



Maria Cristina Folliero

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università degli Studi di Salerno)

**Dialogo interreligioso e sistema italiano delle Intese:
il principio di cooperazione al tempo della post-democrazia ***

La storia degli uomini è la storia dei loro fraintendimenti con Dio, né lui capisce noi, né noi capiamo lui.

(J. SARAMAGO, *Caino*)

SOMMARIO: 1. Premessa: cooperazione e sussidiarietà come fattori di accelerazione dei processi nazionali e comunitari di integrazione tra ordinamenti politici e religioni - 2. Gli attori in campo in Italia - 2.1: le Chiese e le diverse valenze della ripresa del dialogo interreligioso - 2.2: Lo Stato tra *go and stop* nella nuova stagione delle Intese che *non decolla* - 2.2.1: delle nuove leggi sulla libertà religiosa, delle Carte dei Diritti e dell'Integrazione, delle Consulte e dei Comitati per l'Islam italiano e altri rimedi – 3. Conclusioni interrotte.

1 - Premessa: cooperazione e sussidiarietà come fattori di accelerazione dei processi nazionali e comunitari di integrazione tra ordinamenti politici e religioni.

L'avviata trasformazione delle democrazie occidentali del '900 in direzione della *postdemocrazia*¹, intesa essenzialmente come privatizzazione della politica, accettata inevitabilità delle diseguaglianze e compromissione della distinzione tra diritto pubblico e religione², implica anche le Chiese che, protagoniste e destinatarie di tale complesso processo, rinnovano tanto le loro relazioni interne, quanto quelle con gli ordinamenti secolari.

* Il testo riproduce il *paper* della relazione tenuta al Convegno "La rappresentatività istituzionale delle confessioni prive di Intesa" (presso l'Università degli Studi di Palermo, 21-22 maggio 2010) e destinata alla pubblicazione negli Atti.

¹ Cfr. COLIN CROUCH, *Postdemocrazia*, Roma – Bari, Laterza, 2003, 6 ss..

² V. P. BARCELLONA, *Il declino dello stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Dedalo Bari 1998.



In tale quadro assiologico, **secolarizzazione, globalizzazione e immigrazione** — in ragione delle loro sinergie reciproche — sono risultati i tre fattori in grado di esercitare una forte spinta sui rapporti che le religioni mantengono tra di loro, ma anche, e contemporaneamente, sui sistemi di collegamento che gli ordinamenti interni - a grandi linee la cosa si ripete per quello europeo - hanno istituito con le religioni nel momento in cui, individuato il taglio da dare alle relazioni ecclesiastiche, hanno provveduto ad iconizzarne il modello nelle Costituzioni nazionali e nella legislazione di seguito o, nel caso del diritto dell'Unione, in un atto fondativo comunitario della importanza del recente Trattato di Lisbona 2009.

In Italia - qui l'oggetto delle nostre brevi considerazioni - è stata la Costituzione (artt. 7 e 8), a gettare, con il Concordato e le Intese, le basi delle strutture di collegamento tra lo Stato e le Chiese più rappresentative del sottosistema religioso. Definite perciò con una qualifica giuridica *ad hoc* Confessioni religiose.

Ma, *cooperazione* (fine secolo XX) più *sussidiarietà* (inizio secolo XXI);: indovinato mix di valori costituzionalizzati e meta-valori³, sono stati il vero "doppio cervello"⁴ dell'iniziativa riformistica dello Stato in campo religioso.

L'effetto indotto graduale, ma sistematico, è stato di sostituire all'idea costituzionale di "collegamento" tra ordinamenti una più forte e più assorbente: quella di "integrazione".

Una riprova nello svolgimento delle moderne relazioni ecclesiastiche.

Gli Accordi di vertice stipulati tra Stato e Chiese nel decennio a cavallo tra i primi anni '80 e i secondi anni '90 son serviti, in sostanza, a orientare a Costituzione, ordinando e integrando in un sistema pluralista unico, ma differenziato, le diverse istanze religiose collettive di ceppo giudaico-cristiano da sempre insediate nel Paese (Chiesa Cattolica, Ebrei e Protestanti) e i loro complessi normativi e giuridici di riferimento⁵.

Quanto ai sempre più capillari sistemi di collegamento di tipo orizzontale e locale tra Stato e Religioni di cui attualmente le Chiese con Intesa dispongono, a loro volta frutto della sempre più larga applicazione della nozione costituzionale di *sussidiarietà orizzontale* (art.

³ Cfr. A. PINTORE, *Democrazia senza diritti. In margine al Kelsen democratico, in Sociologia del diritto*, 1999 fasc. 2, ora anche in http://www.cirfid.unibo.it/murst40-97/40-97/SezioneII/ParteII/2.1/Pintore1_new.doc.

⁴ Cfr. F. SANTULLI, *Le parole del potere, il potere delle parole. Retorica e discorso politico*, Angeli, Milano 2005.

⁵ Cfr. A. VITALE, *Ordinamento giuridico e interessi religiosi*, 2005, 201 ss..



118, quarto comma, Cost.) spalmata su tutto l'intiero ordinamento, ebbene, questi rappresentano l'esito, in area interessi religiosi, del processo iniziale inteso a realizzare uno standard infra-costituzionale di relazioni Stato-Chiese *multilevel, inclusivo ed esclusivo*.

Predisposto cioè a tradurre in termini giuridici la differente consistenza dei diversi ordinamenti religiosi-Chiese cooptabili nel sistema ed il loro differente grado di omogeneità, affidabilità, e quindi, integrabilità funzionale, in quello più generale dello Stato.

Pacta libertatis ac cooperationis.

Così, efficacemente, definì il sistema *statu nascenti* acuta dottrina. Sensibile al clima del Concilio Vaticano II (Berlingò). Ma, anche consapevole che le relazioni ecclesiastiche a venire difficilmente avrebbero decampato dal *format* giuridico fissato a monte e impostato sulle coordinate della *cooperazione* e della *sussidiarietà*.

Se allunghiamo lo sguardo al più recente diritto dell'Unione Europea e alle relazioni ecclesiastiche che prefigura non è che troviamo situazioni e segnali tanto diversi da quelli che si sono accesi a casa nostra.

Un esempio?

L'art. 17 del Trattato di Lisbona 2009⁶.

Parla da solo a chi ha occhi per vedere e orecchie per udire.

Questa "benedetta" - è il caso di dirlo - norma individua nel «dialogo» Chiese-Unione, e quindi nella cooperazione e nella sussidiarietà, strumenti validamente utilizzabili in un quadro socio-politico assai mosso e caratterizzato da crisi economica, tensioni sociali e crescente disomogeneità religiosa.

Qui, a Palermo, dove il tema è il sistema delle Intese Stato-Chiese nel diritto interno e la sua "*impasse*" non mi soffermo sul punto segnalato. Sarà oggetto dell'approfondimento giusto la prossima settimana al Convegno di Napoli dedicato al "Il riformismo legislativo in diritto ecclesiastico e canonico".

⁶ L'art. 17 del Trattato di Lisbona (*L'Unione rispetta e non pregiudica lo status di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale. 2. L'Unione rispetta ugualmente lo status di cui godono, in virtù del diritto nazionale, le organizzazioni filosofiche e non confessionali. 3. Riconoscendone l'identità e il contributo specifico, l'Unione mantiene un dialogo aperto, trasparente e regolare con tali chiese e organizzazioni*), contiene un impegnativo e serio riconoscimento del ruolo pubblico delle Chiese non riducibile alle dimensioni dell'esito di una proficua attività di lobbying. All'importanza del riconoscimento va aggiunto il merito di avere messo un punto all'incessante dibattito sulle radici cristiane dell'Europa che ci ha visti tutti impegnati nel corso dell'ultimo lustro. E che ne rappresenta in qualche modo l'antecedente logico. Per non dire la premessa politica.



Volendo fissare, ora, un primo punto di riflessione diciamo, allora, che in Italia, ma altrettanto vale per l'Unione Europea, le dominanti attuali della discussione pubblica su religione-politica-diritto sono non *autonomia, indipendenza e laicità*, ma il ruolo sempre più pubblico delle religioni e la pressione performante esercitata dal principio di cooperazione/sussidiarietà sulle relazioni tra ordinamenti politici e chiese.

2 - Gli attori in campo in Italia

In Italia, è nell'imbuto di fine secolo che la terna: *secolarizzazione, globalizzazione e immigrazione* allunga la sua ombra sul dialogo interreligioso e sul sistema di rapporti stati-chiese. Con effetti sempre più palesi mano mano che ci si inoltra nel primo decennio del nuovo secolo.

Il Paese diventa teatro e cabina di regia di una sorta di doppio movimento che impegna i principali attori presenti in campo religioso.

Guardiamo il primo di questi attori: le religioni.

E analizziamo lo scorrere dei fatti giuridici associandovi l'osservazione di certe modalità comportamentali di tipo rispettivamente *destruens* e *construens* che proprio le religioni sviluppano in risposta a iniziative politiche e di governo che presentano evidenti addentellati con gli interessi religiosi collettivi.

2.1 - Le Chiese e le diverse valenze della ripresa del dialogo interreligioso

Le Chiese italiane entrano nella discussione pubblica sull'immigrazione con forte irruenza.

Bollano come elusive le risposte date dalla politica italiana al «*crescente bisogno di sicurezza dei cittadini*». Respingono l'associazione immigrazione-minaccia all'ordine pubblico come pure le misure di ghettizzazione e criminalizzazione del *pacchetto sicurezza*⁷ del luglio 2008. Così CEI (*Prolusione Bagnasco*, Assemblea 26.5.2008). «*Sproporzionate le misure adottate*» - incalzano le Chiese protestanti. «*Una mostruosità*» - per Battisti italiani, luterani e la Federazione dei salesiani per il sociale — il reato di “immigrazione clandestina”. Dura la stampa

⁷ Il D. L. 92/2008 con la legge di conversione n.125/2008 è stato pubblicato sulla Gazzetta ufficiale del 25 luglio 2008.



cattolica. *Famiglia Cristiana*⁸ parla di "leggi razziali indegne di uno Stato di Diritto e del soffio ringhioso di una politica miope e xenofona che spira nelle osterie padane ...". Stessa accoglienza per le ronde di quartiere. Né ci sono sconti per i cattolici accomodatisi nei banchi dei due diversi emicicli del Parlamento. Accusati di ignorare volutamente la Dottrina sociale della Chiesa gli si imputa di mostrarsi succubi del "*cattivismo padano*".

Ma, c'è anche una parte *construens*, che si intravvede dietro i botti, i il fumo e le fiamme.

Si tratta di strategie parallelamente messe in campo dalle religioni nella cui scelta conta molto il dato che la platea religiosa presente nello spazio nazionale si è allargata e differenziata negli ultimi quindici anni.

Partiamo, per convincerne, da un po' di carte ufficiali.

L'influente e annuale Rapporto *Caritas Migrantes* (tanto quello 2007 che quello 2009⁹) ci fa notare che i settori via via occupati dai migranti cristiani d'oltrefrontiera sono tanti. Assai, ma assai più numerosi di quelli riempiti dai "*non cristiani*".

Gli islamici, per capirsi.

Preziosa arriva però l'osservazione ulteriore che i migranti cristiani-ortodossi *superano* quelli di fede cattolica.

Rispetto a questi segnali di che tipo è stata la risposta, per esempio, della Chiesa Italiana?

Pronta e all'insegna del recupero dell'unità - una risposta così telegrafica potrebbe anche bastare.

Potrebbe.

Ma, se vogliamo veramente capire la strategia complessa e articolata messa in campo dalle Chiese, allora, i dati da considerare sono la veloce ripresa dei rapporti tra le religioni cristiane e la calendarizzazione, che pure c'è stata, di un programma intitolato a «*l'impegno dei cristiani per l'unità della Chiesa e per la sua missione evangelizzatrice*»¹⁰ fitto di iniziative a finalità ricompositiva e unificante.

⁸ Cfr. **B. DEL COLLE**, *Editoriale di Famiglia Cristiana* (9 marzo 2009).

⁹ «Più della metà degli immigrati è di tradizione cristiana. I musulmani sono un terzo del totale». Cfr. **DOSSIER STATISTICO IMMIGRAZIONE CARITAS-MIGRANTES 2009**, Edizioni Idos 2009. V. altresì scheda di sintesi in http://www.caritasitaliana.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2009/dossier_immigrazione2009/scheda.pdf

¹⁰ "L'impegno per la costruzione dell'unità visibile della Chiesa costituisce un impegno prioritario, una scelta irreversibile per la Chiesa cattolica, chiamata a vivere nella quotidianità della testimonianza della fede l'obbedienza alle parole di Cristo: *ut unum sint*". Con queste parole Ercole Lupinacci, vescovo di Lungro e presidente della Commissione per l'ecumenismo e il dialogo interreligioso della Conferenza episcopale



Il “*serrate le fila*” che soprattutto la pastorale cattolica dirama capillarmente sul territorio, nelle diocesi e nelle parrocchie, rispetta perfettamente la grammatica ufficiale del rilancio del dialogo ecumenico interreligioso. Che diviene sempre più fervido con le comunità cristiane di rito ortodosso accolte per le attività rituali nelle parrocchie cattoliche. Le tappe del cammino che vede rinnovarsi e fortificarsi il dialogo teologico tra Chiesa Italiana e Chiese ortodosse¹¹ passano per “il dialogo della carità”, “il dialogo teologico”, l’Enciclica di Giovanni Paolo significativamente intitolata “*Ut unum sint*” fino al Documento di Ravenna del 2007 - auspice l’attuale Pontefice - che sancisce la sospirata, da parte cattolica, condivisione tra cattolici ed ortodossi del primato del Papa di Roma.

“*Primus inter pares*”¹² obiettano però e fanno subito correggere puntigliosamente gli ortodossi il n. 41 del *Documento*.

Il dialogo interreligioso può contribuire – questa l’idea - alla sicurezza generale e all’inclusione degli emigrati nella comunità nazionale almeno quanto gli strumenti politici della regolamentazione

italiana (Cei) chiudeva (3 marzo 2010) ad Ancona la tre giorni del convegno nazionale dei delegati diocesani per l’ecumenismo. Il rinnovato impegno dei cristiani per l’unità della Chiesa e per la sua missione evangelizzatrice era stato al centro dell’intervento di apertura del cardinale arcivescovo di Milano, Dionigi Tettamanzi.

¹¹ I cristiani ortodossi presenti in Italia costituiscono ormai la seconda comunità religiosa, dopo quella cattolica, in ragione della forte immigrazione dall’Europa orientale. Da ciò una crescita esponenziale delle comunità ortodosse con la nascita di nuove parrocchie, che sono venute ad affiancare quelle realtà, come la comunità greca di Venezia, presenti in Italia da secoli. Negli ultimi anni, proprio per il grande aumento del numero dei fedeli, la Chiesa ortodossa romena e la Chiesa ortodossa russa hanno istituito due diocesi. Ciò ha provocato anche qualche tensione all’interno del mondo ortodosso, poiché in Italia era già presente l’arcidiocesi ortodossa d’Italia e Malta, che dipende dal Patriarcato ecumenico di Costantinopoli, che, da sempre, rivendica il diritto di giurisdizione sui fedeli di questi territori.

¹² I lavori della Commissione mista internazionale per il dialogo teologico tra la chiesa cattolica romana e la chiesa ortodossa impegnata nello studio del: “*Le conseguenze ecclesiologiche e canoniche della natura sacramentale della chiesa comunione ecclesiale, conciliarità e autorità*” sono confluite nel c.d. Documento di Ravenna del 13 ottobre 2007. Al punto 41 si legge: «*41. Entrambe le parti concordano sul fatto che tale taxis canonica era riconosciuta da tutti all’epoca della Chiesa indivisa. Inoltre, concordano sul fatto che Roma, in quanto Chiesa che «presiede nella carità», secondo l’espressione di Sant’Ignazio d’Antiochia (Ai Romani, Prologo), occupava il primo posto nella taxis, e che il vescovo di Roma è pertanto il protos tra i patriarchi. Tuttavia essi non sono d’accordo sull’interpretazione delle testimonianze storiche di quest’epoca per ciò che riguarda le prerogative del vescovo di Roma in quanto protos, questione compresa in modi diversi già nel primo millennio.*

V. http://www.vatcan.va/roman_curia/pontifical_councils/christuni/chorthodox_docs/rc_pc_christuni_doc_20071013_documento-ravenna_it.html.



dei flussi migratori e delle politiche di ricongiungimento familiare. Questi sì "approvati" dalle Chiese.

L'accreditamento in termini di interlocutrici affidabili di Chiese come le cristiane ortodosse, che riconoscono in qualche modo la primazia della Chiesa di Roma, da un canto, testimonia il rispetto per l'identità delle comunità interessate, dall'altro, serve a veicolare l'idea che un loro riconoscimento – in termini di confessione religiosa – anche da parte dello Stato, potrebbe contribuire a consolidare processi di integrazione politica e sociale che arrancano.

Non è un caso che nello stesso anno del Documento di Ravenna – il 2007 – si ha una ri-partenza della stagione delle Intese, una delle quali viene conclusa proprio con gli Ortodossi della Sacra Arcidiocesi d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale.

2.2 - Lo Stato tra *go and stop* in una nuova stagione delle Intese che non decolla

Osserviamo, ora, attentamente il secondo co-protagonista dello spazio pubblico religioso: cioè lo Stato.

Anche qui l'attenzione va portata su analisi e strategie.

Cominciamo con un po' di numeri.

Il numero degli immigrati, per esempio, che supera la soglia dei 4 milioni di presenze straniere con più di 3 milioni di immigrati regolari. Così il Rapporto del Min. Interni e il Rapporto ISMU 2007 e 2008¹³.

La metà degli stranieri è cristiana. Solo un terzo è di religione musulmana.

Questo dato: «*solo un terzo è di religione musulmana*» che, per il fatto di essere assai divulgato, è abbastanza noto va però collocato accanto ad un altro. Non altrettanto pubblicizzato.

Quale?

È il grande e indiscusso interesse del sistema economico e previdenziale italiano per gli apporti provenienti dagli immigrati e dai lavoratori musulmani.

¹³ V. FONDAZIONE ISMU, *Quindicesimo rapporto sulle migrazioni 2009*, Franco Angeli, Milano, 2010. Sulla stessa linea il 1° Rapporto sugli immigrati in Italia - Min. Interni 2007, all'url http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/15/0673_Rapporto_immigrazione_BARBAGLI.pdf, e il Rapporto ISTAT sull'immigrazione 2009 – Scheda di sintesi, <http://www.migrantitorino.it/wp-content/uploads/2009/10/rapporto-istat-sull.pdf>.



Oltre all'evidente balzo demografico e alla sua ricaduta sulla frequenza del servizio scolastico nazionale che la densità della popolazione islamica comporta vanno prese in considerazione molte altre utilità.

Le rimesse all'estero, per esempio.

Si sa che arricchiscono banche e finanziarie. Gli istituti di credito hanno ormai in catalogo prodotti destinati alla clientela musulmana¹⁴. Sotto-questione economica, pure di qualche rilievo, è quella legata alla *zakat*¹⁵. L'imposta è pari al 25 per mille del reddito annuo di ciascun musulmano adulto osservante e, incidendo sul guadagno, presenta caratteri fiscali affini alla progressività e equità del nostro sistema tributario. Il che - sia detto per inciso - alla lunga e in presenza di un'intesa tra lo Stato e l'Islam italiano, ne agevolerebbe il riassorbimento nel sistema nazionale di finanziamento delle Chiese (8 per mille).

L'ammontare della *Zakat* delle comunità islamiche d'Italia è cospicuo. Dei 200 milioni di euro conteggiati nel 2004, la parte più consistente raggiungerebbe i paesi di origine dei fedeli immigrati attraverso canali informali diffusi in Asia minore, Medioriente e Africa. Sistemi che non lasciano traccia scritta. Quello che resta da noi viene donato a moschee, centri islamici o a «*fund raisers*» occasionali che sorgono contestualmente alla preghiera di fine Ramadan, momento in cui i fedeli devolvono la *zakat*.

Ma, non c'è solo il sistema economico a integrare gli islamici nel sistema-Italia. Anche la giurisprudenza della Cassazione ha fatto grandi passi in direzione del riconoscimento dei diritti a matrice religiosa.

La Suprema Corte ha, in più occasioni, attribuito rilevanza ad un istituto previsto dal diritto islamico. Quindi ad un diritto a fondamento religioso. L'istituto è la *Kafalah*. Mediante lo stesso il minore, di cui non sia possibile attribuire la custodia ad appartenenti alla famiglia d'origine, può essere accolto da due coniugi o anche da un singolo affidatario, che si impegnino a mantenerlo, educarlo, istruirlo come fosse un figlio proprio, fino alla maggiore età. Senza, però, che l'affidato entri a far parte, giuridicamente, della famiglia che lo accoglie¹⁶.

¹⁴ *Murabaha*, *sukuk* e *takaful* rappresentano termini entrati stabilmente a fare parte del lessico bancario corrente.

¹⁵ Cfr. A. CILARDO, *Il diritto islamico e il sistema giuridico italiano*, ESI, Napoli, 2002, 246 ss; M. PAPA, *Diritto musulmano e dei paesi islamici*, Libreria Bonomo, Bologna, 2007.

¹⁶ Con la sentenza 7472/2008 la Cassazione ha ritenuto l'istituto della *kafalah* idoneo a giustificare il ricongiungimento familiare previsto dall'art. 29, comma 2 del d.lgs. n. 286/equiparandolo all'affidamento, in quanto tra la *Kafalah* islamica e il



Il vero rebus del rapporto dello Stato con l'islam italiano è la sua apparentemente impossibile inclusione nel circuito delle relazioni che lo Stato instaura con le religioni in base all'art. 8, terzo comma, Cost..

Come e più numerose del cubo di Kubrick le difficoltà che hanno finora incontrato i tentativi politici e legislativi di collocarle l'Islam in un quadro di compatibilità con la nozione costituzionale di "confessione religiosa" allargando ad esso il meccanismo finalizzato alla stipula di un'Intesa.

«*Natura delle cose è nel loro nascimento*» - dice però Vico.

Le difficoltà odierne hanno limitatamente a che fare con la forma data a suo tempo alle relazioni dello Stato con le religioni diverse dalla Cattolica.

Il *format* originario nasce da quel laboratorio giuridico ideale che è stato il costituzionalismo anni '80 dove intelligenze giuridiche diverse e riformismo politico si impegnarono a rifondare il trattamento giuridico delle religioni. Dando vita ad un nuovo Concordato con la Chiesa Italiana orientato a Costituzione e rivestendo di analogo, ma differenziato, statuto giuridico le altre Confessioni esistenti. La differenziazione del trattamento giuridico delle religioni - come si vede - è un tratto nativo delle moderne relazioni ecclesiastiche che coesiste con i principi del pluralismo religioso e confessionale.

Il regime precedente, collegato al Concordato fascista del '29 "aveva prodotto diritto" - disse la Corte Costituzionale. Un diritto non ignorabile, stante il potente richiamo fattone in Costituzione dall'art. 7. Anni dopo, ancora la Corte¹⁷ disporrà la legittimità dei trattamenti giuridici differenziati tra le diverse Chiese purché previsti attraverso legislazione negoziata.

Le Confessioni del tempo, interessate com'erano all'Intesa, con grande realismo, non chiesero di essere eguali. Si accontentarono di essere finalmente *incluse*.

Così per le Intese.

In questo capitolo del riformismo italiano in materia religiosa che è comprensivo della stesura delle regole e della loro prima attuazione vi sono le matrici delle relazioni ecclesiastiche di oggi e le ragioni teoriche

modello dell'affidamento nazionale " *prevalgono, sulle differenze, i punti in comune, non avendo entrambi tali istituti, a differenza dell'adozione, effetti legittimanti, e non incidendo, sia l'uno che l'altro, sullo stato civile del minore; ed essendo la Kafalah, più dell'affidamento, vicina all'adozione in quanto, mentre l'affidamento ha natura essenzialmente provvisoria, la Kafalah (ancorché ne sia ammessa la revoca) si prolunga tendenzialmente fino alla maggiore età dell'affidato*" ". Con la successiva pronuncia n. 19734/2008 (10.6.2008) la Cassazione confermava la pariteticità dell'istituto della kafalah all'affido italiano.

¹⁷ Corte Costituzionale sent. n. 168/2005.



e giuridiche che rendono difficile calare quel modello su esperienze religiose collettive diverse da quelle per cui lo si progettò.

Nelle ragioni rientra anche l'interpretazione che è stata accreditata di quelle speciali regole ad opera di tutti gli attori del circuito giuridico relativo che hanno voce in capitolo e che hanno esercitato le loro prerogative.

Cioè dottrina, giurisprudenza e legislazione di seguito.

Ad esempio, è al primo posto, che va messa la concezione nazionale costituzionale multilevel e polisenso della laicità dello Stato¹⁸ che si è venuta affermando. Non come elemento di demarcazione tra religione e diritto pubblico, ma come fattore di integrazione sociologica e giuridica tra più valori. Tra cui la religione.

Senza trascurare il nesso fortissimo costruito da legislazione, dottrina e giurisprudenza costituzionale tra laicità dello stato, libertà religiosa ed istituti idonei ad assicurarne il godimento.

È questa la strada che ha portato a considerare la cooperazione tra Chiese e Stato - e i suoi strumenti: le Intese e i Concordati - come la più genuina incarnazione della laicità in un sistema democratico.

Oggi come oggi, la cooperazione tra Stato e Chiese intesizzate ha una texture complessa.

La sua trama s'è fittamente intrecciata con il modello di organizzazione dello Stato che ha preso le mosse dalla Riforma costituzionale del 2001. In questo - un po' in tutti i settori della vita collettiva - il limitatissimo intervento pubblico (*servizi pubblici essenziali*) è sopravanzato dall'imprenditorialità sociale di soggetti privati e privati-confessionali che vengono incentivati (dal principio di *sussidiarietà orizzontale* di cui all'art. 118, comma 4, Cost.), anche questi ultimi, a moltiplicare i tipi di relazioni e di convenzioni tra autorità religiose locali e poteri pubblici decentrati.

Si possono capire le difficoltà che incontrano gli studiosi nel catalogare come genuine e sempre nuove occasioni di attuazione dei principi di sussidiarietà e di cooperazione tra poteri pubblici e confessionali¹⁹ quelle che, in una concezione della laicità diversa da quella oggi in auge da noi, sarebbero apparse come palmari deroghe al dovere dello Stato di improntare alla neutralità e all'equidistanza da

¹⁸ Una lettura pedissequa della sentenza costituzionale n. 203/1989 consente al Consiglio di Stato (Consiglio di Stato, Sez. VI, Decisione 7 maggio 2010 n. 2749) di reintrodurre come obbligatoria l'ora di religione formato Riforma Gentile.

¹⁹ Cfr. P. FLORIS, *Laicità e collaborazione a livello locale. Gli equilibri tra fonti centrali e periferiche nella disciplina del fenomeno religioso*, in http://www.statoechiese.it/index.php?option=com_content&task=view&id=326&Itemid=40.



fedi e ideologie l’azione amministrativa, politica e di governo rivolta al soddisfacimento di diritti e interessi sociali e collettivi.

Le odierne relazioni ecclesiastiche²⁰ e il loro tenore immutato devono più di qualcosa alla laicità *mainstreaming* all’italiana.

L’architettura di queste relazioni prevede un livello di vertice presidiato dalla Chiesa Cattolica e dalle Confessioni intesizzate. Più sotto ancora due gradini. Uno, è appannaggio dei gruppi riconosciuti attraverso la legge sui “*culti ammessi*” del ’29. L’ultimo in fondo è quello dove si sistemano alla men peggio le religioni che si autodefiniscono tali all’insaputa dello Stato e che si muovono come associazioni non riconosciute. I criteri che assegnano ai gruppi religiosi l’una o l’altra posizione del sistema e ne controllano i meccanismi di scorrimento interno sono imprecisati a cominciare da quelli che fanno leva sulla nozione di “confessione religiosa”²¹.

Quanto al diritto comune la formula “*enti di Confessioni che abbiano stipulato accordi, patti o Intese con lo Stato*” onnipresente dagli anni ’90 nella legislazione dello Stato a sostegno dell’associazionismo a matrice, motivazione o ispirazione religiosa, impegnato in settori di utilità sociale, assevera il massimalismo concordatario: ogni garanzia è nell’Intesa, il deserto dei diritti al di fuori.

Lo schema delle Intese - si dice - era fatto per immettere nel sistema gruppi religiosi futuri legittimandoli a negoziare con lo Stato il proprio regime giuridico.

A certe condizioni, beninteso. Sostanzialmente riconducibili alla possibilità di inquadrare il culto nello schema di “confessione religiosa”.

Giurisprudenza costituzionale, Cassazione e dottrina hanno fatto ogni tipo di sforzo per sbucciare il concetto dal bozzolo degli stereotipi

²⁰ Il combinato disposto degli artt. 7, 8 e 117 lett. c) Cost. tutela la dimensione verticale ed istituzionale delle Chiese mediante accordi di vertice con lo Stato. Quanto a quella orizzontale e sociale, grazie al principio di sussidiarietà (art. 118⁴ Cost.) e al principio di cooperazione secondo pilastro del sistema, dal 2001 in poi vi provvede ancor più generosamente il diritto comune e quello tributario in ispecie attraverso una capillare rete di misure di sostegno. Risorse finanziarie pubbliche affluiscono quindi direttamente alle Chiese attraverso l’8x1000, il 5x1000 e i c.d. atti di liberalità. Indirettamente vi provvede il regime fiscale di favore che correddà lo statuto giuridico degli enti religiosi. A queste misure si sono aggiunte dal 1996 in poi quelle collegate alla qualifica Onlus (D. lgs. 460/1997) e poi Inlus (la legge sulla c.d. “impresa sociale”). Gli enti religiosi che ne beneficiano condividono tale regime con tutti gli altri soggetti *non profit* impegnati in settori di utilità sociale. Tale insieme realizza un perfetto ibrido di idealità, solidarietà e profitto al servizio delle politiche sociali.

²¹ Cfr. **S. FERRARI**, *La nozione di confessione religiosa. Come sopravvivere senza conoscerla*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, (a cura di V. Parlato, G. Varnier) Giappichelli, Torino, 1995, pp. 19-47.



giuridici prodotti dal contesto sociale e culturale tradizionale di origine e stratificatisi nel tempo.

Ma tant'è. Il bruco non è mai diventato farfalla.

Il sistema italiano non riesce ad andare oltre la routine della periodica revisione delle uniche sei Intese stipulate a loro tempo. Datano, infatti, 2009 le leggi di approvazione delle Intese aggiornate e sottoposte a revisione fin dal 2007²².

Quanto esposto consente di dire che all'autonomia e al protagonismo del sotto-sistema religioso pare corrispondere la subalternità e l'autismo di quello politico.

Nella generalità dei casi il sistema *non* riconosce come Confessioni i gruppi religiosi portatori di richiesta di Intesa. Nelle ipotesi in cui invece riconosce tende a rallentare quanto più possibile il perfezionamento dell'Intesa²³. Con ciò stesso escludendo del tutto, o almeno a lungo, dai benefici, economici e non, della negoziazione i culti "rimandati".

2.2.1 - Delle nuove leggi sulla libertà religiosa, delle Carte dei Diritti e dell'Integrazione, delle Consulte e dei Comitati per l'Islam italiano e altri rimedi

Qualche cenno, a questo punto, lo meritano alcuni dei rimedi messi in campo per uscire dall'empasse e porre le premesse di una ripresa dell'iniziativa dello Stato in materia religiosa.

Un esempio è la reiterata presentazione di progetti di legge sulla libertà religiosa²⁴.

È a tutti noto come sotto un'identica cattiva stella siano nati, per poi spiaggiare alla fine delle diverse legislature, per poi rinascere alla successiva, un imprecisato numero di progetti legislativi sulla libertà religiosa.

La Chiesa Italiana²⁵ ecumenicamente li accusa tutti di voler stravolgere il sistema delle fonti impiegando *in materia costituzionale una*

²² Chiese Avventiste del 7° giorno (L. 67/2009); Tavola Valdese (L. 68/2009).

²³ Si pensi alle Intese dal 2007 in stand-by con la Chiesa Apostolica, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, i testimoni di Geova, gli Ortodossi forti di una ritrovata recente sintonia con la Chiesa Italiana, oltre a Buddisti e Induisti. I relativi disegni di legge sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri il 13 maggio 2010. Cfr. http://www.governo.it/Presidenza/ISRI/confessioni/intese_index.html#2.

²⁴ Cfr. G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (www.statoechiese.it), novembre 2007.



legge ordinaria. Il tentativo sarebbe quello di cercare di liquidare il sistema scalettato e differenziato di relazioni ecclesiastiche esistente. In contrasto con la Costituzione e le sue ultra-ventennali interpretazioni. Scopo dichiarato: "aprire" alle Chiese e alle religioni degli immigrati. *Obiettivo reale:* livellare il trattamento giuridico delle ultime arrivate a quello delle Confessioni storiche insediate.

In larga misura, ciò corrisponde a verità²⁶.

In realtà, i nemici del rinnovamento, non si annidano solo nella anelasticità del sistema di collegamento con le Confessioni religiose.

Il nesso micidiale creatosi nell'immaginario collettivo tra islam, terrorismo e conflitto sociale a seguito dell'11 settembre, degli attentati alla metro di Londra, della rivolta delle banlieues francesi, o più di recente con l'autobomba a Times Square condizionano l'apprezzamento del fattore religioso e deformano i principi di laicità e libertà religiosa messi a punto nella metà del XX secolo.

In tempi di post-democrazia come questi e di ruolo pubblico delle Chiese il corpo di dottrine e di valori del cristianesimo si atteggiava come una religione civile mentre il principio di cooperazione si rafforza e opera con finalità selettive e di accreditamento già nella fase preliminare del confronto tra stati e religioni.

Nel Paese sono per prime le Chiese maggioritarie e insediate a fungere da agenzie di *rating* circa le capacità coesive e ordinanti di talune religioni delle comunità di immigrati (il caso dei cristiani ortodossi) o, viceversa, a segnalare il loro essere potenziale lievito del più eversivo antagonismo sociale.

L'autonomia dello Stato, nella ricerca di forme di collegamento con le religioni e di interlocutori affidabili in questo campo, risente di una doppia ipoteca: la ridotta utilizzabilità della nozione di confessione religiosa e la condizionante portata assunta nell'immaginario giuridico collettivo dall'associazione: islam-rischio sociale-sicurezza pubblica.

La capacità delle comunità di immigrati che fanno anticamera per l'Intesa di parlare con una voce sola e di inserirsi in un accettato quadro di regole nostrane di convivenza diventa l'indicatore principe,

²⁵ **ATTI CAMERA**, Commissione I Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni, Resoconto sten., Indagine conoscitiva, Seduta antimerid., lun. 16 luglio 2007.

²⁶ «... Anche l'ultimo disegno di legge continua a rivendicare la natura di normativa di attuazione del principio di eguale libertà delle confessioni, ma difetta dei requisiti che gli conferiscono una resistenza adeguata ossia un valore giuridico eguale a quello delle leggi attuative del principio di bilateralità, di cui al terzo comma dell'art. 8 della Costituzione. Eppure è condivisibile l'idea che il I comma di quest'articolo contenga una riserva di legge (di legge di attuazione) a favore dell'eguale libertà di tutte le confessioni religiose (BERLINGÒ»: cfr. **M.C. FOLLIERO**, *Diritto Ecclesiastico. Elementi*, Giappichelli, Torino, 2007, 173.



non solo per l'integrazione, ma anche per intavolare relazioni istituzionali con lo Stato.

A questa tendenza – che possiamo chiamare controllo/condivisione/interlocuzione – si ricollegano alcuni recenti e meno recenti provvedimenti che hanno interessato l'Islam italiano e che rappresentano le tappe di un percorso ufficialmente intitolato alla individuazione di una rappresentanza affidabile e condivisa dalla base della assai divisa comunità in questione.

Al 2005 risale l'istituzione della c.d. Consulta Islamica²⁷.

Un organismo nato male.

I membri sono selezionati dal Ministro all'epoca Pisanu che li insedia presso il Viminale. Dotata di funzioni consultive, la Consulta avrebbe dovuto favorire l'emersione di un islam moderato, accettato ed integrato nella comunità nazionale. Paralizzata dalle divisioni interne, con larghi settori della comunità di riferimento in rivolta che la disconosce si trasforma nell'ottobre 2006, auspice il nuovo responsabile del Dicastero l'on. Amato, in Comitato scientifico impegnato a raccogliere pareri e proposte in vista della stesura di una futura Carta dei valori.

L'accettazione della c.d. *Carta dei valori e della cittadinanza* del 2007²⁸ e l'adesione alla *Dichiarazione di intenti* (prototipo di una Federazione dell'Islam Italiano) dell'anno dopo potrebbero probabilmente fungere da base e condizione di una futura intesa tra Stato e Islam. Otto gli autorevoli firmatari che entrano. Ne fuoriescono altrettanti compreso l'Ucoii e altri.

Viene "lanciata" una idea di laicità c.d. "dell'accoglienza".

Nel nome, appunto, della "laicità dell'accoglienza" questi documenti mettono insieme una summola di principi e valori alla cui condivisione lo Stato condiziona la realizzabilità di sistemi di collegamento con le comunità di immigrati nel quadro di un pluralismo (anche culturale e religioso), mantenuto tale a livello di principi, ma fortemente inciso - lo ammette già l'introduzione di Amato-Cardia - da preoccupazioni legate alla relazione *immigrazione/sicurezza sociale*.

²⁷ Istituita con Decr. Min. Interni 10 settembre 2005, fu aspramente criticata. Si veda N. COLAIANNI, *La Consulta per l'Islam italiano: un caso di revisione strisciante della Costituzione*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2006, 251 ss.

²⁸ Pubblicazione a cura del Ministero degli Interni: Decr. Min. 23 aprile 2007, in G. U. 23.4.2007. *Introduzione* di G. AMATO, *Commento* di C. CARDIA. V. anche in http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/speciali/carta_dei_valori/.



Ancorché criticata ingenerosamente sul piano del metodo dai sostenitori della soluzione-legge sulla libertà religiosa²⁹, su quello dello strumento formale impiegato e anche per la incerta collocabilità nel sistema delle fonti³⁰ la *Carta dei Valori della Cittadinanza e della Integrazione* e la connessa *Dichiarazione di intenti* tracciano una strada che alla fine sarà gioco-forza ripercorrere.

Più che la coazione a ripetere è la mancanza di alternative praticabili a dettare la linea alla politica governante.

Come si può vedere dalle puntate successive di questa vicenda.

A febbraio di quest'anno, un nuovo Ministro degli Interni, istituisce un Comitato per Islam Italiano nuovo di zecca e formato Lega nord nominandone daccapo *motu proprio* i componenti e precisando come abbia funzioni consultive e di proposta su temi concreti quali: l'edificazione delle moschee, la formazione degli imam, i matrimoni misti, il porto del burqa.

A distanza di neanche due mesi alcuni componenti abbandonano.

Ricomincia così tra il neonato Comitato e alcuni fuoriusciti di peso come il convertito ex Ambasciatore Scialoja il solito fastidioso rimpallo di accuse. Da una parte l'anatema di scarsa rappresentatività dell'Islam italiano nel Comitato. Disfattismo preconcetto e antislamico è la prevedibile replica dei fedeli al Comitato.

Quindi, daccapo, niente di fatto.

Ma, la strada appare, se non l'unica possibile, l'unica realisticamente possibile di questi tempi.

3 - Conclusioni interrotte

L'accesso al sistema italiano delle relazioni ecclesiastiche di oggi presenta elementi di continuità e discontinuità col passato.

La possibilità delle nuove religioni di realizzare un'Intesa, e quindi, l'esercizio esercizio della libertà di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost. va vista come "capability o capacitazione"³¹. Destinata ad

²⁹ Cfr. N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale? (A proposito di una recente iniziativa in tema di "integrazione")* in *Questioni di Giustizia*, n.3/2007.

³⁰ Per G. VERDE *La Carta dei valori nel sistema delle fonti*, si tratterebbe di un «... uso "disinvolto" degli atti normativi ... smarrimento della corrispondenza tra forma degli atti e natura degli interessi ...» (paper della relazione al Convegno di Studi su *Libertà religiosa e multiculturalismo*, Gallipoli 29 febbraio - 1° marzo 2008).

³¹ Cfr. AMARTYA SEN, *L'idea di giustizia*, Mondadori 2010.



aumentare, o diminuire, a seconda della affidabilità dei gruppi religiosi richiedenti e della loro adesione ai valori del nostro ordinamento.

Con una limitata, ma significativa variante rispetto a quanto previsto già dall'art. 8, secondo comma, Cost.³². Il fatto nuovo è che la compatibilità tra i singoli credi, l'ordinamento costituzionale italiano e talune componenti culturali-identitarie del Paese come il cristianesimo, viene co-decisa dallo Stato *assieme* alle Chiese insediate. Forti di un ritrovato ruolo pubblico e sollecitate ogni giorno a promuovere sempre più larghe ed estese forme di cooperazione interna e internazionale.

Le Intese eventuali e future, preimpostate a trattamenti giuridici differenzianti, più che uno strumento per rimarcare le identità, rappresentano il superamento di un test di affidabilità da parte delle neo-Chiese. Oltre questa soglia i "paradisi" dei ticket della sub-negoziazione con lo Stato su singole materie, larghe misure di favore fiscale e l'accesso alle risorse economico-finanziarie di provenienza pubblica (*8xmille; 5xmille; discipline ONLUS e INLUS*).

Così riassunto, l'attuale caso italiano può rappresentare, tanto per gli apocalittici quanto per gli integrati della postdemocrazia, il nuovo e comprensibile capitolo di una medesima autobiografia nazionale delle relazioni stato-chiese e *non* un'ennesima erratica parentesi in un discorso apparentemente privo di frasi principali.

³² V. Art. 8 3 comma: «Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, *in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.*»