

L'INTESA CON I BUDDHISTI

Nicola Colaianni

1. – L'intesa con l'Unione buddhisti italiani è stata stipulata il 20 marzo 2000 a Palazzo Chigi tra il presidente del consiglio, Massimo D'Alema, e la presidente dell'Ubi Elsa Bianco (1). Insieme a quella con la Congregazione cristiana dei testimoni di Geova, stipulata nella stessa occasione, non è stata approvata dal Parlamento nel breve residuo temporale della XIII legislatura né il nuovo Governo formato nell'attuale legislatura ha presentato il disegno di legge di approvazione.

Ciò pone preliminarmente il problema del valore di queste intese, stipulate e non approvate. Si tratta di un valore non solo storico ma anche giuridico, benché per precisarlo sia necessario definire la natura giuridica delle intese ex art. 8 Cost.

La mancanza di una clausola giurisdizionale azionabile in caso di contrasto con gli obblighi contrattuali assunti è indice rivelatore della non extrastatalità degli accordi. In questa come nelle altre intese non figura alcuna norma diretta a sottoporre eventuali controversie ad arbitrato esterno, sicché non è configurabile una forma di responsabilità del Governo italiano sul piano di questo ordinamento per violazione degli obblighi contratti, a cominciare da quello di immettere l'intesa nell'ordinamento interno.

In mancanza di un ordine di esecuzione, quindi, non solo l'intesa non ha valore per l'ordinamento interno, che rimane immutato (non dissimilmente che per i trattati internazionali ineseguiti: cfr. Cass. sez. un. 17.4.1972, n. 1196), ma neppure è fonte di responsabilità sul piano del fantomatico diritto esterno. Anche, pertanto, ad ammettere la possibilità –sostenuta da una parte della dottrina– di un ordinamento esterno non governante l'intesa ma dipendente dall'intesa, in quanto creato dall'accordo stesso, si tratta comunque di un ordinamento evanescente, privo di una funzione di accertamento giudiziario.

L'intesa ineseguita, perciò, ponendosi sul piano interno, non può ritenersi una fonte autonoma dell'ordinamento. Al massimo può aspirare a svolgere una funzione ausiliaria dell'interpretazione della legge unilaterale, ma non è invocabile come parametro autonomo di una pretesa, non è azionabile davanti al giudice dello stato. Così, per fare un esempio, si può ammettere che nelle more del procedimento di approvazione parlamentare, nell'interpretare la legislazione sull'assistenza spirituale (per esempio ai detenuti), si comprendano senza meno tra i ministri culto i maestri di Dharma, ma non sarà possibile invocare le norme sull'otto per mille per ottenere il riconoscimento del diritto al riparto delle quote.

Che l'intesa non sia fonte autonoma, tuttavia, non significa che non sia una fonte obiettiva, con una sua precisa identità, perché altrimenti neppure sarebbe identificabile l'atto giuridico oggetto dell'approvazione. In ragione di questa obiettiva esistenza, perciò, anche prima dell'approvazione si possono ipotizzare degli effetti obbligatori, che si svolgono però solo sul piano procedurale nel senso che vincolano i pubblici poteri, se vogliono legiferare su quei rapporti, a stare a quella "base" della legge, secondo il tenore letterale dell'art. 8, 3° co., Cost.: quindi, a meno e fino che non si manifesti l'intenzione di non procedere all'approvazione, lo stato è vincolato a non regolare quegli stessi rapporti con legge unilaterale o, attraverso emendamenti, in maniera sostanzialmente difforme da quella intesa-base.

L'esistenza di questo vincolo potrebbe sembrare una effettiva analogia con l'obbligo di astensione da atti che possano frustrare l'oggetto e lo scopo (*"to refrain from acts which would defeat the object and the purpose"*) del trattato internazionale stipulato ma non ratificato, stabilito dall'art. 18 della convenzione di Vienna. Ma a parte il carattere giuridicamente vago di quell'obbligo anche se basato sul principio di buona fede, rimane la fondamentale differenza che nei confronti dell'intesa l'obbligo statale deriva non dall'ordinamento internazionale, come per i trattati, o comunque da un ordinamento esterno, bensì esclusivamente dal diritto costituzionale, per cui l'intesa è l'atto presupposto vincolante la legge solo nel contenuto.

2. - La novità dell'intesa risiede soprattutto nell'identità e nella storia dell'interlocutore confessionale: una religione, che, per quanto definita dal Dalai Lama "qualcosa di più di una religione orientale", è tuttavia identificata con l'oriente, in cui è nata, e quindi con un contesto culturale estraneo non solo al ceppo giudaico-cristiano storicamente allignato nel nostro paese ma allo stesso occidente europeo. Con questa intesa, quindi, il nostro ordinamento oltrepassa un orizzonte culturale "occidentalizzato" anche sotto il profilo religioso: benché la creazione in Europa e nel nostro paese di *sangha*, o comunità spirituali che svolgono forme di pratica con "oggetto il dilemma stesso dell'esistenza" (2), non abbia dato luogo a conflittualità nei confronti dell'ordinamento dello stato e perfino delle altre religioni. Ciò è stato certamente agevolato dal fatto che il buddhismo, in base al principio che è il discepolo che va alla ricerca di un maestro e non il contrario, non svolge attività di proselitismo. Anzi, in Francia, dove si calcola che i buddhisti siano circa mezzo milione, si registrano singolari convergenze con le chiese cristiane al punto che si sono instaurate relazioni tra buddhisti e federazione protestante, da un lato, e comitato episcopale cattolico per le relazioni interreligiose, dall'altro. Nel nostro paese il dialogo è ancora a livello di studio ma conosce momenti significativi, come il convegno "Buddhismo e cristianesimo in dialogo di fronte alle sfide della scienza" svoltosi a Salsomaggiore nel 1997 (3).

Tuttavia, l'apertura dell'ordinamento a questo pur tollerante sistema religioso non era indolore perché implicava il riconoscimento di una concezione, anche culturale, radicalmente differente da quella, variegata ma omologata per esempio sulla credenza nella divinità, propria dell'occidente. Infatti, il buddhismo, pur non negando tematicamente l'esistenza di divinità, comunque se ne disinteressa e presta attenzione

piuttosto ai tre valori di rifugio, i “gioielli” *Buddha*, *Dharma* e *Sangha*. Anche l’aspetto culturale, di conseguenza, appare di problematico inquadramento, il culto consistendo soprattutto in sedute di meditazione, anche individuali e perciò prive di rilevanza pubblica o esterna. In realtà l’unica vera attività religiosa pubblica del buddhismo è l’insegnamento, scritturale e di “realizzazione”, il *Dharma*.

Se con i testimoni di Geova si trattava di estendere i rapporti con le confessioni religiose ad una “setta” invisibile, oltre che per il suo fondamentalismo o per il proselitismo, per la condotta asseritamente lesiva dei diritti umani fondamentali, ma pur sempre incontestatamente “religiosa”, il salto da compiere per riconoscere il buddhismo come confessione era, quindi, ancor più difficoltoso: quasi, per dirla in senso enfatico, epocale, perché si trattava di applicare una normativa prevista per i culti ad un apparente non-culto (o, al limite, non-religione).

Di straordinaria importanza, quindi, è stato il parere del Consiglio di Stato (4), secondo cui “la circostanza che un’istituzione non svolga riti o li svolga in minima parte non vale a restringere il campo di applicabilità dell’art. 2” della legge 1159/29 (che disciplina l’erezione in ente morale degli istituti di culti diversi dalla religione cattolica). Con il d.p.r. 3 gennaio 1991 riguardante l’Unione buddhista italiana –che rappresenta la gran parte (non tutti: non ne fanno parte, ad esempio, quelli della numerosa corrente *Soka Gakkai*) dei centri buddhisti delle tre tradizioni *Theravada* (sud-est asiatico), *Mahayana Zen* (estremo oriente) e *Mahayana Vajrayana* (Tibet)- è stata così riconosciuta come confessione religiosa una formazione sociale a-teista, eliminando gli ostacoli al riconoscimento eventuale di altre religioni orientali, come per esempio l’induismo, che pure secondo il sistema filosofico *Sàmkhya* non è nè teistico nè panteistico.

3. – Alla novità dell’interlocutore non si accompagna, tuttavia, quella dei contenuti. L’intesa, invero, ricalca quelle precedenti con altre confessioni religiose, articolandosi intorno agli stessi nuclei di problemi, con minimi adeguamenti alla diversa fisionomia confessionale, grazie anche all’irrobustimento della prima bozza confessionale, presentata il 7 giugno 1997, con le norme relative a settori ivi non considerati come la scuola e gli enti. L’omologazione è frutto di realismo politico, ancorchè abbia comportato la rinuncia all’introduzione di norme adeguate all’identità confessionale ma perciò inevitabilmente implicanti notevoli deroghe alla disciplina comune in settori talvolta non direttamente ed esclusivamente connessi con l’esercizio della libertà religiosa. Solo in alcuni punti del testo definitivo fa capolino la diversità culturale del concetto di religione e di culto proprio del buddhismo, che nelle precedenti bozze era più appariscente: ma al costo, saggiamente evitato pur a fronte di contestazioni sviluppatesi all’interno del mondo buddhista, di riversare nell’intesa norme di natura statutaria e riservate, quindi, all’autonomia confessionale. Fra tutte è l’intesa con la chiesa luterana l’antecedente prossima a quella in esame, che comunque si avvale di formulazioni presenti anche nelle altre intese o, meglio, nello stereotipo ricevuto. Ciò vale innanzitutto per la disciplina delle materie aggiunte alla prima bozza: riconoscimento degli enti (artt. 10-13), istruzione religiosa (diritto di non avvalersene e disponibilità a contribuire allo studio del fatto religioso e delle

sue implicazioni: art. 5), diritto di istituire scuole (art. 6), diritto di astensione dal lavoro in occasione della festa religiosa del *Vesak* (art. 23), universalmente celebrata dagli oltre 450 milioni di buddhisti nel plenilunio di maggio (convenzionalmente l'ultimo sabato e domenica) per ricordare i tre momenti fondamentali della vita di Buddha Shakyamuni: la nascita, l'illuminazione e la morte con l'ingresso nel paranirvana.

Ma le analogie con le altre intese si scorgono anche nelle norme che pur presentano qualche adeguamento alla diversa realtà confessionale: quelle relative all'autonomia e alla libertà religiosa dell'UBI (artt. 1 e 2), all'assistenza spirituale negli istituti di cura, in quelli penitenziari e nel servizio militare (art. 4), alla tutela degli edifici di culto e dei beni culturali (artt. 15 e 16), alla deducibilità delle erogazioni liberali fino al limite di due milioni di lire (art. 18), alla partecipazione al riparto dell'otto per mille del gettito irpef in base non alle sole scelte espresse (come previsto dalla prima bozza presentata per analogia a quanto stabilito dalle intese con i valdesi, le assemblee di Dio e ora anche i Testimoni di Geova, oltre naturalmente ai battisti) ma anche a quelle non espresse -conformemente a quanto previsto nelle intese con avventisti, ebrei, e luterani oltre che nel concordato con la chiesa cattolica-, destinando le relative somme esclusivamente per iniziative umanitarie (art. 19).

Le novità intercalate in questa disciplina, in linea di massima mutuata dalle altre intese, discendono sostanzialmente dal diverso concetto di culto proprio del buddhismo e consistente soprattutto in "sedute di meditazione, collettive o individuali, che possono comprendere il rifugio nei tre gioielli (*Buddha, Dharma e Sangha*), recitazione di *mantra*, prosternazioni ed altre pratiche" (art. 5 dello statuto, che indica inoltre come attività di culto la celebrazione di cerimonie d'offerta, iniziazione e ordinazione laiche e monastiche e, ad integrazione, l'insegnamento della dottrina, impartito da maestri riconosciuti). Questo concetto di culto -riversato in stile più asciutto nell'art. 9, lett. a), dell'intesa-, in quanto suscettibile di riduzione a pratiche meditative anche individuali che si possono svolgere in qualsiasi luogo diverso dagli edifici ad esse destinati, ha notevoli conseguenze anche sulle nozioni di ministro di culto e di edificio di culto e sulla assistenza spirituale.

Tali conseguenze erano state esplicitate nella seconda bozza confessionale, approvata dall'assemblea dell'UBI il 13 e il 14 settembre 1997, con la sostituzione della locuzione "ministro di culto" con quella, certamente più confacente, di "maestro di *Dharma*" e con la precisazione che le pratiche meditative possono svolgersi anche in luoghi diversi dagli "edifici di culto". Ma esse sono scomparse nel testo definitivo (artt. 7 e 15) per vari motivi: la definizione del ministro di culto, o maestro di *Dharma*, ("monaci o laici di entrambi i sessi, che svolgono la loro funzione con insegnamenti, cerimonie ed iniziazioni": art. 8 delle prime due bozze) rientra nell'autonomia confessionale e non è materia di intesa; la necessità, comunque, di prevedere una norma di equiparazione agli effetti civili del maestro di *Dharma* al ministro di culto; la speciale condizione giuridica riservata agli edifici di culto (divieto di requisizione, espropriazione, ingresso della forza pubblica, ecc.) non è logicamente applicabile a qualsiasi luogo (ogni cella di monastero o, al limite,

un'abitazione privata) in cui un buddhista svolga, magari individualmente, pratiche meditative.

Permane, tuttavia, una spia rivelatrice della diversa concezione del culto in materia di assistenza spirituale, che –salvo che negli istituti penitenziari- può essere prestata non solo dai ministri di culto ma anche da “assistenti spirituali” (art. 4), non necessariamente, cioè, maestri di *Dharma*. Solo a questi ultimi, tuttavia, viene riconosciuto il diritto di mantenere il segreto d'ufficio su quanto appreso nello svolgimento (non del loro ministero, ma), in considerazione della peculiarità della figura del maestro di *Dharma* rispetto a quella del ministro di culto, della loro “funzione” (art. 7 cpv.). Va pure aggiunto, per completare l'esame della disciplina dei ministri di culto, che per essi si prevede la possibilità di svolgimento del servizio civile – cui, con norma analoga a quella contenuta nell'art. 6 dell'intesa con le chiese avventiste, i buddhisti sono assegnati a semplice richiesta (art. 3)- “nell'ambito delle strutture indicate dalla normativa vigente” (art. 7): a preferenza, quindi, “entro l'area vocazionale ed il settore di impiego” (art. 10, co. 3, l. 230/1998) da loro indicati.

Nessuna disciplina speciale è prevista per i maestri stranieri, la cui presenza in Italia –data l'origine orientale di questa religione e l'abbandono della loro terra, cui molti di loro si sono sentiti costretti a seguito dell'invasione cinese del Tibet- è ipotesi abbastanza ricorrente. Nelle prime due bozze se ne prevedeva il “libero ingresso, la circolazione ed il soggiorno sul territorio nazionale” senza limiti e condizioni. La mancanza di apposita previsione nel testo definitivo rende integralmente applicabile la legge 6 marzo 1998, n. 40, che agli artt. 4-7 contiene la disciplina generale dell'ingresso e del soggiorno: in particolare, nell'art. 5 cpv. e nell'art. 10, co. 4, del regolamento approvato con d.p.r. 31.8.1999, n. 394 si prevedono “speciali modalità di rilascio” del permesso di soggiorno per “l'esercizio delle funzioni di ministro di culto” e per soggiorni “da trascorrersi presso convivenze civili o religiose”.

Neppure per i monaci è prevista una disciplina speciale, nonostante l'importanza che essi assumono per il buddhismo, spesso presentato come la religione monastica per eccellenza. Ma il tentativo di farne menzione ai fini del soggiorno o del sostentamento, presente nelle prime bozze, è correttamente rientrato in considerazione dell'irrelevanza statutale di quella qualifica. Il monaco è perciò destinatario della disciplina prevista per i ministri di culto, ove eventualmente svolga questo ruolo (le due figure non sono, infatti, necessariamente coincidenti), mentre il sostentamento dei monaci, che non svolgano tale ruolo, è decisione di carattere interno all'Ubi, che ad esso può destinare parte delle erogazioni liberali e dello stesso otto per mille nell'ambito del sostegno delle attività di religione di cui all'art. 9 lett. a).

Per trovare una norma specialissima, tipica delle intese perché relativa alla salvaguardia dell'identità (di una tradizione, la tibetana) del buddhismo, bisogna guardare all'art. 9, relativo al trattamento delle salme. Non si prevede soltanto la possibilità di aree riservate nei cimiteri (come nell'art. 16 dell'intesa con gli ebrei e, del resto, nell'art. 100 del regolamento di polizia mortuaria approvato con d.p.r. 10 settembre 1990, n. 285, per tutte le confessioni diverse dalla cattolica) ma è assicurato anche il rispetto delle regole della propria tradizione circa il trattamento

delle salme. In realtà, l'unica tradizione che pone problemi in proposito è quella tibetana, secondo cui nel processo di morte sono otto gli stadi della dissoluzione e solo con l'ultimo si registra la "chiara luce della morte", mentre per la scienza medica occidentale la morte viene dichiarata dopo quello che per i tibetani è solo il quarto stadio (20).

Perciò nella prima bozza si prevedeva il ritardo del funerale fino ad un massimo di 72 ore dalla morte, ponendo a carico dello stato la garanzia dell'applicazione delle conseguenti norme igieniche. La difficoltà di questa applicazione, anche per le differenti condizioni climatiche del nostro paese, ha indotto nel testo definitivo a subordinare il rispetto delle regole tradizionali alla "conformità alle norme vigenti in materia", contenute nel d.p.r. cit., nonché nella circolare Min. sanità del 24 giugno 1993, n. 4. In sostanza, le norme statuali consentono di accogliere, sia pure con modesti accorgimenti, gran parte delle regole confessionali, del resto previste solo per i casi di decesso naturale e sempre che non sia necessario a giudizio dell'autorità un riscontro diagnostico: in particolare, il divieto di manipolazione e di movimentazione della salma per almeno 5 ore è possibile, salvo speciali ragioni igieniche, ai sensi dell'art. 8 d.p.r. cit.; anche il ritardo della tumulazione, della sepoltura o della cremazione (prevista dall'art. 79 d.p.r. cit.) per almeno 72 ore è possibile ai sensi dell'art. 18 cpv. d.p.r. cit., purchè la salma sia inserita in cassa. L'unico problema di adeguamento sorge per il trattamento della salma con formalina –non accettabile secondo la tradizione tibetana- previsto dall'art. 32 d.p.r. cit. per i trasporti ad oltre 24 ore dal decesso ma soluzioni alternative possono essere trovate in via amministrativa (l'Ubi ha proposto l'inserimento della cassa di legno in una cassa metallica).

4. – L'intesa sommariamente esaminata conferma la tendenza, ormai di lungo periodo, all'uniformazione. E' sostanzialmente ripetitiva di quelle precedenti e risponde al fine di estenderne le previsioni anche alle confessioni stipulanti. Riesce sempre più difficile rinvenire norme specialissime, di carattere identitario, la cui novità –come nel caso del trattamento delle salme dei buddhisti- è ridimensionata entro i limiti di compatibilità con le norme dell'ordinamento statale.

Questo risultato non è senz'altro attribuibile allo stabile assetto, magari più realistico, raggiunto dalle intese ma va ascritto anche alla rinnovata capacità regolatrice delle disposizioni della pubblica amministrazione, che, come s'è visto al riguardo della polizia mortuaria, sempre più si informano al pluralismo e si aprono alle differenze esistenti nella società anche sotto il profilo religioso: le quali, peraltro, si stanno dimostrando –per quanto attiene ai rapporti con lo stato- abbastanza omogenee e, comunque, molto meno marcate di quanto si immaginasse.

Non si può, tuttavia, sottacere che sta prevalendo una tendenza rinunciataria delle confessioni, le quali, pur non mancando inizialmente di formulare proposte di tutela delle proprie specificità, finiscono, tuttavia, per abbandonarle davanti agli ostacoli frapposti dalla parte governativa, concordando sulle disposizioni comuni alle intese precedenti e già collaudate. Le intese hanno così assunto un carattere "premiale" dei soggetti "forti" del pluralismo confessionale, conforme del resto all'analogo modello

introdotto dal legislatore in favore di altre espressioni associative, come i sindacati maggiormente rappresentativi o i partiti rappresentati in Parlamento.

L'esito è di notevole interesse sul piano delle fonti, perché, con un'eterogeneità dei fini, anche l'intesa con i buddhisti finisce per diventare un'intesa di diritto comune (delle intese), non serve per tutelare le specificità ma solo per estendere la disciplina comune. E' il paradosso delle intese, come altrove evidenziato (5).

Ciò, tuttavia, non deve far trascurare la specifica valenza che questa intesa assume, oltre che per i motivi indicati inizialmente, per il diritto europeo, ove si accolga l'interpretazione estensiva delle "tradizioni costituzionali comuni" (art. 6 n. 2 del Trattato), tale da abbracciare non solo i principi costituzionali ma anche quelli rinvenibili nelle fonti subordinate, in materia di libertà di religione.

Sotto questo profilo questa, come l'intesa con i Testimoni di Geova, rappresenta un contributo del nostro ordinamento al fine di formare delle tradizioni costituzionali comuni segnate almeno dalla tolleranza, se non dalla laicità, e dal rispetto della diversità religiosa e culturale sancita dall'art. 22 della Carta di Nizza (art. II-22 della bozza di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa). Entrambe le intese sono idonee a fungere da *better law*, come regola più adatta per risolvere eventuali controversie giudiziarie –non, ovviamente, quanto al principio, caratteristico della tradizione italiana, di produzione bilaterale delle norme, ma- sul riconoscimento della uguale libertà di buddhisti, testimoni di Geova e, in genere, credenti di religioni "altre".

Note

- (1) La commissione governativa, composta dai funzionari dei ministeri volta a volta interessati, era presieduta da Franco Pizzetti, segretaria Nardini; la commissione dei buddhisti era composta da Elsa Bianco (presidente), Maria Angela Falà, Fausto Guareschi, Leopoldo Sentinelli e, in qualità di esperto ai sensi dell'art. 4 DPCM 14.3.1997, da Nicola Colaianni.
- (2) Batchelor, *Il risveglio dell'occidente*, Roma, 1995, 10.
- (3) Gli atti sono pubblicati in *Sapienza d'oriente e d'occidente. Cristianesimo, Buddismo, Scienza contemporanea*, Rimini, 1999.
- (4) Cons. Stato 29.11.1989, n. 2158, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1991-92, 531 ss.
- (5) Colaianni, *A vent'anni dalla prima intesa. Un'analisi economica*, id. 2004, 233 ss.