



**Guido Fubini**

(avvocato in Torino, già direttore della *Rassegna Mensile di Israel*)

## **Sulla proposta di legge per la libertà religiosa \***

**SOMMARIO:** 1. Introduzione - 2. Premessa - 3. E qui affrontiamo l'epoca contemporanea e la nuova proposta di legge - 4. Mi avvio qui alla conclusione.

### **1 - Introduzione**

Il periodo che va dall'Unità d'Italia ad oggi può essere ripartito in tre tempi storici che corrispondono a tre modi diversi di considerare l'ente confessionale o religioso da parte dello Stato: si può parlare a grandi tratti di un periodo separatista che va dall'Unità d'Italia al 1929, di un periodo giurisdizionalista dal 1929 al 1948, di un periodo caratterizzato dal riconoscimento del carattere originario degli ordinamenti confessionali e della ricerca di una composizione fra l'ordinamento dello Stato e quelli delle confessioni religiose, annunciato dalla Costituzione del 1948.

Diciamo a grandi tratti perché è andata creandosi una stratificazione di norme che dà luogo alla data odierna alla sostanziale coesistenza di principi diversi spesso tra loro apparentemente incompatibili.

Dopo una necessaria premessa sul periodo che va dall'Unità d'Italia ad oggi ci soffermeremo sul progetto di legge relativo alla libertà religiosa.

### **2 - Premessa**

Lo Stato unitario aveva ereditato dagli stati preunitari una straordinaria varietà di enti (così le chiese greche con i propri statuti storici nel Meridione, le università israelitiche, regolate, in Piemonte, dalla legge Rattazzi del 1857, e in modi diversi con provvedimenti specifici comunità per comunità in Toscana; ancora soggette al regime austriaco nel Veneto, nel Mantovano e a Trieste; i concistori delle chiese valdesi e la Tavola Valdese in Piemonte, riconosciute per antico possesso di stato: la chiesa greco ortodossa di Venezia).

---

\* Testo della relazione tenuta al Convegno "Oltre il Concordato" organizzato dalla "Consulta torinese per la laicità delle istituzioni" (Torino, 10 aprile 2008).



Ma lo Stato liberale non sembra considerasse gli enti religiosi in modo diverso da qualsiasi altro corpo morale, per i quali era richiesto il riconoscimento ai fini della personalità giuridica, mentre erano soggetti ad autorizzazione per l'acquisto di beni stabili e l'accettazione di donazioni o disposizioni testamentarie: coesistevano enti ritenuti di diritto pubblico come le università israelitiche piemontesi e la Confraternita o Chiesa greca ortodossa dei Santi Pietro e Paolo di Napoli, con enti rimasti di diritto privato come le università o comunità israelitiche sorte nel periodo unitario (quelle di Napoli, Bologna, Milano) e come taluni enti o istituti delle chiese valdesi.

La legge 24 giugno 1929 n. 1159 sui culti ammessi ed il successivo decreto di attuazione 28 febbraio 1930 n. 289 aprono la strada ad un più accentuato giurisdizionalismo, subordinando l'erezione in ente morale degli "istituti dei culti diversi dalla religione dello Stato" alla condizione che questi non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico e al buon costume ed attribuendo allo Stato, insieme con la vigilanza e tutela in generale, la potestà di stabilire nel decreto di erezione in ente morale norme speciali per l'esercizio della vigilanza e del controllo: norme poi adottate in via generale nei confronti delle comunità israelitiche col r.d. del 1930 n. 1731 e col r.d. del 1931 n. 1561.

Tali forme di vigilanza e controllo hanno consentito alla prevalente dottrina di affermare che "gli enti di culto acattolici hanno carattere pubblico, perché i fini che essi perseguono sono considerati di interesse pubblico dallo Stato pur senza essere fini propri dello Stato"<sup>1</sup>.

Questa legge del 1929 è tuttora in vigore ma la Costituzione del 1948 ha sovrapposto a tale normativa un nuovo complesso di norme la cui rilevanza è venuta emergendo molto lentamente in sede applicativa e amministrativa, specie ad opera della dottrina, e solo in epoca recentissima ha trovato parziale rispondenza da parte del legislatore con la proposta di legge ora in discussione mentre non sempre gli stessi interessati sono sembrati consapevoli dei nuovi diritti.

### **3 - E qui affrontiamo l'epoca contemporanea e la nuova proposta di legge**

Da molti anni è in discussione in Parlamento la legge sulla libertà religiosa volta all'abrogazione della legge del 1929 sui "culti ammessi" e all'introduzione di una normativa conforme alla Costituzione della Repubblica.

---

<sup>1</sup> PIACENTINI, *Culti ammessi*, in "Novissimo Digesto Italiano", V, Torino, 1960, p. 36 ss.



La prima proposta, se non sbaglio, è del primo governo Prodi e porta la data del 3 luglio 1997. Approvata in sede di commissione la proposta non è mai stata portata in Aula. Ripresa nelle legislature successive non si è mai giunti all'approvazione definitiva.

I temi in discussione sono due: A) i diritti individuali di libertà religiosa; B) i diritti delle confessioni religiose e degli enti che le rappresentano.

### **A) I diritti individuali di libertà religiosa**

Una serie di diritti costituzionali rilevanti agli effetti dell'esercizio della libertà religiosa è stata riconosciuta a tutti i soggetti di diritto, e di tale riconoscimento ai è fatta carico la Corte costituzionale in materia di libertà di riunione, di libertà di insegnamento, di applicabilità alle persone giuridiche anche pubbliche del principio di eguaglianza. Ma ovviamente queste sentenze frammentarie non bastano e questa legge ha la funzione di applicarli in modo generale ed organico.

Citerò solo un esempio: la norma a tutela della libertà di coscienza degli alunni delle scuole pubbliche contenuta nell'articolo 11 della legge del 1989 di approvazione dell'intesa fra lo Stato e l'Unione delle comunità ebraiche è costantemente violata con l'apposizione del crocifisso nelle aule scolastiche: una pratica che è risentita come un vulnus da parte degli studenti e degli insegnanti non cattolici e denunciata più volte come tale, incontrando la totale incomprendimento del Consiglio di Stato. La stessa norma è stata ripresa nella proposta di legge in discussione.

### **B) i diritti delle confessioni religiose e degli enti che le rappresentano.**

La discussione se gli enti religiosi siano enti pubblici o privati non sembra avere più ragione di essere. La distinzione fra pubblico e privato sta tutta dentro l'ordinamento dello Stato; gli enti religiosi stanno nel punto di incontro tra l'ordinamento dello Stato e un ordinamento distinto e diverso.

Nei confronti delle confessioni religiose e degli enti religiosi la Costituzione ha riconosciuto nel contempo un *diritto all'eguaglianza* e un *diritto alla diversità*.

La traduzione di questi diritti nella nuova proposta di legge non mi convince. Per questo avrei preferito che questa mia relazione avesse per titolo "*Per una nuova legge sulle libertà religiose*".

#### **a) Il diritto all'eguaglianza:**



E' un diritto che si esprime in due ambiti: quello del confronto interno al mondo delle confessioni religiose; e quello del confronto fra gli enti con fine di religione o di culto ed enti con fine diverso.

Nel primo ambito la Costituzione afferma l'eguale libertà di tutte le confessioni religiose; nel secondo pone il divieto di speciali limitazioni legislative o di speciali gravami fiscali per la costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività degli enti con fine di religione o di culto.

a) *L'“eguale libertà” è affermata dall'articolo 8 della Costituzione che dice: “Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge”.*

Questa non è solo una formula di stile: essa significa che quando una legge, un concordato, un'intesa, riconosca una libertà ad una confessione religiosa, questa stessa libertà va riconosciuta a tutte le altre confessioni religiose che la richiedano.

L'eguale libertà non può ritenersi tutelata fino a che non sia assicurato il pari trattamento in materia di imposizione fiscale ai beni e alle attività delle confessioni religiose diverse dalla cattolica con l'estensione alle confessioni diverse dalla cattolica delle agevolazioni previste per i benefici ecclesiastici e per gli istituti per il sostentamento del clero.

Ho delle perplessità sulla legittimità costituzionale della istituzione del registro delle confessioni religiose previsto dalla nuova legge. Lo stesso titolo del capo III della proposta di legge (“Diritti delle confessioni iscritte nel registro”) stride col principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose, siano o meno iscritte nei registri. La tecnica, riservata alle confessioni religiose diverse dalla cattolica, crea un controllo preventivo incompatibile con il principio costituzionale.

b) *Nel secondo ambito, quello del confronto fra gli enti con fine di religione o di culto ed enti con fine diverso, la Costituzione pone il divieto di speciali limitazioni legislative o di speciali gravami fiscali per la costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività degli enti con fine di religione o di culto.*

Tale divieto, posto dall'articolo 20 della Costituzione, non mi sembra sia stato correttamente interpretato dai compilatori della nuova legge.

E questo sotto due riflessi:

I) gli articoli 27 e 28 della proposta di legge, agli effetti civili, distinguono le attività di religione da quelle diverse da quelle di religione e, agli effetti tributari, distinguono le confessioni religiose iscritte nel registro o i loro enti esponenziali, nonché le attività da essi



svolte e dirette a fini di religione o di culto, dalle attività diverse da quelle di religione.

L'articolo 20 della Costituzione assicura uno speciale trattamento quando sussistano i fini di religione o di culto solo agli enti (associazioni ed istituzioni) ma non ai beni né alle attività, mentre l'articolo 29 lettera b del Concordato del 1929, richiamato nell'articolo 7 del nuovo Concordato del 1984, assicura la sua tutela ai fini di religione e di culto sia quanto ai beni e attività che quanto alle associazioni ed istituzioni. Tutto questo crea una diversità di trattamento fra confessioni iscritte e confessioni non iscritte e fra la religione cattolica e le altre religioni, diversità che appare incompatibile con il principio di eguale libertà.

II) *Sotto il secondo riflesso* va sottolineata la tendenza dell'interprete a vedere il divieto di speciali limitazioni legislative e di speciali gravami fiscali come divieto di legislazioni eversive come quella risorgimentale là dove l'espressione va intesa come divieto di limitazioni legislative e di gravami fiscali *diversi* da quelli "generali", divieto cioè di un trattamento sia più gravoso che meno gravoso di quello di cui fanno oggetto gli enti con fine diverso.

#### **B) Il diritto alla diversità**

Abbiamo parlato del diritto all'eguaglianza. Parliamo ora del *diritto alla diversità*.

La Costituzione assicura un *diritto alla diversità* là dove riconosce alle, confessioni religiose diverse da quella cattolica il diritto di organizzarsi con i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico dello Stato e dove prevede che i loro rapporti con lo Stato siano regolati per legge sulla base d'intese con le rispettive rappresentanze.

Non credo di avere niente da dire oggi sul tema delle intese. Forse va solo sottolineata la loro doppia funzione, da una parte di salvaguardia delle specificità delle confessioni religiose organizzate, dall'altra di incentivazione di una partecipazione di minoranza all'iniziativa legislativa.

Di queste due funzioni mi sembra che solo la prima emerga dalla lettura della proposta di legge in discussione, specie quando la si ponga a confronto in materia scolastica con l'intesa ebraica, che assicura oltre al rispetto della libertà di coscienza e di religione e della pari dignità dei cittadini senza distinzione di religione, il divieto delle forme di insegnamento diffuso nello svolgimento di altre discipline..

#### **4 - Mi avvio qui alla conclusione**



Capisco che i nostri legislatori siano stati indotti, nel formulare il testo della proposta di legge, ad erigere barriere contro i rischi che possono derivare da immigrati non educati ad un regime di libertà. Ma credo che dobbiamo cercare di uscire dalla mentalità che prevalse all'epoca della emanazione della legge del 1929, e che – nello spirito del sistema fascista - voleva inquadrare e controllare nel sistema giuridico della società nazionale tutte le attività di carattere collettivo così come si legge nella relazione del Ministro Guardasigilli dell'epoca.

Nello spirito della Costituzione del 1948 vanno garantite in primo luogo la libertà di coscienza e di religione di ciascuno nei limiti in cui non ledano l'eguale libertà ed i diritti degli altri in un quadro di laicità giustamente richiamata nel primo articolo della proposta di legge in discussione.