

## Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato \*[\[1\]](#)

di Nicola Colaianni

1. – **Premessa: legge e intese** - L'esigenza di una legge sulle implicazioni della libertà di religione fu avvertita al momento stesso, or sono oltre venti anni, in cui si concluse l'accordo di revisione del concordato lateranense e fu stipulata la prima intesa con le chiese valdo-metodiste: ne parlò, infatti, il presidente del consiglio Craxi al Parlamento, annunciando la svolta della politica ecclesiastica, nel gennaio del 1984.

Che tale esigenza si ponesse in stretta derivazione con il crearsi, per effetto delle varie normative di origine pattizia, di alcune confessioni "convenzionate" con lo Stato e di altre non, che così rimangono scoperte sul piano delle garanzie assicurate alle prime, fu successivamente riconosciuto anche dalla Corte costituzionale.

La decisione, con cui si risolse negativamente il problema dell'estensione dell'otto per mille alle confessioni senza intesa, fu motivata, infatti, proprio con la mancanza di un *tertium comparationis* risultante da "una disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l'esercizio di un diritto di libertà dei cittadini" (C. cost. 31 maggio 1996, n.178).

Questo difetto impedisce alla Corte di disporre di un modello univoco di riferimento non solo per il concreto esercizio del suo potere di riequilibrio in nome della ragionevolezza del sistema ma anche per la valutazione della giustificatezza delle eventuali deroghe, stabilite con concordato o intese specifiche, al binomio *gleiches gleich, ungleiches ungleich*, per cui costituisce disuguaglianza trattare in modo diseguale realtà eguali o, viceversa, in modo eguale realtà diseguali.

Si tratta, invero, di dare attuazione al diritto di libertà di religione, che l'art. 19 Cost. riconosce a *tutti* – credenti, non credenti, agnostici -, e alla norma antidiscriminatoria contenuta nel primo comma dell'art. 8 Cost., secondo cui a *tutte* le confessioni è garantita la libertà in misura eguale.

Evidentemente tale finalità non è raggiungibile attraverso una **legge** meramente abrogatrice di quella sui culti ammessi, **24 giugno 1929, n. 1159**, che finirebbe per rendere definitiva la discriminazione tra confessioni con e senza intesa e, soprattutto, lascerebbe privi di tutela concreta i cittadini agnostici o atei e le loro organizzazioni.

D'altro canto, il quantificatore universale “tutti”, adoperato nelle norme richiamate, legittima discipline differenziate, bensì, purchè la differenza sia razionale, risponda cioè a diversità effettive, e non si tramuti in discriminazione fra soggetti e fra confessioni, non assurga cioè a “lesione qualificata e, perciò, diretta” (C. cost. 22 ottobre 1982, n. 168) dell'art. 3 cost.

Tale sarebbe la disuguaglianza di discipline giustificata con la diversa consistenza numerica o la maggiore corrispondenza di una religione ai valori della nazione o alla civiltà occidentale o alla coscienza sociale: infatti, “il richiamo alla cosiddetta coscienza sociale, se può valere come argomento di apprezzamento delle scelte del legislatore sotto il profilo della loro ragionevolezza, è viceversa vietato là dove la Costituzione, nell'art. 3, primo comma, stabilisce espressamente il divieto di discipline differenziate in base a determinati elementi distintivi, tra i quali sta per l'appunto la religione” (C. cost. 10 novembre 1997, n. 329).

Peraltro, la mancanza di una legge di attuazione del diritto di libertà di religione, in forma individuale e associata, è all'origine di una moltiplicazione di intese-fotocopia, volte a riconoscere ad ogni confessione le stesse garanzie e agevolazioni attribuite alle altre: una visione caricaturale dell'art. 8 cost., volto invece a tutelare con le singole intese quelle specificità identitarie di ogni confessione, che non possono perciò trovare posto nella legge comune.

Nondimeno, l'esistenza, accanto al concordato, di numerose intese (otto, di cui sei approvate con legge) consente di ricavare dalle loro norme ricalcate un diritto comune delle intese, che può costituire lo zoccolo duro della legge di attuazione che si va discutendo in Commissione.

2. – **Insufficienze della p.d.l.** – All'esigenza indicata i vari Governi succedutisi negli ultimi tre lustri, quale che fosse la maggioranza politica di cui erano espressione, hanno tentato di rispondere alla stessa maniera: con un disegno di legge che, con qualche modifica, è stato riproposto, senza fortuna parlamentare, anche nella scorsa legislatura e risulta attualmente ripreso nelle p.d.l. di iniziativa parlamentare, all'esame della prima commissione della Camera (C 36, Boato, e C 134, Spini e altri).

La proposta, tuttavia, risulta ormai inferiore alle attese andate via via aumentando nel corso degli anni, come dimostra il contenzioso – sul citato otto per mille e, più in generale, sulla laicità, i simboli religiosi negli spazi pubblici, l'abbigliamento, le classi islamiche, ecc. -, cui non vengono date risposte.

Sarebbe sbagliato, perciò, attestarsi su di essa, anche perché si ha notizia di un d.d.l.

governativo, che si dice più avanzato, cui sta attendendo l'apposita commissione di studio istituita presso la presidenza del consiglio.

Ma, soprattutto, va saggiamente valutato il pericolo che, per i precari equilibri numerici specialmente al Senato, un testo, già articolato al ribasso o almeno con *understatement*, subisca ulteriori e inaccettabili peggioramenti.

Tutto sommato, alle lacune più vistose ha posto rimedio la Corte costituzionale e, più in generale, la giurisprudenza, il cui ruolo di colegislatore, abbastanza fisiologico nello stato costituzionale di diritto, ha confermato che si può sopravvivere dignitosamente pur in mancanza di una legge di attuazione della libertà di religione.

3. – **L'obiettivo da perseguire** - In queste note, tuttavia, prescindereò da una critica puntuale della p.d.l. e porrò in positivo l'obiettivo di disegnare un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato a partire dagli standards costituzionali esplicitati dalla giurisprudenza della Consulta,

So bene - non fosse che per esperienza personale, avendo fatto parte io stesso di quest'organo supremo – che tale obiettivo, assunto con rigore, non sempre è compatibile con il concreto svolgimento dei processi politici ma non spetta a me, pur in questa sede, tenere conto delle necessarie mediazioni politiche.

Avrò cura però di seguire l'impianto normativo – salvo proporre, come farò in fine, una dislocazione delle norme leggermente diversa - intervenendo con la tecnica usuale degli emendamenti (in *neretto corsivo*), guidati dalla stella polare della Costituzione.

Mi limito solo ad auspicare che, nell'accingersi a formulare per la prima volta nella storia della Repubblica una legge sulla libertà di religione, si tengano lontane due tentazioni ricorrenti ordinariamente nell'esercizio della funzione legislativa, che minerebbero alla base l'efficacia e la ricezione della legge come *lex fundamentalis* in materia:

- a) un *eccesso di consociativismo* con le confessioni religiose, ed in particolare con quelle già dotate di concordato ed intesa, laddove va recuperato il senso dell'unilateralità della legge: in primo luogo perché la negoziazione legislativa, più o meno auspicabile in altri settori, in quello della libertà di religione è già assicurata – e di fatto già attuata – per espressa previsione costituzionale; in secondo luogo perché le confessioni, in quanto istituzioni deputate all'organizzazione della pratica religiosa, non sono più rappresentative della stragrande maggioranza della popolazione, data la diffusa prevalenza di cittadini non praticanti, se non proprio non credenti e agnostici, mentre la legge è destinata a garantire e promuovere anche la libertà di questi ultimi;
- b) un *eccesso di potere legislativo*, consistente nel non tener conto dell'elaborazione giurisprudenziale in materia e/o nell'utilizzare la legge in

funzione tattica, per perseguire lo scopo di porre un argine alla “invasione”, ad esempio, dei nuovi movimenti religiosi (che è spregiativo definire senz’altro “sette”) ovvero dell’Islam.

È evidente che ove si desse sfogo a tali eccessi si verificherebbe una eterogenesi dei fini: per un verso consentendosi a confessioni già garantite di incidere sulla condizione di quelle senza intesa e dei cittadini non credenti e agnostici – che sono i primi destinatari della legge unilaterale – e per altro verso trasformandosi una legge di libertà in una legge di divieti (in materia di propaganda, di edifici di culto, di sostegno finanziario, ecc.).

**4. – La libertà di religione e i suoi limiti** - Non va trascurato che la libertà assicurata in questo campo dalla Costituzione tende verso il massimo, incontrando i soli limiti del buon costume per i riti e dell’ordinamento giuridico italiano per gli statuti e che quest’ultimo limite riguarda le sole norme di organizzazione e non pure la “ideologia professata”, come precisato nei primordi della **Corte costituzionale (sent. 24 novembre 1958, n. 59)** con un orientamento costantemente seguito dal **Consiglio di Stato** nei pareri per il riconoscimento degli enti esponenziali delle confessioni religiose: **30 luglio 1986, n. 1390**, per la Congregazione dei Testimoni di Geova; **29 novembre 1989, n. 2158**, per l’Unione buddhisti.

Ne consegue che si configurerebbe come una regressione inammissibile costituzionalmente un eventuale “sindacato volto ad accertare la compatibilità con l’ordinamento statale dell’ideologia religiosa professata” (**Cons. stato 1390/1986**, cit.) alla stregua di parametri extracostituzionali come, ad esempio, i valori o l’identità della Nazione o la civiltà giuridica italiana o la stessa consistenza numerica (che ogni piccola confessione auspica naturalmente di incrementare attraverso la costituzionalmente libera propaganda religiosa).

D’altro canto, il paventato rischio di legittimare indirettamente norme di carattere disciplinare sanzionatorio in contrasto con l’ordinamento giuridico italiano non sussiste a livello normativo, giacché quelle norme rientrano tra le norme di organizzazione e sono, quindi, sindacabili, come affermato dalla **Corte costituzionale** fin dalla sentenza **13 luglio 1984, n. 239**, e confermato dalla giurisprudenza ordinaria con riferimento ai diritti fondamentali del cittadino: per esempio, quello di difesa nel procedimento disciplinare confessionale.

Su tali premesse, le linee-guida per una legge sulla libertà di religione costituzionalmente orientata sono, a mio parere, le seguenti.

**5. – La laicità** - La bussola per orientarsi costituzionalmente nei meandri delle diversità dei cittadini a motivo della religione non può che essere il principio supremo di laicità dello Stato (**C. cost. 12 aprile 1989, n. 203**), con i suoi “riflessi” di “equidistanza e imparzialità” (**C. cost. 10 novembre 1997, n. 329; 13 novembre 2000, n. 308; 1 luglio 2002, n. 327**).

La p.d.l. continua a non farne espressa menzione quale principio ispiratore e interpretativo della intera disciplina come, invece, richiesto dal pluralismo non solo confessionale ma anche

culturale (C. cost. 12 aprile 1989, n. 203).

Si propone perciò la menzione della laicità nel primo articolo di legge, rinviando ad articoli successivi alcune applicazioni conseguenti sui temi di maggiore attualità.

Art. 1 *La libertà di coscienza e di religione, quale diritto fondamentale della persona, è garantita a tutti in conformità alla Costituzione e specificamente al principio supremo di laicità, alle convenzioni internazionali sui diritti inviolabili dell'uomo e ai principi del diritto internazionale generalmente riconosciuti in materia.*

6. - **La libertà di religione negativa: ateismo e agnosticismo** - Il diritto di libertà di religione viene tutelato dall'art. 19 cost. quale che sia l'esito – positivo, negativo o agnostico (credenze) – del suo esercizio (C. cost. 2 ottobre 1979, n. 117).

Ciò è conforme all'art. 9 della **Convenzione europea dei diritti dell'uomo**, all'art. 10 della dichiarazione dei diritti del cittadino europeo (“**Carta di Nizza**”) e all'art. II-70 del “**trattato che adotta una costituzione europea**”, non ancora in vigore ma ratificato dall'Italia.

La p.d.l. per designare le convinzioni agnostiche o ateistiche usa correttamente il termine “**credenze**”, mutuato dalla convenzione europea, ma non va oltre il quarto articolo. Successivamente, infatti, si occupa solo della libertà religiosa positiva.

Appare opportuno intendere la dizione “libertà religiosa” in questo senso stretto e denominare “credenze” l'esito negativo o agnostico della libertà.

Come dizione omnicomprensiva si propone quella, di largo uso in dottrina, di “**libertà di religione**”.

Così, per esempio, l'art. 8 (e analogamente gli artt. 4, 5 6, 9) verrebbe emendato:

*L'appartenenza alle Forze armate, alla Polizia di Stato o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura e di assistenza, la permanenza negli istituti di prevenzione e pena non impediscono l'esercizio della libertà **di religione** e l'adempimento delle pratiche di culto.....*

7. – **Le organizzazioni filosofiche e non confessionali** - La libertà di religione è tutelata dall'art. 19 Cost. e dalle menzionate norme europee in forma non solo individuale ma anche associata.

Di conseguenza, anche la tutela delle credenze agnostiche o atee deve estendersi sia alla

forma individuale sia alla forma associata.

Ma la p.d.l. –che già limita, come rilevato, la tutela individuale ai primi quattro articoli – ignora completamente le formazioni sociali agnostiche e/o ateistiche.

Si rende necessaria, quindi, l'estensione della tutela in forma associata anche a queste associazioni.

Si propone di denominarle “organizzazioni filosofiche e non confessionali”, conformemente alla **dichiarazione n. 11 allegata al trattato di Amsterdam**, ratificato e reso esecutivo con l. 16.6.1998, n. 209, e riversata nell'art. I-52 della “costituzione europea”, parimenti ratificata dal nostro paese.

Così, per esempio, l'art. 6 (e analogamente gli artt. 8, 12, 22, 23, 24, 25) verrebbe emendato:

*La libertà religiosa comprende il diritto di aderire liberamente ad una confessione o associazione religiosa ovvero ad una **organizzazione filosofica o non confessionale** e di recedere da essa, nonché il diritto di partecipazione, senza ingerenza da parte dello Stato, alla vita e all'organizzazione di tali formazioni sociali in conformità alle loro regole.*

L'estensione della tutela riguarda la libertà di associazione, le esequie (assistenza e locali), il riconoscimento della personalità giuridica, ecc.

Di conseguenza si propongono i seguenti emendamenti:

Art. 8: comma 3. *In caso di decesso in servizio dei soggetti di cui al comma 1, che appartengono a una confessione **od organizzazione filosofica o non confessionale** avente personalità giuridica, l'ente di appartenenza adotta le misure necessarie, di intesa con i familiari del defunto, per assicurare che le esequie siano celebrate da un ministro di culto della confessione di appartenenza o da un delegato della **organizzazione filosofica o non confessionale**.*

Art.12, aggiungere in fine al comma 2 il seguente periodo:

*In ogni caso per l'istruzione religiosa e le pratiche di culto di appartenenti ad altre confessioni religiose, anche in assenza di ministri di culto, e per le attività simili di appartenenti ad organizzazioni non confessionali l'ente di appartenenza mette a disposizione idonei locali.*

Art. 22: 2. *Fermo il disposto dell'articolo 100 del regolamento di polizia mortuaria,*

*di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 settembre 1990, n. 285, il trattamento delle salme e la sepoltura dei defunti sono effettuate nel rispetto delle prescrizioni rituali della confessione o associazione religiosa di appartenenza avente personalità giuridica, compatibilmente con le norme di polizia mortuaria.*

*E' assicurata la disponibilità di luoghi idonei alle esequie non religiose nel rispetto delle prescrizioni dell'organizzazione filosofica non confessionale, avente personalità giuridica, di eventuale appartenenza del defunto.*

Art. 25: 1. Agli effetti civili, si considerano comunque:

a) attività di religione, credenza o culto quelle dirette all'esercizio del culto e dei riti, alla cura delle anime, alla formazione di ministri di culto, a scopi missionari e di diffusione della propria fede e alla educazione religiosa **all'insegnamento e alla diffusione di convinzioni agnostiche, ateistiche e non confessionali**;

8. – **Norme finanziarie (deduzioni offerte ed otto per mille)** - Conseguentemente la tutela antidiscriminatoria di tali organizzazioni va estesa anche alle discriminazioni indirette: in particolare, al trattamento tributario e al sostegno finanziario, finora assicurato alle sole confessioni con concordato o intesa nella duplice forma della deduzione delle offerte liberali dal proprio reddito e dell'otto per mille.

S'è sopra ricordata **C. cost. n. 178/1996** e non si può non rilevare la irragionevolezza di tale limitazione e la necessità di estendere le dette forme di sostegno alle confessioni senza intesa e alle organizzazioni filosofiche e non confessionali, purchè aventi personalità giuridica.

Peraltro, nell'introdurre nella p.d.l. questa norma, è opportuno affrontare tutti gli aspetti di irragionevolezza, che non solo la dottrina ma anche l'opinione pubblica in questi anni hanno messo in luce.

Innanzitutto, il minimo comune denominatore delle destinazioni di tali risorse previste da concordato e intese è costituito dagli interventi sociali, assistenziali e umanitari, anche all'estero e, in particolare, a favore del terzo mondo o di minoranze oggetto di persecuzione razziale (a questa comune destinazione ogni confessione aggiunge poi altre specifiche, come per esempio la remunerazione del clero cattolico, il sostegno alle opere confessionali, ecc.).

Se così è non pare ragionevole confinare tale sostegno all'interno del recinto occupato dalle confessioni e – come si è testè proposto - dalle organizzazioni filosofiche e non confessionali e non estenderlo a tutte le organizzazioni che parimenti gestiscono iniziative di carattere umanitario nei paesi non appartenenti alla OCSE: si tratta, del resto, di organizzazioni già prese in considerazione, ma con effetti più limitati, dal t.u. imposte dirette (**d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917: art. 13-bis, 65**).

In secondo luogo è opportuno porre rimedio, in materia di otto per mille, ad un meccanismo rivelatosi nel corso degli anni "perverso": la distribuzione ai beneficiari anche della quota del monte Irpef relativa alle scelte *non* espresse dai contribuenti.

Visto che la maggior parte dei contribuenti non si esprime in proposito, ne consegue che la maggior parte del finanziamento che perviene alle confessioni *non* è stato voluto dai contribuenti.

A questa deviazione si aggiunge la violazione dell'art. 53 della Costituzione, per cui, in mancanza di scelte diverse (come la scelta espressa per una confessione), le imposte versate dai contribuenti sono destinate alle "spese pubbliche", come stabilite dalle leggi finanziarie.

Si propone, quindi, di rimodulare unilateralmente l'istituto nel senso di limitare la ripartizione alle sole scelte espresse, salvo a rimandare alle apposite commissioni paritetiche la disciplina del finanziamento in favore delle confessioni già "convenzionate" e in godimento, quindi, del trattamento più favorevole.

Il testo delle disposizioni potrebbe essere così formulato:

**Art. 12-bis:** *A decorrere dal periodo d'imposta ..... le persone fisiche possono dedurre dal proprio reddito complessivo le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di mille euro, a favore degli enti esponenti delle confessioni e associazioni religiose o delle organizzazioni filosofiche e non confessionali aventi personalità giuridica o di fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, che gestiscono iniziative di carattere umanitario, religioso o laico, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).*

*Le relative modalità sono determinate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.*

**Art. 12-ter:** *A decorrere dall'anno finanziario..... una quota pari all'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, è destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario, con esclusione delle missioni internazionali, a diretta gestione statale e, in parte, a scopi attinenti alla libertà di religione e alle sue implicazioni sociali a diretta gestione dei soggetti indicati nell'art. 12-bis.*

*Le destinazioni di cui al comma precedente vengono stabilite esclusivamente sulla base delle scelte espresse dai contribuenti in sede di dichiarazione annuale dei redditi. In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti la destinazione si intende alle spese pubbliche in conformità all'art. 53 della Costituzione.*

**Art. 40:** al co. 1 aggiungere il seguente periodo: *Tuttavia, al termine dell'anno finanziario .... le commissioni paritetiche di cui all'art. 49 l. 222/1985, all'art. 31 l. 516/1988, all'art. 24 l. 517/1988, all'art. 30.4 l. 101/1989 come mod. dall'art. 4.2 l. 638/1996, all'art. 5 l. 409/1993 e all'art. 28 l. 520/1995 procedono alla valutazione del gettito della quota Irpef relativo alle scelte non espresse al fine di predisporre modifiche delle norme delle rispettive intese in conformità all'art.*

## ***12-ter della presente legge.***

9. – **Confessioni con intesa e senza intesa: illegittimità della distinzione** - Con riferimento alle confessioni va data attuazione all'art. 8, comma 1, Cost. secondo cui tutte le confessioni sono egualmente libere davanti alla legge: non è, pertanto, legittima la distinzione tra confessioni con intesa e confessioni senza intesa, che nondimeno compare come elemento di discriminazione, favorevole alle prime, in ormai numerosi provvedimenti legislativi, statali e regionali, e amministrativi.

La illegittimità costituzionale della distinzione è stata affermata due volte dalla **Corte costituzionale** con riferimento al sostegno finanziario per gli edifici di culto previsto da una legge della regione Abruzzo (sent. **27 aprile 1993, n. 195**) e da una legge della Regione Lombardia (sent. **8 luglio 2002, n. 346**).

Si propone, quindi, di affermare espressamente il principio che la stipulazione di intesa non vale a discriminare le confessioni che ne sono prive per volontà loro o dello Stato: anche al livello della legislazione regionale e delle amministrazioni locali (edilizia di culto, oratori e strutture similari, concessioni di sedi e locali, ecc.).

***Art. 37-bis: La mancanza di intesa con lo Stato non può essere causa di speciali limitazioni legislative, anche a livello regionale, né di negazione di agevolazioni fiscali o di provvidenze economiche, anche a livello delle amministrazioni locali, previste per le confessioni con intesa.***

Peraltro, poiché il diritto all'intesa riguarda la fase delle trattative e non pure della stipulazione, non potendosi obbligare il governo ad accedere comunque alle richieste della confessione, allo scopo di dare trasparenza al procedimento ed ai motivi della mancata stipulazione, si propone la trasmissione al Presidente del Consiglio anche del verbale di esito negativo con la precisazione delle conclusioni da parte della confessione.

Cfr. emendamento all'art. 30 cpv.:

***Il Sottosegretario di Stato, conclusa la trattativa, trasmette al Presidente del Consiglio dei ministri, con propria relazione, il progetto di intesa o il verbale di esito negativo con la precisazione delle conclusioni da parte della confessione.***

10 – **La personalità giuridica** - Secondo **C. cost. 195/1993**, cit., costituiscono elementi sintomatici del carattere di confessione religiosa, a parte ovviamente la stipulazione di un'intesa con lo Stato, lo statuto, che ne indichi chiaramente il carattere confessionale, o precedenti riconoscimenti pubblici o infine anche solo la “comune considerazione”.

Al fine del godimento delle libertà confessionali, pertanto, il possesso della personalità giuridica è del tutto irrilevante, come implicitamente si ricava dall'art. 15 p.d.l., che infatti non ne fa menzione.

D'altro canto, esso va perdendo d'importanza giacchè la capacità di acquistare immobili ed accettare donazioni, eredità e legati, senza autorizzazione, è stata attribuita anche alle associazioni non riconosciute (**art. 13 l. 15 maggio 1997, n. 127, mod. art. 1 l. 22 giugno 2000, n. 192**) e le agevolazioni tributarie, specificamente ricollegate al carattere ecclesiastico dell'ente civilmente riconosciuto, si possono ottenere anche con il ricorso a modelli diversi: come, ad esempio, quelli della ONLUS o dell'organizzazione di volontariato: cfr. **art. 3, 10, 13-bis, 65 dpr n. 633/1972**.

Tuttavia, ove le confessioni o i loro enti esponenziali richiedano nondimeno la personalità giuridica, non si vede perché il procedimento debba discostarsi da quello previsto per le confessioni (testimoni di Geova e buddhisti: **intese del 20 marzo 2000**) "convenzionate" dopo la **l. n. 127 del 1997** (c.d. legge Bassanini): decreto del ministro dell'interno, senza il parere obbligatorio del Consiglio di Stato (che eventualmente sarà richiesto dal ministro nei casi di "oggettiva complessità e delicatezza della pratica istruttoria", come stabilito con scambio di note diplomatiche per la chiesa cattolica).

Questo modello è coerente con la possibilità, ammessa da **C. cost. 195/1993** cit., che la confessione si autoqualifichi come tale in base al solo statuto, prima e senza che intervengano pareri di organi statuali: il decreto del ministro (non del prefetto, avendo **l'art. 9.2 dpr 10 febbraio 2000, n. 361**, sottratto alla disciplina generale semplificativa ivi introdotta gli enti confessionali) non fa che prendere atto del carattere confessionale, sempre che questo risulti "chiaramente", e cioè senza equivoci, dallo statuto.

Conseguentemente appaiono opportuni i seguenti emendamenti, soppressivi dei richiami al decreto del Presidente della Repubblica e al parere del Consiglio di Stato.

*Art. 16: La confessione religiosa o l'ente esponenziale che la rappresenta può chiedere di essere riconosciuta come persona giuridica agli effetti civili. Il riconoscimento ha luogo con decreto del Ministro dell'interno ai sensi degli articoli 17 e 18.*

*Art. 18: Dallo statuto o dalla documentazione allegata alla domanda di riconoscimento devono risultare, oltre alla indicazione della denominazione e della sede, le 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 perseguite.*

*Art. 20: In caso di mutamento che faccia perdere alla confessione o all'ente uno dei requisiti in base ai quali il riconoscimento è stato concesso, il riconoscimento della personalità giuridica è revocato con decreto del Ministro dell'interno.*

*Art. 22: 1. Le 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, si applicano alle confessioni religiose. L'applicazione delle predette disposizioni ha luogo, tenuto conto delle esigenze religiose della popolazione, sulla base di intese tra le confessioni interessate e le autorità competenti.*

Dal punto di vista delle istituzioni, peraltro, la richiesta del possesso del riconoscimento va limitato ai soli casi in cui esso appare ineludibile: per esempio, quelli relativi agli effetti civili dei matrimoni religiosi, sembrando inopportuno e costituzionalmente contrastante con l'art. 19 tornare a richiedere, a compensazione della mancanza di personalità giuridica della confessione, l'approvazione governativa del ministro di culto all'istituto di cui all'**art. 3 della l. 1159 del 1929** sui "culti ammessi".

*Il comma 3 dell'art. 10 della p.d.l. Spini e altri va, quindi, soppresso, conformemente alla p.d.l. Boato.*

Il requisito della personalità non va richiesto, invece, ai fini e per gli effetti che costituiscono diretta espressione della libertà di culto: p. es. l'edilizia di culto, come del resto affermato dalla sentenza testè richiamata, secondo cui a tal fine basta la "consistenza e incidenza sociale" delle confessioni anche comunemente considerate tali.

11. – **Il matrimonio** - Il principio supremo di laicità deve orientare principalmente nella soluzione dei problemi nuovi posti da religioni tendenzialmente totalizzanti - come l'Islam, caratterizzato dal trinomio *din-dunja-dawla*: religione-mondo-stato - e, quindi, invadenti nella sfera personale, sociale e politica .

In proposito si assiste ad un fenomeno, che è stato definito di etnicizzazione del musulmano, quasi che appunto si trattasse di una categoria etnica e politica piuttosto che di una categoria religiosa: come tale da disciplinare alla stregua dei comuni standards di libertà previsti dalla Costituzione, ferma la politica di prevenzione e di repressione penale nei confronti dei fenomeni delinquenziali, pur se religiosamente motivati.

Sotto questo profilo è da ricordare che nella giurisprudenza della Cassazione non trovano spazio alcuno come scriminanti dei reati (*cultural defenses*) le appartenenze confessionali o motivazioni religiose delle condotte (cfr. **Cass. 13.12.1983** sul caso della mancata emotrasfusione per appartenenza ai testimoni di Geova; **Cass. 20.10.1999**, sul caso dei maltrattamenti giustificati con la potestà maritale riconosciuta dal diritto islamico).

Parimenti, in sede civile nessuna rilevanza è data al diritto di famiglia islamico e, in particolare, al matrimonio poligamico, che al massimo è produttivo di effetti giuridici, per dir così, di secondo grado, come in materia di diritto ereditario (cfr. **Cass. 2 marzo 1999, n. 1739**).

In effetti, la questione dell'apertura dell'ordinamento al matrimonio poligamico non esiste

nel diritto vigente: vi osta a chiare lettere l'art. 86 cod. civ. ("non può contrarre matrimonio chi è vincolato da un matrimonio precedente"), applicabile anche ai soggetti la cui legge nazionale ammetta la poligamia (art. 116 cod. civ.).

Diversa è la questione della rilevanza civile del matrimonio religioso celebrato con rito islamico, che non necessariamente (e anzi nella quasi totalità dei casi non) ha carattere poligamico.

Per vero, è noto che nel diritto islamico l'unione coniugale (*nikāh*) è un contratto civile, in cui le funzioni celebrative hanno carattere privato. Tuttavia, per la stretta unione tra civile e religioso nell'Islam, il contratto spesso è incorporato in un simbolismo religioso, ben rappresentato dalla recitazione, a suggello della celebrazione, della prima sura del Corano (*fātiha*) da parte di un "funzionario religioso". D'altro canto, avendo il Profeta condannato rigorosamente il celibato, il matrimonio per un musulmano è un dovere religioso. Si può quindi assumere che anche il matrimonio con rito islamico è un matrimonio religioso.

La confusione tra questo concetto e quello di matrimonio poligamico, tuttavia, va evitata, seguendo la traccia sicura della giurisprudenza: in un parere del **7 giugno 1988 il Consiglio di Stato** si pronunciò a favore della trascrivibilità in Italia dell'atto di matrimonio celebrato all'estero "secondo il rito islamico", ove non sussistano impedimenti inderogabili; questo è anche il diritto vivente, giacché secondo la Cassazione (**sent. 2 marzo 1999, n. 1739**), "in virtù della validità interinale del matrimonio contratto da cittadino italiano all'estero pur secondo una legge che consenta la poligamia e/o il ripudio, ma nel rispetto delle forme ivi stabilite e ricorrendo i requisiti sostanziali di stato e capacità delle persone, non si può disconoscere l'idoneità a produrre effetti nel nostro ordinamento, sino a quando non se ne deduca la nullità e non intervenga una pronuncia sul punto": vale a dire, sino a quando l'atto di matrimonio "non sia stato impugnato per una delle ragioni indicate negli artt. 117 e segg. cod. civ. (nelle quali non può non essere ricompresa quella del matrimonio contratto secondo un rito che preveda la poligamia e/o lo scioglimento del vincolo "ad nutum") e non sia intervenuta una pronuncia di nullità o di annullamento".

Ne consegue che il matrimonio con rito islamico, se consegue effetti civili già a legislazione invariata quando celebrato all'estero, non può non conseguirli se celebrato in Italia, sempre che naturalmente risultino osservate le norme civili, per dir così, di "applicazione necessaria" (artt. 85-89 cod. civ.) e, in particolare, quella relativa alla libertà di stato.

Il paventato rischio di apertura dell'ordinamento al carattere poligamico, grazie alla ricordata distinzione tra i due concetti, in questi casi (si ripete: statisticamente la quasi totalità) non sussiste né vale a crearlo l'art. 11 della p.d.l. nella parte in cui consente che la lettura degli articoli del codice civile venga fatta dall'ufficiale di stato civile anziché dal ministro di culto: la disposizione, ripresa da alcune intese vigenti, è bizzarra (si anticipa un adempimento per un matrimonio che potrebbe anche non essere celebrato) ma la lettura raggiunge ugualmente il suo effetto.

Tuttavia, tale opportunità non appare giustificata (pur in considerazione della maggiore incisività del matrimonio “concordatario” sull’ordinamento dello stato) sotto il profilo dell’eguale libertà, visto che invece il ministro di culto cattolico è tenuto alla lettura subito dopo la conclusione del rito; ed appare revocabile in dubbio davanti a confessioni che professano una dottrina religiosa sul matrimonio e sulla condizione dei coniugi e dei figli all’interno della famiglia, che si discosta più o meno dalla normativa statale, per cui la lettura al termine della celebrazione potrebbe solennizzare simbolicamente – più di quanto non avvenga davanti all’ufficiale di stato civile – l’adesione dei coniugi a quanto di diverso dalla loro visione religiosa prevede il codice civile.

Ove, invece, abbia carattere poligamico, essendo il marito già sposato con altra donna (in Italia o all’estero), il matrimonio con rito islamico non potrebbe conseguire effetti civili e, non dissimilmente da matrimoni canonici per qualsivoglia motivo non trascritti, rileverebbe civilmente come una unione di fatto: la (seconda) moglie riceverebbe la tutela prevista dall’ordinamento, anche a livello penale (per esempio, in caso di maltrattamenti: cfr. **Cass. 13 novembre 1985**, ced 171979), così come anche i figli.

Si propone in ultima analisi solo la soppressione del secondo periodo del primo comma dell’art. 11, che risulterebbe pertanto così formulato:

*Coloro che intendono celebrare il matrimonio davanti a un ministro di culto di una confessione religiosa avente personalità giuridica che ne abbia fatto esplicita richiesta al ministro competente devono specificarlo all'ufficiale dello stato civile all'atto della richiesta della pubblicazione prevista dagli articoli 93 e seguenti del codice civile. L'ufficiale dello stato civile, il quale ha proceduto alle pubblicazioni richieste dai nubendi, accerta che nulla si oppone alla celebrazione del matrimonio secondo le vigenti norme di legge e ne dà attestazione in un nulla osta che rilascia ai nubendi in duplice originale. Il nulla osta deve precisare che la celebrazione del matrimonio avrà luogo nel comune indicato dai nubendi, che essa seguirà davanti al ministro di culto indicato o in caso di impedimento di questi davanti a*

---

Pag. 7

---

*un ministro di culto allo scopo delegato dai medesimi, che il ministro di culto ha comunicato la propria disponibilità e depositato la certificazione di cui all'articolo 10, comma 2. Attesta inoltre che l'ufficiale dello stato civile ha spiegato ai nubendi i diritti e i doveri dei coniugi, dando ai medesimi lettura degli articoli del codice civile al riguardo.*

12. – **Le classi religiosamente omogenee** - Il carattere inclusivo e pluralista della laicità, come emergente dalla sentenza **203/1989** della **Corte costituzionale**, è stato coerentemente tradotto finora in alcune norme dell’ordinamento scolastico, come le misure di integrazione sociale previste dall’art. 42 del t.u. sull’immigrazione (d. **lg.vo 25.7.1998, n. 286**) e il divieto di classi formate in maniera omogenea in base alla scelta di avvalersi o di non avvalersi dell’insegnamento di religione cattolica (punto **2.1.a d.p.r. 16.12.1985, n. 751**).

Ne consegue che, proprio per favorire il pluralismo e la valorizzazione delle varie espressioni religiose e culturali, neppure possono aversi classi omogenee in base alla comune scelta di istruzione religiosa specifica (classi islamiche) o non religiosa (classi ateistiche o agnostiche).

Si propone, pertanto, di generalizzare questo principio con una formulazione ricavabile dalle analoghe norme dell'intesa tra Ministro p.i. e Cei e dalle intese con le altre confessioni, aggiungendo dopo il co. 2 dell'art. 12 il seguente comma 3:

***La scelta di avvalersi o di non avvalersi di insegnamenti confessionali non può costituire criterio per la formazione di classi omogenee in relazione a tale scelta. A tutti gli alunni è comunque riconosciuto il diritto di non avvalersi di insegnamenti confessionali. A tal fine l'ordinamento scolastico provvede a che tali insegnamenti non abbiano luogo secondo orari e modalità con effetti comunque discriminanti per gli alunni. Sono evitate, e in ogni caso non possono essere richieste agli alunni, pratiche religiose o di culto.***

13. – **Simboli religiosi** - Analogamente il principio di laicità implica che nelle scuole ed in ogni spazio pubblico lo Stato non esponga (cioè, non imponga) simboli religiosi ma consenta (a differenza della laicità escludente di tipo francese) che ivi li espongano (cioè, li indossino) i cittadini.

Pertanto, si propone di risolvere con disposizioni legislative – finora mancanti, come rilevato dalla Corte costituzionale: e ciò è fonte di un contenzioso non destinato a placarsi, che finirà perciò di essere risolto prima o poi dai giudici con una sostanziale delega di potere normativo da parte del Parlamento - la questione del crocifisso nei luoghi pubblici e dell'abbigliamento del volto femminile.

Il principio di laicità, inteso come non identificazione dello Stato con nessuna religione, non tollera che negli uffici pubblici possa essere esposto un qualsivoglia simbolo religioso (in tal senso cfr. **Cass. pen. 1.3.2000, n. 439**) né che usi un abbigliamento religioso, o comunque “culturalmente” orientato, il funzionario pubblico che svolga un'attività idonea ad esprimere al massimo la tendenza della pubblica amministrazione (c.d. *tendenztrager*: pubblico ufficiale, docente, ecc.).

Con specifico riferimento alla scuola, tuttavia, sembrano corrette costituzionalmente delle soluzioni di mediazione, che quanto al crocifisso armonizzino il principio di laicità = non identificazione con la volontà eventuale di tutti gli alunni di addobbare le pareti dell'aula con uno o più simboli religiosi o culturali.

Una imposizione generalizzata nelle scuole (e) di un (solo) simbolo religioso o la messa al bando di qualsiasi simbolo religioso sembrano soluzioni poco opportune, perché non rispettose della libertà di coscienza (ove unanimemente convergente) degli utenti del servizio scolastico, e nella loro inflessibilità neppure del tutto corrette costituzionalmente.

**Si propone, quindi, di emendare l'art. 12, co. 1, nel modo seguente:**

*Nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado l'insegnamento è impartito nel rispetto della*

*libertà di coscienza e della pari dignità senza distinzione di religione. A tal fine sarà evitata l'esposizione di simboli religiosi nelle aule, salvo che tutti gli studenti di ciascuna classe concordino di esporne uno o più.*

Quanto all'abbigliamento del volto femminile, ove la persona non eserciti funzioni autoritative, ne va affermata la piena libertà con eccezioni, previste dalla legge e motivate con ragioni di sicurezza pubblica o anche di semplice comunicazione in luogo pubblico, che rendano inevitabile svelare il volto della persona: il che può darsi per abbigliamento tipo il *burka*, mentre nessuna restrizione può ipotizzarsi per la quasi totalità delle donne, che si limitano ad indossare un *foulard (hijāb)* che lascia ben visibili le fattezze del volto.

L'art. 3 verrebbe di conseguenza così modificato:

1. *Nessuno può essere discriminato, direttamente o indirettamente, o soggetto a costrizioni in ragione della propria religione o credenza, né essere obbligato a dichiarazioni specificamente relative alla propria appartenenza confessionale. Eventuali restrizioni all'abbigliamento del volto per motivi di sicurezza pubblica o di comunicazione in luogo pubblico sono disciplinate dalla legge.*

14. – **L'architettura della p.d.l.** - Alla luce degli emendamenti formulati, l'architettura della p.d.l. potrebbe opportunamente assumere un andamento a cerchi concentrici.

Il capo I riguarderebbe la libertà di coscienza e di religione, positiva e negativa o agnostica: di conseguenza, sia nella forma individuale sia nella forma associata, ed in esso andrebbero collocate le norme antidiscriminatorie contenute ora negli artt. 23, 24, 25 o da introdurre *ex novo* (otto per mille ed erogazioni liberali).

Il capo II sarebbe dedicato alle sole confessioni religiose (le associazioni religiose verrebbero considerate nel primo): ed in esso andrebbero spostati gli attuali artt. 10, 11, 14 (ministri di culto, matrimonio, edifici di culto).

I capi III e IV rimarrebbero dedicati ai temi attuali.

15. **Conclusione** – Al di là della loro correttezza tecnica, gli emendamenti proposti vogliono rispondere all'esigenza di una legislazione pacificatrice in una materia in cui è facile il partito preso per fini talvolta autenticamente sentiti, talvolta strumentali.

La strada non è facile ma la politica non può stare ferma, come ha fatto negli ultimi tre lustri, né coltivare ora il proposito di tornare indietro rispetto ad un'ormai univoca elaborazione giurisprudenziale.

La laicità pluralista della nostra Costituzione, cui ho fatto costante riferimento, è una sicura bussola di orientamento nel pluralismo esistente in una società come la nostra, in cui devono convivere fedi, culture e tradizioni diverse (C. cost. 18 ottobre 1995, n. 440).

---

\* Testo presentato in occasione dell'audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati l'11 gennaio 2007, leggermente integrato con le precisazioni ivi fatte oralmente.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali