



**Valerio Tozzi**

(ordinario di diritto ecclesiastico nella Facoltà di Scienze Politiche  
dell'Università di Salerno)

## **Il diritto civile di libertà religiosa e l'immigrazione<sup>1</sup>**

**SOMMARIO:** 1. L'interesse al confronto Italia Spagna – 2. Schizofrenia italiana fra centralismo ed autonomie in materia di fenomeno religioso - 3. La centralizzazione dell'intera "politica ecclesiastica" - 4. Il fenomeno dell'immigrazione e della articolazione pluralistica delle culture nel Paese – 5. La disciplina dell'emigrazione – 6. La concessione della cittadinanza – 7. Provvedimenti riferibili all'ordine pubblico: a) la legge Bossi-Fini; b) la Consulta dei musulmani d'Italia – 8. Immigrazione e discipline del fenomeno religioso: a) immigrati islamici e regimi convenzionali; b) l'applicazione della politica concordataria ai rapporti con i musulmani; c) i contenuti delle proposte di intesa – 9. Conclusioni.

### **1 - L'interesse al confronto Italia Spagna**

L'ispirazione ad organizzare questi incontri è sorta dalla banale constatazione che, entrambi i Paesi, Spagna e Italia, presentano problematiche somiglianti. Entrambi hanno una democrazia più o meno recentemente istituita, in entrambi vi è una storica influenza politica e sociale del cattolicesimo, sia come cultura diffusa nella società, sia come organizzazione politica; in entrambi i Paesi vi sono spinte autonomistiche da parte di gruppi regionalmente individuati ed entrambe sono membri dell'Unione europea. Al di là della formale differenza fra il regime monarchico della Spagna e quello repubblicano dell'Italia, in entrambi i Paesi il Capo dello Stato ha essenzialmente funzioni di garante dell'unità nazionale ed i Governi hanno l'effettivo esercizio dell'indirizzo politico; in entrambi le forme di *governance* sono

---

<sup>1</sup> In via di pubblicazione su PARISI M. e TOZZI V. (a cura di), "Istanze autonome e diritti civili in Italia e Spagna", Annali del Dipartimento di Scienze giuridico-sociali e dell'amministrazione dell'Università del Molise, Napoli 2007.

Nel presente scritto ricorrerò frequentemente a citazioni di miei altri scritti relativi ai problemi di volta in volta in esame. Questo comportamento contrasta con un certo stile della cultura scientifica che considera l'auto-citazione manifestazione edonistica sconveniente. Non ritenendomi autore di chiara fama, preferisco ricorrere all'auto-citazione solo per giustificare affermazioni che potrebbero apparire troppo assertive, che spero di avere meglio giustificato nei lavori che cito.



caratterizzate dalle autonomie regionali e dal decentramento amministrativo, anche se con notevoli differenze di contenuto.

Oltre a questi primi dati comuni, altri elementi di attualità sembrano stimolare il confronto. Entrambi i Paesi sono simultaneamente coinvolti in processi di vasta riforma organizzativa della *governance*, sia per adeguamento alla domanda di base di autonomia locale, sia per adeguarsi alle esigenze della partecipazione all'Unione Europea. In entrambi i Paesi, pur nella diversa storia del recente passato, col superamento dei regimi dittatoriali, ha potuto manifestarsi il pluralismo culturale e religioso fra le popolazioni già insediate ed entrambi, sia pure con influenze non troppo simili, sono oggetto del fenomeno dell'immigrazione dai Paesi contigui meno fortunati. Il segno delle linee politiche nei due Stati appare invece non somigliante.

Perciò, abbiamo pensato di approfondire se effettivamente vi siano politiche così diverse da parte dei Governi in carica, come viene suggerito dall'informazione mediatica.

Europeismo, localismo e organizzazione di poteri da una parte, immigrazione e pluralismo culturale e religioso dall'altra, ci sono sembrati i temi utili per questo primo avvicinamento e confronto fra Spagna e Italia.

Attenendomi alla regola di commentare ciascuno le istituzioni del proprio Paese, svolgerò alcune osservazioni sulle istituzioni italiane.

## **2 - Schizofrenia italiana fra centralismo ed autonomie in materia di fenomeno religioso**

Sul fronte della legislazione e delle forme di organizzazione del governo in riferimento alla materia religiosa, l'Italia appare affetta da schizofrenia.

Con la legge costituzionale n. 3 del 2001, un Governo di centro-sinistra, sia pure sulla base di una annosa trattativa con l'opposizione nella Commissione bicamerale (fallita *in extremis* e non sul contenuto della riforma, ma per motivi di schieramento politico), ha riformato l'intero Titolo V della Carta, riconoscendo una nuova articolazione dei soggetti che compongono la Repubblica, in funzione di potenziamento delle autonomie regionali e locali (articolo 114<sup>2</sup>) e distribuendo la

---

<sup>2</sup> Per i lettori non italiani riporto il testo novellato dell'art. 114 della Costituzione: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni, dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione.



potestà legislativa in maniera inversa, rispetto all'origine, per cui al potere centrale spetta la potestà legislativa esclusiva solo nelle materie specificamente individuate, vi è una vasta area non adeguatamente definita di materie a competenza concorrente o ripartita col legislatore regionale, ed infine, alle regioni risulta assegnata un potere legislativo generale per tutto quanto non specificamente riservato al potere esclusivo dello Stato (articolo 117). Questa riforma sarebbe indirizzata verso il potenziamento delle autonomie e della forma policentrica del governo della società. Principio confermato anche dall'articolo 118, nel quale si disciplinano le funzioni amministrative, con potenziamento delle funzioni dei Comuni e degli altri enti locali<sup>3</sup>. Le funzioni amministrative, poi, sono regolate dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (comma 1°), con invito a favorire *l'autonoma iniziativa dei cittadini*, in base al principio partecipativo che anima l'impianto costituzionale repubblicano<sup>4</sup>.

Questo nuovo assetto non è scevro di problemi, specie in relazione alla distribuzione delle competenze fra i vari soggetti istituzionali della Repubblica e questo impegna notevolmente anche la Corte costituzionale, per lavorare alla coerenza del sistema<sup>5</sup>

Ma di questo espongono meglio i colleghi costituzionalisti.

In questa riforma costituzionale, si è prevista l'attribuzione di competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale, quindi escludendo la competenza regionale, in materia di rapporti tra ... *la Repubblica e le confessioni religiose* (articolo 117<sup>6</sup>, comma 2° lettera "c").

Questa nuova disposizione, posta senza alcuna discussione, né dottrina né politica, ma concepita nelle ristrette stanze della

---

*Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento*" (art. 1 della legge costituzionale n. 3 del 2001).

<sup>3</sup> CHIEFFI L. e CLEMENTE di S. LUCA G. (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione – Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004.

<sup>4</sup> CERULLI IRELLI V., *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, op. ult. cit., p. 269 ss.

<sup>5</sup> PIOGGIA A. e VANDELLI L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006.

<sup>6</sup> Per i lettori non italiani, riporto parzialmente l'art. 117 novellato della Costituzione: "*La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: a), b), c), d) (omissis), e) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; f), g), h), i), l), m), n), o), p), q), r), s) (omissis).*

*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (omissis).*

*Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato. (omissis)."*



maggioranza che l'ha introdotta, amplia la riserva speciale di cui agli articoli 7 e 8 della Costituzione, che istituirono la *produzione atipica* di norme giuridiche per regolare la materia dei *rapporti dello Stato con le confessioni religiose*, basata su accordi con le rappresentanze confessionali, estendendola ai *rapporti della Repubblica con le confessioni religiose*. In questo modo vengono assoggettati alla potestà esclusiva del legislatore nazionale, non i soli rapporti di competenza tra il potere centrale e le confessioni, ma tutta l'articolazione dei poteri pubblici, anche quelli locali.

Contemporaneamente, l'articolo 117 novellato tende a rafforzare la storica previsione di riserva *dei rapporti del Governo con le confessioni religiose, ai sensi degli articoli 7 e 8, u.c., della Costituzione* alla competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>7</sup>.

Viene cioè perpetuato in modello centralistico di disciplina del fenomeno religioso sociale, ereditata dal liberalismo, rafforzata dal fascismo e che non si riesce a superare.

Alla base di questo fenomeno vi è una sorta di *vischiosità* del sistema giuridico, che non riesce ad adottare i modelli organizzatori e regolativi dei rapporti sociali adeguati alla nuova realtà, non per mancanza di strumenti e di mezzi (il sistema delle autonomie e della *governance diffusa* è ormai operante), ma per una sorta di *continuismo* politico-giuridico, che non è necessariamente casuale, ma ha radici nella forza lobbistica dei gruppi religiosi dominanti e nell'influenza che riescono ad esercitare sulla politica e sulla società italiana<sup>8</sup>.

Tuttavia, gli articoli 7 e 8 della Costituzione si limitavano a stabilire che solo i rapporti fra *lo Stato e le confessioni religiose* fossero oggetto di una disciplina legale contrattata (e non determinavano nemmeno una competenza esclusiva del legislatore statale<sup>9</sup>), mentre,

---

<sup>7</sup> Competenza oggi fondata sulla legge n. 400 del 1998 e da ultimo ribadita nel d.lgs n. 303 del 30 luglio 1999, articolo 2, lett. "e".

<sup>8</sup> TOZZI V., *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina ?*, in PICOZZA P. (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, in via di pubblicazione

<sup>9</sup> Va infatti notato che, al momento dell'adozione della Costituzione del 1948, unico legislatore esistente era il parlamento italiano, mentre la stessa costituzione si limitava a prevedere le regioni, ma non le istituiva materialmente, sicché, la corrispondente potestà legislativa non è stata esercitata dalle regioni fino agli anni settanta del millenovecento. Cfr. TOZZI V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2005, p. 251. Dalla loro istituzione, però, le regioni non hanno mancato di interessarsi al fenomeno religioso, non solo facendone oggetto di infinite disposizioni legislative, ma soprattutto stabilendo rapporti per così dire *orizzontali* con le autorità della Chiesa cattolica e talora di altre organizzazioni religiose, il cui fondamento non può escludersi stia negli articoli 8 e 7 della Carta, salvo che, nessuna dottrina attribuisce loro la cd. copertura costituzionale.



L'averne *costituzionalizzato* il principio della competenza esclusiva del legislatore statale per un ambito di rapporti che non sembra affatto puntualmente delimitato, è potenzialmente invasivo anche in materie che possono coinvolgere le competenze delle Regioni. Il ché sembra muovere in senso diametralmente opposto a quello generale della riforma costituzionale del 2001. Infatti, l'esclusiva competenza del legislatore statale per la disciplina di tutti i rapporti socialmente rilevanti con le confessioni religiose determina un effetto politico di evidenziazione di questo particolare settore di attività, che porta conseguenze sul più vasto ambito dell'assetto generale della tutela del diritto inviolabile di libertà religiosa. Tale diritto è costituzionalmente garantito a *tutti*, anche se non cittadini italiani, riguarda molte altre competenze e l'incremento di centralismo operato con questa riforma finisce col condizionare negativamente anche l'esercizio dell'attività amministrativa degli enti locali; potenzialmente, la nuova norma opera una sottrazione di poteri ad altri soggetti costitutivi della Repubblica, non giustificata da alcun principio costituzionale e nemmeno ragionevole<sup>10</sup>.

L'origine della permanenza e rafforzamento dell'assetto centralistico, deriva dal mancato superamento di un'antiquata concezione politico-giuridica per cui, la Chiesa cattolica e le principali confessioni religiose di minoranza, sono intese come soggetti dotati di una sorta di rappresentanza esclusiva degli interessi religiosi dei rispettivi fedeli, anche nei confronti dei poteri civili. Concezione suggerita per orientare, attraverso il *braccio secolare* dell'attività governativa, la diffusione e affermazione dei valori e modelli comportamentali di queste organizzazioni ed utilizzata dalle dittature per utilizzare le strutture confessionali come agenzie produttive di controllo sociale, nella misura in cui viene condiviso dal potere dominante.

Viceversa, la religiosità come diritto civile costituzionalmente affermato postula una competenza diretta delle istituzioni civili, in tutte le loro articolazioni, per garantire e favorire i comportamenti religiosi della persona, non nella rigidità dell'obbligo di rispetto delle regole del

---

Cfr. BOTTA R. (a cura di), *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, Milano 1999; ID (a cura di), *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Bologna, 2000; ID (a cura di), *Le competenze in materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31.3.1998, n. 112*, Torino, 2001.

<sup>10</sup> Meno pessimista, ma attento alle conseguenze della riforma è lo studio condotto da PARISI M., col ciclo di incontri organizzato dalla facoltà di Giurisprudenza dell'Università del Molise: *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003.



gruppo religioso (pretesa dal gruppo stesso), ma nella flessibilità soggettiva del legame di *appartenenza* a quel gruppo<sup>11</sup>.

L'assetto di poteri discendente dal novellato Titolo V della Carta può condizionare negativamente la tutela del diritto di libertà religiosa, che ha il suo fondamento nell'articolo 19<sup>12</sup>.

Infatti, muovendo dalla notazione che la libertà religiosa come diritto inviolabile dell'uomo è un *diritto civile*, la sua regolazione ed attuazione andrebbero prevalentemente giocate fra i poteri delle autonomie, strutturalmente più idonei ad intervenire sui bisogni della persona e dei soggetti collettivi in cui si articola la società. A livello di Governo, poi, dovrebbe riguardare innanzitutto le competenze del Ministero dell'Interno, cui competono le funzioni ed i compiti di spettanza statale quanto a *diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose...* (ai sensi dell'articolo 14, n. 2, lett "d", del d.lgs.vo n. 300 del 30 luglio 1999).

Una attenzione alle esigenze religiose della persona, come bisogni esprimenti un diritto civile (inviolabile), in base all'attuale assetto generale della *governance* in Italia, postulerebbe l'esercizio della articolata rete di competenze locali e centrali delle nostre istituzioni, in base ai principi della *differenziazione* e dell'*adeguatezza*, di cui all'articolo 118 della Costituzione<sup>13</sup>. Viceversa, la centralizzazione, sembra contrapporsi a questo, essendo mirata ad orientare la politica della

---

<sup>11</sup> PARISI M., *Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze*, in op. ult. cit., p. 9 ss.

<sup>12</sup> VENTURA M., *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in PARISI M. (a cura di), op. ult. cit., p. 211 ss.

<sup>13</sup> MONETA P., *L'incidenza dell'evoluzione del diritto comune dello Stato sul regime delle organizzazioni religiose operanti in Italia*, in TOZZI V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 57 ss. Il tema delle autonomie in riferimento al fenomeno religioso è stato già oggetto di un importante incontro di studio fra cultori italiani e spagnoli, cfr. CIMBALO G. (a cura di), *Europa delle Regioni e confessioni religiose – Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia ed in Spagna*, Torino, 2001, nel quale segnalo specificamente il saggio di CALIFANO Licia, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, p. 43 ss ed i saggi di CHIZZONITI A., *Legislazione regionale ed interessi religiosi: l'esperienza dell'Osservatorio regionale dei Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, p. 59 ss., e di FIORITA N., *Rassegna della legislazione regionale emanata in attuazione del d. lgs. n. 112 del 1998*, p. 73 ss.; ed ancora: BOTTA R. (a cura di), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31.marzo 1998 n. 112*, Torino, 2001.



*periferia istituzionale* secondo il gradimento delle forze più influenti politicamente<sup>14</sup>.

A livello europeo<sup>15</sup>, poi, tale indirizzo viene paradossalmente confermato con la tecnica rovesciata.

Infatti, di fronte all'effettivo e necessario pluralismo religioso dell'Unione, per cui nessun gruppo religioso può dirsi dominante, ma ciascuno Stato presenta sistemi particolarmente intensi di relazione con una organizzazione religiosa più influente, si è adoperato il decentramento per non scalfire il *potere interno* dei gruppi religiosi dominanti in ogni Stato<sup>16</sup>. Si è perciò stabilita l'incompetenza delle istituzioni europee ad incidere sulle discipline interne di relazione delle istituzioni con i gruppi religiosi organizzati, preferendo il mantenimento della competenza esclusiva degli Stati nazionali<sup>17</sup>. In tal modo si limita l'influenza politica e di orientamento delle istituzioni europee, evitando i caratteri di pluralismo e neutralità che gli indirizzi dell'Unione avrebbero dovuto necessariamente adottare, in conseguenza dell'articolata mappa degli insediamenti religiosi esistenti nei vari Paesi membri.

Si è garantito così a ciascun gruppo dominante all'interno dei singoli Stati di mantenere i regimi di privilegio conseguiti, adottando quella logica di decentramento che è invece negata a livello locale.

### **3 - La centralizzazione dell'intera "politica ecclesiastica"**

In Italia il contrasto tra assetti autonomistici della nuova *governance* e centralismo legislativo in materia di libertà religiosa, è

---

<sup>14</sup> TOZZI V., *Chiesa cattolica, politica e partiti politici in Italia*, in MUSI A. (a cura di), *Forma partito e democrazie dell'Europa Mediterranea: origini, sviluppi, prospettive*, in via di pubblicazione.

<sup>15</sup> FERRARI S., *Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in TOZZI V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 127 ss.

<sup>16</sup> MACRI' G., *Europa, lobbying e fenomeno religioso – Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004, specialmente p. 136 ss.

<sup>17</sup> La Chiesa cattolica e quella luterana tedesca, in vista della conferenza intergovernativa di Amsterdam del 16-17 giugno 1997, formularono richieste in tal senso, ottenendo infine la Dichiarazione n. 11, annessa al Trattato di Amsterdam che recita: "L'Unione europea rispetta e non pregiudica lo status previsto nelle legislazioni nazionali per le Chiese e le associazioni o comunità religiose degli Stati membri. L'Unione europea rispetta ugualmente lo status delle organizzazioni filosofiche non confessionali.". Tale disposizione risulta pressoché integralmente riprodotta nel testo del Trattato costituzionale (articolo I-52). Cfr. MACRI' G., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, in MACRI' G., PARISI M., TOZZI V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma Bari 2006, p.136 ss.



confermato della strutturazione degli uffici ministeriali competenti nelle materie in esame.

La politica fascista di conciliazione con la S. Sede - in regime dittatoriale - era stata segnata dall'avocazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'intera materia, lasciando al Ministero dell'interno i semplici compiti di *polizia ecclesiastica* nascenti dal concordato e dalla *legge sui culti* ammessi.

Oggi, non si registra un sensibile mutamento di rotta.

Assistiamo, specie dalla metà degli anni ottanta del secolo scorso, fase di ripresa di una visibile attività politica in materia ecclesiastica, ad una forte evoluzione e consolidamento di strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>18</sup> ed ad una sorta di staticità ed emarginazione dei compiti del Ministero dell'interno<sup>19</sup>, nonché a forme di limitazione dell'autonomia delle istituzioni locali.

---

<sup>18</sup> Ne è un esempio la Commissione paritetica, istituita con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 febbraio 1987, ai sensi dell'art. 7 del Protocollo Addizionale aggiunto all'accordo di revisione del concordato lateranense del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985), , ed è stata rinnovata con D.P.C.M. del 19.1.1990, 21.1.1993, 9.1.1996, 12.1.1991, e da ultimo col D. del 14.1.2002 che ha notevolmente esteso i suoi compiti: "... considerati il carattere tecnico e l'elevata specializzazione della Commissione..." (in BERLINGO' S. CASUSCELLI G., *Codice del diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Milano, 2003, p. 662). Fra l'altro essendo divenuta competente in materia di: "...b) studiare ed elaborare le modificazioni necessarie ad armonizzare la legislazione italiana vigente con le disposizioni della legge n. 121 del 20.5.1985;... f) formulare pareri sulle questioni attinenti alle relazioni tra Stato e confessioni religiose in Italia e nell'Unione europea, che ad essa vengano sottoposte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri... g) fornire elementi valutativi alle diverse amministrazioni competenti in ordine a problemi di applicazione della normativa di cui al punto f) curando anche la diffusione della nuova legislazione ecclesiastica dello Stato".

<sup>19</sup> Questo Ministero, nello svolgimento delle sue competenze, ha istituito un Osservatorio sulle libertà religiose , nell'ambito della *Divisione degli affari dei culti diversi dal cattolico*, struttura della *Direzione generale per gli affari di culto*. Quest'osservatorio ha il compito di: " condurre e tenere aggiornato un censimento degli organismi non cattolici presenti in Italia .... Per una più approfondita conoscenza del fenomeno religioso nella sua multiformità .... E di costituire una sede di raccordo per la soluzione di particolari questioni da parte di amministrazioni pubbliche e di raccolta di eventuali denunce di violazione del diritto di libertà religiosa .... Di intensificare e qualificare il rapporto con gli organismi culturali, anche al fine di conoscere meglio i problemi che gli stessi incontrano e comunque gli ostacoli che si frappongono ad una piena fruizione del diritto di libertà religiosa". Circolare della Direzione Generale degli Affari dei Culti n. 109 del 30 gennaio 1998. Cfr. BOTTA R., *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento in Italia*, in TOZZI V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 29. Si osservi come anche questo Ministero soffra di una ristrettezza visuale, peraltro, sancita nella Costituzione, allorché classifica gli *organismi religiosi* da tenere in osservazione come *non cattolici*, perpetuando la distinzione dalla (ex) *religione dello Stato*.





Attualmente (Decreto del Presidente del CdM 23 luglio 2002), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un *Ufficio Studi e Rapporti istituzionali – Rapporti con le confessioni religiose*, cui afferisce un *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*, avente il compito di assistere il Segretario generale nello svolgimento di funzioni istituzionali di supporto al Presidente del Consiglio nelle materia di cui all'art. 24 del decreto stesso.

Al *Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi*, fra gli altri, sono attribuiti compiti nel settore dei *Rapporti fra Governo e confessioni religiose*, che sono svolti tramite un *Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali*<sup>20</sup>.

Questo servizio assicura l'assistenza al Segretario Generale della Presidenza nello svolgimento delle funzioni istituzionali di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Sottosegretario di Stato *...nell'esercizio delle attribuzioni istituzionali in materia di rapporti con le confessioni religiose ai sensi degli artt. 7 e 8 della Costituzione*. Inoltre, assicura il coordinamento funzionale ed il raccordo organizzativo con il Segretario Generale di organismi e commissioni, istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *con competenze in materia ecclesiastica e di libertà religiosa* e con competenze di particolare impatto strategico, anche sotto il profilo etico ed umanitario. Dalla ristretta materia dei rapporti con le "confessioni religiose", si è ampliato l'ambito delle competenze, coinvolgendo l'intero settore della libertà religiosa in generale.

Il detto coordinamento funzionale e raccordo organizzativo con il Segretario Generale si avvale della istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di ben sei Commissioni aventi competenza in materia ecclesiastica<sup>21</sup>.

Fra queste Commissioni, poi, la *Commissione paritetica*, istituita con Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 18 febbraio 1987, ai sensi dell'art. 7 del Protocollo Addizionale aggiunto all'accordo

---

<sup>20</sup> Il Servizio ha sede in (00187) Roma, via della Mercede n. 96, e-mail [confessioni.religiose@palazzochigi.it](mailto:confessioni.religiose@palazzochigi.it)<sup>20</sup>,

<sup>21</sup> 1) la Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose; 2) la Commissione consultiva per la libertà religiosa( art. 1 d.P.C.M. del 14.3.1997); 3) la Commissione governativa per l'attuazione delle disposizioni dell'Accordo tra Italia e S. Sede firmato il 18 febbraio 1984 e ratificato con legge 25 marzo 1985 n. 121; 4) la Commissione governativa per la soluzione di alcune difficoltà interpretative delle disposizioni normative di derivazione concordataria; 5) la commissione governativa avente il compito di procedere alla revisione dell'importo deducibile ed alla valutazione del gettito della quota IRPEF al fine di predisporre eventuali modifiche; 6) la Commissione per il recupero del patrimonio bibliografico della comunità ebraica di Roma, raziato nel 1943.



di revisione del concordato lateranense del 18 febbraio 1984 (legge n. 121 del 1985), rinnovata da ultimo col Decreto del 14.1.2002, ha ricevuto una notevole estensione dei suoi compiti. Infatti, fra questi (all'articolo 3), è anche previsto l'affidamento di: "... studi e ricerche per la revisione della legislazione vigente sulle confessioni religiose e **sul diritto di libertà religiosa, di coscienza e di religione**, anche con riferimento ai Trattati con l'Unione europea". Dalla più ristretta materia dei rapporti con le confessioni religiose, quindi, la Commissione governativa viene incaricata di estendere la sua attività anche al diritto di libertà religiosa in senso generale.

Superando la specifica previsione della legge regolatrice delle competenze della Presidenza del Consiglio, si opera l'incardinamento stabile di un ufficio presso il Capo del Governo centrale, capace di influenzare l'indirizzo politico nazionale, anche in ambiti che potrebbero riguardare le competenze proprie degli altri livelli istituzionali.

I trattati europei, poi, sembrano evocati proprio in funzione di recepimento dell'auto-limitazione che l'Unione si è data in materia di religione, in favore delle discipline interne dei singoli Stati.

Viceversa, la materia delle libertà religiose della persona umana, che ha un chiaro fondamento nel modello degli articoli 2 e 3 della Costituzione e la sua base specifica nell'articolo 19<sup>22</sup>, vede attenuata la possibilità di venire reclamata direttamente nei confronti della rete dei poteri civili diffusi del moderno sistema delle autonomie, e viene ad essere ancora più attratta nella sfera dei diritti rappresentati dai gruppi religiosi organizzati (confessioni religiose); tendenza che richiama l'epoca dei *diritti riflessi*, propria del regime dittatoriale.

Si tratta di un insieme di segnali apparentemente frammentari e diversi, ma, a ben vedere, organizzanti un vero e proprio modello istituzionale, che non risponde necessariamente al quadro di democrazia voluto dalla Costituzione e generalmente operante per altre materie.

La competenza legislativa centralizzata nel solo Parlamento nazionale, il potenziamento dei poteri della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'attribuzione del compito di elaborazione delle revisioni legislative ad un organismo consultivo di chiara matrice verticistica ed investito di compiti specifici di coordinamento con le confessioni religiose, sono tutti segnali univocamente indirizzati ad una centralizzazione della politica ecclesiastica, in funzione di

---

<sup>22</sup> Cfr. TOZZI V., *Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano*, in MACRI' G., PARISI M., TOZZI V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari-Roma 2006, p. 5 ss.



mortificazione dello sviluppo dei diritti nella sfera di competenza delle autonomie e di limitazione della possibilità di ricognizione delle effettive esigenze della base sociale e specialmente dei gruppi religiosi minoritari, meno capaci di fare giungere le rispettive istanze ad organismi centrali dello Stato nazionale<sup>23</sup>. In una, è la regola della legge del più forte.

Naturalmente, in Italia non manca un robustissimo settore di norme che riguardano i bisogni religiosi della gente, prodotte a livello regionale e soprattutto atti amministrativi di questo tipo. Ma la tendenza è ad irreggimentarle in un sistema di controllo centralizzato, per evitare il prodursi di quelle aperture che, nelle situazioni di vita pratica, è più facile si determinino anche nei confronti di nuovi gruppi religiosi e di istanze particolari o innovative.

#### **4 - Il fenomeno dell'immigrazione e della articolazione pluralistica delle culture nel Paese**

Il fenomeno dell'immigrazione verso l'Italia di persone provenienti dai paesi del mediterraneo e dall'est europeo sta portando importanti sconvolgimenti dell'assetto sociale, sia per lo spazio occupato dagli immigrati nelle fasce di lavoro meno qualificato, a basso costo, che consentono notevoli vantaggi alla cittadinanza in termini di reperimento di servizi, specialmente familiari, ma anche nell'edilizia,

---

<sup>23</sup> Deve evidenziarsi che, la maggior parte delle esigenze in campo religioso, sia dei singoli che dei soggetti collettivi, si manifesta: o in esigenze di tipo spirituale, nelle quali, fortunatamente, l'interferenza del legislatore dovrebbe arrestarsi sulla soglia degli istituti di tutela della personalità (es: divieti di discriminazioni, privacy, etc), senza entrare nel merito delle idee; ovvero di necessità di carattere pratico, quali i luoghi per i riti, la possibilità di comunicazione, di annuncio, di formazione religiosa, di intervento sociale religiosamente caratterizzato, che sono tutte attività coinvolgenti altre dimensioni istituzionali, diverse dal Governo centrale. Ma questa distinzione né così poco avvertita dal nostro Governo, che non si è mai nemmeno tentato di porre un argine ai contenuti degli accordi con le "confessioni religiose". Queste, nel testo costituzionale, sono i gruppi religiosi dominanti e, tramite la normativa contrattata ex artt. 8 comma 3° e 7 comma 2° della Costituzione, ottengono non solo dei regimi speciali e preferenziali in materie che invece dovrebbero essere disciplinate secondo i principi di *generalità ed astrattezza*, onde garantire l'effettività del *principio di uguaglianza*, ma ottengono anche che dette norme contrattate assumano un carattere di rigidissima stabilità, conseguente alla cd. "copertura costituzionale", cioè l'immodificabilità con altre leggi ordinarie, perché la contrattazione con le confessioni religiose è principio costituzionale che assiste quei prodotti normativi. Proprio l'atipicità di questa produzione normativa, invece, richiederebbe una rigorosa limitazione dell'oggetto di queste discipline, cioè dell'ambito che la Costituzione indica come: "*i loro rapporti*".



nell'agricoltura e nell'industria, sia per le diversità delle culture, delle abitudini di vita e di socialità di questi soggetti, che non sempre presentano aspetti pienamente compatibili con le nostre abitudini e principi.

Non può dirsi che i Governi che si sono succeduti nel tempo da manifestarsi del fenomeno ne abbiano tempestivamente percepito la problematica e fenomeni di sospetto, se non di vera e propria xenofobia, hanno reso insicure le politiche adottate nel tempo<sup>24</sup>.

La politica nazionale verso il fenomeno dell'immigrazione, sempre più massicciamente radicatasi anche in Italia<sup>25</sup> (benché fino a tempi molto recenti fossimo noi italiani ad emigrare verso l'estero), risente della atmosfera politico-istituzionale che ho cercato di delineare, con conseguenze che si riverberano anche sulla disciplina giuridica del fenomeno religioso..

Mentre la *globalizzazione* rende sempre più ineluttabili i movimenti di popolazioni e la commistione delle culture (che perdono di identità quel che guadagnano in cosmopolitismo), le forze politiche conservatrici sollevano paure e chiedono barriere fisiche e legali, nel vano tentativo di limitare o impedire il fenomeno, invece di valorizzarne i vantaggi che ne discendono in termini di pace e sicurezza tra i popoli ed opportunità e convenienza economica<sup>26</sup>.

Il fenomeno è comune a molti Stati europei e anche dal confronto Italia-Spagna i caratteri strutturali delle risposte istituzionali mostrano alcuni aspetti di somiglianza e altri di differenza<sup>27</sup>.

Nonostante la relativa marginalità del fenomeno migratorio verso l'Italia, per cui il numero degli immigrati è effettivamente non

---

<sup>24</sup> ZAGREBELSKY G., *La sfida multiculturale alla società occidentale*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 26 novembre 2006, p. 21.

<sup>25</sup> PUGLIESE E., *L'immigrazione in Italia – Portata e caratteristiche del fenomeno, l'appartenenza religiosa degli immigrati e i processi di integrazione*, in TOZZI V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi.etnica - Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 1 ss.

<sup>26</sup> TOZZI V., *Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità*, in TOZZI V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi.etnica - Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 143 ss.

<sup>27</sup> CASTRO JOVER D., *Immigrazione e diritti in Spagna. Il problema dell'integrazione*, in PARISI M. (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia ed in Spagna – Istanze autonomistiche, società multi-culturali e diritti civili di cittadinanza*, descrive il regime giuridico dell'immigrazione nel Regno di Spagna. Dalla sua descrizione, si evidenziano, per noi italiani, significativi aspetti di contatto e aporie fra i due sistemi: italiano e spagnolo. Per un confronto vedasi: TOZZI V., *Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia*, in BUCCI O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro, la bilancia e il ferro*, Napoli, 2006, p. 163 ss.



così esteso da incidere significativamente nell'identità dei nostri costumi, da molte parti si manifesta diffidenza ed ostilità, che viene giustificata col timore della perdita dei caratteri distintivi della nostra cultura, *in primis* della "cristianità", che ne costituirebbe il fondamento.

Viceversa, quanto più si radica l'insediamento dei nuovi soggetti, tanto più si evidenziano gli aspetti di compatibilità delle rispettive civiltà, nonché del reale livello delle differenze. Inoltre, i contatti concreti e materiali fra popolazione residente ed immigrati sviluppano l'evoluzione e contaminazione reciproca dei costumi, delle culture, fenomeno che personalmente annovero fra i vantaggi della "globalizzazione". Tale fenomeno, però, si può determinare solo quando le culture più forti, i Paesi più ricchi, le nazioni ospitanti l'immigrato, non praticano, positivamente o per omissioni, politiche emarginanti ed escludenti, che generano, invece, reazioni di rigetto ed ostilità fra i gruppi comunque conviventi.

Anche in Italia il fenomeno dell'immigrazione è giocato, dal punto di vista istituzionale, su molti fronti e non sembra essere oggetto di una politica univoca.

I tentennamenti politici sono causati dall'incapacità dei partiti di volta in volta al governo di scegliere se optare per la tutela dei desideri di chi, con istinto di conservazione, teme il nuovo e si sente minacciato dalla presenza di *diversi* per tinta della pelle, lingua, costumi, condizioni economiche; ovvero di preferire le opzioni di chi, considerando le cause economiche e politiche del fenomeno, ovvero ritenendo di appartenere alla parte privilegiata e benestante dell'umanità, considerando anche i vantaggi economici dell'apporto di nuova e volenterosa forza-lavoro, senza pre-giudizi, cerca di esaminare il fenomeno dell'immigrazione nelle sue diverse e plurime caratteristiche, senza porre preclusioni previe.

In questi tentennamenti, vengono coinvolti molti settori normativi: le legislazioni specifiche sull'immigrazione, la disciplina di acquisto e perdita della cittadinanza, provvedimenti di ordine pubblico (talora, motivati dai fenomeni di infiltrazioni delinquenziali o terroristici) ed infine – ciò che riguarda maggiormente i nostri interessi – le discipline giuridiche in materia religiosa<sup>28</sup>.

## 5 - La normative sull'immigrazione

---

<sup>28</sup> In questo periodo il Governo italiano starebbe studiando contemporaneamente riforme legislative sia in materia di cittadinanza, sia di emigrazione, sia di garanzie dei diritti religiosi della persona umana, ma non risulta che i fenomeni sino oggetto di analisi connesse da parte dei gruppi politici.



L'Italia è un Paese di troppo recente storia di emigrazione per potere anche lontanamente consentirsi di adottare politiche di rigetto. Le numerosissime comunità di italiani insediati all'estero, negli USA, in Sud-America, in Australia in Belgio, in Francia, in Germania, costituiscono radici storiche ineludibili che ci obbligano, di qualunque colore sia il Governo, a politiche di accoglienza e di disponibilità umana verso coloro che arrivano nel nostro territorio in cerca di condizioni di vita meno sfortunate.

La Costituzione repubblicana, pur non avendo specificamente previsto l'attuale fenomeno, manifestatosi in tempi veramente troppo rapidi rispetto alle disastrose condizioni economiche in cui versava l'Italia nel dopo-guerra, non offre alcun appiglio a politiche di preclusione verso gli immigrati.

Il riconoscimento dei *diritti inviolabili dell'uomo* nell'articolo 2 non stabilisce un principio di garanzia valido per i soli cittadini, ma enuncia un *valore*, applicabile a tutti i rapporti umani regolati dal nostro legislatore e da condividersi nella società italiana. La sottoscrizione di poco successiva del Trattato di Roma nel 1950 ne offre conferma.

La specifica previsione dei diritti dello straniero, nell'articolo 10 della Carta<sup>29</sup>, rimanda ai Trattati internazionali senza alcuna limitazione, specialmente senza effettuare richiami a limiti (quale potrebbe essere *la reciprocità*), proprio in ossequio all'umanesimo dell'articolo 2<sup>30</sup>. Tanto è confermato sia dal *diritto d'asilo* assicurato allo straniero proveniente da Paesi non democratici (art. 10, comma 2°), sia dal *divieto di estradizione* dello straniero per reati politici (art. 10, comma 3°).

---

<sup>29</sup> Per i lettori non italiani riporto l'art. 10 della Costituzione: "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto di asilo nel territorio della repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici." (E' escluso il reato di genocidio in base alla legge costituzionale n. 1/ del 1967).

<sup>30</sup> Non mancano i sostenitori di siffatta limitazione, espressione a mio vedere, di una logica di chiusura, incongrua con il disegno costituzionale. BOTTA R., *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento in Italia*, cit., p. 34, segnala la analoga proposta delle Assemblee di Dio in Italia - ADI (che in Italia è classificata confessione religiosa ed ha stipulato l'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 3° della Costituzione), apprezzata pure dall'Alleanza evangelica italiana.



In campo internazionale, poi, l'Italia non ha mai assunto atteggiamenti ispirati alla discriminazione, dopo la caduta del fascismo.

Il novellato articolo 117 della Costituzione alla lettera "b" del 2° comma, sancisce la riserva della materia dell'immigrazione alla competenza esclusiva del legislatore nazionale<sup>31</sup>.

La dimensione del fenomeno migratorio pone problemi non solo a livello nazionale, ma prima a livello internazionale ed europeo; il che giustifica la riserva centralistica per le norme di principio. Tuttavia, la maggior parte delle esigenze specifiche dell'immigrato è oggetto delle funzioni dell'amministrazione locale. Perciò, l'impianto centralistico innanzi delineato sembra far propendere l'organizzazione dei poteri verso il versante della tutela dell'identità della cultura storica dominante e non nel senso della flessibilità verso la pluralità culturale nascente dalla globalizzazione.

D'altronde, la "qualità" sociale di coloro che emigrano verso i Paesi più ricchi determina la necessità di politiche sociali e di accoglienza che coinvolgono le competenze delle istituzioni territoriali e locali.

Le leggi nazionali italiane non sempre si sono correttamente ispirate ai valori che ho innanzi indicato. Così il d.lgs. 25 luglio 1998 n. 286 – *T.U. delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (cd. legge "Turco-Napolitano"), interrompe la serie dei meri atti di sanatoria delle immigrazioni clandestine per fissare un primo *statuto* dell'immigrato, stabilendo alcuni diritti di base: lavoro, salute, istruzione, famiglia, alloggio e assistenza sociale.

Nel complesso, essa opera un primo approccio al problema dell'immigrazione, nella generica prospettiva di non ostacolare l'integrazione. Molto importante è la disciplina contro la *Discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi* (artt. 43 e 44).

Anche questa legge, però, opera secondo la logica della *contingentazione*. Successivamente, questa legge ha subito una riforma più xenofoba dalla legge n. 189 del 30 luglio 2002 (cd. legge "Bossi-Fini" del 2002), volta a scoraggiare l'accesso e la permanenza in Italia dell'immigrato e senza alcuna miglioria del regime di accoglienza<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Forse la particolare concentrazione nelle regioni del nord-est del Paese di movimenti politici di matrice xenofoba ha consigliato di mantenere l'unitarietà di indirizzi con questa riserva.

<sup>32</sup> La "Bossi-Fini" istituisce un *Comitato di coordinamento per il monitoraggio* (art. 2-bis) che ha compiti di integrazione per l'indirizzo politico; istituisce un *visto di ingresso* (art. 4 n. 2), soggetto a restrizioni notevolmente discrezionali da parte dell'Autorità italiana; è anche disposto l'obbligo del *permesso di soggiorno*, della durata indicata nel



L'impianto generale della disciplina vigente non è troppo dissimile a quello delle corrispondenti leggi di altri Paesi<sup>33</sup>, anche per l'influenza delle direttive europee<sup>34</sup>. Non mi soffermerò sul merito<sup>35</sup>, salvo a evidenziare che il fenomeno migratorio è stato comunque assoggettato a contingentamento, a controlli di polizia ed a limitazioni e regole non sempre rispettose della dignità umana degli immigrati, almeno per quelli penetrati *irregolarmente* nel nostro territorio.

## 6 - La concessione della cittadinanza

Anche questo tema riguarda il fenomeno dell'immigrazione. Tuttavia, non sempre l'immigrato intende stabilirsi nel Paese ospitante. Molti stranieri vengono verso i Paesi più ricchi solo per trovare temporanee opportunità di lavoro e guadagno, ma restano ancorati, moralmente e sentimentalmente, al Paese di origine, sicché le loro esigenze sono limitate alla garanzia dei diritti civili necessari alla dignitosa esistenza nel periodo di soggiorno, ma non intendono stabilirvisi definitivamente.

Questa più limitata domanda può anche giustificare una più limitata concessione di alcuni benefici tipicamente riservati alla cittadinanza (es: diritti politici), ma non giustifica la debolezza delle politiche sociali, doverose verso chiunque sia presente sul nostro territorio, specie se partecipa, in maniera subordinata, ai cicli economici e produttivi. In conseguenza, la politica nei confronti del fenomeno migratorio, agendo sul problema della concessione della cittadinanza,

---

visto di ingresso o dal contratto di lavoro. La disciplina dei contratti di lavoro è analitica e restrittiva (art. 5); più rassicurante è l'ottenimento della *carta di soggiorno* (art. 9), subordinata alla stabile permanenza legittima in territorio italiano per un lungo periodo, operante anche per i familiari. Molto severo è il Capo II della legge, che regola il controllo di frontiera, il respingimento o l'espulsione (art. 11), le sanzioni contro le immigrazioni clandestine (art. 12 ss.)

<sup>33</sup> La relazione della prof. Castro Jover, in questo volume, sviluppa un'analisi della legge spagnola che, non ostante le diversità, rimanda a problematiche certamente comuni fra i due Paesi.

<sup>34</sup> Nel solo anno 2005, col Governo di centro-destra, sono state promulgate numerose norme di carattere restrittivo, attuative di direttive europee. A titolo di esempio: il d. lgs. n. 140/05 per la direttiva 2003/9/CE *Norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri*; d.lgs. n. 12/05, per la direttiva 2001/40/CE *Riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di Paesi terzi*.

Cfr. <http://banchedati.Camera.it/Decretilgs/gsearch.asp>.

<sup>35</sup> Per una rapida disamina cfr. TOZZI V., *Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia*, in *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro, la bilancia e il ferro*, Napoli, 2006, p. 163 ss.





dovrebbe preliminarmente distinguere le risposte, muovendo dalle esigenze e desideri degli immigrati.

Per chi voglia stabilirsi ed integrarsi, l'obbiettivo effettivo è l'inserimento a pieno titolo nella comunità nazionale, istanza che – in qualche modo – costituisce un onore per il Paese di accoglienza, giacché manifesta una preferenza dell'immigrato verso la nostra società; sicché, un rifiuto di ospitalità o l'ostilità, per le differenze culturali, appaiono già per questo errori politici e umani.

La mancata risposta adeguata al desiderio di integrazione, in Paesi di più antica esperienza in materia di immigrazione, come ad esempio la Francia, ha generato fenomeni di rifiuto e di contrapposizione fra cittadini, fondati sulla diversa origine, ma rimarcati dalla diversa condizione economica e sociale<sup>36</sup>.

La mancata integrazione sociale produce compartimentazioni che degradano il senso di appartenenza comune e rendono non più condivise le basi della convivenza civile, generando conflitti che, nascono all'interno di una data società, ma fatalmente tendono ad essere veicolati ed a collegarsi con sistemi conflittuali più ampi, fino al terrorismo internazionale<sup>37</sup>.

La partecipazione alla comunità nazionale con la qualifica di cittadino, cioè la partecipazione al *popolo* di uno Stato, col fenomeno della *globalizzazione* e per diverse altre cause legate all'evoluzione scientifica e dei costumi, è sempre meno un fenomeno legato allo *jus sanguinis* o allo *jus loci*, e sempre più effetto della condivisione dei valori, delle condizioni di vita che un Paese offre; laddove la differenza dei costumi è sempre meno significativa, sia per il carattere pluralistico delle democrazie, sia per il fenomeno di *contaminazione* che deriva dalla convivenza nel medesimo spazio fisico.

---

<sup>36</sup> La questione dell'ostentazione del velo, non per precetto religioso, ma per rimarcare polemicamente un'identità ha già avuto larga risonanza internazionale ed ha spinto quel Governo ad una risposta sanzinatoria in aperto contrasto con le tradizioni liberali della Francia. Di recente si inizia a manifestare anche la domanda di assistenza ginecologica solo con personale sanitario femminile per cittadine francesi di fede islamica, in ossequio a costumi importati da altri Paesi, ma motivata da ragioni di libertà religiosa. Infine, la rivolta delle nuove generazioni di figli di immigrati nelle periferie urbane, attesta la gravità dell'errore.

<sup>37</sup> ZEULI S., *Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia*, in BUCCI O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro la bilancia ed il ferro*, Napoli, 2006, p. 195 ss., evidenzia l'origine localistica e la progressione internazionalizzante dei movimenti terroristici riscontrati in Italia.



La Costituzione italiana, nell'attribuire la sovranità al popolo (articolo 1°)<sup>38</sup>, non pone limiti alla partecipazione alla categoria denominata *il popolo italiano*, giacché in nessuna sua parte sono evincibili limiti alla ricomprensione in questo consesso.

La maggior parte dei principi fondamentali enunciati nella prima parte della Costituzione riguardano i cittadini, ma non vi sono norme specifiche che limitano l'accoglienza fra la cittadinanza italiana. Inoltre, alcuni principi fondamentali sono considerati di più ampia portata e quindi enunciati in favore anche di chi non sia cittadino. Ne è esempio l'articolo 2°, che richiama la categoria dei *diritti inviolabili* dell'uomo, non dei soli cittadini<sup>39</sup>. L'enunciazione dei diritti inviolabili riverbera in eguale maniera anche sulla libertà religiosa, laddove l'articolo 19 la garantisce non ai soli cittadini, ma *a tutti*.

La disciplina della cittadinanza, quindi, è affidata alla legge ordinaria, ma non presenta vincoli costituzionali aprioristici. Contemporaneamente, l'obbligo di fedeltà alla Costituzione ed alle istituzioni nazionali, la *lealtà costituzionale*, è per così dire un elemento naturalmente connesso al concetto di popolo italiano e quindi al possesso della cittadinanza<sup>40</sup>. Ma la diversità di cultura non può essere considerato un elemento preclusivo a tale partecipazione. Tanto più se si ha memoria della situazione interna dell'Italia al momento dell'unificazione nazionale a metà del 1800<sup>41</sup>. Ma questo tema rimanda alle modalità di comunicazione con i portatori di nuove culture, che non possono essere *bocciate* solo in ragione della loro diversità dalla nostra, ma richiedono una *cultura del rispetto e del dialogo*, che postula anche il coraggio di non esecrare la diversità per se stessa, ma sono in ragione della violazione di quei *diritti inviolabili dell'uomo* che costituiscono il fondamento della nostra civiltà.

Le leggi nel tempo hanno disciplinato in maniera diversa la concessione della cittadinanza allo straniero.

---

<sup>38</sup> Per i lettori non italiani riporto l'art. 1 della Costituzione: "*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.*

*La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*".

<sup>39</sup> Per i lettori non italiani riporto l'articolo 2, che enuncia principi riferibili a tutta l'umanità: "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*"

<sup>40</sup> COLAIANNI N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna, 2006, p. 50, parla di laicità pluralista ed inclusiva che deve caratterizzare gli ordinamenti dinanzi ai fenomeni in esame.

<sup>41</sup> Una recente ricostruzione delle condizioni degli immigrati italiani è in STELLA G.A., *L'orda*, Milano, 2005; cfr anche TOZZI V., *Il modello democratico ...*, cit., p. 169



Attualmente, in Italia vige la legge n. 91 del 5 febbraio 1992 (che successivamente ha subito alcune piccole modifiche ed integrazioni), con i Regolamenti (d.P.R. n. 572 del 12.10.1993 Esecuzione della legge n. 91 del 1992 e d.P.R. n. 362 del 18.4.1994 disciplina dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana)<sup>42</sup>.

Vi è sempre confermato l'obbligo di lealtà costituzionale, per cui l'acquisto della cittadinanza per lo straniero è subordinato, oltre che dal possesso dei diversi requisiti specifici stabiliti dalla legge, anche al giuramento di fedeltà (art. 10).

I criteri di questa legge sono complessivamente più restrittivi di quella precedente (legge n. 555 del 13 giugno 1912); ad esempio, l'acquisto della cittadinanza per matrimonio oggi non è più automatico.

Nessuna norma della legge vigente fa esplicito riferimento alla immigrazione come fenomeno sociale e di massa, avente influenza sul fenomeno della concessione della cittadinanza. Dietro le nuove restrizioni si intravede il clima conseguente alla inversione di tendenza del Paese che, da luogo di emigrazione, va divenendo luogo di immigrazione<sup>43</sup>. La scarsa condivisibilità di questa tendenza trova sostegno nel fenomeno della crisi della ricerca scientifica in Italia, per cui sempre più giovani italiani qualificati sono costretti a trasferirsi all'estero<sup>44</sup>, espressione di un disagio e di una impossibilità di integrazione che, se si estende perfino ai ns. cittadini, con immaginabili conseguenze economiche e sociali, a maggior ragione riguarderà gli stranieri, percepiti da taluni come invasori.

## 7 - Provvedimenti riferibili all'ordine pubblico

L'immigrazione è anche oggetto di discipline di ordine pubblico.

---

<sup>42</sup> Oltre all'acquisto naturale per nascita, da genitori italiani, si può acquistare la cittadinanza per nascita nel territorio italiano se i genitori sono ignoti, o apolide, o se la nazionalità dei genitori, nel Paese di origine non dà luogo alla trasmissione di cittadinanza ai figli (art. 1). Anche l'ascendenza di 2° grado dà diritto alla cittadinanza allo straniero o all'apolide, ma con condizioni di fidelizzazione (servizio militare, impiego pubblico, etc) (art. 4).

Allo *jus sanguinis* è equiparata l'adozione (art. 3). Il matrimonio non dà allo straniero o all'apolide la concessione automatica della cittadinanza, ma è anche necessaria la residenza duratura (art. 5).

La concessione della cittadinanza obbliga al giuramento di fedeltà alla Repubblica italiana (art. 10).

<sup>43</sup> La notazione è vera solo parzialmente. La cd. *fuga dei cervelli*, cioè la costrizione ad emigrare delle persone titolate e capaci, perché in Italia scarseggiano le occasioni di lavoro qualificato, è fenomeno reale, che ha già avuto una risonanza, parziale ed inadeguata a livello politico-istituzionale; cfr. [www.lavoce.info/news/view/php?](http://www.lavoce.info/news/view/php?)

<sup>44</sup> Cfr. [cnu.cineca.it/docum/piccoli-passi.htm-11k](http://cnu.cineca.it/docum/piccoli-passi.htm-11k).



a) La legge sull'immigrazione cd. "Bossi-Fini" (n. 189 del 2002), dedica ampio spazio alla funzione di polizia e sanzionatoria: *Non è ammesso in Italia lo straniero ....che sia considerato una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato ...* (art. 4 n. 3); *lo straniero che richiede il permesso di soggiorno è sottoposto a rilievi fotodattiloscopici ...* (art. 5 n. 2-bis); vi si prevedono sanzioni per la contraffazione dei permessi (art. 5 n. 8-bis); sanzioni per i datori di lavoro o ospitanti che non rispettino le prescrizioni di polizia (art. 7 n. 2-bis); potenziamento di strutture amministrative di controllo; punizioni per le immigrazioni clandestine (art. 12); disciplina dell'espulsione (art. 13 e 14)<sup>45</sup>.

Il fenomeno dell'immigrazione è posto nell'ottica dell'ordine pubblico, non solo per la disciplina del controllo dei flussi di ingresso e per le sanzioni contro l'immigrazione clandestina, ma anche per i fenomeni di criminalità organizzata che si sono manifestati con evidenza e, dopo l'attentato dell'11 settembre 2001 a New York, per la difesa dal terrorismo<sup>46</sup>.

Più vicini alla comprensione comune sono alcuni problemi comportamentali e di convenzioni sociali che generano perplessità o rifiuto (nei casi più gravi). A titolo esemplificativo citerò il problema delle "mutilazioni genitali femminili", praticate da alcuni gruppi, in principio incompatibili con i principi della tutela della persona della nostra cultura, che hanno dato luogo ad una legge, annoverabile fra quelle di ordine pubblico sulla *Prevenzione e divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile* (legge del 9 gennaio 2006 n. 7)<sup>47</sup>

Ai fini dei nostri interessi, tuttavia, riterrei che le diversità culturali e specialmente religiose, non sono solo alla base degli aspetti di ostilità emergenti nelle leggi e nelle prassi amministrative, ma anche nel comportamento di alcuni strati sociali, ai quali si accodano taluni elementi politici di poca cultura <sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Fortunatamente, il Capo III del Titolo II stabilisce *Disposizioni a carattere umanitario*.

<sup>46</sup> ZEULI S., *Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia*, in BUCCI O., *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*, cit. p. 195 ss.

<sup>47</sup> Il testo è anche in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, nn. 2/3, p. 760.

<sup>48</sup> La latente xenofobia, espressione della paura di perdita di privilegi e di rifiuto verso gli stranieri ha avuto una clamorosa manifestazione in Italia nell'episodio criminale della cd. "*strage di Erba*" dell'11 dicembre 2006, nella quale persero la vita quattro persone fra le quali due componenti di una famiglia mista, la signora Raffaella Castagna ed il figlio Youssef, avuto dal matrimonio col tunisino Azouz Marzouk. La stampa e parte dell'opinione pubblica non esitarono a sospettare il signor Azouz Marzouk, solo perché immigrato, salvo poi a scoprire che la strage era stata operata da una coppia di coniugi italiani, vicini di casa, in lite di vicinato.



I diversi modelli di politica migratoria, di fronte al manifestarsi di reazioni di rigetto da parte delle nuove generazioni di immigrati, tendono spesso a reagire con politiche inibitorie.

L'ostentazione del "velo" da parte di studentesse di cittadinanza francese, ma appartenenti a seconda o terza generazione di famiglie di immigrati, ha prodotto la risposta inibitoria della legge n. 228 del 2004<sup>49</sup>, che appare non troppo comprensibile a noi italiani, perché non abbiamo ancora percepito i fenomeni di rigetto da parte dei gruppi interni religiosamente motivati.

La tradizione inglese alla tolleranza verso le culture degli immigrati provenienti dalle ex colonie<sup>50</sup>, dopo gli attentati nella metropolitana, operati da cittadini inglesi figli di immigrati, tende egualmente alla risposta di polizia.

Queste risposte<sup>51</sup>, se trovano giustificazione nell'esigenza di tutelare la sicurezza e la pace della popolazione, tuttavia, non risolvono il problema delle ribellioni e del rifiuto da parte di gruppi sociali che si sentono discriminati<sup>52</sup>.

b) La consulta islamica - Unico antidoto a questi problemi, infatti, è una vera politica di attenzione e dialogo con i gruppi di recente insediamento e con quelli che vengono in cerca di occupazione temporanea nel Paese, operando per elaborare risposte adeguate al rispetto delle esigenze della comunità nazionale e dei nuovi ospiti, anche nella prospettiva dell'integrazione, ove rispondente alle aspettative dell'immigrato, onde evitare il prodursi di compartimentazioni nella società, siano esse di origine economica, o religiosa, o culturale.

---

<sup>49</sup> BOTTIN M., *La liberté religieuse en France. Ou les paradoxes de la laïcité*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n.1/2005, p.125 ss.

<sup>50</sup> COLAIANNI N., *Uguaglianza e diversità culturali e religiose*, cit., p. 21, ricorda il *Road Traffic Act* del 15 novembre 1988, che permise ai SiKh di guidare le motociclette senza il casco, per rispetto della loro tradizione del "turbante", anche se costituiva eccezione alla regola di sicurezza stradale.

<sup>51</sup> FERRARI S., *Libertà religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2005, p. 161 ss.

<sup>52</sup> Anche l'Italia ha vissuto turbolenti fenomeni terroristici, costituenti grave contestazione istituzionale *interna*, ma di diversa origine politica, dai "boia chi molla" di Reggio Calabria, all'eversione nera e rossa degli anni 70 e 80 del 1900. I Governi doverosamente adottarono misure di ordine pubblico. Ma il superamento di quelle crisi è stato dovuto soprattutto a decisioni politiche di riforme sociali, economiche, che hanno generato il compattamento del consenso istituzionale e l'isolamento delle frange intolleranti.



Un primo approccio istituzionale alle esigenze dei gruppi immigrati si produsse sul versante della religione, con la autorizzazione alla realizzazione della Moschea di Roma, rappresentativa del cd. "Islam degli Stati", perché voluta da rappresentanze governative di alcuni Stati esteri da cui provengono sostanziosi gruppi di immigrati<sup>53</sup>.

L'origine per così dire *statalistica* di questa istituzione, appare rispondente alla dimensione culturale dell'Islam, che non possiede una struttura confessionale distinta dai poteri pubblici statali e sembra rispondere ad un più vasto arco di esigenze dei gruppi immigrati, non riconducibile al solo fattore religioso.

Ciò sembra avere indotto, tuttavia, ad una sorta di *confusione istituzionale*, nel senso che la moschea, che è anche un luogo di culto, ma essenzialmente uno spazio sociale di quel tipo di comunità, viene percepita come strumento religioso di custodia di una cultura teocratica, spesso incompatibile con la *laicità occidentale* e potenzialmente a servizio di un terrorismo internazionale, nel quale vengono *tout court* identificati tutti gli immigrati<sup>54</sup>.

Il Governo italiano, pur nella difficile elaborazione di una linea politica chiaramente intelligibile e nei mutamenti di compagine politica fra la vecchia e la nuova legislatura, di fronte alle preoccupazioni di ordine pubblico, comuni a tutto l'occidente europeo, si è dotata di uno strumento istituzionale che potrebbe essere di interesse: la "Consulta per l'Islam italiano", istituita presso il Ministero dell'interno con Decreto ministeriale del 10 settembre 2005<sup>55</sup>.

La Consulta ha "*...funzioni consultive del Ministro dell'interno che la presiede. La Consulta svolge i compiti di ricerca e approfondimento indicati dal Ministro dell'interno, elaborando studi e formulando al Ministro dell'interno pareri e proposte, al fine di favorire il dialogo istituzionale con le comunità musulmane d'Italia, migliorare la conoscenza delle problematiche di integrazione allo scopo di individuare le più adeguate soluzioni per un*

---

<sup>53</sup> L'istituzione ha riconoscimento giuridico in Italia ed è rappresentata nella Consulta islamica dall'ex ambasciatore dr. Mario Scialoja.

<sup>54</sup> Numerosi studi sociologici, invece, dimostrano che la dimensione strettamente religiosa appartiene ad una ristretta minoranza degli immigrati e degli stessi frequentatori della moschea. Contemporaneamente, però, in quanto luoghi di aggregazione sociale degli immigrati, le moschee sono prese di mira dai movimenti integralisti come aree di reclutamento. In questi casi la religione ed il suo insegnamento nelle versioni esasperate e integraliste, costituiscono lo strumento di proselitismo a scopi politici-estremistici, costituente il maggiore problema di ordine pubblico per le istituzioni italiane.

<sup>55</sup> Una documentazione sulle vicende della Consulta è rinvenibile sul sito [www.olir.it/](http://www.olir.it/) ovvero su quello del Ministero dell'interno.



*armonico inserimento delle comunità stesse nella società nazionale, nel rispetto della Costituzione e delle leggi della Repubblica” (articolo 1° del D.M.).*

Lo scopo istituzionale innanzi indicato inquadra quest’organismo in maniera non scorretta nelle attribuzioni del Ministero dell’interno, a condizione che, dall’esame degli atti ministeriali e della stessa Consulta, si confermi la sua funzione di strumento di mera conoscenza, non avente finalità di sovrapposizione con l’ambito di esclusiva competenza della presidenza del Consiglio dei ministri e cioè della regolazione dei rapporti fra lo Stato italiano e qualche supposta “confessione” islamica.

Il riferimento della norma al tema dell’*integrazione*, riferita a soggetti che il decreto denomina *comunità musulmane*, denoterebbe che l’attenzione ministeriale è rivolta al fenomeno dell’immigrazione e che, trattandosi di soggetti individuali e collettivi diversi e poco noti, si miri ad un approfondimento delle informazioni attraverso la via democratica del dialogo, piuttosto che con l’esercizio dei tradizionali compiti di polizia.

La stessa norma, però, specifica di riferirsi alle... *Comunità musulmane d’Italia*, in tal modo generando una prima perplessità semantica, essendo meno chiaro se l’intenzione sia di riferirsi ai soggetti già partecipi della società nazionale, cioè cittadini italiani di fede islamica, ovvero a cittadini stranieri, immigrati, provenienti da Paesi diversi, ma astrattamente accomunati da una matrice comune costituita – non o non solo dalla fede religiosa – ma dalla cultura di matrice religiosa islamica.

L’uso del plurale: *...le comunità...*, esprime la coscienza di essere in presenza di un fenomeno non unitario e quindi la disposizione a misurarsi con una pluralità di opzioni ed esigenze diverse.

Il riferimento alla comune matrice religiosa, poi, può indurre in un errore di prospettiva, attribuendo alla religione islamica la causa delle preoccupazioni di ordine pubblico cui sono sottoposti gli Stati occidentali. Ma la dottrina si è già ampiamente interrogata sui rapporti fra fenomeni terroristici e religione<sup>56</sup>.

La scelta dei membri che compongono la Consulta, mostra che si è cercato il colloquio con una pluralità di gruppi, ma non è dato sapere quali fossero i criteri di scelta dei soggetti invitati a parteciparvi. La composizione è mista a fra rappresentanze di base sociale e competenze culturali, ma non può avere pretese di esaustività, attesa la scarsa

---

<sup>56</sup> FERRARI S., *Libertà religiosa e sicurezza in Europa...*, cit., p. 162, rileva come l’uso della religione come motivazione bellica appare frequentemente nella storia, anche contemporanea (es. l’Irlanda del nord).



conoscenza dell'effettiva dimensione del fenomeno della presenza di soggetti di cultura islamica nel territorio nazionale italiano.

Trattandosi di un organismo consultivo e di proposta, sarebbe da augurarsi che i Governi via via in carica ne assicurino la evoluzione e vitalità, curando la sempre maggiore aderenza al principio di rappresentatività man mano che si sviluppa il livello di conoscenza del fenomeno.

Nel marzo 2006 la Consulta ha esaminato un *Manifesto dell'Islam d'Italia*, che ha ottenuto un consenso parziale e non ha mancato di suscitare polemiche fra le organizzazioni manifestamente dissenzienti e i soggetti perplessi. La sensazione è che con esso si volessero stilare i principi basilari sui quali fondare il dialogo fra istituzioni italiane e gruppi musulmani, ma l'accoglimento non unanime del Manifesto fra gli stessi interlocutori selezionati dal Ministero evidenzia le difficoltà del problema.

Quanto ai contenuti, il *Manifesto* preliminarmente enuncia l'adesione dei musulmani d'Italia ai valori democratici e successivamente elenca prospettive tematiche di lavoro per gli obiettivi della integrazione, pace e convivenza fra cittadinanza italiana e comunità di immigrati.

Nell'agosto 2006, col cambio di compagine governativa, il Ministro Giuliano Amato ha annunciato ai membri della Consulta l'intenzione di stilare con essi una *Carta dei valori*, documento presumibilmente volto ad affermare i principi minimi per il mantenimento del dialogo fra istituzioni italiane e gruppi musulmani.

Nell'ottobre 2006 il Ministro ha annunciato la creazione di un *Comitato scientifico*, che coopererà con la Consulta per stilare la *Carta dei principi e dei valori* già prospettata nell'agosto precedente. I membri provvisoriamente nominati costituiscono espressione di competenze culturali e non di rappresentanze sociali; il che potrebbe denotare un affievolimento dell'interesse conoscitivo ed un tentativo di ridimensionare una possibile pretesa di rappresentatività della base da parte dei soggetti chiamati, che hanno già creato competizioni fra i vari gruppi organizzati presenti nella Consulta.

Il documento elaborato dal Comitato scientifico, tuttavia, non sembra destinato ad un patto fra Ministero dell'interno e gruppi musulmani rappresentati della Consulta, in quanto si dice che verrà sottoposto a vari gruppi etnici, religiosi e di minoranze presenti in Italia.

La formazione più riottosa alle linee di funzionamento della Consulta perseguite dal Ministero è l'U.C.O.I.I. Unione delle Comunità e Organizzazioni Islamiche in Italia, sia per la litigiosità fra i diversi





gruppi che la compongono, sia per la più disomogenea rappresentatività della sua organizzazione.

Da alcuni documenti prodotti, appare che il Governo oggi in carica utilizzi le informazioni e le esperienze acquisite nella Consulta per il proprio lavoro di elaborazione di nuove proposte legislative, sia in materia di immigrazione, che di cittadinanza, nonché per la “legge sulla libertà religiosa”.

Di questo alla storia prossima, giacché ogni prodotto legislativo deve passare comunque attraverso il confronto parlamentare.

## 8 – Immigrazione e discipline del fenomeno religioso

Si è già accennato al fatto che, il profilo della religione sembra essere l’aspetto più deviante della reazione politica al fenomeno dell’immigrazione<sup>57</sup>.

Nel sistema giuridico italiano, la disciplina del fenomeno religioso dovrebbe essere strutturata sulla tutela della religiosità come comportamento umano, quindi, il diritto fondamentale della libertà religiosa della persona sarebbe tutelato come diritto civile; ovviamente, tutelato sia per il singolo, sia per le formazioni sociali religiose nelle quali si svolge la personalità dell’uomo (articoli 2, 3, 19 e 20 della Costituzione). Ma il suo fondamento dovrebbe risiedere nella persona e solo strumentalmente, poi, nelle forme collettive organizzate dei bisogni religiosi della persona stessa<sup>58</sup>.

La stessa Costituzione, però, ha recepito un istituto storico, il concordato con la Chiesa cattolica, strumento convenzionale di disciplina delle relazioni fra lo Stato e la Chiesa (articolo 7, comma 2°), estendendo analoga tutela alle *confessioni religiose diverse dalla cattolica*, con l’istituto delle *intese* (articolo 8, comma 3°)<sup>59</sup>.

Questo strumento enfatizza le strutture organizzative della religione, denominate “confessioni”, attribuendo loro un’ambigua posizione: di soggetti autonomi, ma anche di organismi rappresentativi

---

<sup>57</sup> FERRARI S., *Islam ed Europa*, Roma, 2006, rileva che i musulmani che vivono in Italia non appartengono allo stesso gruppo etnico, non parlano la stessa lingua e non provengono dalla stessa regione del mondo. Possono costituire una minoranza etnica, linguistica o nazionale, viceversa sono percepiti principalmente come una minoranza religiosa. La radice culturale comune dell’islamismo, tuttavia, non esclude che vi siano enormi differenze di dottrina, riti ed organizzazione.

<sup>58</sup> TOZZI V., *Il progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso*, in MACRI G., PARISI M., TOZZI V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari Roma, 2006, p. 13 ss.

<sup>59</sup> TOZZI V., *Quale regime per i rapporti Stato-Chiese?*, in *Il Dir. eccl.*, n. 2-3 del 2005, p. 536 ss.



degli interessi religiosi della rispettiva base sociale; in tal modo istituendo una sorta di *patronage*, condizionante o limitativo delle libertà individuali.

Questa parte di disciplina è una sorta di *prezzo storico-politico* pagato alla parte di ispirazione cattolica, per mantenere l'unità dell'Assemblea costituente del 1947. Essa convalida un modello istituzionale pensato e realizzato come difesa della Chiesa dalle dittature del 1900 (Italia, Germania, Spagna), ma non è realmente omogeneo al modello democratico di relazioni fra cittadini e potere pubblico.

Un concordato o un intesa normalmente sanciscono *statuti* particolari per organizzazioni collettive, quali sono le "confessioni religiose" (Chiesa cattolica ed altre organizzazioni religiose più rilevanti nel territorio nazionale), che altera il normale rapporto di uguaglianza fra i cittadini, ponendone alcuni sotto una tutela della confessione di appartenenza, che può anche risultare limitativa dei diritti individuali del singolo; concordati ed intese costituiscono un modello straordinario e anomalo di produzione normativa, che dotano le norme di loro derivazione di una resistenza impropria, che altera l'equilibrio dei valori e dei beni tutelati dall'ordinamento<sup>60</sup>. Soprattutto, è un modello che non si addice alla ordinaria economia dei rapporti sociali, ove fra popolo ed istituzioni pubbliche si determina una costante sinergia per cui le istituzioni, con leggi, regole ed atti amministrativi, rispondono alle esigenze della popolazione attraverso i soggetti pubblici adeguati e con atti proporzionati. Tale sinergia opera sotto il controllo sia legale che politico, a garanzia del rispetto del patto fondante, cioè della Costituzione. Viceversa, la contrattazione fra Governo e confessioni religiose, portatrici di un'autonomia che grava di enorme carico politico il controllo del legislatore che deve immettere il patto nell'ordinamento interno, condiziona eccessivamente la dialettica parlamentare, rendendone molto meno efficace la funzione<sup>61</sup>.

Proprio in virtù delle caratteristiche descritte, gradite ai gruppi di potere religioso ed idonee allo scambio politico, ma espressive di un discontinuo sviluppo della cultura democratica della società, lo strumento pattizio non ha mai cessato di egemonizzare la effettiva

---

<sup>60</sup> RANDAZZO B., *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione?*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2001, p. 213 ss. Sul problema dello equilibrio dei poteri: parlamentare e del Governo, MANZELLA A., *L'equilibrio dei poteri politici*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 17 febbraio 2007, p. 23.

<sup>61</sup> TOZZI V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le confessioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2005, n. 1, p. 245 ss.



politica dei Governi, risultando prevalente, rispetto alla tutela della libertà religiosa come diritto civile diffuso<sup>62</sup>.

Le conseguenze di questo fenomeno sono risultate più evidenti col prodursi del fenomeno migratorio.

a) Immigrati islamici e regimi convenzionali - Prima del prodursi del fenomeno dell'immigrazione di soggetti provenienti da Paesi di diversa cultura e religione verso l'Italia, le differenze di fede religiosa e comunque l'appartenenza a culture diverse da quella dominante, sono state affrontate nella logica del rapporto *maggioranza* >< *minoranza*, con la sostanziale riproduzione di una sorta di *monismo culturale*, che risolveva le esigenze delle componenti maggioritarie in termini di sostanziale identificazione e quelli delle componenti minoritarie sul registro della *tolleranza* e dei regimi differenziati, ma in senso direttamente o velatamente discriminatorio.

Il significativo fenomeno dell'immigrazione di soggetti provenienti da diversi Stati, ma in prevalenza ascrivibili all'area delle culture islamiche, ha manifestato i limiti del modello politico istituzionale fin qui seguito.

Da parte delle autorità religiose cattoliche si manifesta una crescente pressione verso il Governo e la società italiana, mirante alla *preservazione* degli elementi di visibilità del cristianesimo nella sfera pubblica, non solo e non tanto per la difesa della dimensione religiosa della fede cristiana, quanto per il mantenimento dell'egemonia della *cultura cristiana*, qualificata come carattere del *patrimonio identitario nazionale*, che riguarda le abitudini di vita, le esigenze, i bisogni della società. In tal modo si cerca di fissare i valori propri di quella fede nel patrimonio genetico della società italiana, in evidente chiave conservativa e di difesa verso l'implementazione dei nuovi filoni culturali importati dall'immigrazione<sup>63</sup>.

Questo atteggiamento, comune a molte organizzazioni religiose dominanti in vari Paesi, è giustificabile dal punto di vista di chi lo pone in essere, anche se è solo una delle componenti delle singole comunità nazionali, ma non risponde alle esigenze del pluralismo, cioè della pari dignità di tutte le altre componenti della società, principio cui devono essere ispirate le istituzioni dello Stato italiano. Dall'altra parte, le istituzioni italiane tendono ad inquadrare il fenomeno

---

<sup>62</sup> TOZZI V., *Riforme costituzionali....*, ibidem.

<sup>63</sup> I commenti su questa problematica sono infiniti; di recente, sul problema dell'esposizione del crocifisso negli spazi pubblici vedasi: CASUSCELLI G., *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e regola della precauzione*, ne *Il diritto ecclesiastico*, 2005, nn. 2/3, p. 504 ss.



dell'immigrazione prevalentemente nella matrice culturale-religiosa islamica, che ne costituisce uno degli aspetti comuni, ma non è necessariamente il fattore più significativo di questo fenomeno, specialmente ai fini dell'analisi delle necessità e dei problemi che induce nella politica nazionale.

b) L'applicazione della politica concordataria ai rapporti con i musulmani – Muovendo dall'inquadramento del problema dell'immigrazione come problema riguardante la religione islamica e non dalle esigenze concrete delle minoranze etniche, linguistiche o nazionali di altra origine, la problematica degli immigrati di cultura islamica viene indirizzata verso il metodo delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica. Questo avviene perché la politica ecclesiastica italiana è fortemente condizionata dal filone del concordato con la Chiesa cattolica e delle intese con le altre confessioni religiose cristiane.

Senonché, lo strumento pattizio previsto dalla Costituzione nella realtà pratica ha prevalentemente la funzione di elargizione di benefici, non solo in termini di garanzie legali di libertà (settore già esaurientemente coperto dai Principi fondamentali e dal Titolo I – “Diritti civili”, della Parte prima – “Diritti e doveri dei cittadini”, nella Costituzione), ma anche e soprattutto di benefici materiali ed economici, sia pure in maniera gravemente differenziata fra confessione di maggioranza relativa ed altre. Ciò determina una formazione a *piramide* per cui, alla base vi sono quei gruppi genericamente associativi, che non beneficiano di nessun particolare privilegio e a stento riescono ad esercitare le libertà minime che sono garantite a chiunque; più in alto vi sono i gruppi che ricevono benefici specifici (sostegni economici, agevolazioni fiscali, libertà di specifiche attività culturali, matrimoni religiosi, luoghi di culto, etc) e al vertice si trovano le *chiese di Stato*, come, di fatto, è la cattolica in Italia<sup>64</sup>.

In conseguenza, così come avvenuto per numerosi gruppi religiosi di matrice cristiana, anche da parte di gruppi sociali di fede musulmana si sono manifestate richieste di stipulazione di intese con lo Stato<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> FERRARI S., *Islam ed Europa*, cit. p. 30.

<sup>65</sup> Tre istituzioni islamiche operanti in Italia hanno avanzato richiesta di stipulazione di intesa con lo Stato italiano. La CO.RE.IS. Comunità Religiosa Islamica italiana, ha chiesto nel 2000 l'avvio della trattativa alla Commissione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri; (cfr: [www.coreis.it/l'intesa](http://www.coreis.it/l'intesa)); si è dotata di un comitato scientifico di cui fanno parte anche due docenti universitari italiani di diritto ecclesiastico (cfr: [www.coreis.it/comitato-giuridico](http://www.coreis.it/comitato-giuridico)) ed ha proposto un testo di intesa (cfr: [www.coreis.it/testo-dell'intesa](http://www.coreis.it/testo-dell'intesa)). L'U.C.O.I.I. onlus, Unione delle Comunità ed



Tutte le organizzazioni islamiche che si sono fatte presenti al Governo concordano nel ritenere che il modello pattizio delle relazioni fra Stato e confessioni religiose, tipico della politica ecclesiastica italiana, mal si adatti ai rapporti con la fede islamica<sup>66</sup>. Tuttavia non hanno disdegnato di proporre la stipulazione di intese e di formulare testi di proposta di intesa, presentati all'organismo governativo<sup>67</sup>, onde potersi avvalere degli stessi o di parte dei benefici, che la revisione del concordato del 1984 ha accordato alla Chiesa cattolica.

Trattandosi di richieste di parte, i testi proposti da questi gruppi costituiscono fonte di conoscenza, utile per valutare se esprimano esigenze particolari legate alla specificità del rispettivo credo e quali problemi sollevino rispetto alla compatibilità con i principi che regolano la nostra organizzazione sociale. Naturalmente, resta del tutto impregiudicato il problema di chi rappresentino i soggetti promotori delle tre iniziative sin qui note e della valutazione di quale rapporto abbiano con la popolazione musulmana a qualsiasi titolo presente nel nostro territorio.

Le proposte ad oggi non hanno avuto accoglimento per una questione strettamente connessa alla natura *speciale* delle intese stipulate ex art. 8 della costituzione.

Le istituzioni italiane hanno sollevato il problema della rappresentanza della "confessione" islamica, giacché l'articolo 8, comma 3° della Costituzione stabilisce che le relazioni con lo Stato di una pretesa *confessione*, nel caso di specie della confessione *islamica*, dovrebbero essere *regolate per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze*. Infatti, il concetto di "confessione religiosa" in dottrina è riferito ad una forma organizzativa ben strutturata del gruppo

---

Organizzazioni Islamiche in Italia, organizzazione nata in Italia alla fine degli anni settanta, col nome di U.S.M.I. Unione Studenti Musulmani in Italia (emanazione dei *Fratelli Musulmani*, struttura di origine nordafricana, di tendenze radicali e politicizzate), pur avendo in precedenza manifestato la preferenza per una disciplina generale ed ordinaria della libertà religiosa (cfr: *Le richieste delle organizzazioni islamiche musulmane*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1986, n. 1, p. 288 ss), ma accettando la *politica delle intese* per evidenti ragioni di pragmatismo, ha anche essa presentato una sua proposta di intesa (cfr [www.islam-ucoii.it/intesa](http://www.islam-ucoii.it/intesa) ). L'A.M.I. Associazione Musulmani italiani, costituita a Napoli nel 1982, di tendenze moderate e di ispirazione araba, che dal 1993 si è fusa con un'altra organizzazione musulmana : l'I.C.C.I.I. Istituto *Culturale* della Comunità Islamica Italiana e poi con la Scuola Islamica di Roma, ha anche proposto un test di intesa (cfr. [www.amimuslims.org/intesa-ami-italia](http://www.amimuslims.org/intesa-ami-italia) )

<sup>66</sup> FERRARI S., *Islam ed Europa*, cit., p. 19.

<sup>67</sup> Dal D.P.C.M. del 28 marzo 1985 tale organo è formalmente il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, in effetti coadiuvato dalla Commissione di studio composta di quattro funzionari ministeriali ed integrata da quattro esperti designati dalla rappresentanza confessionale.



religioso, con apparati e strutture istituzionali conoscibili<sup>68</sup>, quindi dotati di “rappresentanze” che l’autorità governativa intende riconoscere e naturalmente di *statuti* (*alias* ordinamenti), dei quali, ai fini della stipulazione delle intese, va verificata la compatibilità con l’ordinamento giuridico italiano (comma 2° dell’art. 8).

Nella prassi effettiva, poi, la vera forma di riconoscimento generale di compatibilità con l’ordinamento italiano è implicita ed è costituita dalla selezione del Governo, tutta discrezionale, ai fini dell’ammissione alla stipulazione della intesa<sup>69</sup>.

Il pensiero islamico, invece, non contempla in nessun modo la costituzione di una struttura istituzionale della religione, paragonabile a quella della Chiesa cattolica o delle confessioni cristiane; il che rende difficile l’inquadramento delle forme associative locali nello schema del rapporto pattizio col metodo delle intese.

I gruppi che si sono proposti per la stipula di intese costituiscono associazioni di soggetti presenti in Italia che seguono la fede islamica, cittadini italiani o stranieri, ma nessuno di essi può definirsi espressione di un’organizzazione confessionale dell’Islam, nemmeno in sede locale.

Il volere individuare una *confessione* islamica, capace di costituire *rappresentanza* istituzionale dei musulmani è un’autentica forzatura della realtà.

La fede musulmana esclude la formazione di un’organizzazione della religione strutturata ed organizzata in forma separata dallo Stato, cioè dal potere civile, sicché ...nessuno può arrogarsi la prerogativa di

---

<sup>68</sup> CARDIA C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, p. 182 (ma l’identico concetto è già espresso nelle precedenti edizioni, fin da: p. 122 ss) afferma: *Le confessioni religiose sono vere formazioni sociali, in quanto geneticamente finalizzate ad alimentare e sviluppare la dimensione religiosa dell’individuo, ma lo sono a titolo speciale: esse perseguono tale fine rimanendo ontologicamente distinte rispetto allo Stato, al punto che la disciplina costituzionale ha recepito e garantito proprio questi loro caratteri di autonomia ed indipendenza* (pag. 183). Ed ancora, ID., in *Stato e confessioni religiose*, Bologna 1988, pag. 169: *...In relazione alla condizione giuridica dei culti si distinguono due profili: quello “ordinamentale”, definito nella Costituzione e precisato a livello pattizio e l’altro, inerente alla “personalità giuridica” delle confessioni religiose e dei rispettivi enti esponenziali. ... I riconoscimenti costituzionali implicano che, seppure siano prive di personalità “jure privatorum”, le confessioni religiose fruiscono di una soggettività giuridica ricca di implicazioni specialmente nel diritto pubblico. ...Discende da ciò il “rapporto apicale” che si determina fra Stato e Chiese ...* (pag. 170) .

<sup>69</sup> RANDAZZO B., *La legge sulla base di intese...*, cit., p. 216, afferma che: “La carenza di disciplina del procedimento e dei requisiti necessari per addivenire all’intesa, la discrezionalità del Governo in tema di iniziativa fanno apparire l’accordo come il frutto di un’arbitraria concessione dello Stato”. L’A. cita COLAIANNI N., *Confessioni religiose ed intese. Contributo all’interpretazione dell’art. 8 della costituzione*, Bari, 1990, p. 177 ss.



*rappresentare tutti i musulmani. In Italia, come in tutto il resto di Europa, non esistono "autorità" islamiche regolarmente costituite ed operanti, ma solo attività islamiche<sup>70</sup>.*

Ne consegue che, pretendere che le culture religiose musulmane si trasformino, negando la loro identità, per dotarsi di un'organizzazione ecclesiastica autonoma (come è storicamente avvenuto per le chiese cristiane), appare un violento atto giurisdizionalistico.

Viceversa, da parte statale sarebbe certamente lecito attribuire soggettività giuridica, diritti, libertà, ad un gruppo sociale a carattere religioso insediato nel proprio territorio, qualunque sia il suo rapporto con grandi filoni storico culturali, quale è l'Islam, ma senza attribuirgli la qualifica di "rappresentante di una confessione". Questa situazione di fatto non inficia la distinzione fra potere statale e ambito religioso (nel quale lo Stato si dichiara incompetente) che è una conquista della nostra cultura, figlia dell'illuminismo e delle democrazie moderne, che non rimanda allo *schema gelasiano*<sup>71</sup> della esistenza di due autorità civile e religiosa.

La neutralità dello stato pluralista in campo religioso è una volontaria opzione di non esercitare competenze nello specifico delle credenze religiose<sup>72</sup>, ma di considerare positivamente la religiosità come comportamento umano, che contribuisce alla felicità della persona<sup>73</sup>.

I sistemi democratici occidentali si interessano anche alle diverse forme organizzative che la pratica della religione genera nelle comunità sociali. Attenzione che fa attribuire anche a queste ultime i diritti e le garanzie riconosciute ai singoli e genera i comportamenti positivi di promozione, anche con mezzi giuridici ed economici.

---

<sup>70</sup> In tal senso la precisa risposta degli esponenti dell'U.C.O.I.I. al questionario: *Le richieste delle organizzazioni musulmane*, proposto dalla Rivista *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 1/1996, p. 290: "...Iddio, nella Sua infinita saggezza, non ha voluto darci un'istituzione religiosa. La dottrina e la pratica islamica tendono alla realizzazione di uno Stato nel quale siano tutelate tutte le esigenze dell'individuo, rispettando innanzi tutto i diritti di Allah".

<sup>71</sup> RUFFINI F., *Relazioni fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1974.

<sup>72</sup> VENTURA M., *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in PARISI M. (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003, p. 211 ss., auspica un mutamento di parametri sia sul versante delle strategie legislative che su quello delle interpretazioni dottrinali (p. 213).

<sup>73</sup> VARNIER G., *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in PARISI M. (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà*, cit., p. 177 ss.



Questa prospettiva, però, richiede una politica di legislazione ordinaria dei diritti civili in materia religiosa comune a tutti i fenomeni religiosi, con i caratteri di *generalità ed astrattezza* per garantire la parità fra individui e fra soggetti collettivi del fenomeno religioso. Gli strumenti convenzionali con questi gruppi, possono essere adottati da ogni livello istituzionale competente (Comuni, Province, Regioni, Stato, a seconda del livello degli interessi tutelati), ma solo per rilevare le specificità accoglibili dei singoli gruppi religiosi. Una simile contrattazione, meglio, le normative di derivazione pattizia che ne conseguono, poi, non necessitano e non devono essere dotate di particolari capacità di resistenza alla modificazione ed agli adeguamenti che l'evoluzione della realtà può continuamente richiedere. Il che porta fuori dello schema concordatario di cui agli articoli 8 e 7 della Costituzione.

c) I contenuti delle proposte di intesa

In generale, i gruppi islamici promotori delle intese con lo Stato hanno segnalato: il desiderio di riconoscimento delle festività islamiche, della possibilità di fruire del Servizio sanitario pubblico per la circoncisione rituale dei musulmani maschi, il rispetto della tradizionale separazione dei maschi dalle femmine all'età della pubertà nella scuola, del rispetto delle regole di alimentazione nei servizi mensa pubblici (scuola, lavoro, etc), il problema delle inumazioni e degli spazi cimiteriali riservati<sup>74</sup>; ovvero, hanno segnalato le esigenze di tutela della pari dignità dell'uomo, che vedono conculcata nei loro confronti da episodi di intolleranza religiosa e da discipline giuridiche discriminative (pratiche culturali, luoghi di culto, etc.).

E' preliminarmente interessante rilevare che, nei testi di intesa attualmente prospettati alla Commissione governativa, i gruppi promotori si qualificano diversamente come interlocutori dello Stato.

La proposta della Co.Re.Is.<sup>75</sup> si qualifica *Comunità islamica in Italia* e dichiara di agire per *gli interessi degli appartenenti alla Religione islamica residenti nel territorio della Repubblica*.

Il testo dell'U.CO.I.I.<sup>76</sup> dichiara che l'intesa interverrebbe tra lo Stato e la *confessione islamica*. Così pure la bozza dell'A.M.I.<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Queste le richieste formulate dall'U.CO.I.I. al questionario: *Le richieste delle organizzazioni musulmane*, in *Quad. dir. pol. ecl.*, 1996, p. 288 ss.

<sup>75</sup> Cfr. [www.coreis.it/testo-dell'intesa](http://www.coreis.it/testo-dell'intesa).

<sup>76</sup> Cfr. [www.islam-ucoii.it/intesa](http://www.islam-ucoii.it/intesa).

<sup>77</sup> Cfr. [www.amimuslims.org/intesa-ami-italia.asp?lang=ita](http://www.amimuslims.org/intesa-ami-italia.asp?lang=ita) Testo aggiornato nell'Assemblea straordinaria dei soci del 9 ottobre 2004:





In linea di massima, tutti si definiscono rappresentanti dei musulmani, intendendo non riconoscere le altre aggregazioni. Da una parte si nega la possibilità di qualificarsi rappresentanti della confessione, per l'unicità della comunità dei musulmani nel mondo (Humma), e dall'altra ogni gruppo si qualifica unico vero rappresentante.

Tutte le proposte esordiscono con il richiamo ad un catalogo, più o meno ampio, dei principi fondamentali garantiti dalla Costituzione italiana: professione di fede, pratiche di culto, ex art. 19; libertà di soggiorno, di riunione, di manifestazione del pensiero, di associazione e di comunicazione, ex artt. 16, 17, 18, 20 e 21. Negli articolati che seguono, sono specificate le particolari proposte.

Tutti i testi disciplinano: lo status delle guide di culto e della loro individuazione; l'assistenza spirituale nelle cd. "strutture segreganti" (carcere, ospedale, Forze armate); tutti trattano il problema dell'istruzione nella scuola pubblica da impartirsi senza condizionamenti e della possibilità di istituire scuole islamiche o coraniche, o Università; nonché il riconoscimento dei diplomi in scienze, giurisprudenza islamica o esegesi coranica.

Per l'attività di culto, tutte le proposte prevedono una tutela della preghiera, del pellegrinaggio alla Mecca, dell'alimentazione, dell'abbigliamento, dei simboli delle sepolture. Tutti i testi prevedono l'attenzione alle festività islamiche, tutti trattano della disciplina del matrimonio islamico. Tutte le proposte regolano gli enti delle organizzazioni islamiche, il loro riconoscimento, l'attività, i controlli; in quanto ai beni, regolano la materia degli edifici di culto e dei limiti della potestà ablativa pubblica, degli spazi cimiteriali e del loro regime giuridico, dei beni culturali islamici.

Su tutte le tematiche sinteticamente elencate, però, le richieste delle bozze non sempre coincidono.

In materia di matrimonio, ad esempio, il testo della CO.RE.IS. richiede il riconoscimento degli effetti civili del matrimonio islamico, copiando la disciplina concordataria (art. 22); il testo dell'U.CO.I.I., con la stessa richiesta, esige la libertà di celebrare matrimoni religiosi non trascrivibili; il testo dell'A.M.I., all'art. 12, chiede solo il riconoscimento di celebrare matrimoni e di scioglierli, *senza alcun effetto o rilevanza civile in Italia, secondo la legge e tradizione islamiche*<sup>78</sup>. In nessuna proposta si assumono impegni verso lo Stato italiano in materia di poligamia.

---

<sup>78</sup> MUSSELLI L., *Libertà religiosa ed islam nell'ordinamento italiano*, in *Il diritto ecclesiastico*, n. 2 del 1995, p. 444 ss.; ONGARO N., *Ordine pubblico matrimoniale: i problemi familiari degli immigrati islamici*, in *Rassegna di diritto civile*, 1991, p. 587 ss.



Anche in materia finanziaria vi sono differenze.

La proposta di intesa dell'U.CO.I.I. chiede solo la deducibilità della decima islamica (Zakat – art. 25), ma non chiede di partecipare in alcun modo alla ripartizione del cd. "8x1000", istituito in favore della Chiesa cattolica ed esteso alle altre confessioni religiose.

Le proposte di intesa della CO.RE.IS. Italiana (art. 6) e dell'A.M.I. (art. 23), invece, oltre alla deducibilità fiscale dell'elemosina rituale, chiedono anche di partecipare alla ripartizione del contributo statale dell'8x1000, *sulla base delle dichiarazioni annuali*. Il che non chiarisce se si intende partecipare anche alla ripartizione della massa IRPEF non destinata dai contribuenti.

Il catalogo delle differenze potrebbe continuare, ma preferisco rilevare in senso generale che le materie oggetto dei testi di intese proposti sino ad oggi sono sostanzialmente coincidenti con quelle delle intese già stipulate dal Governo italiano con le confessioni religiose di tradizione cristiana.

Vale per i contenuti di queste proposte quanto la dottrina ecclesiasticistica italiana ha già ampiamente rilevato a proposito delle intese già stipulate dal Governo<sup>79</sup>.

Si tratta di testi che subiscono l'omologazione, in chiave ridotta, al modello ed ai contenuti del concordato fra Italia e S. Sede nella sua versione revisionata nel 1984.

Le proposte ignorano le materie sulle quali è più probabile il conflitto con i principi di ordine interno italiano (parità dei sessi, poligamia, etc), ma è evidente che, ove sussiste contrasto con l'ordinamento italiano, vi è ovviamente divieto. Si tratta di problemi che devono essere affrontati sul piano culturale e del dialogo politico.

L'accogliibilità di queste richieste rimane subordinata alla discrezionale e politica volontà del Governo di riconoscere ai singoli richiedenti la qualifica di *confessione religiosa*, perché l'articolo 8, comma 3° della Costituzione si limita a prevedere un metodo, ma non avendo qualificato se e quando il Governo possa ritenere di essere in presenza di una "vera" confessione religiosa, non costituisce un diritto azionabile

---

<sup>79</sup> La dottrina è immensa, ma i commenti generali sono omogenei nel rilevare la prevalenza dell'accodamento alle elargizioni istituite in favore della Chiesa cattolica e la richiesta di discipline di settore (matrimonio, enti, assistenza spirituale, edilizia di culto, beni culturali), più per sottrarsi alle discriminazioni nascenti dalla permanenza in vigore della legge n. 1159 del 1929 cd. "Sui culti ammessi nello Stato", che per reclamare discipline ricognitive delle specificità ed identità culturali della singola confessione. Cfr PARLATO V: e VARNIER G. (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1998; ovvero LEZIROLI G. (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Napoli, 2004, *passim*.



per i gruppi religiosi ad ottenere l'intesa<sup>80</sup>, anche se non è ravvisabile una competenza statale a selezionare chi effettivamente abbia il carattere religioso<sup>81</sup>.

Contemporaneamente, la competitività fra i gruppi proponenti l'intesa è conseguenza del conflitto teorico-dottrinale sulla legittimità di formazione di organizzazioni separate di musulmani diverse dagli Stati nazionali di rispettiva appartenenza dei fedeli.

## 9 – Conclusioni

Nei Paesi occidentali, quindi anche in Italia, l'esperienza quotidiana ci mostra ormai una costante presenza di soggetti provenienti da altre parti del mondo, abituati a regole e comportamenti diversi da quelli cui siamo abituati, ai quali non abbiamo dato inizialmente importanza, perché si collocavano al gradino più basso della scala sociale ed erano perciò meno "visibili". L'incremento costante del loro numero, l'indispensabilità della loro presenza per svariati settori dell'economia, ed i fenomeni più gravi di illegalità, fino al terrorismo, ci hanno imposto di misurarci con queste persone e con le loro abitudini, anzi, di fare la loro conoscenza, al fine di mantenere i vantaggi della loro partecipazione alle nostre comunità e contemporaneamente di difenderci dai fatti illeciti che alcuni di loro commettono per ragioni ideologiche<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> COLAIANNI N., *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, 1990, p. 96; PARLATO V., *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino, 1991, p. . CASUSCELLI G. e DOMIANELLO S., *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, Torino, 1993, p. 37 ss.

<sup>81</sup> Il tema è molto ampio, va osservato però che, col termine "confessione religiosa", adoperato esclusivamente nell'art. 8 della Costituzione (anche in riferimento alla chiesa cattolica, oggetto della disciplina dell'art. 7) e mai in norme di legge precedenti, i Costituenti intesero enucleare una particolare categoria di *formazioni sociali* a carattere religioso, diversa dal *genus* "forma associata" o "formazioni sociali" rispettivamente nominato negli articoli 19 e 2 della Costituzione e diversa anche dalle "istituzioni o associazioni a carattere ecclesiastico o con fine di religione e di culto" di cui all'art. 20, che già restringe il concetto di formazioni sociali, ma non perviene al livello di specificità dell'articolo 8. Ne consegue che, sarebbe lecito per lo Stato, ove lo ritenesse necessario, determinare con legge quali fra le formazioni sociali a carattere religioso siano classificabili come "confessioni religiose", determinandone le caratteristiche in modo esplicito. Né questa disciplina sarebbe invasiva della sfera di autonomia delle formazioni sociali religiose, potendo in ipotesi violare il principio di uguaglianza, ove la differenziazione fra formazioni sociali religiose non risultasse razionale, ma in base all'articolo 3 e non all'articolo 8, comma 1°.

<sup>82</sup> ZAGREBELSKY G., *La sfida multiculturale alla società occidentale*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 25 novembre 2006, p. 21.



Questo processo costringe anche le culture più chiuse ad aprirsi a quello che viene definito il “multi-culturalismo”.

Senonché, proprio questo fenomeno evidenzia i limiti di capacità di avvicinamento verso le culture nuove da parte di quelle società che, per il maggior benessere in cui versano, sono convinte non solo di una pretesa “superiorità” della propria cultura, ma addirittura della sua *universalità*. Da tale convinzione deriva la separazione fra le culture e le persone che ne sono portatrici, forme di mera coesistenza, munite di steccati fra i componenti di una medesima comunità<sup>83</sup>. La conseguenza di un simile atteggiamento, poi, è l’accentuazione dello scontro fra chi vive nella condizione più ricca e coloro che dopo la *fase dei sacrifici* non sono più disposti a subire discriminazioni<sup>84</sup>.

La diffidenza e le paure verso ogni forma di implementazione culturale nuova spinge sempre di più a separazioni e personalizzazioni di regimi giuridici, di condizioni di vita e perfino degli spazi fisici di vita comune, creando una mistificazione legale che è la sostituzione dello “spazio pubblico” con lo “spazio privato ad uso pubblico”. In quest’ultimo di pubblico vi è solo l’autorità che autorizza l’uso collettivo delimitato di spazi fisici o di beni giuridici che sono poi godibili da comunità ristrette e separate, come i cancelli che recingono i cd “parchi” di abitazioni urbane.

La politica delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica ne è un esempio.

Secondo l’idea che la contrattazione Stato-confessioni religiose costituisca manifestazione della partecipazione democratica alle

---

<sup>83</sup> E’ il modello che si è realizzato negli Stati Uniti fra bianchi e neri, fino al secolo scorso. Nel quale, poi, non ha retto. Nella materia religiosa DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007, p. 102, ritiene che: “...il superamento dell’unità culturale e religiosa nazionale e l’accentuarsi del processo di pluralizzazione della società sotto l’urgenza del sempre più accentuato fenomeno immigratorio, pone una ragione in più a favore del principio pattizio, che consente di garantire ad ogni confessione religiosa il diritto alla propria identità in un quadro generale di uguale libertà per tutte”.

<sup>84</sup> La frase è di Hanif Kureishi, scrittore di origine pakistana, cittadino inglese, figlio di emigrati, autore di romanzi di stampo liberale quali: “Budda delle periferie”, “The black album”, e di sceneggiature cinematografiche, quali “My beautiful laundrette”, il quale ritiene che la emarginazione dell’immigrato non è sopportata dalla generazione che non ha vissuto il passaggio dalla terra d’origine al paese ospite, ma, cresciuto nel diverso clima di quest’ultimo; per cui questa generazione, non ha la possibilità di accettare la sostanziale negazione dei valori di giustizia ed eguaglianza che caratterizzano la cultura delle loro *nuove patrie*, spingendoli ad atteggiamenti di radicale rifiuto, molto pericolosi per la pace sociale. Cfr. STAGLIANO’ R., *Non fidiamoci dell’Islam moderato, a volte è peggio dell’integralismo*, ne *La Repubblica*, quotidiano del 18 febbraio 2007, p. 19.



decisioni di governo<sup>85</sup>, si giustifica una parcellizzazione dei privilegi e la discriminazione fra soggetti collettivi aventi finalità analoghe, anche se aventi diverse dimensioni di radicamento sociale e livelli organizzativi. Nel rifiuto di mettere in discussione un modello, quello concordatario, che nella vigente forma di Stato costituisce solo uno strumento istituzionale straordinario, costitutivo di discriminazioni e dell'egemonia di un gruppo religioso<sup>86</sup>, si offre a soggetti ben distanti da quei modelli culturali l'identico strumento istituzionale e in definitiva la semplice omologazione culturale.

Ma anche le leggi in materia di cittadinanza, di immigrazione, di ordine pubblico, prima succintamente richiamate, non manifestano l'attenzione coordinata alla inter-azione, eludendo perfino il problema basilico della *conoscenza e rispetto della pari dignità* degli immigrati.

I recenti fenomeni di terrorismo di matrice islamica, condotto da cittadini britannici figli di immigrati e della rivolta sociale della popolazione di origine immigrata ma di cittadinanza francese delle periferie urbane della Francia, dimostrano che non è la semplice concessione della cittadinanza a risolvere i problemi e che il concetto di integrazione può celare una omologazione, che annulla o avvilisce le differenze e le identità. Le disuguaglianze e le discriminazioni economico-sociali fra soggetti solo formalmente integrati, poi, generano fenomeni di rivendicazione identitaria, di impossibile *ritorno alle origini*, molto pericoloso per l'ordine sociale.

Così il velo tradizionale cessa di essere una opzione fra i comportamenti religiosamente ispirati, per divenire una rivendicazione di appartenenza in polemica con la cultura dominante e discriminante<sup>87</sup>.

La unica politica possibile, dopo queste esperienze, appare quella della *inter-azione*, cioè "... entrare in rapporto fra culture diverse, sia per definire se stesse, sia per costruire insieme"<sup>88</sup>.

Questa politica, quindi, richiede sforzo di conoscenza reciproca, accompagnata dal pieno ed incondizionato rispetto gli uni per gli altri, in condizioni di parità e senza pregiudizi.

---

<sup>85</sup> DALLA TORRE G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007, p. 102, ritiene di attribuire tale valore alla contrattazione pattizia, sia fra Stato e Chiesa che fra Stato e confessioni religiose.

<sup>86</sup> TOZZI V., *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, in PICOZZA P. (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, in via di pubblicazione.

<sup>87</sup> BOTTIN M., *La liberté religieuse en France. Ou les paradoxes de la laïcité*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1/2005, p. 126 ss., specialmente p. 143.

<sup>88</sup> ZAGREBELSKY G., *La sfida multiculturale alla società occidentale*, cit.



Una politica di questo tipo, però, richiede una attenzione ed una elasticità che non frequentemente le istituzioni pubbliche e la classe politica italiana dimostrano di possedere.

La sommaria disamina che precede dimostra che, la complessità e interconnessione dei problemi difficilmente viene percepita, con la conseguenza che, la mera mediazione fra le diverse posizioni delle forze parlamentari o addirittura all'interno delle stesse coalizioni di governo, genera soluzioni settoriali se non addirittura contrastanti e non affronta adeguatamente i problemi nella loro complessità.

Una prospettiva parziale, ma non contraddittoria con i problemi evidenziati, potrebbe essere rappresentata da una *legge quadro sulla libertà religiosa* che operasse nel senso di fissare un quadro interpretativo dei principi costituzionali in materia religiosa, capace di offrire una solida base di diritti comuni a tutti i portatori di valori spirituali e di coscienza.

Questa legge, con la sua vasta offerta di diritti generali, dovrebbe operare la perimetrazione ed il contenimento dell'ambito specialistico da riservare a forme di contrattazione fra i poteri civili ed i gruppi religiosi presenti nel territorio. Contrattazione che, da una parte non dovrebbe coinvolgere necessariamente il governo centrale, ma essere operata dai livelli istituzionali competenti per le singole specifiche materie trattate; dall'altra dovrebbe riguardare esclusivamente le forme di coordinamento fra le garanzie, i principi generali, i benefici legali e materiali che l'interventismo statale offre alle religioni, con le specificità delle esigenze di ciascun gruppo religioso, ovviamente nei limiti della loro compatibilità con i principi fondamentali della Costituzione.

Questa legge potrebbe interrompere e fare regredire il fenomeno gravemente proliferato della produzione di norme di derivazione pattizia, a produzione atipica, dotate di una innaturale resistenza alla valutazione parlamentare ed all'adeguamento con i mutamenti<sup>89</sup>.

Non sembra che le proposte attualmente al vaglio delle Commissioni parlamentari seguano questa prospettiva<sup>90</sup>.

Muovendo dal dato che gli articoli 8 e 7 della Costituzione sono ancora norma costituzionale vigente, queste proposte non riescono a superare la prospettiva continuista della politica dominante per cui, il regime delle relazioni Stato-confessioni religiose è l'aspetto prevalente della politica ecclesiastica italiana, non ostante l'anomalia istituzionale

---

<sup>89</sup> TOZZI V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, n. 1 del 2005, p. 245 ss.

<sup>90</sup> Nella XV legislatura risulterebbero presentate n. 2 proposte di legge, n. 36 del 28 aprile 2006, del Deputato Marco Boato e n. 134 della stessa data a firma di Spini ed altri.



nel riparto dei poteri fra Governo e Parlamento e le arcinote difficoltà politico-sociali che genera. Viceversa, il metodo *personalistico* della libertà religiosa come diritto civile, di cui agli articoli 19 e 20 della Carta, molto più conforme al modello di relazioni fra persone e istituzioni dei *principi fondamentali della Costituzione* (artt. 1, 2, 3, 4) viene relegato ai margini e non rappresenta la chiave del sistema.

Solo muovendo da questo metodo, invece, è possibile collegare la politica della cittadinanza, dell'immigrazione e delle libertà civili e religiose, in un progetto unitario di inter-azione fra le culture diverse che conservi l'unità del Paese e il rispetto per le identità<sup>91</sup>.

---

<sup>91</sup> TOZZI V., *Quale regime per i rapporti Stato-Chiese in Italia ?*, ne *Il diritto ecclesiastico*, n. 2-3 del 2005, p. 536 ss.