

11 OTTOBRE 2017

Religione e immigrazione nella prospettiva costituzionale

di Pasquale Lillo

Professore ordinario di Diritto ecclesiastico
Università della Tuscia – Viterbo

Religione e immigrazione nella prospettiva costituzionale^{*}

di Pasquale Lillo

Professore ordinario di Diritto ecclesiastico
Università della Tuscia – Viterbo

Sommario: 1. Rilevanza costituzionale del fenomeno migratorio. 2. Uguaglianza e diversità. 3. Confini giuridici delle identità confessionali. 4. La Carta dei valori. 5. Natura giuridica e funzione della Carta dei valori. 6. I contenuti della Carta. 7. Sistema democratico e diritti costituzionali. 8. Laicità dello Stato e libertà religiosa.

1. Rilevanza costituzionale del fenomeno migratorio

Nel corso degli ultimi decenni, a causa di diverse ragioni di ordine economico, sociale, culturale e politico, l'Italia, da terra di persone e di famiglie che espatriavano per recarsi in Paesi stranieri ove poter trovare lavoro, è divenuta essa stessa meta di immigrazione. Così, similmente a quanto accade già da tempo in altri Stati del Nord Europa, anche il territorio italiano riceve da ultimo costanti flussi migratori provenienti da regioni dell'area medio-orientale e da Paesi asiatici e africani; alcuni dei quali sono caratterizzati internamente da basi sociali a prevalente maggioranza religiosa musulmana.

In presenza di questo fenomeno epocale, gli Stati ospitanti, fra cui l'Italia, si sono trovati a dover governare – sul piano politico e sociale, ma anche sotto il profilo giuridico – il problema dell'adattamento e dell'integrazione dei migranti all'interno della loro sfera territoriale¹. Si tratta di un fenomeno che può determinare una serie di problemi per i Paesi “di arrivo”; ma che, nello stesso tempo, può presentare, di ritorno, significative occasioni di sviluppo e particolarissime opportunità di crescita per le stesse società ospitanti. Per quanto riguarda l'Italia, alcuni elementi normativi per affrontare dal punto di vista giuridico tale delicata problematica di stringente attualità sembrano potersi ricavare, in linea di principio, dal testo costituzionale entrato in vigore nel 1948². Sotto questo profilo, difatti, il testo costituzionale contiene dei

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un'analisi critica dell'attuale problematica migratoria, cfr. A. DE OTO, *Libertà religiosa, convivenza e discriminazioni: la sfida italiana dell'accoglienza*, 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), Napoli, 2016, p. 123 ss. Da altra prospettiva di studio, cfr. altresì, M. AMBROSINI – E. GARAU, *Religione, immigrazione e laicità degli Stati: equilibri mobili e dinamiche di cambiamento*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2016/1, p. 251 ss.; M. D'ARIENZO, *Dialogo interculturale, mediazione giuridica e integrazione sociale*, in *Diritto e Religioni*, 2015, 2, p. 420 ss.

² Cfr. sul punto, M. PARISI, *Confessioni religiose, pluralismo e convivenza: il modello costituzionale italiano alla prova*, in E. CAMASSA (a cura di), *Democrazie e Religioni. Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, cit., p. 223 ss.

principi-guida di particolare importanza per un corretto inquadramento del fenomeno migratorio e per l'individuazione di *criteri di orientamento* circa la sua possibile gestione³.

In linea generale, va ricordato che la Costituzione italiana, in veste di *Legge fondamentale* dello Stato, rappresenta documento normativo di grande rilevanza ordinamentale ed esprime valori basilari, nello stesso tempo, etici, sociali e giuridici.

Rivestita di tale particolare qualità assiologica, la Carta costituzionale del 1948 non è soltanto una Raccolta sistematica di norme giuridiche fondamentali dell'ordinamento generale dello Stato; ma rappresentata segnatamente testo normativo contenente specifici “messaggi valoriali” dotati di una particolare “forza” – in un certo senso antropologica, prima ancora che normativa. Essi “messaggi” – in “forza” del loro contenuto valoriale – pur investendo, da un lato, la dimensione istituzionale del nostro sistema, dall'altro lato, tendono ad innervare le dinamiche proprie della società civile italiana, fino ad incidere profondamente nella vita stessa delle singole persone.

Il testo costituzionale, seppur passibile di eventuali aggiustamenti nella sua Parte seconda (art. 55 ss.) delineante la «forma di governo» della Repubblica italiana (c.d. “Costituzione delle regole”)⁴, resiste tuttavia (è necessario che resista) alla revisione costituzionale (art. 138) nella sua Parte prima (art. 1-54), considerata la parte più “rigida” della Costituzione (c.d. “Costituzione dei valori”), dedicata ai Principi, ai diritti e ai doveri costituzionali, e delineante, perciò, la «forma di Stato» rivestita dall'Italia. Di tal fatta, la Costituzione repubblicana non si limita a disciplinare strettamente l'organizzazione e il funzionamento dello Stato e il rapporto fra esso e i cittadini, ma si apre ad una visione complessiva della realtà, ‘conformando’ gli assetti sociali ad un preciso modello di convivenza civile, ‘costituendoli’ secondo uno specifico *sistema di valori*, che trovano diretta espressione e “traduzione normativa” nei Principi fondamentali.

Di conseguenza, detti Principi non riguardano soltanto (sul piano formale) gli ingranaggi e le attività della macchina statale, ma attraversano sostanzialmente il tessuto sociale, influenzando le sue stesse dinamiche e valorizzando il ruolo rivestito dai diversi soggetti operanti all'interno della comunità statale.

L'oggettiva incidenza delle norme costituzionali nella sfera sociale deriva anche dal fatto che la nostra Costituzione – oltre a possedere le caratteristiche di essere “scritta”, “votata”, “convenzionale” e “rigida” – è una Carta costituzionale “lunga”: non solo nel senso numerico e *quantitativo* delle disposizioni in cui risulta essere articolata, bensì, specialmente, sotto il profilo *qualitativo*. Da questo punto di vista, il testo

³ Cfr. C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, in *Iustitia*, 2009, 2, pp. 147-148.

⁴ Cfr. G. DALLA TORRE, *Considerazioni intorno alle riforme costituzionali*, in AA. VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, p. 607 ss.; ID., *Costituzione e riforme costituzionali*, in *Orientamenti sociali*, 1992, 1, p. 3 ss.; ID., *Quali riforme per un nuovo Stato*, in *Orientamenti sociali*, 1995, 3, p. 13 ss.

costituzionale, nel dare applicazione e specificazione concreta ai suoi Principi fondamentali, tratta tematiche raramente toccate dalla tradizione del diritto costituzionale italiano e straniero (almeno fino alla prima metà del Novecento), disciplinando particolari *materie* aventi un diretto ed immediato impatto con diversi aspetti della vita sociale e personale dei consociati.

Per comprendere il senso della sua “lunghezza” in senso *qualitativo*, giova ricordare che la Costituzione italiana, seguendo una prospettiva personalistica e pluralistica – che pone l’«uomo» al centro dell’ordinamento statale, e che tende a valorizzare il ruolo delle «formazioni sociali» all’interno del sistema (art. 2 cost.) – tocca, ad esempio, i settori della cultura e dell’ambiente (art. 9), della sanità (art. 32) e dell’istruzione (art. 33 e 34), dell’economia e del lavoro (art. 1, 4 e 35 ss.), del matrimonio e della famiglia (art. 29 ss.); tocca la sfera politica (art. 48 ss.) e disciplina e garantisce la dimensione religiosa individuale e collettiva dei consociati (art. 3, 7, 8, 19 e 20).

Una Costituzione, dunque, i cui Principi fondamentali appaiono come ‘traduzione’ o ‘conversione’ in specifica formula normativa dei *valori materiali* che i Padri costituenti hanno posto alla radice del *patto costituzionale* che andavano elaborando (la democrazia, l’eguaglianza, la libertà, il pluralismo, la solidarietà, la giustizia, la pace, etc.). Grandezze assiologiche che rispondono, in buona parte, a quelle *conquiste di civiltà giuridica universale* che, in una coscienza sociale e culturale sempre più diffusa, costituiscono il *sostrato materiale*, oggettivo e cogente, il paradigma ispirativo e fondativo dei modelli di convivenza civile contemporanei di matrice “occidentale”.

Dall’analisi sistematica dell’intero quadro costituzionale appare possibile argomentare che i Principi fondamentali non ancorano nostalgicamente al passato la Costituzione italiana, ma – grazie alla peculiare «forza espansiva» di cui essa stessa risulta dotata – la proiettano prospetticamente verso il futuro⁵. Si tratta, infatti, di *principi di struttura* dell’ordinamento generale dello Stato, contenenti un “messaggio valoriale” alto, e sempre attuale – anche nei confronti di chiunque si senta parte integrante e attiva del sistema sociale in cui vive – in quanto potenzialmente e progressivamente rielaborabile e adattabile alle rinnovate situazioni e mutazioni della società (ormai sempre più multietnica e multiculturale), prodotte (soprattutto, ma non solo) dal naturale decorso del tempo⁶. E, tra le varie problematiche emergenti, riconducibili all’orizzonte normativo della Costituzione italiana, appare collocabile anche la complessa

⁵ Cfr. G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell’esperienza giuridica contemporanea*, Roma, 1992, p. 119, il quale richiama l’idea, di jemoliana memoria, di una *capacità espansiva* della Costituzione italiana [A.C. JEMOLO, *La Costituzione e la sua «forza espansiva»*, ora in *Tra diritto e storia (1960-1980)*, Milano, 1982, p. 247 ss.].

⁶ G. DALLA TORRE, *Il primato della coscienza. Laicità e libertà nell’esperienza giuridica contemporanea*, cit., p. 22, il quale evidenzia l’esistenza di una «forza propulsiva della Costituzione – determinata in modo particolare proprio dai suoi principi fondamentali –, che ne segna l’attitudine a non porsi come regola di conservazione sociale, bensì come strumento promotore di innovazione seguendo determinate direttive di valore».

questione delle migrazioni di massa che stanno investendo progressivamente il territorio nazionale italiano.

2. Uguaglianza e diversità

Il fenomeno dei grandi flussi migratori – *natura sua*, proteiforme e “multidimensionale” – pone all’attenzione degli studiosi del settore, e dei diversi legislatori nazionali, l’esigenza, sempre più stringente, di individuare dei *criteri direttivi* che, di fatto e di diritto, possano orientare e guidare gli ordinamenti statali di volta in volta interessati a regolamentare positivamente forme e processi di integrazione fra la pluralità delle culture, delle etnie e delle religioni presenti all’interno del tessuto sociale⁷.

Nel caso dell’Italia, dal testo della Costituzione vigente è possibile ricavare in materia degli orientamenti (in un certo senso, delle “linee-guida”) di carattere generale. Ove, invece, occorra – come nel caso di specie – una normativa che intenda trattare il fenomeno in maniera diretta e particolare, le regole specifiche destinate a disciplinare in dettaglio il problema dell’immigrazione devono essere frutto, necessariamente, di precise scelte politiche, che siano formalizzate giuridicamente in specifici atti normativi (di livello *sub-costituzionale*), adottate, di volta in volta, dal legislatore statale.

In linea generale, circa l’individuazione pratica di percorsi, di forme e di modi di integrazione sociale all’interno delle società contemporanee (sempre più multi-etniche, multi-culturali e pluri-religiose), si possono richiamare, come modelli paradigmatici, due differenti esperienze. L’una, di tendenza “assimilazionista”, è protesa a reclamare uniformità di trattamento giuridico per tutti (tendenzialmente senza distinguere), in nome della difesa generalizzata dei diritti fondamentali dell’uomo; l’altra, di tendenza “multiculturalista”, si mostra più aperta al riconoscimento specifico delle diversità culturali, etniche, nazionali e religiose presenti all’interno della società statale⁸.

Così, da un lato, esiste l’esperienza del c.d. “*melting-pot*”, consistente in una sorta di “minestrone”, in cui le varie componenti si mescolano e si confondono fra loro, diventando un’unica massa, indistinta e unitaria. Dall’altro lato, esiste l’esperienza del c.d. “*salad bowl*”, consistente in una sorta di “insalatiera”, in cui le varie componenti si uniscono restando distinte e separate fra loro, conservando sostanzialmente, ciascuna, la propria originaria identità.

⁷ Su tale problematica attuale, cfr. P. CONSORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, Pisa, 2013, p. 75 ss.; e, da un’angolazione di studio particolare, F. MACIOCE, *La laicità e l’integrazione sociale: un rapporto ambiguo*, in Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 27/2016, p. 1 ss., spec. 16 ss.

⁸ Cfr. G. BAUMANN, *L’enigma multiculturale. Stati, etnie, religioni*, Bologna, 2003; e G. SALE, *L’immigrazione in Europa e i diversi modelli di integrazione*, in *Civiltà Cattolica*, 2016, IV, p. 253 ss., il quale, in relazione al caso italiano, propone la possibile via di un modello “interculturale” fondato sull’incontro tra la cultura nazionale e quella degli immigrati.

Il primo modello, di derivazione nord-americana, postula un'integrazione mediante fusione fra realtà diverse, finalizzata a creare un corpo sociale unico ed unitario, sottoposto ad un identico ed indifferenziato regime giuridico, in cui non sono più visibili e riconoscibili le rispettive diversità. Tale sistema di integrazione di tipo "assimilazionista" si basa su una rigorosa e rigida applicazione del principio di uguaglianza in senso *formale*, in base al quale "la Legge è uguale per tutti" e "tutti sono eguali davanti alla Legge".

Il secondo modello, di derivazione europea-continentale, postula un'integrazione sociale basata sul rispetto delle diverse identità, realizzata mediante la previsione di tutele differenziate, e di "diritti speciali", che riconoscono la particolare rilevanza di quelle specificità e tipicità che arricchiscono e rendono più viva e vitale la stessa realtà sociale. Tale sistema si fonda su un'applicazione del principio di uguaglianza in senso non *assoluto* ma *relativo*; ed è basato su un fondamentale canone interpretativo di *giustizia sostanziale* ("*unicuique suum tribuere*"): per il quale, situazioni uguali vanno trattate in modo uguale; mentre, situazioni diverse vanno trattate in maniera differenziata.

Per quanto riguarda strettamente la materia ecclesiastica, e, nella specie, la condizione delle comunità religiose di minoranza arrivate in Italia a seguito dei recenti flussi migratori (in alcuni casi portatrici di particolari concezioni in relazione a determinate tematiche), il nodo delicato da sciogliere consiste nello stabilire attraverso quale dei due modelli sopra ricordati possa avvenire una loro eventuale integrazione sociale all'interno dell'ordinamento statale italiano⁹.

In linea di ipotesi, l'integrazione sociale potrebbe avvenire, in primo luogo, riconoscendo a tali organizzazioni religiose un "diritto all'*eguaglianza*", radicato sul presupposto di una rigida ed uniforme applicazione delle norme dell'ordinamento generale dello Stato (il c.d. "diritto comune") a *tutte* le confessioni indistintamente, senza prevedere deroghe o eccezioni specifiche in rapporto a particolari casi o materie. In secondo luogo, la possibile integrazione sociale potrebbe realizzarsi, invece, riconoscendo a ciascuna comunità religiosa di minoranza presente nel territorio italiano un "diritto alla *diversità*" e, dunque, un "diritto alla propria identità"; con salvezza, in questa ipotesi, delle concezioni, delle dottrine e dei connessi precetti e vincoli religiosi di cui ciascuna di esse risulta portatrice.

In concreto, si pone il problema di stabilire se l'ordinamento statale debba imporre anche ai gruppi religiosi stanziatisi in Italia in connessione al fenomeno migratorio un regime giuridico paritario e identico, comune e generale, valido per tutte le istituzioni religiose. Oppure, se l'ordinamento debba tenere conto, piuttosto, delle tipicità di ciascuna confessione religiosa, e della loro rispettiva diversità,

⁹ Su tale profilo problematico, cfr., particolarmente, C. CARDIA, *Multiculturalismo e libertà religiosa*, in AA.VV., *Oltre i confini. Religione e società nell'Europa contemporanea*, Bari, 2010, p. 137 ss.

prevedendo trattamenti giuridici differenziati, giustificati dall'esigenza di rispettare l'identità religiosa di ogni organizzazione confessionale, garantendone sostanzialmente i caratteri originali.

E' evidente che si tratta di due opzioni – non necessariamente alternative tra loro – conducenti, rispettivamente, però, a conseguenze completamente differenziate.

Infatti, nel primo caso, nei confronti della pluralità delle confessioni religiose, si avrebbe un'applicazione rigida e “matematica” del principio di eguaglianza in senso *formale* e il conseguenziale riconoscimento di un loro “diritto ad essere uguali”: perfetta simmetria di trattamento giuridico fra le diverse religioni; estensione alle religioni minoritarie dei *medesimi* diritti e delle *stesse* situazioni giuridiche di vantaggio di cui godono le comunità religiose tradizionali; adattamento confessionale ai modelli giuridici, sociali e culturali dell'ordinamento in cui operano. Un processo di integrazione confessionale basato sul criterio del riconoscimento di un “diritto all'eguaglianza” si tradurrebbe in una (più o meno velata) forma di assimilazione e di omologazione delle diverse organizzazioni religiose ai moduli comportamentali e ai paradigmi giuridici e normativi propri dell'ordinamento generale dello Stato in cui operano.

La previsione di un “diritto all'eguaglianza”, da un lato, non sembrerebbe costituire, di per sé stessa, una soluzione tecnicamente “negativa” per le confessioni di minoranza interessate, in quanto, dal punto di vista effettuale, consentirebbe ad esse l'opportunità di beneficiare, in maniera *paritaria*, dei *medesimi* diritti (e, simmetricamente, di essere sottoposte agli *stessi* doveri) previsti nei confronti della generalità delle confessioni, e, in specie, delle istituzioni confessionali socialmente maggioritarie o tradizionali. Dall'altro lato, tuttavia, l'uniformazione o l'omologazione confessionale al “diritto comune” (previgente, in via generale, in materia ecclesiastica) postulata da una stretta applicazione dell'eguaglianza in senso *formale* avrebbe come contropartita un sacrificio piuttosto gravoso per le confessioni, le quali vedrebbero in tutto o in parte ignorate e svalutate dal diritto statale le loro rispettive specificità e la loro propria ed esclusiva identità religiosa di fondo.

Di più, a ben guardare, almeno in relazione alle religioni di recente presenza sociale in Italia e ai connessi gruppi collettivi di natura religiosa dotati di una certa consistenza numerica, tale soluzione implicherebbe, peraltro, un'estensione ed un'imposizione forzata dei contenuti normativi di quella *lex territorialis* alla cui materiale formazione essi stessi non avrebbero, in origine, (“democraticamente”) partecipato.

Pertanto, per un verso, l'affermazione, in modo *assoluto*, del principio di eguaglianza – intesa come soggezione ad un comune ed identico trattamento giuridico – è espressione della generale ed uniforme affermazione della “Legge” (o “*Rule of Law*”, propria dello “Stato di diritto”), ed assicura formalmente un minimo di garanzie giuridiche basilari per tutti. Tuttavia, per altro verso, tale modo di intendere l'uguaglianza giuridica si tradurrebbe nell'imporre uniformemente a tutti – *ex imperio* e “dall'alto” –

determinati valori, a loro volta espressivi della cultura dominante, non necessariamente condivisa e accettata dalle diverse componenti sociali.

Invece, nel secondo caso, del riconoscimento statutale di un “diritto alla *diversità*”, si avrebbe un’applicazione, a favore delle singole confessioni minoritarie, del principio di uguaglianza concepito e attuato in modo *relativo*; implicante il riconoscimento di un loro “diritto ad essere diverse”, anche sotto il profilo del trattamento giuridico ricevuto dallo Stato.

Seguendo questa diversa impostazione, l’eguaglianza giuridica sarebbe interpretata e intesa secondo un criterio di *giustizia sostanziale*, consistente nel concreto riconoscimento giuridico del pluralismo sociale: che si tradurrebbe nella possibilità confessionale di minoranza di potersi integrare nella società civile di riferimento conservando la propria identità. E comporterebbe, altresì, un pieno ed effettivo riconoscimento delle loro culture, delle tavole valoriali di cui risultano portatrici e dei loro diversi modelli comportamentali.

In tal caso, l’integrazione sociale non si configurerebbe come mero fenomeno di adattamento, di assimilazione ovvero di passiva sottoposizione ad un mondo chiuso ed esclusivo, impermeabile all’ingresso di modelli, di schemi e di scale di valori differenziati. Viceversa, essa rivestirebbe un ruolo attivo e partecipativo, di stimolazione, di arricchimento e di innovazione sociale, in guisa di strumento di veicolazione delle istanze della *lex personalis* di rispettiva appartenenza (religiosa e culturale) nelle maglie della rete giuridica statutale¹⁰.

Ovviamente, in quest’ultima ipotesi, si aprirebbe l’ulteriore problema del *grado* e dei *limiti di disponibilità* dell’ordinamento positivo dello Stato ad aprirsi a tale processo integrativo di carattere *pluralista* e *sostanziale*.

Infatti, da un lato, le diversità soggettive rappresentano rilevante elemento di identificazione e di arricchimento esistenziale reciproco nelle relazioni interpersonali e collettive; e sarebbero, pertanto, meritevoli di specifica attenzione e protezione ordinamentale. Dall’altro lato, però, le eventuali aperture giuridiche verso istanze culturali e ideali del tutto estranee alla tradizione sociale nazionale – e, quindi, il riconoscimento giuridico statutale del “diritto alla *diversità*” – dovrebbero sempre e comunque armonizzarsi con l’insopprimibile esigenza di rispettare quello “zoccolo duro” di *valori fondamentali*, di livello costituzionale, considerati dall’ordinamento come essenziali¹¹ e, dunque, invalicabili (in un certo

¹⁰ Circa il rapporto intercorrente, nelle società moderne, fra “territorialità” e “personalità” del diritto, cfr., da un’ottica di studio più generale, G. DALLA TORRE, *Le frontiere della vita. Etica, bioetica e diritto*, Roma, 1997, p. 207 ss.

¹¹ 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*, Atti del Convegno Nazionale ADEC di Trento (22-23 ottobre 2015), cit., p. 357 ss., spec. 365 ss.

senso, come *valori* “non negoziabili”); e con i quali ogni esperienza di integrazione collettiva e comunitaria è chiamata concretamente a misurarsi¹².

3. Confini giuridici delle identità confessionali

L'esigenza di una armonizzazione costituzionale di ogni esperienza di integrazione etnica, culturale, sociale e religiosa appare confermata, fra l'altro, dal caso particolarissimo della presenza collettiva confessionale islamica in Italia¹³.

Infatti, benché la religione musulmana sia seguita in Italia da un nutrito e significativo gruppo di fedeli, gli islamici non hanno ancora perfezionato alcuna «intesa» formale con le autorità italiane, ai sensi dell'art. 8 della Costituzione, finalizzata a disegnarne il particolare regime giuridico. Condizione giuridica che sarebbe molto importante fissare, fra l'altro, in quanto i suoi contenuti normativi toccherebbero molti aspetti concreti della vita di un numero elevato di persone.

I diversi tentativi di negoziato e di stipula di uno specifico patto bilaterale fra Stato e islamici presenti in Italia hanno dato vita, fino ad oggi, ad alcune “bozze di intesa”; ma non ancora ad un testo pattizio definitivo approvato con legge da parte del Parlamento¹⁴. Sta accadendo diversamente, invece, in relazione ad altre confessioni religiose di minoranza operanti in Italia, le quali, pur avendo consistenza numerica nettamente inferiore rispetto a quella musulmana, hanno stipulato specifiche intese con lo Stato (già) approvate con legge¹⁵.

Tale situazione sembra dovuta, innanzitutto, a ragioni di tipo formale, in relazione alla difficoltà di trovare, fra le diverse organizzazioni musulmane italiane, quella in grado di rappresentare in modo certo ed unitario l'intero universo islamico residente in Italia¹⁶. Ma sembra dovuta anche a ragioni di carattere sostanziale, in relazione al fatto che la religione islamica implica alcune visioni del mondo e della vita – e

¹² Per delle illuminanti osservazioni sul punto, sia pure da una prospettiva di studio diversa, cfr. L. MUSSELLI, *Edilizia religiosa, Islam e neogiuridizionalismo in Europa. Alcune note sul nuovo «Islamgesetz» austriaco e sul divieto di edificare minareti in Svizzera*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2015, 2, p. 441 ss.

¹³ A. FERRARI (a cura di), *Islam in Europa. Islam in Italia tra diritto e società*, Bologna, 2008.

¹⁴ Cfr. sul tema, G. CASUSCELLI, *Le proposte d'intesa e l'ordinamento giuridico italiano. Emigrare per Allah/emigrare con Allah*, in S. FERRARI (a cura di), *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, Bologna, 2000, p. 83 ss.; L. MUSSELLI, *Islam ed ordinamento italiano: riflessioni per un primo approccio al problema*, in *Il diritto ecclesiastico*, 1992, I, p. 621 ss.; ID., *A proposito di una recente bozza d'intesa coll'Islam*, *ivi*, 1997, I, p. 295 ss.; ID., *I rapporti tra Islam ed ordinamento italiano: una problematica intesa*, in *Il Politico*, (LXIV) 1999, n. 2, p. 295 ss.; ID., *Prospettive di disciplina giuridica del fenomeno islamico in Italia*, in O. BUCCI (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale. «Il libro, la bilancia, il ferro»*, Napoli, 2006, p. 99 ss.

¹⁵ Per una lettura dei contenuti delle intese e degli accordi stipulati fra lo Stato ed alcune confessioni di minoranza ai sensi dell'art. 8 cost., cfr. S. BERLINGO' – G. CASUSCELLI (a cura di), *Codice del diritto ecclesiastico*, Milano, 2009, p. 681 ss.; P. MONETA (a cura di), *Il Codice di diritto ecclesiastico*, Piacenza, 2015, p. 242 ss.

¹⁶ R. GUOLO, *La rappresentanza dell'Islam italiano e la questione delle intese*, in AA.VV., *Musulmani in Italia. La condizione giuridica delle comunità islamiche*, cit., p. 67 ss.

permette od impone ai propri fedeli atteggiamenti e comportamenti, obblighi e vincoli – che, pur essendo in astratto espressione di esercizio della libertà religiosa (individuale o collettiva), nondimeno, non possono trovare cittadinanza nell’ambito dell’ordinamento giuridico italiano¹⁷.

Da questo punto di vista, occorre ricordare che la Costituzione italiana riconosce alle confessioni religiose un’ampia sfera di libertà religiosa collettiva (art. 8.1 cost.); la quale, però, non può tradursi nella previsione statutaria confessionale di norme e regole, obblighanti i propri fedeli, che risultino in contrasto con l’«ordinamento italiano» (art. 8.2 cost.). Né, d’altro canto, l’aspirazione ad esercitare specifiche espressioni di libertà religiosa caratterizzanti il modo d’essere di una determinata comunità religiosa – ma che siano lesive dei diritti fondamentali dell’uomo, così come concepiti dalla Costituzione italiana – può tradursi nella relativa stipulazione di una «intesa» con lo Stato italiano (art. 8.3 cost.), volta a dare veste “legale” (a “legalizzare”) atti e atteggiamenti di natura religiosa (altrimenti e comunque) illegittimi sul piano giuridico e costituzionale.

Infatti, l’ordinamento positivo italiano, pur prevedendo possibili e rilevanti aperture nei confronti degli ordinamenti giuridici confessionali (arg. ex art. 7 ed 8 cost.), nondimeno, pone una serie di *limiti oggettivi* al riconoscimento statuale delle diverse identità religiose. Tali limiti sono individuabili nei principi e nelle norme costituzionali dirette a tutelare la dignità della persona umana, e i suoi diritti fondamentali.

Di conseguenza, può affermarsi (in linea generale) che lo Stato italiano, sulla base del suo diritto vigente, non appare propenso a riconoscere giuridicamente regole, pratiche o consuetudini confessionali – identificanti una determinata credenza religiosa – basate, per esempio, sulla discriminazione (sessuale) fra maschio e femmina o sulla violenza contro le persone; ovvero, ancora, tese a ledere la salute dei consociati o la stessa vita umana.

Entrando maggiormente nello specifico della tematica, occorre rilevare che l’ordinamento statale italiano, al fine di difendere e di preservare l’intangibilità dei *valori supremi* ed essenziali considerati

¹⁷ Cfr. sul punto, C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, 2015, pp. 113-114, il quale sottolinea incisivamente che «la questione non riguarda tanto l’eventuale trasposizione di parti, o segmenti, della *sharia* nell’orizzonte giuridico europeo, che non avrebbe senso fuori dal contesto islamico, quanto quei contenuti della legge coranica che sono stati assimilati dalla coscienza e dall’interiorità dei musulmani, al punto da plasmarne la mentalità più profonda e influenzare i loro atteggiamenti esteriori anche fuori dei rispettivi contesti nazionali». Fra tali contenuti del diritto islamico, il chiaro Autore ricorda «la concezione del matrimonio e della famiglia ancora oggi fondata nella tradizione islamica sul principio della *poligamia*, e sulla netta prevalenza dell’elemento maschile rispetto a quello femminile» e della sottoposizione alla volontà dell’uomo di molti aspetti della vita di relazione della moglie e dei figli: tale impostazione contrasta «con quei valori di eguaglianza, e autonomia personale, che nel corso del tempo sono stati elaborati e sono stati codificati in occidente a prescindere da qualsiasi ottica confessionale». Ancora, l’Autore ricorda che «questioni tra le più gravi è quella della ostilità profonda, al limite del disprezzo e della emarginazione più totale, dell’Islam nei confronti di quei fedeli che si macchiano di apostasia (*riddah*). Anche in questo caso il problema non concerne le pratiche esistenti in alcuni Paesi islamici, ove si può giungere fino all’eliminazione dell’apostata, quanto la difficoltà di accettare il mutamento di fede religiosa (da parte delle comunità musulmane europee) come dato fisiologico dell’esperienza umana».

inderogabili – in quanto concorrenti a plasmare l'identità nazionale della Repubblica italiana – prevede determinati *limiti oggettivi* all'efficacia civile di norme di origine confessionale (in ipotesi) destinate ad essere applicate all'interno dei gruppi confessionali operanti nel territorio nazionale italiano. Si tratta di *limiti di disponibilità* dell'ordinamento italiano all'apertura verso istanze e regole ad esso geneticamente estranee (come quelle di derivazione sostanzialmente religiosa): oltre la “barriera” di tali *margini di disponibilità*, l'ordinamento statuale italiano non si mostra aperto alla recezione o comunque al riconoscimento della loro efficacia giuridica nell'ambito del suo territorio nazionale.

Pertanto, da un lato, lo Stato italiano tutela le identità confessionali prevedendo anche la possibilità che le diverse specificità religiose e culturali di cui sono portatrici determinate comunità religiose siano garantite e promosse (in ipotesi), caso per caso, mediante la conclusione di apposite «intese» (ai sensi dell'art. 8 cost.). Dall'altro lato, nondimeno, l'ordinamento giuridico italiano è basato su una serie di *valori fondamentali*, ‘conformanti’ la sua stessa struttura giuridica, considerati, sul piano oggettivo, irrinunciabili e indisponibili¹⁸. In quanto tali, detti *valori* – espressivi dell'identità nazionale italiana – costituiscono *limite* invalicabile anche nei confronti delle tipicità e delle specificità delle singole confessioni religiose. Di conseguenza, i tratti peculiari di ogni istituzione religiosa (che esprimono la particolare essenza di ciascuna) possono ricevere adeguata considerazione ordinamentale statale – soltanto – all'interno di un definito *quadro assiologico* di riferimento¹⁹: oltre i confini del quale il diritto italiano non si mostra disponibile ad accogliere istanze ritenute non rientranti nei suoi *margini di apprezzamento* giuridico e positivo.

¹⁸ Cfr. da ultimo in argomento, Cassazione penale, sez. I, sent. 15 maggio 2017, n. 24084, in (www.olir.it) *Newsletter OLIR.it*, XIV, n. 5/2017 (anche in www.dirittoegiustizia.it), secondo cui «in una società multietnica, la convivenza tra soggetti di etnia diversa richiede necessariamente l'identificazione di un nucleo comune in cui immigrati e società di accoglienza si debbono riconoscere. Se l'integrazione non impone l'abbandono della cultura di origine, in consonanza con la previsione dell'art. 2 Cost. che valorizza il pluralismo sociale, il limite invalicabile è costituito dal rispetto dei diritti umani e della civiltà giuridica della società ospitante. È quindi essenziale l'obbligo per l'immigrato di conformare i propri valori a quelli del mondo occidentale, in cui ha liberamente scelto di inserirsi, e di verificare preventivamente la compatibilità dei propri comportamenti con i principi che la regolano e quindi della liceità di essi in relazione all'ordinamento giuridico che la disciplina. La decisione di stabilirsi in una società in cui è noto, e si ha consapevolezza, che i valori di riferimento sono diversi da quella di provenienza ne impone il rispetto e non è tollerabile che l'attaccamento ai propri valori, seppure leciti secondo le leggi vigenti nel paese di provenienza, porti alla violazione cosciente di quelli della società ospitante. La società multietnica è una necessità, ma non può portare alla formazione di arcipelaghi culturali confliggenti, a seconda delle etnie che la compongono, ostandovi l'unicità del tessuto culturale e giuridico del nostro paese che individua la sicurezza pubblica come un bene da tutelare e, a tal fine, pone il divieto del porto di armi e di oggetti atti ad offendere». Pertanto, secondo la Corte di Cassazione, «nessun ostacolo viene in tal modo posto alla libertà di religione, al libero esercizio del culto e all'osservanza dei riti che non si rivelino contrari al buon costume. Proprio la libertà religiosa, garantita dall'articolo 19 invocato, incontra dei limiti, stabiliti dalla legislazione in vista della tutela di altre esigenze, tra cui quelle della pacifica convivenza e della sicurezza, compendiate nella formula dell' “ordine pubblico”».

¹⁹ Corte cost. sent. 24 marzo 2016, n. 63, in (www.cortecostituzionale.it), secondo cui «nella Costituzione italiana ciascun diritto fondamentale, compresa la libertà di religione, è predicato unitamente al suo limite; sicché non v'è dubbio che le pratiche di culto, se contrarie al “buon costume”, ricadano fuori dalla garanzia costituzionale di cui all'art. 19 Cost.»: ciò comporta che «tutti i diritti costituzionalmente protetti sono soggetti al bilanciamento necessario ad

4. La Carta dei valori

Le anzidette difficoltà che incontrano le Comunità musulmane presenti nel territorio nazionale a stipulare una «intesa» con lo Stato italiano per disciplinare materie di comune interesse sembrano dipendere anche dall'esistenza di alcune norme del diritto islamico caratterizzanti la particolare struttura giuridica interna dei relativi ordinamenti confessionali²⁰. Si tratta, in particolare, di talune regole e prescrizioni religiose islamiche che, in alcune specifiche materie, implicano l'esercizio di azioni e di comportamenti soggettivi, personali o comunitari²¹, e che appaiono oggettivamente contrastanti con *beni* e con *valori* fondanti l'assetto ordinamentale dello Stato. 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 musulmana²², che hanno ricevuto particolare attenzione anche da parte dei *mass media*²³, e che non di rado sono sfociate in delicate e complesse controversie, le quali hanno investito la cognizione specifica di vari tribunali, italiani e stranieri²⁴. In particolare, diverse sedi giudiziarie

assicurare una tutela unitaria e non frammentata degli interessi costituzionali in gioco, di modo che nessuno di essi fruisca di una tutela assoluta e illimitata e possa, così, farsi «tiranno» (sentenza n. 85 del 2013). Tra gli interessi costituzionali da tenere in adeguata considerazione nel modulare la tutela della libertà di culto – nel rigoroso rispetto dei canoni di stretta proporzionalità, per le ragioni spiegate sopra – sono senz'altro da annoverare quelli relativi alla sicurezza, all'ordine pubblico e alla pacifica convivenza».

²⁰ Per un esame articolato delle norme del diritto musulmano applicate in alcuni ordinamenti giuridici contemporanei e osservate dalle relative Comunità islamiche, cfr. M. PAPA – L. ASCANIO, *Shari'a*, Bologna, 2017.

²¹ M.V. DONINI – D. SCOLART, *La shari'a e il mondo contemporaneo*, Roma, 2016; E. PACE, *L'Islam in Europa. Modelli di integrazione*, Roma, 2011.

²² 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, in *Diritto e religioni*, 2012, 1, p. 492 ss.

²³ 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.

²⁴ Sul punto, cfr. R. BENIGNI, *Identità culturale e regolazione dei rapporti di famiglia tra applicazioni giurisprudenziali e dettami normativi*, in Rivista telematica (www.statoechiese.it) *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 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 ed 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,

italiane 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 religiosa²⁵.

Alla luce dell’esperienza desumibile dalla casistica concreta, sembrano esistere delle dissonanze fra determinate concezioni giuridiche islamiche e alcuni valori essenziali espressi nella Costituzione italiana²⁶. Nel tentativo di superare tali possibili contrasti fra ordini assiologici diversi che entrano in relazione fra di loro, e al fine di consentire possibili forme di integrazione sociale, nel 2007, su iniziativa del Ministero degli Interni, è stata varata 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 della *Carta* rappresenta il risultato di un lungo percorso e di un delicato e articolato lavoro svolto a livello istituzionale²⁷.

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).

²⁵ 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., spec. 113 ss., e 121 ss. Sul tema dei «reati culturali», cfr., altresì, P. CONSORTI, *Conflitti, mediazione e diritto interculturale*, cit., p. 195 ss.

²⁶ 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 islam. Il caso degli Shari’ah Councils nel Regno Unito*, in Rivista telematica (www.statoecliese.it) *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 34/2016, p. 1]; e, in relazione anche all’esperienza giuridica ellenica contemporanea, cfr. A. RINELLA – M. F. CAVALCANTI, *I Tribunali islamici in Occidente: Gran Bretagna e Grecia, profili di diritto comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2017, p. 69 ss., spec. p. 97, secondo cui «l’esistenza di una confessione prevalente», e precisamente della Chiesa cristiana ortodossa greca, «è un elemento essenziale dell’identità nazionale greca, il che rende quantomeno problematica l’esistenza di altri credi religiosi. Esiste, tuttavia, un’eccezione rappresentata dalla minoranza musulmana della Tracia occidentale. A tale minoranza religiosa, lo Stato greco riconosce il diritto di regolare le questioni attinenti allo statuto personale dei propri membri in base alla *Shari’a*, applicata attraverso una speciale giurisdizione confessionale esercitata dal *Mufti*».

²⁷ Cfr., particolarmente, C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., p. 147 ss.; N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, in Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoecliese.it), 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 Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoecliese.it), gennaio 2009, p. 1 ss.; P. CONSORTI, *Nuovi razzismi e diritto interculturale. Dei principi generali e dei regolamenti condominiali nella società multiculturale*, in Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoecliese.it), ottobre 2009, p. 14 ss.; G.

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 aggreghi i musulmani moderati, le comunità musulmane presenti in Italia si incontrano e progettano nuove forme di rappresentanza»²⁸.

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 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'enunciazione 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»²⁹.

MACRI, *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*, Ripalimosani, 2007, p. 213 ss.; S. PRISCO, *I modelli istituzionali di integrazione musulmana in Europa e il caso dell' "Islám italiano"*, in Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), febbraio 2011, p. 1 ss.

²⁸ C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, Torino, 2015, p. 21.

²⁹ C. CARDIA, *Le ragioni di una ricerca. Le originalità dell'Islam, le difficoltà dell'integrazione*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *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 ad 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

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*»³⁰. Tuttavia, «la *Carta*, così 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»³¹.

Sembra opportuno segnalare, in conclusione, l'esistenza di due importanti documenti giuridici che, quanto meno sul piano ideale, sembrano porsi in linea di continuità con la *Carta dei valori* della Repubblica italiana. Entrambi appaiono finalizzati, nella sostanza, a favorire processi e percorsi di integrazione sociale delle singole Comunità di musulmani all'interno delle diverse realtà statali in cui vivono.

In primo luogo, va segnalato che, 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*” del 2008 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 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

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».

³⁰ G. DALLA TORRE, *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., pp. 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 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 ed accettato per la soluzione giuridica dei problemi aperti, a cominciare da quelli della formazione degli imam e dell' gestione delle moschee. Si avviava così un processo che, in prospettiva, avrebbe potuto portare alla stipula di un'Intesa almeno con questa rappresentanza islamica».

³¹ G. DALLA TORRE, *Considerazioni sulla condizione giuridica dell'Islam in Italia*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 42.

interazioni positive fra le Comunità musulmane e le varie società civili d'Europa ove esse stesse sono stanziare³².

In secondo luogo, va segnalato che, di recente, è stato firmato dal Ministro dell'Interno italiano e da nove Organizzazioni islamiche presenti in Italia un documento dal titolo piuttosto significativo: *“Patto nazionale per un Islam italiano”*³³.

In questo singolare documento, le 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. Tali impegni bilaterali si muovono segnatamente nella prospettiva di una soluzione positiva delle diverse problematiche giuridiche e sociali introdotte dalla diffusa e consistente presenza di gruppi musulmani all'interno del territorio nazionale italiano.

In questa direzione, le Istituzioni musulmane italiane che hanno sottoscritto il predetto *“Patto”* hanno assunto l'impegno (fra l'altro) 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. Nella specie, perseguendo l'obiettivo di adeguarsi al dettato giuridico e costituzionale italiano, le Rappresentanze religiose musulmane firmatarie del *“Patto”* prendono atto, in premessa, del fatto che il «principio supremo di laicità dello Stato» si pone quale «garanzia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale»; che i «diritti inviolabili dell'uomo» sono garantiti sia al «singolo» sia nelle «formazioni sociali ove si svolge la sua personalità»; che lo Stato esige dai consociati l'adempimento di determinati «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»; che tutti i «cittadini» sono eguali «davanti alla legge»; e che la libertà religiosa è riconosciuta sia a livello individuale sia a livello confessionale.

Inoltre, le Istituzioni islamiche firmatarie si sono espressamente impegnate sia ad attivarsi per garantire che i luoghi di preghiera e di culto possano essere accessibili a visitatori non musulmani, sia a rendere pubblici i nomi e i recapiti di Imam, guide religiose e personalità in grado di svolgere efficacemente un ruolo di mediazione tra la loro comunità e la realtà sociale e civile circostante. Ancora, le stesse si sono impegnate tanto ad organizzarsi concretamente affinché il sermone del venerdì sia tenuto o tradotto in lingua italiana, quanto ad assicurare massima trasparenza nella gestione e nella documentazione dei finanziamenti.

Parallelamente, sempre nel testo pattizio sottoscritto, il Ministero dell'Interno rinnova la sua disponibilità (il suo «intendimento») a «sostenere e promuovere, in collaborazione con le associazioni Islamiche, eventi

³² Per una lettura del testo della “Carta dei Musulmani d'Europa” del 2008, cfr. www.ucoii.org/1308/news-eventi/carta-dei-musulmani.

³³ 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.

pubblici intesi a rafforzare ed approfondire il dialogo tra le Istituzioni e la comunità islamica, valorizzando il contributo del patrimonio spirituale, culturale e sociale che le comunità musulmane offrono al Paese, favorendo percorsi di integrazione degli immigrati musulmani e contrastando il radicalismo e il fanatismo religioso».

Secondo alcuni primi commenti dottrinali, sotto il profilo strutturale e sostanziale, il “*Patto*” del 2017 conterrebbe una sorta di “doppio decalogo”³⁴: «dieci impegni delle comunità religiose e dieci impegni (o meglio rinnovo di intenti) del Ministero» dell’Interno³⁵.

In particolare, «dopo aver nel Preambolo richiamato una serie di principi e valori costituzionali in materia, i rappresentanti delle associazioni e delle comunità islamiche si impegnano in dieci “percorsi” tra cui la volontà di un confronto costante con il Ministero dell’Interno, contrastare i fenomeni del radicalismo religioso, promuovere un processo di organizzazione giuridica delle associazioni islamiche in armonia con la vigente normativa in materia di libertà religiosa e con i principi dell’ordinamento giuridico, formare imam e guide religiose, aprire i luoghi di preghiera e del culto islamico alla società civile e adoperarsi affinché il sermone del venerdì sia svolto o tradotto in italiano. Dal canto suo, il Ministero dell’Interno si impegna, *inter alia*, a sostenere e promuovere tutta una serie di attività, a supportare le associazioni islamiche nell’elaborazione di modelli statutari coerenti con il nostro ordinamento giuridico»³⁶.

Dotato di questi specifici contenuti, il “*Patto nazionale*” del 2017, nel porsi in linea di continuità con la *Carta dei valori*³⁷ – di cui pare rappresentare, anzi, 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 italiana³⁸.

Di conseguenza, per cogliere nella giusta prospettiva i contorni e i contenuti, le finalità e le potenziali “proiezioni” (future) del “*Patto nazionale per un Islam italiano*”, sembra opportuno fare riferimento in questa sede – dedicandovi particolare attenzione – alla *Carta dei valori* del 2007, alla quale il “*Patto*” stesso appare implicitamente collegato sotto vari aspetti.

³⁴ Cfr. M. CROCE, *Preparativi all’intesa con l’Islam?*, in (www.lacostituzione.info/index.php) *laCostituzione.info*, 7 febbraio 2017, secondo cui «il preambolo vede i rappresentanti delle associazioni richiamare dapprima i valori costituzionali in materia (laicità, diritti inviolabili del singolo anche nelle formazioni sociali, libertà religiosa ed eguaglianza senza distinzione di religione, pluralismo confessionale), passare poi a considerazioni di contesto socio-politico, prendendo atto dell’esistenza di un nuovo pluralismo religioso e di aumento della presenza dell’Islam nel contesto italiano, infine rendersi strumento di collaborazione coi pubblici poteri per combattere il radicalismo religioso».

³⁵ N. FIORITA – D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, in Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 14/2017, p. 8.

³⁶ N. FIORITA – D. LOPRIENO, *Islam e costituzionalismo*, cit., p. 8-9.

³⁷ V. TURCHI, *Convivenza delle diversità, pluralismo religioso e universalità dei diritti. Modelli di approccio. Indicazioni metodologiche*, in Rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoechiese.it), n. 16/2017, p. 12 ss.

³⁸ Cfr. S. ATTOLLINO, *Il Patto nazionale per l’Islam italiano: verso un’intesa?*, in (www.olir.it) *Newsletter OLIR.it*, XIV, n. 3/2017.

5. Natura giuridica e funzione della Carta dei valori

La *Carta dei valori* è un documento di particolare valenza culturale e politica esprimente l'identità storica e di fondo del popolo italiano e dell'ordinamento giuridico statale.

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 stanziale (più evoluta) della collettività, e non per coloro che vengono da culture differenti (si presume meno evolute)»³⁹.

Così configurata, la *Carta* rappresenta parimenti rilevante documento di natura giuridica, che tocca diversi settori vitali del diritto dello Stato: 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 diretto al conseguimento della cittadinanza), 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 della laicità dello Stato, della libertà religiosa e delle confessioni religiose).

Pertanto, la *Carta dei valori, della cittadinanza e dell'integrazione* non è un documento di valenza meramente simbolica – 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 sull'equilibrio dei diritti e dei doveri e vede in questo equilibrio lo strumento essenziale per l'evoluzione delle comunità dell'immigrazione»⁴⁰. Di conseguenza, appare possibile affermare che la *Carta dei valori* rappresenti un vero e proprio atto giuridico⁴¹. Nella specie, la *Carta* appare essere atto giuridico di natura normativa, dotato di singolari peculiarità, sia sotto il profilo formale sia sotto l'aspetto sostanziale.

³⁹ C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., p. 151.

⁴⁰ C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., p. 155.

⁴¹ 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

Sotto il profilo formale, il testo della *Carta* è contenuto in un decreto del Ministro dell'Interno, e precisamente nel decreto ministeriale 23 aprile 2007, di cui «forma parte integrante»⁴². Ne deriva che la *Carta dei valori* risulta espressamente ‘incorporata’, sul piano giuridico-normativo, nel testo del predetto decreto del Ministero dell'Interno, e ne costituisce, al contempo, *ragion d'essere* e *oggetto sostanziale* («parte integrante»).

A ben vedere, infatti, in relazione al rapporto (giuridico) esistente fra la *Carta* e il decreto ministeriale che la contiene, appare possibile affermare che il citato d.m., da un lato, statuisce una “approvazione” (implicita) della stessa *Carta* allegata; dall'altro, vieppiù, dispone, sul piano normativo, una “incorporazione” materiale (esplicita) del testo del *Documento* del 2007 nelle maglie della sua struttura regolamentare.

Dotata di tale veste formale, in relazione alla sua collocazione sistematica all'interno della scala gerarchica delle fonti del diritto italiano, il testo della *Carta dei valori* si configura come regolamento ministeriale emanato ai sensi dell'art. 17, comma 3, 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, comma 3, 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 «i regolamenti ministeriali ed 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,

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».

⁴² Cfr. l'art. 1, primo comma, del d.m. 23 aprile 2007 (in *Gazz. Uff.* n. 137 del 15 giugno 2007), secondo cui «Il Ministero dell'interno, nell'esercizio delle proprie attribuzioni, si ispira alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione, di seguito denominata Carta dei valori, il cui testo è riportato nell'allegato che forma parte integrante del presente decreto».

deliberati in sede collegiale dall'intero Esecutivo, e adottati formalmente mediante decreto presidenziale (d.P.R.)⁴³.

Tuttavia, l'importanza della *Carta* e la sua particolare “forza giuridica” – che la proiettano in una dimensione esistenziale di *interesse costituzionale*⁴⁴ – non derivano (è evidente) dalla sua veste formale (è, e rimane, un *atto-fonte* di natura regolamentare); ma discendono, per contro, sia dalla specifica *funzione* cui essa stessa è deputata, sia dai singolari *contenuti sostanziali* che la caratterizzano. Dal punto di vista *funzionale* e *sostanziale*, infatti, la *Carta* appare essere un atto normativo di particolare *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 dotato di specifico *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 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, costituisce *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 questa direzione, l'adesione di una confessione di minoranza (ancora priva di «intesa») al contenuto sostanziale della *Carta dei valori* si pone quale *condizione procedurale* di carattere preliminare, vincolante e necessaria, osservando la quale la confessione religiosa di volta in volta interessata ad ottenere dal Ministero dell'Interno un “riconoscimento giuridico” che sia ‘propedeutico’ all'eventuale acquisto della sua personalità giuridica civile, ovvero che sia ‘propedeutico’ ad un suo pieno “riconoscimento

⁴³ 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*, Torino, 2001, p. 371; T. GROPPI – A. SIMONICINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, Torino, 2012, p. 106; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Eges, Torino, 1984, p. 206.

⁴⁴ Cfr. A. BORDI, *La Costituzione italiana informa i principi della Carta dei valori*, in *Amministrazione civile*, 7, (agosto-settembre) 2007, p. 32 ss.; E. CHELI, *Dalla Costituzione alla Carta dei valori*, in F.P. FIRRAO – A. MORENI – C. PICCHI (a cura di), *Dalla Costituzione alla Carta dei valori. Esperienze didattiche laboratoriali*, Firenze, 2009, p. 9 ss.

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 (arg. *ex art.* 8.2 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. 8.3 cost.).

Sembra possibile pervenire a questa conclusione ove si accolga la premessa, autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui la comunità religiosa aspirante ad 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’interno⁴⁵: 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 regolamentari contenute nel d.m. 23 aprile 2007) dovrebbe subordinare il 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 dei valori* appaiono desumibili, in maniera chiara ed esplicita, dallo stesso regolamento ministeriale, adottato con il citato d.m. 23 aprile 2007, con cui è stato approvato ed ‘incorporato’ (dal punto di vista giuridico-normativo) il testo della *Carta* medesima.

Il decreto ministeriale, infatti, 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).

Sotto questo aspetto, 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 operanti nei confronti della istituzione confessionale interessata (richiedente il “riconoscimento ministeriale”) a condizione che la medesima aderisca alla *Carta*.

⁴⁵ Cfr. C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna, 1999, p. 191 ss.; ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, Torino, pp. 206 e 276.

Appare opportuno sottolineare che la confessione religiosa di “nuova” presenza o di recente radicamento in Italia che abbia aderito ai contenuti della *Carta dei valori* 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 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. In altri termini, il Governo, 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*. Quanto detto si desume, fra l’altro, da costante giurisprudenza della Corte costituzionale⁴⁶, secondo cui va riconosciuta al Governo italiano ampia *discrezionalità*, sul piano politico, circa l’avvio o meno della negoziazione di una «intesa» richiesta da una determinata istituzione religiosa ai sensi dell’art. 8.3 della Costituzione⁴⁷.

⁴⁶ Cfr., di recente, Corte cost. sent. sentenza 10 marzo 2016, n. 52, in www.giurcost.org/decisioni.it. In senso contrario a tale orientamento giurisdizionale, cfr. Consiglio di Stato, sezione quarta, [sent. 18 novembre 2011, n. 6083](http://www.gazzettaamministrativa.it), in 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 materia, cfr., fra gli altri, S. BERLINGÒ, *L’affaire dell’U.A.A.R.: da mera querelle politica ad oggetto di tutela giudiziaria*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, (www.statoeconfessionale.it), n. 4/2014, p. 1 ss.; F. BERTOLINI, *Principio pattizio o obbligo del Governo di avviare le trattative per la stipula dell’intesa con la Confessione religiosa?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, (www.forumcostituzionale.it), 12 aprile 2012; V. COCOZZA, *La garanzia dell’«intesa» nell’art. 8 Cost., terzo comma*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 11/2017, p. 1 ss.; M. CANONICO, *La stipulazione di intese con lo Stato: diritto delle confessioni religiose*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 15/2012, 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 *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 30/2016, p. 1 ss.; G. DI COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 2/2017, p. 1 ss., spec. 4 ss.; S. LARICCIA, *Un passo indietro sul fronte dei diritti di libertà e di eguaglianza in materia religiosa [?]*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 20/2016, p. 1 ss.; A. LICASTRO, *La Corte costituzionale torna protagonista dei processi di transizione della politica ecclesiastica italiana?*, in *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 26/2016, 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* (www.statoeconfessionale.it), n. 36/2014, 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 *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 12/2012, 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 *Rivista telematica Stato, Chiese e pluralismo confessionale* (www.statoeconfessionale.it), n. 26/2013, 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 *Rivista telematica* (www.statoeconfessionale.it), n. 26/2016, p. 1 ss.; A. RUGGERI, *Confessioni religiose e intese tra iurisdictio e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell’area delle decisioni politiche (a prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016)*, in *federalismi.it*, n. 7/2016.

⁴⁷ Cfr. Corte cost. sent. sentenza 10 marzo 2016, n. 52, cit., per la quale il significato della disposizione costituzionale contenuta nell’art. 8, terzo comma, Cost. «consiste nell’estensione, alle confessioni non cattoliche,

Secondo la Corte costituzionale, «le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. ([sentenza n. 43 del 1988](#)) e dall'art. 19 Cost, che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese ([sentenze n. 346 del 2002](#) e [n. 195 del 1993](#))»⁴⁸.

Ne segue che nell'ordinamento italiano non appare «configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative – preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. – con conseguente sindacabilità, da parte dei giudici comuni, del diniego eventualmente opposto dal Governo, a fronte di una richiesta avanzata da un'associazione che allegghi il proprio carattere religioso. Ritiene questa Corte che ragioni istituzionali e costituzionali ostino alla configurabilità di una siffatta pretesa»: nella specie, «vi osta, innanzitutto, il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla *ratio* del terzo comma dell'art. 8 Cost., che – tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale – pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla. L'affermazione di una sindacabilità in sede giudiziaria del diniego di avvio delle trattative – con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto “diritto”, e del correlativo obbligo del Governo, all'avvio di quelle – inserirebbe, invece, un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità, ricavabile dalla norma costituzionale in esame. In secondo luogo, un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse»⁴⁹.

del “metodo della bilateralità”, in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti»: in tal modo, «ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge “sulla base di intese”».

⁴⁸ Corte cost. sent. 10 marzo 2016, n. 52, cit.

⁴⁹ Corte cost. sent. 10 marzo 2016, n. 52, cit., secondo cui «la non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative, inoltre, si fonda su ulteriori argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale. Per il Governo,

6. I contenuti della Carta

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 essere un atto normativo di particolare *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”⁵⁰.

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. Le *grandezze valoriali* richiamate dalla

l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare. Vi è qui, in particolare, la necessità di ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative. A fronte di tale estrema varietà di situazioni, che per definizione non si presta a tipizzazioni, al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di “legittimazione” in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative. Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice. Questa Corte ha già affermato che, in una situazione normativa in cui la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate, ma anche al consenso del Governo, quest'ultimo “non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa” (sentenza n. 346 del 2002). Ciò dev'essere in questa sede confermato, considerando altresì che lo schema procedurale, unicamente ricavabile dalla prassi fin qui seguita nella stipulazione d'intesa, non può dare origine a vincoli giustiziabili. Negando l'avvio alle trattative, il Governo non sfuggirebbe, tuttavia, ad ogni imputazione di responsabilità. L'art. 2, comma 3, lettera j), della legge n. 400 del 1988 sottopone alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri “gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione”. E poiché tra questi atti è sicuramente ricompresa la deliberazione di diniego di avvio delle trattative, è giocoforza riconoscere che anche di tale decisione il Governo risponde di fronte al Parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.».

⁵⁰ 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 ad 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 costituzionale ad 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 ad 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».

Carta – fra le cui maglie si innestano 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 rielaborate, sviluppate e contestualizzate, in relazione alla specifica esperienza ordinamentale maturata nel corso del tempo in materia (caratterizzata da una comunità civile progressivamente “plurale”), con l’obiettivo specifico di contribuire ad 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, ovvero meramente descrittiva, dei *valori* richiamati in materia.

Diversamente, la *Carta* appare essere stata elaborata quale documento avente una propria particolare 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 ad 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” (e i suoi “destinatari finali”) alla condivisione personale dei *valori* speciali che esprime.

La *Carta*, redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Convenzioni europee e internazionali sui diritti umani, 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 principali problemi legati al tema dell’integrazione, 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 del medesimo documento – è particolarmente dedicata alle problematiche che il fenomeno migratorio determina nell’ambito delle odierne società “occidentali”⁵¹. Essa non appare essere documento calato

⁵¹ 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*

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 ad 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 italiana⁵².

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 concreto 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

e Religioni. *Libertà religiosa diversità e convivenza nell'Europa del XXI secolo*, Atti del Convegno Nazionale ADEC di Trento (22-23 ottobre 2015), cit., p. 432 (contributo presente nella versione del volume *online*).

⁵² 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*, comma 2, 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); 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, comma 5, del d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179).

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. E' bene sottolineare, infatti, che i contenuti specifici della *Carta* sono stati discussi in sede istituzionale (ministeriale) con queste Organizzazioni e con diversi soggetti rappresentanti ciascuno le principali comunità di stranieri presenti in Italia, ottenendo convergenza su molteplici punti tematici e acquisendone 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)⁵³, 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 dei simboli religiosi, del velo, e del *burqa*, della separazione tra uomini e donne in determinati momenti della vita collettiva, della poligamia, etc.), insiste molto nel sottolineare le motivazioni che sono alla base dei *principi fondamentali* di riferimento. In tal modo, immigrati e cittadini sono chiamati ad operare un'attenta e personale "riflessione" sui 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.

In questa sede, non appare possibile effettuare un'analisi dettagliata di tutti i «valori» cui il documento fa esplicito riferimento nella prospettiva dell'articolato percorso amministrativo che può condurre i soggetti interessati ad acquisire, in ultima istanza, la cittadinanza italiana. Saranno richiamati soltanto quei profili valoriali tesi a garantire giuridicamente le libertà della persona umana praticabili, specialmente, nella sfera della religiosità dell'uomo.

7. Sistema democratico e diritti costituzionali

Fra gli obbiettivi che si pone la *Carta dei valori*, si distingue sia quello di andare incontro alle particolari esigenze socio-culturali delle varie comunità di immigrati che tendono all'integrazione, sia quello di rispettare la libertà religiosa delle persone che si sono stabilite nel territorio italiano. Su questa linea, nel preambolo del citato d.m. 23 aprile 2007 si sottolinea che «la Carta dei valori della cittadinanza e

⁵³ Cfr. V. TURCHI, *Educazione alla convivenza e pluralismo religioso. Modelli a confronto. Spunti metodologici*, cit., p. 362.

dell'integrazione enuclea, anche in un'ottica programmatica ed in vista di una sempre più ampia realizzazione, i principi ispiratori dell'ordinamento e della società italiana nell'accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio», nella specie, «in un quadro di pluralismo culturale e religioso»⁵⁴.

Per favorire un efficace contemperamento e bilanciamento fra esigenze fondamentali dell'ordinamento statale il cui rispetto rappresenta comune dovere di tutti, da un lato; e legittime istanze delle persone richiedenti accoglienza nella società civile italiana, dall'altro, la *Carta* fa espresso riferimento, in modo particolare, ai principi di democrazia e di laicità dello Stato.

In relazione al profilo della struttura democratica caratterizzante lo Stato, e con lo scopo di focalizzare gli *elementi identitari* (storici, culturali, religiosi e tradizionali) italiani, il documento afferma, nella sua prima sezione, che l'«Italia è uno dei Paesi più antichi d'Europa che affonda le radici nella cultura classica della Grecia e di Roma. Essa si è evoluta nell'orizzonte del Cristianesimo che ha permeato la sua storia e, insieme con l'Ebraismo, ha preparato l'apertura verso la modernità e i principi di libertà e di giustizia. I valori su cui si fonda la società italiana sono frutto dell'impegno di uomini e di donne di diversi orientamenti, laici e religiosi, e sono scritti nella Costituzione democratica del 1947. La Costituzione rappresenta lo spartiacque nei confronti del totalitarismo, e dell'antisemitismo che ha avvelenato l'Europa del XX secolo e perseguitato il popolo ebraico e la sua cultura» (preambolo).

In questa direzione, la *Carta* sottolinea che «la Costituzione è fondata sul rispetto della dignità umana ed è ispirata ai principi di libertà ed eguaglianza validi per chiunque si trovi a vivere sul territorio italiano» (preambolo): in particolare, essa «tutela e promuove i diritti umani inalienabili, per sostenere i più deboli, per garantire lo sviluppo delle capacità e attitudini di lavoro, morali, spirituali, di ogni persona» (preambolo). Inoltre, la «posizione geografica dell'Italia, la tradizione ebraico-cristiana, le istituzioni libere e democratiche che la governano, sono alla base del suo atteggiamento di accoglienza verso altre popolazioni. Immersa nel Mediterraneo, l'Italia è stata sempre crocevia di popoli e culture diverse, e la sua popolazione presenta ancora oggi i segni di questa diversità» (preambolo).

Il carattere democratico della Repubblica italiana appare evidenziato, fra l'altro, dal preciso riferimento dei paragrafi 1-4 della *Carta* ai diversi diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione del 1948 – anche a favore dell'«immigrato» – il quale «può, alle condizioni previste dalla legge, diventare cittadino italiano. Per ottenere la cittadinanza nei tempi previsti dalla legge occorre conoscere la lingua italiana e gli elementi

⁵⁴ Nello stesso preambolo si evidenzia che «la Carta possa costituire, anche alla luce di analoghe esperienze ed iniziative avviate in altri Paesi europei, un utile strumento di orientamento dell'azione dell'Amministrazione dell'interno per l'integrazione dei soggetti dell'immigrazione nella società italiana e per favorire la coesione sociale attraverso le più idonee garanzie civili e sociali, in coerenza con il quadro normativo costituzionale, comunitario, e internazionale sui diritti umani»; per un articolato commento al testo, cfr. G. AMATO, C. CARDIA, *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 597 ss.

essenziali della storia e della cultura nazionali, e condividere i principi che regolano la nostra società. Vivere sulla stessa terra vuol dire poter essere pienamente cittadini insieme e far propri con lealtà e coerenza valori e responsabilità comuni» (paragrafo 5).

Tale declinazione del pensiero democratico – strettamente correlata all’orizzonte esistenziale proprio delle libertà fondamentali dell’uomo – deriva essenzialmente dal fatto che il sistema politico italiano si basa su un concetto di democrazia intesa come “valore”: la democrazia è concepita quale elemento assiologico di struttura, teso a “valorizzare” sia lo stesso Stato (la sua sfera istituzionale), sia la comunità civile sottostante. Così concepita, la democrazia tocca tanto l’apparato statale e il suo funzionamento politico e istituzionale, quanto la comunità politica che anima l’organizzazione statale e i relativi rapporti e assetti sociali.

In primo luogo, *a livello istituzionale*, democrazia del sistema politico significa che i meccanismi, le procedure e le decisioni finali e fondamentali dei pubblici poteri devono risultare pienamente conformi alla volontà popolare (questa essendo l’essenza della “democrazia”). Lo Stato e i suoi apparati pubblici devono funzionare, cioè, *in modo democratico*: rispettando la volontà popolare, in modo trasparente, nel perseguimento del “bene comune”, nel rispetto della dignità sociale e personale e delle libertà dei consociati.

In secondo luogo, *a livello sociale*, la democrazia “valorizza” la comunità civile italiana, nel senso che concorre a costruire un sistema sociale basato sulla *solidarietà* e su una rete di rapporti intersoggettivi radicati sulla *centralità* della persona umana. In tal modo, la democrazia stimola la formazione di una rete di relazioni sociali che pongano al “centro” della loro attenzione l’essere umano; essa tende a dar vita, cioè, ad un sistema di rapporti sociali tesi a “valorizzare” e a qualificare i vari aspetti dell’esistenza umana e a promuoverne – anche nella sfera del relazionamento interpersonale – la dignità, l’uguaglianza e la libertà.

Pertanto, la Costituzione italiana raffigura un sistema che riconosce *centralità valoriale*, non tanto alle pubbliche istituzioni (cui va riconosciuto comunque rilevante ruolo statale), quanto alla persona umana – ad ogni persona umana – nella qualità di soggetto qualificante il corpo sociale e la stessa comunità civile dello Stato. Così concepito, il principio democratico rappresenta, dunque, un modello che assegna particolare e significativa *centralità sistematica* ai singoli consociati, piuttosto che ai pubblici poteri e ai diversi apparati dello Stato.

Sulla base di questa impostazione “democratica”, nell’ambito dell’azione generale dello Stato, sia gli esseri umani, sia gli altri soggetti sociali (gruppi intermedi, formazioni sociali), sia, ancora, la medesima società civile (considerata nel suo complesso), sono “beni” da “valorizzare” in quanto costituiscono parti e componenti qualificate meritevoli di piena ed effettiva “valorizzazione”, anche sul piano giuridico e

sostanziale. Ne segue che, in base al dettato costituzionale, i pubblici poteri hanno il dovere di governare lo Stato, e di amministrare e di gestire ogni aspetto della vita pubblica, rispettando e attuando concretamente il “bene comune” (l’interesse generale, il benessere effettivo della collettività): impegnandosi, soprattutto, a tutelare il *valore centrale* dell’uomo e delle sue esigenze fondamentali.

La Costituzione repubblicana del 1948 prefigura, pertanto, un concetto di democrazia collegato con altri Principi fondamentali, con cui forma specifico *sistema valoriale*: che pone al *centro* dell’ordinamento dello Stato la persona umana, cui è riconosciuto un *primato d’ordine*, giuridico e materiale.

Tale indirizzo di fondo emerge segnatamente dalle disposizioni contenute nell’art. 2 della Costituzione. Esse, da un lato, garantiscono l’intangibilità dei diritti fondamentali dell’uomo; dall’altro, valorizzano (anche sul piano giuridico e costituzionale) il particolare ruolo svolto dalle «formazioni sociali», entro cui i consociati – nel reciproco confronto relazionale e intersoggettivo – incontrano speciale possibilità di crescere e di svolgere la propria personalità.

Il quadro democratico italiano è ulteriormente integrato e potenziato dalla previsione costituzionale dell’uguaglianza giuridica (art. 3 cost.): essa risulta affermata non solo dal punto di vista *formale*, ma anche sotto l’aspetto *sostanziale*. Ciò nel senso che lo Stato democratico, nell’ottica di assicurare “pari opportunità” esistenziali ai propri consociati, si impegna a rimuovere gli ostacoli e gli impedimenti che non consentono un esercizio effettivo dei diritti inviolabili dell’uomo e una piena espansione della personalità umana nelle varie dimensioni (sociale, economica, politica, culturale, etc.) caratterizzanti le dinamiche complessive della comunità civile.

Ove inquadrata secondo questa particolare accezione valoriale, l’impostazione democratica accolta in Italia appare orientata a garantire il “buon funzionamento” delle pubbliche istituzioni, in modo strumentale rispetto alla promozione sostanziale dei diritti fondamentali dell’uomo. Per questa via, la democrazia italiana tocca tanto l’apparato statuale e il suo funzionamento istituzionale, quanto la stessa società civile, complessivamente considerata, nelle sue diverse espressioni relazionali ed esistenziali.

Sulla base di tale direttrice assiologica, l’ordinamento statale tende ad includere e a coinvolgere, non solo i singoli cittadini, bensì *tutte* le componenti soggettive, sociali, individuali e collettive, sollecitandole ad offrire il proprio contributo, attivo e partecipativo, alla vita politica e “democratica” dello Stato.

Ispirandosi essenzialmente a tale impostazione di fondo, la *Carta dei valori* fa esplicito riferimento ad una serie di diritti costituzionali – quali espressioni della libertà dell’uomo all’interno del regime democratico – che possono spettare anche agli immigrati regolarmente presenti nel territorio della Repubblica italiana⁵⁵; e, particolarmente, agli stranieri che intendono avviare un percorso di integrazione sociale

⁵⁵ M. C. LOCCHI, *I diritti degli stranieri*, Roma, 2015.

finalizzato all'acquisto della cittadinanza. In questo senso, infatti, la *Carta* afferma che «l'Italia è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi. Alle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali» (paragrafo 1).

Inoltre, la *Carta* del 2007, nel sottolineare che «l'uomo e la donna hanno pari dignità e fruiscono degli stessi diritti dentro e fuori la famiglia», indica che «alle donne, agli uomini, ai giovani immigrati l'Italia offre un cammino di integrazione rispettoso delle identità di ciascuno, e che porti coloro che scelgono di stabilirsi nel nostro Paese a partecipare attivamente alla vita sociale» (paragrafo 4). In questa prospettiva, ove siano osservate le condizioni previste dalla legge, l'immigrato può aspirare a diventare cittadino italiano, a patto che condivida – mediante impegno formale e personale – i principi che regolano la società civile italiana (paragrafo 5).

Sulla base della premessa che «i diritti di libertà, e i diritti sociali, che il nostro ordinamento ha maturato nel tempo devono estendersi a tutti gli immigrati» (paragrafo 3), la *Carta* esplica e svolge in dettaglio alcuni diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione italiana (es., diritto alla vita, diritto al matrimonio e alla famiglia e alla connessa tutela della maternità e dell'infanzia, diritti nella sfera della comunicazione e della informazione, libertà religiosa), dedicando significativa attenzione alla tematica dei diritti sociali (es., diritto alla salute, diritto alla istruzione, diritto al lavoro, diritto alla previdenza, e diritto alla assistenza sociale), oltre che a quella dei doveri pubblici di solidarietà, la cui osservanza sia richiesta dalla Costituzione e dalle leggi vigenti in Italia.

8. Laicità dello Stato e libertà religiosa

Sempre perseguendo l'intento di enucleare e di esplicitare i *valori* fondamentali su cui si basa l'ordinamento giuridico italiano, la *Carta dei valori* afferma che «l'Italia è un Paese laico fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa individuale e collettiva».

Il testo si riferisce, nella specie, ad un *principio cardine* espresso (implicitamente) dalle norme costituzionali regolative della materia ecclesiastica e religiosa, il quale presenta una speciale “forza proiettiva” che attraversa significativamente l'intera struttura giuridica e istituzionale della Repubblica italiana. Si tratta, in particolare, del principio di laicità dello Stato⁵⁶.

⁵⁶ Cfr., particolarmente, G. CASUSCELLI, *Le laicità e le democrazie: la laicità della «Repubblica democratica» secondo la Costituzione italiana*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2007/1, p. 169 ss.; G. DALLA TORRE, *Dio e Cesare. Paradigmi cristiani nella modernità*, Roma, 2008, p. 127 ss.

Il principio di laicità dello Stato è considerato un principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale italiano, e risulta annoverabile, precisamente, fra i c.d. «principi supremi» della Costituzione⁵⁷. Tale principio è riferibile, cioè, a quei (pochi) *principi fondamentali e strutturali* desumibili esattamente – quanto alla loro *essenza* – dalla *Costituzione materiale* dello Stato⁵⁸.

Pertanto, se «l'ordinamento repubblicano è contraddistinto dal principio di laicità, da intendersi, secondo l'accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato (sentenze n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 440 del 1995, n. 203 del 1989), non come indifferenza di fronte all'esperienza religiosa, bensì come salvaguardia della libertà di religione in regime di pluralismo confessionale e culturale», ne segue che importante «compito della Repubblica è “garantire le condizioni che favoriscano l'espansione della libertà di tutti e, in questo ambito, della libertà di religione”, la quale “rappresenta un aspetto della dignità della persona umana, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2” Cost. (sentenza n. 334 del 1996)»⁵⁹.

Sulla base di questo indirizzo, si può ritenere che il nostro ordinamento statuale mantiene un atteggiamento di *laicità* non soltanto in senso *negativo*, assumendo una posizione di *equidistanza* e di *neutralità* ovvero di *incompetenza* e di *imparzialità* nel settore religioso (così come avveniva, del resto, nel caso dello

⁵⁷ Su cui v., di recente, P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015.

⁵⁸ Per una precisazione del concetto di «principi supremi», cfr. Corte cost., sentenza n. 1146 del 1988, in *Giur. cost.*, 1988, 5565 ss., in cui giudici costituzionali hanno affermato che la «Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale», quanto i principi fondamentali espressivi dei *valori materiali* caratterizzanti la struttura dell'ordinamento costituzionale. L'esistenza di limiti alla revisione costituzionale di carattere inespresso è suffragata da ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, la quale ha qualificato taluni principi costituzionali come «supremi»; considerandoli, in specie, come parametro di legittimità *materiale*, e perciò come limiti *sostanziali* invalicabili, sia da parte delle leggi di natura formalmente costituzionale (cfr. Corte cost., sentenza n. 38 del 1957, in *Giur. cost.*, 1957, p. 463 ss.; e sentenza n. 6 del 1970, *ivi*, 1970, p. 59 ss.), sia da parte di norme di derivazione «comunitaria» [cfr. Corte cost., sentenza n. 98 del 1965, in *Giur. cost.*, 1965, p. 1322 ss.; sentenza n. 183 del 1973, *ivi*, 1973, p. 2401 ss.; sentenza n. 170 del 1984, *ivi*, 1984, p. 1098 ss.; e sentenza n. 232 del 1989, *ivi*, 1989, p. 1012 ss.; e, per la dottrina, di recente, C. MIRABELLI, «*Primato del diritto comunitario (anche sulle costituzioni?)*», in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le confessioni religiose nel diritto dell'Unione Europea*, Bologna, 2012, p. 23 ss., spec. 30 ss.], sia, ancora, da parte delle norme di derivazione «concordataria» (cfr. Corte cost., sentenze n. 30, 31 e 32 del 1971, in *Dir. eccl.*, 1971, II, p. 30 ss.; sentenza n. 195 del 1972, *ivi*, II, p. 163 ss.; sentenza n. 175 del 1973, in *Foro it.*, 1974, I, c. 12 ss.; sentenze n. 16 e 18 del 1982, in *Dir. eccl.*, 1982, II, p. 89 ss., e 91 ss.).

⁵⁹ Corte cost. sent. 24 marzo 2016, n. 63, cit.

Stato “liberale” ottocentesco⁶⁰), ma segue una linea di *laicità* anche in senso *positivo*⁶¹, intervenendo attivamente a sostegno del fenomeno religioso, al fine di rimuovere quegli ostacoli che di fatto possono impedire ai cittadini-credenti un effettivo godimento delle loro libertà in questo particolare ambito (nel quadro di promozionalità e di impulso del c.d. “Stato sociale”)⁶².

Pertanto, come esattamente precisato dalla stessa Corte costituzionale, da un lato, la *laicità* dello Stato implica piena «garanzia» di riconoscimento del diritto di libertà religiosa come diritto «fondamentale», e perciò «inviolabile», sia a livello individuale sia a livello collettivo; ed implica, altresì, «garanzia» di riconoscimento di un regime di pluralismo religioso e culturale⁶³. Dall’altro lato, lo Stato “laico”, nel non negare la dimensione religiosa e spirituale dell’uomo e della vita, valuta positivamente il fenomeno religioso – considerandolo un fatto di rilievo pubblico e sociale, oltre che privato (intimo e di coscienza) – ponendolo su un piano di importanza non inferiore rispetto agli altri *fattori sociali* che contribuiscono allo svolgimento della personalità umana.

Di conseguenza, lo Stato non si limita a garantire formalmente la libertà e il pluralismo religioso, ma si attiva, anche sostanzialmente, mediante una serie di *interventi propulsivi* (aiuti economici, agevolazioni ed esenzioni fiscali, assistenza spirituale negli istituti “segreganti”, istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, ecc.) diretti a sostenere e a promuovere il fenomeno religioso, onde rendere effettivo il godimento della libertà religiosa dei suoi consociati e delle istituzioni religiose cui gli stessi possono aderire⁶⁴.

Tali *interventi* statali, finalizzati alla promozione del fattore religioso (che appare indirettamente tutelato pure dall’art. 3.2 cost.), possono trovare concretizzazione (anche) in sede di negoziazione e di stipula di accordi e di intese fra lo Stato italiano e le diverse confessioni religiose finalizzati a regolamentare bilateralmente materie di comune interesse (arg. *ex* art. 7 ed 8 cost.). In questo senso, la *Carta dei valori*, nel premettere che «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge», e che «do

⁶⁰Nella concezione classica dello Stato “liberale” – spesso accompagnata da una visione dei «rapporti» fra Stato e confessioni religiose di tipo *separatistico* – l’idea di *laicità* viene a caratterizzarsi in senso *negativo*, di “*non-confessionalità*” dello Stato, il quale mantiene un atteggiamento di generale *astensione* in materia religiosa. Ciò non comporta un completo *agnosticismo* o un assoluto *indifferentismo* nei confronti del fattore religioso, bensì implica, più esattamente, un atteggiamento di *neutralità* dello Stato (cfr. U. POTOTSCHNIG, *La laicità dello Stato*, in *Jus*, 1977, p. 247 ss.), che assume una posizione di *imparzialità*, astenendosi, di proposito, dal prendere posizione fra le diverse credenze religiose o, più in generale, fra “fede” e “ateismo”.

⁶¹ Cfr. C. CARDIA, *Le sfide della laicità. Etica, multiculturalismo, islam*, Cinisello Balsamo (Mi), 2011, p. 89 ss.

⁶² Cfr. particolarmente al riguardo, C. CARDIA, *Manuale di diritto ecclesiastico*, cit., p. 204 ss.; ID., *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, cit., p. 117 ss., spec. 120 ss.; T. MAURO, *Interventi dello Stato in materia religiosa*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, VIII, Torino, 1993, p. 501 ss.; P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano, 1984, *passim*, e spec. p. 23 ss.

⁶³ Cfr. Corte cost. sent. 12 aprile 1989, n. 203, in *Foro it.*, 1989, I, c. 1333 ss.; sent. 14 gennaio 1991, n. 13, in *Dir. eccl.*, 1991, II, p. 283 ss.; sent. 22 giugno 1992, n. 290, *ivi*, 1992, II, p. 312 ss.

⁶⁴ Cfr. L. MUSSELLI – V. TOZZI, *Manuale di diritto ecclesiastico. La disciplina giuridica del fenomeno religioso*, Roma-Bari, 2005, p. 269 ss.

Stato laico riconosce il contributo positivo che le religioni recano alla collettività e intende valorizzare il patrimonio morale e spirituale di ciascuna di esse», pone in evidenza che «la Costituzione prevede accordi tra Stato e confessioni religiose per regolare le loro specifiche condizioni giuridiche» (paragrafo 21)⁶⁵.

Nello specifico, la Corte costituzionale ha puntualizzato che, nell'ordinamento italiano, «caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa ([sentenze n. 508 del 2000](#) e [n. 329 del 1997](#)), non è in sé stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost.»⁶⁶.

I giudici della Consulta hanno inoltre chiarito che «il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale della libertà di religione (art. 19) ed è, pertanto, riconosciuto egualmente a tutti e a tutte le confessioni religiose (art. 8, primo e secondo comma), a prescindere dalla stipulazione di una intesa con lo Stato. Come questa Corte ha recentemente ribadito, altro è la libertà religiosa, garantita a tutti senza distinzioni, altro è il regime pattizio (artt. 7 e 8, terzo comma, Cost.), che si basa sulla “concorde volontà” del Governo e delle confessioni religiose di regolare specifici aspetti del rapporto di queste ultime con l'ordinamento giuridico statale (sentenza n. 52 del 2016). Data l'ampia discrezionalità politica del Governo in materia, il concordato o l'intesa non possono costituire *condicio sine qua non* per l'esercizio della libertà religiosa; gli accordi bilaterali sono piuttosto finalizzati al soddisfacimento di “esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa” (sentenza n. 52 del 2016)»⁶⁷.

⁶⁵ Nel riconoscere la rilevanza pubblica e sociale del fattore religioso – e la sua possibile incidenza concreta anche nella *sfera politica* degli Stati e della Comunità internazionale – la *Carta* specifica che «l'Italia favorisce il dialogo interreligioso e interculturale per far crescere il rispetto della dignità umana, e contribuisce al superamento di pregiudizi e intolleranza» (paragrafo 21). A tal riguardo, è stato osservato che il dialogo interreligioso «ha assunto da tempo una dimensione internazionale perché si è esteso a tutte le religioni e a tutti gli Stati», e «trova nella Carta dei valori un riconoscimento molto forte. Con l'irradiazione da Roma e da Assisi per impulso della Chiesa cattolica, il dialogo tra le religioni ha unito insieme esponenti di ogni credo e orientamento confessionale, ed ha portato alla elaborazione di documenti significativi in Europa, nel medio-oriente, ovunque nel mondo. Penso alle dichiarazioni comuni sottoscritte da cristiani, ebrei, musulmani, alle parole elevate che esprimono la volontà di fare delle religioni la base di una pacificazione internazionale, per unire i credenti di ogni fede in ciò che li accomuna e allontanare quanto che li divide. Ne deriva che il dialogo interreligioso è presupposto indispensabile di ogni politica di integrazione culturale» (C. CARDIA, *Carta dei valori e multiculturalità alla prova della Costituzione*, cit., p. 161).

⁶⁶ Corte cost. sent. 10 marzo 2016, n. 52, cit.

⁶⁷ Corte cost. sent. 24 marzo 2016, n. 63, cit.

Per queste ragioni, «in materia di libertà religiosa, la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che “il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993)” (sentenza n. 52 del 2016). Di conseguenza, quando tale libertà e il suo esercizio vengono in rilievo, la tutela giuridica deve abbracciare allo stesso modo l'esperienza religiosa di tutti, nella sua dimensione individuale e comunitaria, indipendentemente dai diversi contenuti di fede; né in senso contrario varrebbero considerazioni in merito alla diffusione delle diverse confessioni, giacché la condizione di minoranza di alcune confessioni non può giustificare un minor livello di protezione della loro libertà religiosa rispetto a quella delle confessioni più diffuse (sentenza n. 329 del 1997)»⁶⁸.

L'essenza della laicità dello Stato consiste, dunque, nel riconoscimento, nella tutela e nella promozione della libertà religiosa, sia a livello individuale sia a livello collettivo e istituzionale (pluralismo religioso e confessionale).

Sotto questo profilo, la *Carta dei valori* sottolinea che «la libertà religiosa è riconosciuta ad ogni persona, cittadino o straniero, e alle comunità religiose. La religione e la convinzione non possono essere motivo di discriminazione nella vita sociale» (paragrafo 20). Sul presupposto che «i principi di libertà e i diritti della persona non possono essere violati nel nome di alcuna religione», che «è esclusa ogni forma di violenza, o istigazione alla violenza, comunque motivata dalla religione», e che «la legge, civile e penale, è eguale per tutti, a prescindere dalla religione di ciascuno, ed unica è la giurisdizione dei tribunali per chi si trovi sul territorio italiano» (paragrafo 22), la *Carta* precisa che «la libertà religiosa e di coscienza comprende il diritto di avere una fede religiosa, o di non averla, di essere praticante o non praticante, di cambiare religione, di diffonderla convincendo gli altri, di unirsi in organizzazioni confessionali. E' pienamente garantita dalla libertà di culto, e ciascuno può adempiere alle prescrizioni religiose purché non contrastino con le norme penali e con i diritti degli altri» (paragrafo 23).

Oltre all'esistenza di una piena libertà di manifestazione del pensiero, e, quindi, di «libertà di ricerca, di critica e di discussione» (anche) in materia religiosa (paragrafo 24), la *Carta* evidenzia che, al fine di garantire una pacifica coesistenza sociale, l'Italia, «muovendo dalla propria tradizione religiosa e culturale», rispetta i simboli, e i segni, di tutte le religioni⁶⁹; al punto che «nessuno può ritenersi offeso dai segni e dai simboli di religioni diverse dalla sua» (paragrafo 25).

⁶⁸ Corte cost. sent. 24 marzo 2016, n. 63, cit.

⁶⁹ Cfr. sul tema, sebbene da prospettiva di studio differente, A. ARCOPINTO, *I simboli religiosi nel diritto vivente*, in A. FUCCILLO (a cura di), *Esercizi di laicità interculturale e pluralismo religioso*, Torino, 2014, p. 179 ss.; S. FERRARI (a cura di), *Islam ed Europa. I simboli religiosi nei diritti del Vecchio continente*, Roma, 2008.

Infine, con intenti (per così dire) “pedagogici”, la *Carta dei valori* sottolinea che, in sintonia a quanto «stabilito dalle Carte internazionali, è giusto educare i giovani a rispettare le convinzioni religiose degli altri, senza vedere in esse fattori di divisioni degli esseri umani» (paragrafo 25). Su questa linea, il testo specifica che nell’ordinamento statale italiano «non si pongono restrizioni all’abbigliamento della persona, purché liberamente scelto, e non lesivo della sua dignità»; né «sono accettabili forme di vestiario che coprono il volto perché ciò impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell’entrare in rapporto con gli altri» (paragrafo 26).

Da questo quadro, emerge, in conclusione, che il principio di laicità accolto dalla Costituzione italiana non consiste in una scelta ideologica (la laicità non è intesa come una “ideologia”)⁷⁰, ma consiste, piuttosto, in un mezzo o metodo diretto ad armonizzare, sul piano giuridico, persone, sensibilità, culture, religioni, visioni e gruppi fra loro diversi⁷¹. In tal modo, pur potendo essere diverse fra loro, nondimeno, tutte le varie componenti soggettive sono chiamate a coesistere armoniosamente all’interno della stessa società civile italiana⁷².

Inquadrata in tale specifica dimensione ideale, la laicità si declina quale «laicità accogliente»⁷³, che tende a coniugare giuridicamente – nel rispetto dei *valori di fondo* caratterizzanti la struttura dell’ordinamento italiano – realtà e soggetti differenti, nella prospettiva della costruzione della “casa comune” nella quale ciascuno possa sentirsi parte attiva del tessuto sociale in cui vive.

⁷⁰ Cfr. P. CAVANA, *Laicità dello Stato: da concetto ideologico a principio giuridico*, in *Iustitia*, 2008, 4, p. 411 ss.

⁷¹ Cfr. A. PIN, *Laicità e Islam nell’ordinamento italiano. Una questione di metodo*, Padova, 2010.

⁷² Cfr. P. DONATI (a cura di), *Laicità: la ricerca dell’universale nelle differenze*, Bologna, 2008.

⁷³ G. AMATO, C. CARDIA, *Carta dei valori della cittadinanza e dell’integrazione*, in C. CARDIA – G. DALLA TORRE (a cura di), *Comunità islamiche in Italia. Identità e forme giuridiche*, cit., p. 612, ed *ivi* nota 38.