



**Pasquale Lillo**

(ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università della Tuscia-Viterbo,  
Dipartimento di Scienze Umanistiche, della Comunicazione e del Turismo)

## La "Carta dei valori" della Repubblica italiana <sup>1</sup>

**SOMMARIO: 1. La "Carta dei valori": origine - 2. Caratteristiche e struttura - 3. Natura giuridica - 4. Dimensione costituzionale della "Carta dei valori"?**

### 1 - La "Carta dei valori": origine

La *Carta dei valori* è un documento elaborato nel 2007 dal Ministero dell'interno per tentare di contribuire a fronteggiare il fenomeno delle migrazioni di massa, nella prospettiva di una possibile integrazione degli stranieri all'interno della società civile italiana. Da alcuni anni, infatti, anche l'Italia è meta di rilevanti flussi migratori di diversi gruppi di persone, molte delle quali provenienti da Paesi economicamente in difficoltà o afflitti da guerre civili, da occupazioni militari ovvero da pressioni e da violenze da parte di alcune organizzazioni terroristiche tendenti a destabilizzare i regimi politici specificamente colpiti.

Analogamente a quanto avviene da tempo in altri Stati europei (es., Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Olanda, Svizzera), i quali tendono ad affrontare i problemi della integrazione anche attraverso l'introduzione di documenti ("carte della cittadinanza" o "contratti di accoglienza") sottoposti a una accettazione personale ed espressa da parte dei singoli immigrati, la previsione della *Carta* appare motivata dalla ricerca di un indispensabile *punto di equilibrio* fra due istanze diverse, e per certi versi concorrenti, ma implicanti, insieme, una possibile conciliazione.

Da un lato, da parte degli stranieri pervenuti in Italia e interessati a vivere stabilmente all'interno del territorio nazionale esiste la legittima aspettativa di ricevere accoglienza e di potersi integrare pienamente nel tessuto sociale sottostante. Dall'altro lato, si pone la necessità, in maniera sempre più stringente, di dare vita a una pacifica convivenza civile, basata essenzialmente sul generale e reciproco rispetto di regole e di principi

---

<sup>1</sup> Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo aggiornato della relazione tenuta al Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma "la Sapienza" (Roma, 1-2 dicembre 2016) sul tema: "*Diritto e religioni. Declinazioni della giuridicità nel contesto di una società multiculturale e multireligiosa*".



comuni e condivisi da tutte le diverse componenti della popolazione residente nel territorio dello Stato.

L'esigenza di armonizzare la vita delle comunità di stranieri stanziatisi in Italia con il rispetto delle norme fondamentali vigenti all'interno dell'ordinamento statale rappresenta un nodo piuttosto delicato, segnatamente nei casi in cui determinati gruppi di migranti siano portatori di proprie specifiche tradizioni, usi, costumi, consuetudini e prescrizioni comportamentali lontane dall'orizzonte valoriale caratterizzante il diritto positivo italiano.

L'importanza di un'armonizzazione costituzionale di ogni esperienza di integrazione etnica, culturale, sociale e religiosa appare confermata, fra l'altro, dal caso particolare della presenza collettiva confessionale islamica in Italia<sup>2</sup>.

Similmente a quanto accade nei rispettivi Paesi di origine, i musulmani presenti in Italia seguono talune regole religiose islamiche che, in alcune materie, implicano l'esercizio di azioni e di comportamenti soggettivi, personali o comunitari, che appaiono oggettivamente contrastanti con *beni* e con *valori* fondanti l'assetto ordinamentale dello Stato<sup>3</sup>. Nella specie, essi sembrano contrastare con *grandezze valoriali* che la Costituzione repubblicana del 1948 considera, in quanto tali, intangibili e inderogabili, sia da parte dei soggetti privati sia parte dei soggetti collettivi (anche di natura religiosa).

Tale possibile contrasto è peraltro ricavabile da determinate fattispecie concrete che hanno visto come protagonisti alcuni soggetti di religione musulmana<sup>4</sup>, che hanno ricevuto particolare attenzione anche da parte dei *mass media*<sup>5</sup>, e che non di rado sono sfociate in delicate e complesse controversie, le quali hanno investito la cognizione specifica di vari tribunali, italiani e stranieri<sup>6</sup>. In particolare, diverse sedi giudiziarie italiane

---

<sup>2</sup> Cfr. A. Ferrari (a cura di), *Islam in Europa. Islam in Italia tra diritto e società*, il Mulino, Bologna, 2008.

<sup>3</sup> M.V. DONINI, D. SCOLART, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, Carocci, Roma, 2016; E. PACE, *L'Islam in Europa. Modelli di integrazione*, Carocci, Roma, 2011.

<sup>4</sup> Cfr., per esempio, Cassazione penale, sez. VI, sent. 4 aprile 2007, n. 14102, in *Diritto e religioni*, 2007, 2, p. 754 ss.; Cassazione penale, sez. V, sent. 2 agosto 2007, n. 31510, *ivi*, 2008, 1, p. 810 ss.; Cassazione penale, sez. VI, sent. 16 dicembre 2008, n. 46300, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, p. 416; Cassazione penale, sez. VI, sent. 29 maggio 2009, n. 22700, in *Diritto e religioni*, 2009, 2, p. 675; Cassazione penale, sez. VI, sent. 30 marzo 2012, n. 12089, *ivi*, 2012, 1, p. 492 ss.

<sup>5</sup> Cfr. S. CARMIGNANI CARIDI, *Alcuni spunti su pluralismo religioso, multiculturalismo, "cultural defense" e legge penale*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2012, 3-4, p. 647 ss.

<sup>6</sup> Sul punto, cfr. R. BENIGNI, *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*,



di carattere penale sono state chiamate a pronunciarsi su casi di reati "culturalmente" ovvero "religiosamente" motivati, in quanto prodotti da comportamenti penalmente illegittimi, nella specie, dettati da particolari orientamenti culturali del soggetto o da suoi personali convincimenti di natura essenzialmente religiosa<sup>7</sup>.

Alla luce dell'esperienza giuridica intercorsa, sembrano esistere delle dissonanze fra determinate concezioni giuridiche islamiche e alcuni valori essenziali espressi dalla Costituzione italiana<sup>8</sup>.

Nel tentativo di superare tali possibili contrasti fra ordini assiologici diversi che entrano in relazione fra di loro, e al fine di consentire possibili

---

Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), novembre 2008, p. 3, la quale sottolinea, fra l'altro, sebbene da una prospettiva di studio più ampia, che "le culture, anche giuridiche, che l'immigrazione soprattutto araba e asiatica portano oggi con sé, presentano innumerevoli e profondi punti di divergenza con gli ordinamenti occidentali. Basti pensare alla legge coranica che regola per molti aspetti la vita degli immigrati musulmani, applicando differenze di genere tra i membri della comunità, nonché rapporti gerarchici e patriarcali all'interno della famiglia con conseguenti limitazioni dei diritti personali degli individui. Senza parlare del reato di apostasia o del divieto di matrimoni misti che limitano gravemente la libertà religiosa. Terreni non meno 'sensibili' sono del resto gli atteggiamenti culturali e sociali quali il matrimonio delle bambine, ancora assai diffuso nei paesi orientali, o l'impiego usurante di minori nel lavoro, largamente praticato nella comunità cinese o infine, l'avvio alla pratica dell'elemosina e in alcuni casi a condotte microcriminali, nel caso dei rom. Emergono insomma fattori identitari che non si esauriscono in usanze e tradizioni di natura locale, annoverabili talora addirittura al folklore, le quali operano sullo sfondo di valori condivisi con la maggioranza". Inoltre, l'Autrice, segnala l'esistenza di "una crescente attività giurisdizionale che, chiamata a fare i conti con le interferenze dell'identità culturale nell'applicazione del diritto comune, mostra come le specificità culturali, non solo islamiche, possono acquisire rilevanza giuridica indiretta, fino a forzare i principi fondamentali degli ordinamenti occidentali, ciò soprattutto in materia di famiglia" (*ivi*, p. 4); nella specie, "l'approccio giurisprudenziale alle problematiche identitarie nelle relazioni di famiglia, coinvolge vari ambiti: dai diritti derivanti a un matrimonio poligamico, alla disciplina dei ricongiungimenti, fino alle relazioni di "forza" all'interno della famiglia che generano talora comportamenti criminosi" (*ivi*, p. 5).

<sup>7</sup> Cfr., di recente, in argomento l'articolata analisi, anche giurisprudenziale, di **G. CROCCO**, *Sistema penale e dinamiche interculturali ed interreligiose*, in *Diritto e religioni*, 2015, 1, p. 108 ss., specialmente 113 ss., e 121 ss. Sul tema dei "reati culturali", cfr., altresì, **P. CONSORTI**, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa University Press, Pisa, 2013, p. 195 ss.

<sup>8</sup> Punti di distanza fra il sistema giuridico islamico e determinati valori fondanti alcuni ordinamenti statali "occidentali" risultano in parte esistere anche in diversi Paesi europei ospitanti consistenti comunità di musulmani: in particolare, all'interno di specifiche esperienze statuali straniere si registra, peraltro, la presenza "di un sistema di giustizia "parallelo", discriminatorio e concorrente a quello statale, conforme ai dettami del diritto islamico e musulmano, operante nell'ombra del diritto" positivo dello Stato (**F. SONA**, *Giustizia religiosa e islām. Il caso degli Shari'ah Councils nel Regno Unito*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 34 del 2016, p. 1).



forme di integrazione sociale, nel 2007, su iniziativa del Ministero degli interni, è stata emanata in Italia la “*Carta dei valori, della cittadinanza e dell’integrazione*”, la quale racchiude l’insieme dei *principi di civiltà giuridica* che permeano il modello di convivenza sociale di stampo c.d. “occidentale” emergente dalla Costituzione italiana del 1948 e dalle vigenti Convenzioni internazionali sui diritti fondamentali dell’uomo.

L’adozione in Italia della *Carta dei valori* rappresenta il risultato di un lungo percorso e di un delicato e articolato lavoro svolto a livello istituzionale<sup>9</sup>.

In un primo tempo,

“con una decisione che assume carattere strategico è istituita presso il Ministero degli Interni nel 2005 la Consulta per l’Islam italiano, alla quale non si riconoscono capacità decisionali o di governo per le comunità musulmane, né di rappresentatività complessiva dei musulmani che vivono in Italia. Essa costituisce la prima esperienza attraverso la quale alcuni esponenti islamici entrano in contatto tra loro, stabiliscono un rapporto con le istituzioni centrali per individuare e valutare le esigenze sociali e religiose dell’immigrazione di matrice islamica. Con la nascita della Consulta, l’Islam italiano si mette in movimento, comincia ad agire in vista di obiettivi da raggiungere, interloquisce con le istituzioni. Nello spazio di tre anni viene l’impulso alla elaborazione di una *Carta dei valori*, si fanno i primi passi per dar vita al progetto di una Federazione dell’Islam Italiano che aggregi i musulmani moderati, le comunità musulmane presenti in Italia si incontrano e progettano nuove forme di rappresentanza”<sup>10</sup>.

Per quanto riguarda i contenuti,

“la Carta dei valori approvata nel 2007 muove dal rifiuto dell’ideologia multiculturalista che privilegia le identità religiose ed etniche a

---

<sup>9</sup> Cfr., particolarmente, **C. CARDIA**, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Iustitia*, 2009, 2, p. 147 ss.; **N. COLAIANNI**, *Una “carta” post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., aprile 2007, p. 1 ss.; **ID.**, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l’Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., gennaio 2009, p. 1 ss.; **P. CONSORTI**, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturali*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., ottobre 2009, p. 14 ss.; **G. MACRÌ**, *Immigrazione e presenze islamiche in Italia: la Consulta per l’Islam*, in V. Tozzi, M. Parisi (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia e Spagna. Istanze autonomistiche, società multiculturali, diritti civili e di cittadinanza*, ed. Arti Grafiche la Regione, Ripalimosani, 2007, p. 213 ss.; **S. PRISCO**, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell’“Islam italiano”*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., febbraio 2011, p. 1 ss.

<sup>10</sup> **C. CARDIA**, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell’Islam, le difficoltà dell’integrazione*, in **AA. VV.**, *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, a cura di C. Cardia, G. Dalla Torre, Giappichelli, Torino, 2015, p. 21.



discapito dei diritti individuali, ed elabora una piattaforma ideale e normativa in sintonia con i principi costituzionali dei diritti umani. Su questa base il documento affronta i principali problemi discussi in Italia e in Europa con riferimento all'Islam, cioè la questione dell'eguaglianza tra uomo e donna, del velo, del burqa, della poligamia, del diritto di professare la propria religione, di cambiarla, di esercitarne il culto. Essa svolge così il ruolo di spartiacque tra un sostanziale agnosticismo (o vago multiculturalismo), per il quale ciascuno interpreta come vuole l'incontro tra culture e religioni, e l'enunciazioni di principi che sono validi nei confronti di chiunque. Si rifiutano i diritti etnici e si ribadisce la dialettica positiva dei diritti individuali e collettivi. L'autonomia personale è alla base della affermazione dei diritti di libertà, a cominciare dalla libertà religiosa, del carattere monogamico del matrimonio, del rispetto delle prescrizioni religiose il cui adempimento è lasciato alla libera determinazione individuale<sup>11</sup>.

Così, con la *Carta dei valori*,

“promossa dal Ministero dell'Interno e contenente i valori considerati irrinunciabili, desunti dalla nostra Costituzione, dai Trattati e dalle Convenzioni europee [...] si era correttamente impostata una prospettiva di sviluppo dei rapporti con gli immigrati islamici, basata su un patto grazie al quale si potevano mantenere vivi canali di incontro e di confronto. Alla *Carta dei valori* è seguita, nel 2008, la *Dichiarazione di intenti per la federazione dell'Islam italiano*, sottoscritta dagli esponenti delle organizzazioni e delle associazioni musulmane che si riconoscevano nei principi della *Carta*”<sup>12</sup>. Tuttavia, “la *Carta*, così

---

<sup>11</sup> C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in AA. VV., *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., pp. 21-22, il quale aggiunge che “la *Carta dei valori* ribadisce poi l'esigenza che vengano riconosciuti all'Islam gli stessi diritti e prerogative che spettano a ogni altra confessione religiosa”: da questa premessa “matura la decisione di favorire concretamente il raggiungimento dell'obiettivo del riconoscimento legale dell'Islam, offrendo la possibilità agli esponenti musulmani che lo vogliono di lavorare insieme al Consiglio scientifico (istituito nell'aprile del 2007 con l'approvazione della *Carta dei valori*) per progettare la formazione e la nascita di un'organizzazione ampiamente rappresentativa, che si ponga l'obiettivo di chiedere la personalità giuridica e interloquire con lo Stato anche ai fini della stipulazione dell'Intesa. Si tratta di una prospettiva che ha una sua originalità rispetto al passato, e ad altre esperienze europee, ma che ha radice nello Stato laico sociale come si è sviluppato in Italia. Il quale garantisce i diritti individuali e collettivi di libertà religiosa e interviene, *ad adiuvandum*, perché le confessioni religiose fruiscono effettivamente di questi diritti anche con l'aiuto, diretto o indiretto, delle pubbliche istituzioni”.

<sup>12</sup> G. DALLA TORRE, *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, in AA. VV., *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 41-42, il quale sottolinea che “la *Dichiarazione* aveva, secondo le intenzioni degli aderenti, lo scopo di favorire la formazione di un'aggregazione islamica moderata e pluralista, che accettava la laicità dello



come la *Dichiarazione di intenti*, non hanno avuto seguito e sostanzialmente il problema del confronto con l'Islam in Italia rimane aperto. Si tratta dal punto di vista sociale di una presenza diversificata, frammentaria, dispersa sul territorio nazionale; di una pluralità di comunità diverse per Stato di provenienza, per etnia, per afferenza alle diverse famiglie religiose islamiche, cui si aggiungono anche quelle composte prevalentemente da cittadini italiani convertiti<sup>13</sup>.

Sembra opportuno segnalare, però, l'esistenza di due significativi documenti giuridici che, non soltanto sul piano ideale, sembrano porsi in linea di continuità con la "*Carta dei valori*" della Repubblica italiana.

In primo luogo, a breve distanza temporale dall'adozione della "*Carta*" italiana del 2007, oltre quattrocento Istituzioni e Organizzazioni islamiche presenti in Europa hanno firmato a Bruxelles, il 10 gennaio 2008, la "*Carta dei Musulmani d'Europa*", la quale è tesa a promuovere l'integrazione delle comunità religiose islamiche all'interno degli Stati membri dell'Unione Europea. Tale "*Carta*" persegue sia l'obiettivo di definire alcuni percorsi mediante i quali favorire una corretta comprensione dell'Islam all'interno del quadro politico europeo, sia lo scopo di preconstituire solide premesse per una pacifica inclusione sociale delle comunità musulmane presenti nei Paesi europei. Perseguendo queste specifiche finalità, il testo della "*Carta*" del 2008 focalizza in ventisei articoli alcuni principi fondamentali su cui poggiare una effettiva conoscenza della realtà islamica nel contesto giuridico europeo, e su cui basare possibili interazioni positive fra le Comunità musulmane e le varie società civili d'Europa ove esse stesse sono stanziate<sup>14</sup>.

In secondo luogo, di recente, è stato firmato dal Ministro dell'interno italiano e da nove Organizzazioni islamiche presenti in Italia un documento di particolare rilievo, dal titolo: "*Patto nazionale per un Islam italiano*"<sup>15</sup>.

---

Stato e che si faceva protagonista del dialogo interreligioso. La Federazione dell'Islam italiano, alla cui nascita il documento era propedeutico, avrebbe dovuto in sostanza costituire un interlocutore rappresentativo e accettato per la soluzione giuridica dei problemi aperti, a cominciare da quelli della formazione degli imam e della gestione delle moschee. Si avviava così un processo che, in prospettiva, avrebbe potuto portare alla stipula di un'Intesa almeno con questa rappresentanza islamica".

<sup>13</sup> G. DALLA TORRE, *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, in AA. VV., *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 42.

<sup>14</sup> Per una lettura del testo della "*Carta dei Musulmani d'Europa*" del 2008 cfr. [www.ucoii.org/1308/news-eventi/carta-dei-musulmani/](http://www.ucoii.org/1308/news-eventi/carta-dei-musulmani/).

<sup>15</sup> Cfr. il testo del "*Patto nazionale per un islam italiano, espressione di una comunità aperta, integrata e aderente ai valori e principi dell'ordinamento statale*", sottoscritto a Roma il 1° febbraio 2017 (in [www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti](http://www.interno.gov.it/it/servizi-line/documenti)).



Attraverso la sottoscrizione formale di tale “*Patto*”, le due Parti firmatarie hanno assunto espressamente alcuni reciproci impegni, tesi a migliorare il dialogo e la collaborazione fra lo Stato e le Comunità islamiche presenti in Italia, anche nella prospettiva di una positiva soluzione delle diverse problematiche giuridiche e sociali attualmente indotte dalla diffusa e consistente presenza di gruppi musulmani all’interno del territorio nazionale italiano. Nella specie, le Istituzioni musulmane italiane firmatarie del “*Patto*” assumono l’impegno di promuovere un esercizio delle libertà di religione, individuali e collettive, in armonia con i principi costituzionali e con le norme giuridiche vigenti in Italia.

Di tal fatta, detto “*Patto nazionale*”, nel porsi in linea di continuità con la “*Carta dei valori*” del 2007 - della quale, anzi, pare rappresentare particolare sviluppo - sembrerebbe costituire, nel contempo, un ulteriore e significativo passo in avanti verso l’eventuale stipulazione di una intesa fra lo Stato e le stesse Confessioni islamiche, ai sensi dell’art. 8 della Costituzione italiana<sup>16</sup>.

## 2 - Caratteristiche e struttura

Nel tentativo di evidenziare le caratteristiche principali della *Carta dei valori* del 2007, va preliminarmente osservato che essa è stata redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle più importanti Convenzioni europee e internazionali sui diritti umani.

Dotata di questa articolata struttura valoriale, la *Carta* tocca in maniera specifica diversi aspetti problematici che il fenomeno della multiculturalità pone alle società occidentali contemporanee nella prospettiva dell’integrazione sociale. Essa, alla luce dei problemi maggiormente ricorrenti nel mondo contemporaneo legati al tema dell’integrazione sociale, è stata adottata con la finalità di focalizzare e di valorizzare i principi fondamentali dell’ordinamento statale regolanti la vita pubblica italiana, individuale e collettiva, sia dei cittadini che degli immigrati, evidenziando la piena applicabilità di tali valori di civiltà giuridica e sociale, di portata (tendenzialmente) universale, (anche) alla sfera religiosa e confessionale italiana.

Pertanto, la *Carta dei valori*, nell’ispirarsi ai principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani - che vengono delineati e rielaborati in sette Sezioni distinte

---

<sup>16</sup> Cfr. S. ATTOLLINO, *Il Patto nazionale per l’Islam italiano: verso un’intesa?*, in ([www.olir.it](http://www.olir.it)) Newsletter OLIR.it, XIV, n. 3/2017.



del medesimo documento - è particolarmente dedicata alle problematiche che il fenomeno migratorio determina nell'ambito delle odierne società "occidentali"<sup>17</sup>. Essa non appare essere documento calato ovvero imposto dall'alto, in modo del tutto verticistico e "burocratico"; ma sembra porsi, piuttosto, quale "patto" accettato e condiviso dai rappresentanti delle varie comunità di stranieri e religiose presenti in Italia: le quali, nello stesso tempo, sono i diretti destinatari degli effetti e dei messaggi valoriali veicolati ed espressi dalla *Carta* medesima.

Sulla base di questa impostazione, la *Carta dei valori* è protesa a configurare un concetto unitario di cittadinanza e di convivenza tra le diverse comunità nazionali, etniche, e religiose, che si sono radicate progressivamente nel territorio italiano, e si pone alla stregua di un "patto" tra cittadini e immigrati, finalizzato a una inclusione sociale che intende conciliare il rispetto di alcune *differenze* di cultura e di comportamento con il rispetto dei *valori* comuni. Obiettivo ultimo del progetto di integrazione è l'acquisizione della cittadinanza - attraverso un percorso modulato e gestito dal Ministero dell'interno alla luce della normativa vigente - la cui realizzazione richiede, per altro, il rafforzamento delle attività di promozione della conoscenza della lingua italiana e degli elementi essenziali della storia e della cultura italiana<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Per delle annotazioni critiche al riguardo, cfr. N. COLAIANNI, *Una "carta" post-costituzionale?*, cit., p. 1 ss.; P. CONSORTI, *Libertà religiosa e convivenza interculturale. Il ruolo degli ecclesiastici*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e Religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Atti del Convegno Nazionale ADEC di Trento (22-23 ottobre 2015), Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 432 (contributo presente nella versione del volume *online*).

<sup>18</sup> Il percorso di inclusione dello straniero in Italia (che lo potrà portare all'acquisizione della cittadinanza italiana) implica a carico del medesimo interessato, peraltro, la stipulazione di un "accordo di integrazione" (già previsto dall'articolo 4-*bis*, secondo comma, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). Infatti, lo straniero che presenta istanza di permesso di soggiorno al c.d. "sportello unico" per l'immigrazione (sito presso la prefettura-ufficio territoriale del Governo, o presso la questura competente), contestualmente alla presentazione della medesima istanza, da un lato, riceve in consegna un *dossier* contenente, fra l'altro, copia della Guida "in Italia in regola" (cfr. circolare Min. interno - Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, 8 novembre 2007, n. 23/07, in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)); dall'altro lato, il medesimo interessato stipula con lo Stato un "accordo di integrazione", articolato per crediti. Sottoscrivendo tale "accordo", lo straniero, oltre a contrarre particolari obblighi e una serie di impegni formali (art. 2 del d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179), "dichiara, altresì, di aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al decreto del Ministro dell'interno in data 23 aprile 2007, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 137 del 15 giugno 2007, e si impegna a rispettarne i principi" (art. 2, quinto comma, del d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179).



L'iter proposto allo straniero che intende acquistare la cittadinanza italiana è fondato sul principio per il quale vivere collettivamente all'interno del territorio nazionale italiano significa sentirsi parte integrante della società civile, condividendo, con spirito solidale e coerente, principi, benefici e responsabilità comuni. Di conseguenza, al fine di rendere concreta l'attuazione e la diffusione dei contenuti della *Carta*, ogni comunità di stranieri che abbia aderito alla *Carta* medesima è chiamata a darvi svolgimento effettivo nell'ambito di propria competenza.

Sotto questo specifico profilo, va rammentato che la *Carta dei valori* - la quale, per la sua strutturazione organica, può costituire un importante parametro sia per favorire il processo di integrazione degli immigrati sia per definire in maniera efficace il rapporto tra cittadini e stranieri - rappresenta documento formulato anche con il contributo delle principali comunità di immigrati, delle comunità religiose maggiormente presenti nella realtà italiana, dei componenti della Consulta per l'Islam italiano operativa presso il Ministero dell'interno, delle Organizzazioni sociali che a diverso titolo sono impegnate nel mondo dell'immigrazione. Con le predette Organizzazioni, e con una varietà di soggetti rappresentanti ciascuno le principali comunità di stranieri presenti in Italia, in sede istituzionale (ministeriale) sono stati discussi i diversi contenuti della *Carta*, ottenendo convergenza su molteplici punti tematici e acquisendo un significativo e sostanziale consenso.

Così impostata, la *Carta dei valori* svolge la funzione di orientare e di indirizzare l'azione del Ministero dell'interno nell'ambito dell'immigrazione e del mondo delle comunità religiose (rappresentando, da questo punto di vista, una sorta di "direttiva generale" ispirativa dell'azione ministeriale)<sup>19</sup>, ma esercita altresì un ruolo (in un certo senso) "pedagogico".

Difatti, la *Carta*, nell'affrontare problematiche comuni agli Stati interessati dal fenomeno della multiculturalità (come, ad esempio, la questione della libertà di scelta nella sfera religiosa e confessionale, la questione dei simboli religiosi, del velo, e del *burqa*, il problema della separazione tra uomini e donne in determinati momenti della vita collettiva, la questione della poligamia, etc.), insiste molto nel sottolineare le motivazioni che sono alla base dei principi fondamentali di riferimento. In tal modo, almeno secondo il pensiero degli autori della *Carta*, immigrati e cittadini sono chiamati a operare un'attenta e personale "riflessione" sui

---

<sup>19</sup> Cfr. V. TURCHI, *Educazione alla convivenza e pluralismo religioso. Modelli a confronto. Spunti metodologici*, in E. Camassa (a cura di), *Democrazie e Religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, cit., p. 362.



valori che vengono promossi dalla *Carta*: la quale assume, sotto questo specifico aspetto, anche una funzione “educativa” (oltre che informativa) dal punto di vista “civico”, in quanto intesa a far crescere in ciascuno la consapevolezza dell’importanza della condivisione dei principi comuni al fine di garantire un ordinato vivere civile.

Per quanto concerne la struttura, il testo della *Carta* risulta articolato in sette Sezioni distinte, ma fra loro legate da un sottile filo logico e programmatico.

In particolare, la prima e la settima Sezione delineano i principali elementi traccianti l’identità storica, culturale, politica e giuridica dell’Italia. Accanto alla definizione del patrimonio identitario propriamente italiano, la prima e la settima Sezione evidenziano altresì il rilevante impegno dell’Italia nella sfera internazionale e in campo umanitario, a sostegno dell’affermazione - a livello mondiale come a livello regionale - della pace e della giustizia fra Popoli e Nazioni.

Nelle altre cinque Sezioni vengono affrontate le diverse problematiche indotte dal fenomeno della multiculturalità e della inclusione sociale all’interno dello Stato. In questa prospettiva, viene inquadrato il percorso amministrativo che ogni immigrato aspirante al riconoscimento della cittadinanza italiana dovrà seguire presso le Autorità competenti italiane.

Dette cinque Sezioni appaiono di particolare importanza, peraltro, perché in esse sono enunciati i valori fondamentali e i diritti di libertà previsti a garanzia dei cittadini, insieme ai doveri inderogabili che essi stessi sono tenuti a osservare.

Seguendo questa impostazione, la *Carta* non persegue intenti (semplicemente) riepilogativi e informativi, ma - almeno nelle intenzioni dei suoi medesimi estensori - essa sembra protesa a rendere “consapevoli” gli immigrati dell’esistenza, della portata valoriale e della consistenza giuridica delle diverse forme di libertà giuridicamente riconosciute (es., libertà di opinione, libertà religiosa, diritto all’istruzione, etc.). Nella prospettiva di un effettivo esercizio di tali libertà fondamentali e a completamento del relativo quadro descrittivo, il documento rende conoscibili agli stranieri, in maniera chiara, gli strumenti di tutela (sostanziale e processuale) previsti dall’ordinamento giuridico italiano in materia.

### 3 - Natura giuridica

La *Carta dei valori* è un documento di rilevante valenza sociale e politica esprime l’identità storica e di fondo del Popolo e dell’ordinamento



sociale italiano. Con queste caratteristiche, essa rappresenta altresì documento di profondo respiro culturale: che esprime e veicola un fondamentale *messaggio di civiltà*, teso alla promozione (non soltanto a livello nazionale) di una convivenza pacifica fra le persone.

In particolare, la *Carta dei valori*

“è fondata sulla fiducia nei valori enunciati dalla Costituzione, nei diritti della persona, sulla convinzione che valori e diritti costituzionali hanno valenza universale. Inoltre, presuppone che l’integrazione tra culture, tradizioni, religioni diverse sia possibile, e rifiuta la prospettiva di una società a velocità differenti, nella quale i diritti e i doveri valgono soltanto per la parte stanziata (più evoluta) della collettività, e non per coloro che vengono da culture differenti (si presume meno evolute)”<sup>20</sup>.

Così configurata, la *Carta* rappresenta parimenti particolare documento di natura giuridica, che tocca diversi settori vitali del diritto dello Stato.

Fra tali settori giuridici caratterizzanti le dinamiche proprie dell’ordinamento generale dello Stato, la *Carta* tocca specialmente: il diritto pubblico e il diritto costituzionale (nella parte in cui si occupa dei principi fondamentali, dei diritti e doveri della persona, delle formazioni sociali); il diritto amministrativo (quando indica le tappe del percorso amministrativo diretto al conseguimento della cittadinanza italiana); il diritto civile (nei punti in cui fa riferimento alle tematiche del matrimonio e della famiglia); il diritto internazionale (nei passaggi in cui ricorda sia l’impegno dell’Italia nella Comunità internazionale, sia alcuni profili del c.d. “diritto umanitario internazionale”); e il diritto ecclesiastico italiano (nella parte in cui tratta i temi della laicità dello Stato, della libertà religiosa e delle confessioni religiose).

Presentando dette singolari specificità, la *Carta dei valori, della cittadinanza e dell’integrazione* non è un atto di significato meramente simbolico - in ragione del fondamentale *messaggio di civiltà* che veicola - ovvero soltanto di particolare valenza politica, sociale e - lato sensu - culturale, in quanto centrato sull’esigenza essenziale di armonizzare, nella reciproca e pacifica (necessaria) convivenza all’interno dello stesso territorio nazionale, istanze non del tutto omogenee e non sempre assimilabili o agevolmente coniugabili fra loro. La *Carta* è anche, e soprattutto, un atto avente specifica *rilevanza giuridica*, che “si fonda

---

<sup>20</sup> C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., p. 151.



sull'equilibrio dei diritti e dei doveri e vede in questo equilibrio lo strumento essenziale per l'evoluzione delle comunità dell'immigrazione"<sup>21</sup>.

Pertanto, appare possibile affermare che la *Carta dei valori* rappresenti un vero e proprio atto giuridico<sup>22</sup>. Nella specie, la *Carta* appare essere un atto che ha una sua specifica "forza giuridica" di natura normativa, e appare dotata di singolari peculiarità, sia sotto il profilo formale sia sotto l'aspetto sostanziale.

Sotto il profilo formale, la *Carta* è contenuta in un decreto del Ministro dell'interno, e precisamente nel decreto ministeriale 23 aprile 2007<sup>23</sup>.

Dotata di tale veste giuridica, in relazione alla sua collocazione sistematica all'interno della scala gerarchica delle fonti del diritto italiano, essa si configura formalmente come regolamento ministeriale, emanato ai sensi dell'art. 17, terzo comma, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (*"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della presidenza del consiglio dei ministri"*). Di conseguenza, con questa specifica qualificazione formale, la *Carta* consiste in un atto normativo (un *atto-fonte*) di *secondo grado*. In quanto tale, essa appare subordinata, sul piano gerarchico, alla Costituzione italiana, alle leggi ordinarie e agli atti con forza di legge.

Peraltro, l'art. 17, terzo comma, della legge n. 400 del 1988, nel prevedere che "con decreto ministeriale possono essere adottati regolamenti nelle materie di competenza del Ministro", dispone altresì che

---

<sup>21</sup> C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., p. 155.

<sup>22</sup> Cfr. N. COLAIANNI, *Alla ricerca di una politica del diritto sui rapporti con l'Islam (Carta dei valori e Dichiarazione di intenti)*, cit., p. 5-6, secondo il quale "ciò che fa problema è il valore giuridico della Carta. Se si trattasse, invero, di un commento tra i tanti possibili, autorevole per la provenienza ma di valenza meramente informativa, si potrebbe mantenere invero la discussione sul piano della semplice opportunità. Che però presuppone una irrilevanza giuridica: conclusione alla quale arrivano in fondo, implicitamente e paradossalmente, i sostenitori della percorribilità, tutta politica, della via inaugurata dalla Carta. Se si vuol prenderla sul serio, invece, bisogna considerare che essa aspira ad avere una valenza giuridica, sia pure in senso lato, tanto per la pubblica amministrazione quanto per i cittadini (immigrati): quanto meno, s'è argomentato, dovrebbe avere il valore di una "carta dei servizi", sia pure di problematica azionabilità. Una volta riconosciuto però il carattere giuridico della Carta non si può trascurare il rischio insito nella sua ambigua collocazione tra le fonti del diritto, a fianco della Costituzione, di cui costituirebbe non semplicemente una traduzione in lingua corrente ma una esplicazione spesso integrativa. Non si tratta di sostenere un'improbabile esaustività della Costituzione ora che l'integrazione fra ordinamenti è ormai formalmente acquisita anche a livello europeo e la stessa Corte costituzionale più non ricusa di relazionarsi con la Corte di giustizia europea. Ed è del tutto evidente l'importanza che anche ai fini interpretativi della nostra Costituzione assumono le carte e le convenzioni internazionali sui diritti umani, civili e sociali, di cui nessuno disconosce l'utilità e, prima ancora, la legittimità".

<sup>23</sup> Per una lettura del testo, cfr. *Gazz. Uff.* n. 137 del 15 giugno 2007.



“i regolamenti ministeriali e interministeriali non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti emanati dal Governo”. Ne segue una subordinazione gerarchica, nel sistema delle fonti del diritto, degli stessi regolamenti ministeriali (adottati con decreto ministeriale) rispetto ai regolamenti governativi, deliberati in sede collegiale dall'intero Esecutivo, e adottati formalmente mediante decreto presidenziale (d.P.R.)<sup>24</sup>.

#### 4 - Dimensione costituzionale della “Carta dei valori”?

Nella sfera dell'ordinamento giuridico italiano, la *Carta dei valori* appare essere un atto normativo dotato di particolare rilevanza sul piano sistematico.

La sua singolare “forza giuridica” - che sembra proiettarla in una dimensione esistenziale di *interesse costituzionale* - non deriva (evidentemente) dalla sua veste formale (che è e rimane quella di un *atto-fonte* di natura regolamentare); ma discende, per contro, sia dalla specifica *funzione* cui la *Carta* stessa è deputata, sia dai singoli *contenuti sostanziali* che la caratterizzano.

Nello specifico, tanto dal punto di vista *funzionale* quanto dal punto di vista *sostanziale*, la *Carta* sembra porsi come atto normativo inquadrabile in un orizzonte sistematico di peculiare *interesse costituzionale* - sia pure indirettamente - per almeno due motivi.

In primo luogo, in quanto documento di direzione e di orientamento dell'esercizio delle attività governative relative all'ambito della “politica ecclesiastica” italiana (di cui, nella specie, all'art. 8 Cost.). In secondo luogo, in quanto documento giuridico composto da disposizioni contenenti riferimenti e oggetti attinenti, in buona sostanza, alla “sfera costituzionale” dello Stato.

Volendo analizzare i due distinti aspetti separatamente, è possibile osservare, innanzitutto, che la *Carta* appare essere atto normativo che si muove in un orizzonte e in una prospettiva giuridica di *interesse costituzionale* in quanto incide a livello politico-amministrativo (ministeriale e governativo) sulla “metodologia politica” da seguire nella gestione delle *relazioni istituzionali* fra Stato e confessioni religiose previste dalla stessa

---

<sup>24</sup> Esiste, perciò, una sorta di “microgerarchia” interna fra le fonti normative *secondarie* di tipo regolamentare, da tempo evidenziata dalla dottrina: cfr. S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 371; T. GROPPI, A. SIMONICINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 106; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Eges, Utet, Torino, 1984, p. 206.



Costituzione. Ciò nel senso che il *Documento* determina le *linee* e i *criteri* valoriali (le “direttive generali”) di “politica ecclesiastica” entro cui dovrà svolgersi (generalmente) l’azione del Governo, e, in specie, del Dicastero degli interni, nel suo rapportarsi con il mondo delle confessioni religiose (ancora) prive di “intesa” (compresa quella islamica).

Da questo punto di vista, difatti, si può osservare che la *Carta*, una volta resa efficace sul piano giuridico statale, appare costituire *presupposto implicito* condizionante l’applicazione, da parte del Ministero dell’interno, del dettato costituzionale previsto dall’art. 8, secondo e terzo comma, della Costituzione italiana in materia ecclesiastica. In tale direzione, l’adesione di una confessione di minoranza (ancora priva di “intesa”) al contenuto sostanziale della *Carta dei valori* sembra porsi quale *condizione procedurale* di carattere preliminare, vincolante e necessaria, osservando la quale la confessione religiosa di volta in volta interessata può aspirare a ottenere dal Ministero dell’interno un “riconoscimento giuridico” che sia ‘propedeutico’ all’eventuale acquisto della sua personalità giuridica civile, ovvero che sia ‘propedeutico’ a un suo pieno “riconoscimento giuridico”, pubblico e formale, sulla cui base poter esercitare in modo effettivo l’autonomia istituzionale, organizzativa e statutaria giuridicamente garantita entro i margini prefissati dalla stessa Costituzione italiana (argomento *ex* art. 8, secondo comma, Cost.: imponente il rispetto del parametro dell’„ordinamento giuridico italiano”). E può aspirare altresì - accettando i contenuti valoriali della *Carta* - alla possibilità di avviare negoziati per la stipulazione di una “intesa” con lo Stato italiano per la regolazione bilaterale e consensuale delle c.d. “materie miste” (art. 8 Cost., terzo comma).

Sembra possibile pervenire a questa conclusione ove si accolga la premessa, autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui la comunità religiosa aspirante a essere considerata una vera e propria “istituzione religiosa” in grado di relazionarsi giuridicamente con lo Stato italiano ai sensi dell’art. 8 Cost. deve necessariamente sottoporsi, preliminarmente, a un “controllo” positivo da parte del Ministero dell’interno<sup>25</sup>: ottenendo, così, preventivamente, un “riconoscimento giuridico” formale, espresso a livello istituzionale, ministeriale e governativo italiano. Ove si aderisca a questa impostazione, ne segue che l’organo ministeriale di controllo (caso per caso, e in base alle norme vigenti in materia) dovrebbe subordinare il

---

<sup>25</sup> Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, il Mulino, Bologna, 1999, p. 191 ss.; ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Giappichelli, Torino, pp. 206 e 276.



relativo “riconoscimento confessionale” (anche) all’espressa adesione della stessa comunità religiosa interessata ai contenuti valoriali della *Carta*.

Sul piano normativo interno, questa specifica funzione e tali particolari finalità della *Carta* appaiono desumibili in maniera chiara ed esplicita dallo stesso regolamento ministeriale, adottato con d.m. 23 aprile 2007, con cui è stato approvato il testo della *Carta* medesima.

Infatti, il predetto decreto ministeriale, da un lato, prevede che “il Ministero dell’interno, nell’esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira alla Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione” (art. 1, primo comma); dall’altro lato, dispone che “il Ministero dell’interno orienta le relazioni con le comunità degli immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta dei valori, nella prospettiva dell’integrazione e della coesione sociale” (art. 1, secondo comma).

Da questo punto vista, quindi, la *Carta*, nella prospettiva di una feconda integrazione e coesione sociale, e nell’orientare i rapporti delle istituzioni pubbliche italiane con le comunità di immigrati e religiose al comune rispetto dei principi richiamati, rappresenta *strumento necessario* per l’attuazione del disposto costituzionale in materia. Il contenuto di tale disposto, insieme alle connesse garanzie costituzionali, divengono effettivamente operativi nei confronti della istituzione confessionale interessata (richiedente il “riconoscimento ministeriale”) a condizione che la medesima aderisca alla *Carta dei valori*.

Appare opportuno sottolineare, però, che ciascuna confessione religiosa di “nuova” presenza o di recente radicamento in Italia che abbia aderito ai contenuti della *Carta dei valori*, da un lato, può esercitare pienamente il diritto di chiedere la stipulazione di una eventuale “intesa” con lo Stato italiano per regolamentare bilateralmente determinate materie di comune interesse (civile e religioso). Ma, dall’altro lato, a tale diritto non corrisponde alcun obbligo da parte del Governo italiano (deputato alla negoziazione delle intese di cui all’art. 8 Cost.) né di concludere effettivamente l’intesa richiesta; né, prima ancora, di avviare concretamente le trattative per la sua stipulazione formale<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Cfr. in questo senso, di recente, Corte cost., sent. 10 marzo 2016, n. 52 (in [www.giurcost.org/decisioni.it](http://www.giurcost.org/decisioni.it)).

In senso contrario a tale orientamento giurisprudenziale, cfr. Consiglio di Stato, sezione quarta, sent. 18 novembre 2011, n. 6083 (in [www.gazzettaamministrativa.it](http://www.gazzettaamministrativa.it)), e Corte di cassazione, sez. un., sent. 28 giugno 2013, n. 16305, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013/3, p. 779 ss.

Per alcuni commenti dottrinali ai diversi indirizzi giurisprudenziali esistenti in argomento, cfr., fra gli altri, **S. BERLINGÒ**, *L’affaire dell’U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 4 del 2014, p. 1 ss.; **F. BERTOLINI**, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula*



Da questo assunto deriva, fra l'altro, che il Governo italiano, nell'esercizio della sua *discrezionalità politica*, può rifiutare di prendere in considerazione la domanda di "intesa" proveniente da una determinata comunità religiosa, nonostante la stessa abbia preliminarmente aderito, in ipotesi, alla *Carta dei valori*.

Oltre che per ragioni di carattere *funzionale*, inerenti alla sua particolare incidenza sui modi e sul metodo di conduzione delle "politiche ecclesiastiche" del Governo italiano previste dalla Costituzione, la *Carta dei valori* sembra proiettata, sul piano oggettivo, verso una dimensione esistenziale di *interesse costituzionale* - sia pure indirettamente - anche per motivi di carattere strettamente *materiale*, in quanto si pone quale atto normativo connotato, in buona parte, da un *contenuto* sostanzialmente "costituzionale"<sup>27</sup>.

---

*dell'intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, ([www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)), 12 aprile 2012; **V. COCOZZA**, *La garanzia dell'"intesa" nell'art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 11 del 2017, p. 1 ss.; **M. CANONICO**, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 15 del 2012, p. 1 ss.; **ID.**, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 30 del 2016, p. 1 ss.; **G. DI COSIMO**, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 2 del 2017, p. 1 ss., specialmente 4 ss.; **S. LARICCIA**, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 20 del 2016, p. 1 ss.; **A. LICASTRO**, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 1 ss.; **M. PARISI**, *Associazionismo ateista e accesso all'Intesa con lo Stato. Riflessioni a margine della sentenza n. 7068 del Tar Lazio*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 36 del 2014, p. 1 ss.; **J. PASQUALI CERIOLI**, *Il diritto all'avvio delle trattative per la stipulazione delle intese ex art. 8, 3° comma, Cost. (breve note a Cons. Stato, sez. IV, sent. 18 novembre 2011, n. 6083)*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 12 del 2012, p. 1 ss.; **ID.**, *Accesso alle intese e pluralismo religioso; convergenze apicali di giurisprudenza sulla "uguale libertà" di avviare trattative ex art. 8 Cost., terzo comma*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit. n. 26 del 2013, p. 1 ss.; **ID.**, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost.*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 26 del 2016, p. 1 ss.; **A. RUGGERI**, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero sia l'abnorme dilatazione dell'area delle decisioni politiche (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2016.

<sup>27</sup> In senso critico con tale scelta inerente all'oggetto del Documento, cfr. **N. COLAIANNI**, *Una "carta" post-costituzionale?*, cit., pp. 2-3, secondo cui "che i valori siano scritti nella Costituzione è affermazione che si ritrova sia nel decreto ministeriale istitutivo della Consulta sia nella Carta odierna. Ma mentre lì ci si limita a un sobrio e saggio rinvio qui si riscrivono i valori, di guisa che i principi costituzionali si riducono solo a base di numerose asserzioni ed esemplificazioni. Operazione quant'altra mai pericolosa quando si è alle prese con principi costituzionali. Innanzitutto perché nel traslocarli dalla carta



La *Carta*, infatti, è espressiva di contenuti assiologici di particolare *interesse sistematico*, i quali non appaiono meramente ricognitivi o ripetitivi dei *valori* presenti nella Costituzione italiana e nelle Convenzioni sui diritti umani di livello internazionale ed europeo. I *valori* richiamati nella *Carta*, fra i quali la “dignità della persona” (“diritti e doveri”), i “diritti sociali” (“lavoro e salute”, “scuola, istruzione informazione”), la “famiglia” (“nuove generazioni”), “laicità e libertà religiosa”, nonché “l’impegno internazionale dell’Italia”, sono rielaborati, sviluppati e contestualizzati, in relazione alla specifica esperienza ordinamentale maturata nel corso del tempo in materia (caratterizzata da una comunità civile progressivamente “plurale”), con l’obbiettivo specifico di contribuire a una loro stessa (possibile e) generale condivisione sul piano sociale e culturale.

Pertanto, almeno secondo le intenzioni originarie dei suoi stessi promotori, la *Carta dei valori* non risulta essere stata concepita quale atto giuridico puramente riepilogativo di contenuti normativi di altri testi giuridici preesistenti, tesi a tutelare la dignità della persona umana e dei suoi diritti fondamentali. In altri termini, essa non sembra essere stata emanata perseguendo semplicemente l’intento “pratico” di facilitare la conoscibilità dell’insieme dei *valori* che espressamente richiama; e, perciò, non sembra rappresentare una sorta di “testo unico”, di natura ricognitiva, compilativa, o meramente descrittiva, dei *valori* richiamati in materia.

Diversamente, la *Carta* appare essere stata elaborata quale documento avente una propria peculiare *consistenza giuridica*, una sua specifica autonomia, rispetto ai testi giuridici cui si è ispirata. In quanto tale, la *Carta* appare essere strumento diretto non solo a informare e a divulgare (sul piano “pratico”) determinati contenuti assiologici, ma - nella prospettiva di favorire l’inclusione sociale - essa sembra essere diretta, soprattutto, a sensibilizzare, a coinvolgere e a stimolare i suoi “lettori” (i suoi “destinatari finali”) alla condivisione personale dei *valori* speciali che esprime.

In conclusione, la *Carta*, nel riaffermare la *centralità sistematica e sociale* di fondamentali *valori di civiltà giuridica* di rilevanza costituzionale - come

---

costituzionale a un’altra carta se ne può perdere qualche pezzo, impoverendoli se non proprio frantumandoli. In secondo luogo perché, accostandoli - essi che naturalmente non hanno fattispecie - in concreto a una fattispecie determinata, li si circoscrive, li si definisce, li si rende esclusivi facendo perdere loro il carattere dell’inclusività delle tante nuove fattispecie emergenti nella realtà sociale: insomma, li si trasforma in regole, da principi che erano. Infine, e simmetricamente, perché, continuando nondimeno a presentarli come valori e mischiandoli tuttavia con precetti concreti, di portata limitata, si elevano queste regole a valori costituzionali: il che cospira verso l’annullamento della distinzione tra principi e regole, cioè tra Costituzione e legge”.



l'eguaglianza, la libertà e la dignità della persona, la democrazia, la solidarietà, la laicità, il pluralismo culturale e religioso - non si limita a una loro mera ricognizione o catalogazione diretta semplicemente a finalità conoscitive e informative. Viceversa, la *Carta* persegue l'intento di enucleare, di specificare, di declinare e di "svolgere" - essa stessa - i *valori* espressamente richiamati; soprattutto in alcuni casi, la *Carta* persegue lo scopo di rielaborare e di sviluppare i contenuti assiologici riportati, "contestualizzandoli" rispetto all'attuale realtà sociale e giuridica nazionale.

In questa prospettiva, la *Carta* sollecita i suoi destinatari a "rispecchiarsi" e a "fare propri" i valori richiamati: a condividerli in modo leale, coerente e responsabile, in quanto fondamentali *capisaldi* del particolare modello di convivenza caratterizzante la società civile italiana.