

EL DERECHO CIVIL DE LIBERTAD RELIGIOSA Y DE LA INMIGRACIÓN¹

Valerio Tozzi²

Resumen: En Italia, mientras que por una parte se persigue una política de descentralización (llamada con énfasis “federalismo”), en materia de derecho eclesiástico persiste una centralización. En este sentido, va dirigida la reforma del título V de la Constitución de 1948, que amplía la competencia del Estado entre las relaciones de la República y las organizaciones religiosas. Según el artículo 114 de la Constitución, la República está constituida por los Ayuntamientos, las Provincias, las Ciudades, las Regiones y el Estado; por eso, esta previsión limita las autonomías, sobre todo las Regionales, ya que estarían dotadas de su propio poder legislativo.

En un sentido más general, a través del “neo-concordatarismo”, extendido a todas las organizaciones religiosas y con la adquisición de un mayor poder de competencias administrativas por parte de la Presidencia del Consejo de Ministros, a cargo de las tradicionales competencias del Ministro del Interior, toda la política eclesiástica parece venir centralizada.

Este fenómeno parece que deja un vacío al modelo general de las relaciones entre ciudadano e instituciones establecidas en la Constitución democrática de 1948 que, teniendo como objetivo principal el ser humano, y tutelándolo en su dimensión tanto individual como colectiva (artículos 2 y 3 de la Constitución), no debería haber dado privilegios a las formaciones sociales (las organizaciones religiosas), con respecto a sus seguidores o a las personas consideradas individualmente.

¹ Intervención al congreso "Instancias autonómiche y rectos civiles en Italia y España" - Salerno Campobasso marzo de 2006

² En el presente escrito recurriré frecuentemente a citas de mis otros escritos relativos a los problemas en su momento en examen. Este comportamiento contrasta con un cierto estilo de la cultura científica que considera la auto-cita una manifestación hedonística desventajosa. No creyéndome autor de clara fama, prefiero recurrir a la auto-cita sólo para justificar afirmaciones que pudieran aparecer demasiado asertivas, que espero haber justificado mejor en los trabajos que cito.

El fenómeno de la inmigración y el hecho que la mayoría de los inmigrantes procedan de países de religión islámica, tambalea el anterior equilibrio, fundado en el dominio cristiano (católico) en la cultura y modelos sociales, obligando a ciudadanos e instituciones a enfrentarse a un pluralismo cultural y a la necesidad de replantear los contenidos de igualdad, laicismo, antes no establecidos.

Las políticas de inmigración no han previsto las consecuencias del fenómeno, oscilando entre limitaciones, “sanatorias” (haciendo referencia al reconocimiento de la nacionalidad a favor de los inmigrantes) e interpretan el fenómeno como un problema de orden público (antiterrorismo), y no por su valor económico y social.

Haciendo referencia a los aspectos disciplinarios de la religiosidad de los grupos de inmigrantes, en lugar de medirse con la específica fe musulmana, se aplica de manera no correcta a la fe islámica, utilizando los modelos históricamente construidos entre las relaciones del Estado y la Iglesia Católica.

La política actual, queriendo adaptar a estos nuevos fenómenos el método concordato de la disciplina legal “negociada”, constitucionalmente creativa de una legislación rígida (artículo 8 Constitución), parece un grave error de perspectiva y una violación del modelo constitucional del derecho de la libertad religiosa establecido en el artículo 19 de la Constitución.

Sin embargo este modelo constituye la aplicación al fenómeno religioso del general entre las relaciones de las personas y las instituciones, que es la base de nuestra Constitución.

Abstract: In Italy, while a policy characterized by regionalism and decentralization, pompously defined “federalism”, has been achieved, especially for what concerns the regulation of the religious phenomenon, we can see all the elements of a real centralization. In this sense, we can think of the reform of V Part of the Constitution that extends the exclusive legislative authority of the State to all the relations of the Republic with religious denominations. Following the indications of the Article 114 of the Constitution, the Republic is made by the Municipalities, the Provinces, the Metropolitan Towns, the Regions and the State; therefore, this provision limits the self-government of the institutions, especially the regional ones, that should be characterized by their own legislative power.

In a more general sense, through a new policy of agreements, extended to all the religious denominations, and through the enforcement of the Office of the Prime Minister, to the detriment of the traditional powers of the Ministry of the Interior, all the ecclesiastical policy seems to suffer a centralization.

This phenomenon seems to nullify the general mould of the relationships between the citizens and the institutions, as provided by the democratic Constitution of 1948 that, having the human being (protected in his individual and

joint dimension; articles 2 and 3 of the Constitution) as its major goal, it should not have privileged the social groups (the religious denominations) compared to their followers and the single individuals.

The phenomenon of the immigration and the origin of the great majority of the immigrants from countries in which the Islamic faith is dominant turn upside down the previous balance, based on the Christian (Catholic) dominion of the culture and of the social moulds, forcing citizens and institutions to compare themselves with a cultural pluralism and with the need of a new consideration of equality and of secular principles.

Immigration policies seem not to be adequate, waving between restrictions, acts of indemnity (with reference to the citizenship for the immigrants) and consideration of the phenomenon in a perspective of public order (policies against terrorism) and not for its economic and social value.

Also with a specific reference to legal regulation of the religious needs of the immigrants, instead of taking care of the specific and particular elements of the muslim faith, we can see an incorrect application of the traditional systems of relation between State and Catholic Church to the Islamic faith.

The actual political aim, consisting in the adoption, also for these new phenomena, of the method of concordats (that creates, from a constitutional point of view, a rigid legislation; articles 7 and 8 of the Constitution), seems to be making big mistakes and to be violating the constitutional vision of the right of religious freedom, set by the article 19 of the Constitution.

This last kind of system represents, on the contrary, the right way of application of the constitutional system of the relationship between citizens and institutions.

Sumario: 1. El interés de la comparación entre Italia y España. 2. Esquizofrenia italiana entre centralismo y autonomías en materia de fenómeno religioso. 3. La centralización de la "política eclesiástica". 4. El fenómeno de la inmigración y la articulación pluralista de las culturas en el País. 5. La disciplina de la emigración. 6. La concesión de la ciudadanía. 7. Medidas de orden público: a) la ley Bossi-Fini, b) la Asesoría de los musulmanes de Italia. 8. Inmigración y disciplinas del fenómeno religioso; a) Inmigrados islámicos y regímenes convencionales; b) L' aplicación de la política concordataria a las relaciones con los musulmanes; c) Los contenidos de las propuestas de acuerdo. 9. Conclusiones.

1. EL INTERÉS DE LA COMPARACIÓN ENTRE ITALIA Y ESPAÑA.

La inspiración para organizar estos encuentros ha surgido de la banal constatación que, ambos países, España e Italia

presentan problemáticas parecidas. Ambos tienen una democracia más o menos recientemente instituida, en ambos hay una histórica influencia política y social del catolicismo, sea como cultura difusa en la sociedad, sea como organización política; en ambos países hay instancias autonómicas con organismos regionalmente localizados; ambos pertenecen a la Unión Europea. A parte de la formal diferencia entre el régimen monárquico de España y el republicano de Italia, en ambos países el Jefe del Estado tiene esencialmente funciones de garante de la unidad nacional y los Gobiernos tienen el efectivo ejercicio de la dirección política; en ambos, las formas de *gobernanza* se caracterizan por las autonomías regionales y la descentralización administrativa, aunque con notables diferencias de contenido.

A parte de estos primeros datos comunes, otros elementos de actualidad estimulan la comparación. Ambos países están implicados simultáneamente en procesos de reforma organizativa del *gobernanza*, sea para adecuarse a la autonomía local, sea para adaptarse a las exigencias de la Unión Europea. En ambos países, incluso en la diferente historia reciente, con la superación de los regímenes dictatoriales, se ha manifestado el pluralismo cultural y religioso entre las poblaciones autóctonas. Ambos Países son destino de la inmigración procedente de Países con menos recursos. A pasar de ello, las políticas en materia de inmigración de ambos difieren entre sí.

Por eso, hemos intentado verificar si efectivamente las políticas adoptadas por parte de los actuales Gobiernos son tan diferentes, como sugieren los medios de comunicación.

Europeísmo, localismo y organización de poderes por una parte, inmigración y pluralismo cultural y religioso por la otra, han sido los temas elegidos para realizar comparación entre España e Italia.

Considerando oportuno que cada uno comente las instituciones del propio País, desarrollaré algunas observaciones sobre las instituciones italianas.

2. ESQUIZOFRENIA ITALIANA ENTRE CENTRALISMO Y AUTONOMÍAS EN MATERIA DE FENÓMENO RELIGIOSO.

Con respecto a la legislación y a las formas de organización del gobierno en materia religiosa, Italia parece enferma de esquizofrenia.

Con la ley constitucional n. 3 del 2001, un Gobierno de centroizquierda, después de una larga negociación con la oposición en la Comisión bicameral (fracasada *en extremis* y no sobre el contenido de la reforma, sino por motivos de formación política) ha reformado completamente el Título V de la Carta Constitucional, reconociendo una nueva articulación de los sujetos que componen la República, en función del fomento de las autonomías regionales y locales (artículo 114³) y distribuyendo la potestad legislativa de manera diversa, con respecto al origen. Por lo que, ahora al poder central le corresponde la potestad legislativa exclusiva sólo en las materias específicamente señaladas. Además, hay unas áreas que no están bien definidas de materias a competencia concurrente o compartida con el legislador regional. En fin, a las regiones se les ha reservado específicamente un poder legislativo general sobre todo lo que no está reservado al poder exclusivo del Estado (artículo 117). Esta reforma estaría dirigida a fomentar las autonomías y la forma policéntrica del gobierno. Este principio también confirmado por el artículo 118, en el que se disciplinan las funciones administrativas y se fomentan las funciones de los

³ Para los lectores no italianos, se agrega el “nuevo” texto de el artículo 114 de la Constitución: *"La República es constituida por los Ayuntamientos, por las Provincias, por las Ciudades metropolitanas, por las Regiones, por el Estado. Los Ayuntamientos, las Provincias, las Ciudades metropolitanas y las Regiones son entes autónomos con propios estatutos, poderes y funciones, según los principios fijados por la Constitución. Roma es la capital de la República. La ley del Estado disciplina su orden."* (art. 1 de la ley constitucional n. 3 del 2001).

Ayuntamientos y los otros entes locales⁴. Las funciones administrativas son reguladas por los principios de subsidiariedad, diferenciación e idoneidad (inciso 1º), para favorecer *la autónoma iniciativa de los ciudadanos*, basada en el principio de participación que inspira el texto constitucional republicano⁵.

Este nuevo orden también tiene sus problemas, sobre todo en relación a la distribución de las competencias entre los diferentes sujetos institucionales de la República, y esto obliga a menudo a la Corte constitucional a trabajar en la búsqueda de la coherencia del sistema⁶

Pero esto los colegas constitucionalistas lo explican mejor.

En esta reforma constitucional, se ha previsto la atribución de competencia legislativa exclusiva del Estado central, por lo tanto excluyendo la competencia regional, en materia de relaciones entre... *la República y las confesiones religiosas* (artículo 117⁷ inciso 2º carta "c").

⁴ CHIEFFI L. y CLEMENTE de S.LUCA G. (a cura de), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione – Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004

⁵ CERULLI IRELLI V., *Principio di sussidiarietà ed autonomie locali*, op.ult. cit., p.269 ss.

⁶ PIOGGIA A. y VANDELLI L. (a cura de), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006.

⁷ Para los lectores no italianos, se agrega parcialmente el “nuevo” artículo 117 de la Constitución: *"La potestad legislativa es ejercida por el Estado y por las regiones en el respeto de la Constitución, además de los vínculos consiguientes del orden comunitario y de las obligaciones internacionales.*

El Estado tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: a), b), c), d) (omissis), y) relaciones entre la República y las confesiones religiosas; f), g), h), los), l), m), n), o), p), q), r), s) (omissis).

Son materias de legislación concurrente aquellos relativas a: (omissis).

Corresponde a la potestad legislativa de las regiones todas las materias que no constituyen materia reservada expresamente a la legislación del Estado. (omissis)."

Esta nueva disposición, escrita sin alguna discusión, ni doctrinal ni política, pero concebida exclusivamente por la mayoría que la ha introducido, amplía la reserva especial contenida en los artículos 7 y 8 de la Constitución. Estos artículos instituyeron la *producción atípica* de normas jurídicas para regular la materia de las *relaciones del Estado con las confesiones religiosas*, basada sobre acuerdos con los representantes de las confesiones, extendiendo las relaciones de *la República con las confesiones religiosas*. De este modo son sometidos a la potestad exclusiva del legislador nacional, no solo las relaciones de competencia entre el poder central y las confesiones, sino toda la articulación de los poderes públicos, también aquellos locales.

Al mismo tiempo, el “nuevo” artículo 117 tiende a reforzar a la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros⁸ la histórica *reserva del Gobierno sobre las relaciones con las confesiones religiosas, según lo dispuesto por los artículos 7 y 8, u.c., de la Constitución*.

De esta forma, se perpetúa un modelo centralista de disciplina del fenómeno religioso social, heredado por el liberalismo, reforzado por el fascismo y que no se logra superar.

En la base de este fenómeno hay un tipo de *viscosidad* del sistema jurídico, que no logra adaptar los modelos organizadores y reguladores de las relaciones sociales adecuadas a la nueva realidad. Esto pasa no por falta de instrumentos y medios (el sistema de las autonomías y el *governance* difuso ya es operante), pero por un tipo de *continuismo* político-jurídico, que no es necesariamente casual sino que tiene sus raíces en la fuerza *lobbystica* de los grupos religiosos dominantes y en la influencia que logran ejercer sobre la política y sobre la sociedad italiana⁹.

⁸ Competencia hoy basada sobre la ley n. 400 del 1998 y por último reafirmada en el decreto legislativo n.303 del 30 de julio de 1999, artículo 2, lett."e".

⁹ TOZZI, V., *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina ?*, en PICOZZA, P. (a cura de), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, de proxima publicación.

Los artículos 7 y 8 de la Constitución se limitaron a establecer que sólo las relaciones entre *el Estado y las confesiones religiosas* fueran objeto de una disciplina legal pactada (y tampoco determinaron una competencia exclusiva del legislador estatal¹⁰). Sin embargo, al *constitucionalizar* el principio de la competencia exclusiva del legislador estatal para un ámbito de relaciones que no está en absoluto acotado, es potencialmente invasor también en materias que pueden implicar las competencias de las Regiones. Todo esto parece estar dirigido en sentido opuesto a aquel general de la reforma constitucional del 2001. En efecto, la exclusiva competencia del legislador estatal para la disciplina de todas las relaciones socialmente relevantes con las confesiones religiosas determina un efecto político que evidencia la actividad de este sector, que trae consecuencias sobre el más amplio ámbito del orden general de la tutela del derecho inviolable de libertad religiosa. Este derecho, está constitucionalmente garantizado a *todos*, incluso a los que no son ciudadanos italianos, concierne muchas otras competencias. El incremento del centralismo, efectuado con esta reforma, condiciona negativamente también el ejercicio de la actividad administrativa de los entes locales; potencialmente, la nueva norma sustrae poderes a otros sujetos constitutivos de la

¹⁰ Hay que notar que, en el momento de la adopción de la Constitución del 1948, el único legislador existente era el parlamento italiano. La misma constitución se limitó a prever las regiones, pero no las instituyó materialmente, así que, la correspondiente potestad legislativa no ha sido ejercida por las regiones hasta los años setenta de milnovecientos. Cfr. TOZZI, V., *Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose*, in *Quad.dir.pol.eccl.*, n.1 2005, p.251. A partir de su institución, en cambio, las regiones no han dejado de interesarse en el fenómeno religioso, no sólo emanando infinitas disposiciones legislativas en esta materia, sino sobre todo estableciendo relaciones, por así decir, horizontales con las autoridades de la Iglesia católica y a veces con otras organizaciones religiosas, cuyo fundamento esta en los artículos 8 y 7 del Papel, aunque ningún autor les atribuye la llamada Cobertura constitucional. Cfr. BOTTA, R. (a cura de), *Le norme di interesse religioso negli statuti regionali, provinciali e comunali*, Milano 1999; ID (a cura de), *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Bologna 2000; ID (a cura de), *Le competenze in materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs.31.3.1998, n.112*, Torino, 2001.

República, sin que esté justificada por algún principio constitucional y tampoco razonable¹¹.

El origen de la permanencia y consolidación del orden centralista, deriva de una anticuada concepción político-jurídica, por la que la Iglesia católica y las principales confesiones religiosas de minoría, son entendidas como sujetos dotados de un tipo de representación exclusiva de los intereses religiosos de los correspondientes fieles, también respecto a los poderes civiles. Esta concepción sugerida para orientar, a través del *brazo secular* de la actividad gubernativa, la difusión y la afirmación de los valores y modelos conductuales de estas organizaciones y usada por las dictaduras para utilizar las estructuras confesionales como agencias productivas de control social, en la medida en que es compartido con el poder dominante.

Viceversa, la religiosidad, como derecho civil constitucionalmente afirmado, postula una competencia directa de las instituciones civiles, en todas sus articulaciones, para garantizar y favorecer los comportamientos religiosos de la persona, no en la rigidez de la obligación del respeto de las reglas del grupo religioso, (pretendida por el grupo mismo), sino en la flexibilidad subjetiva de la unión de *pertenencia* a aquel grupo¹².

El orden de poderes descendientes del reformado Título V de la Constitución puede condicionar negativamente la tutela del derecho a la libertad religiosa, que tiene su fundamento en el artículo 19¹³.

¹¹ Menos pesimista, pero atento a las consecuencias de la reforma es el estudio conducido por PARISI, M., el ciclo de encuentros organizado por la facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Molise: *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003.

¹² PARISI, M., Promozione della persona umana e pluralismo partecipativo: riflessioni sulla legislazione negoziata con le confessioni religiose nella strategia costituzionale di integrazione delle differenze, en ob.ult.cit. p. 9 ss.

¹³ VENTURA, M., Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà, en PARISI, M. (a cura di), ob.ult. cit., p. 211 ss.

En efecto, considerando que la libertad religiosa, derecho fundamental del hombre, es un *derecho civil*, su regulación y realización deberían prevalentemente corresponder a los poderes de las autonomías, estructuralmente más idóneos para intervenir sobre las necesidades de la persona y los sujetos colectivos en que se articula la sociedad. A nivel de Gobierno, la regulación y realización de la libertad religiosa deberían ser competencia del Ministerio del Interior, a quien corresponden las funciones y las tareas estatales con respecto a los *derechos civiles, incluidos los de las confesiones religiosas...* (a tenor del artículo 14, n. 2, letra "d", del decreto legislativo n. 300 del 30 de julio de 1999).

Una atención a las exigencias religiosas de la persona como necesidades que expresan un derecho civil (inviolable) en base al actual orden general de *gobernanza* en Italia, postularía el ejercicio de la articulada red de competencias locales y centrales de nuestras instituciones, con base en los principios de la *diferenciación* y la *idoneidad*, de que al artículo 118 de la Constitución¹⁴. Viceversa, la centralización parece contraponerse a este, siendo inspirada a orientar políticamente la política de la

¹⁴ MONETA, P., L'incidenza dell'evoluzione del diritto comune dello Stato sul regime delle organizzazioni religiose operanti in Italia, en TOZZI, V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 57 ss. El tema de las autonomías con referencia al fenómeno religioso ya ha sido objeto de un importante encuentro de estudio entre estudiosos italianos y españoles, cfr. CIMBALO, G. (a cura de), *Europa delle Regioni e confessioni religiose – Leggi e provvedimenti regionali di interesse ecclesiastico in Italia ed in Spagna*, Torino, 2001, en el que señalo específicamente: el ensayo de CALIFANO, LUCIA, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, p. 43 ss; los ensayos de CHIZZONITI, A., *Legislazione regionale ed interessi religiosi: l'esperienza dell'Osservatorio regionale dei Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, p.59 ss, e di FIORITA, N., *Rassegna della legislazione regionale emanata in attuazione del d. lgs. n.112 del 1998*, p. 73 ss.; y todavía : BOTTA, R. (a cura de), *Le competenze nelle materie di interesse ecclesiastico dopo il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112*, Torino, 2001.

periferia institucional según la satisfacción de las fuerzas más influyentes¹⁵.

A nivel europeo¹⁶, tal dirección es confirmada paradójicamente con la técnica invertida.

En efecto, frente al efectivo y necesario pluralismo religioso de la unión, por el que ningún grupo religioso puede decirse dominante, cada Estado presenta sistemas particularmente intensos de relación con una organización religiosa más influyente, se ha empleado la descentralización, para no dañar el *poder interior* de los grupos religiosos dominantes en cada Estado¹⁷. Por eso, ha sido establecida la incompetencia de las instituciones europeas a incidir en las disciplinas interiores de relación de las instituciones con los grupos religiosos organizados, prefiriendo el mantenimiento de la competencia exclusiva de los Estados nacionales¹⁸. En tal modo se limita la influencia política y de orientación de las instituciones europeas, evitando los caracteres de pluralismo y neutralidad que las directrices de la Unión deberían necesariamente haber adoptado,

¹⁵ TOZZI, V., Chiesa cattolica, politica e partiti politici in Italia, en MUSI, A. (a cura de), Forma partito e democrazie dell'Europa Mediterranea: origini, sviluppi, prospettive, de proxima publicación.

¹⁶ FERRARI, S., Integrazione europea e prospettive di evoluzione della disciplina giuridica del fenomeno religioso, en TOZZI, V. (a cura di), Integrazione europea e società multi-etnica – Nuove dimensioni della libertà religiosa, Torino, 2000, p. 127 ss.

¹⁷ MACRI, G., Europa, lobbying e fenomeno religioso –Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica, Torino, 2004, specialmente p.136 ss.

¹⁸ La Iglesia católica y aquella luterana alemana, al aproximarse de la conferencia intergubernamental de Amsterdam del 16-17 giugno 1997, formularon peticiones en esta dirección, consiguiendo por fin la Declaración n.11, anexa al Tratado de Amsterdam que afirma: "La Unión Europea respeta y no perjudica el status previsto en las legislaciones nacionales por las Iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas de los Estados miembros. La Unión Europea respeta igualmente el status de las organizaciones filosóficas no confesionales". Tal disposición resulta casi integralmente reproducida en el texto del Tratado constitucional (artículo I-52). Cfr. MACRI, G., *Il fenomeno religioso nel sistema giuridico dell'Unione europea*, en MACRI, G, PARISI, M., TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Roma Bari 2006, p136 ss.

como consecuencia del articulado mapa de los asentamientos religiosos existentes en las varios Países miembros.

De esta forma, se ha garantizado a cada grupo dominante dentro de cada Estado el mantenimiento de los regímenes de privilegio conseguidos, adoptando aquella lógica de descentralización que, al contrario, es negada a nivel local.

3. LA CENTRALIZACIÓN DE LA "POLÍTICA ECLESIASTICA"

En Italia el contraste entre órdenes autonómicos del nuevo *governance* y centralismo legislativo en materia de libertad religiosa, es confirmado por la estructuración de los despachos ministeriales competentes en las materias en examen.

La política fascista de conciliación con el S.Sede - en régimen dictatorial -se caracterizó por la avocación a la Presidencia del Consejo de Ministros de la materia, dejando al Ministerio del interior las simples tareas de policía eclesiástica naciente del concordato y de la ley sobre *los cultos* admitidos.

Hoy, no se registra un sensible cambio de ruta.

Asistimos, especialmente a partir de la mitad de los años ochenta del siglo pasado, a una fase de restablecimiento de una visible actividad política en materia eclesiástica, a una fuerte evolución y consolidación de las estructuras de la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁹ y a un tipo de estatismo y marginación de

¹⁹ Un ejemplo de ello es la Comisión paritaria, que ha sido instituida con Decreto de la Presidencia del Consejo de ministros del 18 de febrero de 1987, según el artículo 7 del Protocolo Adicional agregado al Acuerdo de revisión del concordato lateranense del 18 de febrero de 1984, ley n. 121 del 1985, y que ha sido renovada con D.P.C.M del 19.1.1990, 21.1.1993, 9.1.1996, 12.1.1991, y por último con el D. del 14.1.2002 que ha notablemente extendido sus tareas: "... en consideración del carácter técnico y de elevada especialización de la Comisión"... (en BERLINGO, S. CASUSCELLI, G., *Codice del diritto ecclesiastico*, 4ª ed., Milano, 2003, p.662). La Comisión ha llegado a ser competente en materia de: "... b) estudiar y elaborar las modificaciones necesarias para armonizar la legislación italiana vigente con las disposiciones de la ley n. 121 del 20.5.1985;....

las tareas del Ministerio del interior²⁰, además a formas de limitación de la autonomía de las instituciones locales.

Actualmente (Decreto del Presidente del CdM el 23 de julio de 2002), en la Presidencia del Consejo de Ministros se ha instituido un *Despacho de Estudios y Relaciones institucionales - Relaciones con las confesiones religiosas*, al cual pertenece un *Departamento para los asuntos jurídicos y legislativos*, que tiene la tarea de asistir el Secretario general en el desarrollo de funciones institucionales de soporte al Presidente del Consejo en las materias a las que se refiere el art. 24 del decreto.

Al *Departamento para los asuntos jurídicos y legislativos*, entre otros, le son atribuidas tareas en el sector de las *Relaciones entre Gobierno y confesiones religiosas*, que son desarrollados

f) formular dictámenes sobre las cuestiones pertinentes a las relaciones entre Estado y confesiones religiosas en Italia y en la Unión Europea, que sean sometidas por la Presidencia del Consejo de ministros a ella... g) dar elementos estimativos a las muchas administraciones competentes en orden a problemas de aplicación de la normativa de que al punto f), también cuidando la difusión de la nueva legislación eclesiástica del Estado."

²⁰ Este Ministerio, en el desarrollo de sus competencias, ha instituido un Observatorio sobre las libertades religiosas, en el ámbito de la División de los asuntos de los cultos diferentes del católico, estructura de la Dirección general para los asuntos de culto. Este observatorio tiene la tarea de: "conducir y tener actualizado un censo de los organismos no católicos presentes en Italia... Por un más profundizado conocimiento del fenómeno religioso en su multiformidad... Y de constituir una sede de enlace para la solución de particulares cuestiones de parte de administraciones públicas y de coacción de eventuales denuncias por violación del derecho a libertad religiosa... De intensificar y calificar la relación con los organismos de culto, también para conocer mejor los problemas que los mismos encuentran y en todo caso los obstáculos que se entremeten a una plena fruición del derecho a libertad religiosa". Circular de la Dirección General de los Asuntos de los Cultos n. 109 del 30 de enero de 1998. Cfr. BOTTA, R., *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento in Italia*, in TOZZI, V. (a cura di), *Integrazione europea e società multi-etnica - Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 29. Se observa como también este Ministerio sufre una estrechez de miras, sin embargo fundada en la Constitución, cuando clasifica los organismos religiosos que hay que tener bajo observación como "no católicos", perpetuando la distinción de ella (ex) religión del Estado.

por un *Servicio para las relaciones con las confesiones religiosas y para las relaciones institucionales*²¹.

Este servicio asegura la asistencia al Secretario General de la Presidencia en el desarrollo de las funciones institucionales de soporte al Presidente del Consejo de Ministros y al Subsecretario de Estado... *en el ejercicio de las atribuciones institucionales en materia de relaciones con las confesiones religiosas según los artt.7 y 8 de la Constitución*. Además, asegura la coordinación funcional y el empalme organizativo con el Secretario General de organismos y comisiones, instituidas en la Presidencia del Consejo de Ministros, con *competencias en materia eclesiástica y de libertad religiosa* y con competencias de particular impacto estratégico, también con respecto al perfil ético y humanitario. De la estrecha materia de las relaciones con las "confesiones religiosas", se ha extendido el ámbito de las competencias, comprendiendo todo el sector de la libertad religiosa.

Esta coordinación funcional y enlace organizativo con el Secretario General utiliza la institución, en la Presidencia del Consejo de ministros, de seis Comisiones que tienen competencia en materia eclesiástica²².

Entre estas Comisiones, la *Comisión paritaria*, instituida con Decreto de la Presidencia del Consejo de ministros del 18 de febrero de 1987, según el art. 7 del Protocolo Adicional agregado

²¹ El Servicio tiene sede en (00187) Roma, calle de la Merced n.96, tel.06 67793231, fax 06 67793721 confessioni.religiose@palazzochigi.it%20

²² 1) la Comisión interministerial para los acuerdos con las confesiones religiosas; 2) la Comisión consultiva para la libertad religiosa; 3) la Comisión gubernativa para la realización de las disposiciones del acuerdo entre Italia y S.Sede firmado el 18 de febrero de 1984 y ratificado con ley 25 de marzo 1985 n. 121; 4) la Comisión gubernativa para la solución de algunas dificultades interpretativas de las disposiciones normativas de derivación concordataria; 5) la comisión gubernativa que se ocupa de proceder a la revisión del importe deducible y a la valoración de la renta de la cuota IRPF para predisponer eventuales modificaciones; 6) la Comisión para la recuperación del patrimonio bibliográfico de la comunidad hebrea de Roma, saqueada en el 1943.

al acuerdo de revisión del concordato lateranense del 18 de febrero de 1984 (ley n. 121 del 1985) renovada por último con el Decreto del 14.1.2002, ha recibido una notable extensión de sus tareas. En efecto, entre estas (al artículo 3) también se prevé el encargo de: "... *estudios e investigación para la revisión de la legislación vigente sobre las confesiones religiosas y sobre el derecho de libertad religiosa, de conciencia y de religión, también por lo que se refiere a los Tratados con la Unión Europea*". Por lo tanto, la Comisión gubernativa es encargada no solo de las relaciones con las confesiones religiosas, si no también de ampliar su actividad con respecto al derecho de libertad religiosa en el sentido general.

Superando la específica previsión contenida en la ley reguladora de las competencias de la Presidencia del Consejo, se realiza la incardinación estable de un despacho cerca del Jefe del Gobierno central, capaz de influir en la dirección política nacional, también en ámbitos que pudieran concernir las competencias propias de los demás niveles institucionales.

Los tratados europeos, parecen evocados justamente en función del establecimiento de una auto-limitación que la Unión se ha impuesto en materia de religión, en favor de las disciplinas internas de cada Estados.

Sin embargo, la materia de las libertades religiosas de la persona humana, que tiene un claro fundamento en el modelo de los artículos 2 y 3 de la Constitución y su base específica en el artículo 19²³, ve atenuada la posibilidad de ser reclamada directamente respecto a la red de los poderes civiles difusos del moderno sistema de las autonomías y viene a ser aún más atraída en la esfera de los derechos representada por los grupos religiosos organizados (confesiones religiosas); tendencia que vuelve a llamar la época de los *derechos reflejos*, propia del régimen dictatorial.

²³ Cfr. TOZZI, V., *Lineamenti del diritto ecclesiastico italiano*, in MACRI, G., PARISI, M., TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari-Roma 2006, p.5 ss.

Se trata de un conjunto de señales aparentemente fragmentarias y diferentes, que organizan un modelo institucional, que no repercute necesariamente en el marco democrático querido por la Constitución y generalmente operante para otras materias.

La competencia legislativa centralizada solo en el Parlamento nacional, el fomento de los poderes de la Presidencia del Consejo de ministros, la atribución de la tarea de elaboración de las revisiones legislativas a un organismo consultivo de clara matriz centralista y encargado de tareas específicas de coordinación con las confesiones religiosas, son todas señales unívocamente dirigidas a una centralización de la política eclesíastica, en función de mortificación del desarrollo de los derechos en la esfera de competencia de las autonomías y limitación de la posibilidad de reconocimiento de las efectivas exigencias de la base social y especialmente de los grupos religiosos minoritarios, menos capaces de hacer llegar las correspondientes instancias a organismos centrales del Estado nacional²⁴. Dicho brevemente, se trata de la ley del más fuerte.

²⁴ Tiene que evidenciarse que, la mayor parte de las exigencias en campo religioso, sea de los individuos que de los sujetos colectivos, se manifiesta: o en exigencias de tipo espiritual, en los que, dichosamente, la interferencia del legislador debería pararse sobre el umbral de los institutos de tutela de la personalidad (ej: prohibiciones de discriminaciones, vida privada, etc.), sin entrar en el fondo de las ideas; o bien en necesidad de carácter práctico, cuales los lugares para los rituales, la posibilidad de comunicación, de anuncio, de formación religiosa, de intervención social religiosamente caracterizada, que son todas actividades que comprenden otras dimensiones institucionales, diferentes del Gobierno central. Pero esta distinción no es advertida por nuestro Gobierno, que nunca ha intentado poner un dique a los contenidos de los acuerdos con las "confesiones religiosas". Estas, en el texto constitucional, son los grupos religiosos dominantes y, a través de la normativa contratada según el artículo 8 inciso 3° y 7 incisos 2° de la Constitución, consiguen no sólo regímenes especiales y preferenciales en materias que en cambio deberían ser disciplinadas según los principios de generalidad y abstracción (de donde garantizar la efectividad del principio de igualdad), pero también consiguen que estas normas contratadas asuman un carácter de rígida estabilidad, consiguiente a la llamada "cobertura constitucional", es decir el inmodificabilidad con otras leyes

Naturalmente, en Italia no falta un robusto sector de normas que conciernen a las necesidades religiosas de la gente, producidas a nivel regional y sobre todo actos administrativos de este tipo. Pero la tendencia es regularla en un sistema de control centralizado, para evitar que se produzcan aperturas que, en las situaciones de vida práctica, es más fácil también que se determinen respecto a nuevos grupos religiosos y de instancias particulares o innovativas.

4. EL FENÓMENO DE LA INMIGRACIÓN Y LA ARTICULACIÓN PLURALISTA DE LAS CULTURAS EN EL PAÍS.

El fenómeno de la inmigración hacia Italia de personas procedentes de los países del mediterráneo y del este europeo trae importantes trastornos del orden social, sea por el espacio ocupado por los inmigrantes en las franjas de trabajo menos cualificado, a bajo coste, que permiten notables ventajas a la ciudadanía en términos de obtener servicios, especialmente familiares, pero también en la construcción, en la agricultura y en la industria, sea por la diversidad de las culturas, de las costumbres de vida y sociabilidad de estos sujetos, que no presenta siempre aspectos plenamente compatibles con nuestras costumbres y principios.

No puede decirse que los Gobiernos que se han sucedido en el tiempo en el que se ha manifestado el fenómeno hayan percibido la problemática y los fenómenos de sospecha, si no de auténtica xenofobia, han producido inseguridad en las políticas adoptadas en el tiempo²⁵.

ordinarias, porque la contratación con las confesiones religiosas es principio constitucional que asiste aquellos productos normativos. La anormalidad de esta producción normativa, en cambio, solicitaría una rigurosa limitación del objeto de estas disciplinas, es decir del ámbito que la Constitución indica como: "sus relaciones."

²⁵ZAGREBELSKY, G., *La sfida multiculturale alla società occidentale*, en *La Repubblica*, cotidiano del 26 de noviembre de 2006, p. 21.

La política nacional hacia el fenómeno de la inmigración, arraigada cada vez más también en Italia²⁶ (aunque hasta tiempos muy recientes fuéramos nosotros italianos a emigrar hacia el extranjero) está condicionada por la atmósfera político-institucional que he intentado diseñar, con consecuencias que también se reflejan sobre la disciplina jurídica del fenómeno religioso.

Mientras la *globalización* hace cada vez más ineluctables los movimientos de poblaciones y la mezcla de culturas (que pierden en identidad lo que ganan en cosmopolitismo) las fuerzas políticas conservadoras levantan miedos y piden barreras físicas y legales, en un vano intento de limitar o impedir el fenómeno, en lugar de valorar las ventajas que de ello se derivan en términos de paz y seguridad entre los pueblos y oportunidad y conveniencia económica²⁷.

El fenómeno es común a muchos Estados europeos y también la comparación Italia-España enseña que las respuestas institucionales tienen algunos aspectos parecidos y otros diferentes²⁸.

²⁶ PUGLIESE, E., L'immigrazione in Italia – Portata e caratteristiche del fenomeno, l'appartenenza religiosa degli immigrati i i processi di integrazione, in TOZZI, V. (a cura de, *Integrazione europea e società multi.etnica- Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p. 1 ss.

²⁷ TOZZI, V., Società multi-culturale, autonomia confessionale e questione della sovranità, in TOZZI, V. (a cura de), *Integrazione europea e società multi.etnica- Nuove dimensioni della libertà religiosa*, Torino, 2000, p.143 ss.

²⁸ CASTRO JOVER, A., *Immigrazione e diritti in Spagna . Il problema dell'integrazione*, en TOZZI, V. e PARISI, M. (a cura di), *Immigrazione e soluzioni legislative in Italia ed in Spagna – Istanze autonomistiche , società multi-culturali e diritti civili e di cittadinanza*, Annali – Quaderni del Dipartimento di scienze Giuridico-sociali dell'Università del Molise, Campobasso, 2007, p. 77 ss, Describe el régimen jurídico de la inmigración en el Reino de España. De su descripción, se evidencian, para nosotros italianos, significativos aspectos de contacto y contradicciones entre los dos sistemas: italiano y español. Para una comparación, vease: TOZZI, V., *Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia*, in

A pesar de la relativa marginalidad del fenómeno migratorio hacia Italia, por lo que el número de los inmigrantes es en efecto no tan amplio que pueda incidir significativamente en la identidad de nuestras costumbres, desde muchas partes se manifiesta desconfianza y hostilidad, que es justificada con el miedo de la pérdida de los caracteres distintivos de nuestra cultura, en *primis* de la "cristiandad", que constituiría su fundamento.

Viceversa, cuanto más se arraiga el asentamiento de los nuevos sujetos, se evidencian los aspectos de compatibilidad de las correspondientes civilizaciones, además del verdadero nivel de las diferencias. Además, los contactos concretos y materiales entre población domiciliada e inmigrantes desarrollan la evolución y contaminación recíproca de las costumbres, de las culturas, fenómeno que personalmente cuento entre las ventajas de la "globalización". Tal fenómeno, en cambio, se puede determinar sólo cuando las culturas más fuertes, los Países más ricos, las naciones que dan hospitalidad a los inmigrantes, no practiquen, positivamente o por omisión, políticas de marginación y excluyentes que generan, en contrario, reacciones de rechazo y hostilidad entre los grupos en todo caso convivientes.

También en Italia el fenómeno de la inmigración juega, desde el punto de vista institucional, en muchos frentes y no parece ser objeto de una política unívoca.

Los titubeos políticos son causados por la incapacidad de los partidos que se han turnado en el gobierno de elegir si optar por la tutela de los deseos de quién, con instinto de conservación, teme lo nuevo y se siente amenazado por la presencia de *diferentes* por el color de la piel, lengua, costumbres, condiciones económicas; o bien de preferir las opciones de quién, considerando las causas económicas y políticas del fenómeno, o bien creyendo pertenecer a la parte privilegiada y acomodada de

BUCCI, O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro, la bilancia e il ferro*, Napoli, 2006, p.163 ss.

la humanidad, también considerando las ventajas económicas de la aportación de nueva voluntariosa fuerza-trabajo, sin prejuicios, trata de examinar el fenómeno de la inmigración en sus diferentes y múltiples características, sin poner obstáculos previas.

En estos titubeos, están implicados muchos sectores normativos: la legislación específica sobre inmigración, la disciplina de la adquisición y pérdida de la ciudadanía, medidas de orden público, a veces (motivados por los fenómenos de infiltraciones delincuenciales o terroristas) y por fin - lo que concierne principalmente nuestros intereses - las disciplinas jurídicas en materia religiosa²⁹.

5. LA NORMATIVA SOBRE LA INMIGRACIÓN.

Italia es un País que tiene una historia de emigración demasiado reciente e importante para permitirse adoptar políticas de rechazo. Las numerosas comunidades de italianos instaladas en el extranjero, en los EE.UU., en Sudamérica, en Australia en Bélgica, en Francia, en Alemania, constituyen raíces históricas ineludibles que nos obligan, cualquiera que sea el color del Gobierno, a políticas de acogida y disponibilidad humana hacia los que llegan a nuestro territorio en busca de condiciones de vida mas aceptables.

Aunque la Constitución republicana no haya previsto específicamente el actual fenómeno, que se ha manifestado en un tiempo demasiado rápido respecto a las desastrosas condiciones económicas en que Italia se encontraba después de la segunda guerra mundial, no hay ninguna justificación para las políticas obstaculizadoras hacia los inmigrantes.

²⁹ En este período el Gobierno italiano estaría estudiando al mismo tiempo reformas legislativas sea en materia de ciudadanía, sea de emigración, sea de garantías de los derechos religiosos de la persona humana, pero no resulta que los fenómenos constituyan objeto de análisis conexos por parte de los grupos políticos.

El reconocimiento de los *derechos inviolables del hombre* en el artículo 2 no establece un principio de garantía válido solo para los ciudadanos, sino que enuncia un valor, aplicable a todas las relaciones humanas reguladas por nuestro legislador y que se comparten en la sociedad italiana. La suscripción de poco siguiente del Tratado de Roma en el 1950 ofrece confirmación de ello.

La específica previsión de los derechos del extranjero, contenida en el artículo 10 de la Carta Constitucional³⁰, se refiere a los Tratados internacionales sin limitación alguna, especialmente sin efectuar llamadas a límites (cuál pudiera ser la *reciprocidad*), justamente en respeto a la centralidad de la persona humana afirmada en el artículo 2³¹. Esto es confirmado sea por el *derecho de asilo* asegurado al extranjero procedente de Países no demócratas (art.10, comma 2°), sea por la *prohibición de extradición* del extranjero por crímenes políticos (art.10, inciso 3°).

Después de la caída del fascismo, Italia nunca ha asumido en campo internacional actitudes inspiradas en la discriminación.

³⁰ Para los lectores no italianos, se agrega el texto de el artículo 10 de la Constitución: "El orden jurídico italiano se conforma a las normas del derecho internacional generalmente reconocidas.

La condición jurídica del extranjero es regulada por la ley en conformidad de las normas y de los tratados internacionales.

El extranjero, al que se ha impedido en su país el efectivo ejercicio de las libertades democráticas garantizado por la Constitución italiana, tiene derecho de asilo en el territorio de la república, según las condiciones establecidas por la ley.

No es admitida la extradición del extranjero por crímenes políticos." (Es excluido el crimen de genocidio con base en la ley constitucional n.1 / del 1967).

³¹ No faltan los partidarios de esta limitación, que en mi opinión es expresión de una lógica de cierre, incongruente con el diseño constitucional. BOTTA, R., *La condizione degli appartenenti ai gruppi di più recente insediamento in Italia*, cit., p.34, señala la análoga propuesta de las Asambleas de Dios en Italia – ADI (que es clasificada confesión religiosa en Italia y ha estipulado el acuerdo según el artículo 8, inciso 3° de la Constitución) valorada también por la alianza evangélica italiana.

El nuevo artículo 117 de la Constitución, en el inciso 2º, letra "b", establece la reserva de la materia de la inmigración a la competencia exclusiva del legislador nacional³².

La dimensión del fenómeno migratorio plantea problemas no solo a nivel nacional, si no a nivel internacional y europeo; eso justifica la reserva del poder central sobre las normas de principio. Sin embargo, la mayoría de las exigencias específicas del inmigrante pertenece a las funciones de la administración local. Por eso, parece que el planteamiento centralista antes diseñado parece inclinar la organización de los poderes hacia la tutela de la identidad de la cultura histórica dominante y no en el sentido de la flexibilidad hacia la pluralidad cultural procedente de la globalización.

Por otra parte, la "calidad" social de los que emigran hacia los Países más ricos determina la necesidad de políticas sociales y acogida que implican las competencias de las instituciones territoriales y locales.

Las leyes nacionales italianas no se han inspirado siempre correctamente en los valores que he indicado antes. Así el d.lgs. 25 de julio 1998 n. 286 - T.U *de las disposiciones sobre la disciplina de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero* (llamada ley "Turco-Napolitano"), interrumpe la serie de los meros actos de legitimación de la inmigración clandestina para fijar el primer estatuto del inmigrante; estableciendo algunos derechos de base: trabajo, salud, educación, familia, alojamiento y asistencia social.

En el conjunto, realiza una primera aproximación al problema de la inmigración, en la genérica perspectiva de no obstaculizar la integración. Muy importante es la disciplina

³² Quizás la particular concentración en las regiones del Norte-este del País de movimientos políticos de matriz xenófoba ha aconsejado mantener la unidad de tendencias con esta reserva.

contra la *Discriminación por motivos raciales, étnicos, nacionales o religiosos* (arts .43 y 44).

Sin embargo, también esta ley actúa según la lógica del *contingente*. Sucesivamente, esta ley ha sido modificada de forma más xenófoba por la ley n.189 del 30 de julio de 2002 (llamada ley "Bossi-Fini" del 2002), que persigue la finalidad de desanimar el acceso y la permanencia en Italia del inmigrante, sin mejoría alguna del régimen de acogida³³.

El planteamiento general de la disciplina vigente no es muy distinto al de las correspondientes leyes de otros Países³⁴, también por la influencia de las normas europeas³⁵. No me detendré sobre el fondo³⁶, salvo para evidenciar que el fenómeno migratorio ha sido sometido en todo caso al contingente, a controles de policía y limitaciones y a reglas no siempre respetuosas de la dignidad

³³ La "BOSSI-FINI" instituye un Comité de coordinación para la monitorización (art. 2-bis) que tiene tareas de integración para la tendencia política; instituye una visa de entrada (art. 4 n.2) sujeto a restricciones notablemente discrecionales por parte de la autoridad italiana; también es dispuesta la obligación del *permiso de residencia*, de la duración indicada en la visa de entrada o del contrato laboral. La disciplina de los contratos laborales es analítica y restrictiva (art. 5); más tranquilizador es la obtención de la carta de residencia (art. 9), subordinada a la estable permanencia legítima en territorio italiano por un largo período, operante también para los parientes. Muy severo es la sección II de la ley, que regula el control de frontera, la expulsión (art. 11), las sanciones contra las inmigraciones clandestinas (art. 12 ss.)

³⁴ La ponencia de la profesora CASTRO JOVER, en este volumen, desarrolla un análisis de la ley española que, no obstante las diversidades, considera problemáticas ciertamente comunes entre los dos Países.

³⁵ Solo en el año 2005, con el Gobierno de centroderecha, han sido promulgadas numerosas normas de carácter restrictivo, en aplicación de normas europeas. A título de ejemplo: el d. lgs. n.140/05 para la norma 2003/9/CE *Normas mínimas relativas a la acogida de los solicitantes asilo en los Estados miembros*; d.lgs n. 12/05, para la norma 2001/40/CE *Reconocimiento recíproco de las decisiones de alejamiento de los ciudadanos de Países terceros*. Cfr. <http://banchedati.Camera.it/Decretilgs/gsearch.asp>

³⁶ Para un rápido examen cfr. TOZZI, V., *Il modello democratico costituzionale della disciplina del fenomeno religioso e gli insediamenti di cultura islamica in Italia*, en BUCCI, O. (a cura di) *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro, la bilancia e il ferro*, Napoli, 2006, p. 163 ss.

humana de los inmigrantes, por lo menos de aquéllos que han entrado *irregularmente* en nuestro territorio.

6. LA CONCESIÓN DE LA CIUDADANÍA.

También este tema concierne al fenómeno de la inmigración. Sin embargo, no siempre el inmigrante quiere establecerse en el País de acogida. Muchos extranjeros vienen hacia los Países más ricos sólo para encontrar oportunidades temporales de trabajo y renta, pero se quedan atados, moralmente y sentimentalmente, al País de origen, así que sus exigencias se limitan a la garantía de los derechos civiles necesarios para la decorosa existencia en el período que trascurren allí, pero no pretenden quedarse definitivamente.

Esta demanda más limitada puede justificar una más limitada concesión de algunos beneficios reservados a la ciudadanía (es: derechos políticos), pero no justifica la debilidad de las políticas sociales, debida a quienquiera esté presente en nuestro territorio, especialmente si participa, de manera subordinada, en los ciclos económicos y productivos. En consecuencia, la política respecto al fenómeno migratorio, actuando sobre el problema de la concesión de la ciudadanía, debería distinguir preliminarmente las respuestas, partiendo de las exigencias y deseos de los inmigrantes.

Para quien quiera establecerse e integrarse, el objetivo efectivo es la inserción a pleno título en la comunidad nacional, instancia que - de algún modo - constituye un honor para el País de acogida, ya que manifiesta una preferencia del inmigrante hacia nuestra sociedad; así que, un rechazo de hospitalidad o la hostilidad, por las diferencias culturales parecen errores políticos y humanos.

La respuesta no adecuada al deseo de integración, en Países de más antigua experiencia en materia de inmigración, como por ejemplo Francia, ha engendrado fenómenos de rechazo y

contraposición entre ciudadanos, basados sobre el diferente origen y acentuados por la diferente condición económica y social³⁷.

La fallida integración social produce separaciones que degradan el sentido de pertenencia común y hacen más compartidas las bases de la convivencia civil, engendrando conflictos que, nacen dentro de una sociedad, pero fatalmente tienden a enlazarse con sistemas conflictivos más amplios, hasta el terrorismo internacional³⁸.

La participación en la comunidad nacional con el título de ciudadano, es decir la participación en el *pueblo* de un Estado, con el fenómeno de la *globalización* y por muchas otras causas atadas a la evolución científica y de las costumbres, es cada vez menos un fenómeno vinculado al *jus sanguinis* o al *jus loci*, y cada vez más efecto de la división de los valores, de las condiciones de vida que un País ofrece; la diferencia de las costumbres es cada vez menos significativa, sea por el carácter pluralista de las democracias, sea por el fenómeno de *contaminación* que deriva de la convivencia en el mismo espacio físico.

La Constitución italiana, en el atribuir la soberanía al pueblo (artículo 1^o)³⁹, no pone límites a la participación en la

³⁷ La cuestión de la ostentación del velo, no como regla religiosa, si no para marcar polémicamente una identidad ya ha tenido gran resonancia internacional y ha llevado aquel Gobierno a una respuesta sancionatoria en abierto contraste con las tradiciones liberales de Francia. Recientemente ha empezado también a manifestarse la solicitud de asistencia ginecológica con personal sanitario femenino para ciudadanas francesas de fe islámica, según costumbres importadas por otros Países, pero motivadas por razones de libertad religiosa.

³⁸ ZEULI, S., Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia, en BUCCI, O. (a cura di), L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale – Il libro la bilancia ed il ferro, Napoli, 2006, p. 195 ss., evidencia el origen localístico y la progresión hace a la internacionalidad de los movimientos terroristas en Italia.

³⁹ Para los lectores no italianos se agrega el artículo 1 de la Constitución: "Italia es una República democrática basada sobre el trabajo.

La soberanía pertenece al pueblo, que la ejerce en las formas y en los límites de la Constitución."

categoría denominada el *pueblo italiano*, ya que en ninguna parte se establecen límites a la recomposición en este grupo.

La mayoría de los principios fundamentales enunciados en la primera parte de la Constitución conciernen a los ciudadanos, pero no hay normas específicas que limiten la acogida entre la ciudadanía italiana. Además, algunos principios fundamentales son considerados de más amplio alcance y por lo tanto también enunciados en favor de quien no sea ciudadano. Es ejemplo de ello el artículo 2º, que menciona la categoría de los *derechos inviolables* del hombre, no solo de los ciudadanos⁴⁰. La enunciación de los derechos inviolables también repercute en igual manera en la libertad religiosa, que el artículo 19 garantiza no solo a los ciudadanos, sino a *todo el mundo*.

La disciplina de la ciudadanía, por lo tanto, es confiada a la ley ordinaria, pero no tiene vínculos constitucionales apriorísticos. Al mismo tiempo, la obligación de fidelidad a la Constitución y a las instituciones nacionales, la *lealtad constitucional*, es un elemento naturalmente conexo al concepto de pueblo italiano y por lo tanto a la posesión de la ciudadanía⁴¹. La diversidad de cultura no puede ser considerada un obstáculo a tal participación. Ésta afirmación tiene más valor si se tiene memoria de la situación interior de Italia en el momento de la unificación nacional, hacia la mitad de 1800⁴². Pero este tema reenvía a las modalidades de comunicación con los portadores de nuevas culturas, que no pueden ser rechazadas sólo por ser

⁴⁰ Para los lectores no italianos se agrega el artículo 2, que enuncia principios referibles a toda la humanidad: "La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo sea en las formaciones sociales donde se desarrolla su personalidad, y solicita el cumplimiento de los deberes inderogables de solidaridad política, económica y social."

⁴¹ COLAIANNI, N., *Eguaglianza e diversità culturali e religiose*, Bologna, 2006, p. 50, habla de laicidad pluralista e inclusiva que tiene que caracterizar los ordenamientos con respecto a los fenómenos en examen.

⁴² Una reciente reconstrucción de las condiciones de los inmigrantes italianos está en STELLA, G. A., *L'orda*; cfr, también TOZZI, V., *il modello democratico....*, cit., p.169

diferentes de la nuestra, sino que solicitan una *cultura del respeto y el diálogo*, que solicita también el ánimo de no execrar la diversidad. La falta de respeto a las nuevas culturas es una violación de los *derechos inviolables del hombre*, que constituyen el fundamento de nuestra civilización.

Las leyes que se han sucedido en el tiempo han disciplinado de manera diferente la concesión de la ciudadanía a los extranjeros.

Actualmente, en Italia esta en vigor la ley n.91 de 5 de febrero de 1992 (que ha sido sucesivamente modificada e integrada), con los Reglamentos (d.P.R. n.572 de la 12.10.1993 Ejecución de la ley n. 91 del 1992 y d.P.R. n.362 de la 18.4.1994 disciplina de los procedimientos de adquisición de la ciudadanía italiana)⁴³.

Se queda siempre confirmada la obligación de lealtad constitucional, por lo que la adquisición de la ciudadanía para el extranjero esta subordinada, más allá que a la posesión de los numerosos requisitos específicos establecidos por la ley, también al juramento de fidelidad (art.10).

Los criterios de esta ley son en conjunto más restrictivos de aquellos de la ley anterior (ley n. 555 del 13 de junio de 1912); por ejemplo, hoy la adquisición de la ciudadanía por matrimonio no es automática.

⁴³ A parte de la adquisición natural por nacimiento, de padres italianos, se puede adquirir la ciudadanía por nacimiento en el territorio italiano si los padres son desconocidos, o apátridas, o si la nacionalidad de los padres, en el País de origen no permite la transmisión de ciudadanía a los hijos (art.1) También la ascendencia de 2º grado da derecho a la ciudadanía al extranjero o a lo apátrida, pero con condiciones de fidelidad (servicio militar empleo público, etc) (art.4).

Al *jus sanguinis* se ha equiparado la adopción (art.3). El matrimonio no da al extranjero o al apátrida la concesión automática de la ciudadanía, sino que también es necesaria la residencia duradera (art. 5).

La concesión de la ciudadanía obliga al juramento de fidelidad a la República italiana (art. 10).

Ninguna norma de la ley vigente se refiere explícitamente a la inmigración como fenómeno social y de masa, que influye sobre el fenómeno la concesión de la ciudadanía. Tras las nuevas restricciones se entreve el clima consiguiente a la inversión de tendencia del País que, de lugar de emigración, va volviéndose lugar de inmigración⁴⁴. La escasa condivisibilidad de esta tendencia está confirmada por el fenómeno de la crisis de la investigación científica en Italia, por lo que cada vez más jóvenes italianos cualificados se ven obligados a trasladarse al extranjero⁴⁵. Este fenómeno es expresión de un malestar y de una imposibilidad de integración que, si se extiende hasta nuestros ciudadanos, con imaginables consecuencias económicas y sociales, con mayor razón concernirá a los extranjeros, percibidos por algunos como invasores.

7. MEDIDAS REFERIBLES AL ORDEN PÚBLICO.

La inmigración también es objeto de disciplinas de orden público.

a) La ley sobre la inmigración llamada "Bossi Fini" (n.189 del 2002), dedica amplio espacio a las funciones de policía y sancionadoras: *No es admitido en Italia al extranjero.... que sea considerado una amenaza para el orden público o la seguridad del Estado...* (art.4 n.3); *el extranjero que solicita el permiso de residencia es sometido a huellas dactilares...* (art.5 n.2-bis); se ponen sanciones por la falsificación de los permisos (art. 5 n.8-bis); sanciones para los empresarios o los que dan hospitalidad sin respetar las prescripciones de policía (art.7 n.2-bis); se potencian las estructuras administrativas de control; castigos para

⁴⁴ La anotación sólo es parcialmente verdadera. La llamada *fuga de los cerebros*, es decir la constricción a emigrar por personas tituladas y capaces, porque en Italia escasean las ocasiones de trabajo calificado, es fenómeno real, que ha tenido ya una resonancia, parcial e inadecuada a nivel político-institucional; cfr. www.lavoce.info/news/view/php?

⁴⁵ Cfr: cnu.cineca.it/docum/piccoli-passi.htm-11k -

la inmigración clandestina (art.12); disciplina de la expulsión (art.13 y 14)⁴⁶.

El fenómeno de la inmigración es puesto en la óptica del orden público, no sólo por la disciplina del control de los flujos de entrada y por las sanciones en contra de la inmigración clandestina, pero también por los fenómenos de criminalidad organizada que se han manifestado con evidencia después del atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, por la defensa del terrorismo⁴⁷.

Más cercanos a la comprensión común son algunos problemas conductuales y de convenciones sociales que producen perplejidad o rechazo (en los casos más graves). A. título ejemplificativo citaré el problema de las "mutilaciones genitales femeninas", practicado por algunos grupos, al comienzo incompatibles con los principios de la tutela de la persona en nuestra cultura, que han dado lugar a una ley, que se puede considerar de orden público, sobre la *Prevención y prohibición de las prácticas de mutilación genital femenina* (ley del 9 de enero 2006 n.7)⁴⁸,

Por los objetivos de nuestros intereses, sin embargo, creería que las diversidades culturales y especialmente religiosas, no están solo en la base de los aspectos de hostilidades emergentes en las leyes y en las reglas administrativas, sino también en el comportamiento de algunos sectores de la sociedad, que secundan unos elementos políticos de poca cultura⁴⁹.

⁴⁶ Afortunadamente, la sección III del Título II establece *Disposiciones de carácter humanitario*.

⁴⁷ ZEULI, S., Integralismo islamico e movimenti terroristici in Italia, en BUCCI, O. (a cura di), *L'Islam tra dimensione giuridica e realtà sociale*, cit. p.195 ss.

⁴⁸ El texto también está en *Il diritto ecclesistico*, 2005, nn.2/3, p.760.

⁴⁹ La latente xenofobia, expresión del miedo de pérdida de privilegios y rechazo hacia los extranjeros ha tenido una clamorosa manifestación en Italia en el episodio criminal del llamado "Strage di Erba" del 11 de diciembre de 2006, en el que perdieron la vida cuatro personas entre las cuales dos miembros de una familia mixta, el Señora Raffaella Castagna y el hijo Youssef, nacido de su

Frente al manifestarse de reacciones de rechazo de parte de las nuevas generaciones de inmigrantes, los diferentes modelos de política migratoria, tienden a menudo a reaccionar con políticas inhibitorias.

La ostentación del "velo" por parte de estudiantes de ciudadanía francesa, pero perteneciente a segunda o tercera generación de familias de inmigrantes, ha producido la respuesta inhibitoria de la ley n. 228 del 2004⁵⁰, que aparece no muy comprensible a nosotros italianos, porque no hemos percibido todavía los fenómenos de rechazo de parte de los grupos interiores religiosamente fundados.

La tradición inglesa a la tolerancia hacia las culturas de los inmigrantes procedentes de las ex colonias⁵¹, después de los atentados en el metro, realizados por ciudadanos ingleses hijos de inmigrantes, lleva a una respuesta de policía.

Aunque estas respuestas⁵² encuentren justificación en la exigencia de tutelar la seguridad y la paz de la población, no solucionan el problema de las rebeliones y el rechazo de parte de grupos sociales que se sienten discriminados⁵³.

matrimonio con el tunecino Azouz Marzouk. La prensa y parte de la opinión pública no titubearon en sospechar del Sr. Azouz Marzouk, solo porque era inmigrante, más tarde se descubrió que la matanza fue realizada por una pareja de italianos, vecinos, en pelea de vecindad.

⁵⁰BOTTIN, M., La liberté religieuse en France. Ou les paradoxes de la laïcité, en Quad.dir.pol.eccl., n.1/2005, p.125 ss.

⁵¹ COLAIANNI, N., *Uguaglianza e diversità culturali e religiose*, cit., p. 21, el *Road Traffic Act* de 15 noviembre 1988, recuerda, que les permitió a los SiKh de conducir las motocicletas sin el casco, por respeto de su tradición del "turbante", aunque constituyó una excepción a la regla de seguridad policía de tráfico.

⁵²FERRARI, S., Liberté religiosa e sicurezza nazionale in Europa dopo l'11 settembre, en Quad.dir.pol.eccl., n.1/2005, p. 161 ss.

⁵³ También en Italia se han manifestado turbulentos fenómenos terroristas, constituyente grave contestación institucional *interna*, pero de mucho origen político, de los "verdugos quién muelle" de Reggio Calabria, a la subversión negra y roja de los años 70 y 80 del 1900. Los Gobiernos doverosamente adoptaron medidas de orden público. Pero la superación de aquellas crisis ha sido debida

b) El órgano consultivo, Consulta, de los musulmanes de Italia- Único antídoto a estos problemas, en efecto, es una verdadera política de atención y diálogo con los grupos de reciente instalación y con los que vienen buscando una ocupación temporal en el País, actuando para elaborar respuestas adecuadas al respeto de las exigencias de la comunidad nacional y de los nuevos huéspedes, también en la perspectiva de la integración, donde conforme a las expectativas del inmigrante, para evitar la creación de la división de la sociedad en compartimentos ya sean de origen económica, religiosa o cultural.

Una primera aproximación institucional a las exigencias de los grupos inmigrantes se produce en la vertiente de la religión, con la autorización para la realización de la Mezquita de Roma, representativa del llamado "Islam de los Estados", porque querida por las representaciones gubernativas de algunos Estados extranjeros de los que proceden numerosos grupos de inmigrantes⁵⁴.

El origen por así decir *estatalista* de esta institución parece responder a la dimensión cultural del Islam, que no tiene una estructura confesional separada de los poderes públicos estatales y parece representar un más vasto arco de exigencias de los grupos inmigrantes, no atribuible solo al factor religioso.

Eso parece haber inducido, sin embargo, a un tipo de *confusión institucional*, en el sentido que la mezquita, que es también un lugar de culto, pero esencialmente un espacio social de aquel tipo de comunidad, es percibido como tramite religioso de custodia de una cultura teocrática, a menudo incompatible con la *laicidad occidental* y potencialmente al servicio de un

sobre todo a decisiones políticas de reformas sociales, económicas, que han llevado a la unificación institucional y al aislamiento de las franjas intolerantes.

⁵⁴ La institución tiene reconocimiento jurídico en Italia y está representada en la Asesoría islámica por el ex embajador dr. Mario Scialoja.

terrorismo internacional, en el que vienen *tout court* identificados todos los inmigrantes⁵⁵.

El Gobierno italiano, incluso en la difícil elaboración de una línea política claramente inteligible y en el cambio político entre la antigua y la nueva legislatura, frente a las preocupaciones de orden público, comunes a todo el occidente europeo, ha instituido un instrumento institucional que podría ser de interés: la "*Consulta para el Islam italiano*", instituida en el Ministerio del interior con Decreto ministerial del 10 de septiembre de 2005⁵⁶.

La *Consulta* tiene "... *funciones consultivas del Ministro del interior que la preside. La Consulta desarrolla las tareas de investigación y profundización indicados por el Ministro del interior, elaborando estudios y formulando al Ministro del Interior dictámenes y propuestas, para favorecer el diálogo institucional con las comunidades musulmanas de Italia, mejorar el conocimiento de los problemas de integración, con el objetivo de encontrar las soluciones más adecuadas para una armónica inserción de las comunidades mismas en la sociedad nacional, en el respeto de la Constitución y las leyes de la República*" (artículo 1º del D.M).

El objetivo institucional antes indicado enmarca este organismo de manera no incorrecta en las atribuciones del Ministerio del interior, a condición que, a través del examen de los actos ministeriales y de la misma *Consulta*, se confirme su función de instrumento de mero conocimiento, que no tiene

⁵⁵ Numerosos estudios sociológicos, en cambio, demuestran que la dimensión estrechamente religiosa pertenece a una estrecha minoría de los inmigrantes y de los que frecuentan la mezquita. Al mismo tiempo, en cambio, en cuantos lugares de agregación social de los inmigrantes, los movimientos integristas utilizan las mezquitas como áreas de alistamiento. En estos casos la religión y su enseñanza en las versiones exasperadas e integristas, constituyen el instrumento de proselitismo para perseguir objetivos políticos de forma extremista. Esto representa el mayor problema de orden público para las instituciones italianas.

⁵⁶ Una documentación sobre los hechos de la Asesoría se encuentra en www.olir.it/ o bien sobre aquel del Ministerio del interior.

finalidad de superposición con el ámbito de exclusiva competencia de la presidencia del Consejo de ministros, y esto es, la regulación de las relaciones entre el Estado italiano y alguna supuesta "confesión" islámica.

La referencia de la norma al tema de la *integración*, referida a sujetos que el decreto denomina *comunidades musulmanas*, denotaría que la atención ministerial es dirigida al fenómeno de la inmigración y que, tratándose de sujetos individuales y colectivos diferentes y poco conocidos, se mire a una profundización de las informaciones a través del dialogo democrático, más que con el ejercicio de las tradicionales tareas de policía.

La misma norma, en cambio, especifica de referirse a las... *Comunidades musulmanas de Italia*, en tal modo que genera una primera perplejidad semántica, porque no es muy claro si la intención es referirse a los que ya son sujetos partícipes de la sociedad nacional, es decir ciudadanos italianos de fe islámica, o bien a ciudadanos extranjeros, inmigrantes, procedentes de Países diferentes. Estos últimos son abstractamente aunados por una matriz común constituida - no sólo por la fe religiosa - sino por la cultura de matriz religiosa islámica.

El empleo del plural: ... *las comunidades...*, expresa la conciencia de estar en presencia de un fenómeno no unitario y por lo tanto la disposición a medirse con una pluralidad de opciones y exigencias diferentes.

La referencia a la común matriz religiosa puede inducir a un error de perspectiva, porque se puede atribuir a la religión islámica la causa de las preocupaciones de orden público al que están sometidos los Estados occidentales. Pero la doctrina ya se ha interrogado ampliamente sobre las relaciones entre fenómenos terroristas y religión⁵⁷.

⁵⁷ FERRARI, S., *Libertà religiosa e sicurezza in europa...*, cit., p. 162, señala como el empleo de la religión como motivación bélica aparece frecuentemente en la historia, también contemporánea (ej. la Irlanda del Norte).

La elección de los miembros que componen la Asesoría, demuestra que se ha buscado el coloquio con una pluralidad de grupos, pero no es dado saber cuales han sido los criterios de elección de los sujetos invitados a participar en la misma. La composición es mixta entre representaciones de base social y competencias culturales, pero no puede haber comprender toda la realidad, porque no es muy conocida la efectiva dimensión del fenómeno de la presencia de sujetos de cultura islámica en el territorio nacional italiano.

Tratándose de un organismo consultivo y de propuesta, hay que esperar que los Gobiernos aseguren su evolución y vitalidad, cuidando que el nivel de conocimiento del fenómeno desarrolle siempre mayor adherencia al principio de representatividad.

En marzo de 2006 la Asesoría ha examinado un *Manifiesto del Islam de Italia*, que ha conseguido un consenso parcial y ha suscitado polémica entre las organizaciones abiertamente discordantes y los sujetos perplejos. La sensación es que con ello se quisieran redactar los principios básicos sobre los cuales fundar el diálogo entre instituciones italianas y grupos musulmanes. Pero la acogida no unánime del *Manifiesto* entre los mismos interlocutores seleccionados por el Ministerio evidencia las dificultades del problema.

En cuanto a los contenidos, el *Manifiesto* preliminarmente enuncia la adhesión de los musulmanes de Italia a los valores democráticos y sucesivamente enumera prospectivas temáticas de trabajo por los objetivos de la integración, paz y convivencia entre ciudadanía italiana y comunidades de inmigrados.

En agosto de 2006, después del cambio de gobierno, el Ministro Giuliano Amato ha anunciado a los miembros de la Asesoría la intención de redactar con ellos una *Carta de los valores*, documento presumiblemente dirigido a afirmar los principios básicos por el mantenimiento del diálogo entre instituciones italianas y grupos musulmanes.

En octubre de 2006 el Ministro ha anunciado la creación de un *Comité científico*, que cooperará con la Asesoría para redactar la *Carta de los principios y los valores* ya planteado en agosto anterior. Los miembros provisionalmente nombrados constituyen expresión de competencias culturales y no de representaciones sociales; esto podría denotar una disminución del interés cognoscitivo y un intento de reorganizar una posible pretensión de representatividad de la base por parte de los sujetos llamados, que ya han creado competiciones entre los grupos organizados presentes en la Asesoría.

El documento elaborado por el Comité científico, sin embargo, no parece destinado a un pacto entre Ministerio del interior y grupos musulmanes representados en la Asesoría. Parece que este documento va a ser sometido a varios grupos étnicos, religiosos y de minorías presentes en Italia.

La formación más reacia a las líneas de funcionamiento de la Asesoría perseguida por el Ministerio es el U.C.O.I.I. (Unión de las Comunidades y Organizaciones islámicas en Italia), sea por el desacuerdo entre los varios grupos que la componen, sea por la falta de homogeneidad en la representatividad de su organización.

De la lectura de algunos documentos producidos, parece que el actual Gobierno utilice las informaciones y las experiencias adquiridas en la Asesoría para su trabajo de elaboración de nuevas propuestas legislativas, sea en materia de inmigración, que de ciudadanía, además de para la "ley sobre la libertad religiosa".

Esto va a ser objeto de la historia próxima, ya que cada producto legislativo tiene que pasar en todo caso por el debate parlamentario.

8. INMIGRACIÓN Y DISCIPLINA DEL FENÓMENO RELIGIOSO.

Ya se ha apuntado el hecho que el perfil de la religión desvía la reacción política de los verdaderos problemas del fenómeno de la inmigración⁵⁸.

En el sistema jurídico italiano, la disciplina del fenómeno religioso debería ser estructurada sobre la tutela de la religiosidad como comportamiento humano. Por lo tanto, el derecho fundamental de la libertad religiosa sería tutelado como derecho civil de la persona; por supuesto, este derecho tendría que ser tutelado sea para el individuo, sea para las formaciones sociales religiosas en las cuales se desarrolla la personalidad del hombre (artículos 2, 3, 19 y 20 de la Constitución). Pero su fundamento debería residir antes de todo en la persona y luego, en las formas colectivas organizadas para las necesidades religiosas de la persona⁵⁹.

La misma Constitución, en cambio, ha acogido un instituto histórico, el Concordato con la Iglesia católica, instrumento convencional de disciplina de las relaciones entre el Estado y la Iglesia (artículo 7, inciso 2º), ampliando análoga tutela a las confesiones religiosas *diferentes de la católica*, con el instituto de los acuerdos (artículo 8, inciso 3º)⁶⁰.

Este instrumento enfatiza las estructuras organizativas de la religión, denominadas "confesiones", atribuyéndoles una ambigua

⁵⁸ FERRARI, S., *Islam ed Europa*, Roma, 2006, señala que los musulmanes que viven en Italia no pertenecen al mismo grupo étnico, no hablan la misma lengua y no provienen de la misma región del mundo. Pueden constituir una minoría étnica, lingüística o nacional, viceversa son percibidos principalmente como una minoría religiosa. La raíz cultural común del islamismo, sin embargo, no excluye que hay enormes diferencias de doctrina, rituales y organización.

⁵⁹ TOZZI, V., Il progetto costituzionale di disciplina del fenomeno religioso, in MACRI, G., PARISI, M., TOZZI, V., *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari Roma, 2006, p.13 ss.

⁶⁰ TOZZI, V., Quale regime per i rapporti Stato-Chiese?, in *Il Dir.eccl.*, n.2-3 del 2005, p. 536 ss.

posición: de sujetos autónomos, pero también de organismos representativos de los intereses religiosos de la correspondiente base social; en tal modo, ha sido instituido un tipo de *patronage*, condicionante o limitador de las libertades individuales.

Esta parte de disciplina es un tipo de *precio histórico-político* pagado a la parte de inspiración católica, para mantener la unidad de la Asamblea constituyente del 1947. Esta convalida un modelo institucional pensado y realizado como defensa de la Iglesia de las dictaduras del 1900 (Italia, Alemania, España), pero no es realmente homogéneo al modelo democrático de relaciones entre ciudadanos y poder público.

Normalmente, un concordato o un acuerdo establecen *estatutos* particulares para organizaciones colectivas, como las "confesiones religiosas" (Iglesia católica y otras organizaciones religiosas más relevantes en el territorio nacional), que alteran la normal relación de igualdad entre los ciudadanos, poniendo algunos de ello bajo una tutela de la confesión de pertenencia, que puede resultar también limitador de los derechos individuales del individuo; concordatos y acuerdos constituyen un modelo extraordinario y anómalo de producción normativa, que dota a las normas que de ellos derivan de una resistencia impropia, que altera el equilibrio de los valores y de los bienes tutelados por el ordenamiento jurídico⁶¹. Sobre todo, es un modelo que no se acomoda bien a la ordinaria economía de las relaciones sociales, donde entre pueblo e instituciones públicas se determina una constante sinergia por la que las instituciones, con leyes, reglas y actos administrativos, satisfacen las exigencias de la población por los sujetos públicos adecuados y con actos proporcionados. Tal sinergia obra bajo el control sea legal que político, con garantía del respeto del pacto fundacional, la Constitución. Viceversa, esto es, la contratación entre Gobierno y confesiones

⁶¹RANDAZZO, B., *La legge "sulla base" di intese tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale. Legge di approvazione ?*, in *Quad.dir.pol.eccl.*, n. 1 del 2001, p.213 ss. Sobre el problema del equilibrio de los poderes: parlamentario y del Gobierno, MANZELLA, A., *L'equilibrio dei poteri politici*, in *La Repubblica*, cotidiano del 17 febbraio 2007, p. 23.

religiosas confiere una enorme carga política al control del legislador que tiene que introducir el pacto en el ordenamiento interior⁶².

Justo en virtud de las características descritas, agradables a los grupos de poder religioso, el instrumento de los acuerdos no ha dejado nunca de someter la efectiva política de los Gobiernos, resultando predominante, con respecto a la tutela de la libertad religiosa como derecho civil difuso⁶³.

Las consecuencias de este fenómeno han resultado más evidentes con la aparición del fenómeno migratorio.

a) Inmigrantes islámicos y regímenes convencionales - Antes de aparecer el fenómeno de la inmigración de sujetos procedentes de Países de diferente cultura y religión hacia Italia, las diferencias de fe religiosa y en todo caso la pertenencia a culturas diferentes de aquel dominante, ha sido afrontada en la lógica de la relación *mayoría* >< *minoría*. Esto ha significado la sustancial reproducción de un tipo de *monismo cultural*, que ha solucionado las exigencias de los miembros de las mayorías en términos de sustancial identificación y aquellos de los miembros de las confesiones minoritarias sobre el registro de la *tolerancia*, en sentido directamente o veladamente discriminatorio.

El significativo fenómeno de la inmigración de sujetos procedentes de muchos Estados, pero sobre todo de áreas de cultura islámica, ha manifestado los límites del actual modelo político institucional.

De parte de las autoridades religiosas católicas se manifiesta una creciente presión hacia el Gobierno y la sociedad italiana, que mira a la *preservación* de los elementos de visibilidad del cristianismo en la esfera pública, no sólo y no tanto por la defensa de la dimensión religiosa de la fe cristiana,

⁶² TOZZI, V., Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le confessioni religiose, en Quad.dir.pol.eccl., 2005, n.1, p.245 ss.

⁶³ TOZZI, V., Riforme costituzionali..., ibidem.

cuánto por el mantenimiento de la hegemonía de la *cultura cristiana*, calificada como carácter del *patrimonio identitario nacional*, que concierne las costumbres de vida, las exigencias, las necesidades de la sociedad. En tal modo se trata de fijar los valores propios de aquella i.e. en el patrimonio genético de la sociedad italiana, en evidente lectura conservativa y de defensa hacia la implementación de los nuevos filones culturales importados por la inmigración⁶⁴.

Esta actitud, común a muchas organizaciones religiosas dominantes en varios Países, es ventajosa solo para quien la actúa, pero no satisface las exigencias del pluralismo, de la igual dignidad de todos los miembros de la sociedad, que tiene que inspirar las instituciones del Estado italiano. Por otra parte, las instituciones italianas tienden a encuadrar el fenómeno de la inmigración en la matriz cultural-religiosa islámica. Aunque esto constituye uno de los aspectos comunes, no es necesariamente el factor más significativo de este fenómeno, especialmente por lo que concierne al análisis de las necesidades y de los problemas a los que induce en la política nacional.

b) La aplicación de la política concordataria a las relaciones con los musulmanes - Partiendo de la ubicación del problema de la inmigración como problema relativo a la religión islámica y no de las exigencias concretas de las minorías étnicas, lingüísticas o nacionales de otro origen, la problemática de los inmigrantes de cultura islámica se dirige hacia el método de los acuerdos con las confesiones distintas a la católica. Éste ocurre porque la política eclesiástica italiana esta muy fuertemente condicionada por el modelo del concordato con la Iglesia católica y de los acuerdos con las otras confesiones religiosas cristianas.

Sin embargo, el instrumento de los acuerdos previsto por la Constitución hoy en día tiene sobre todo la función de conceder

⁶⁴ Los comentarios sobre esta problemática son infinitos, recientemente, sobre el problema de la exposición del crucifijo en los espacios públicos vease: CASUSCELLI, G., *Il crocifisso nelle scuole: neutralità dello Stato e regola della precausizione*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2005, nn. 2/3, p.504 ss.

beneficios, no sólo en términos de garantías legales de libertad (sector ya exhaustivamente cubierto por parte de los Principios fundamentales y del Título I - "Derechos civiles", de la Parte primera – "Derechos y deberes de los ciudadanos", en la Constitución), sino también y sobre todo de beneficios materiales y económicos, incluso esté de manera gravemente distinta entre confesiones mayoritarias y otras. Eso determina una formación a *pirámide* por la cual en la base están aquellos grupos genéricamente asociativos, que no se benefician de ningún particular privilegio y apenas logran ejercer las libertades *mínimas* que son garantizadas a cualquiera; más arriba están los grupos que reciben beneficios específicos (sostenimiento económico, desgravaciones fiscales, libertad de específicas actividades de culto, bodas religiosas, lugares de culto, etc.) y en la cumbre se encuentran las *iglesias de Estado*, como, de hecho, es la católica en Italia⁶⁵.

En consecuencia, como ha ocurrido con numerosos grupos religiosos de matriz cristiana, también de parte de grupos sociales de fe musulmana se ha solicitado la firma de acuerdos con el Estado⁶⁶.

⁶⁵ FERRARI, S., *Islam ed Europa*, cit. p. 30.

⁶⁶ Tres instituciones islámicas que actúan en Italia han presentado solicitud de estipulación de acuerdo con el Estado italiano. El CO.RE.IS. Comunidad Religiosa islámica italiana, ha pedido en el 2000 el inicio de la negociación a la Comisión en la Presidencia del Consejo de Ministros; (cfr: www.coreis.it/l'intesa); ha dotado con un comité científico al cual también pertenecen dos docentes universitarios italianos de derecho eclesiástico (cfr: www.coreis.it/comitato-juridico) y ha propuesto un texto de acuerdo (cfr: www.coreis.it/testo-dell'intesa). EL U.C.O.I.I. onlus, Unión de las Comunidades y Organizaciones islámicas en Italia, organización nacida en Italia al final de los años setenta, con el nombre de U.S.M.I. Unión Estudiantes Musulmanes en Italia (emanación de los *Hermanos Musulmanes* estructura de origen norteafricano, de tendencias radicales y politizadas), incluso teniendo en precedencia manifestada la preferencia para una disciplina general y ordinaria de la libertad religiosa (cfr: *Le richieste delle organizzazioni islamiche musulmane*, in *Quad. Dir. Pol. Eccl.*, 1986,n.1, p. 288 ss), pero aceptando la política de los acuerdos, por evidentes razones de pragmatismo, también tiene presentada su propuesta de acuerdo, (cfr [372](http://www.islam-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Todas las organizaciones islámicas que actúan en Italia concuerdan en creer que el modelo pacticio de las relaciones entre Estado y confesiones religiosas, típico de la política eclesiástica italiana, se adapta mal a las relaciones con la fe islámica⁶⁷. Sin embargo, han redactado textos de propuesta de acuerdo, que han sido presentados al organismo gubernativo⁶⁸, para poderse aprovechar de los mismos o de parte de los beneficios, que la revisión del concordato del 1984 ha concedido a la Iglesia católica.

Tratándose de solicitudes de parte, los textos propuestos por estos grupos constituyen una fuente de conocimiento, útil para valorar si expresan exigencias particulares vinculadas a la especificidad de la fe islámica y qué problemas plantean con respecto a la compatibilidad con los principios que regulan nuestra organización social. Naturalmente, queda completamente pendiente el problema de la representatividad de los sujetos que han promovido las tres iniciativas conocidas hasta ahora.

Hoy en día, estas propuestas no han sido acogidas por una cuestión estrechamente conexas a la especialidad de los acuerdos estipulados según el art. 8 de la constitución.

Las instituciones italianas han planteado el problema de la representación de la "confesión" islámica, ya que el artículo 8, comma 3° de la Constitución establece que las relaciones con el Estado de una pretendida *confesión*, en el caso concreto de la

ucoji.it/intesa). EL A.M.I. Asociación Musulmanes italianos, constituida en Nápoles en el 1982, de tendencias moderadas y de inspiración árabe, que se ha fundido con otra organización musulmana del 1993: el I.C.C.I.I. Instituto *Cultural* de la Comunidad islámica italiana y luego con la Escuela islámica de Roma, ha propuesto también un texto de acuerdo (cfr. www.amimuslims.org/intesa-anzuelo-italia).

⁶⁷ FERRARI, S., *Islam ed Europa*, cit., p. 19.

⁶⁸ Del D.P.C.M del 28 de marzo 1985 tal órgano es formalmente el Subsecretario a la Presidencia del Consejo, efectivamente coadyuvado por la Comisión de estudio compuesta de cuatro funcionarios ministeriales e integrada por cuatro expertos designados por la representación confesional.

confesión *islámica*, deberían ser *regulados por ley sobre la base de acuerdos con las relativas representaciones*. En efecto, el concepto de "confesión religiosa" en la doctrina se refiere a una forma organizativa bien estructurada del grupo religioso, con aparatos y estructuras institucionales conocibles⁶⁹, por lo tanto dotadas de "representaciones" que la autoridad gubernativa quiere reconocer y naturalmente de *estatutos*, respecto a los que, a la vista de la estipulación de los acuerdos, debe ser verificada la compatibilidad con el orden jurídico italiano (inciso 2º del art.8).

En la práctica, la verdadera forma de reconocimiento general de compatibilidad con el orden italiano es implícita y constituye objeto de una selección por parte del Gobierno del todo discrecional, con el objetivo de la admisión a la estipulación del acuerdo⁷⁰.

El pensamiento islámico, en cambio, no contempla de ningún modo la constitución de una estructura institucional de la

⁶⁹ CARDIA, C., *Manuale di diritto ecclesiastico*, Bologna 1999, p.182 (pero idéntico concepto ya se ha expresado en las anteriores ediciones, desde: p. 122 ss) afirma: *Las confesiones religiosas son verdaderas formaciones sociales, en cuanto genéticamente finalizadas a alimentar y desarrollar la dimensión religiosa del individuo, pero lo son a título especial: ellas persiguen tal fin quedando ontológicamente distinguidos con respecto al Estado, al punto que la disciplina constitucional ha acogido y garantizado sus caracteres de autonomía e independencia* (pag.183). Y todavía, ID, en *Stato e confessioni religiose*, Bologna 1988, pag. 169: ... *En relación a la condición jurídica de los cultos se distinguen dos perfiles: aquel "ordinamental", definido en la Constitución y precisado a nivel pacticio y el otro, inherente a la "personalidad jurídica" de las confesiones religiosas y los correspondientes entes exponenciales. ... Los reconocimientos constitucionales implican que, aunque no detentan la personalidad "jure privatorum", las confesiones religiosas disfrutan especialmente de una subjetividad jurídica rica de implicaciones en el derecho público. ... Procede de eso la "relación más alta " que se determina entre Estado e Iglesias...* (pág. 170).

⁷⁰ RANDAZZO, B., *La legge sulla base di intese...*, cit., p.216, afirma que: *La falta de disciplina del procedimiento y los requisitos necesarios para llegar al acuerdo, la sensatez del Gobierno en tema de iniciativa hacen que el acuerdo aparezca el fruto de una arbitraria concesión del Estado". Él A. cita COLAIANNI, N., *Confessioni religiose ed intese. Contributo all'interpretazione del art.8 de la costituzione*, Bari, 1990, p.177 ss.*

religión, comparable a aquella de la Iglesia católica o de las confesiones cristianas; esto hace difícil la utilización del método de los acuerdos con las formas asociativas locales.

Los grupos que se han propuesto para la estipulación de acuerdos constituyen asociaciones de sujetos presentes en Italia que siguen la fe islámica (ciudadanos italianos o extranjeros), pero ninguno de ellos puede definirse como expresión de una organización confesional del Islam, ni siquiera en sede local.

El querer individualizar una *confesión* islámica, capaz de constituir la *representación* institucional de los musulmanes es forzar la realidad.

La fe musulmana excluye la formación de una organización de la religión estructurada y organizada en forma separada por el Estado, es decir del poder civil, así que... *nadie puede arrogarse la prerrogativa de representar a todos los musulmanes. En Italia, como en todo el resto de Europa, no existen "autoridades" islámicas regularmente constituidas y operantes, sino sólo actividades islámicas*⁷¹.

Como consecuencia de esto, pretender que las culturas religiosas musulmanas se transformen, negando su identidad, para dotarse de una organización eclesiástica autónoma (como ha ocurrido históricamente para las iglesias cristianas), parece un violento acto de jurisdiccionalismo.

Viceversa, de parte estatal sería ciertamente lícito atribuir subjetividad jurídica, derechos, libertad, a un grupo social de carácter religioso instalado en el propio territorio, cualquiera que sea su relación con grandes filones históricos culturales, cuál es el Islam, pero sin atribuirle el título de "representante" de una

⁷¹En este sentido la precisa respuesta de los exponentes del U.C.O.I.I. al formulario: *La solicitudes de las organizaciones musulmanas*, propuesto por la Revista *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, n. 1 del 1996, p. 290: "...Dios, en su infinita santidad, no ha querido dar nos una organización religiosa. La doctrina y la práctica islámica tienden a realizar un Estado en el que sean tuteladas todas las exigencias de el individuo, respetando sobre todo los derechos de Allah".

confesión. Esta situación de hecho no invalida la distinción entre poder estatal y espacio religioso, en el que el Estado se declara incompetente. Se trata de una conquista de nuestra cultura, hija de la Ilustración, que no reenvía al *esquema gelasiano*⁷² de la existencia de dos autoridades civiles y religiosa.

La neutralidad del estado pluralista en el campo religioso es una voluntaria opción de no ejercer competencias en lo específico de las creencias religiosas⁷³, sino de considerar positivamente la religiosidad como comportamiento humano, que contribuye a la felicidad de la persona⁷⁴.

Los sistemas democráticos occidentales también se interesan en las diversas formas organizativas que la práctica religiosa genera en las comunidades sociales. A estas últimas se les atribuyen los derechos y garantías reconocidas a los individuos y genera comportamientos positivos de ayuda, incluso con medios jurídicos y económicos.

Esta perspectiva, en cambio, requiere una política de legislación ordinaria de los derechos civiles en materia religiosa que sea común a todas las religiones, con los caracteres de *generalidad y abstracción* para garantizar la igualdad entre individuos y entre sujetos colectivos. Los instrumentos convencionales con estos grupos pueden ser adoptados en cada nivel institucional competente (Municipios, Provincias, Regiones, Estado, según el nivel de los intereses tutelados), pero sólo para señalar las especificidades de los diferentes grupos religiosos. La normativa de derivación bilateral no necesita y no tiene que ser

⁷² RUFFINI, F., *Relazioni fra Stato e Chiesa*, Bologna, 1974.

⁷³ VENTURA, M., *Regolazione pubblica del religioso. La transizione tra simboli e realtà*, in PARISI, M. (a cura de), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà: i rapporti tra pubblici poteri e gruppi religiosi nella nuova organizzazione statale*, Napoli, 2003, p. 211 ss., desea un cambio de parámetros sea sobre las estrategias legislativas que sobre las interpretaciones doctrinales (p.213).

⁷⁴ VARNIER, G., *Felicità e bene comune nella trasformazione dell'identità italiana*, in PARISI, M. (a cura di), *Autonomia, decentramento e sussidiarietà*, cit. p. 177 ss.

dotada de una particular capacidad de resistencia a las modificaciones y a las adecuaciones que la evolución de la realidad puede solicitar continuamente. Esto lleva fuera del esquema concordatario contenido en los artículos 8 y 7 de la Constitución.

c) Los contenidos de las propuestas de acuerdo

En general, los grupos islámicos promovedores de los acuerdos con el Estado han señalado: el deseo de reconocimiento de las festividades islámicas, de la posibilidad de disfrutar del Servicio sanitario público para la realización de la circuncisión ritual de los musulmanes varones, el respeto de la tradicional separación en la escuela entre hombres y mujeres a la edad de la pubertad, del respeto de las reglas de alimentación en los servicios comedor públicos (escuela, trabajo, etc.), el problema de las inhumaciones y de los espacios en cementerios reservados⁷⁵; también han señalado las exigencias de tutela de la igual dignidad del hombre, que se ve prejuzgada por episodios de intolerancia religiosa en contra de ellos y de disciplinas jurídicas discriminatorias (prácticas culturales, lugares de culto, etc.).

Ante todo, es interesante notar que, en los textos de acuerdo actualmente planteados a la Comisión gubernativa, los grupos promovedores se califican de manera diferente como interlocutores del Estado.

La propuesta del Co.Re.Is⁷⁶ se califica *Comunidad islámica en Italia* y declara de actuar por *los intereses de los miembros de la Religión islámica residentes en el territorio de la República*.

El texto del U.CO.II.⁷⁷ declara que el acuerdo intervendría entre Estado y confesión islámica. Esta expresión también ha sido utilizada por el A.M.I.⁷⁸.

⁷⁵ Estas las solicitudes formuladas por el U.CO.II al formulario: *Las solicitudes de las organizaciones musulmanas*, en *Quad. dir. pol. eccl.*, 1996, p. 288 ss.

⁷⁶ Cfr: www.coreis.it/testo-dell'intesa.

⁷⁷ Cfr: www.islam-ucoii.it/intesa.

En línea de principio, todos se definen representantes de los musulmanes, intentando no reconocer las otras agregaciones. De una parte, se niega la posibilidad de calificarse representante de la confesión, por la unicidad de la comunidad de los musulmanes en el mundo (Humma), y de la otra cada grupo se califica como único verdadero representante.

Todas las propuestas empiezan con un catálogo, más o menos amplio, de los principios fundamentales garantizados por la Constitución italiana: profesión de fe, prácticas de culto, según el artículo 19; libertad de residencia, de reunión, de manifestación del pensamiento, de asociación y de comunicación, según los artículos 16,17,18,20 y 21. En el articulado que sigue, se precisan las particulares propuestas.

Todos los textos disciplinan: el *status de las guías de culto* y su individuación; la asistencia espiritual en las llamadas "estructuras segregantes" (cárcel, hospital, Fuerzas armadas); todos tratan el problema de la *instrucción en la escuela pública* (que tiene que ser impartida sin condicionamientos) y de la *posibilidad de instituir escuelas islámicas* o coránicas o Universidad; además, del *reconocimiento de los diplomas* en ciencias, jurisprudencia islámica o exégesis coránica.

Por la actividad de culto, todas las propuestas se ocupan de la tutela del ruego, de la romería a La Meca, de la alimentación, del vestuario, de los símbolos de las sepulturas. Todos los textos tratan de las *festividades islámicas* y de la disciplina de la boda islámica. Todas las propuestas regulan las estructuras de las organizaciones islámicas, su reconocimiento, la actividad, los controles; en cuánto a los bienes, regulan la materia de los edificios de culto y los límites de la potestad ablativa pública, de los espacios en los cementerios y de su régimen jurídico, de los bienes culturales islámicos.

⁷⁸ Cfr: www.amimuslims.org/intesa-anzuelo-italia.asp?lang=ita. Texto discutido en la asamblea extraordinaria de los socios del 9 de octubre de 2004.

Sobre todas las temáticas sintéticamente enumeradas, en cambio, las solicitudes contenidas en los textos no siempre coinciden.

En materia de matrimonio, por ejemplo, el texto del CO.RE.IS solicita el reconocimiento de los efectos civiles del matrimonio islámico, copiando la disciplina contenida en el Concordato con la Iglesia católica (art.22); el texto del U.CO.I.I., en la misma solicitud, pide la libertad de celebrar matrimonios religiosos que no deberán transcribirse; el texto del A.M.I., al art. 12, pide sólo el reconocimiento de la celebración de matrimonios y de su disolución, *sin ningún efecto o relevancia civil en Italia, según la ley y la tradición islámica*⁷⁹. En ninguna propuesta se asumen compromisos hacia el Estado italiano en materia de poligamia.

También en materia financiera hay diferencias.

La propuesta de acuerdo del U.CO.I.I. sólo pide la deducibilidad de la décima islámica (Zakat - art.25), pero no pide de participar en ningún modo en el reparto del llamado "8x1000", instituido en favor de la Iglesia católica y extendido a las otras confesiones religiosas.

Las propuestas de acuerdo del CO.RE.IS. italiana (art.6) y del A.M.I (art.23), en cambio, a parte la deducibilidad fiscal de la limosna ritual, piden también de participar en el reparto de la contribución estatal de la "8x1000", *en base a las declaraciones anuales*. Esto no aclara si se quiere también participar en el reparto del IRPEF no destinada por los contribuyentes.

El catálogo de las diferencias podría continuar, pero prefiero destacar, en sentido general, que las materias objeto de los textos de acuerdos propuestos hasta hoy son substancialmente coincidentes con las materias contenidas en los acuerdos ya

⁷⁹ MUSSELLI, L., *Libertà religiosa ed islam nell'ordinamento italiano*, en *Il diritto ecclesiastico*, n.2 del 1995, p.444 ss.; ONGARO, N., *Ordine pubblico matrimoniale: i problemi familiari degli immigrati islamici*, en *Rassegna di diritto civile*, 1991, p.587 ss.

estipulados por el Gobierno italiano con las confesiones religiosas de tradición cristiana.

Sobre los contenidos de estas propuestas se puede recordar lo que la doctrina italiana de derecho eclesiástico ya ha afirmado a propósito de los acuerdos ya estipulados por el Gobierno⁸⁰.

Se trata de textos que padecen la homologación, en clave reducida, al modelo y a los contenidos del concordato entre Italia y S.Sede, en su versión revisada en el 1984.

Las propuestas no tratan las materias en las cuales es más probable el conflicto con los principios de orden interno italiano (igualdad de los sexos, poligamia, etc.), pero es evidente que, donde existe contraste con el orden italiano, hay obviamente prohibición. Se trata de problemas que tienen que ser afrontados sobre el plan cultural y del diálogo político.

La posibilidad de aceptar estas peticiones está subordinada a la voluntad discrecional y política del Gobierno, dirigida a reconocer a los individuos solicitantes el título de *confesión religiosa*. El artículo 8, inciso 3º de la Constitución se limita a regular un método. Esta norma no califica si y cuando el Gobierno pueda creer de estar en presencia de una "verdadera" confesión religiosa. Por eso, los grupos religiosos no tienen el derecho de pretender el acuerdo⁸¹, aunque no es reconocible una

⁸⁰ La doctrina es inmensa, pero los comentarios generales son homogéneos en señalar el predominio de seguir los beneficios instituidas en favor de la Iglesia católica y la petición de disciplinas de los sectores (matrimonio, entes, asistencia espiritual, construcción de culto, bienes culturales), más para sustraerse a las discriminaciones nacientes de la permanencia en vigor de la ley n. 1159 del 1929 llamado "Sobre los cultos admitidos en el Estado", que para reclamar disciplinas de reconocimiento de las especificidades e identidades culturales de cada confesión. Cfr PARLATO, V: e VARNIER, G. (a cura di), *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, Torino, 1998; ovvero LEZIROLI, G. (a cura di), *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa*, Napoli, 2004, *passim*.

⁸¹ COLAIANNI, N., *Confessioni religiose e intese*. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione, Bari 1990, p. 96.: PARLATO, V., *Le intese con le confessioni acattoliche. I contenuti*, Torino, 1991, p. CASUSCELLI, G. y

competencia estatal a seleccionar quién efectivamente tenga el carácter religioso⁸².

Al mismo tiempo, la competición entre los grupos que proponen el acuerdo es consecuencia del conflicto teórico-doctrinal sobre la legitimidad de la formación de organizaciones musulmanas diversas de los Estados nacionales a los cuales pertenecen los fieles.

9. CONCLUSIONES.

En los Países occidentales, por lo tanto también en Italia, la experiencia cotidiana nos enseña ya una constante presencia de individuos procedentes de otras partes del mundo, acostumbrados a reglas y comportamientos diferentes de aquéllos que estamos acostumbrados nosotros. Inicialmente, no hemos dado importancia a estas diferencias, porque ellos se colocaron en el peldaño más bajo de la escala social y, por tanto, fueron menos "visibles". El incremento constante de su número, la necesidad de su presencia en diferentes sectores de la economía y los fenómenos más graves de ilegalidad, hasta el terrorismo, nos han

DOMIANELLO, S., *Intese con le confessioni diverse dalla cattolica*, Torino, 1993, p.37 ss.

⁸² El tema es muy amplio. Pero, hay que observar que, con el término "confesión religiosa", utilizado exclusivamente en el art. 8 de la Constitución (también en referencia a la iglesia católica, objeto de la disciplina del art.7) y nunca en normas de ley precedentes, los Constituyentes quisieron dilucidar una particular categoría de *formaciones social* de carácter religioso, diferente del genus "forma adjunta" o "formaciones sociales" respectivamente nombradas en los artículos 19 y 2 de la Constitución y diferente también de las "instituciones o asociaciones de carácter eclesiástico o con fin de religión y culto" de que al art.20, que restringe ya el concepto de formaciones sociales, pero no llega al nivel de especificidad de el artículo 8. Consigue de ello que, sería lícito para el Estado, donde lo creyera necesario, determinar con ley cuál, entre las formaciones sociales de carácter religioso, sean clasificables como "confesiones religiosas", determinando de modo explícito sus características. Ni esta disciplina invadiría la esfera de autonomía de las formaciones sociales religiosas, pudiendo en hipótesis violar el principio de igualdad, donde la diferenciación entre formaciones sociales religiosas no resultara racional, pero según el artículo 3 y no según el artículo 8, inciso 1º.

impuesto medirnos con estas personas y con sus costumbres. Es más, nos han impuesto conocerlos, con el fin de mantener las ventajas de su participación en nuestras comunidades y al mismo tiempo defendernos de hechos ilícitos que algunos de ellos cometen por razones ideológicas⁸³.

Este proceso también obliga las culturas más cerradas a abrirse a lo que es definido el "multi-culturalismo."

Este fenómeno evidencia los límites de la capacidad de acercamiento hacia las culturas nuevas por parte de aquellas sociedades que, por el mayor bienestar en que vierten, están convencidas no sólo de una pretendida "superioridad" de su cultura, si no hasta de su *universalidad*. De tal convicción deriva la separación entre las culturas y las personas que son portadoras de ellas, una mera coexistencia caracterizada por unas barreras entre los miembros de una misma comunidad⁸⁴. La consecuencia de esta forma de actuar es la intensificación del choque entre quien vive en la condición más rica y quien, después de la fase de los sacrificios, ya no esta dispuesto a padecer discriminaciones⁸⁵.

⁸³ ZAGREBELSKY, G., *La sfida multiculturale alla società occidentale*, en *La Repubblica*, cotidiano del 25 noviembre 2006, p.21.

⁸⁴ Se trata del modelo que se ha realizado en los Estados Unidos entre blancos y negros, hasta el siglo pasado. En el que, luego, no se ha mantenido. En la materia religiosa DALLA TORRE, G., *Lesión di airito eclesiástico*, Tocino, 2007, p. 102, cree que: "... la superación de la unidad cultural y religiosa nacional y el acentuarse del proceso de pluralismo de la sociedad por la urgencia del cada vez más marcado fenómeno inmigratorio, da una razón más en favor del principio de los pactos, que permite garantizar a cada confesión religiosa el derecho a la misma identidad en un marco general de igual libertad para todo el mundo."

⁸⁵ La frase es de AIF Kureishi, escritor de origen pakistaní, ciudadano inglés, hijo de emigrantes, autor de novelas de inspiración liberal cuál: "Buda" de las periferias, "The blak álbum" y de guiones cinematográficos, cuales "My beautiful laundrette", el que cree que la marginación del inmigrante no es soportada por la generación que no ha vivido el paso de la tierra de origen al país huésped, pero, crecido en el diferente clima de este último; por lo que esta generación no tiene la posibilidad de aceptar la sustancial negación de los valores de justicia e igualdad que caracterizan la cultura de sus nuevas patrias, induciéndolos a actitudes de radical rechazo, muy peligrosas por la paz social. Cfr. STAGLIANO, R., *Non*

La desconfianza y los miedos hacia cada forma de implementación cultural nueva empuja cada vez más a separaciones y a personalizaciones de regímenes jurídicos, de condiciones de vida y hasta de los espacios físicos de vida común, creando una mistificación legal que es la sustitución del "espacio público" con el "espacio privado de uso público". En este último, de público sólo está la autoridad que autoriza el empleo colectivo de espacios físicos o bienes jurídicos que son en fin utilizables solo por parte de comunidades estrechas y separadas, como las verjas que cierran los llamados "parques" de viviendas urbanas.

La política de los acuerdos con las confesiones diferentes de la católica es un ejemplo de esta forma de actuar.

Según la idea que la contratación Estado-confesiones religiosas constituye una manifestación de la participación democrática en las decisiones de gobierno⁸⁶, se justifica una subdivisión de los privilegios y la discriminación entre sujetos colectivos que persiguen finalidades parecidas, aunque tengan muchas dimensiones de arraigo social y niveles organizativos. Rechazando poner en tela de juicio un modelo, aquel concordatario, que constituye sólo un instrumento institucional extraordinario en la vigente forma de Estado, constitutivo de discriminaciones y de la hegemonía de un grupo religioso⁸⁷, se ofrece a sujetos muy lejanos de aquellos modelos culturales el idéntico instrumento institucional y, en fin, la simple homologación cultural.

fidiamoci dell'Islam moderato, a volte è peggio dell'integralismo, ne *La Repubblica*, cotidiano del 18 febbraio 2007, p. 19.

⁸⁶DALLA TORRE, G., *Lezioni di diritto ecclesiastico*, Torino, 2007, p.102, cree de atribuir tal valor a la contratación pacticia, sea entre Estado e Iglesia que entre Estado y confesiones religiosas.

⁸⁷ TOZZI, V., *C'è una politica ecclesiastica dei Governi. E la dottrina?*, in RIVETTI, G., PICOZZA, P. (a cura di), *Religione, cultura e diritto tra globale e locale*, Milano 2007 pp 149 y ss.

También las leyes en materia de ciudadanía, de inmigración, de orden público, que antes han sido brevemente mencionadas, no manifiestan una atención coordinada a la interacción, eludiendo hasta el problema básico del *conocimiento y respeto de la igual dignidad* de los inmigrantes.

Los recientes fenómenos de terrorismo de matriz islámica, dirigidos por ciudadanos británicos hijos de inmigrantes y la revuelta social de la población de origen extranjero (aunque de ciudadanía francesa) de las periferias urbanas de Francia, demuestran que no es la simple concesión de la ciudadanía la que resuelve los problemas y que el concepto de integración puede ocultar una homologación, que anula o envilece las diferencias y las identidades. Las desigualdades y las discriminaciones económico-sociales entre individuos solo formalmente integrados producen fenómenos de reivindicación identitaria, de imposible *vuelta a los orígenes*, muy peligrosos para el orden social.

Así el velo tradicional deja de ser una opción entre los comportamientos religiosamente inspirados, para convertirse en una reivindicación de pertenencia en polémica con la cultura dominante y discriminante⁸⁸.

La única solución política posible, después de estas experiencias, parece aquella de la *inter-acción*, es decir "... entrar en relación entre culturas diferentes, sea para definirse a sí mismo, sea para construir juntos"⁸⁹.

Esta política, por lo tanto, solicita un esfuerzo de conocimiento recíproco, acompañado por un pleno e incondicionado respeto recíproco, en condiciones de igualdad y sin prejuicios.

⁸⁸ BOTTIN, M., La liberté religieuse en France. Ou les paradoxes de la laïcité, in Quad.dir.pol.eccl., n.12005, p.126 ss. especialmente p.143.

⁸⁹ ZAGREBELSKY, G., La sfida multiculturale alla società occidentale, cit.

Una política de este tipo, en cambio, pide una atención y una elasticidad que frecuentemente las instituciones públicas y la clase política italiana no demuestran poseer.

El examen que precede demuestra que la complejidad y la interconexión de los problemas difícilmente es percibida, con la consecuencia que, la mera mediación entre las muchas posiciones de las fuerzas parlamentarias o hasta dentro de las mismas coaliciones de gobierno, conduce a soluciones sectoriales, incluso contrastantes y no afronta adecuadamente los problemas en su complejidad.

Una perspectiva parcial, pero no contradictoria con los problemas evidenciados, podría ser representada por una *ley marco sobre la libertad religiosa* que actuaría en el sentido de fijar un marco interpretativo de los principios constitucionales en materia religiosa, capaz de ofrecer una sólida base de derechos comunes a todos los portadores de valores espirituales y de conciencia.

Esta ley, con su vasta oferta de derechos generales, debería fijar el ámbito de las materias reservadas a formas de contratación entre poderes civiles y grupos religiosos presentes en el territorio. Por una parte, esta contratación no debería ser competencia del gobierno central, si no tendría que ser actuada por los niveles institucionales competentes en las específicas materias tratadas; por otra parte, debería concernir exclusivamente las formas de coordinación entre las garantías, los principios generales, los beneficios que el intervencionismo estatal ofrece a las confesiones religiosas, con las especificidades de las exigencias de cada grupo religioso, obviamente en los límites de su compatibilidad con los principios fundamentales de la Constitución.

Esta ley podría interrumpir el fenómeno de la producción de normas de derivación bilateral a producción atípica, dotadas de

una innatural resistencia a la valoración parlamentaria y a la adecuación a los cambios⁹⁰.

No parece que las propuestas que están en examen en las Comisiones parlamentarias sigan esta perspectiva⁹¹.

Considerando que los artículos 8 y 7 de la Constitución todavía son normas constitucionales en vigor, estas propuestas no logran superar la política dominante según la cual el régimen de las relaciones Estado-confesiones religiosas es el aspecto predominante de la política eclesiástica italiana, no obstante la anomalía institucional en el reparto de los poderes entre Gobierno y Parlamento y las muy conocidas dificultades político-sociales que genera. Sin embargo, el método *personalista* de la libertad religiosa como derecho civil, contenido en los artículos 19 y 20 de la Constitución, mucho más conforme al modelo de relaciones entre personas e instituciones afirmado en los *principios fundamentales de la Constitución* (arts.1,2,3,4), es relegado al margen y no representa la llave del sistema.

Sólo actuando de esta forma, es posible conectar la política de la ciudadanía, de la inmigración y de las libertades civiles y religiosas, en un proyecto unitario de inter-acción entre las culturas diferentes que guarde la unidad del País y el respeto para las identidades⁹².

⁹⁰ TOZZI, V., Riforme costituzionali e superamento degli accordi con le organizzazioni religiose, in Quad.dir.pol.eccl., n.1 del 2005, p.245 ss.

⁹¹ En la XV legislatura resultarían presentados n. 2 propuestas de ley, n. 36 del 28 de abril de 2006, del Diputado Marco Boato y n.134 de la misma fecha a firma de Espinos y de otros.

⁹² TOZZI, V., Quale regime per i rapporti Stato-Chiese in Italia?, in Il diritto ecclesiastico, n. 2-3 del 2005, p.536 ss.