



### **Marco Canonico**

(associato di Diritto ecclesiastico e canonico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia)

## **L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità \***

**SOMMARIO:** 1. La ricorrente tentazione di confezionare una legge sulla libertà religiosa - 2. Le proposte di legge Boato e Spini della XV legislatura - 3. La proposta di legge Zaccaria ed altri n. 448 - 4. La proposta di legge Zaccaria ed altri n. 2186 in materia di edifici di culto - 5. Considerazioni conclusive.

### **1 - La ricorrente tentazione di confezionare una legge sulla libertà religiosa**

Nell'ambito delle fonti del Diritto ecclesiastico, pur in presenza di disposizioni costituzionali che riconoscono il diritto di libertà religiosa a livello individuale e collettivo, manca una normativa organica che valga a regolare in concreto il suddetto diritto. Anzi, a dire il vero, mentre per alcune confessioni religiose vige una disciplina di origine bilaterale, frutto di pattuizioni che tengono conto delle peculiarità e delle specifiche esigenze dei soggetti interessati<sup>1</sup>, tutte le altre confessioni,

---

\* Il contributo è destinato alla pubblicazione nella Rivista *Il diritto di famiglia e delle persone*, edita da Giuffrè.

<sup>1</sup> È il caso della Chiesa cattolica, il cui rapporto con lo Stato è regolato sulla base dell'Accordo di Villa Madama del 18 febbraio 1984, ratificato con L. 25.3.85 n. 121, e di altre sei confessioni che hanno ottenuto l'attuazione legislativa delle intese stipulate con lo Stato: Tavola valdese (L. 11.8.84 n. 449), Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (L. 22.11.88 n. 516), Assemblee di Dio in Italia (L. 22.11.88 n. 517), Unione delle Comunità ebraiche italiane (L. 8.3.89 n. 101), Unione cristiana evangelica battista d'Italia (L. 12.4.95 n. 116), Chiesa evangelica luterana in Italia (L. 29.11.95 n. 520). Attendono di essere recepite dal Parlamento in atto normativo altre intese fra cui, ultime in ordine di tempo, quelle stipulate dal Governo Prodi il 4 aprile 2007 con la Chiesa apostolica in Italia, l'Unione buddhista italiana, la Sacra Arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale, la Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova, la Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni, l'Unione induista d'Italia, oltre agli accordi intervenuti in pari data modificativi delle precedenti intese con la Tavola valdese e le Chiese avventiste.



stimate in alcune centinaia<sup>2</sup>, continuano ad essere tuttora regolate dalla legge 24.6.29 n.1159 (*Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*), emanata all'indomani della stipulazione dei Patti lateranensi e dunque in regime di dichiarato confessionismo<sup>3</sup>, che poteva all'epoca giustificare un trattamento privilegiato nei riguardi della religione cattolica quale religione di Stato e, di conseguenza, una condizione giuridica deteriore degli altri culti. E questo era, in effetti, lo spirito che animava le disposizioni contenute in detta legge, in gran parte sopravvissute sino ai nostri giorni nonostante il palese contrasto delle stesse con la Costituzione repubblicana. Tale situazione di inconciliabilità ha ingenerato il desiderio di una nuova legge in materia di libertà religiosa, che vada a sostituire l'ormai anacronistica normativa del 1929 e valga nello stesso tempo a dare attuazione alle prescrizioni costituzionali in argomento.

Nel corso delle ultime legislature si sono così avute diverse proposte e disegni di legge, mai giunti a destinazione.

Fra queste vanno ricordate le proposte di legge contenenti *"Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi"*, presentate alla Camera dei Deputati il 28 aprile 2006 per iniziativa dell'on. Boato (n. 36) e dell'on. Spini ed altri (n. 134)<sup>4</sup> nonché,

<sup>2</sup> G. BARBERINI, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 3<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2005, pag. 61, già nella precedente edizione dell'opera osservava che, in aggiunta alle religioni tradizionali, fra cui si possono annoverare la cattolica, la protestante, l'ortodossa, l'ebraismo, l'islamismo, oltre all'induismo e per certi versi il buddismo, «hanno fatto il loro ingresso nella società moderna ... le c.d. "nuove religioni" o "movimenti" variamente denominati o le c.d. "sètte" che si riferiscono ad esperienze ed iniziative che si autodefiniscono "religiose", che propendono anche per forme di fondamentalismo, con proposte di vita sociale fuori del tradizionale, con origini più o meno cristiane ovvero orientali. Si tratta di alcune centinaia di entità e gruppi».

<sup>3</sup> Si legge all'art. 1 del Trattato lateranense, reso esecutivo con L. 27 maggio 1929 n. 810: *"L'Italia riconosce e riafferma il principio consacrato nell'art. 1 dello statuto del regno 4 marzo 1848, pel quale la religione cattolica, apostolica e romana è la sola religione dello Stato"*. Si deve tuttavia sottolineare che in epoca successiva la Santa Sede e la Repubblica italiana nel Protocollo addizionale all'Accordo di Villa Madama, al punto 1, hanno dichiarato che *"si considera non più in vigore il principio, originariamente richiamato dai Patti lateranensi, della religione cattolica come sola religione dello Stato italiano"*. Non si opera la formale abrogazione della disposizione contenuta nell'art. 1 del Trattato lateranense, anche perché l'Accordo di Villa Madama aveva ad oggetto la modifica delle sole norme concordatarie, ma è comunque chiara l'intenzione delle parti di riconoscere come ormai definitivamente tramontato il principio confessionista.

<sup>4</sup> Le due proposte recepivano il contenuto di un disegno di legge governativo della legislatura precedente, riproducente a sua volta altro disegno di legge risalente alla XIII legislatura. Il testo unificato delle due proposte, predisposto dall'on. Zaccaria, era stato adottato dalla I Commissione della Camera dei Deputati nella seduta del 4 luglio



più recentemente, la proposta presentata il 29 aprile 2008 a firma dell'on. Zaccaria ed altri intitolata *"Norme sulla libertà religiosa"* (n. 448) e quella ulteriore del 10 febbraio 2009 d'iniziativa Zaccaria ed altri avente ad oggetto *"Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto"* (n. 2186).

Le proposte in questione investono una tematica, quella appunto della disciplina del fenomeno religioso, che assume particolare rilevanza sia sotto il profilo sociale sia, per quanto interessa più direttamente, dal punto di vista giuridico. Si tratta infatti di una materia che ha ricevuto specifica attenzione da parte dello stesso legislatore costituzionale, che ha dedicato ad essa diverse disposizioni della Norma fondamentale del nostro Stato. Tale circostanza, se da un lato testimonia l'importanza che l'ordinamento attribuisce alla libertà religiosa, d'altra parte impone di tener conto delle indicazioni e dei precetti derivanti in materia dalla Costituzione, in particolare quelli contenuti nell'art. 8 di tale fonte normativa. Detta disposizione, oltre ai principi di uguale libertà delle confessioni religiose dinanzi alla legge e di autonomia organizzativa, al terzo comma prevede l'obbligatorietà dello strumento bilaterale per la regolamentazione dei rapporti fra Stato e confessioni diverse dalla cattolica. In particolare viene posta una riserva di legge assoluta in materia, con l'ulteriore limitazione concernente i contenuti dell'atto legislativo, i quali sono condizionati alla preventiva pattuizione con la confessione religiosa interessata. In tal modo la sovranità legislativa del Parlamento viene ristretta sotto il profilo contenutistico, e per espressa volontà del costituente vincolata ai contenuti scaturiti dalle pattuizioni eventualmente intervenute con i soggetti interessati, salvo la libertà del legislatore di non attribuire forza normativa a detti contenuti evitando di emanare la legge attuativa dell'intesa. L'art. 8, terzo comma, Cost. si presenta dunque come norma sulle fonti, nel senso che indica quale sia lo strumento che si deve obbligatoriamente utilizzare per disciplinare, a pena di illegittimità, la condizione giuridica delle confessioni acattoliche, ovvero lo strumento pattizio.

Il principio della bilateralità, del resto, non è imposto solo con riferimento alle confessioni diverse da quella cattolica ma anche nel rapporto con quest'ultima, in quanto, analogamente all'art. 8, terzo comma, anche l'art. 7, secondo comma, Cost., pur tenendo conto della diversa natura giuridica di tale soggetto rispetto alle altre collettività di

---

2007, cui aveva fatto seguito un ciclo di audizioni svoltosi il 16 luglio 2007. Anche a causa dell'elevato numero di emendamenti presentati in Commissione, il percorso legislativo non ha avuto ulteriore corso.



ispirazione religiosa e della conseguente necessità di adottare strumenti propri dell'ordinamento internazionale nel rapporto con lo Stato, prescrive ancora l'indefettibile necessità dello strumento bilaterale.

Dai precetti contenuti nelle menzionate disposizioni costituzionali si evince dunque l'obbligatorietà di preventivi accordi con le confessioni religiose per poter addivenire ad una disciplina del fenomeno religioso, con la conseguente illegittimità di interventi legislativi unilaterali.

Sulla base di tali premesse deve muoversi ogni riflessione riguardo alle proposte di legge in materia di libertà religiosa.

Senza dubbio rispondono al vero le esigenze, palesate dai presentatori, di dare finalmente attuazione alle previsioni costituzionali in tema di libertà religiosa. L'art. 19 Cost. prevede come unico possibile limite all'esercizio del diritto in questione la contrarietà dei riti al buon costume, laddove invece l'art. 1 della legge 24.6.29 n.1159 (*Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*) prevede ancora espressamente a carico delle confessioni acattoliche la sindacabilità anche delle ideologie professate e con riferimento pure all'ordine pubblico. Si tratta di previsioni emanate all'indomani della stipulazione dei Patti lateranensi, in regime di dichiarato confessionismo ed in presenza di governo dittoriale che aveva tutto l'interesse a legittimare un controllo anche sulle espressioni religiose. Disposizioni dunque pienamente comprensibili all'epoca in cui furono emanate, ma palesemente contrastanti con l'intervenuta normativa costituzionale. Eppure, ad oltre mezzo secolo dall'entrata in funzione della Corte Costituzionale, il Giudice delle leggi mai è stato chiamato a sindacare la legittimità dell'art. 1 della legge sui culti ammessi sotto il profilo dei limiti all'esistenza ed attività delle confessioni acattoliche, segno che presumibilmente i pubblici poteri, adeguandosi di fatto alle prescrizioni della Norma fondamentale, non hanno mai utilizzato il riferimento all'ordine pubblico come strumento di controllo delle ideologie professate dai gruppi religiosi.

Ciò non vale ad eliminare il contrasto formale esistente tra la legislazione unilaterale tuttora in vigore e la Costituzione repubblicana, che appunto le proposte di legge mirerebbero dichiaratamente a superare, in attuazione dei precetti costituzionali. Nella presentazione della proposta n. 134 a firma Spini ed altri si assume infatti che "per tutte le confessioni religiose che non sono coperte da intese ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, o perché non sono in grado di adirvi o perché per rispettabilissimi motivi non intendono avvalersi di un regime pattizio con lo Stato, dovrebbe valere una legge di attuazione della Costituzione. Si



*richiamano di seguito gli articoli 19 e 20 della Costituzione ... Tali principi hanno bisogno per la loro attuazione di una legge dello Stato. In assenza dell'approvazione di una legge siffatta risultano vigenti ... le disposizioni della legislazione del 1929-1930 sui "culti ammessi". Tale legislazione era però stata emanata in un contesto del tutto diverso da quello attuale ...".*

In definitiva, dunque, di sicuro la legge sui culti ammessi presenta evidenti, innegabili discrasie rispetto alla Costituzione repubblicana. Il problema consiste allora nello stabilire se ad esse, stanti i ricordati precetti contenuti negli artt. 7, secondo comma, e 8, terzo comma, Cost., si possa davvero porre rimedio attraverso un intervento autonomo ed unilaterale del legislatore statale, oppure simile *modus operandi* contrasti con le esigenze di bilateralità imposte dal costituente.

Il dubbio ha ragion d'essere in quanto le normative proposte non si limitano semplicemente ad eliminare, abrogandole, le disposizioni della legislazione fascista in palese contrasto con l'art. 19 Cost., ma tendono piuttosto ad introdurre una nuova, compiuta disciplina del fenomeno religioso, sostitutiva di quella ora vigente. In altri termini, non si interviene soltanto per cancellare dalla legge esistente le previsioni illegittime ma si pretende di rendere operante una nuova regolamentazione dei rapporti fra Stato e confessioni religiose, ipotesi che in astratto rientra nelle previsioni delle menzionate norme della Costituzione.

È pur vero che parte della dottrina ritiene che l'art. 8, terzo comma, Cost. precluda al legislatore statale interventi di tipo unilaterale incidenti sulla situazione giuridica di singole specifiche confessioni, non impedendo dunque l'emanazione di leggi generali volte a tutelare l'esercizio della libertà religiosa<sup>5</sup>. Tuttavia la formulazione della

<sup>5</sup> **C. CARDIA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, 2<sup>a</sup> ed., il Mulino, Bologna, 1996, pag. 248-249, afferma che "l'articolo 8 non può essere interpretato nel senso che tutte le confessioni devono stipulare un'Intesa ... Nulla impedisce che si approvi una legge che si proponga i seguenti obiettivi: a) indicazione, armonizzata con i principi costituzionali, delle libertà fondamentali riconosciute, in materia religiosa, ai cittadini e delle libertà riconosciute a tutte le confessioni religiose operanti in Italia; b) disciplina dei requisiti, e delle procedure, necessarie per il riconoscimento civile delle confessioni o dei loro enti esponenziali; c) disciplina finalizzata al riconoscimento degli effetti civili del matrimonio celebrato in forme religiose; d) indicazione delle procedure da seguire per l'avvio delle trattative in vista della stipulazione di Intese ex articolo 8 della Costituzione; e) disciplina sulle tutela penale del sentimento religioso. Un simile risultato permetterebbe di superare globalmente la legislazione ecclesiastica del 1929-1931, e di colmare gli squilibri determinatisi con il nuovo sistema pattizio che riguarda solo alcune confessioni religiose escludendone altre". Di contrario avviso sembra essere **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 9<sup>a</sup> ed., Zanichelli, Bologna, 2003, pag. 144, il quale osserva che "è stata ventilata la possibilità di emanare una legge generale sulla libertà religiosa che, fra l'altro, abrogherebbe le citate norme del 1929-1930. Ma tale idea, se è probabilmente eccedente rispetto al fine di svecchiare l'ordinamento, giacché le norme sulla



disposizione costituzionale non sembra consentire, almeno apparentemente, simili distinzioni, con il rischio che un domani la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge di cui si discute, possa non avallare la ricordata posizione dottrinale.

Del resto, legittimare l'intervento unilaterale solo in virtù della pluralità dei destinatari significa consentire una deroga al principio di bilateralità astrattamente più grave di quella a carico di un'unica confessione, in quanto realizzantesi in danno di una molteplicità di soggetti. Se il Costituente ha espressamente preteso che la disciplina di ciascuna confessione religiosa discenda da accordi con i diretti interessati, il precetto deve valere in prospettiva generale addirittura in misura maggiore rispetto al caso singolo, risolvendosi altrimenti in una sommatoria di violazioni del precetto costituzionale, una per ogni singola confessione astrattamente destinataria del provvedimento. In altre parole, in presenza delle previsioni degli artt. 7 e 8 Cost. è lecito dubitare in linea teorica della possibilità di interventi unilaterali del legislatore ordinario in materia di disciplina del fenomeno religioso in grado di incidere sulla situazione giuridica delle confessioni, a prescindere da ogni considerazione riguardo ai contenuti.

Il fatto stesso che la prospettiva di una legge generale sulla libertà religiosa, più volte sottoposta all'attenzione del Parlamento e da diversi schieramenti politici, non abbia mai riscosso approvazione dimostra le difficoltà che si frappongono all'idea di una normativa generale in materia.

Una possibile soluzione al problema sopra ipotizzato, derivante dalla presenza dell'art. 8 Cost., nell'impossibilità materiale e giuridica di ottenere il preventivo consenso di tutte le confessioni esistenti nel nostro Paese (che peraltro non impedirebbe il riproporsi della questione all'affacciarsi di ogni nuova confessione), potrebbe essere rappresentata dall'adozione di procedimenti legislativi adeguati a collocare l'eventuale normativa sulla libertà religiosa nel novero delle fonti di rango costituzionale. Simile prospettiva, pur con le maggiori difficoltà con cui dovrebbe fare i conti a livello di lavori parlamentari, oltre al vantaggio di una maggiore condivisione a livello politico delle decisioni

---

*libertà religiosa contenute nella Costituzione e nelle altre leggi – alcune delle quali di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione di trattati internazionali - garantiscono appieno tale valore, non sembra organizzare in modo adeguato il trattamento delle confessioni senza intesa. In proposito, ove il legislatore pensasse di innovare nel settore in esame, per salvare la legittimità costituzionale delle norme abrogatici del precedente regime in relazione all'art. 8 3° comma Cost., basterebbe l'introduzione di opportune norme transitorie, che valessero a far salvi i diritti quesiti ... ”.*



e di maggiore autorevolezza del provvedimento finale, eviterebbe ogni possibile discussione sulla legittimità di una normativa unilaterale, sia in sede di discussione legislativa sia, successivamente, in ambito giudiziario e in particolare di controllo da parte del Giudice delle leggi (salvo il limite dei principi supremi<sup>6</sup>).

Non può tuttavia sottacersi anche il possibile problema di coordinazione di una eventuale legge sulla libertà religiosa con le intese già stipulate, o più esattamente con le relative leggi di attuazione,

---

<sup>6</sup> La sostanziale adesione alla tesi della costituzionalizzazione dei Patti, che interpreta l'art. 7, secondo comma, Cost. nel senso di attribuire valore costituzionale alle singole disposizioni pattizie, ha posto la Corte Costituzionale di fronte al problema della sindacabilità o meno di dette disposizioni (*rectius*: della norma interna che ad esse danno esecuzione). Se infatti le norme pattizie vengono considerate di rango pari a quello delle disposizioni contenute nella Costituzione, non è in base a queste ultime, di pari livello, che se ne può valutare la legittimità. Ed anzi, invocando il principio di specialità, si potrebbe addirittura sostenere la prevalenza delle norme pattizie, in quanto disciplinanti una specifica e determinata materia, rispetto a quelle della Costituzione, riguardanti una pluralità di materie e dunque generali rispetto alle prime. L'alternativa che si presentava alla Corte, una volta adottata la tesi della costituzionalizzazione dei Patti, era dunque la seguente: sancire l'assoluta insindacabilità delle norme pattizie, ipotesi non percorribile di fronte a macroscopiche lesioni dei diritti previsti dalla Costituzione repubblicana contenute in varie disposizioni del precedente testo concordatario; oppure, come è avvenuto, rinvenire una fonte di grado superiore alle disposizioni costituzionali ed alle stesse norme pattizie, utilizzabile come parametro per il sindacato di queste ultime. Trattandosi di norme reputate dalla Consulta di rilievo costituzionale, la fonte ad esse superiore non poteva essere costituita dalle singole disposizioni scritte nella Costituzione formale, ma da un corpo di norme considerate esistenti e collocate al di sopra di tali disposizioni, individuate appunto nei cosiddetti principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Si tratta in effetti di una categoria di norme creata dalla Corte, costituita da principi che dovrebbero rappresentare il nucleo essenziale del modello costituzionale, da alcuni fatto coincidere con la cosiddetta costituzione materiale. In difetto di indicazioni in tal senso da parte del Costituente appare tuttavia lecito dubitare della possibilità di adottare una sorta di gerarchia fra i vari diritti previsti dalla Norma fondamentale, dall'articolato apparentemente collocati tutti sullo stesso piano di importanza. Ma sembra ancor più discutibile la facoltà, che la Corte si è autonomamente attribuita, di individuare di volta in volta i principi in questione, con un margine pressoché assoluto di discrezionalità, a scapito della certezza del diritto. In mancanza infatti di una casistica ed elencazione esaustiva, l'operatore giuridico non è in grado di sapere se un determinato principio debba o meno considerarsi supremo, se si eccettuano i pochi esempi che la Corte ha finora espressamente qualificato come tali, e cioè, oltre alla laicità dello Stato, il diritto alla tutela giurisdizionale ed il connesso diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, nonché la "inderogabile tutela dell'ordine pubblico, e cioè delle regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società" (sent. 2.2.82 n. 18).



soprattutto laddove il provvedimento di carattere generale dovesse avere contenuti più favorevoli rispetto a tali leggi, ma non estensibili, in ragione del principio di specialità e di quanto espressamente previsto dall'art. 40 delle proposte, alle confessioni che hanno già fatto ricorso allo strumento bilaterale, le quali finirebbero per risultare in tal modo addirittura discriminate. Si realizzerebbe in simile ipotesi il paradosso giuridico di una legislazione speciale contenente previsioni deteriori rispetto alla legge comune.

Analoga difficoltà si presenterebbe in futuro all'atto della stipulazione di nuove intese, i cui contenuti risulterebbero in un certo senso condizionati da quelli già presenti nella eventuale legge generale di cui si discute, con derogabilità o meno di quest'ultima a seconda dello strumento legislativo utilizzato e della conseguente collocazione nella gerarchia delle fonti.

In effetti, la scelta della fonte di rango costituzionale per un verso consentirebbe di superare le paventate difficoltà derivanti dalla presenza del principio di bilateralità, ma al contempo produrrebbe un provvedimento capace di imporsi alle stesse leggi di attuazione delle intese, vanificando per certi versi l'operatività del principio stesso.

Al contrario, l'emanazione di una legge ordinaria sulla libertà religiosa, oltre ad incontrare il possibile ostacolo dell'art. 8, terzo comma, Cost., patirebbe il rischio di scarsa efficacia pratica, potendo essere in ogni tempo derogata da qualsiasi altro successivo atto legislativo, salvo l'unico limite del rispetto dei precetti costituzionali.

D'altra parte, sempre prescindendo dai contenuti, alla luce delle difficoltà sopra prospettate appare censurabile la stessa tipologia di intervento ipotizzata nelle proposte di cui trattasi. Queste mirano infatti alla radicale abrogazione dell'impianto normativo oggi esistente in tema di libertà religiosa, che verrebbe integralmente sostituito da una nuova legge. Mentre la soppressione delle disposizioni del '29-'30 contrastanti con l'impianto costituzionale, e fors'anche la parziale modifica delle altre per adattarle al nuovo assetto democratico e pluralista, potrebbe non apparire come violazione del principio di bilateralità, sarebbe difficile sostenere il contrario di fronte ad un provvedimento normativo del tutto nuovo e svincolato della legislazione precedente: sotto il profilo formale si tratterebbe di disposizioni nuove, introdotte nel vigore della Costituzione e soggette al rispetto della stessa.

Per giunta molte norme delle proposte di legge di cui si discute ricalcano contenuti già presenti nella legge 1159/29 (Proposte Boato e Spini, artt. 10, 11, 16-25; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 12, 16-21, 30-33) o previsioni già altrimenti esistenti nella normativa costituzionale



(Proposte Boato e Spini, artt. 1, 2, 5, 6, 7, 15; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 1-2, 3, 4, 5-6) o comune (Proposte Boato e Spini, artt. 4, 8, 9; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 8, 14, 15), ragione per cui sarebbe relativamente semplice intervenire modificando la legislazione ordinaria già esistente in senso migliorativo, presumibilmente con minori difficoltà sotto il profilo della legittimità costituzionale, non avendosi un provvedimento generale e totalmente nuovo sotto il profilo formale.

Da altro punto di vista va valutata, oltre alla legittimità, anche l'opportunità di atti normativi le cui previsioni si limitano in gran parte a ribadire ed esplicitare principi costituzionali, specificandone contenuti ed applicazioni interpretative costituenti ormai acquisizioni pacifiche in dottrina e giurisprudenza. Allo stato attuale appare superfluo ripetere che la libertà di religione costituisce diritto fondamentale della persona (Proposte Boato e Spini, art. 1; Proposta Zaccaria n. 2186, art. 1), nelle varie forme di espressione (Proposte Boato e Spini, artt. 2-7; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 2-10) che pur in difetto di esplicita menzione vengono tranquillamente riconosciute in quanto essenziali in maniera imprescindibile al diritto cui ineriscono. Non serve neppure riaffermare il diritto all'esercizio del culto con l'unico limite del buon costume e le altre facoltà inerenti la libertà religiosa (Proposte Boato e Spini, art. 15; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 2, 5), esplicitamente o implicitamente già contemplate dall'art. 19 Cost.

Quanto alle altre previsioni, va sottolineato che anch'esse riguardano per lo più materie già oggetto di regolamentazione nella legislazione ordinaria, unilaterale o di derivazione pattizia. I servizi di assistenza spirituale nelle pubbliche istituzioni di cui all'art. 8 sono già disciplinati da leggi statali, rivelandosi pertanto inutile l'enunciazione di un diritto già espressamente riconosciuto e disciplinato; il divieto di discriminazione per motivi religiosi (Proposte Boato e Spini, art. 9; Proposta Zaccaria n. 2186, art. 3), proclamato già a livello generale dall'art. 3 Cost., trova specifica applicazione nelle normative inerenti il lavoro subordinato, i diritti del lavoratore e la disciplina dei licenziamenti, oltre alla normativa sulla tutela della riservatezza e dei dati personali; la condizione giuridica dei ministri di culto è già oggetto di disposizioni contenute nella legge comune (p.e. art. 200 c.p.p.) e nella legge sui culti ammessi, quest'ultima con prescrizioni senz'altro rivedibili alla luce delle indicazioni provenienti dalla Corte Costituzionale (sent. 24.11.58 n. 59); anche il matrimonio celebrato in forma religiosa (Proposte Boato e Spini, art. 11; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 30-33) è già compiutamente disciplinato dalla legge del '29, eventualmente modificabile sul punto. L'attribuzione della personalità



giuridica alle confessioni religiose (Proposte Boato e Spini, artt. 16 e segg.; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 16 e segg.) ed il riconoscimento di associazioni e fondazioni con finalità religiose (Proposte Boato e Spini, art. 23; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 21) non sembrano necessitare di specifica disciplina legislativa, mentre è forse poco opportuno fissare rigide regole per le procedure inerenti la stipulazione di intese fra Stato e confessioni acattoliche (Proposte Boato e Spini, artt. 27 e segg.; Proposta Zaccaria n. 2186, artt. 34 e segg.).

Sotto ogni profilo, dunque, si rivela discutibile l'opportunità di un provvedimento legislativo generale in tema di libertà religiosa.

## **2 - Le proposte di legge Boato e Spini della XV legislatura**

Per quanto attiene alle specifiche disposizioni contenute nelle proposte di legge intitolate *“Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi”*, presentate alla Camera dei Deputati il 28 aprile 2006 per iniziativa dell'on. Boato (n. 36) e dell'on. Spini ed altri (n. 134), va in primo luogo evidenziato che si tratta in massima parte di norme imperfette, mancanti della previsione di un trattamento sanzionatorio o comunque delle conseguenze derivanti dal mancato rispetto dei precetti, la cui enunciazione si rivela in tal modo pressoché inutile, costituendo mera affermazione di principio priva di cogenza ed efficacia imperativa.

Dal punto di vista dei contenuti le proposte in esame sono sostanzialmente identiche, con l'unica differenza rappresentata da un terzo comma dell'art. 10, relativo ai ministri di culto, che figura nella sola versione a firma Spini ed altri. Tranne che per detta disposizione, i rilievi che seguono sono dunque riferibili ad entrambe le proposte.

Oltre all'osservazione sopra formulata circa l'inutile ripetizione di principi già contenuti in disposizioni costituzionali o di leggi ordinarie, va precisato che talvolta la ripetizione rischia di rivelarsi anche pericolosa. È il caso ad esempio dell'art. 1, che dopo aver proclamato la libertà di coscienza e di religione ne prevede la garanzia *“in conformità alla Costituzione, alle convenzioni internazionali sui diritti inviolabili dell'uomo e ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti in materia”*. La formulazione riportata è doppiamente infelice: in primo luogo perché, come è noto, gli strumenti internazionali e la stessa CEDU prevedono limiti all'esercizio della libertà religiosa più ampi di quelli contemplati dall'art. 19 Cost., con la conseguenza che la disposizione in esame legittimando l'applicazione di normative più restrittive finisce per restringere i contenuti del



relativo diritto. In secondo luogo, la previsione in questione per le ragioni appena esposte mal si concilia con la formulazione del successivo art. 2, che richiama espressamente in materia le sole limitazioni *"previste dagli articoli 19 e 20 della Costituzione"*.

In altri ambiti le previsioni delle proposte di legge appaiono addirittura in contrasto con il dettato costituzionale. È il caso dell'art. 8, terzo comma, che per l'ipotesi di decesso di militari, poliziotti ed assimilati, nonché detenuti e ricoverati in case di cura ed ospedali, assicura la celebrazione delle esequie da parte del proprio ministro di culto ai soli soggetti che *"appartengono a una confessione avente personalità giuridica"*, attribuendo in tal modo rilevanza ad una situazione che non può legittimamente influire sulla libertà religiosa del singolo e relative facoltà e diritti. Come formulata la previsione normativa risulta discriminatoria, contraria ai precetti contenuti negli articoli 8, primo comma, e 19 Cost., nonché contrastante con le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza del Giudice delle leggi, che ha chiaramente sancito come l'avvenuta stipulazione di intese non possa costituire fattore discriminante nel rapporto delle confessioni religiose con i pubblici poteri (sent. 27.4.93 n. 195). A maggior ragione non può dunque fungere da criterio differenziatore l'attribuzione della personalità giuridica. Per giunta la previsione di cui trattasi risulta difficilmente conciliabile con l'art. 3 del testo proposto, che vieta dichiarazioni obbligatorie riguardo alla propria appartenenza confessionale. In difetto di simili riscontri, come potrà l'amministrazione interessata validamente disporre in relazione alle modalità di celebrazione delle esequie?

Dubbi di legittimità ancor più consistenti si palesano riguardo all'art. 10, che al secondo comma prevede che i ministri di culto, per compiere atti rilevanti per l'ordinamento civile, possano dimostrare la propria qualifica mediante certificazione della confessione di appartenenza, a condizione che questa abbia personalità giuridica e che il ministro di culto abbia cittadinanza italiana. Circa il primo requisito valgono i rilievi critici appena espressi, mentre altrettanto discriminatoria appare la richiesta cittadinanza. Se il diritto di libertà religiosa non incontra limitazioni del genere nell'art. 19 Cost., che lo riconosce indistintamente a tutti gli individui senza distinzione alcuna<sup>7</sup>, non si vede come possa giustificarsi una restrizione in un provvedimento normativo che della Norma fondamentale pretende di costituire l'attuazione. La limitazione in questione, del resto, oltre alla

<sup>7</sup> Il diritto individuale di libertà religiosa è attribuito dall'art. 19 Cost. a "tutti" senza limitazioni, a differenza di altri diritti, come la libertà di circolazione (art. 16), di riunione (art. 17) e di associazione (art. 18), che la Carta fondamentale conferisce ai soli cittadini.



normativa costituzionale rischia di ledere anche quella comunitaria, che impedisce limitazioni alla libertà di movimento, soggiorno e stabilimento.

Il terzo comma del medesimo art. 10, proprio della proposta Spini ed altri, per l'ipotesi di ministro di culto appartenente a confessione non riconosciuta oltre al requisito della cittadinanza italiana richiede l'approvazione della nomina da parte del Ministro dell'interno. Con tale ultima previsione si ripete in sostanza quanto disposto al riguardo dalla legge sui culti ammessi, che tante critiche aveva suscitato per la possibilità di un controllo discrezionale dell'esecutivo sulle nomine dei ministri di culto, in violazione della libertà delle confessioni religiose. Non si comprende, del resto, come la disposizione in questione possa conciliarsi con le previsioni dell'art. 15, secondo cui la libertà delle confessioni comprende, fra l'altro, il diritto di *"formare e nominare liberamente i ministri di culto"*.

La rilevanza dell'attribuzione della personalità giuridica alla confessione non è previsione isolata, e si ritrova infatti ancora nell'art. 11 in relazione al possibile riconoscimento di efficacia civile del matrimonio celebrato in forma religiosa; nell'art. 14 come condizione per assicurare agli edifici di culto garanzie di specifica tutela da interventi autoritativi; nell'art. 22 per l'applicabilità di normative di favore in tema di immobili e per il rispetto delle prescrizioni rituali in tema di sepoltura; nell'art. 24 come fattore discriminante in materia tributaria; nell'art. 26 al fine dell'iscrizione dei ministri di culto al Fondo di previdenza per il clero; nell'art. 36 circa l'attuazione mediante intese di previsioni legislative riguardanti i rapporti Stato-confessioni religiose. Anche per simili previsioni valgono i rilievi critici di cui sopra.

Per quanto concerne specificamente il matrimonio, l'art. 11 tenta di avvicinare la disciplina dei culti acattolici a quella prevista nell'Accordo di Villa Madama e nelle intese sinora stipulate e recepite dal legislatore. In tal senso non si parla più, come nella legge sui culti ammessi, di autorizzazione dell'ufficiale di stato civile a favore del ministro di culto acattolico nominativamente indicato, ma semplicemente di nulla osta, in maniera analoga a quanto previsto nella legge matrimoniale, senza che tuttavia sia specificata l'efficacia del provvedimento, a differenza dell'art. 11 L. 27.5.29 n. 847. La modifica legislativa proposta consentirebbe di superare l'attuale configurazione



dottrinale, incline a considerare in prevalenza come matrimonio civile in forma speciale quello contemplato dalla legge del '29<sup>8</sup>.

L'art. 17, secondo comma, ove limita la possibilità di riconoscimento alle sole confessioni rappresentate "da un cittadino italiano avente domicilio in Italia" ripropone le problematiche già accennate a proposito dell'art. 10 circa la possibile violazione dell'art. 19 Cost. e della normativa europea. Nel caso specifico si aggiunge il contrasto con il successivo art. 39: il primo infatti richiede espressamente ai fini del riconoscimento che la confessione religiosa abbia sede in Italia, mentre l'art. 39 prevede che le confessioni che siano persone giuridiche straniere ed abbiano "una presenza sociale organizzata in Italia" possano comunque avanzare domanda per l'attribuzione della personalità giuridica "alle condizioni e secondo il procedimento previsto dalle disposizioni di cui al capo II", cioè dagli articoli 15-26, fra cui è compreso anche l'art. 17 che richiede appunto, al contrario dell'art. 39, la sede in Italia.

L'art. 18 elenca gli elementi che, sempre al fine del riconoscimento, devono risultare dallo statuto della confessione religiosa. Fra di essi si fa menzione delle "norme di organizzazione, amministrazione e funzionamento e ogni elemento utile alla valutazione della stabilità e della base patrimoniale di cui dispone la confessione o l'ente esponenziale in relazione alle finalità perseguiti". Si tratta di previsioni in grado di introdurre una valutazione discrezionale su fattori che esulano

<sup>8</sup> **F. FINOCCHIARO**, *op. cit.*, pag. 488-489, fa notare che in realtà "la legge non riconosce un matrimonio disciplinato dalle norme statutarie delle varie confessioni religiose, ma prevede minutamente ... tutti i requisiti per una valida celebrazione, dalla capacità del ministro di culto che vi assiste, agli adempimenti civilistici necessari, attribuiti alla sua competenza. Per la legge la celebrazione religiosa è del tutto indifferente ... gli impedimenti e le cause di nullità del detto matrimonio sono disciplinati dalle stesse norme previste per matrimonio civile. Nessuna rilevanza hanno, per il diritto dello Stato, le norme confessionali che disciplinano gli impedimenti e le cause di nullità del matrimonio religioso. Le sorti del rapporto civile di coniugio sono del tutto indipendenti dalla sorte che potrà avere, nell'ordinamento confessionale, il matrimonio religioso". **G. BARBERINI**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2007, pag. 139, dopo aver sottolineato la necessità dell'autorizzazione alla celebrazione rilasciata dall'ufficiale di stato civile a favore del ministro di culto acattolico, a differenza delle previsioni contenute nelle intese, secondo cui all'ufficiale di stato civile compete solo procedere alle pubblicazione ed al rilascio del nulla osta, rileva che "questo ha fatto concludere alla dottrina che la previsione contenuta nella legge n. 1159/1929 dà vita ad un matrimonio civile celebrato in forma speciale. Ma noi crediamo che al cittadino che professa una fede religiosa di un culto ammesso nello Stato sfugga in pratica la differenza fra nullaosta e autorizzazione". Per ulteriori indicazioni al riguardo si rinvia a **M. CANONICO**, voce Matrimonio – IV) Matrimonio delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, in *Enc. giur. Treccani, Aggiornamento*, vol. XVI, Istituto della Encyclopédie italiana, Roma, 2008, pag. 5.



per lo più dalle finalità religiose e solo in ambiti particolari, come nel caso delle fondazioni, possono giustificare un controllo specifico da parte dei pubblici poteri. Nel caso del riconoscimento delle confessioni religiose complessivamente considerate, una valutazione riguardo alle loro capacità patrimoniali ed alla loro stabilità rischia di tradursi in indebita ingerenza sulla libertà garantita dall'art. 8, primo e secondo comma, Cost. e violare al contempo il divieto di discriminazione sancito dall'art. 20 Cost.

Ulteriore rilievo merita il contenuto dell'art. 22, primo comma, che, per l'applicabilità alle confessioni religiose delle disposizioni "in tema di concessioni e locazioni di beni immobili demaniali e patrimoniali dello Stato e degli enti locali in favore di enti ecclesiastici, nonché in tema di disciplina urbanistica dei servizi religiosi, di utilizzo dei fondi per le opere di urbanizzazione secondaria o comunque di interventi per la costruzione, il ripristino, il restauro e la conservazione di edifici aperti all'esercizio pubblico del culto", richiede il duplice requisito della personalità giuridica e della "presenza organizzata nell'ambito del comune", prevedendo inoltre che l'applicazione di dette normative abbia luogo "tenuto conto delle esigenze religiose della popolazione" e "sulla base delle intese tra le confessioni interessate e le autorità competenti". Simile disposizione, oltre a ribadire la necessità del riconoscimento della confessione ai fini della fruibilità delle previsioni in essa contenute, risulta discriminatoria in quanto subordina all'utilizzo dello strumento pattizio, sebbene di rango secondario, l'accesso a benefici ed agevolazioni, situazione già in passato sanzionata dalla Corte Costituzionale (sent. 27.4.93 n. 195). Per giunta, nel momento in cui si condiziona l'operatività della previsione normativa all'esistenza della presenza organizzata della confessione ed alle relative esigenze religiose si introducono elementi in grado di legittimare valutazioni di natura discrezionale in capo alle autorità statali in una materia, come quella religiosa, in cui per definizione l'ordine temporale non dovrebbe avere accesso, senza contare i rischi derivanti da apprezzamenti del genere sino al possibile effettivo disconoscimento delle facoltà in astratto concesse dal legislatore.

Il terzo comma del medesimo articolo commina la sanzione della nullità per atti e negozi che comportino violazione del vincolo ventennale di destinazione riguardante gli edifici di culto costruiti con contributi regionali o comunali. Preme in proposito ricordare come autorevole dottrina abbia già evidenziato, relativamente all'analogia fattispecie della prelazione concernente gli immobili di rilevante valore di proprietà degli Istituti per il sostentamento del clero (art. 37 L. 20.5.85 n. 222), l'inadeguatezza di tal genere di sanzione a garantire di per sé il rispetto del precetto normativo, stante il difetto di concreto interesse in



capo al soggetto legittimato a far valere la nullità, suscettibile pertanto di restare di fatto inoperante<sup>9</sup>. In simili ipotesi sarebbe dunque opportuno prevedere, magari in aggiunta alla nullità dell'atto, meccanismi di revoca dei contributi pubblici e di recupero delle sovvenzioni erogate, garantite da iniziale iscrizione ipotecaria a carico degli immobili interessati.

Nel capo III relativo alla stipulazione di intese merita attenzione l'art. 31, che dispone l'istituzione di una commissione di studio “*con il compito di predisporre un progetto per le trattative ai fini della stipulazione dell'intesa*”. Si prevede che per parte statale detta commissione sia composta “*dal Direttore della Direzione centrale degli affari dei culti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del Ministero dell'interno e da funzionari delle amministrazioni interessate con qualifica non inferiore a dirigente generale o equiparato*”. In pratica si pretende di obbligare a far rappresentare lo Stato esclusivamente da funzionari amministrativi, precludendo in tal modo al Governo la possibilità di scegliere di volta in volta, anche in relazione alle specifiche problematiche scaturenti dal rapporto con la confessione interessata, i soggetti più qualificati ad intrattenere trattative con l'altra parte, non necessariamente di estrazione burocratica ma anche politici, studiosi o tecnici. Tanto più se si considera che, al contrario, a tenore del medesimo articolo la

<sup>9</sup> **F. FINOCCHIARO**, *op. cit.*, pag. 376, in relazione alla sanzione di nullità comminata dall'art. 37 L. 20.5.85 n. 222 osserva che tale sanzione, rispetto alla possibilità di riscatto prevista in altre ipotesi di prelazione, “è più grave solo in apparenza non essendo di agevole applicazione e, quando fosse applicata, di dubbio effetto. Basti osservare che, per quanto la nullità sia nella specie correlata alla violazione di norme imperative, occorre che un soggetto legittimato proponga l'azione di nullità, e il soggetto è legittimato in quanto abbia interesse alla pronuncia giurisdizionale (art. 121 cod. civ.; art. 100 cod. proc. civ.), ossia in quanto il suo patrimonio riceva un beneficio dall'accertamento della nullità. Nel caso in esame, potrebbero prospettare un interesse del genere gli enti indicati nel 3° comma dell'art. 37 e, ove fossero state effettuate le comunicazioni di legge, quell'ente che avesse deliberato l'acquisto senza che, poi, questo fosse stato consentito dall'Istituto. Quando la vendita a favore di terzi fosse avvenuta a prezzo inferiore o a condizioni diverse da quanto risultava dalla comunicazione al prefetto, gli enti pubblici interessati potrebbero, per domandare la dichiarazione di nullità del contratto, provarne con ogni mezzo (art. 1417 cod. civ.) l'eventuale simulazione riguardo alla misura del prezzo e alle condizioni. Peraltro, supponendo che le azioni accennate avessero successo e passasse in giudicato una sentenza dichiarativa della nullità del contratto, non per questo l'attore risentirebbe un qualche vantaggio, perché l'immobile tornerebbe ad essere formalmente di proprietà dell'Istituto e questo restituire al terzo acquirente il prezzo ricevuto, ma l'immobile non diventerebbe di proprietà dell'attore ... E, se l'Istituto e il terzo fossero d'accordo a lasciare inalterata la situazione di fatto creata dal contratto nullo, il terzo, possedendo uti dominus il bene, potrebbe dopo vent'anni di possesso, dal passaggio in giudicato della sentenza di nullità del contratto che ne ha mutato il titolo (art. 1964 cod. civ.), acquistarne di nuovo la proprietà per usucapione (art. 1422 cod. civ.)”.



confessione religiosa è libera nella scelta dei propri rappresentanti, ad eccezione dell'unico requisito consistente nella cittadinanza italiana, riguardo al quale riaffiorano ovviamente i paventati sospetti di contrasto con l'art. 19 Cost. e con la normativa comunitaria.

Fra le disposizioni finali e transitorie si segnala l'art. 37, che pone a carico delle confessioni religiose e degli istituti di culto riconosciuti ai sensi della legge del '29 l'obbligo di richiedere entro due anni l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, senza ulteriori specificazioni, e dunque senza prevedere le conseguenze della mancata ottemperanza a tale obbligo. Si nota la diversità rispetto ai contenuti dello stesso art. 19, in cui si specifica che l'iscrizione nel registro in questione è condizione necessaria affinché la confessione o l'ente possa concludere negozi giuridici, similmente a quanto disposto anche dall'art. 6 L. 20.5.85 n. 222 per gli enti della Chiesa cattolica, dall'art. 26 L. 22.11.88 n. 516 per quelli delle Chiese avventiste, dall'art. 18 L. 22.11.88 n. 517 per quelli delle Assemblee di Dio, dall'art. 24 L. 8.3.89 n. 101 per quelli delle Comunità ebraiche, dall'art. 13 L. 12.4.95 n. 116 per quelli dell'Unione cristiana evangelica battista, dall'art. 24 L. 29.11.95 n. 520 per quelli della Chiesa evangelica luterana.

### 3 - La proposta di legge Zaccaria ed altri n. 448

La proposta di legge presentata il 29 aprile 2008 dall'on. Zaccaria ed altri, intitolata *"Norme sulla libertà religiosa"*, riprende in gran parte i contenuti delle precedenti proposte Boato e Spini pur contenendo, a detta dei presentatori, *"soluzioni innovative in materia di discriminazioni nella società e nel lavoro, nello statuto relativo ai luoghi di restrizione della libertà personale, nelle regole relative agli edifici di culto e in tante altre situazioni"*<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Negli intendimenti dei presentatori il testo della proposta *"è concepito come legge di attuazione della Costituzione ... non intende disciplinare l'attività della Chiesa cattolica, oggetto di disciplina concordataria, ma mira a dare attuazione soprattutto agli articoli 3, 8, 19 e 20 della Costituzione, oltre naturalmente alle altre norme costituzionali che si riferiscono oggettivamente, anche se implicitamente, al fenomeno religioso, primo, tra tutte, l'articolo 2"*, con la dichiarata *"intenzione di offrire alla libertà religiosa, intesa nel senso più ampio, positivo e negativo, una disciplina coerente con il principio dell'eguale libertà contenuto nell'articolo 8 della Costituzione"*. Viene altresì sottolineato che *"la Santa Sede e il Governo italiano hanno in più occasioni richiamato l'attenzione della comunità internazionale sul mancato rispetto del diritto di libertà religiosa in alcuni Paesi stranieri. Risulta pertanto in singolare contraddizione il fatto che l'Italia stessa non riconosca nella sua legislazione una piena tutela di questo diritto sul proprio territorio ai singoli e alle confessioni religiose"*.



Per le disposizioni che ricalcano il testo delle proposte antecedenti valgono evidentemente, onde evitare inutili ripetizioni, i rilievi già formulati. Le osservazioni che seguono riguardano quindi i soli elementi di novità della proposta in questione rispetto a quelle formulate nel corso della precedente legislatura.

L'art. 1, dopo aver ribadito il riconoscimento del diritto di libertà religiosa in conformità alla Costituzione ed alle norme comunitarie ed internazionali, al secondo comma introduce un elemento di assoluta novità laddove dispone che la legge in cui dovrebbe essere inserito “*si fonda sul principio della laicità dello Stato al quale è data attuazione nelle leggi della Repubblica*”. La menzione espressa del principio di laicità non si rinviene, per quanto è dato conoscere, in alcuna disposizione normativa italiana, ed infatti la stessa Corte Costituzionale ha dedotto l'esistenza di detto principio dal combinato disposto di vari articoli della Carta fondamentale<sup>11</sup>. A prescindere da ogni possibile rilievo in ordine alla effettiva vigenza del principio invocato ed ai suoi contenuti, se si accetta

---

<sup>11</sup> La Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza 11 aprile 1989 n. 203, ha ravvisato l'esistenza del principio di laicità dello Stato in base al combinato disposto degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost., qualificandolo addirittura come principio supremo dell'ordinamento costituzionale. Si legge infatti in detta pronuncia: “... gli artt. 3 e 19 vengono in evidenza come valori di libertà religiosa nella duplice specificazione di divieto: a) che i cittadini siano discriminati per motivi di religione; b) che il pluralismo religioso limiti la libertà negativa di non professare alcuna religione ... I valori richiamati concorrono, con altri (artt. 7, 8 e 20 della Costituzione), a strutturare il principio supremo della laicità dello Stato, che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica. Il principio di laicità, quale emerge dagli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 della Costituzione, implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia delle libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale”. Secondo la Consulta la laicità dello Stato “comporta equidistanza e imparzialità della legislazione rispetto a tutte le confessioni religiose” (Sent. 14.11.97 n. 329) e dunque a parere del Giudice delle leggi nell'ordinamento statale “hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi culture e tradizioni diverse” (sent. 20.11.2000 n. 508). L'interpretazione della Corte Costituzionale, assolutamente costante (cfr. sentt. 25.5.90 n. 259, 14.1.91 n. 13, 27.4.93 n. 195, 1.12.93 n. 421, 5.5.95 n. 149, 8.10.96 n. 334, 14.11.97 n. 329, 20.11.2000 n. 508, 27.9.01 n. 329, 9.7.02 n. 327, 29.4.05 n. 168), costituisce in realtà una novità rispetto all'orientamento precedente della Consulta, che in passato aveva in vario modo giustificato situazioni di privilegio a favore della Chiesa cattolica, mai ravvisando nelle pieghe della Costituzione l'esistenza di un principio tanto importante da rappresentare “uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta costituzionale della Repubblica” (Sent. 203/89). Per ulteriori riferimenti, anche bibliografici, si rinvia a **M. CANONICO**, *Il ruolo della giurisprudenza costituzionale nell'evoluzione del diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 25-49; **ID.**, *Multiculturalismo e laicità dello Stato: aspirazioni ed incertezze nella vicenda del crocifisso nelle aule scolastiche*, in P.A. Pillitu (a cura di), *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, t. II, Aracne editrice, Roma, 2007, pag. 103-111.



l'interpretazione offerta dal Giudice delle leggi volta a ritenere già contemplato nella Costituzione detto principio, appare superflua la menzione di esso all'interno della legge in questione.

Una specificazione dei contenuti della libertà religiosa che non figurava nelle proposte precedenti è contenuta nell'art. 2, quinto comma, ove si legge che *"l'abbigliamento indossato in conformità a precetti religiosi deve consentire, ai soggetti abilitati, l'identificazione della persona"*. In tal modo si intende far prevalere le esigenze di ordine pubblico sulla libertà in questione, che tuttavia ai sensi dello stesso articolo *"non può essere sottoposta a limitazioni diverse da quelle previste dall'art. 19 della Costituzione"* (quarto comma), e tale previsione non contempla l'ordine pubblico come possibile limite del diritto di cui trattasi.

All'art. 3, dedicato al divieto di discriminazione, si puntualizza al secondo comma che *"gli atti di violenza o di discriminazione per motivi religiosi e l'istigazione a commetterli sono puniti a norma dell'articolo 3 della legge 13 ottobre 1975, n. 654, e successive modificazioni, e del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205"*. In realtà le disposizioni richiamate già prevedono come fattispecie criminose gli atti di discriminazione e di violenza per motivi religiosi, ragione per cui non si ravvisa l'utilità del riferimento in questione. Discorso analogo vale per la previsione del comma successivo, secondo il quale *"nei casi di discriminazione per motivi religiosi si applicano le disposizioni degli articoli 43 e 44 del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 27 luglio 1998, n. 286"*. Anche in questo caso le normative evocate già contemplano espressamente la discriminazione per motivi religiosi, senza che sia dunque necessario il loro richiamo.

In seno alle disposizioni riguardanti la libertà delle confessioni religiose, corrispondenti in gran parte alle previsioni delle precedenti proposte, si aggiunge ora che *"le confessioni religiose, le loro associazioni e organizzazioni garantiscono ai propri aderenti il rispetto delle libertà costituzionali e dei diritti inviolabili della persona all'interno delle rispettive comunità e assicurano ad essi il rispetto dei principi del giusto processo in ogni procedimento che li riguarda in ragione della loro appartenenza alla confessione medesima"* (art. 6, secondo comma). La menzione del necessario rispetto delle garanzie costituzionali e dei diritti umani è forse inutile, in quanto già imposto dalla normativa costituzionale ed ordinaria, senza contare il limite previsto dall'art. 8, secondo comma, Cost. all'autonomia delle confessioni religiose, i cui (eventuali) statuti non possono comunque contrastare con l'ordinamento giuridico dello Stato, formula nella quale sono certamente compresi i fondamentali valori sopra ricordati. Il



richiamo poi dei principi del giusto processo rischia di ledere la libertà organizzativa delle confessioni, i cui meccanismi sanzionatori non necessariamente devono rispondere alla normativa costituzionale in tema di processo. Si prevede ancora che “*gli atti aventi lo scopo di discriminare, nuocere o recare molestia a coloro che hanno esercitato i diritti di cui ai commi 1 e 2 sono vietati*” (terzo comma). Ma la facoltà, oggetto del comma 1, di liberamente aderire ad una confessione, partecipare alla vita della stessa ed eventualmente recedere da essa risulta già inclusa nei contenuti della libertà religiosa individuati dall’art. 2, mentre la molestia o il nocimento a chi abbia lamentato la lesione delle libertà costituzionali o dei diritti umani configura autonomamente un comportamento discriminatorio autonomamente sanzionabile.

Sempre in relazione alle facoltà riconosciute alle confessioni religiose, appare meritevole di riflessione il dettato dell’art. 5, terzo comma, secondo cui l’esercizio delle attività elencate al comma precedente (celebrazione di riti, costruzione o destinazione di edifici al culto, emanazione e diffusione di atti e documenti, insegnamento e attività di magistero e propaganda, formazione dei ministri di culto, assistenza spirituale, comunicazione interna ed esterna, promozione delle proprie espressioni culturali ed artistiche) “*non può in alcun caso pregiudicare l’esercizio dei diritti inviolabili degli aderenti alla confessione religiosa*”. La precisazione sembra essere di scarsa utilità, tenuto conto che da un lato i diritti individuati sono espressamente sanciti (artt. 2 e 6) e dall’altro lato si richiede che le regole interne delle confessioni religiose “*non devono contenere disposizioni contrarie ai diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e non devono contrastare con i principi dell’ordinamento giuridico italiano*” (art. 18, terzo comma).

In materia scolastica va sottolineata la novità contenuta nell’art. 9, terzo comma, in virtù del quale “*per le scuole non statali il cui progetto educativo ha un’ispirazione di carattere religioso, la parità è riconosciuta ove queste siano in possesso dei requisiti di cui all’articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, e successive modificazioni*”. Si tratta della normativa che, prevedendo accanto alle scuole statali la possibile presenza di quelle paritarie private e degli enti locali, abilita le istituzioni scolastiche non statali al rilascio di titoli di studio aventi valore legale a condizione, tra le altre cose, che le stesse siano aperte a tutti, offrano un insegnamento conforme ai principi della Costituzione ed agli ordinamenti scolastici vigenti, impartito da docenti forniti di titolo di abilitazione e garantendo “*la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche proprie del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti*”.

Ulteriore novità della proposta di legge in esame si rinviene all’art. 11, che impone al servizio pubblico radiotelevisivo un “*effettivo*



*pluralismo in materia religiosa*" e l'obbligo di assicurare alle confessioni religiose "spazi adeguati di trasmissione a garanzia della loro uguale libertà secondo quanto previsto dal contratto di servizio tra la società concessionaria e lo Stato". La disposizione sembra voler offrire a tutte le confessioni analoghe possibilità di far sentire la propria voce, anche se simile intenzione rischia di essere frustrata in concreto dalla subordinazione dell'esercizio effettivo della facoltà in questione alla richiamate previsioni contrattuali, le quali potrebbero essere ispirate a prospettive diverse, incompatibili con l'aspirazione sopra prospettata.

In tema di ministri di culto merita considerazione l'art. 12, che presenta alcune differenze rispetto a quanto previsto nelle proposte precedenti. La norma in questione consente l'attività dei ministri di una confessione priva di personalità giuridica purché i medesimi siano in possesso della cittadinanza italiana e risultino inseriti in apposito elenco del Ministero dell'interno. Per l'iscrizione in detto elenco si richiede semplicemente che lo statuto della confessione di appartenenza non contrasti con i principi dell'ordinamento giuridico italiano (terzo comma). Tali previsioni appaiono più garantiste di quanto stabiliva l'art. 10, terzo comma, della proposta Spini ed altri, ancora legato alla necessità dell'approvazione governativa della nomina del ministro di culto. Non si può tuttavia non rilevare che, nonostante il passo avanti, anche il testo di cui si discute presenta dei profili potenzialmente discriminatori, laddove subordina l'iscrizione dei ministri di culto, e dunque la loro attività, ad una valutazione dello statuto della confessione di appartenenza, quando è notorio che possono esistere anche confessioni prive di organizzazione interna e dunque senza uno statuto, che lo stesso art. 8, secondo comma, Cost. prevede come facoltativo e non obbligatorio. In tale prospettiva la previsione oggetto d'esame finisce per negare legittimità ai ministri di tutte le confessioni non organizzate. Altro punto degno di menzione è rappresentato dal quinto comma del medesimo art. 12, il quale dispone che "*i ministri di culto condannati a pena detentiva con sentenza passata in giudicato perdono i benefici connessi al loro stato, fatti salvi i diritti previdenziali già maturati*". Per quanto possa apparire opportuna in una ottica di politica legislativa, simile previsione finisce per limitare la libertà di azione dei ministri di culto e dunque la stessa libertà religiosa, incidendo sulla facoltà di scelta dei ministri che costituisce tipica prerogativa delle confessioni religiose. Di non agevole comprensione è poi l'ultimo comma dello stesso articolo, in cui si specifica che "*le disposizioni della presente legge, nelle quali è fatto riferimento ai ministri di culto, si applicano ai soggetti ad essi equiparabili secondo gli statuti delle rispettive confessioni*". È evidente che stabilire chi siano i ministri di culto comporta



necessariamente il riferimento alle normative interne di ogni singola confessione, la quale può qualificare con diverse denominazioni tali soggetti, cui sono in sostanza demandati compiti liturgici. Ma una volta accertato che a certi individui spettano responsabilità di tal genere, a prescindere dalla nomenclatura utilizzata per identificarli, il fatto di ricoprire detto ruolo all'interno della confessione vale a qualificarli ministri di culto ai sensi della legge civile. Non ha pertanto senso parlare di soggetti ad essi equiparabili, in quanto o si ha o non si ha la qualifica in questione, nei termini sopra riferiti.

Una disposizione che appare ispirata a buoni propositi ma che pecca di ingenuità è contenuta nell'art. 13, per il quale "*i cimiteri e i crematori sono dotati di sale idonee al fine di consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato*". È una prescrizione destinata presumibilmente a restare lettera morta, soprattutto nelle piccole realtà murali e periferiche, i cui cimiteri difficilmente potrebbero soddisfare simile precetto normativo.

Per quanto concerne l'assistenza spirituale, l'art. 14 amplia le previsioni del precedente art. 8, stabilendo espressamente, in capo agli appartenenti alle Forze armate ed alla Polizia di Stato e corpi o servizi assimilati, ai degenzi in ospedali e case di cura, ai carcerati e quanti altri si trovino in situazioni di restrizione della libertà personale, il diritto di ricevere periodica assistenza spirituale dai ministri della confessione di appartenenza (secondo comma)<sup>12</sup>, senza porre eccezioni o limitazioni. Si prevede inoltre che i medesimi soggetti "*nella propria stanza o nello spazio ad essi personalmente destinato, possono esporre immagini o simboli della propria confessione religiosa*".

Analoga estensione si rinviene a proposito delle prescrizioni di natura alimentare. Mentre l'art. 9 delle proposte anteriori si occupava di garantire la sola macellazione rituale, l'art. 15, quinto comma, della proposta Zaccaria aggiunge ad essa la preparazione di alimenti e bevande per fini religiosi<sup>13</sup>.

Il capo II della proposta di legge, intitolato "*Procedura per l'iscrizione nel registro delle confessioni religiose*" contiene le norme che regolano l'attribuzione della personalità giuridica alle confessioni religiose o agli enti esponenziali che le rappresentano. Le maggiori

<sup>12</sup> La disposizione prescrive che la prestazione di assistenza spirituale debba avvenire "*in locali idonei anche sotto il profilo della tutela della riservatezza*".

<sup>13</sup> Si specifica che "*la macellazione rituale in conformità alle prescrizioni religiose e la preparazione di alimenti e di bevande per fini religiosi sono regolate dalla normativa nazionale e comunitaria vigente in materia. L'eventuale necessità della certificazione delle autorità religiose, prevista dalle norme statutarie, non può comportare limitazioni irragionevoli e sproporzionate alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti*".



differenze rispetto alle proposte Spini e Boato risiedono nella concessione del riconoscimento mediante decreto del Ministro dell'interno (art. 16, primo comma) anziché del Presidente della Repubblica, nella previsione del parere ora solo facoltativo del Consiglio di Stato (art. 16, secondo comma), nella necessità che le norme interne della confessione non contengano disposizioni contrarie ai diritti fondamentali della Costituzione ed all'ordinamento giuridico statale (art. 18, terzo comma). Tale ultima prescrizione si presenta per un verso inutile, laddove ribadisce il limite all'autonomia statutaria delle confessioni già previsto dall'art. 8, secondo comma, Cost. e per altro verso rischia di risultare illegittima nella parte in cui pretende di ampliare l'unico limite previsto dal Costituente a carico degli statuti delle confessioni religiose.

Ma la novità più rilevante in materia è quella offerta dagli artt. 16 e 19, che prevedono l'istituzione di un registro delle confessioni religiose presso il Ministero dell'interno, l'iscrizione nel quale comporta l'acquisto della personalità giuridica. Nel sistema delineato dalle precedenti proposte, invece, il riconoscimento comportava per la confessione l'obbligo di iscrizione nel comune registro delle persone giuridiche. Non si evince la ragione per la quale si voglia ora creare un registro speciale, quasi a voler operare una sorta di schedatura delle confessioni religiose o comunque riservare alle stesse un trattamento o almeno una qualifica differenziata rispetto alle altre persone giuridiche.

Altra differenza di non poco conto riguarda il riconoscimento di associazioni e fondazioni con finalità religiosa, che a differenza dell'anteriore proposta l'art. 21 consente solo nell'ipotesi in cui tali entità siano collegate ed una confessione iscritta nel registro di cui sopra. Si tratta di una limitazione che comporta discriminazione a carico di associazioni e fondazioni che promanino da confessioni prive di personalità giuridica e magari impossibilitate ad ottenerla in quanto mancanti di struttura organizzativa e di organi di rappresentanza.

Le previsioni più discutibili della proposta di legge oggetto di riflessione sono quelle inserite nel capo III, dedicato ai "Diritti delle confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose". Le disposizioni in questione attribuiscono una serie di diritti alle sole confessioni aventi personalità giuridica, fra cui la facoltà di celebrare matrimoni religiosi aventi effetti civili (art. 22), la possibilità di "fare acquisti, vendite e altri negozi giuridici" secondo le previsioni della legge (art. 22), la facoltà di costruire o adibire edifici a finalità di culto (art. 23, primo comma) con conseguente vincolo di destinazione e sottrazione ai normali poteri autoritativi dello Stato (art. 23, quarto e quinto



comma)<sup>14</sup>, il diritto al trattamento delle salme ed alla sepoltura secondo le norme rituali (art. 24), il trattamento previdenziale dei ministri di culto con iscrizione al Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica (art. 25), l'applicabilità delle norme interne per l'amministrazione dei beni e del patrimonio (art. 26), il regime tributario *favorabilis* per le attività di religione e di culto (art. 28, primo comma)<sup>15</sup>, l'equiparazione alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) al fine della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (art. 29, primo comma), la fruibilità della normativa agevolativa in materia di erogazioni liberali (art. 29, secondo comma)<sup>16</sup>. Riservare simili facoltà alle sole entità religiose aventi personalità giuridica significa discriminare le confessioni che per oggettiva impossibilità<sup>17</sup> o

<sup>14</sup> Si prevede al quarto comma che “gli edifici aperti al culto pubblico delle confessioni iscritte nel registro delle confessioni religiose non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazioni, fino a che la destinazione stessa non è cessata con il consenso della confessione interessata, e non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni e previo accordo con le confessioni stesse o con i loro enti esponenziali”. Il quinto comma, con disposizione che non si rinveniva nelle precedenti proposte, dispone: “Salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare negli edifici indicati al comma 4 per l'esercizio delle proprie funzioni, senza previo avviso e senza avere preso accordi con l'autorità religiosa competente”.

<sup>15</sup> In maniera analoga a quanto prevede l'Accordo di Villa Madama con la Chiesa cattolica (art. 7, terzo comma) ed alcune delle sei intese sinora recepite con legge (art. 23, primo comma, L. 22.11.88 n. 516; art. 27, primo comma, L. 8.3.89 n. 101; art. 14, primo comma, L. 12.4.95 n. 116; art. 25, primo comma, L. 29.11.95 n. 520), la disposizione di cui trattasi sancisce che “agli effetti tributari le confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose o i loro enti esponenziali aventi fine di religione o di culto, nonché le attività da esse svolte dirette a tali scopi, sono equiparate agli enti e alle attività aventi finalità di beneficenza o di istruzione”.

<sup>16</sup> Si dispone l'inserimento, nell'articolo 10, primo comma, del D.P.R. 22.12.86 n. 917 (*Testo unico delle imposte sui redditi*), della ulteriore voce relativa ad oneri deducibili, consistente nelle “erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di 1.000 euro, a favore di una confessione religiosa o del suo ente esponenziale iscritta nel registro delle confessioni religiose”. Va notato come il limite qui ipotizzato non coincida esattamente con quello previsto a favore della Chiesa cattolica (*rectius*: dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana), fissato in lire 2.000.000 dall'art. 46 L. 20.5.85 n. 222. La stessa misura è stabilita riguardo alla Tavola valdese (art. 2 L. 5.10.93 n. 409), alle Chiese avventiste (art. 29, secondo comma, L. 22.11.98 n. 516), alle Assemblee di Dio (art. 21, primo comma, L. 22.11.98 n. 517), alle Comunità ebraiche (art. 30, secondo comma, L. 8.3.89 n. 101), all'Unione cristiana evangelica battista (art. 16, secondo comma, L. 12.4.95 n. 116), alla Chiesa evangelica luterana (art. 26, secondo comma, L. 29.11.95 n. 520).

<sup>17</sup> L'attribuzione della personalità giuridica presuppone l'organizzazione interna della confessione, idonea ad individuare i soggetti in grado di rappresentare validamente la comunità. Tale organizzazione non è necessaria affinché una comunità



per libera scelta non abbiano ottenuto il riconoscimento, situazione che non fa tuttavia venir meno la loro qualifica e la conseguente titolarità delle prerogative e delle libertà che ne conseguono. Sembra paradossale che una proposta di legge mirante dichiaratamente ad attuare la Costituzione ed *"offrire alla libertà religiosa... una disciplina coerente con il principio dell'eguale libertà contenuto nell'articolo 8 della Costituzione"* finisce poi per negare proprio la libertà delle confessioni religiose, restringendo le facoltà delle stesse in misura addirittura superiore a quanto previsto nella vituperata legge sui culti ammessi.

Più in particolare, merita attenzione la singolare previsione di cui all'art. 23, primo comma, secondo cui le confessioni riconosciute ed aventi *"una presenza organizzata nell'ambito del comune"* possono *"adibire al culto edifici esistenti... o costruire nuovi edifici da destinare al medesimo uso, anche in deroga alle norme urbanistiche, ove irragionevolmente limitative, e comunque nel rispetto della normativa in materia di parametri urbanistici, di sicurezza e di accessibilità degli edifici aperti al pubblico"*. La possibilità di deroga alle norme urbanistiche appare del tutto illegittima ed inopportuna, ma soprattutto di difficile applicazione nel momento in cui la si subordina al requisito di una irragionevole ristrettezza delle norme in questione, con una valutazione che non potrà certo operare il privato interessato ma neppure l'amministrazione che, avendo emanato la normativa incriminata, l'ha evidentemente ritenuta valida e giustificata. Per giunta la previsione in discorso risulta anche contraddittoria in quanto, dopo aver consentito la deroga alle norme urbanistiche, impone comunque il rispetto dei parametri urbanistici, che dovrebbero essere la stessa cosa. Non si comprende come possa poi il terzo comma precisare che la facoltà di erigere o destinare edifici al culto, come anche la fruibilità dei contributi e benefici pubblici a tale scopo, debba essere riconosciuta *"tenendo conto dell'uguale libertà di tutte le confessioni religiose e delle esigenze religiose della popolazione"*. A tenore della disposizione sopra riferita è infatti sufficiente che una confessione sia priva di personalità perché, pur potendo dimostrare la propria presenza sul territorio e l'esigenza degli aderenti, non sia comunque autorizzata ad avere un proprio edificio di culto.

Nella classificazione delle attività considerate religiose (art. 27, lett. a), senza che se ne ravvisi il motivo scompare il riferimento alla *"cura delle anime"*, che figurava invece nelle precedenti proposte (art. 25, lett. a).

---

possa essere considerata confessione religiosa, prova ne è il fatto che lo stesso art. 8, secondo comma, Cost. non impone l'adozione di statuti.



In materia di matrimonio, cui è dedicato il capo IV della proposta Zaccaria, va ricordato che la possibilità di celebrare in forma religiosa matrimoni idonei a conseguire anche effetti civili è riservata alle sole confessioni religiose iscritte, ovvero riconosciute (artt. 22 e 30), al contrario di quanto oggi dispone la legge sui culti ammessi. L'approvazione della proposta così come confezionata, con la prevista abrogazione della legge 1159/29 (art. 47, primo comma), avrebbe come effetto l'impossibilità di accesso al matrimonio in forma religiosa con efficacia anche civile per tutti i proseliti di confessioni non riconosciute. Un risultato che neppure il legislatore fascista, ispirato al confessionismo, aveva preteso di imporre. Per quanto concerne gli aspetti procedurali, rispetto alle proposte precedenti quella più recente presenta solo lievi novità: la lettura degli articoli del codice civile sui diritti e doveri dei coniugi, che prima poteva essere effettuata anche dall'ufficiale di stato civile all'atto della richiesta delle pubblicazioni, ora deve essere necessariamente compiuta dal ministro di culto celebrante (art. 32); l'omissione di tale lettura viene ora prevista come motivo di intrascrivibilità del matrimonio e comunque di invalidità della trascrizione (art. 32, terzo comma); la trascrizione dell'atto di matrimonio va eseguita ora dall'ufficiale di stato civile *"entro il giorno successivo al ricevimento dell'atto"* (art. 33, terzo comma) anziché entro le ventiquattro ore; si prevede espressamente la facoltà dei coniugi di inserire nell'atto di matrimonio le dichiarazioni consentite dalla legge circa il regime patrimoniale dei beni e la legittimazione di figli naturali (art. 34, quarto comma).

Il capo V della proposta si occupa delle intese con lo Stato, che secondo l'art. 34 solo le confessioni riconosciute sono abilitate a stipulare. La previsione sembra palesemente in contrasto con il dettato dell'art. 8, terzo comma, Cost., che riconosce la facoltà in questione a tutte le confessioni, senza restrizioni di sorta. Giova precisare che nelle precedenti proposte di legge non si rinveniva la limitazione in questione (artt. 27 e 28).

La disciplina del procedimento finalizzato alla stipulazione di intese presenta solo alcune differenze rispetto alle proposte precedenti. In particolare, l'art. 36 prevede che la nomina del Sottosegretario per la conduzione delle trattative venga effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri *"sulla base delle valutazioni espresse e delle proposte formulate dalla commissione consultiva per la libertà religiosa di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 1997 e della commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 1997"*; l'art. 37 qualifica commissione paritetica quella che il precedente art. 31 chiamava



commissione di studio, sempre incaricata di predisporre un progetto di intesa; l'art. 43 precisa che le procedure previste per la stipulazione delle intese *"si applicano anche ove debba procedersi alla modificazione, su iniziativa dello Stato o della confessione religiosa, di un'intesa già approvata"*.

Fra le disposizioni transitorie e finali, contenute nel capo VI della proposta di legge, merita di essere segnalato l'art. 45, secondo comma, secondo cui le confessioni religiose aventi personalità giuridica in un ordinamento straniero possono ottenere il riconoscimento in Italia alle condizioni previste dalla legge oggetto della proposta in esame. Ma l'art. 18, primo comma, fra tali condizioni menziona la sede in Italia, requisito che presumibilmente una persona giuridica straniera difficilmente potrà avere.

L'art. 46, primo comma, nell'abrogare la legislazione sui culti ammessi fa in parte salvo quanto previsto nelle precedenti disposizioni, e in tal senso prevede la sopravvivenza delle confessioni e degli istituti di culto riconosciuti ai sensi della legge del 1929 ed ancora esistenti (art. 44, primo comma), con obbligo di iscrizione entro due anni nel registro delle confessioni religiose (art. 44, terzo comma); il mantenimento della qualifica e del regime giuridico e previdenziale per i ministri di culto con nomina approvata ai sensi della medesima legge (art. 44, quarto comma), con facoltà dei medesimi di celebrare matrimoni, soggetti tuttavia alla nuova normativa (art. 44, quinto comma)<sup>18</sup>. Le proposte di legge pendenti disponevano l'abrogazione della legislazione del '29-'30, senza prevedere il perdurare degli effetti di cui sopra.

#### **4. La proposta di legge Zaccaria ed altri n. 2186 in materia di edifici di culto**

Sulla scia del clamore e delle polemiche suscite dai riti di preghiera celebrati in piazza da musulmani a Milano ed a Bologna, il 10 febbraio 2009 è stata presentata un'ulteriore proposta di legge (n. 448), d'iniziativa dei deputati Zaccaria, Amici, Corsini, Ferrari, Giovannelli e Mazzarella, rubricata *"Disposizioni per l'attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto"*.

Si tratta, come risulta dall'intitolazione, di una proposta di legge che secondo gli stessi presentatori *"del fenomeno religioso intende*

<sup>18</sup> La prevista applicabilità della nuova normativa per l'attribuzione degli effetti civili ai matrimoni celebrati in forma religiosa comporta che il riconoscimento in questione sarà comunque riservato alle sole confessioni iscritte nel registro e dunque fornite di personalità giuridica, secondo quanto espressamente disposto dagli artt. 22 e 30 della proposta oggetto di disamina.



*disciplinare... il solo profilo afferente agli edifici di culto”, reputato meritevole di autonoma considerazione attesa la “strumentalità della libertà in materia di edifici di culto rispetto alla professione della fede religiosa”.*

Il testo della proposta è contenuto in soli sette articoli, il primo dei quali enuncia il diritto di libertà religiosa ed i suoi contenuti essenziali, ripetendo quasi alla lettera la formula dell’art. 19 Cost.

Le disposizioni successive, interamente dedicate alla materia dell’edilizia di culto, riprendono in sostanza le previsioni sul punto presenti nella più ampia proposta n. 2186 (artt. 5, secondo comma, e 23), con alcune significative innovazioni. La più importante è costituita dal fatto che nel testo più recente i diritti e le facoltà inerenti l’edilizia di culto non sono più riservati alle sole confessioni aventi personalità giuridica ma vengono riconosciuti ad ogni confessione, senza limitazioni di sorta. Ciò vale per il diritto “di costruire o di destinare edifici all’esercizio pubblico del culto” (art. 2, primo comma), per la fruibilità di contributi pubblici e l’ottenimento di agevolazioni, anche tributarie, al riguardo (art. 3, primo comma)<sup>19</sup>, per l’applicabilità delle normative in tema di concessione e locazione di immobili demaniali e patrimoniali

---

<sup>19</sup> L’art. 3, secondo comma, prevede che l’entità dei contributi e delle agevolazioni per edifici di culto “può essere in parte determinata in base alla consistenza numerica della comunità di fedeli interessata, con provvedimento motivato”. La norma presuppone l’approntamento di una sorta di anagrafe delle appartenenze confessionali, la cui realizzazione dovrebbe tuttavia ritenersi non consentita allo Stato incidendo sulla libertà religiosa individuale (sul punto cfr., in senso parzialmente possibilista, **C. CARDIA**, *op. cit.*, pag. 179-181; **F. FINOCCHIARO**, *op. cit.*, pag. 185-187), oltre a risultare illegittima avendo ad oggetto dati personali, protetti dalla normativa a tutela della riservatezza. Infatti l’art. 4, primo comma, lett. d del D. Lgs. 30.6.03 n. 196 (*Codice in materia di protezione dei dati personali*) qualifica sensibili “i dati personali idonei a rivelare... le convinzioni religiose... ” e l’art. 20, primo comma, del medesimo provvedimento dispone: “Il trattamento di dati sensibili da parte di soggetti pubblici è consentito solo se autorizzato da espressa disposizione di legge nella quale sono specificati i tipi di dati che possono essere trattati e di operazioni eseguibili e le finalità di rilevante interesse pubblico perseguiti”. Del resto la stessa proposta di legge n. 448, sopra esaminata, all’art. 2, terzo comma, dispone che “nessuno può essere obbligato a manifestare opinioni in materia religiosa o a dichiarare la propria appartenenza religiosa, salvi i casi espressamente previsti a tutela della libertà stessa e di altri diritti costituzionalmente garantiti. È assicurata la protezione dei dati personali in conformità alle norme vigenti che disciplinano la materia”. Nella richiamata disposizione dell’art. 3, secondo comma, della proposta di legge in tema di edifici di culto, oltre alla menzione della consistenza numerica degli aderenti alla confessione quale criterio per la ripartizione di eventuali contributi ed agevolazioni, si precisa che “possono essere temporaneamente escluse da ogni forma di contributo o di agevolazione le confessioni religiose per le quali lo svolgimento dei riti è già assicurato nel territorio del comune da un edificio aperto al culto pubblico, qualora altre confessioni ne siano prive e facciano istanza di concessione di contributi o di agevolazioni”.



pubblici a favore di enti ecclesiastici, nonché in materia di disciplina urbanistica dei servizi religiosi e di utilizzo di fondi per costruzione, restauro e conservazione di edifici di culto (art. 4).

Altri elementi di novità si rinvengono nella norma che impone il libero accesso a chiunque, in orario di apertura, negli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto (art. 4, secondo comma) ed in quella secondo la quale *"il testo degli avvisi e delle comunicazioni affissi all'interno e all'esterno degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto, se redatto in lingua straniera, deve essere accompagnato dalla traduzione integrale in lingua italiana"* (art. 4, terzo comma). La disposizione, evidentemente ispirata ad esigenze di garanzia dell'ordine pubblico, rischia tuttavia di incidere sulla libertà di comunicazione delle confessioni religiose con i propri fedeli.

Altra previsione originale è inserita nell'art. 5, secondo comma, ove si prescrive che *"negli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto non possono essere svolte attività diverse: tali attività devono essere esercitate in locali separati, sottoposti per ogni aspetto al diritto comune"*. La ratio del disposto normativo può essere quella di prevenire attività potenzialmente pericolose ma anche evitare utilizzazioni degli edifici di culto per destinazioni diverse, con possibile violazione delle normative fiscali, edilizie, sanitarie e di sicurezza.

Di dubbia utilità sembrano invece le precisazioni rinvenibili all'interno dell'art. 4, al terzo comma (*"Le comunicazioni sonore devono sempre essere effettuate nel rispetto della normativa vigente in materia"*) ed al quarto (*"Per lo svolgimento di ceremonie di culto all'esterno degli edifici destinati all'esercizio pubblico del culto si osservano le disposizioni vigenti in materia"*), le quali si limitano a rinviare ad altre normative già autonomamente operanti a prescindere dal richiamo in questione.

Non mancano infine vere e proprie proclamazioni di principio, contenute nell'art. 2, il quale riconosce il diritto delle confessioni religiose *"di celebrare i loro riti, purché non siano contrari al buon costume, e di costruire o di destinare edifici all'esercizio pubblico del culto"* (primo comma); puntualizza come la legge oggetto della proposta si proponga di garantire e promuovere l'uguale libertà delle confessioni religiose ed il soddisfacimento delle esigenze religiose della popolazione *"in attuazione del principio costituzionale di laicità dello Stato"* (secondo comma); afferma che le disposizioni della medesima legge *"costituiscono determinazione dei principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, secondo periodo, della Costituzione"* (terzo comma); specifica ancora che *"i provvedimenti di attuazione e di dettaglio di qualsiasi autorità, di natura legislativa, regolamentare o amministrativa, non possono produrre*



*comunque effetti discriminatori, anche indiretti, a danno di una confessione o dei suoi appartenenti" (quarto comma).*

## **5. Considerazioni conclusive**

Sulla base delle esposte considerazioni si ritiene opportuna una attenta ponderazione riguardo alla prospettata introduzione di una legge generale sulla libertà religiosa, alle modalità di eventuale realizzazione della stessa sotto il profilo formale, ai possibili contenuti del provvedimento.

La posta in gioco è davvero alta, poiché interessa un diritto fondamentale in relazione al quale ogni pretesa classificatoria e regolatrice rischia di incidere sul margine di libertà che i Padri costituenti hanno voluto delineare con la massima ampiezza, evitando deliberatamente, già a livello di enunciazione di principi, di peritarsi in pericolose e sempre discutibili definizioni e schematizzazioni. Le indicazioni del Costituente devono far riflettere riguardo alla tentazione, ricorrente e dilagante, di introdurre una disciplina particolareggiata in questa materia, con il pericolo di limitare indebitamente l'ambito di libertà senza comunque riuscire a disciplinare ogni possibile aspetto giuridicamente rilevante dei comportamenti individuali e collettivi in materia religiosa. L'intento di dare attuazione alle previsioni costituzionali, addotto a giustificazione della pretesa di cui si discute, rischia di risolversi in interventi normativi limitativi della libertà religiosa, piuttosto che a garanzia e presidio di tale diritto, finendo inevitabilmente per comprimere le facoltà e le prerogative delle confessioni, nel momento in cui si introducono differenze e restrizioni che vanno a tradursi in odiose discriminazioni, in evidente contrasto con il dettato costituzionale. Le proposte di legge sopra esaminate costituiscono esempio eloquente in tal senso giungendo in taluni settori a prevedere, nonostante gli opposti propositi, limitazioni addirittura più ampie di quelle contenute nella pur criticata legge sui culti ammessi. In definitiva, il rimedio potrebbe rivelarsi peggiore del male.