazione di un'identità islamico-europea e al superamento delle divergenze tra le diverse culture.

Molti sono i progetti attivati presso l'unità di ricerca *"Islamische Religionspädagogik"* nell'ambito dell'educazione islamica in Austria, tra i quali, in particolare, quello specificamente indirizzato allo sviluppo di materiale didattico e libri per le lezioni di religione islamica nelle scuole pubbliche. Di particolare interesse anche il progetto *"Imame in Österreich"* che mira ad uno studio empirico dell'influenza degli imam nel processo di integrazione dei musulmani in Austria.

Dall'autunno 2011 il percorso formativo in *Islamische Religionspädagogik* è offerto anche dall'Università di Innsbruck.

Nella seconda sessione mattutina i relatori – Prof. Charles Russo (University of Dayton, USA), Jenny Berglung (Södertörn University, Svezia), Majid El Khayami (Paesi Bassi) e Joop Teunissen (Dutch Inspectorate of Education, Paesi Bassi) – si sono confrontati sul tema della fondazione e del controllo di scuole private confessionali, della supervisione statale su tali scuole, del rifiuto o limitazione del numero di alunni di altre religioni, nonché sulla già menzionata questione delle scuole private confessionali come ponte per una maggiore partecipazione sociale o come ostacolo all'integrazione.

Considerando l'obiettivo primario dell'educazione scolastica, ossia favorire l'integrazione sociale delle minoranze e una maggiore comprensione della diversità, è necessario, come emerso chiaramente anche in questa sessione, un bilanciamento tra l'insegnamento confessionale e il rispetto di alcuni fondamentali diritti e valori nazionali.

Ciò caratterizza in maniera peculiare l'ordinamento svedese. In Svezia è previsto un insegnamento obbligatorio, ma non confessionale, della religione avente come obiettivo l'apprendimento di diverse tradizioni religiose e visioni del mondo in una prospettiva neutrale. Uno dei compiti principali del sistema scolastico è proprio l'insegnamento di quelli che vengono percepiti come i valori fondativi della società svedese e che in base alla legislazione scolastica devono necessariamente essere insegnati in tutte le scuole svedesi, comprese quelle private confessionali.

In base ai programmi scolastici nazionali svedesi l'insegnamento di valori quali l'inviolabilità della vita umana, la libertà personale, la parità tra uomo e donna e la solidarietà nei confronti dei più deboli deve infatti essere garantito anche nelle scuole private confessionali, le quali devono quindi bilanciare i propri principi religiosi con i valori fondativi della società svedese.

La relazione sottolinea come in questo delicato bilanciamento, un ruolo essenziale sia svolto proprio dagli insegnanti di religione islamica chiamati a scegliere nel concreto il contenuto delle singole lezioni e le modalità per trasmettere determinati principi e valori. Ne consegue inevitabilmente il rischio di una forte differenziazione tra varie scuole, o addirittura tra classi di una stessa scuola, nell'insegnamento dei valori fondativi della società svedese, in ragione dell'interpretazione che ogni insegnante dà ai programmi nazionali, delle scelte operate per bilanciarli con i principi islamici, nonché della provenienza degli insegnanti da diverse tradizioni teologiche.

Ancora una volta, quindi, il ruolo degli insegnanti e la necessità di un'adeguata formazione degli stessi risulta essere un nodo centrale nella realizzazione di un insegnamento religioso che funga da ponte e non da ostacolo all'integrazione sociale, nel rispetto e nella valorizzazione di valori condivisi.

Nella stessa sessione, l'interessante relazione di Majid El Khayami ha ulteriormente sottolineato la necessità di una reciproca comprensione e di un reciproco rispetto dei simboli altrui, dal crocifisso al velo, quale manifestazione di culture e tradizioni con le quali imparare a convivere.

Per garantire una forma di integrazione che permetta di coniugare le istanze provenienti da comunità islamiche aperte al dialogo e il rispetto dei valori e delle tradizioni del paese ospitante, la relazione sottolinea l'assoluta importanza di evitare le influenze che sulla comunità islamica stanziata in un determinato paese europeo potrebbero avere imam o governi di stati arabi. Gli stati europei e le comunità islamiche dovrebbero quindi mirare

unicamente a soluzioni locali, ad uno sviluppo condiviso del dialogo interculturale e a una migliore comprensione e integrazione sociale, basati sulle specifiche istanze e reciproche relazioni emerse a livello locale, evitando così il conflitto spesso percepito tra equilibri interni alla comunità sociale e pressioni da parte di autorità islamiche esterne alla comunità di riferimento.

Altra questione sottolineata in associazione a quella già più volte sollevata sulla reperibilità di idonei testi scolastici attiene alle difficoltà connesse al linguaggio. Quest'ultimo aspetto riguarda sia la traduzione di concetti e ricostruzioni dogmatiche sviluppatasi in lingua araba, e spesso appresi in tale lingua dagli stessi insegnanti, sia il rapporto tra linguaggio usato nell'ambito scolastico e linguaggio utilizzato dai bambini nel contesto familiare.

Le sessioni pomeridiane presiedute dal Prof. Roberto Toniatti hanno in parte proseguito il tema affrontato nel corso della mattinata, concludendosi poi con il *Panel* dedicato alla questione dell'abbigliamento religioso e dell'esposizione di simboli religiosi nelle aule di scuole pubbliche.

Quanto al primo aspetto, è proseguito il confronto tra i diversi modi in cui vari ordinamenti provano ad andare incontro alla richiesta di istruzione islamica nelle scuole. In particolare merita di essere segnalata l'esperienza portoghese (esposta nella relazione di Maria Manuela Pastor Faria dell'Ispettorato scolastico), caratterizzata da una piena integrazione delle, ancora esigue, comunità islamiche, grazie alla quale molte delle questioni sorte in altri stati non sono in realtà ancora emerse in Portogallo. In ogni caso, qualora specifiche comunità religiose ne sentissero la necessità, potranno concludere accordi *ad hoc* con lo stato portoghese, come è avvenuto – per ora unico caso isolato all'interno della comunità islamica portoghese – per la comunità degli Ismailiti.

Al di là della singolare situazione del Portogallo che sembra ancora distante da esigenze emerse in maniera significativa in molti altri stati europei, la relazione conferma ulteriormente come l'attuazione di diritti religiosi individuali passi necessariamente dall'esistenza di comunità religiose organizzate.

Con riferimento al tema dei simboli religiosi nelle scuole pubbliche e della loro influenza sulla partecipazione sociale, le relazioni programmate, così come gli interventi e le discussioni emerse nel corso del dibattito si sono concentrate su alcune questioni specifiche, quali la natura passiva o attiva dei simboli, con particolare riferimento al crocifisso e al velo, e il concetto di indottrinamento. È stata altresì indagata la relazione tra

problematicità dell'uso di un determinato simbolo e contesto in cui esso viene esposto o ruolo della persona che lo indossa.

Sotto quest'ultimo profilo è stato da più parti sottolineato come la questione si ponga in maniera diversa a seconda del fatto che ad usare il velo sia un'alunna o un'insegnante. Quest'ultima è infatti chiamata a svolgere un ruolo educativo e pedagogico rispetto al quale il velo potrebbe spesso assumere natura non meramente passiva. Si è quindi avvalorata la ragionevolezza della distinzione nell'uso del velo tra alunna e insegnante, risultando la libertà di quest'ultima più complicata in ragione della sua identificazione con l'istituzione scolastica e il conseguente dovere di mantenere un approccio neutrale.

La questione del velo in relazione al ruolo di insegnante è stata in particolare affrontata dalla relazione dell'avvocato Oliver Mahon (Bar Council of Ireland) nella quale è stato innanzitutto ricordato come essa si ponga in maniera significativamente diversa a seconda del tipo di velo utilizzato. È infatti solo nel caso di veli integrali che si pongono i problemi più evidenti – quindi la necessità di limitarne o vietarne l'uso – sia con riferimento alla sicurezza pubblica che per quanto riguarda la relazione insegnante-alunno. Proprio sulla necessità di una corretta relazione e comunicazione, anche e soprattutto non verbale, tra insegnante e alunno ai fini di un corretto approccio pedagogico e un adeguato processo di apprendimento, si sono concentrate alcune riflessioni legate al possibile impatto del velo in ambito scolastico, nonostante il riconoscimento della necessità di ammettere, in via generale, veli non integrali. A tali riflessioni si sono aggiunte quelle relative alla garanzia di un approccio critico, oggettivo e plurale all'insegnamento religioso in grado di favorire la comprensione reciproca e un libero processo di crescita di ogni singolo alunno verso una propria personale identità religiosa, rispetto alla quale il velo dell'insegnante potrebbe risultare problematico.

La questione del crocifisso è stata invece affrontata dal dott. Rainer Palmstorfer (University of Salzburg, Austria) attraverso un'analisi della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – in particolare i punti più critici dell'argomentazione della Corte nel caso Lautsi – e della giurisprudenza di alcuni stati europei, sottolineando come sul punto non ci sia uniformità tra le decisioni delle corti nazionali, le quali sono spesso pervenute a decisioni anche opposte tra loro.

In chiusura delle due giornate di conferenza, dopo l'accesso dibattito stimolato dai temi dei simboli religiosi, del ruolo degli insegnanti e del bilanciamento tra esigenze di

integrazione e valori nazionali ed europei, sollevato anche dall'ultima sessione, la parola è stata data al Prof. Charles Glenn (Boston University, School of Education, USA) e alla responsabile del progetto, Prof. Gracienne Lauwers (University of Antwerp, Université libre de Bruxelles, ELA) per alcune considerazioni conclusive.

In particolare, il Prof. Glenn ha sottolineato l'importanza di dinamiche di inclusione sociale e alcune questioni chiave legate alla comprensione del fenomeno religioso, chiedendosi se la religione debba essere considerata una questione inerente alla sfera pubblica e pertanto divenire necessariamente oggetto di insegnamento scolastico, o se, invece, debba essere considerata solo una questione privata che il legislatore non deve né proibire né incoraggiare, mantenendo un atteggiamento il più possibile neutrale. In chiusura la Prof. Gracienne Lauwers, così come il presidente Prof. Jan De Groof, hanno ulteriormente sottolineato l'importanza del dialogo tra diverse componenti, la natura multiculturale della tradizione europea e la necessità di una proficua cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti.

Le relazioni delle due giornate di conferenza e il dibattito che ha caratterizzato ciascuna sessione hanno così chiaramente confermato l'importanza dell'ambito scolastico per venire incontro alle esigenze sollevate dal crescente pluralismo religioso.

Nonostante ciò non abbia portato, almeno nella maggior parte dei casi, al riconoscimento di un vero e proprio diritto, esigibile in sede giurisdizionale, all'insegnamento islamico, molti ordinamenti hanno dimostrato una significativa sensibilità ai fattori dell'integrazione e dell'accoglienza adottando specifiche politiche scolastiche per venire incontro alla crescente richiesta di insegnamento della religione islamica. Rispetto al vivace quadro europeo emerso durante la conferenza, ancora in ritardo appare invece essere l'ordinamento italiano.

In ogni caso, durante i dibattiti ci si è interrogati sulla possibile configurabilità di un vero e proprio diritto all'educazione religiosa sulla base del combinato disposto tra le norme nazionali e quelle emergenti dal quadro europeo, in particolare il Trattato UE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la CEDU.

Nel corso della conferenza è altresì risultato chiaro, soprattutto dalle esperienze di ordinamenti maggiormente propositivi nell'ambito dell'educazione religiosa, come il delicato bilanciamento tra neutralità statale ed esigenze di integrazione delle sempre più radicate comunità islamiche passi inevitabilmente dall'individuazione di una forma di insegnamento religioso che, attraverso la collaborazione di genitori, insegnanti ed autorità

locali, sia in grado di trasmettere i valori di un Islam aperto al dialogo e a un approccio di tipo occidentale alla tutela dei diritti fondamentali.

Considerando la centralità del ruolo che in ciò hanno gli insegnanti, le autorità statali sono chiamate a farsi responsabilmente carico della formazione e della scelta di un corpo docenti adeguatamente preparato, sensibile al dialogo interculturale e capace di favorire tolleranza e comprensione reciproca, nonché di materiale scolastico adeguato al perseguimento di tali obiettivi.

È necessario, in particolare, che gli insegnanti siano capaci di conformarsi al generale approccio pedagogico che caratterizza le scuole statali di ogni stato membro, quindi anche al rispetto dei valori fondamentali su cui si basa quella determinata società, nonché il requisito di un periodico controllo di qualità. Ciò deve avvenire nel bilanciamento con l'autonomia delle organizzazioni religiose, nel rispetto, da parte degli stessi insegnanti di religione, del pluralismo di pensiero all'interno dell'Islam ed evitando l'influenza di imam e governi di altri paesi islamici sul personale docente di scuole europee

Proprio in queste aree è emersa con maggiore intensità l'esigenza di ulteriori e preferibilmente condivisi sviluppi, nonché di un coordinamento a livello europeo.

Da questo punto di vista una delle questioni più interessanti sollevate nel corso della conferenza riguarda proprio l'esigenza di una possibile strategia comune, ossia l'adozione di misure che, attraverso il graduale coinvolgimento di un numero sempre maggiore di stati membri, permettano di definire a livello di Unione Europea un comune quadro di riferimento per la formazione di insegnanti e imam islamici, quale presupposto per la costruzione di un Islam europeo.

Tale questione, alla luce delle esigenze da più parti sottolineate nel corso della conferenza, apre interessanti prospettive di cui sarà importante continuare a discutere nel tentativo di creare, partendo dall'ambiente scolastico e dall'educazione religiosa, le basi per affrontare in maniera più efficiente, coordinata e condivisa le problematiche sollevate dal pluralismo religioso, così come efficacemente emerse durante la conferenza.