



Silvia Angeletti

(ricercatrice in Diritto Ecclesiastico e Diritto Canonico presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

La nuova intesa con l'Unione Buddhista Italiana: una *doppia conforme* per il Sangha italiano

SOMMARIO: 1. Nuovi accordi e aggiornamenti nel quadro delle intese - 2. Le novità in tema di obbligatorietà del servizio militare - 3. L'insegnamento religioso nella scuola pubblica - 4. Il diritto di istituire scuole e istituti di educazione - 5. L'interesse all'intesa, tra tempi della politica ed esigenze confessionali.

1 - Nuovi accordi e aggiornamenti nel quadro delle intese

Nell'ambito dei rapporti tra Stato italiano e confessioni religiose, l'anno 2007 registra la scrittura di una nuova ed ampia pagina nell'attuazione dell'art. 8 3° c. della Costituzione. Nello stesso giorno (4 aprile 2007), sono giunte alla firma di un'intesa alcune comunità religiose, per lo più di recente insediamento nel nostro Paese, l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha, la Chiesa Apostolica in Italia, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa Meridionale; fatte salve alcune differenze nella formulazione delle disposizioni, l'impianto delle nuove intese non rivela significative differenze di contenuto rispetto al quadro generale degli accordi con le confessioni religiose¹.

Nel contempo, la Tavola Valdese e la Chiesa Avventista hanno siglato alcune modifiche agli accordi già sottoscritti², mentre altre comunità, quella dei Testimoni di Geova e quelle che si riconoscono

* Desidero ringraziare, per le loro indicazioni, Giorgio Raspa (attuale presidente) e Raffaello Longo (già presidente) dell'Unione Buddhista Italiana. La responsabilità delle considerazioni qui svolte resta, ovviamente, solo mia.

¹ Per un'analisi dei contenuti delle nuove intese, si rinvia ai contributi raccolti in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007. Il testo delle intese è disponibile al sito www.olir.it.

² A seguito di dette modifiche, la Tavola Valdese concorre al riparto delle quote non espresse nella destinazione dell'8 per mille, mentre la Chiesa Avventista ottiene il riconoscimento dei titoli di studio rilasciati dall'Istituto di cultura biblica Avventista di Firenze.



nell'Unione Buddhista Italiana (U.B.I.), si sono trovate per la seconda volta a siglare un'intesa, già raggiunta il 20 marzo del 2000 ma mai tradotta in legge³.

Alcuni cambiamenti intervenuti negli ultimi sette anni, dall'introduzione dell'euro alle novità nella disciplina del servizio militare, hanno reso necessario rivedere talune formule contenute nell'accordo con l'U.B.I. senza, peraltro, modificarne sensibilmente l'originaria struttura⁴. Del resto, qualsiasi modifica sostanziale si sarebbe potuta avere solo all'esito di una nuova trattativa con i legali rappresentanti dell'U.B.I., mentre, in realtà, è stato richiesto a questi ultimi unicamente di sottoscrivere il nuovo testo aggiornato, senza reputare necessario istituire un precedente tavolo di consultazione. Questa circostanza ha impedito, da un lato, di aggiornare l'intesa riconoscendo anche all'U.B.I. alcune prerogative contenute invece nelle formule adottate per le altre comunità religiose, dall'altro, di tener conto dei cambiamenti intervenuti nell'ambito dell'Unione nel corso dei sette anni che separano questo accordo da quello sul quale a suo tempo era stato espresso il consenso.

Vediamo dunque, rapidamente, quali aggiornamenti sono contenuti nel nuovo testo rispetto a quello siglato il 20 marzo 2000.

2 - Le novità in tema di obbligatorietà del servizio militare

La prima differenza che si riscontra, tra il testo del 2000 e quello del 2007, rispecchia le novità introdotte nell'ambito della disciplina del servizio militare.

Al riguardo, le recenti Leggi che hanno sancito il venir meno dell'obbligo di leva (L. 331 del 2000 e L. 226 del 2004)⁵, hanno reso superflua la previsione dell'assegnazione al servizio civile per gli appartenenti agli organismi rappresentati dall'U.B.I. che ne avessero fatto richiesta. Il carattere generale della disposizione è testimoniato dal

³ Tutte le intese siglate il 4 aprile attendono ora il passaggio alle Camere per la necessaria legge di approvazione, secondo la ben nota procedura che trova la sua fonte nell'art. 8 Cost.

⁴ Per un commento all'intesa siglata nel 2000, si veda **N. COLAIANNI**, *Le intese con i Buddhisti e i Testimoni di Geova*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2000, pp. 475 – 494. Per l'esame dei contenuti dell'intesa ci permettiamo di rinviare al nostro *Brevi note di commento all'intesa con l'Unione Buddhista Italiana*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 3, 2001, pp. 967 – 987; le considerazioni allora espresse restano per noi tuttora valide, non avendo osservato sostanziali mutamenti, né nell'impianto né nelle scelte dei redattori della nuova intesa.

⁵ Legge 331/2000, *Norme per l'istituzione del servizio militare professionale*; Legge 226/2004, *Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva*.



fatto che, su questo punto, le intese stipulate nel 2007 non divergono tra loro⁶. Nella sua precedente versione, l'art. 3 recitava:

ART. 3 (Servizio militare)

1. *La Repubblica italiana, preso atto che l'U.B.I. è per motivi spirituali contraria all'uso delle armi, garantisce che gli appartenenti agli organismi da essa rappresentati, soggetti all'obbligo del servizio militare, siano assegnati, su loro richiesta e nel rispetto delle disposizioni sull'obiezione di coscienza, al servizio civile.*

2. *In caso di richiamo alle armi, i predetti, che abbiano prestato servizio militare, sono assegnati, su loro richiesta, al servizio civile, al servizio militare non armato o ai servizi sanitari, in relazione alle esigenze di servizio.*

Il testo del 2007 dispone invece, al primo comma, che l'eventuale assegnazione al servizio civile avvenga «in caso di ripristino del servizio obbligatorio di leva», mentre, al secondo comma, contempla l'ipotesi del richiamo in servizio, che l'art. 2 della L. 331 / 2000 riserva ai casi in cui sia deliberato lo stato di guerra o qualora «una grave crisi internazionale nella quale l'Italia sia coinvolta direttamente o in ragione della sua appartenenza ad una organizzazione internazionale giustifichi un aumento della consistenza numerica delle Forze armate». In tale ipotesi, vale la previsione già contenuta nel precedente testo, per la quale gli appartenenti agli organismi rappresentati dall'U.B.I. «che abbiano prestato servizio militare», sono assegnati, su loro richiesta, al servizio civile o ai servizi sanitari, con ciò vedendosi riconosciuta la possibilità di far valere un eventuale *jus poenitendi*⁷.

Qualche variazione, in conseguenza delle novità appena descritte, si registra anche nelle formule usate in tema di assistenza spirituale (art. 4), laddove si riconosce che abbiano diritto a fruire del servizio di assistenza non più «coloro che prestano servizio militare», ma *i militari in servizio*, naturalmente a condizione che appartengano ad uno degli organismi rappresentati dall'U.B.I.

⁶ L'unica eccezione di rilievo è costituita dalla formula adottata nell'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, la quale all'art. 5 prevede che, in caso di ripristino del servizio obbligatorio di leva, i cittadini italiani membri della Chiesa, che prestano servizio come missionari a tempo pieno, possono usufruire del rinvio del servizio militare per il tempo in cui sono missionari in attività e comunque per non più di trenta mesi, su loro richiesta vistata dall'autorità ecclesiastica. Per un commento all'intesa, **V. PACILLO**, *L'intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni: prime considerazioni*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 371 – 397.

⁷ Sull'analoga previsione contenuta nell'intesa con l'Unione Induista, **R. BENIGNI**, *L'Intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2, 2007, pp. 413 – 429.



Sempre in caso di ripristino del servizio obbligatorio di leva, infine, i ministri di culto potranno avvalersi, a loro richiesta, del diritto di svolgere il servizio nazionale civile (art. 7).

3 - L'insegnamento religioso nella scuola pubblica

Il primo comma dell'art. 5 del nuovo testo sancisce, senza alcun cambiamento rispetto al 2000, il riconoscimento agli alunni delle scuole pubbliche del diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi, in ossequio alla libertà di coscienza dei cittadini.

Su questo punto, altre intese adottano una formula di più ampia portata, sancendo l'esclusione di «qualsiasi ingerenza sulla educazione religiosa degli alunni» appartenenti alle diverse confessioni e garantendo esplicitamente, al fine di dare effettività al diritto di non avvalersi di insegnamenti religiosi, che «l'ordinamento scolastico provvede a che l'insegnamento religioso non abbia luogo secondo orari e modalità che abbiano per gli alunni effetti comunque discriminanti e che non siano previste forme di insegnamento religioso diffuso nello svolgimento dei programmi di altre discipline. In ogni caso non possono essere richiesti agli alunni atti di culto o pratiche religiose».

Nessuna novità anche sul piano dell'insegnamento della religione Buddhista all'interno della scuola pubblica: persone designate dall'U.B.I. hanno il diritto di rispondere alle richieste provenienti dagli alunni, dalle famiglie o dalle istituzioni scolastiche *per contribuire allo studio del fatto religioso e delle sue implicazioni*, secondo la formula adottata nelle intese stipulate in precedenza (ad eccezione di quella con le Comunità Ebraiche, che parla di *studio dell'ebraismo*⁸) e riprodotta in tutti i nuovi accordi. Muta invece la formula con la quale tale disciplina veniva inserita tra le attività didattiche integrative, oggi sostituite dalle attività facoltative «finalizzate all'ampliamento dell'offerta formativa», e realizzate in base a modalità concordate con l'U.B.I. e su decisione assunta dalle autorità scolastiche in piena autonomia.

Si prende atto, in tal modo (e ciò vale anche per le altre nuove intese), delle novità introdotte nell'ordinamento attraverso il Regolamento *Recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche* del 1999⁹, il quale, all'art. 3, prevede che ogni istituzione scolastica predispona il Piano dell'offerta formativa, ovvero sia il documento fondamentale «costitutivo dell'identità culturale e

⁸ Art. 11, c. 4, L. 8 marzo 1989, n. 101.

⁹ D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275.



progettuale delle istituzioni scolastiche»¹⁰; ciascuna istituzione può realizzare ampliamenti dell'offerta formativa che tengano conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico delle realtà locali, inserendo discipline e attività facoltative nella progettazione extracurricolare.

Resta fermo che gli oneri finanziari derivanti dall'esercizio del diritto sono a carico dell'U.B.I.

4 - Il diritto di istituire scuole e istituti di educazione

Di poco rilievo il cambiamento introdotto dalla formula del novellato art. 6, che, rispetto al testo precedente, pone in evidenza come il rispetto della normativa vigente in materia di parità scolastica e di diritto allo studio (il riferimento è alla L. 62/2000¹¹) debba presiedere all'istituzione delle scuole private dell'U.B.I., laddove la disposizione del 2000 esplicitava la piena libertà della scuola e il trattamento equipollente riservato ai suoi alunni, qualora fosse riconosciuta la parità.

La nuova formula, riprodotta negli stessi termini nelle intese appena stipulate¹², recita:

ART. 6 (Scuole ed istituti di educazione)

1. La Repubblica italiana, in conformità al principio della libertà della scuola e dell'insegnamento e nei termini previsti dalla Costituzione, garantisce all'U.B.I. il diritto di istituire liberamente scuole di ogni ordine e grado e istituti di educazione. L'istituzione delle suddette scuole deve avvenire nel rispetto della normativa vigente in materia di parità scolastica e di diritto allo studio e all'istruzione.

5 - L'interesse all'intesa, tra tempi della politica ed esigenze confessionali

Sembra chiaro, da quanto appena visto, che le modifiche introdotte nel testo firmato nel 2007 non mutano sostanzialmente il quadro delle

¹⁰ *Ibidem*, art. 3, comma 1.

¹¹ Legge 10 marzo 2000 n. 62, *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*.

¹² Cfr. art. 10, Intesa con la Chiesa Apostolica in Italia; art. 7, Intesa con la Sacra Arcidiocesi Ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale; art. 12, Intesa con la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli Ultimi Giorni, (ove si aggiunge la possibilità per gli studenti delle scuole alle quali sia riconosciuta la parità, di usufruire degli stessi rinvii accordati agli studenti delle scuole statali, in caso di ripristino del servizio di leva obbligatorio); art. 6, Intesa con l'Unione Induista Italiana Sanatana Dharma Samgha.



prerogative riconosciute agli organismi rappresentati dall'U.B.I. e ai loro aderenti nel rapporto con lo Stato.

Nel contempo però, occorre osservare che negli ultimi anni l'associazione, se non ha mutato i contorni della sua organizzazione e delle sue finalità, ha tuttavia visto crescere l'insieme dei suoi aderenti, in conseguenza dell'ingresso di numerosi nuovi Centri di diverse tradizioni (attualmente sono 43), i cui membri provengono in larga parte dalle fila degli immigrati stranieri. Almeno ventimila nuovi aderenti si sono così aggiunti (ma il numero sembra destinato a crescere) agli oltre quarantamila iscritti all'U.B.I., sempre senza tener conto dei molti simpatizzanti e praticanti saltuari che si contano nel nostro Paese. La provenienza dei fedeli, come si sa, non è un dato da sottovalutare: gli immigrati praticanti Buddhisti vedono nella loro partecipazione alle attività dei Centri, non solo un modo di proseguire e condividere l'esperienza spirituale vissuta nel luogo d'origine, ma anche un fattore di continuità che consenta loro di preservare la propria identità storica, culturale e linguistica¹³.

L'aumento delle esigenze organizzative, finanziarie, logistiche, connesse alla crescita numerica, sta pian piano imponendo anche una riconsiderazione di alcune forme organizzative non più confacenti alle attuali dinamiche interne all'Unione, che dovrebbe tradursi in modifiche statutarie ma che, in attesa dell'approvazione dell'intesa, si risolve in previsioni adottate attraverso regolamenti approvati in seno all'assemblea dell'U.B.I.

È difficile negare, in definitiva, che i tempi che il Parlamento ha impiegato, in questi sette anni, per arrivare – senza ancora un esito – all'approvazione dell'intesa (o, in alternativa, al suo rinvio alle trattative bilaterali tra governo e confessione), si risolvano inevitabilmente in un fattore frenante nel processo di cambiamento e di crescita dell'organizzazione del Buddhismo in Italia¹⁴.

L'esempio dell'U.B.I. (ma analogo discorso potrebbe farsi per i Testimoni di Geova), sembra proporsi dunque come occasione per una riflessione più generale sui tempi richiesti dalla procedura delle intese e

¹³ Cfr. **V. TOZZI**, *La trasformazione dello Stato nazionale, l'integrazione europea, l'immigrazione ed il fenomeno religioso*, in **G.B. VARNIER** (a cura di), *Fattore religioso, ordinamenti e identità nazionale nell'Italia che cambia*, Genova, 2004, pp. 95 - 122.

¹⁴ In dottrina, non è mancato chi ha visto la mancata approvazione delle leggi sulle intese con i Buddhisti e con i Testimoni di Geova come l'esempio di una dialettica extrasistemica tra Stato e comunità (attribuendo alla situazione, quindi, un significato ulteriore, rispetto ad un mero ritardo delle istituzioni), **S. BERLINGÒ**, *Libertà religiosa, pluralismo culturale e laicità dell'Europa*, in **C. CARDIA** (a cura di), *Studi in onore di Anna Ravà*, Torino, Giappichelli, 2003, pp. 69 – 92 (in partic. 81 e s.).



sulla misura in cui essi possono in concreto riverberarsi sulla vita delle confessioni religiose, in particolare quando queste ultime, superato favorevolmente il passaggio delle trattative con il governo, attendono che nelle aule parlamentari si decida sulla opportunità o meno di recepire l'accordo all'interno del nostro ordinamento¹⁵.

È fuor di dubbio, infatti - ma giova ricordarlo quale imprescindibile premessa a quanto si dirà dopo - che la riserva di legge ordinaria prevista dalla Costituzione serve a garantire che il Legislatore verifichi, nella dialettica maggioranza / minoranza, l'opportunità politica e la legittimità giuridica del recepimento dei contenuti dell'intesa all'interno dell'ordinamento italiano¹⁶. La discrezionalità che la Costituzione riserva al Legislatore è insieme garanzia di continuità nell'operato Governo / Parlamento e strumento di armonizzazione tra la disciplina concordata nell'intesa e il quadro più generale dei rapporti tra Stato e confessioni religiose, all'interno della cornice più ampia della disciplina della libertà religiosa¹⁷. I tempi necessari a che il Parlamento operi questa verifica, di conseguenza, non possono essere sindacabili né stabiliti a priori. La confessione religiosa, sotto questo profilo, non gode di alcun diritto ad ottenere da parte del Legislatore la legge di approvazione, necessaria affinché l'intesa sia recepita nell'ordinamento italiano.

Diverso, però, è il profilo dei tempi richiesti da questa verifica. Su questo piano, è forse possibile tentare un inquadramento del problema partendo da quanto la dottrina ha esposto circa l'esistenza e la configurabilità di un interesse (costituzionale) alle intese¹⁸. Muovendo dalla constatazione secondo la quale, nel nostro ordinamento, «la garanzia effettiva, promozionale, delle minoranze religiose passa ormai attraverso, più che la legislazione comune, la capacità di stipulare intese (...)», si fa strada «la necessità di generalizzare l'obbligo del governo (o quanto meno di ancorarne a precisi parametri l'esercizio del potere) di iniziare, salvo il

¹⁵ Nella vasta e ricca letteratura sulla questione delle intese, saranno qui richiamate prevalentemente le trattazioni che riguardano il tema specifico oggetto delle riflessioni che seguono.

¹⁶ **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose. Sul dualismo tipicità/atipicità nella dinamica delle fonti*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 7 e ss.

¹⁷ **S. BERLINGÒ**, *V. Fonti del diritto ecclesiastico*, Dig. Discipl. Pubbl., VI, Torino, 1991; **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, cit.

¹⁸ **L. D'ANDREA**, *Eguale libertà ed interesse alle intese delle confessioni religiose: brevi note a margine della sent. Cost. n. 346/2002*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 2004, pp. 480 - 497.



raggiungimento dell'accordo, il procedimento d'intesa con tutte le confessioni che ne facciano richiesta»¹⁹.

Spingendo oltre la riflessione, è stato reputato giuridicamente rilevante l'interesse di ogni confessione religiosa - che ne faccia richiesta - all'apertura delle trattative con il Governo, nonché l'interesse ad un corretto e leale svolgimento del conseguente negoziato²⁰. In un'ottica per la quale, compito del Governo è quello di garantire ad un tempo sia l'unità del sistema che le ragioni del pluralismo, «si deve ravvisare nel diniego ad aprire le trattative ovvero nell'assunzione di posizioni di chiusura da parte del governo una ipotesi per certi versi eccezionale (...). Perciò siffatte decisioni governative non possono in alcun modo risultare per comportamenti - per così dire - concludenti: esse devono invece venire espressamente adottate ed adeguatamente motivate»²¹.

Accanto alle motivazioni di un eventuale rifiuto, si pone il problema di assicurare termini certi all'interno del procedimento, tanto che, pur entro i limiti derivanti da un'indiscussa inesistenza di un diritto all'intesa, «ben si possono prevedere situazioni soggettive tutelabili in ordine al rispetto dei tempi dell'iter e delle modalità di rifiuto»²².

De iure condendo, o meglio, forse solo ragionando su un piano di opportunità politica e non di garanzie giuridiche, è lecito domandarsi se, di fronte a situazioni come quella che da sette anni sta coinvolgendo l'U.B.I., sia possibile declinare l'interesse all'intesa non solo con riguardo all'avvio delle trattative, ma anche nei termini di un interesse a che il Parlamento, libero di aderire o meno all'articolato formulato in sede di trattativa, si esprima, tuttavia, in tempi ragionevolmente definiti²³, considerando che «i percorsi parlamentari, certo, non sono

¹⁹ N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Bari, Cacucci, 1990, p. 195.

²⁰ L. D'ANDREA, *Eguale libertà ed interesse alle intese*, cit.

²¹ *Ibidem*; A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato quale strumento di garanzia per le confessioni religiose non ammesse alle intese*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 5, 1996, pp. 3920 - 3949.

²² S. SICARDI, *Questioni aperte nella disciplina del fenomeno religioso: dalla laicità al sistema delle fonti*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1, 2005, pp. 3 - 29 (p. 23 e s.).

²³ Secondo una tesi autorevolmente sostenuta in dottrina, gli effetti dell'accordo iniziano a prodursi immediatamente dopo la stipulazione dell'intesa: «(...) gli accordi stipulati tra lo stato e le rappresentanze di un culto, per dare attuazione al disposto costituzionale relativo alla disciplina dei reciproci rapporti, sono in grado di produrre effetti (costitutivi o estintivi o preclusivi) nell'ambito di esplicazione dei poteri statuali, indipendentemente dall'emanazione e dalla costituzionalità della legge di approvazione.», G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, V. *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993. La prassi ha



sempre limpidissimi e tanto meno brillano per efficienza. Le lungaggini dei dibattiti possono trasformare questi ultimi in un *boomerang* a danno della situazione complessiva delle stesse confessioni, impantanando anziché favorendo la predisposizione di misure normative che promuovano la *cittadinanza civile* dei soggetti confessionali»²⁴.

messo in luce alcuni esempi nei quali gli accordi con le confessioni «hanno manifestato, in modo incontestabile un'efficacia obbligatoria (costituzione, estinzione, conferma di precisi vincoli per i pubblici poteri) autonoma rispetto ad un qualsiasi seguito normativo», **S. BERLINGÒ**, *V. Fonti del diritto ecclesiastico*, cit. Sulla questione, anche **G. CASUSCELLI**, *Libertà religiosa collettiva, e nuove intese con le minoranze confessionali*, in www.statoechiese.it. È stato osservato, al riguardo, che «la vigenza dell'accordo originario e quella della legge di approvazione scorrono su due binari paralleli: l'uno collocato nel dominio dell'ordinamento esterno allo Stato; l'altro in quello interno. (...) Prima di essere approvate, le intese devono infatti già essere state perfezionate e poste in grado di produrre degli effetti. Al riguardo, anzi, potrebbe forse lamentarsi il ritardo legislativo non soltanto nell'approvare, quanto piuttosto nel prendere in considerazione in sede parlamentare la necessità di dar seguito *interno* ad intese già approdate al traguardo della sottoscrizione governativa e confessionale», concludendo che proprio la scansione tra interno ed esterno impone questi ritmi alla disciplina dei rapporti con le confessioni di minoranza, **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, cit., p. 35.

²⁴ **M. RICCA**, *Legge e intesa con le confessioni religiose*, cit., p. 19.