



Luciano Musselli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza
dell'Università di Pavia)

“La gatta frettolosa e le norme che rischiano di nascere miopi”.

Prime osservazioni sulle proposte di legge d’iniziativa dei deputati Spini (e altri) e Boato, presentate il 28 aprile 2006 (“norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi”)

SOMMARIO: 1. Osservazioni generali - 2. Osservazioni sui singoli punti e proposte di modifica - 3. Cenni conclusivi.

1. Osservazioni generali

Non ci troviamo davanti ad un progetto nuovo ma ancora al vecchio progetto risalente agli anni 90 del Novecento mai giunto in porto, ora riproposto in un testo quasi identico, nonostante il tempo passato e la legislazione venuta in essere di recente negli altri paesi europei (ad esempio la legge portoghese sulla libertà religiosa o la nuova costituzione elvetica), della quale non si tiene conto come nel caso della Carta di Nizza e del recente diritto europeo come anche della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, abbia particolarmente inciso su alcune delicate problematiche quali quella della legittimità delle limitazioni legali al porto del velo in ambito pubblico. Non si tiene in considerazione neppure il fatto che il progetto sia stato elaborato in tempi in cui non si ponevano i problemi del terrorismo di matrice islamica e quindi la tutela della libertà religiosa implicava problematiche certamente di minore complessità e delicatezza.

La mancanza di una visione “europea” del problema della disciplina della libertà religiosa sia per quanto riguarda la normativa che per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, condiziona certo non in senso positivo questa proposta di legge.

Se non altro perché ci conduce su una strada molto diversa da quella europea maestra che considera in un contesto unitario la libertà religiosa e quella di pensiero.

Realisticamente considerando l'impossibilità sul piano pratico di mutare l'impostazione di fondo del progetto e venendo ai contenuti del



medesimo, essi, a giudizio di chi scrive, possono essere in linea di massima condivisi a parte le notazioni seguenti.

2. Osservazioni sui singoli punti

Articolo 2

Un problema importante si pone, a mio parere, in merito alla questione dei limiti del diritto di libertà religiosa.

Così come formulato nel suo ultimo comma “non possono essere disposte limitazioni alla libertà di coscienza e di religione diverse da quelle previste dagli articoli 19 e 20 della Costituzione” questo articolo può porre seri problemi nel caso in cui la libertà religiosa venga usata come strumento o paravento, all’ombra del quale porre in essere attività illegali od eversive, sia da parte delle sette come anche da parte del terrorismo religiosamente connotato. A parte queste ipotesi estreme, problemi possono porsi anche nel caso in cui occorra porre limitazioni di carattere contingente o temporaneo dettate da esigenze eccezionali di tipo sanitario (si pensi ad una processione che porti al pericolo di diffusione di una epidemia) o di altro genere. Infatti la Costituzione non vieta espressamente l’apposizione di limiti ma semplicemente non li menziona tranne che per il caso del buon costume riguardo ai riti. In realtà il diritto di libertà religiosa non è illimitato. Vi è innanzitutto il limite del rispetto dei diritti e delle libertà altrui ed il limite dell’osservanza del diritto penale e spesso anche della legislazione extrapenale; per fare un esempio vi è nel nostro ordinamento una ricca giurisprudenza, sul suono delle campane, considerato legittimo se praticato in certi orari e con una intensità non superiore a quella della normale tollerabilità.

Se la norma viene approvata in questa forma nulla penso potrebbe opporsi anche al porto in pubblico di un velo completamente occultante anche se vi è sospetto di attività terroristiche od anche quando il soggetto svolga ad esempio una attività di pubblico servizio dato che comunque non vi è violazione del limite del buon costume.

Parrebbe quindi opportuno formulare così l’articolo: “non possono essere disposte limitazioni alla libertà di coscienza e di religione diverse da quelle previste dagli articoli 19 e 20 della Costituzione e dall’articolo 9 della Convenzione Europea dei diritti dell’uomo”. L’articolo 9 della CEDU (ratificata con legge 4 agosto 1955 n. 848) recita “la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo può essere oggetto di quelle sole restrizioni che, stabilite per legge, costituiscano misure necessarie in una società democratica per la protezione dell’ordine pubblico, della



salute o della morale pubblica o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui”.

Il Ministro per le pari opportunità auspicava anche, e l’auspicio mi sembra meritevole di accoglimento, che si inserisse espressamente come limite la necessità del rispetto della Convenzione internazionale contro la discriminazione della donna (Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 18 dicembre 1979 ratificata con legge n. 32 del 15 marzo 1985).

Con il che verrebbe anche aggiornata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo circa il contenuto del diritto di libertà religiosa ed i limiti del medesimo.

Articolo 4 n. 1

Aggiungerei nell’articolo che tratta del diritto dei genitori all’educazione religiosa dei figli, al limite del rispetto della loro personalità anche la frase *“e nel rispetto della loro integrità psicofisica”*, il che implica il divieto di coartazione di carattere fisico e l’uso di percosse o violenze fisiche sul minore, prassi purtroppo ampiamente diffusa in alcuni ambiti religiosi.

Emendamento: aggiungere all’art. 4 n. 1 dopo *“personalità”* *“e nel rispetto della loro integrità psicofisica”*.

Articolo 6 n. 1

Veniamo ora al tema del diritto di aderire ad una confessione religiosa. Il diritto di adesione alla religione di appartenenza in conformità alle sue regole, suppone che queste regole non contrastino con l’ordinamento italiano e forse andrebbe ulteriormente specificato per evitare il sorgere di un diritto di aderire a confessioni le cui *“regole”* neghino ad esempio i diritti fondamentali dell’uomo.

Proposta di emendamento. Si potrebbe aggiungere all’art. 6 comma 1 *“purché le medesime con contrastino con i principi fondamentali dell’ordinamento italiano”*.

Articolo 8 n. 1

L’articolo concernente l’assistenza religiosa mi sembra vada sottoposto ad un severo vaglio critico, offrendo un eloquente esempio di *“coacervo degli indistinti”* che sotto la stessa etichetta considera realtà diversissime.

Mi sembra inopportuno e fonte di confusione trattare nello stesso contesto i militari ed assimilati e gli ospiti di istituzioni ospedaliere o carcerarie. Ad esempio per questi ultimi non ha senso parlare di *“astensioni da attività”*. Il comma andrebbe suddiviso in due numeri



dedicato ai militari ed assimilati ed agli ospiti delle istituzioni di cui sopra. E' da considerarsi infatti che è profondamente diversa la situazione dei militari e delle forze di polizia che terminato l'orario di servizio possono recarsi dove vogliono a soddisfare le loro esigenze religiose e che quindi non abbisognano di una tutela particolarmente intensa dei loro diritti di libertà religiosa dalla situazione dei soggetti istituzionalizzati in case di cura o istituzioni carcerarie che incontrano limitazioni ben più radicali a livello di movimenti e di possibilità di contatti.

Articolo 10

In materia di ministri di culto che svolgano attività rilevanti per l'ordinamento italiano penso occorra procedere con molto prudenza. In merito mi pare possa legittimamente suscitare perplessità l'affidare compiti di celebrazione di matrimoni con effetti civili anche a ministri di culto di confessioni che non posseggano la personalità giuridica.

Proporrei quindi l'eliminazione del nr. 3. Tramite questa norma si aggirerebbe, per quanto riguarda la posizione dei ministri di culto, l'obbligo di acquisire il parere del Consiglio di Stato, necessario per il riconoscimento della personalità giuridica della confessione o del suo ente esponenziale, sul non contrasto dello statuto della confessione con l'ordinamento italiano e con i diritti inviolabili dell'uomo (art. 17 e 18 del progetto) e la questione verrebbe rimessa alla pura discrezionalità dell'Esecutivo e degli organi del Ministero dell'Interno.

In particolare questo nr. 3 sembra predisposto ad hoc per le esigenze degli iman appartenenti ad associazioni per le quali non sarebbe forse agevole ottenere il parere positivo del Consiglio di Stato ed il riconoscimento. Ma perché il Legislatore dovrebbe porre in essere questo trattamento di favore proprio verso il settore dell'Islam per il quale si nutrono le maggiori preoccupazioni per quanto riguarda l'accettazione dei principi di fondo del nostro sistema giuridico come la parità uomo-donna e la monogamia? Semmai qui la vigilanza dovrebbe essere particolarmente attenta.

Proporrei quindi la eliminazione del nr. 3 dell'articolo.

Da ultimo mi sembrerebbe opportuno che chi dà vita ad atti destinati addirittura a cambiare lo "status" familiare debba avere un rapporto stabile con la nazione in cui opera e conoscerne la lingua, proporrei quindi una aggiunta all'articolo 10 n. 2 di questo tipo "Tali ministri di culto qualora non siano in possesso della cittadinanza italiana devono essere residenti in Italia e parlare la lingua italiana".

Art. 11.



Veniamo ora alla spinosa questione del matrimonio.

Occorrerebbe, a mio modesto parere, mantenere comunque l'obbligo della lettura e spiegazione degli articoli del Codice Civile da parte dell'ufficiale di stato civile come suggerito, nel corso dell'audizione alla Camera dei Deputati dell'11 gennaio 2007, dal professor Maselli, uno dei "padri storici" di questo progetto nelle sue precedenti versioni, peraltro quasi identiche alle attuali.

Stante infatti l'obiettivo pericolo, evidenziato in tale audizione da un intervento di una specialista di ambito islamico, che in alcuni contesti religiosi ed in particolare proprio in quello islamico vengano in essere, per il peso della tradizione, dei condizionamenti culturali e talora anche delle norme giuridiche di diritto coranico classico (che fanno sì che la donna si esprima attraverso il suo tutore matrimoniale), ed in particolare matrimoni ove si debba dubitare della piena libertà nuziale e decisionale della donna, la lettura degli articoli del codice civile, e la eventuale attestazione dei nubenti di aver preso atto di tale lettura, rappresenta uno strumento importante ai fini dell'informazione e della tutela della parte femminile.

Inoltre è ben poco verosimile che in ambiti religiosi, come quello islamico di tipo tradizionalista, ove viene negata l'eguaglianza di diritti e doveri tra uomo e donna, il ministro di culto legga e spieghi cose e concetti che contrastano con i contenuti della sua religione.

Interessante al proposito, a livello di diritto comparato europeo, mi sembra la soluzione adottata in Spagna per le confessioni non cattoliche ove la parte burocratico giuridica viene lasciata nella sfera civile.

Riserverei inoltre la scelta se leggere o meno gli articoli del codice civile alle confessioni con intesa anche perché in questo caso la questione viene decisa nel contesto dell'Intesa, senza imposizioni che se da una parte potrebbero impegnare la confessione sul piano della presa di coscienza di certi valori come la situazione di eguaglianza tra uomo e donna dall'altra potrebbero portare a comportamenti elusivi od omissivi contrariamente a quanto è prevedibile accada nel caso della lettura da parte dell'ufficiale di stato civile.

Considerando però che il matrimonio sorge non al momento della comparizione dei nubenti davanti all'ufficiale di stato civile, potrebbe essere importante prescrivere che oltre lo scambio dei consensi avvenga di nuovo la lettura degli articoli del codice civile anche in ambito confessionale.

Nel campo dell'affermazione dei principi e valori di fondo della nostra costituzione forse "repetita iuvant".



Bisognerebbe pretendere sempre e comunque che nel corso della celebrazione davanti al ministro di culto entrambe le parti siano chiamate ad esprimere verbalmente il consenso oltre a sottoscrivere l'atto di matrimonio onde porre, almeno con i mezzi che si hanno a disposizione, i maggiori ostacoli possibili all'ipotesi di celebrazione di matrimoni forzati e non voluti dalla donna.

Nel numero 2 dell'articolo riterrei quindi opportuno inserire la menzione dell'obbligo di ricevere il consenso degli sposi per ribadire che senza questa espressione del consenso non può darsi luogo a matrimonio anche se per il diritto islamico tale espressione da parte della sposa non è necessaria, ciò proprio per garantire la libertà decisionale della medesima.

Inoltre dovendo i ministri di culto leggere e spiegare gli articoli del codice civile, esplicando una attività rilevante per il nostro ordinamento giuridico anche a livello di attestazioni che fanno fede pubblica, mi sembra opportuno che i medesimi, anche nel caso che appartengano ad una confessione riconosciuta come persona giuridica, se non siano forniti della cittadinanza italiana, debbano almeno esser residenti in Italia e conoscere la lingua italiana.

Proposta di emendamento: eliminazione della parte del testo dell'art. 11 n. 1 che va da "nella richiesta a.... pubblicazioni".

Al nr. 2 aggiungerei quindi dopo "codice civile" "ricevendo il consenso dei sue coniugi espressamente formulato".

Articolo 15.

In materia di contenuti del diritto di libertà delle confessioni religiose proporrei come limite al diritto di celebrare riti, oltre a quello del buon costume quello dei diritti fondamentali e della dignità della persona". Si pensi, a parte l'infibulazione che non è un rito e che ora configura uno specifico delitto, a rituali satanici che implicino sottomissione e degradazione di un soggetto. Con l'introduzione di questa aggiunta tutti questi comportamenti non potrebbero mai diventare leciti anche se non contrastano con il buon costume inteso in una dimensione sessuale. Si pensi anche al caso in cui il rito si svolga con maltrattamento o sevizie di animali (vedasi ancora alcune prassi del satanismo): un simile comportamento senza norme limitative potrebbe rischiare di diventare lecito, sotto la prospettiva dell'esercizio di un diritto.

Proporrei quindi di aggiungere dopo "al buon costume" "e ai diritti fondamentali ed alla dignità della persona".

Articolo 32



Veniamo ora al delicato settore delle intese, ed in merito occorre specificare che può anche darsi il caso che non si riesca a raggiungere l'accordo (ad esempio quando la Confessione pretendesse cose che lo stato non può concedere).

Parrebbe utile così riformulare l'articolo 32 :“ Il Presidente del Consiglio dei ministri, in caso di positivo esito delle negoziazioni. sottopone etc.”.

3 - Cenni conclusivi

Ho cercato di riportare in sintesi alcune osservazioni che mi sono sorte spontanee ad una prima lettura del testo dei progetti di legge in esame al Parlamento. Si tratta di cose molto puntuali e modeste ma si tratta di uno strumento normativo molto delicato destinato a durare nel tempo ed a disciplinare un settore a sua volta estremamente delicato. Andare troppo in fretta per l'ansia di approvare delle norme ad ogni costo nel più breve tempo possibile, perché si è perso molto tempo in passato, potrebbe far verificare un antico proverbio popolare, esistente in varie versioni dialettali, in diverse regioni d'Italia: “ la gatta troppo frettolosa ha fatto i gattini ciechi”, e queste norme se troppo affrettate e poco meditate potrebbero non essere in grado di “vedere” e prevedere le complesse tematiche che saranno chiamate a regolare.