

¿MINORÍAS O CONFESIONES RELIGIOSAS? EL ORDENAMIENTO ITALIANO ENTRE SECULARIZACIÓN Y LA LIBERTAD RELIGIOSA*

FRANCESCA OLIOSI
Università degli Studi di Trento

Resumen: El presente trabajo tiene por objeto, en el actual contexto multicultural de la sociedad italiana, el estudio del reconocimiento de la libertad religiosa en Italia, con atención especial a las confesiones religiosas. El primer apartado presenta la noción de libertad religiosa. El segundo profundiza en la multiculturalidad de la sociedad italiana y en las manifestaciones de la libertad religiosa que guardan relación con los derechos garantizados a las minorías religiosas. El tercer epígrafe se centra en la ausencia de una definición de minoría religiosa y en la dificultad para identificar con precisión el contenido de las dimensiones individual y colectiva de la libertad religiosa. El cuarto apartado desarrolla la conclusión de que es necesario educar en una «cultura de libertad religiosa» que pueda revertir la orientación política y poner fin a la inactividad del legislador.

Palabras clave: Confesiones religiosas, Italia, libertad religiosa, pluralismo, democracia, leyes generales.

Abstract: This contribution focuses on the «state of health» of religious freedom, especially with regard to the protection of religious denominations in Italy, in the current context of multicultural society characterizing it. Section 1 will briefly introduce the notion of religious freedom. Section 2 will deal broadly with the multicultural nature of Italian society and then will focus on the various declinations of religious freedom, meant as a number of rights guaranteed to religious minorities. Section 3 will take into account the lack of definition of what a religious minority is, which increases the problems in identifying in what exactly religious freedom, in its individual and collective dimension, consists. Section 4 reaches the not-so-reassuring conclusion that it is necessary

* La traducción del italiano al español es de la profesora María Mercedes Salido López.

to provide education in «culture of religious freedom», in order to change the political direction and end the lawmaker's inaction.

Keywords: Religious denominations, pluralism, Italy, religious freedom, democracy, organic law.

SUMARIO: 1. La tutela de los derechos de las minorías religiosas: un problema de libertad. 2. Secularismo, globalización y multiculturalismo en Italia: la importancia de la religión. 3. La definición de minoría religiosa en el ordenamiento jurídico italiano. 4. La urgencia de un cambio de rumbo: de minorías a confesiones religiosas.

1. LA TUTELA DE LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS RELIGIOSAS: UN PROBLEMA DE LIBERTAD

Un célebre jurista italiano, Francesco Ruffini, subrayaba que la libertad religiosa es un concepto jurídico y no filosófico, y lo definía como «la facultad del individuo para creer en aquello que más le gusta, o para no creer, si le gusta más, en nada»¹.

Pero la libertad religiosa no es solo esto: es también, antes que nada, la «madre» de todos los derechos humanos², el prototipo en torno al que es desarrollado el concepto de derecho humano, fundamental e inviolable y, me atrevo a decir, sagrado³. Como señala Dalla Torre, «el de libertad religiosa es

¹ Cfr. F. RUFFINI, *Libertà religiosa. Storia dell'idea*, Feltrinelli, il Mulino, Bologna, 1992, p. 7. Para un análisis en profundidad de la cuestión y la evolución del derecho, puede consultarse ID., *Introduzione* di A. C. Jemolo, Feltrinelli, Milano, 1967 (pero la primera edición del trabajo es de 1901); ID., *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, *Introduzione* di S. Ferrari, il Mulino, Bologna, 1992 (prima edizione 1924).

² De hecho, «en materia de religión es la madre de todas las libertades y las comprende a todas, puesto que libertad religiosa es también libertad de pensamiento, de expresión, de reunión, de asociación. Esto significa que, una vez que se daña la libertad religiosa, todas las demás se ven automáticamente dañadas», en G. DALLA TORRE, *Libertà religiosa e secolarismo*, in *Stato, Chiesa e pluralismo confessionale*, n. 10/2018, p. 3.

³ La expresión «derechos humanos» significa aquí adoptar el enfoque teórico de aquellos que no distinguen entre derechos fundamentales y derechos del hombre. No siendo este el lugar para profundizar en el tema basta señalar que, a nivel teórico y doctrinal, existe una diferencia: los derechos humanos son los derechos del ser humano como tal, mientras que los derechos fundamentales son aquellos así definidos por un determinado ordenamiento jurídico que los califica como indispensables e inderogables, fundamentales de hecho. Cada vez más, la distinción pierde su relevancia en cuanto que las dos categorías van superponiéndose: los derechos humanos son también

histórica y lógicamente el primero de los derechos modernos de libertad en ser reivindicado y conquistado; un derecho que, como un prisma, refleja a todos los demás»⁴.

Para mantener la metáfora, si la libertad de religión es un prisma, por un lado, la Constitución es el rayo de luz que la atraviesa y, por otro, el modo en el que se garantiza y efectivamente se ejercita por las minorías religiosas es el arco iris que refleja. Diferentes colores, tonos claros y oscuros, matices muy variados, tanto que parece casi mágico que a partir del mismo haz de luz (la Constitución) puedan generarse colores tan diferentes pero que, en su conjunto, crean una magnífica armonía.

Para comprender a fondo si la libertad religiosa se hace efectiva y está dotada de contenido, una excelente prueba es observar el tratamiento legal de las minorías⁵.

derechos fundamentales dentro de la mayoría de los ordenamientos jurídicos. Para más información, puede consultarse, *ex multiis*, L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Bari, 2008; G. PALOMBELLA, *Diritti umani e diritti fondamentali. Sulle conseguenze di una distinzione concettuale*, in *Soc. dir.*, 2004, pp. 61 e ss.; M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2008; G. PECESBARBA MARTÍNEZ, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, 1993; V. ZAGREBELSKY, R. CHENAL, L. TOMASI, *Manuale dei diritti fondamentali in Europa*, Bologna, 2016.

⁴ Así, G. DALLA TORRE, *ult. op. cit.*, p. 4. El autor también subraya cómo la idea de la libertad religiosa, tal como se materializó en todo Occidente, tiene un vínculo estrecho con las raíces cristianas europeas: «Es cierto que la libertad religiosa fue, como idea y como derecho, tematizada dentro de una sociedad culturalmente cristiana, como la europea; nace por las experiencias de intolerancia que se manifiestan en el territorio del viejo continente tras el pluralismo eclesial producido por la Reforma protestante; encuentra su fundamento doctrinal en ese naturalismo racionalista y en esa ilustración, que son impensables fuera de un contexto cristiano. Del resto de los contenidos, si no en la elaboración formal, las reivindicaciones de esa *dulcissima libertas* caracteriza la apologética de los primeros siglos cristianos: un período histórico marcado por persecuciones, casualmente, precisamente por una civilización politeísta como la romana. En realidad, en el mensaje cristiano están las semillas de lo que hoy se entiende por libertad religiosa. Baste reflexionar a este respecto sobre el mandato evangélico de hacer crecer juntos el trigo con la cizaña, hasta el juicio final; a la invitación a no romper el barril agrietado o humedecer la mecha que fuma; aún más explícitamente, fuera de la parábola, a la recomendación hecha a los discípulos para evitar cualquier violencia o forzamiento en la misión: «si no queréis acogerla ni escucharla, salid de esa casa o esa ciudad sacudiendo el polvo de vuestros pies». Por otro lado, la forma de actuar de Cristo y sus primeros seguidores, los apóstoles, al predicar un Reino que no se construye con la espada, constituye un paradigma de referencia muy claro».

⁵ La contribución se centrará en las minorías religiosas, pero debe tenerse en cuenta que el concepto general de minoría, entendido como un grupo de personas que se distingue por algún aspecto de todos los demás, es difícilmente precisable y «potencialmente infinito, porque infinitos son los posibles elementos de distinción: se puede pertenecer a una minoría como hombre o como mujer, como religioso o como ateo, como analfabeto o graduado». Así, E. PALICI DI SUNI PRAT, voce «Minoranze», in *Digesto discipline pubblicistiche*, IX, 1994, 547. Sin embargo, Montanari enfatiza que al tratar el tema normalmente nos referimos a «grupos que se identifican por peculiares rasgos étnicos, lingüísticos o religiosos, con los que se diferencian del resto de la colectividad

La tutela de los derechos de las minorías es uno de los aspectos más importantes dentro del tema general de la protección de los derechos fundamentales, y es «un problema que presupone la conciencia de la importancia de defender las identidades y la diversidad para la construcción de sociedades democráticas y pluralistas»⁶, en el que están presentes individuos (y, por lo tanto, comunidades) que se identifican con culturas diferentes. En esta «multitud de diferentes», es decir, de las diversas culturas existentes en el contexto social, obviamente una será mayoritaria (la «normalidad») y otras minoritarias. Hoy, todavía, la presencia de las confesiones minoritarias pone al sistema «bajo tensión», y el gran número y la gama cada vez más amplia de rasgos de identidad hace que un replanteamiento general sea más urgente y necesario. El concepto de minoría inevitablemente se refiere a términos numéricos o cuantitativos, pero el enfoque real del asunto debe rastrearse en la distribución de poder y visibilidad social de estas colectividades; no siempre a un grupo cuantitativamente minoritario le corresponde un poder político y/o cultural inferior, del mismo modo que, a un grupo numéricamente importante no siempre le corresponde una atribución proporcional, no solo en términos de representatividad sino también de garantía de derechos⁷.

del país tomado en consideración». Así, L. MONTANARI, voce «*Minoranze (tutela delle)*», in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006, 3651.

⁶ Así, S. LARICCIA, voce «*Minoranze in Europa*», in *Enc. dir.*, V, Agg. 2001, 762. Varnier hace una consideración general que se aplica a todas las minorías: «existen los grandes caminos de la historia por los que todos pasan y, por lo tanto, creemos que la verdad también pasa por ella; hay entonces caminos empinados atravesados por unos pocos, pero no por esto podemos considerarlos como incorrectos». Así, G. B. VARNIER, *Origini e sviluppo delle garanzie di libertà per le minoranze religiose: dall'omogeneità al pluralismo*, in D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, Torino, 2016, p. 82.

⁷ En este punto, considero relevante hacer una referencia, por su significación respecto a la argumentación expuesta, a F. OLIOSI, *La legge regionale lombarda e la libertà di religione: storia di un culto (non) ammesso e di uno (non?) ammissibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 3/2016, donde la comparación entre el tratamiento de la minoría islámica y el de la Cienciología demuestra claramente que los datos cuantitativos no corresponden por igual al poder político y social. En particular, pp. 2-4. A los pocos meses de la promulgación de la ley regional del 3 de febrero de 2015, titulada «*Modificaciones a la ley regional del 11 de marzo de 2005, n. 12 (Ley para el gobierno del territorio) –Principios para la planificación de los equipamientos para los servicios religiosos*» (más tarde declarada inconstitucional en varios puntos), se observaba cómo la Región de Lombardía en el mismo limitado período de tiempo había sido «protagonista de dos eventos igualmente llamativos y disruptivos con referencia a la libertad religiosa. De signo opuesto (donde a un culto se le elimina legislativamente la posibilidad real de tener un lugar adecuado para la oración, mientras a otro –muy discutido– se le concede el cambio del uso previsto de un edificio utilizado para las mismas funciones), estos dos «monstruos» son el resultado (¿inconsciente?) de una no observancia deliberada de la Constitución por parte del poder político, un «sueño de la Constitución», para parafrasear el famoso grabado de Goya, que tiene poco que ver con el pensamiento pluralista y democrático del proyecto por los padres constituyentes». El primero se relaciona, de hecho, con la norma regional que, al cambiar «los principios con respecto a la construc-

Existen, teóricamente, diversas formas en que una sociedad puede gestionar y administrar la existencia de múltiples culturas y, por lo tanto, de minorías dentro de ella. La historia, tristemente, ha mostrado la variedad de posibilidades inspiradas por la intolerancia o en la indiferencia, basta pensar en la destrucción, expulsión, asimilación forzada de las minorías⁸. Otra modalidad, a veces concedida por las instituciones, pero muy a menudo también detectable *de facto*⁹, es la del *enclave* separado, en un sentido físico o jurídico, en el que la minoría goza de un ámbito de jurisdicción propio, en el que aplica sus propias reglas a sus miembros, al menos en ciertas materias¹⁰.

ción de lugares de culto para confesiones que no sean católicas en la región de Lombardía, no fue llamada por casualidad periodísticamente «ley anti-mezquita, por el evidente (aunque no declarado) intento de dar una respuesta clara –y negativa– a las solicitudes cada vez más frecuentes por parte de las comunidades islámicas de tener un lugar de culto adecuado», en marcado contraste con el segundo evento, a saber, la inauguración de la «nueva sede de la Cienciología: casi diez mil metros cuadrados de un antiguo edificio industrial ubicado en vía Testi han sido restaurados y utilizados como nueva sede para la «religión» fundada por Ron Hubbard. La nueva iglesia a la entrada de la ciudad había solicitado y obtenido los permisos en las oficinas de planificación urbana para la reurbanización y el cambio de uso previsto antes de la entrada en vigor de la ley regional sobre los lugares de culto (que hoy habría tenido el efecto de bloquear este proyecto, junto con las mezquitas). Así, que la Cienciología pudo convertir regularmente (y fácilmente) un gran edificio comercial, anteriormente sede de Philips, en un lugar de culto a todos los efectos. En la capital lombarda, por lo tanto, existe la iglesia de la Cienciología más grande de Europa, en contraste con el resto del Viejo Continente, donde la legalidad de los métodos de reclutamiento de seguidores y las prácticas practicadas allí son cada vez más cuestionadas. [...]. Y aquí está el verdadero monstruo del sueño de la Constitución: la paradoja de hacer casi imposible construir un lugar de culto para una confesión religiosa que, legalmente, pertenece a ese grupo de las que están sujetas a la estandarización de los llamados «cultos admitidos» y la (casi) simultánea concesión de un gran templo a un culto que, en muchos países, se considera no admisible».

⁸ Resulta del todo evidente la referencia a las políticas del nazismo y del fascismo que, con la deportación y el exterminio no solo del pueblo judío, sino también de homosexuales y gitanos, han supuesto una verdadera y propia limpieza étnica. Desafortunadamente, basta pensar en lo que está sucediendo en Turquía con los kurdos para entender que es precisamente hacia las minorías hacia las que la orientación soberanista y nacionalista tiende a arremeter, por la incapacidad de gestionar y garantizar la dialéctica entre la diversidad necesaria en una sociedad democrática.

⁹ Una de las críticas más llamativas a la fragmentariedad de la sociedad moderna es precisamente el hecho de que, incluso si no se reconocen como tal, hay minorías que viven y se organizan como un enclave, aunque el Estado no las reconozca. Lo sucedido en Bruselas con referencia a sucesos terroristas, así como *les banlieues* en París, es la demostración de la frecuente proliferación de estados en el Estado.

¹⁰ El ejemplo obvio e históricamente más macroscópico de una política de este tipo fue la creación de los *millet* en el Imperio Otomano. En este punto, con particular referencia a la posibilidad de utilizar jurisdicciones alternativas a la estatal, puede consultarse F. ALICINO, *Stato costituzionale, pluralismo giudiziario e società policulturale*, in F. ALICINO (a cura di), *Il costituzionalismo di fronte all'Islam. Giurisdizioni alternative nelle società multiculturali*, Bordeaux edizioni, Roma, 2016, en particular pp. 40-43. El autor subraya cómo los *millet* tenían un doble significado de credo y comunidad religiosa, que se podría decir que correspondía a la noción «árabe-islámica» del concepto occidental de nación. «De hecho, a estas “naciones” se les confiere un alto grado de autonomía administrativa, civil y fiscal. Esto lleva a la afirmación de una doble jurisdicción o, cuanto menos, a un

Es fundamentalmente por los horrores de las dos guerras mundiales que las sociedades occidentales han tomado conciencia de la importancia de abordar el problema del tratamiento de las minorías, en el sentido de su protección y con la finalidad de su integración¹¹. Ya no se trata de neutralizar las diferencias, sino de gestionar la «competencia entre pertenencias»¹², entre grupos que piden reconocimiento: los desafíos actuales y futuros del Derecho contemporáneo no se juegan sobre *si*, sino sobre *cómo* asegurar el reconocimiento jurídico de las identidades y, sobre todo, cómo garantizar (con qué específicos instrumentos) la existencia y supervivencia de las minorías y sus derechos fundamentales, *principalmente* el de libertad religiosa.

mecanismo de jurisdicciones paralelas: los musulmanes, los sujetos que deben respetar el *kanun* del Sultán y el correspondiente sistema judicial; para los no musulmanes, en cambio, existe la posibilidad de recurrir a la jurisdicción de su propia religión. La pertenencia de un sujeto a un *millet* determina automáticamente su vínculo con la religión de referencia y con su jurisdicción. Esta es competente para dirimir las causas que conciernen a los miembros de la comunidad, sobre todo en las materias relacionadas con el *status personal* (matrimonio, divorcio, custodia) y aquellas referentes a cuestiones sucesorias y civiles (propiedad y obligaciones). Por lo que respecta a los casos intra-*millet*, la competencia se atribuye a uno de los tribunales comunitarios, con base al principio del *favor fori*. Para una reconstrucción histórica, puede consultarse G. M. QUER, *Pluralismo e diritti delle minoranze. Il sistema del «millet»*, en «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1 (2010), pp. 257-284. Un ejemplo más reciente es la atribución, en Israel, de esferas de jurisdicción a tribunales rabínicos judíos, a tribunales islámicos, a tribunales religiosos cristianos, a tribunales religiosos drusos; véase a propósito M. KARAYANNI, *Multiculturalismo e misure in materia di religione per la minoranza Arabo-Palestinese in Israele*, en «Diritto & Questioni pubbliche», 9 (2009), pp. 789-818.

¹¹ No es este el lugar para un análisis en profundidad sobre los tipos de minorías y las consecuencias políticas jurídicas que pueden implantarse. Es suficiente con señalar que la integración de las minorías puede tener lugar por medio de dos vías, dependiendo de si las minorías en cuestión son minorías «coactivas» (*minorities by force*) o minorías «voluntarias» (*minorities by will*). Las *minorías coactivas* son minorías identificadas por la posesión de alguna característica (voluntaria o adscriptiva, cultural o biológica, real o presunta), que en un determinado contexto social ha comportado históricamente un tratamiento deteriorado hacia los miembros de esa minoría, cuya integración consiste a menudo en la aplicación de la igualdad formal, de un régimen de ceguera hacia las diferencias: los miembros de las mayorías y los miembros de las minorías son tratados del mismo modo, eliminando la discriminación previa. «Esta modalidad de integración tiene el objetivo de reparar los errores del pasado, una previa estructuración del orden social que se basó en desigualdades, llevando los miembros de la minoría al mismo nivel con respecto a (los miembros de) la mayoría: la pertenencia a una minoría se considera un factor que debe neutralizarse, volverse irrelevante; incluso al límite, hacerse invisible». Así, G. PINO, *Libertà religiosa e società multiculturali*, in T. Mazzaresse (a cura di), *Diritto, tradizioni, traduzioni - La tutela dei diritti nelle società multiculturali*, Torino, 2013, pp. 159-160. Las *minorías voluntarias* son minorías identificadas por la posesión de alguna característica, que es evaluada positivamente por los miembros de la minoría y que intentan conservar y preservar. Los miembros de una minoría voluntaria no piden, por lo tanto, igualdad formal, sino el respeto y reconocimiento de las diferencias –eventualmente traducidas en medidas específicas (instituciones jurídicas, políticas públicas) que aseguran la supervivencia de la minoría. Las medidas más frecuentemente mencionadas o reclamadas para la integración/supervivencia de una minoría voluntaria consisten en la atribución de derechos culturales, tanto derechos individuales como colectivos.

¹² Cfr. G. PINO, *ult. op.cit.*, p. 164.

También el Preámbulo de la Convención-marco para la protección de las minorías nacionales, llevada a cabo en Estrasburgo el 1 de febrero de 1995 y ratificada por Italia con la ley de 28 de agosto de 1997, n. 302 (en vigor el 1 de marzo de 1998), afirma solemnemente: «una sociedad que quiere ser pluralista y genuinamente democrática debe, no solo respetar la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de cada persona perteneciente a una minoría nacional, sino también crear condiciones apropiadas que le permitan expresar, preservar y desarrollar esa identidad». ¿Cuánto de lo proclamado como principio cardinal y vinculante ahora hace más de 20 años se realiza hoy en la Italia fragmentada y multicultural del siglo XXI? ¿Qué papel podrían asumir las minorías religiosas?

Estudiar cual sea el estado de hecho y de Derecho de las minorías religiosas, entonces, es una excelente indicación de la salud de la democracia de una sociedad: la «madre de todos los derechos» –el derecho de libertad religiosa– y los sujetos –la minorías– que según su definición se encuentran en situación de «desventaja» (aunque sea solo numérica, no histórica ni cultural), son una excelente indicación de cuánto está manteniendo y defendiendo un ordenamiento jurídico determinados *estándares* necesarios a todas las libertades y a todos los ciudadanos, en un contexto en el que los impulsos de seguridad y los despliegues de soberanistas-identitarios están, cada vez más, haciendo oír sus voces, en la ciega ilusión de que lo que se quiere que les suceda «a ellos» nunca nos sucederá «a nosotros».

2. SECULARISMO, GLOBALIZACIÓN Y MULTICULTURALISMO EN ITALIA: LA IMPORTANCIA DE LA RELIGIÓN

En Italia, como en toda Europa, se ha pasado desde hace mucho tiempo y de una manera que actualmente parece objetivamente irreversible, de una sociedad nacional –«compacta, homogénea e indiferenciada en su interior»¹³ (con la excepción de las pequeñas y ahora históricamente establecidas minorías¹⁴)– a

¹³ Z. BAUMAN, *La società dell'incertezza*, Bologna, 1999, p. 27.

¹⁴ Se ha observado justamente como, en buena vista, el riesgo de un enfoque contradictorio también surge desde un punto de vista terminológico. «Tal riesgo surge de forma evidente, cuando se habla con *indiferencia* de “culturas minoritarias” y “dominantes”, o de la contraposición entre “cultura occidental” e “islámica”, como si se tratara de mónadas, es decir –para decirlo con Leibniz– de “átomos espirituales”: eternos, indivisibles, individuales, siguiendo sus propias leyes, sin posibilidad de interacción con los otros (“sin ventanas”), que nunca han podido convivir y que nunca podrán». Así, M. FERRANTE, *Diritto, religione, cultura: verso una laicità inclusiva*, en «Stato, Chiesa e pluralismo confessionale», 35/2017, p. 2.

una sociedad que, sea por el efecto de la globalización, sea por la intensificación de los movimientos migratorios, está ahora extremadamente diversificada, dentro de la que conviven una multiplicidad de grupos caracterizados por valores, afiliaciones religiosas, idiomas, tradiciones y normas jurídicas diferentes.

Es evidente que la uniformidad cultural y religiosa que caracterizó a Occidente en el siglo XX ahora ya no existe, así como todo el diseño conceptual, no solo de los fundamentos del Derecho, sino del dualismo entre Estado y religiones, y la idea típicamente occidental del constitucionalismo, se pone a prueba¹⁵.

Lo que se ha definido como la «diáspora de la Torre de Babel»¹⁶, de hecho, ha traído cambios sin precedentes en la composición de la población europea, no solo desde el punto de vista religioso, sino también étnico y cultural, poniendo fin a la uniformidad que por siglos había distinguido a todo un continente, caracterizado por cultos de matriz judeocristianos, y evidenciando, en realidad, cuánto más etnocéntricas de lo que pensamos son nuestras democracias fundadas, como están, en un conjunto de valores y supuestos sobre el Bien predeterminados y, en gran parte, prestados de religiones histórica e institucionalmente arraigadas.

El creciente pluralismo de la sociedad italiana y europea, debido sobre todo a la globalización, a los flujos migratorios, pero también a que la designación de Italia como «País de paso» la ha convertido en un destino permanente, revela ahora más que nunca algunos caracteres que han permanecido latentes en los ordenamientos, desencadenando singulares tensiones sociales y políticas que emergen ahora en su importancia y se agudizan cada vez que los hechos de las noticias conducen al eterno choque entre *nosotros* y *los otros*¹⁷, a menudo

¹⁵ La base jurídica del constitucionalismo occidental se encuentra no solo en el proceso de secularización que ha caracterizado a Occidente llevando a la separación entre las *civitas* (el orden público tiende a ser atemporal) y la *communio fidelium* (las organizaciones religiosas), sino también con un proceso inverso, desde la inserción en el interior del Derecho civil positivo de ideas teológicas, como la evolución del concepto de persona y de los derechos fundamentales, en relación sobre todo con la autoridad estatal. Así, P. PRODI, *Una storia della giustizia: dal pluralismo dei fori al moderno dualismo tra coscienza e diritto*, Bologna, 2000, p. 401. Para un estudio específico del constitucionalismo referido al fenómeno religioso, véase F. ALICINO, *Religione e costituzionalismo occidentale. Osmosi e reciproche influenze*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 32/2012. El autor señala como la dualidad intrínseca que ha caracterizado el desarrollo de la doctrina cristiana ha contribuido a sentar las bases del constitucionalismo tal y como se le conoce en Occidente. A tales conclusiones llegó también Guillermo de Ockham: «La teoría Ockhamiana prueba, de hecho, aunque en una versión opuesta al absolutismo regio, que sobre la legitimidad del poder político continuarán dominando los motivos y pensamientos de naturaleza y origen teológico», p. 31.

¹⁶ Cfr. J. H. H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2003, p. 197, que afirma ser *más una bendición que un castigo*.

¹⁷ «En inglés, quien proviene de otro país y es ciudadano de otro Estado es un *alien*, otro que es también un "ajeno". En italiano decimos "straniero", extranjero, y también nuestra semántica

ignorando que *los otros*, ahora en su segunda generación o que residen en Italia durante varios años, son ciudadanos, profesionales, estudiantes, a todos los efectos, italianos.

El establecimiento de nuevos pueblos (y, por lo tanto, nuevas ideas, nuevas sociedades, nuevas religiones) en Europa, y la integración de nuevas identidades fuera del contexto judeocristiano¹⁸, saca a la luz el hecho de que los ordenamientos se han desarrollado, también en el último medio siglo, en acuerdo con la concepción de la persona y de la sociedad política que prevalece en Europa, en un terreno común compartido y prevalente, donde la acción institucional y el marco constitucional permanecieron indiscutibles durante mucho tiempo porque fueron ampliamente compartidos¹⁹.

Esto implica la dificultad inmediata de gestión de los componentes de la sociedad que no se conocen o no se entienden, cuyas costumbres o preceptos religiosos a veces están en claro y abierto contraste con los civiles, pero, a priori, subraya la insuficiencia de los mismos conceptos subyacentes a los que deberían ser los instrumentos por excelencia de *resolución de problemas* de los Estados constitucionales: las leyes.

Las normas, en efecto, por cuanto pueden parecer imparciales y seculares, en realidad identifican el conjunto de valores en torno al que se creó la identidad socio-política de los Estados. Un conjunto de valores que, muy a menudo, ha sido identificado gracias al hecho de que la política y la religión, utilizando una feliz imagen de Thomas Mann, se han habituado a lo largo de los siglos a «intercambiarse la ropa», de modo que «es el mundo en su totalidad el que habla cuando una habla el idioma de la otra»²⁰.

La nueva sociedad multicultural, por otro lado, está compuesta de manera siempre creciente por *extranjeros*, por tomar el título del ensayo de Sartori: sujetos que no se reconocen en los valores de las sociedades occidentales, que

implica “extrañeza”. Por lo tanto, el inmigrante es diferente respecto a los diversos locales, a los diversos a los que estamos habituados, porque es un *extraño diferente* (que significa “strano” (raro), de la forma antigua “stranio”). En resumen, el inmigrante despliega –a los ojos de la sociedad que lo acoge– un exceso de diversidad, y así un *extra* o un exceso de alteridad». Cfr. G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei: saggio sulla società multiemica*, Milano, 2002, p. 93.

¹⁸ Críticamente, hay quienes consideran paradójico «el hecho de que la influencia cristiana coexista con el derecho a la libertad de religión en la era moderna y contemporánea». Así, B. DE SOUSA SANTOS, *La debolezza dei diritti umani tra globalizzazioni rivali e la turbolenza nel rapporto sacro-profano*, en «Democrazia e diritto», 2006, n.º 2, p. 58.

¹⁹ Expresa brillantemente el concepto en cuestión Galli: «Nuestras democracias [...] fueron y son en realidad más etnocéntricas de cuanto suponemos, más basadas en un solo conjunto de valores, de tradiciones y de suposiciones sobre el Bien de lo que sospechábamos», en C. GALLI (a cura di), *Multiculturalismo. Ideologie e sfide*, Bologna, 2006, p. 14.

²⁰ T. MANN, *Giuseppe e i suoi fratelli*, vol. II, Milano, 2000, p. 864. Tomando el pasaje del mismo nombre, G. ZAGREBELSKY, *Scambiarsi la veste. Stato e Chiesa al governo dell’Uomo*, Bari, 2010.

no han madurado la idea de distinción de órdenes²¹ y secularización, en torno a los que se ha estructurado la distinción de poderes en toda Europa, pero que es aquí donde viven, interactúan y se influyen recíprocamente, como demostración viviente de la imposibilidad del modelo lockiano de los confines «fijos e irrevocables» entre Iglesia y Estado. ¿Cómo regular una realidad tan difícil y fragmentada?

La solución es compleja y, sobre todo, no universal.

En tiempos insospechados, fue nuevamente Francesco Ruffini quien escribió que el verdadero principio de igualdad no es dar a cada uno lo mismo, sino a cada uno lo suyo²².

Se trata, por tanto, de perseguir, una y otra vez, una igualdad sustancial y respetuosa de cada diferencia, pero no por ello relativista.

Ciertamente, cada país extrae de su patrimonio histórico, social y cultural los instrumentos con los que hacer frente a este pluralismo que se presenta articulado y compuesto como nunca lo estuvo en el pasado²³, por lo que no existe una solución válida para todos, pero cada uno, coherentemente con los principios constitucionales y los derechos fundamentales comunes a toda Europa,

²¹ La concepción dualista del cristianismo viene generalmente definida como «dualismo gelasiano», desde el pensamiento de Gelasio I (Papa de 492 a 496), como se expresa en una famosa carta (del 492) dirigida al emperador de Oriente Anastasio: «en el origen de las *dignitates distinctae* y de la distinción (*discretio*) de los relativos *officia relacionados* está la voluntad del Salvador: después de la venida de Cristo, verdadero *rex* e *sacerdos*, ningún emperador se ha atribuido a sí mismo la posición de *pontifex*, ni ningún pontífice ha reivindicado para sí la dignidad real». La razón de ello, según Gelasio, «la *actoritas*, que designa un poder abstracto garante de legitimidad, se ajusta al magisterio sacerdotal, mientras que la *potestas*, fuente de obligatoriedad de comportamiento externo se adapta, obviamente, al gobierno secular». GELASIO, *Lettera all'imperatore Anastasio VIII*, in H. RAHNER, *Kirche in Staat im frühen Christentum (dokumente aus acht Jahrhunderten und ihre Deutung)*, München, 1961, trad. italiana di M. MORANI, G. REGOLOSI, *Chiesa e struttura politica nel cristianesimo primitivo. Documenti della Chiesa nei primi otto secoli con introduzione e commento*, Milano, 1970, pp. 176-179.

²² F. RUFFINI, *La libertà religiosa come diritto pubblico subiettivo*, Torino, 1924, p. 424. Parte de la doctrina se ha referido tradicionalmente a los pensamientos de Ruffini en materia de igualdad religiosa para justificar el asunto de que garantizar a todas las confesiones religiosas igual libertad no significa también garantizar una igualdad de trato. En realidad, este principio debe entenderse en el sentido de que el reconocimiento de un derecho específico hacia la Iglesia católica no necesariamente va en contra del principio de libertad religiosa de todas las confesiones (Así, M. CONDORELLI, *Garanzie costituzionali di libertà e di eguaglianza e tutela penale dei culti*, en *Il dir. Eccl.*, 1959, pp. 11 ss.); sin embargo, esto nunca ha significado afirmar la legitimidad de una tutela penal diferenciada entre los diversos cultos. De hecho, tal disparidad sería contraria a la propia libertad religiosa, desde el momento en que «igual libertad implica igual protección». F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Firenze, 1946, p. 80. Cfr. A. ALIBISSETTI, *Il diritto ecclesiastico nella giurisprudenza della corte costituzionale*, IV edizione, Milano, 2010, p. 11.

²³ Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La politica religiosa della Repubblica italiana. Elementi e riflessioni*, en «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 1/2014, p. 31.

trata de implementar ese difícil equilibrio entre el derecho a la diferencia y la garantía de la igualdad²⁴.

También, desde el punto de vista de los ordenamientos, se ve que las políticas públicas buscan cada vez más, a través de la vía normativa, jurisprudencial o por medio de buenas prácticas, soluciones de equilibrio justo de intereses y derechos, a veces con confirmaciones y otras con discontinuidades en el proceso de integración que involucra profundamente tanto a la sociedad civil como a las instituciones públicas, ambas ocupadas en un delicado trabajo de equilibrio que ve en juego viejas y nuevas identidades y, consecuentemente, viejos y nuevos derechos.

La transición, en las sociedades actuales, del monismo al multiculturalismo ha llevado al debilitamiento de la idea misma de Estado: un Estado que parece incapaz de defenderse de la *invasión de los bárbaros*, pero también incapaz de acogerlos, integrarlos, comprenderlos, ya que parece tener vínculos tan anchos que casi no existen, un Estado que está sujeto, de hecho, a un doble vaciamiento: hacia lo local y hacia lo supranacional.

Si más allá de la frontera es precisamente la globalización lo que hace que las naciones sean entidades cada vez más abstractas, movilizandolos flujos cada vez mayores de personas y bienes, pero también ideas y religiones, a nivel nacional es precisamente la presencia de los otros lo que debilita la idea de Estado como monolito, en cuya sombra se está al refugio como ciudadanos y pueblo.

El tema es que cuanto más se disuelve ideológicamente el Estado nacional, más se debilita la «comunidad nacional», más fuerte es la necesidad de cada uno de *pertenecer*²⁵ a una comunidad, unirse e identificarse en una organización

²⁴ Sobre este tema, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado la doctrina del llamado «margen de apreciación», una *«exit strategy»* que permite al Tribunal tener una cierta flexibilidad de juicio sin verse forzado en sus decisiones por un camino de etapas obligadas». Así, M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo*, Pisa, 2018, p. 180. Para más información sobre la tutela prevista en el art. 9 de la Convención (Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión), remítase sin pretensiones de exhaustividad a: M. PERTILE, *Libertà di pensiero, di coscienza e di religione*, in L. PINESCHI (a cura di) *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2009, pp. 409-427; R. MAZZOLA, *Pluralismo religioso in Europa e giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, in «*Ius Ecclesiae*», 1/2013, pp. 35-54.

²⁵ La necesidad de *pertenecer* y la centralidad de la palabra en la vida de cada ser humano con referencia al factor religioso ha adquirido, de forma reciente, características peculiares. La socióloga Grace Davie ha observado y descrito el fenómeno social y políticamente significativo de la religión tradicionalmente mayoritaria vista como identidad cultural, llamándola *«belonging without believing»*: los símbolos religiosos se convierten así en símbolos de identidad, de cultura y etnia, incluso antes de ser confesionales. Así, G. DAVIE: *Religion in Britain Since 1945: Believing without Belonging*, Oxford, 1994. La religión se convierte en un modo de dar (más) límites a lo que uno pretende defender, esto es, la tradición cultural, incluso antes de ser religiosa. Con el tiempo, la socióloga también ha identificado la afirmación del fenómeno específicamente opuesto, es decir,

o un organismo que le sea familiar, en el que se reconozca y entiendan. Se termina así por refugiarse en aquellas infraestructuras primordiales que los griegos llamaron κοινωνίη, donde cada uno es «miembro del cuerpo» y el cuerpo es una comunidad que todos comparten y comprenden y, sobre todo, dentro de la que finalmente se siente comprendido²⁶.

Asistimos hoy a la proliferación y multiplicación de estos κοινωνία (la palabra no por casualidad deriva del verbo griego que significa «ser íntimamente parte de»), en entidades a veces estructuradas y jerárquicas, históricamente existentes y preexistentes al Estado, otras en cambio nuevas, casi pulverular, a los márgenes del tejido urbano y del debate político: las comunidades (que a menudo son también minorías) religiosas.

Por esta razón, es fundamental entender la religión en su esencia, no solo como un factor diferenciador, no solo como componente irrenunciable y fundante del ser humano o como uno de los vértices del triángulo multicultural de Baumann, sino también y como un factor de agregación de las comunidades en las comunidades, de esos micro-estados que a nivel local se hacen cargo y desempeñan las mismas funciones de asistencia, ayuda a los *más débiles*, pero también respecto de las leyes (religiosas) y administración de la justicia.

He aquí los resultados, quizás inesperados, del proceso de secularización en que se ha visto envuelto todo el mundo occidental, que informan una vez más sobre la importancia del estudio del factor religioso y de la comprensión profunda, tanto concreta como jurídica, del concepto y del papel de las minorías en general y de las minorías religiosas en particular; solo tratando de identificar una definición jurídica dentro del ordenamiento italiano de estas entidades, de importancia cada vez más evidente, se podrán conocer las instancias desatendidas, garantizar sus derechos, pero también evitar la disgregación potencialmente destructiva de la sociedad.

de aquellos que afirman creer sin pertenecer (*«believing without belonging»*): tal fenómeno, que se está afirmando en modo no despreciable en todo Occidente, se refiere a la mayor parte de la población, que afirma creer en Dios, pero no en sus instituciones en la tierra, sosteniendo, por tanto, no pertenecer a ninguna comunidad religiosa. Así, G. DAVIE, *Europe: The Exceptional Case. Parameters of Faith in the Modern World*, London, 2002.

²⁶ Desde este punto de vista, debe notarse que «el componente religioso de la identidad se presenta como más estable, más impermeable, y quizá más agresivo que otros factores constitutivos de la identidad. Los valores religiosos son considerados menos negociables (quizá, no negociables en absoluto), y, en consecuencia, la identidad religiosa tiende a colonizar otros aspectos de la identidad personal. Las interferencias sobre obligaciones religiosas o, en cualquier caso, sobre sensibilidad religiosa tocan cuerdas muy profundas». Así, G. PINO, *ult. op. cit.*, p. 165.

3. LA DEFINICIÓN DE MINORÍA RELIGIOSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ITALIANO

El sitio web del Ministerio del Interior italiano recupera la definición de «minoría religiosa» formulada por Capotorti y contenida en el Informe especial de la Comisión de las Naciones Unidas para la lucha contra la discriminación y la protección de las minorías de 1977. Son minorías aquellos «grupos que se identifican por peculiares lazos étnicos, lingüísticos o religiosos, con eso, diferenciándose del resto de la colectividad del país tomado en consideración», y que, según el jurista napolitano, «manifiestan –incluso de forma implícita– un sentimiento de solidaridad tendente a preservar su propia cultura, tradiciones, religión o lengua»²⁷.

La definición es simple y compartible, pero no resuelve la problemática jurídica, comenzando por cuáles son las normas que efectivamente tutelan a las minorías religiosas.

El artículo 8 de la Constitución, escrito con un original y revolucionario espíritu liberal²⁸, pretendía garantizar una «igual libertad» a todas las «confesiones religiosas diferentes de la católica» (art. 8 Const.)²⁹. La cuestión de la libertad religiosa estuvo bien presente en la Asamblea constituyente³⁰ y, sin

²⁷ L. MONTANARI, VOCE «Minoranze (tutela delle)», en S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, 2006, 3651.

²⁸ De diversa opinión, sin embargo, Fantappiè, quien en su ensayo sobre Jemolo subraya cómo la solución tomada por el constituyente en el 47 fue una solución alternativa, útil, necesaria, inevitable, pero sin embargo lejos del espíritu de las páginas de Ruffini, de Salvatorelli, de Pepe o de Croce. Se trataba, y continúa tratándose, de una libertad con la «l» minúscula, no capaz, según el autor, «de alimentar una tensión moral dentro de la sociedad, inadecuada con respecto al complejo y vital problema de la conciencia religiosa». Pretendía ser un fundamento y un presupuesto, y no, como terminó siendo, antítesis de un modelo auténticamente laico de Estado y de sociedad. Así, C. FANTAPPIÈ, *Arturo Carlo Jemolo. Riforma religiosa e laicità dello Stato*, Brescia, Morcelliana, 2011, p. 97.

²⁹ Compartible y muy claro sobre el tema, el análisis de Pierluigi Consorti: «El tejido social es hoy, de hecho, profundamente diferente al que tenían en frente los constituyentes, y parece cada vez más necesario proporcionar una actualización interpretativa, mientras se mantiene firme el espíritu originario, que consiste en asignar al art. 8 el sentido de una verdadera y propia revolución liberal. En los albores de la experiencia republicana, esta norma constitucional concretó el principio de la “igual libertad” en el campo de la libertad religiosa, que en la época era principalmente interpretada como libertad de las confesiones religiosas y, por tanto, se encuadraba en el esquema conceptual de las relaciones entre Estado e iglesias. No obstante, la norma era nada menos que revolucionaria, porque distorsionaba la experiencia precedente al afirmar, precisamente, la “igual libertad” de todas las confesiones religiosas, aunque dentro del marco de la permanencia de una relación privilegiada con la Iglesia católica, confirmada mediante la mención de los Pactos lateranenses en el art. 7». Así, P. CONSORTI, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica: la prospettiva costituzionale*, en D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, op.cit., pp. 119-120.

³⁰ Por otro lado, el Derecho, en particular la Asamblea Constituyente, no hizo más que comprender el cambio social que se había producido en el tiempo transcurrido. Si durante el fascismo

embargo, la Carta habla de «confesiones religiosas diversas a la católica» y nunca de «minorías religiosas»: el término «minorías» es utilizado únicamente con relación a las lenguas³¹, para las que la República garantiza su compromiso de asegurarles una particular tutela a través de «reglas específicas»³².

era normal (y políticamente deseable) considerar a los fieles de una confesión religiosa diferente como portadores de intereses que asociaban su afiliación «con una “secta” (tales eran considerados principalmente los cultos protestantes provenientes de los países anglosajones), también se lograría una afiliación, *lato sensu*, política con las posiciones del país de origen de aquella. Idea esta, cuya difusión, si era fácilmente explicada en el periodo de la última incardinación antiamericana del régimen fascista, resultaba menos comprensible en el nuevo clima democrático, también, y sobre todo, porque esas “sectas” provenían principalmente de los Estados Unidos de América, una nación que ahora no solo era un aliado, sino hacia la cual la política italiana estaba cada vez más orientada, sobre todo por obra de Alcide De Gasperi». Así, A. TIRA, *Progetti della Civiltà Cattolica per una Costituzione (1946)*, en «Diritto e religioni» 2 (2010), pp. 429-430. Ha sido subrayado que dentro de la Asamblea «el término [minoría religiosa] aparece más de una vez», por lo que, el tema estuvo realmente muy presente en la atención de los constituyentes y, tras la elección de adoptar el régimen concordatario a favor de la Iglesia católica (art. 7 Const.), precisamente el art. 8 «fue justamente percibido(o) como una norma crucial para la futura estructura de las relaciones entre el Estado y las confesiones religiosas, pero sobre todo, con respecto a la forma de Estado». Así, A. GUZZAROTTI, *Giudici e minoranze religiose*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 12 y 14. Para un estudio en profundidad de los trabajos preparatorios de la Carta Fundamental con particular atención a los artículos relacionados con la libertad religiosa, me permito citar *ex multiis*, a G. LONG, *Alle origini del pluralismo confessionale. Il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna, 1990; C. A. CIAMPI, *La libertà delle minoranze religiose*, il Mulino, Bologna, 2009. N. COLAIANNI, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci Editore, Bari, 1990; V. FALZONE, *La Costituzione e i culti non cattolici*, Giuffrè Editore, Milano, 1953. A. C. JEMOLO, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, 1961. S. LARICIA, *Bibliografia sulle minoranze religiose in Italia (1929-1972)*, en «Archivio Giuridico Filippo Serafini», 1-2 (1972), pp. 189-216.

³¹ Cabe señalar que, aunque está explícitamente prevista en la Constitución, en el ordenamiento jurídico tampoco existe una definición expresa, a nivel normativo, de «minoría lingüística»: también la ley n.º 482 del 1999, de implementación del art. 6 de la Const., lejos de identificar un criterio abstracto para la identificación de las minorías lingüísticas, se dirige solo a aquellas consideradas «históricas» en la experiencia italiana, indicando expresamente las específicas «poblaciones» destinatarias de la tutela, así como aquellos que «hablan» algunas «lenguas» determinadas. Una importante contribución para la identificación sobre el plano conceptual de la noción de minoría lingüística provino de la sentencia n. 170 del 2010 de la Consulta, con la que la Corte Suprema aclaró que la noción de minoría lingüística implica necesariamente, en cuanto concepto relativo, la referencia a la noción de «República», «en el sentido de institución general, orientada, en la pluralidad y en la multiplicidad de sus componentes, para expresar y proteger elementos de identidad, así como intereses, considerados históricamente comunes o, al menos, prevalentemente compartidos dentro de la vasta y compuesta comunidad «nacional»». Esta afirmación vale tanto más para el derecho de libertad religiosa, que concierne a un aspecto aún más íntimo y profundo (pero también a un fuerte rasgo de identidad), en una sociedad en la que la «comunidad nacional» (para tomar las palabras de la Corte) se está volviendo cada vez más compuesta también desde un punto de vista confesional.

³² Consorti mantiene que esta discrepancia no es un mero dato lingüístico, sino un específico intento de la Asamblea constituyente, que con «el art. 8 no se refiere a las confesiones religiosas diversas a la católica, entendiéndolas como minorías. Cuando el constituyente pensó en su libertad

La Corte constitucional ha insistido reiteradamente en que la tutela de las minorías en general se enmarca en la de los principios fundamentales del ordenamiento y, en particular, en el principio de igualdad (el art. 3 de la Const. prohíbe, en efecto, la discriminación por razón, entre otras, de la raza, la lengua y la religión) y en el principio pluralista (art. 2 de la Const. con el que la República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre como individuo y en el seno de las formaciones sociales donde se desarrolla su personalidad)³³.

El artículo 6, entonces, no debe considerarse como estrictamente referido a las minorías lingüísticas, sino, citando a la Corte, como «expresión paradigmática de una garantía más amplia y articulada de las identidades y del pluralismo cultural, cuyos principios deben considerarse aplicables a todas las minorías, sean religiosas o no»³⁴.

Dentro de estos dos «pilares» –no discriminación, por un lado, y principio pluralista, por el otro– el *quid pluris* de la tutela de las minorías lingüísticas, según lo establecido por el artículo 6, parece ser no solo que no deben ser discriminadas, sino que el ordenamiento se compromete a adoptar medidas especiales (la llamada «discriminación positiva») para permitir que quienes forman parte conserven sus particularidades.

En realidad, existe la misma obligación para la República con respecto a las otras minorías: no debe olvidarse que el artículo 3 de la Constitución habla

no tenía en mente a las minorías, que, en cambio, son tratadas en el art. 6, que se refiere expresamente a las minorías lingüísticas. Las Actas de la Asamblea constituyente muestran un debate sobre el tema de las diferencias étnicas entendidas como comunidades lingüísticas. La lengua constituía la referencia socio-jurídica de la diversidad. La subjetividad jurídica de la diversidad se conectaba a la lengua y no al origen étnico o a la fe religiosa. Creo que es oportuno remarcar este aspecto histórico porque tiene consecuencia a nivel interpretativo. Así, como la atención a la libertad de las confesiones religiosas diversas a la católica no adopta las formas de la tutela de las minorías, no pueden ser usadas las políticas de reconocimiento habituales hacia ellas. Como dije, hacia las “confesiones religiosas diversas de la católica” prevalece la exigencia de acercarlas lo máximo posible al tratamiento pactado reservado a la Iglesia católica. Por esto, el art. 8 –ciertamente original, y de alguna manera todavía hoy– parece depender conceptualmente del art. 7». Así, P. CONSORTI, *ult. op. cit.*, pp. 122-123.

³³ La Corte Suprema no dejó de reiterar su consolidada dirección también en la reciente sentencia 81 del 2018, afirmando una vez más que el aspecto religioso contribuye (con y como otros aspectos, como el lingüístico, nacional, étnico, cultural) «a definir la “identidad individual y colectiva” de los individuos y de los grupos», una identidad objeto de la tutela provista por los «principios fundamentales del pluralismo social (art. 2 Const.) y de la igualdad formal y sustancial (art. 3 Const.), que conforman todo el orden constitucional y que, por esta razón, se encuentran entre los principios supremos». Así, Corte Cost., sentencia n.º 81 del 2018, punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Para pronunciamientos del mismo signo sobre los rasgos de identidad, tanto desde un punto de vista subjetivo como colectivo, además de la decisión antes mencionada del 2018, puede consultarse, sin pretensión de exhaustividad, también la sentencia n.º 88 de 2011, n.º 159 de 2009, n.º 15 de 1996, n.º 261 de 1995 y n.º 62 de 1992.

³⁴ Así, Corte Cost. 81/2018 al punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

de la tarea de remover los obstáculos que obstaculizan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos.

Precisamente, en virtud de los principios de igualdad de todos los ciudadanos sin distinción de religión y de igual libertad de todas las confesiones religiosas ante la ley, la actitud del Estado solo puede ser equidistante e imparcial hacia cualquier sujeto colectivo de características religiosas, sin que tenga relevancia alguna el dato cuantitativo de la adhesión más o menos generalizada a esta o aquella confesión religiosa y el mayor o menor grado de reacciones sociales que puedan seguir a la violación de los derechos de unos u otros³⁵. La razón de tal previsión viene señalada por el mismo juez de las leyes: «el sentimiento religioso, que vive en lo más íntimo de la conciencia individual y se extiende a los grupos más o menos numerosos de personas unidas por el vínculo de la profesión de la fe común, debe ser considerado entre los bienes constitucionalmente relevantes»³⁶.

³⁵ Dos son las sentencias que, históricamente, han marcado un punto de inflexión en el camino de la igualdad de todas las confesiones religiosas y de su igual tutela penal: la sentencia n. 440 de 1995 y la n. 329 de 1997. La primera se refería a la cuestión de la legitimidad constitucional del art. 724, párrafo primero, del Código penal, que castigaba a cualquiera que públicamente blasfemaba, con inventivas o palabras escandalosas, contra la divinidad o los símbolos o las personas veneradas en la religión del Estado; la segunda, el art. 404, párrafo 1, del Código Penal, que castigaba la ofensa contra la religión del Estado mediante el vilipendio de las cosas, en la parte en la que preveía la pena de prisión de uno a tres años, en lugar de la pena reducida prevista por el art. 406 del Código penal por delitos contra cultos admitidos en el Estado. Como es sabido, en ambos casos la Corte eliminó las partes de las normas que estipulaban un trato diferente si las ofensas se cometían contra «los símbolos o las personas veneradas en la religión del Estado», en contraste con los artículos 3 y 8, primer párrafo, de la Constitución. Con la sentencia núm. 329 de 1997 fue declarado constitucionalmente ilegítimo, por violación de los artículos 3, párrafo 1, y 8, párrafo 1, Const. Al hacerlo, la Consulta afirmó que en la visión constitucional actual la razón de esta diferencia de trato ya no existía, porque en 1930 el legislador veía en la Iglesia también un valor político en cuanto factor de unidad moral de la Nación. En segundo lugar, los jueces establecieron que, en aplicación del principio constitucional de la laicidad y no confesionalidad del Estado, la protección del sentimiento religioso debe entenderse ahora como un corolario del derecho constitucional a la libertad de religión. Precisamente por esta razón, es necesario comprender en igual medida la experiencia religiosa de todos los que la viven, en su dimensión individual y colectiva, independientemente de los diferentes contenidos de fe de las diferentes confesiones. Por último, la Corte se refirió a la llamada conciencia social, como criterio para justificar las diferencias entre las confesiones religiosas marcadas por la ley. Este argumento puede aplicarse dentro de los límites del art. 3, párrafo 1, de la Constitución, que establece expresamente la prohibición de disciplinas diferenciadas con base a determinados elementos distintivos, incluida la religión. Para un comentario más completo, aunque con particular enfoque en las minorías lingüísticas, puede consultarse G. LATTANZI, *La tutela dei diritti delle minoranze in Italia*, Relazione svolta in occasione dell'incontro con la delegazione della Corte costituzionale del Kosovo il 7 giugno 2013 al Palazzo della Consulta.

³⁶ Cfr. Sentencia n. 188 del 1975, que declaró infundada una cuestión de legitimidad constitucional del art. 403 del Código penal, que castiga las ofensas contra una confesión religiosa a través

En Italia, las relaciones entre la Iglesia católica y el Estado son reguladas bilateralmente a través del instrumento concordatario (art. 7 de la Const.), mientras con las otras confesiones religiosas está previsto el instrumento del acuerdo (art. 8 de la Const.).

De las normas constitucionales se deducen los principios que imponen la igual protección de la conciencia de cada persona que se reconoce en una fe, sea cual sea la confesión a la que pertenece. De esta manera, así subrayado por la Corte constitucional, encuentra reconocimiento y tutela un bien (el sentimiento religioso) que «es común a todas las religiones que caracterizan a nuestra comunidad nacional actual, en la que tienen que convivir creencias, culturas y tradiciones diferentes»³⁷.

Podremos entonces definir «minoría religiosa» como aquel grupo caracterizado por una misma pertenencia confesional, con la que se identifica y por la que resulta titular del bien constitucional tutelado del sentimiento religioso, numéricamente inferior respecto a la población de un determinado país en un determinado momento histórico, pero que, como formación social (art. 2 de la Const.), es titular del derecho a establecer su propio estatuto y organizarse de acuerdo con él, con el fin de ejercer también colectivamente el derecho fundamental de libertad religiosa.

Si esta es la definición de sentido común que podría deducirse del dictado constitucional, para la realidad jurídica la cuestión no es tan simple: en ausencia de una explícita, sistemática y unívoca intervención del legislador³⁸, único legitimado para explicitar con efectos vinculantes cuáles son las características y los requisitos que una formación social debe tener para ser reconocida como minoría religiosa, todo lo que queda es observar cómo, además de la fuente

de la difamación de quienes la profesan, planteada en referencia a la libertad de manifestación de pensamiento, de conformidad con el art. 21 de la Constitución.

³⁷ Así, la ya citada Sentencia n. 440 de 1995.

³⁸ «El legislador nacional, no hace falta decir, tiene el poder de dar una definición jurídica de “confesiones religiosas diversas a la Iglesia católica”, especificando el texto del segundo párrafo del art. 8 con el recurso a una ley de implementación a la que confiar el reconocimiento de los requisitos necesarios y suficientes para adscribir a la categoría (o sub-sistema) a cada componente y, viceversa, para excluir la pertenencia de formaciones sociales similares, pero no del todo homogéneas. Su definición sería vinculante para nuestro ordenamiento, dada en el ejercicio de una discrecionalidad que tiene un límite en la racionalidad y razonabilidad de las elecciones adoptadas, así como en los principios constitucionales que rigen el pluralismo religioso». Así, G. CASUSCELLI, *La tutela dell'identità delle minoranze religiose deve potersi avvalere di «un giudice e un giudizio» (ancora sulla sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 2016)*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 21/2018, p. 7.

constitucional³⁹, nuestro ordenamiento está dotado de un «almacén normativo»⁴⁰ muy poco sistemático y muy variado.

³⁹ Resulta apropiado mencionar que «al “tema religioso”, en general, la Constitución dedica numerosas disposiciones: las contenidas en los arts. 7, 8, 19, 20 de modo explícito; indirectamente muchas otras (por ejemplo, arts. 2, 3, 17, 18, 21, 54). Recordemos brevemente las “explícitas”: se sanciona el principio de igualdad de todos ante la ley “sin distinción por motivo de religión” (art. 3); se establece el principio general de que “todas las confesiones religiosas son igualmente libres ante la ley” (art. 8 párrafo 1); se prevé entonces que “las confesiones religiosas distintas a la católica tienen derecho a organizarse según sus propios estatutos, en cuanto no contradigan el ordenamiento jurídico italiano. Sus relaciones con el Estado están reguladas por ley sobre la base de acuerdos con los respectivos representantes” (art. 8 párrafo 2 y 3); se establece que “toda persona tiene derecho a profesar libremente la propia fe religiosa en cualquier forma, individual o colectiva, de hacer proselitismo y de ejercitar en privado o en público el culto, siempre que no se trate de ritos contrarios a las buenas costumbres” (art. 19); el art. 20 afirma que “el carácter eclesiástico y el fin de religión o culto de una asociación o institución no puede ser causa de especiales limitaciones legislativas, ni de especiales gravámenes fiscales para su constitución, capacidad jurídica y actividad”; también, se atribuye a la competencia legislativa estatal, la competencia exclusiva relativa a las “relaciones entre la República y las confesiones religiosas” (art. 117 párrafo 2, letra c)). Obviamente, el art. 7 –aunque no habla expresamente de religión o confesión religiosa– dicta medidas específicas con respecto a la Iglesia católica». Así, E. Rossi, *Le «confessioni religiose» possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 27/2014.

⁴⁰ Así, R. MAZZOLA, *Ordinamento statale e confessioni religiose. La politica delle fonti di diritto in Italia*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 34/2018, en particular, pp. 1-3. El autor hace una lista muy detallada del arsenal jurídico de las fuentes: «Seis normas constitucionales a utilizar preferiblemente para la interpretación y reconstrucción del principio de laicidad. Batería de normas del derecho internacional y del derecho convencional y no convencional de la UE con función de “normas interpuestas”, de conformidad con el art. 117 Const. Depósito de doce leyes de aprobación de acuerdos con confesiones religiosas diversas de la católica de diferente época. Dos piezas únicas, de las cuales la primera ya no está disponible, consistentes en leyes de ejecución, de conformidad con el art. 7, segundo párrafo, Const.: ley n. 810 del '29 e ley n. 121 dell'85, esta última dotada de un *Protocollo addizionale* incorporado. El conjunto “pacticio” 29-85 comprende también: una ley matrimonial del 29, aún funcional; dos leyes ordinarias formales, modelo “reforzado”: n. 206 e n. 222 dell'85, sobre entidades eclesiásticas y sostenimiento del clero católico, respectivamente. [...] Una amplia variedad, nuevamente, de acuerdos bilaterales a nivel regional en los sectores de: planificación urbana, escuela, asistencia social, patrimonio cultural. Una abundante legislación no bilateral, pero contratada, resultante de decisiones ocasionales/contingentes no relacionadas con ninguna planificación orgánica y consciente. En el área destinada a la “normativa unilateral” sigue estando vigente la ley n. 1159 del 1929. Nutrida elección, entonces, entre la legislación unilateral regional y los actos del Gobierno. Normas de derecho común con aplicación subordinada a la reglamentación pactada entre el Estado y la contraparte confesional, véase art. 1, primer párrafo, letra d), DPR n. 296 del 2005 para criterios/modalidades de concesión del uso del arrendamiento inmobiliario estatal. [...] Este es el rápido inventario de parte del material normativo acumulado en el “depósito contitucional” en setenta años de historia republicana. Un marco complejo caracterizado por una interpretación a menudo forzada de las razones concernientes al uso de las fuentes y donde, incluso, observa Casuscelli, se ha perdido la frontera entre las materias reservadas a la disciplina bilateral y las que deben ser disciplinadas unilateralmente, de modo que, los dos modelos de producción normativa se han mezclado tanto como para tener, además de normas pactadas destinadas a construir un anormal derecho común por vía negociada, normas de derecho común pero con perfiles de eclesialidad».

La ausencia de una planificación orgánica y consciente y, por lo tanto, de un sistema de fuentes eficiente, repercute principalmente sobre los órganos jurisdiccionales⁴¹. Basta pensar en la sentencia 52 del 2016 para notar cuán difícil es, incluso para la Corte Suprema, identificar los instrumentos para tutelar mejor el fenómeno religioso en su fragmentada complejidad, con «hallazgos de antigüedades»⁴² que disciplinaron una sociedad completamente diferente de la actual.

Como es sabido, la citada sentencia, una de las más importantes en Italia con respecto a la libertad religiosa⁴³, ha establecido que el Gobierno tiene el poder incuestionable de dar una definición jurídica de confesión religiosa según los casos, en el ejercicio de una incuestionable discrecionalidad política que, por tanto, se refiere a todo el íter de la firma de un acuerdo, no solo en la fase en la que el proyecto debe convertirse en ley (y, por lo tanto, el punto debe ser incluido en el orden del día por el Parlamento), sino incluso desde la apertura de la mesa de negociaciones, o incluso antes, ¡en la calificación misma de sus posibles interlocutores!

⁴¹ Aun así, Mazzola, subraya que «A nivel jurisdiccional también hay pronunciamientos de diversas formas y origen: tribunales administrativos regionales, Consejo de Estado, tribunales, tribunal de apelación, casación, tribunales del Menor, juzgados de autodisciplina publicitaria; Garante para la protección de los datos personales, Tribunal de cuentas, Comisiones tributarias, además, obviamente, de la diversificada gama de sentencias del TEDH y del Tribunal de Luxemburgo. Finalmente, una amplia selección entre decisiones del Tribunal Constitucional: sentencias añadidas, añadidas de principio manipulativas, interpretativas de rechazo o de acogimiento», así, R. MAZZOLA, *ult. op. cit.*, p. 2.

⁴² La referencia es, obviamente, a la llamada *Legge sui culti ammessi*, n. 1129 del 1929, así definida por Giovanni Battista Varnier y tomado por P. CONSORTI, *ult. op. cit.*, p. 121.

⁴³ Para un análisis de ésta, *ex multis* y sin pretensión de exhaustividad, puede consultarse M. CANONICO, *Libera scelta del Governo l'avvio di trattative finalizzate alla stipulazione di intesa con confessione religiosa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 30/2016; M. TOSCANO, *Una nuova «politica ecclesiastica» della Corte costituzionale, tra rigore tecnico e conservatorismo pratico? le prime reazioni della dottrina alla sentenza n. 52/2016*, en «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 3/2016, pp. 751 ss.; G. AMOROSO, *Le pronunce della Corte di cassazione oggetto di conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale*, en «Foro it.», 6/2016, I, c. 1951 ss.; M. S. BONOMI, *L'avvio di trattative per stipulare intese 'ex' art. 8 Cost. costituisce attività politica insindacabile*, en «Giornale di diritto amministrativo», 1/2017, pp. 68 ss.; L. CARLASSARE, *L'atto politico tra «qualificazione» e «scelta»: i parametri costituzionali*, en «Giur. cost.», 2/2016, pp. 554 ss.; V. COCOZZA, *La garanzia dell'«intesa» nell'art. 8 Cost., terzo comma*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 11/2017; F. ALICINO, *La bilateralità pattizia Stato-confessioni dopo la sentenza n. 52/2016 della Corte costituzionale*, en www.osservatoriosullefonti.it, 2/2016; N. COLAIANNI, *La decadenza del «metodo della bilateralità» per mano (involontaria) degli infedeli*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 28/2016; M. CROCE, *Alla Corte dell'arbitrio: l'atto politico nel sistema delle intese*, en «Giur. cost.», 2/2016, pp. 560 ss.; G. DI COSIMO, *Carta bianca al Governo sulle intese con le confessioni religiose (ma qualcosa non torna)*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 2/2017.

Puede parecer una contradicción, pero es precisamente la sentencia 52 del 2016 la que utiliza por primera y única vez el término «confesión minoritaria» (resulta muy peculiar y significativo que una norma explícitamente destinada a los *cultos admitidos* todavía esté en vigor), hablando de aquellos sujetos a los que se les reconoce y garantiza el derecho a organizarse y constituirse según sus propios estatutos, porque son titulares de un derecho de naturaleza absoluta, reconducible al grupo de los derechos inviolables.

¿Pero cómo es posible que no exista una definición jurídica de confesión religiosa y, mucho menos, de minoría? ¿Es posible que puedan inferirse y elaborarse a partir de la doctrina, pero en última instancia (si se le pide juzgar el acto político) es el juez quien decide si la entidad presentada a juicio es un sujeto titular de derechos fundamentales, solemnemente garantizado por la Constitución y por las Declaraciones internacionales y perteneciente a la categoría del derecho de libertad religiosa? ¿Qué es confesión religiosa y qué no lo es, qué o, más bien, quién es una minoría religiosa (con referencia obviamente al adjetivo religiosa, más que al estatus de minoría, que va referido más al plano de los hechos que al normativo) y quién no? El problema definitivo no es de mero carácter doctrinal, sino que se vuelve fundamental y decisivo en un panorama político como el que hemos tratado de esbozar en el punto anterior.

Se podría entonces intentar adoptar el criterio *a posteriori*, que tiene cuanto menos la ventaja objetiva de ilustrar cuáles son las formaciones confesionales con las que el Estado ha llegado o no a un acuerdo. Si bien la decisión de no iniciar negociaciones con l'UAAR⁴⁴, bajo el supuesto de que no se trata de una confesión religiosa, resulta bastante comprensible y aceptable, sin embargo, se hace más difícil entender el motivo por el que la Unión Budista italiana, estando declarada abiertamente «sin dios»⁴⁵, ha llegado a estipular uno

⁴⁴ Como es bien sabido, fue la Unión de Ateos Agnósticos Racionalistas quien llevó a cabo el procedimiento jurisdiccional que posteriormente concluyó con la sentencia 52 de 2016.

⁴⁵ Esta referencia no es casual y, en realidad, es un presagio de un elemento notable de novedad, por primera vez el Estado estipula un acuerdo de conformidad con el art. 8 de la Const. con una «confesión religiosa» que no reconoce la existencia de un ser trascendental y sobrenatural hacia el que dirigir su sentimiento religioso: se trata de una fe atea (en el sentido etimológico del término, donde el alfa privativa es subrayar la ausencia de Dios). Aunque se caracteriza por una multitud de corrientes dentro de ella, de hecho, es la propia Unión Budista la que, en su sitio web oficial expresa, aunque sintéticamente, el conjunto de creencias comunes a todo el conjunto: «del encuentro de lo que podríamos definir el núcleo fundamental de la experiencia espiritual Budista con las diversas expresiones socio-culturales de los países en los que se extendió, ha nacido un fenómeno religioso rico y complejo en el que están presentes, frente a una visión escatológica de liberación del estado de insatisfacción y sufrimiento en la que están los seres vivos, una serie de ritos, ceremonias, fiestas, cultos que caracterizan la vida cotidiana». Así, <https://www.buddhismo.it/>. También la Unión Hinduista italiana presenta peculiaridades del todo inéditas, en el grado de «afectar las pocas certezas conquistadas a lo largo de los años a propósito de la noción de confe-

—en el 2000⁴⁶— así como la Unión Hinduista *Santana Dharma Samgha* —en el 2007⁴⁷— y el *Instituto Budista italiano Soka Gakkai* —en el 2016⁴⁸—, mientras que ni los Testigos de Jehová ni el Islam (aunque son ejemplos de casos extremadamente diversos⁴⁹) han logrado aún obtener este resultado.

Una vez más, solo se puede constatar que el resultado es un contexto jurídico bastante irregular, en el que el instrumento de los acuerdos, en lugar de disminuir las diferencias las acentúa⁵⁰, creando una serie de instancias ignoradas y tutelas perdidas que resulta realmente difícil considerarlo compatible no solo con una sociedad, de hecho, pluralista y multireligiosa, como se ha convertido desde hace algún tiempo la italiana, sino también con el diseño consti-

sión». Así, F. ALICINO, *La legislazione sulla base di intese. I test delle religioni «altre» e degli ateismi*, Cacucci Editore, Bari, 2013, p. 93. Del mismo autor se señalan también F. ALICINO, *Lo strano caso dei ministri di culto buddhisti. Ovvero la legge dei culti ammessi vs la legge di approvazione dell'Intesa*, en «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», n. 2/2013, pp. 409-429.

⁴⁶ Elección política ésta que ha creado no poca perplejidad en la doctrina. Sobre el asunto, véase *ex multis* a F. GIULIMONDI, *Intesa Stato italiano - Unione buddisti italiani: ma questa intesa è costituzionale?*, en «Il diritto ecclesiastico», 1/2000, pp. 936 e ss.; A. S. MANCUSO, *L'attuazione dell'art. 8.3 della Costituzione. Un bilancio dei risultati raggiunti e alcune osservazioni critiche*, en «Stato, chiese e pluralismo confessionale», febrero de 2010.

⁴⁷ Para un análisis, puede consultarse R. BENIGNI, *L'intesa con L'unione Induista Italiana Santana Dharma Samgha*, en «Quaderni di diritto e politica ecclesiastica», 2007, n. 2, pp. 413 e ss. La autora (pp. 413- 414) no deja de subrayar que se trata de una «confesión que va más allá de la tradición judeocristiana. A diferencia del budismo, el hinduismo no carece de un perfil teísta, sino que presenta un bosque denso de dioses y de entidades sobrenaturales de todo tipo, animadas e inanimadas (ríos, montañas, rocas) [...]. Sin embargo, el hinduismo tiene características heterogéneas respecto a la noción occidental de religión. No debe su origen a una figura, real o mítica, humana o divina, es decir, no es una religión fundada; no tiene un contenido doctrinal unitario, ni una iglesia que codifique preceptos y verdades de fe que sea depositaria y garante autorizada; no tiene una organización territorial ni un aparato institucional sacerdotal. En resumen, el hinduismo no es una orden religiosa, ni tiene una unidad teológica y una práctica espiritual o ritual/conductual. Es más bien un conjunto de creencias, tradiciones, corrientes devocionales a las que se conectan variedades de usos, ritos y figuras religiosas, místicas y ascéticas».

⁴⁸ Se trata de la ley 28 de junio de 2016, n. 130, «*Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e l'Istituto Buddista Italiano Soka Gakkai, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione*».

⁴⁹ Si bien, de hecho, ante la presentación de tres borradores de acuerdo por parte de diversas asociaciones musulmanas italianas (UCOII, COREIS e AMI) nunca se han iniciado negociaciones con la confesión islámica, también porque —por falta de una clara jerarquía interna— resulta imposible individualizar de modo equívoco y claro los representantes requeridos por el art. 8 de la Constitución, en el caso de los Testigos de Jehová se llegó a un acuerdo, en dos ocasiones, entre el Estado y la confesión sobre el borrador del acuerdo (la última vez en 2013), sin que nunca se haya llegado a convertir en ley. Lo que se intenta subrayar es precisamente esto: que las negociaciones ni siquiera han comenzado (como en el caso del islam) o que se acaban con la aprobación del borrador del acuerdo (como en el caso de los Testigos de Jehová), el resultado no cambia, y para ambas todavía encuentra aplicación la ley de *cultos admitidos* de 1929.

⁵⁰ Así, B. RANDAZZO, *Diversi ed eguali. Le confessioni religiose davanti alla legge*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 426.

tucional que proporciona (¿proporcionada?) una *igual libertad* para todas las confesiones religiosas distintas de la católica.

4. LA URGENCIA DE UN CAMBIO DE RUMBO: DE MINORÍAS A CONFESIONES RELIGIOSAS

La falta de una definición cierta y predeterminada de qué sea confesión religiosa y qué no lo sea ha llevado a una situación un tanto paradójica, en particular para aquellas confesiones para las que la posibilidad de llegar a un acuerdo parece, con el paso de los años, cada vez más lejana.

Después de la *temporada de acuerdos*⁵¹, estamos ahora lidiando con la *temporada de acuerdos fantasma*⁵², caracterizados, de un lado, por la inercia pública⁵³ y, de otro, por solicitudes cada vez más frecuentes de tutela (a menudo del todo legítimas) que han permanecido completamente desatendidas y que tienen, como inevitable contrapartida, el crecimiento del fenómeno de las radicalizaciones identitarias.

Cuando se habla de solicitudes ignoradas y, en general, de las consecuencias de las lagunas normativas debidas a la pereza pública, no se puede dejar de subrayar cuáles (y cuántos) derechos les son de hecho negados a los creyentes de las confesiones que no han llegado a estipular un acuerdo: el derecho a un lugar de culto, así como el de poder abonar ocho por mil del impuesto sobre la

⁵¹ Así viene definida por la doctrina de los años ochenta aquel periodo histórico de profundas innovaciones y fermentos, que afectó tanto a la vida de las confesiones religiosas minoritarias. Por todos: F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, 9.ª ed., Zanichelli, Bologna, 2003, p. 131; G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, en S. BERLINGÒ, G. CASUSCELLI, S. DOMIANELLO, *Le fonti e i principi del diritto ecclesiastico*, UTET, Torino, 2000, p. 50; G. BARBERINI, *Lezioni di Diritto ecclesiastico*, 4.ª ed., Giappichelli, Torino, 2007, p. 120; C. CARDIA, *Manuale di Diritto ecclesiastico*, 2.ª ed., il Mulino, Bologna, 1996, pp. 224-225; E. VITALI, *La Costituzione italiana e il fenomeno religioso*, in E. VITALI, A. G. CHIZZONITI, *Manuale breve di Diritto ecclesiastico*, 2.ª ed., Giuffrè, Milano, 2019, pp. 39 y ss.

⁵² Así, A. ALBISETTI, *Le intese fantasma*, en «Stato, chiese e pluralismo confessionale», febrero 2012, pp. 1-9.

⁵³ Pierluigi Consorti define bien lo que él llama la inercia pública, como «El hecho que la clase política no pueda expresar normas adecuadas para las necesidades religiosamente calificadas de hoy en día pueda tal vez derivar de la incapacidad de leer la llamada “superdiversidad”. Como es sabido, mientras permanecemos, cada vez más, rodeados de complejidad, la política se enreda en la simplificación de los problemas. Las ciencias sociales profundizan en la reflexión sobre la “superdiversidad”, pero la política sigue en el juego de las simples “diferencias”. Casi no tiene palabras para explicar lo que sucede y acumula un retraso cada vez menos soportable. Esta ignorancia es también compartida por la Administración pública, que a su vez está en un estado de dificultad, obligada a gestionar superdiversidades religiosas con instrumentos diseñados desde hace demasiados años». Así, P. CONSORTI, *ult. op. cit.*, pp. 121-122.

renta de las personas físicas a favor de su creencia y no de los demás, el derecho a que se reconozcan *de plano* sus festividades (sin necesidad de llevar a cabo las a veces difíciles negociaciones con instituciones públicas y empleadores), el de que sus ministros de culto sean reconocidos con un simple automatismo en lugar de un procedimiento difícil y, a veces, «inundado» que, a menudo, también hace que la posibilidad de prestar asistencia espiritual en las estructuras segregadas sea muy impermeable.

Parece enfrentarse a un marco dadaísta, con el Derecho internacional y europeo que a menudo reiteran la importancia de la tutela de las minorías (de cualquier naturaleza que sean), el art. 17 TFUE, con el que la Unión Europea reconoce a las iglesias y a las comunidades religiosas su papel fundamental y su «contribución específica» para la construcción de un diálogo, el CEDH y el Consejo de Europa, que se activan con convenciones y pronunciamientos a favor de las minorías (de cualquier naturaleza que sean), la Constitución y su Corte, que proclaman una laicidad inclusiva, pluralista y no discriminatoria, afirmando que los poderes públicos deben intervenir positivamente (con provisiones también económicas) a favor de las religiones, que deben ser consideradas todas en un plano de igualdad, excepto para establecer que decidir quién es una confesión religiosa es un acto puramente político y, como tal, debido a la discrecionalidad del Gobierno, a su vez inevitablemente condicionado por las fuerzas electorales y de los partidos que hacen de unidades de seguridad (cuando no xenófobas) su caballo de batalla.

Entonces, ¿qué hacer? La doctrina eclesiasticista italiana se ha dividido durante mucho tiempo⁵⁴ entre aquellos que consideran que la única forma

⁵⁴ En una inspección más cercana, los orígenes de tales propuestas se remontan a 1984, en particular al discurso pronunciado por el entonces jefe de Gobierno, el excmo. Bettino Craxi, en el Parlamento, sobre la revisión del Concordato (para un análisis histórico de la legislación eclesiástica, véase G. DALLA TORRE, *La riforma della legislazione ecclesiastica. Testi e documenti per una ricostruzione storica*, Pàtron, Bologna, 1985; el discurso en particular se comenta en las pp. 395-396). Solo en el último decenio deben recordarse las propuestas de ley que contienen «Normas sobre libertad religiosa y derogación de la legislación sobre cultos admitidos», presentadas a la Cámara de los Diputados el 28 de abril de 2006 por iniciativa del excmo. Boato (n. 36) y del excmo. Spini y otros (n. 134). Las dos propuestas incorporaron el contenido de un proyecto de ley del Gobierno de la legislatura anterior, reproduciendo a su vez otro proyecto de ley que data de la XIII Legislatura. El texto unificado de las dos propuestas, preparado por el excmo. Zaccaria, había sido adoptado por la I Comisión de la Cámara de los Diputados en la sesión de 4 de julio de 2007, a la que había seguido un ciclo de audiencias celebradas el 16 de julio de 2007. También, a causa del elevado número de enmiendas presentadas a la Comisión, el proceso legislativo no tuvo más curso. Y de nuevo, la propuesta presentada el 29 de abril de 2008 firmada por el excmo. Zaccaria y otros, titulada «Normas sobre la libertad religiosa» (n. 448) y otra posterior de 10 de febrero de 2009 sobre la iniciativa de Zaccaria y otros, teniendo por objeto «Disposiciones para la implementación del derecho de libertad religiosa en materia de edificios de culto» (n. 2186). Para su

viable para otorgar una efectiva tutela a todas las confesiones religiosas es la de una «Ley general sobre la libertad religiosa»⁵⁵, de modo similar a la española⁵⁶, y los que creen que tal legislación unilateral entraría en conflicto con el texto constitucional y el principio de la práctica bilateral, siendo suficiente con que quienes deben (primero legislador, luego jueces), apliquen la Carta fundamental y su diseño de libertad religiosa, tan innovador en el momento de su singularización como ahora se ha quedado parcialmente inaplicado⁵⁷.

análisis, se reenvía a V. TOZZI, G. MACRÌ, M. PARISI (a cura di), *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, Giappichelli, Torino, 2010.

⁵⁵ Finalmente, fue desarrollada por un grupo de estudio instituido dentro de la Fundación Astrid y coordinado por Roberto Zaccaria, un nuevo proyecto sobre el tema titulado «*Normas in materia de libertad de conciencia y de religión*», que incorpora el proyecto original sobre libertad religiosa, actualizándolo a la normativa actual. Para la lectura del proyecto de ley y las opiniones de la doctrina al respecto, puede consultarse el volumen colectivo R. ZACCARIA, S. DOMIANELLO, A. FERRARI, P. FLORIS, R. MAZZOLA (a cura di), *La legge che non c'è. Proposta per una legge sulla libertà religiosa in Italia*, Bologna, 2019. La intención del grupo de estudio, como se indica en el volumen, era «construir un marco legislativo real para tener listo un texto fundamental de implementación constitucional», que podía ser la premisa para facilitar el trabajo del Parlamento y del Gobierno (p. 23). Para profundizar en los autores conformes a la utilización de la legislación unilateral, puede consultarse el más reciente S. FERRARI, *Perché è necessaria una legge sulla libertà religiosa? Profili e prospettive di un progetto di legge in Italia*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 21/2017; A. FERRARI, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte di fondo*, en «Stato, chiese e pluralismo confessionale», 20/2017; R. MAZZOLA, *La proposta di legge in materia di libertà religiosa nei lavori del gruppo di studio Astrid. Le scelte operate nel campo della libertà religiosa individuale*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 20/2017; G. CASUSCELLI, *Una disciplina-quadro delle libertà di religione: perché, oggi più di prima, urge «provare e riprovare» a mettere al sicuro la pace religiosa*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», n. 26/2017, pp. 1-26. La propuesta no è del tutto nuova, per i precedenti si rimanda a G. CASUSCELLI, *Perché temere una disciplina della libertà religiosa conforme a Costituzione?*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», noviembre 2007; V. TOZZI, *Proposta di riflessione per l'emanazione di una legge generale sulle libertà religiose*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», novembre 2009.

⁵⁶ Se trata de la *Ley orgánica sobre libertad religiosa* (LOLR), aprobada en España en 1980 bajo el Gobierno de Adolfo Suárez, que, en un marco constitucional parcialmente diverso del italiano, somete a todas las confesiones religiosas, salvo a la Iglesia católica, a un sistema de previo reconocimiento de la personalidad jurídica mediante su necesaria inscripción en un Registro público (RER), sujeto a un cierto margen de discrecionalidad por parte del Ministerio, y al que se subordina el ejercicio de las principales facultades propias de una confesión. Cfr. P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», 41/2017, pp. 16-17.

⁵⁷ De esta idea: P. CAVANA, *Libertà religiosa e proposte di riforma della legislazione ecclesiastica in Italia*, cit.; M. CANONICO, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», gennaio 2010; P. CONSORTI, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica: la prospettiva costituzionale*, op. cit., en particular, pp. 116-117; A. G. CHIZZONITI, *La tutela del pluralismo religioso in Italia: uno sguardo al passato e una prospettiva per il futuro*, en D. FERRARI (a cura di), *Le minoranze religiose tra passato e futuro*, op. cit., pp. 139-150.

Desafortunadamente, ambas «posturas» chocan con un hecho incontrovertible, que obliga a un preliminar (de alguna manera frustrante) paso hacia atrás: ya se trate de una ley general que garantice un *mínimo* de tutela común, o de la derogación de la legislación de los años 1929-1930 a favor de la reapertura de una nueva temporada de acuerdos, lo que falta es precisamente la voluntad política, necesaria e indispensable en ambos casos.

Por eso es tan importante detenerse en el tema de las minorías, y es urgente la necesidad de dar una definición jurídica, que se aplique siempre, en cualquier contexto histórico y sobre todo político, incluso antes de lo doctrinal y cultural: debemos comenzar de nuevo desde el abc, desde la educación al derecho fundamental de libertad religiosa y sus contenidos, subrayando su naturaleza obligatoria, pero también la fundamental importancia, para todos, para «los otros» pero también «para nosotros», para las minorías, por supuesto, pero también para las mayorías que, como electores, son los únicos que pueden revertir el curso de una política de orientación completamente diferente.

El punto es, por retomar el famoso ensayo de Valerio Tozzi, que «las confesiones religiosas sin acuerdo no existen»⁵⁸: Italia se caracteriza ahora por ser una sociedad multicultural, pero con una experiencia muy reciente en esta dimensión, en la que los supremos principios del pluralismo religioso y de la laicidad acogedora e inclusiva se proclamaron de manera solemne y aguda, pero cuando el panorama religioso italiano estaba no solo dominado, sino también estructurado según el ejemplo de la religión católica. En Italia existe la Iglesia católica (claramente visible también debido a la proximidad geográfica con el Vaticano), alguna confesión religiosa «elegida», y luego, existen los cultos admitidos (que, aunque admitidos, lo son siempre un poco menos): ese *coacervo anónimo de los indistintos*⁵⁹, compuesto por formaciones sociales colectivas caracterizadas por el mismo credo a las que, formalmente, son reconocidos todos los derechos fundamentales pero que, de hecho, sufren sistemáticas violaciones de su derecho de libertad religiosa y, por confesiones religiosas, se convierten cada vez más en minorías.

El problema es que se necesita muy poco para dar la bienvenida a lo que ya está allí, y sobre lo que la mayoría de la sociedad parece estar ampliamente de acuerdo (o al menos dócilmente acostumbrada)⁶⁰, mientras que es necesario,

⁵⁸ Cfr. V. TOZZI, *Le confessioni prive di intesa non esistono*, en «Stato, Chiese e pluralismo confessionale», enero, 2011.

⁵⁹ La célebre expresión de G. PEYROT, *Significato e portata delle intese*, en C. MIRABELLI (a cura di), *Le intese tra lo Stato e le confessioni religiose. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 57.

⁶⁰ En una mirada más cercana, también las minorías religiosas históricamente presentes en Italia (judíos, valdenses, adventistas, ortodoxos) de alguna manera fueron parte de la normalidad,

lo antes posible, que primero la doctrina y luego las instituciones elaboren y utilicen un *kit de herramientas* de ayuda para lo que se está gestando, en una óptica que sale de la dinámica de emergencia, pero aprende a usar los instrumentos del derecho para el difícil equilibrio entre derechos identitarios y fundamentales, entre libertad religiosa y orden público, entre aspiraciones de seguridad y pertenencia confesional.

Lo que distingue una confesión de una minoría, en el fondo, creo que es precisamente esto: no es el sentimiento religioso común hacia una misma identidad trascendente, sino el modo de relacionarse hacia el exterior, muy acentuado en el término minoría que –en cuanto término relativo– pretende precisamente subrayar un diverso plano de relación con la (o las) mayoría (as).

Una «caja de herramientas» es necesaria y urgente para otras dos significativas circunstancias.

La primera: en la expresión «minoría religiosa» hay una referencia a lo trascendente, es decir, al adjetivo que se refiere a lo divino, pero también a lo immanente, esto es, al *estatus* numérico de minoría. Esto debería hacernos reflexionar: las minorías varían en el tiempo y en el espacio, la misma tendencia demográfica en Italia muestra como la afiliación religiosa es un dato variable y continuamente fluctuante, con datos constantes (como, por ejemplo, los relativos a la tasa de natalidad próxima a 0) y otros significativos (el crecimiento del Islam, pero también la difusión de los llamados nuevos movimientos religiosos). El punto es que lo que es una minoría ahora no se dice que lo sea mañana, y lo mismo ocurre a la inversa.

La segunda, sin embargo, se refiere precisamente a la diversa dinámica de pertenencia que subraya el término «minorías religiosas». Por retomar la definición de Capotorti, se trata de grupos que se identifican por «lazos peculiares» y que manifiestan «un sentimiento de solidaridad tendente a preservar su propia religión [...]». Lo que sugiere la definición, pero que debe destacarse, es que ese sentimiento de solidaridad y cohesión interna tiene como contrapartida un sentimiento de no pertenencia (si no resentimiento) a la corriente *dominante* circundante: cuanto más se siente la pertenencia a una minoría, menos se siente la comprensión (y a menudo también la protección) de la mayoría y, por tanto, del resto de la sociedad, aquella civil en primer lugar. La falta de un mínimo de tutela de la libertad religiosa, entonces, no hará sino acentuar el sentimiento de identidad dentro de la minoría (creando un fenómeno de «co-

sobre todo porque son parte de esa dinámica del fenómeno religioso que se comprendía, siendo también de origen cristiano, y siendo injertado en una «forma de religión» bastante similar a la de la mayoría católica, y en cualquier caso tenían (y reivindicaban) una visibilidad pública del todo marginal.

munidad en las comunidades» que se traduce, de hecho, en una verdadera disgregación social), pero también el sentido de no pertenencia a la sociedad. Los efectos de esta visión soberana miope están ya bajo los ojos de todo el mundo occidental: está en marcha una *radicalización* de la pertenencia religiosa que no afecta solo al Islam⁶¹, sino a todas las confesiones religiosas en todas las sociedades seculares del mundo⁶² y que pone en riesgo exacerbar y exasperar la fragmentación de un cuerpo social ya «superdivisivo»⁶³ y superdividido.

⁶¹ El politólogo islamista Olivier Roy, ha argumentado durante mucho tiempo que ahora está en marcha una islamización del radicalismo y no una radicalización del Islam, que explica que «el tema es la resocialización del religioso en las sociedades secularizadas. *Porque hoy, para muchos jóvenes, el extremismo islámico es exactamente la forma más radical de protesta social*». Solo con esta interpretación se puede comprender por qué «Hay alrededor de un 25 por ciento de conversos entre los radicales y este número aumenta en todas partes. Entre estos conversos, encontramos cerca de un 50 por ciento de los blancos autóctonos y un 50 por ciento de negros (este es el caso en Francia, en Alemania, en el Reino Unido y en los Estados Unidos). Encontramos también muchos latinos en los Estados Unidos e hindúes o cristianos africanos convertidos al Islam en Gran Bretaña. No se puede decir que “casi todos los radicales” provengan de la inmigración islámica. Se pueden encontrar jóvenes musulmanes en el mundo del rap y de la cultura de las pandillas que no han pasado a través de la caja de la radicalización yihadista: Marsella, por ejemplo, ha visto crecer un bandolerismo juvenil que ocupó el puesto (o se alió) con las mafias tradicionales, al precio de docenas de muertos cada año; pero, al mismo tiempo, Marsella tiene una de las tasas más bajas de radicalización islámica de sus jóvenes musulmanes. No es el origen religioso lo que explica la radicalización: en tal caso debería haber muchos más, dado que Europa occidental cuenta con entre 12 y 14 millones de musulmanes. Es la fuerza de atracción y seducción de la construcción narrativa creada por Al Qaeda y El Isis. Esta construcción evidentemente quiere ser islámica: se refiere al imaginario político de los primeros tiempos del Islam, pero se inscribe en el lenguaje de la cultura juvenil de hoy, abarca la estética de la violencia que está en el corazón de los videojuegos y de las películas salpicadura». Así, O. Roy, *Generazione Isis*, Feltrinelli, Milano, 2017.

⁶² Basta pensar en las numerosas sectas, no solo de origen islámico, que cada vez más a menudo crean verdaderas comunidades autosuficientes, también y sobre todo por cuanto respecta a la asistencia hospitalaria o educacional en las escuelas. Se estima, por ejemplo, que miles de miembros de diferentes comunidades mormonas usan escuelas para padres y afirman la necesidad de contraer matrimonios polígamos para ir al cielo.

⁶³ Cfr. P. CONSORTI, *Le confessioni religiose diverse dalla cattolica: la prospettiva costituzionale*, cit., p. 120.