

Giuseppe Casuscelli

(ordinario di Diritto ecclesiastico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano)

Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Considerazioni di massima – 3. Finalità di una legge sulla libertà religiosa – 4. Obblighi di tutte le confessioni religiose – 5. Problemi attuali - 6. Gli effetti civili dei matrimoni religiosi ed il presunto problema della poligamia – 7. L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose – 8. Riassetto normativo in materia di pari opportunità - 9 - Norme "finali".

1 - Premessa

Esigenze di brevità non consentono l'esame analitico delle proposte d'iniziativa dei deputati Boato e Spini (ed altri), rispettivamente n. 36 e n. 134 del 2006 (ambedue rubricate "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi"), che coinvolgono molteplici e complesse tematiche d'ordine generale e sollevano ancora più numerosi problemi tecnico-giuridici di carattere specifico, nell'analisi delle singole disposizioni a sé stanti e nella loro lettura sistematica con il *corpus* della legislazione civile (unilaterale e di derivazione pattizia) in materia ecclesiastica.

Per queste ragioni, si sono prescelte e mantenute la sostanza e la forma degli "appunti" predisposti ai fini del Seminario ristretto tenutosi presso l'Università di Firenze il 24 novembre 2006, e dell'audizione alla I Commissione (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni) della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame in sede referente delle proposte, svoltasi l'11 gennaio 2007.

2 - Considerazioni di massima

Una legge sulle libertà di religione destinata ad abrogare la legislazione del 1929 sui "culti ammessi", illiberale ed in contrasto con i principi sanciti dalla Costituzione repubblicana, non può non costituire attuazione dei principi costituzionali di laicità, pluralismo confessionale, distinzione dell'ordine proprio dello Stato dall'ordine

proprio delle Chiese, quali fondamento primo di quelle libertà¹; e non può non avere lo scopo di rendere effettive le libertà costituzionali coinvolte dalle esperienze di fede (positive e negative, ossia credenze e convinzioni) ed insieme di specificarne i contenuti, le facoltà e le garanzie. Una legge sulle libertà di religione, ancora, non può non avere lo scopo di salvaguardare in primo luogo le minoranze confessionali, poiché non è certo la maggioranza che necessita di protezione.

Le proposte di legge in materia, dunque, dovranno essere valutate (nel raffronto con la legislazione da abrogare e con i principi da attuare) alla luce di alcuni parametri:

a) quali nuovi aspetti delle tradizionali facoltà riconducibili alle libertà di religione (professione, propaganda, culto) assicura ai cittadini ed alle confessioni, sul piano individuale, collettivo e istituzionale;

b) quali ostacoli rimuove all'effettivo esercizio dei diritti garantiti dalla Carta fondamentale e dalle leggi ordinarie;

c) in che misura e con quali strumenti assicura che i diritti affermati siano effettivamente giustiziabili;

d) quali procedure prevede perché siano assicurati i caratteri di democrazia pluralista anche nei rapporti con le confessioni religiose da parte di tutti i poteri dello Stato, ed in particolare modo da parte della pubblica amministrazione²;

e) quale bilanciamento intende realizzare tra i fini-valori della Costituzione nella materia (libertà, uguaglianza, pluralismo

¹ Qualcuno potrebbe obiettare che "laicità", "pluralismo confessionale", distinzione dell'ordine proprio dello Stato dall'ordine proprio delle Chiese, sono principi astratti, e che l'attuale condizione socio-politica non è la più adatta per riaffermarli quali fondamento primo di una legge sulla libertà religiosa.

Ricordo che anche tra i Costituenti di sicura fede democratica l'obiezione principale mossa all'introduzione nella Carta repubblicana dei diritti sociali fu che si dava vita "ad una serie di norme che nel 1946-47, e per molti anni successivi, non avrebbe trovato riscontro nella società italiana", e che essi lanciarono "critiche fondate sulla tecnica giuridica e su considerazioni politiche". È superfluo chiedersi cosa ne sarebbe oggi della democrazia italiana senza la previsione di diritti sociali costituzionalmente garantiti (si possono leggere le considerazioni di **PIERO CALAMANDREI**, *Chiarezza della Costituzione*. Discorso pronunciato nell'Assemblea Costituente il 2 marzo 1947, ora in *Scritti e discorsi politici*, vol. II, p. 25).

² In materia di realizzazione di edifici di culto la Corte costituzionale ha affermato nella sentenza 27 aprile 1993 che nella «estrinsecazione del diritto fondamentale ed inviolabile della libertà religiosa espressamente enunciata nell'art. 19 della Costituzione [...] l'intervento dei pubblici poteri deve uniformarsi al principio supremo "della laicità dello Stato che è uno dei profili della forma di Stato delineata nella Carta Costituzionale della Repubblica", principio che "implica non indifferenza dello Stato dinanzi alle religioni ma garanzia dello Stato per la salvaguardia della libertà di religione, in regime di pluralismo confessionale e culturale" (cfr. sent. n. 203 del 1989)».

confessionale, laicità, valore positivo della religione, regolamentazione in via pattizia dei rapporti con le confessioni, primato del Governo nel settore, sovranità dello Stato, indipendenza delle confessioni, ecc.).

I nessi inscindibili tra uguaglianza e libertà degli individui e delle confessioni richiedono discipline rispettose dei principi costituzionali sia sotto il profilo quantitativo del ventaglio di libertà cui è aperto l'accesso e della distribuzione delle risorse (non solo finanziarie) predisposte per assicurarne l'effettiva fruizione, sia sotto il profilo qualitativo di modelli, procedure e stili negli specifici "rapporti" e nelle ordinarie "relazioni" stato-confessioni che garantiscano la pari dignità di queste ultime e la neutralità dei pubblici poteri.

Alla luce di questi parametri le proposte di legge presentano molte ombre.

Una valutazione di opportunità politica, per la ricerca di un ampio consenso parlamentare, ha indotto a confermare un impianto risalente³. Le proposte, pertanto, non hanno potuto dare atto dei cambiamenti sociali, delle novità legislative di rango costituzionale (il federalismo del titolo V, con la conseguente attribuzione di competenze a regioni, province e comuni; il giusto processo dell'art. 111; le pari opportunità del settimo comma dell'art. 117 e del quinto comma dell'art. 119); della "evoluzione della giurisprudenza costituzionale" (come l'ha chiamata la Corte stessa) in materia di laicità della Repubblica e di libertà religiosa, e del consolidato indirizzo che si è formato; delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo sulla necessaria correlazione tra libertà religiosa, laicità e società democratica; dei principi ispiratori, non sempre omogenei e talora discordanti, di non poche novelle legislative di rango ordinario (in materia di lotta alle discriminazioni anche religiose, di tutela dei dati personali, di mutilazioni genitali, di tutela penale del sentimento religioso, di finanziamento pubblico alle attività "affini" con il sistema del 5 per mille, di Onlus, di impresa

³ Il primo schema di disegno di legge sulla libertà religiosa fu approvato nel settembre del 1990 dal Consiglio dei ministri presieduto dall'On. Andreotti, ma non fu presentato al Parlamento. Da allora si sono succedute diverse stesure variamente modificate. Le proposte in esame riproducono il disegno di legge C.2531 "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi" (presentato il 18 marzo 2001) nel testo modificato in commissione nel corso della XIV legislatura. Già con lettera del 3 giugno 1995 l'allora Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri informava la Congregazione Cristiana dei Testimoni di Geova essere stata disposta l'acquisizione di un motivato e qualificato parere di componenti l'apposita commissione istituita per l'elaborazione dello schema di disegno di legge (al quale si lavorava dal 1984) "sulla attualità del complesso normativo [...] e sulla opportunità di adeguamento o integrazione, stante il tempo trascorso dalla sua elaborazione" (si può leggere in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1996/2, p. 487).

sociale, di oratori per la gioventù, ecc.); delle correlazioni con le riforme dell'ordinamento in materia di pari opportunità già avviate.

Le proposte, dunque, si ritraggono davanti al compito di dare la doverosa e compiuta attuazione al principio di laicità ed ai numerosi "riflessi" individuati dalla Corte costituzionale (suo fondamento pluralista; irrilevanza del dato numerico; irrilevanza del dato sociologico; divieto di discipline differenziate in base all'elemento della religione; dovere dell'equidistanza e dell'imparzialità; regola della distinzione degli ordini; doverosa tutela delle minoranze religiose; legittimità della legislazione promozionale di tutela delle libertà di religione; specificità degli interessi confessionali da tutelare con lo strumento pattizio). Attuazione doverosa non per un'esigenza di "estetica" della legislazione, o della elaborazione teorica della dottrina, ma perché è proprio il principio di laicità ad assicurare (sentenza n. 203 del 1989) la garanzia della libertà di religione *"in regime di pluralismo confessionale e culturale"*, e a caratterizzare *"in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale hanno da convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse"* (sentenza n. 508 del 2000).

Le proposte non danno neppure attuazione agli altri due principi supremi in materia di rapporti con le confessioni (diritto di agire e resistere in giudizio, inderogabile tutela dell'ordine pubblico inteso non nel senso "di polizia", ma in quello dei principi inderogabili che connotano alcuni istituti, tra cui quello matrimoniale: sentenza n. 18 del 1982); alla molteplicità dei diritti di libertà e delle connesse facoltà in ordine ai convincimenti ed alle esperienze in materia di fede, che ne costituiscano espressione diretta o che abbiano carattere di strumentalità necessaria (accesso alle risorse); al pluralismo confessionale la cui marca fondativa è espressa nell'uguale libertà di tutte le confessioni religiose (primo comma art. 8 Cost.); alla libertà religiosa sotto il profilo della propaganda (e dell'accesso ai mezzi di comunicazione di massa) e dell'esercizio del culto (nell'aspetto strumentale dell'edificazione degli edifici a ciò destinati).

Le proposte manifestano l'ispirazione "eclettica" di cui sono il frutto, limitandosi per lo più alla riproposizione (non coordinata) di norme in vigore, e mescolano il richiamo generico ai diritti inviolabili della persona con l'inclinazione al rafforzamento del sistema di "polizia ecclesiastica" (per mezzo dei superati controlli amministrativi per l'acquisto della personalità giuridica) cui sono soggetti i gruppi di minoranza. Il traguardo sembra essere più una legge sulle confessioni diverse dalla cattolica senza intesa e sui loro appartenenti, che una legge sulla libertà religiosa di tutti, diversamente credenti e non credenti.

Si profila un'impostazione di fondo, voluta o accidentale che sia, di plurimi regimi (non dei rapporti, ma) della libertà religiosa, uno per la Chiesa cattolica ed i suoi appartenenti, uno sostanzialmente non dissimile per le confessioni con intesa, ed un altro in parte differenziato per i "diversi". Questa pluralità di regimi deve ritenersi costituzionalmente illegittima. L'arretramento ulteriore rispetto al dato attuale è manifesto: quell'impostazione esalta, infatti, il carattere privilegiario non solo delle discipline pattizie (per le quali vige l'obbligo di conformità solo ai principi supremi della Costituzione), ma anche del diritto (asseritamente) comune di favore per la Chiesa cattolica e (in minor misura) per le confessioni con intesa, alterando l'equilibrio già precario del sistema. Una legge sulla libertà religiosa non può finire con l'assolvere il compito di offrire a parte delle forze politiche (di maggioranza o di opposizione) garanzie di stabilità ponendole al riparo da conflitti con le gerarchie della confessione di maggioranza.

Le proposte:

intendono abrogare persino le norme "liberali" della legge n. 1159 del 1929 - ossia l'art. 4 (*"la differenza di culto non forma eccezione al godimento dei diritti civili e politici ed alla ammissibilità alle cariche civili e militari"*), ininterrottamente in vigore dal 1848, e l'art. 5 (*"la discussione in materia religiosa è pienamente libera"*) ininterrottamente in vigore dal 1871 - che sono invece da aggiornare e "rafforzare".;

non prendono in esame l'obbligo di rispettare l'uguaglianza senza distinzione di religione e la pari dignità sociale di individui e confessioni anche in tutti i rapporti tra i privati;

soffrono della mancanza di un'indagine (di iniziativa parlamentare o governativa) organica (sull'esempio di quanto hanno fatto di recente la Francia con il c.d. "rapporto Stasi" sulla laicità, o il Belgio per il finanziamento pubblico delle confessioni, il Parlamento europeo per le organizzazioni che operano al riparo della libertà di religione, o per la disciplina dell'obiezione di coscienza in alcuni accordi concordatari, ecc.) affidata ad un comitato di esperti "indipendenti", che ricostruisca principi, corpo legislativo vigente, prassi amministrative, indirizzi giurisprudenziali nazionali e comunitari, sistema dei finanziamenti diretti e indiretti, centrali e locali, commistioni tra apparati pubblici dello Stato ed apparati confessionali (cappellani dell'esercito e suore ospedaliere per gli stabilimenti di sanità, cappellani delle forze di polizia, dei vigili del fuoco, dei cimiteri, degli istituti di detenzione e di pena, insegnanti di religione nelle scuole pubbliche, ecc.).

3 - Finalità di una legge sulla libertà religiosa

Quando manca poco al compimento dei sessant'anni dall'entrata in vigore della Carta, che ha sperimentato ampiamente i suoi punti di forza e di debolezza, le carenze, nonché le resistenze opposte a che essa divenisse diritto vivente, una disciplina generale "di sistema" sulla libertà religiosa dovrebbe mirare a:

- dare attuazione alle norme ed ai principi della Costituzione che disciplinano in via diretta (ovvero integrano, o solo incidono significativamente nella disciplina de) gli interessi religiosi individuali, dettando una disciplina generale valida per tutti i soggetti (in attuazione del primo comma dell'art. 3 Cost.), e garantisca credenze e convinzioni di non credenti, nei rapporti con pubbliche autorità e tra privati;

- dettare una disciplina comune a tutte le confessioni che ne delinei i poteri e i relativi limiti (art. 8, primo comma, Cost.), ed una disciplina comune alle confessioni di minoranza (in attuazione del secondo comma dell'art. 8 Cost.) che precisi il dettato relativo alla loro autonomia (statutaria e) organizzativa ed ai relativi limiti (art. 8, secondo comma, Cost.),

- dettare una disciplina generale per la regolamentazione delle procedure di selezione, formazione, controllo e approvazione delle normative bilateralmente convenute, indicandone finalità, materie, modalità di coordinamento con l'ordinamento repubblicano; regolamentare l'iniziativa del Governo per la presentazione dei disegni di legge per l'esecuzione/approvazione degli accordi e i poteri di controllo – indirizzo e controllo – sindacato del Parlamento, tenuto conto del principio maggioritario; regolamentare le competenze per la disciplina (unilaterale) di attuazione/dettaglio (art. 7, secondo comma, e art. 8, terzo comma, Cost.), e prevedere una specifica procedura per le intese (sia con la CEI sia con le confessioni di minoranza, se si ritiene che per le modifiche dei Patti lateranensi si debba fare ricorso al diritto internazionale e al diritto diplomatico); individuare finalità e criteri di ripartizione degli interventi promozionali e delle provvidenze economico-finanziarie che connotano la "laicità positiva" in regime di pluralismo confessionale e culturale,

- predisporre una disciplina della produzione normativa nella materia dei rapporti della Repubblica con le confessioni religiose (art. 117, secondo comma, lett. c Cost.) che tenga conto della ripartizione delle competenze nello stato federale (alla luce delle competenze esclusive e ripartite spettanti alle Regioni), esplicitando (l'indirizzo politico della maggioranza di governo e determinando) i principi

fondamentali vincolanti la potestà legislativa delle regioni nelle materie di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma)⁴.

Ossia, dovrebbe mirare a

(1) dare attuazione:

(a) ai principi supremi della laicità dello Stato, dell'inviolabilità del diritto di difesa, della inderogabile tutela dell'ordine pubblico, che presiedono al micro-sistema degli artt. 2, 3, 7, 8, 19 e 20 Cost. ed ai principi di settore [inviolabilità dei diritti fondamentali, uguaglianza, interventi positivi, indipendenza reciproca, bilateralità pattizia, pluralismo confessionale, autonomia statutaria, riserva di legge per disciplina dei rapporti, libertà di religione e di convinzione (professione, propaganda, esercizio del culto), libertà di coscienza, non discriminazione degli enti ecclesiastici rispetto agli enti "civili" e tra gli enti ecclesiastici];

(b) alle modifiche costituzionali successive (111, 117, 118, 119, quinto comma, 120, 122: ossia giusto processo, federalismo, riserva di competenze, *"determinazione dei principi fondamentali"* della materia *"riservata alla legislazione dello Stato"*, *"principio di sussidiarietà e principio di leale collaborazione"* Stato-Regioni, risorse aggiuntive e interventi speciali *"per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"*);

(c) alle altre norme della Carta che rafforzano, ovvero delimitano nel necessario bilanciamento, le garanzie costituzionali in materia di religione (art. 4 e dovere di solidarietà, art. 51 ed accesso ai pubblici uffici in condizioni di uguaglianza, art. 54 ed obbligo di osservare la Costituzione e le leggi, art. 95 e riserva di legge per attribuzioni e organizzazioni dei ministeri e per l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, art. 97 ed imparzialità della P. A., art. 98 e pubblici impiegati al servizio esclusivo della Nazione);

(2) offrire il doveroso seguito legislativo alle sentenze della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità di norme di legge, o hanno sollecitato interventi legislativi per la migliore attuazione della Carta (ad esempio, disponendo l'abrogazione dell'inciso che nelle leggi vigenti limita l'erogazione di agevolazioni, esenzioni, contributi, provvidenze, finanziamenti, ecc., solo in favore di quelle che hanno stipulato accordi o intese con lo Stato, e la modifica dell'inciso che nelle leggi vigenti limita l'erogazione di agevolazioni, esenzioni tributarie,

⁴ La Corte costituzionale si è già occupata del tema e nella sentenza 13 gennaio 2004 n. 1 ha affermato: «La finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può infatti valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del "commercio"».

contributi, provvidenze, ecc., solo in favore della Chiesa cattolica, dovendosi intendere estese in favore di tutte le confessioni religiose);

(3) compiere una ricognizione dei principi fondamentali della materia (non a fini teorici, ma) al fine di orientare il giudice, il legislatore regionale, gli organi del Governo centrale e delle autonomie locali, e la pubblica amministrazione delimitandone la discrezionalità perché ne sia assicurata specificamente la neutralità e l'equidistanza;

(4) prevedere il riordino complessivo e sistematico delle fonti (mediante la delega alla predisposizione di un testo unico della legislazione ecclesiastica vigente, oggi raccolta in codici "privati") per rendere omogeneo un complesso di fonti nel quale coesistono norme emanate nell'arco di tempo che va dal 1848 al 2006;

(5) regolamentare le misure volte a favorire l'esercizio della libertà di propaganda delle confessioni, che non si affida certo alle "affissioni", ma alla comunicazione di massa attraverso il sistema radio televisivo pubblico e privato, le campagne pubblicitarie, internet;

(6) individuare limiti e regole della sollecitazione pubblica di contributi (otto per mille) in occasione della dichiarazione annuale dei redditi, con criteri equivalenti a quelli della "par condicio" nell'ambito della propaganda politica in periodo elettorale, e in generale della sollecitazione di donazioni e lasciti (vi sono associazioni religiose che inviano opuscoli che spiegano come fare testamento in loro favore);

(7) individuare procedure e contenuti della "leale collaborazione" con le Regioni nelle materie in cui vi è competenza ripartita;

(8) predisporre strumenti adeguati ad assicurare sia la giustiziabilità concreta dei diritti di libertà religiosa, individuali e collettivi, nei confronti dei privati e della P.A., sia il giusto processo disciplinato dalla legge, garantito dall'art. 111 Cost. (introducendo una apposita Autorità indipendente, necessaria quando occorre tutelare soggetti che affrontano condizioni di "mercato" caratterizzato da monopolio o oligopolio, ovvero potenziando con strutture e mezzi adeguati l'Osservatorio sulla libertà di religione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, che tuttavia presenta l'inconveniente di dipendere dalla maggioranza di Governo; all'una o all'altro dovrebbe anche essere assegnato il compito di predisporre una relazione annuale sui finanziamenti e sulle risorse pubbliche dati alle confessioni religiose da parte dello Stato e delle autonomie locali⁵);

⁵ Si può ricordare che lo Stato (nelle sue molteplici articolazioni, anche territoriali) retribuisce quali pubblici impiegati gli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche, i cappellani delle forze armate e delle forze di polizia, delle accademie militari, dei vigili del fuoco, degli ospedali, degli istituti penitenziari (tutti liberamente scelti dalle autorità ecclesiastiche), le suore addette agli istituti di detenzione e di pena ed ai servizi sanitari delle forze armate e delle forze di polizia; assegna gratuitamente le

(9) disciplinare la responsabilità di ecclesiastici e religiosi che siano al contempo funzionari o dipendenti dello Stato e degli enti pubblici (art. 29 Cost.), e predisporre le misure idonee a garantire che, come tutti i pubblici impiegati, siano “al servizio esclusivo della Nazione” (art. 98, primo comma, Cost.);

(10) emanare una disciplina generale delle materie già regolamentate (o che in futuro potranno essere regolamentate) per mezzo di accordi che consenta di verificare la ragionevolezza e la adeguatezza delle discipline bilateralmente pattuite alle effettive esigenze specifiche di una confessione, coniugando l’uguale libertà con il diritto alla identità e diversità (il c.d. *tertium comparationis*, di cui la Corte costituzionale ha segnalato la mancanza⁶, e la cui previsione è compito esclusivo del legislatore);

(11) individuare procedure, contenuti e limiti del principio di collaborazione tra lo Stato e le confessioni, che ne salvaguardi la reciproca autonomia e distinzione degli ordini propri;

aree edificabili e finanzia la costruzione senza oneri (oltre che il restauro e l’arredo) degli edifici di culto e per i servizi religiosi, nonché degli oratori; concede in uso gratuito i beni immobili che gli appartengono che siano adibiti a luoghi di culto; dà in concessione o in locazione beni immobili demaniali o patrimoniali (abbazie, certose e monasteri) a condizioni di favore; contribuisce alla realizzazione di particolari eventi della Chiesa universale (si pensi al Giubileo, agli incontri del Pontefice con i giovani, ecc.) e delle chiese locali; contribuisce alla salvaguardia ed al restauro del patrimonio artistico, delle biblioteche e degli archivi storici ecclesiastici; partecipa al sostentamento del clero ed alla realizzazione di altre finalità della Chiesa (da conseguire anche al di fuori del territorio nazionale) attraverso lo strumento dell’otto per mille (privilegiario nelle concrete modalità di attuazione, differenziata rispetto alle altre confessioni); contribuisce ad alimentare il fondo di previdenza del clero; contribuisce alla gestione delle scuole confessionali parificate; espone i simboli della fede cattolica nelle aule delle scuole pubbliche e dei tribunali e dota aeroporti, stazioni ferroviarie, ospedali, carceri, caserme, di cappelle riservate al culto cattolico; concede numerose esenzioni ed agevolazioni tributarie, soggettive ed oggettive; assume iniziative a sostegno del turismo religioso; riconosce i titoli di studio rilasciati dalle università pontificie anche in materie non “ecclesiastiche”; assicura (alla Chiesa e ad organizzazioni ad essa collegate) una presenza egemonica nella radio e nella televisione pubblica, e un trattamento di favore nella concessione e nell’uso delle frequenze radio-televisive; consente lo svolgimento per questo tramite dell’attività di propaganda religiosa e di proselitismo; detta norme speciali (in materia di privacy, di Onlus, di impresa sociale, ecc.), amotivo dell’avere stipulato con essa accordi o, più in generale, del carattere ecclesiastico e/o del fine di religione o di culto.

⁶ Nella sentenza 31 maggio 1996 n. 178 la Corte costituzionale ha osservato: «deve constatarsi che in ogni caso la possibilità di prendere in esame la necessità di estendere alle confessioni senza intesa la attribuzione di un beneficio, che in ipotesi si assumesse essere allo stato illegittimamente limitato alle sole confessioni con intesa, è in limine preclusa dalla mancanza di quella “disciplina, posta da una legge comune, volta ad agevolare l’esercizio” del diritto di libertà religiosa, quale è la disciplina cui ha avuto riguardo la sentenza n. 195 del 1993».

(12) risolvere i problemi irrisolti e quelli emergenti, segnalati dalla giurisprudenza e dalla cronaca: presenza di simboli religiosi negli spazi pubblici, abbigliamento e alimentazione "rituali"; apertura e destinazione degli edifici di culto e connesse garanzie; tutela e limiti del segreto confessionale; apertura di scuole confessionali; assistenza all'immigrazione e alle nuove povertà; "mobbing" religioso, ossia comportamenti discriminatori e persecutori, con connotazione emulativa e pretestuosa, posti in essere da pubbliche autorità (ad esempio il divieto fatto ad appartenenti all'Islām di sostare sui sagrati delle chiese, o i comportamenti tenuti nei centri di permanenza temporanea, ecc.) e da privati.

4 - Obblighi di tutte le confessioni religiose

A. – Occorre sancire espressamente l'obbligo per tutte le confessioni religiose, nella salvaguardia della reciproca indipendenza dello Stato e delle Chiese ognuno nell'ordine proprio, di garantire ai propri fedeli il pieno rispetto

1) dei diritti inviolabili della persona, come riconosciuti e garantiti dalla Costituzione italiana e dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo;

2) del diritto di difesa, nel suo nucleo fondamentale, in ogni procedimento di giurisdizione domestica, rafforzando le procedure di garanzia per quanti prestano la loro attività nelle organizzazioni di tendenza, e disciplinando le legittime restrizioni alle loro libertà "nella misura necessaria a tutelare l'orientamento dell'impresa" (art. 21.4 dell'Annesso alla Carta sociale europea riveduta);

3) del diritto di recesso, libero ed incondizionato, e del diritto alla conformità delle attestazioni e certificazioni confessionali alla volontà dichiarata dal fedele, fatta salva la tutela della riservatezza.

B. – Occorre ribadire che il richiamo alla coscienza, con riferimento ad ogni credo religioso o convinzione, non esime gli appartenenti a qualsiasi confessione dal dovere costituzionale di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato (art. 54, primo comma, Cost.). L'obiezione di coscienza è regolata dalle leggi dello Stato, nel rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà sociale (art. 2 Cost.).

Le autorità di governo di tutte le confessioni religiose, pertanto, non possono esortare i cittadini alla disobbedienza civile e non possono prendere parte direttamente alla competizione politica vincolando i fedeli a comportamenti commissivi od omissivi da esse predefiniti (come previsto dalla legislazione vigente in materia di "abusi" dei ministri dei culti nella materia elettorale e referendaria).

5 - Problemi attuali

- iscrizione/riconoscimento delle confessioni in un apposito registro: nel rispetto del diritto costituzionale di organizzarsi secondo i propri statuti, porre fine al sistema dei controlli amministrativi preventivi e discrezionali attraverso l'inutile esame del testo degli statuti ed il riconoscimento della personalità giuridica. Questi ultimi, peraltro, non danno alcuna garanzia di funzionamento, come dimostra il caso della Congregazione cristiana dei Testimoni di Geova o dell'Unione Buddhista Italiana, ambedue riconosciute con d.p.r., delle quali alcune forze politiche contestano la qualifica di confessione religiosa al fine di impedire l'approvazione parlamentare delle rispettive intese del 20 marzo 2000. Occorre tenere conto che l'ordinamento non consente "gli esiti irragionevoli di una incontrollabile autoqualificazione" (come si legge nella sent. n. 467 del 1992 della Corte cost.), ma consente gli esiti ragionevoli di una autoqualificazione controllabile, che (in via esemplificativa) è ammessa per significativi benefici dall'art. c.337 della legge 23 dicembre 2005 n. 266, laddove prevede la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà relativo alla persistenza dei requisiti che qualificano il soggetto richiedente tra quelli contemplati nella disposizione di legge (associazioni di volontariato, onlus, associazioni di promozione sociale, fondazioni e associazioni riconosciute);

- prassi confessionista della P.A. e degli enti locali, dai problemi di marginale rilievo del folklore (festa del Patrono, doni votivi, consacrazioni di enti locali, benedizione di edifici e opere pubbliche, ecc.) alle materie che incidono direttamente sull'esercizio dei diritti di libertà religiosa degli individui e di organizzazione della confessioni (piani regolatori, concessioni agevolate o gratuite di edifici pubblici, ecc.);

- deducibilità delle erogazioni liberali in favore di tutte le confessioni - finanziamento pubblico attraverso il sistema del 5 per mille a tutte le confessioni iscritte (non questue e collette!)

- disciplina urbanistica e opere di urbanizzazione secondaria: è incostituzionale la previsione della "presenza organizzata" (che ricorda l'inciso dell'art. 1 del r.d. 28 febbraio 1930 n. 289 che esigeva di provare che il tempio o oratorio di un culto ammesso fosse "necessario per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli", dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con sentenza 24 novembre 1958 n. 59) e delle previe intese, che reintroducono in modo surrettizio la necessità della preventiva autorizzazione governativa;

- edifici di culto (necessità di una definizione a motivo dell'ampio regime speciale di cui godono e delle conseguenti limitazioni dei poteri

pubblici: espropriazioni, requisizioni, perquisizioni, intercettazioni, distanze legali, esenzioni tributarie, ecc.); disciplina statutale del sorgere e del cessare della destinazione e dell'apertura al culto (art. 831 c.c.), trascrizione del vincolo nei pubblici registri, effetti nei confronti del proprietario e dei terzi, diritti della comunità dei fedeli beneficiari del vincolo, attività consentite e "protette" dalla destinazione (art. 635 n. 3 c.p., art. 20 regolamento t.u.l.p.s. n. 635 del 1940), controlli sulla effettività della destinazione e sulla fruibilità, divieto dell'ingresso a pagamento (richiesto persino in alcune chiese monumentali di proprietà pubblica, cioè del Fondo edifici di culto, o in chiese la cui manutenzione e/o restauro si avvalgono di contributi pubblici);

- ministri di culto (necessità di una definizione che tenga conto dell'esistenza di "nuovi culti" ai quali non si attaglia la figura sia di "ministro del culto" sia di "ministro del culto con cura d'anime" o "con giurisdizione", tenendo conto della rilevanza della qualifica ai fini del segreto confessionale, delle intercettazioni, del diritto di visita a carceri, ospedali, delle forme straordinarie del testamento, ecc.; al riguardo, occorre ripensare tutto il quadro delle incapacità, delle ineleggibilità, per le elezioni politiche ed amministrative, delle esenzioni, ecc.);

- diritto di propaganda (non limitato alle affissioni!), presenza nel sistema radiotelevisivo pubblico (rubriche speciali, TG), e bilanciamento delle garanzie speciali per la Chiesa cattolica (Radio vaticana, Radio Maria, ecc.) tenendo conto che il contratto di servizio tra il Ministero delle comunicazioni e la Rai impegna quest'ultima a tenere rubriche di approfondimento su tematiche a carattere religioso e trasmissioni su celebrazioni liturgiche nel contesto del più generale impegno a favorire l'accesso alla programmazione fondato sul principio della pari opportunità, ed a garantire la libertà e il pluralismo; disciplina aggiornata della concessione di frequenze;

- disciplina delle cerimonie religiose fuori dai templi (artt. 25 - 27 T.U.P.S. n. 773 del 1931) e occupazione degli spazi pubblici (il tempio "all'aperto");

- limiti precisi all'obiezione di coscienza (giudice, medici, ecc.), tenendo anche conto degli interventi del Parlamento europeo in materia;

- libertà religiosa sul posto di lavoro, con l'estensione ad ogni attività e ad ogni datore dei divieti posti dallo Statuto dei lavoratori (regolamentando le ragionevoli eccezioni per le organizzazioni di tendenza), disciplina del riposo festivo, ecc., (in applicazione della Carta sociale europea resa esecutiva con legge n. 30 del 1999); libertà religiosa nelle e dalle organizzazioni di ispirazione religiosa, anche se prive di collegamenti strutturali con una confessione (Compagnia delle opere, Radio Maria, società per lo svolgimento di attività commerciali

gestite dalle autorità ecclesiastiche, ecc.); libertà religiosa di collaboratori domestici, "badanti" e infermieri presenti non occasionalmente nell'ambito familiare, collocati "alla pari" (e figure similari);

- disciplina generale (non pattizia) delle festività e rilevanza di quelle religiose agli effetti civili;

- libertà nell'abbigliamento rituale dei privati ed eventuali limitazioni per gli incaricati di pubblico servizio o per i dipendenti e i funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni;

- simboli religiosi negli edifici pubblici; libertà religiosa e di culto collettivo nelle istituzioni segreganti (esercito, istituti di detenzione e di pena, ospedali, centri temporanei di permanenza, ecc.): devono essere predisposti appositi locali "polivalenti" e devono essere disciplinati i poteri discrezionali per l'accesso dei ministri di culto. Negli spazi destinati ad uso pubblico e in quelli destinati ai privati (singole stanze destinate al lavoro dei dipendenti pubblici, locali per la degenza ospedaliera, camerate delle caserme, cella del carcere: per quest'ultima l'art. 58 del d.p.r. 30 giugno 2000 n. 230 già dispone che "è consentito ai detenuti e agli internati che lo desiderino di esporre, nella propria camera individuale o nel proprio spazio di appartenenza nella camera a più posti, immagini e simboli della propria confessione religiosa") deve essere garantito il trattamento paritario di persone e confessioni;

- libertà religiosa dei minori ed età per il suo libero esercizio (Convenzione sui diritti del fanciullo, legge 27 maggio 1991 n. 176), poteri e limiti degli esercenti la potestà genitoriale, la tutela, ecc.;

- pubblicità commerciale e istituzionale, e rispetto del sentimento religioso, affidato solo al Codice dell'autodisciplina pubblicitaria italiana, salvo che per la pubblicità radiotelevisiva e la televendita;

- disciplina degli alimenti prescritti "rituali" (vino "per fini religiosi, di cui al Regolamento CEE n. 3201/90, altro cibo Kasher o halal, ecc.), e della macellazione rituale (le norme vigenti sono violate in occasione delle grandi festività religiose, ed è violato l'obbligo per lo Stato italiano "di assicurarsi dell'abilitazione dei sacrificatori da parte degli organismi religiosi" quando si autorizzano "abbattimenti secondo riti religiosi": art. 18 della Convenzione sulla protezione degli animali, legge n. 623 del 1985); certificazioni e divieti di restrizione (impropria) della concorrenza; somministrazione del vitto nelle mense pubbliche e private;

- disciplina della proprietà ecclesiastica, della sua funzione sociale (in relazione al finanziamento pubblico), e diritto di prelazione dello Stato (o degli enti locali) in caso di alienazione o locazione di immobili che abbiano goduto di contributi o di speciali agevolazioni fiscali per la

loro natura o per la loro appartenenza, e diritto di riscatto in caso di violazione;

- piani regolatori dei cimiteri, settori di sepoltura per appartenenza confessionale o nazionalità, strutture multi-confessionali di raccoglimento;

- opportune cautele per le dichiarazioni necessarie dell'appartenenza religiosa (ad esempio nei rapporti tra coniugi, per contrasti davanti al giudice sull'educazione dei figli, e per l'affidamento dei figli in caso di separazione/divorzio, per l'ingresso "agevolato" in Italia, per esenzioni o agevolazioni legate allo status, ecc.);

- insegnamento della religione per appartenenti alle confessioni diverse dalla cattolica, o insegnamento laico del fatto religioso;

- scuole private di altre confessioni (in particolare, scuole musulmane);

- interventi delle autorità ecclesiastiche in materia elettorale e referendaria (nuova disciplina degli "abusi" dei ministri di culto);

- immissioni sonore (campane, preghiere in luoghi pubblici, canti liturgici, ecc.)

- verifiche sui permessi di soggiorno breve per "l'esercizio delle funzioni di ministro di culto" e per i soggiorni "in istituti religiosi" (art. 5.2 D. L.gs.vo n. 286 del 1998);

- coordinamento con la giurisdizione statale della giurisdizione domestica delle confessioni, mediante l'informazione (al prefetto territorialmente competente) dell'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti di un ministro di culto (e di ogni altro soggetto assimilabile) relativamente a fatti che possono costituire reato per la legge dello Stato (reciprocità dell'informazione sull'azione penale, disciplinata dall'art. 129 norme di attuazione c.p.p., dall'Accordo del 1984 e dalle intese, da estendersi ai ministri di tutte le confessioni), di modo che possano essere sospese le prerogative connesse allo *status* e, se del caso, l'autorità giudiziaria italiana possa avviare l'azione penale (tenendo conto che già l'art. 23 del Trattato lateranense dispone che abbiano "piena efficacia giuridica, anche a tutti gli effetti civili" i provvedimenti ecclesiastici "circa persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari", ma non disciplina la comunicazione dell'avvio del procedimento);

- disciplina puntuale per legge (art. 95, ultimo comma, Cost.) delle attribuzioni del Ministero dell'interno (ma sarebbe meglio tornare al Ministero della Giustizia) che oggi si accavallano con quelle della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

6. Gli effetti civili dei matrimoni religiosi ed il presunto problema della poligamia

La disciplina delle proposte di legge non offre spazio alle polemiche in ordine alla temuta introduzione del matrimonio poligamico. Qualora si tratti di matrimoni meramente religiosi, essi sono del tutto irrilevanti per l'ordinamento civile, ad ogni effetto (con riferimento al matrimonio canonico prima della trascrizione Cass. sez. I 25 novembre 1986, n. 6925). Per essi, dunque, non si può porre il problema di un eventuale contrasto con il c.d. ordine pubblico matrimoniale (interno o internazionale), la cui "inderogabile tutela" costituisce principio supremo dell'ordinamento costituzionale (Corte cost. sentenza n. 18 del 1982).

L'irrilevanza dei matrimoni meramente religiosi costituisce un profilo basilare della libertà di tutte le confessioni (e degli individui): il nostro ordinamento non sindacava né vieta atti e cerimonie che esauriscano i loro effetti nella sfera religiosa, salvi i limiti posti dall'art. 19. Ciò è tanto vero che la Chiesa cattolica ammette alla celebrazione del mero matrimonio canonico (tuttavia potenzialmente destinato all'efficacia civile in tempi successivi alla celebrazione) persone legate da impedimenti non dispensabili ai sensi degli artt. 84 e ss. codice civile, perché di "ordine pubblico".

Il Decreto generale sul matrimonio canonico del 5 novembre 1990 autorizza, infatti, "per gravissime ragioni" il matrimonio del minore di età non ancora sedicenne (art. 37) e della persona civilmente interdetta per infermità di mente (art. 38), e "per gravi ragioni" concede la dispensa dall'impedimento di affinità in linea retta (art. 39).

L'art. 44.2, poi, consente che una "persona canonicamente e civilmente libera" sia ammessa al matrimonio solo canonico con "un'altra persona cattolica, già sposata civilmente e attualmente separata e in attesa di divorzio", ossia non di stato libero ai sensi della legge civile, sia pure "per gravi ragioni e in circostanze veramente eccezionali". L'irrilevanza per il diritto statale del mero matrimonio canonico impedisce che si possa configurare, nella fattispecie, un'ipotesi di bigamia.

7 - L'uguale libertà di tutte le confessioni religiose

Si afferma ripetutamente che il primo comma dell'art. 8 Cost. non prevede l'uguale trattamento di tutte le confessioni religiose.

Non si vogliono riproporre le dispute scientifiche per rispondere al quesito se l'espressione "ugualmente libere davanti alla legge"

significhi che davanti ad essa sono “uguali e libere”⁷, o che il legislatore (al pari degli altri poteri dello Stato, tutti soggetti alla legge) debba garantire che siano tutte “libere nell’uguaglianza” o piuttosto “uguali nella libertà”.

Certo, la Corte costituzionale ha affermato che il principio di uguaglianza senza distinzione di religione non concerne solo gli individui, perché “il divieto di discriminazione, sancito in generale dall’art. 3 della Costituzione [è] ribadito [...] dall’art. 8, primo comma” (Corte cost. sentenza n. 346 del 2002).

Accogliendo la soluzione ritenuta minimale, alla quale nessuno rifiuta l’adesione, è sufficiente assumere che tutte le confessioni hanno un diritto costituzionalmente garantito (quantomeno) alla piena parità di trattamento nel riconoscimento e nell’esercizio dei diritti di libertà loro propri. In caso contrario, per dirla con le parole della Corte costituzionale, “ne risulterebbe violata [...] l’uguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto, di cui l’eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario, e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza la possibilità delle diverse confessioni di accedere a benefici economici [...]” previsti dalla normativa in vigore (*ibidem*)⁸.

Questi diritti di libertà possono così essere esemplificati: diritto alla normazione; alla organizzazione; alla propaganda; al proselitismo; alla edificazione e gestione di luoghi di culto; alla formazione e alla nomina dei propri “funzionari”; alla libera amministrazione del proprio

⁷ Ricordo solo che è passato quasi un secolo da quando, pur nel vigore dello Statuto albertino confessionista, Francesco Scaduto (fondatore del diritto ecclesiastico in senso moderno) affermava che “la libertà religiosa comprende necessariamente l’uguaglianza”, e che il sillogismo (basato sulla formula di Ahrens: “non è razionale trattare in modo uguale rapporti giuridici disuguali) secondo cui “che la confessione religiosa cattolica sia più numerosa e più potente della altre è innegabile: dunque dare alla confessione cattolica una posizione giuridica uguale a quella delle altre confessioni sarebbe razionalmente antiggiuridico”, è “vizioso, ed il vizio consistere nel confondere il rapporto giuridico col fatto” (F. SCADUTO, *Libertà religiosa: conciliabile con quali sistemi? Genesi, uguaglianza*, in *La Corte d’Appello*, anno XV (1914), n. 5, p. 9 dell’estratto).

⁸ Le differenze che si possono riscontrare nelle discipline pattizie dei rapporti dello Stato con le confessioni religiose, in ragione della specificità degli interessi che si vogliono disciplinare sono “espressioni di un sistema di relazioni che tende ad assicurare l’uguale garanzia di libertà e il riconoscimento delle complessive esigenze di ciascuna di tali confessioni, nel rispetto della neutralità dello Stato in materia religiosa nei confronti di tutte” e “possono rappresentare, e nella specie rappresentano, quelle diversità di situazioni che giustificano, entro il limite della ragionevolezza, ulteriori differenze nella legislazione unilaterale dello Stato” (corte cost. 15 luglio 1997 n. 235).

patrimonio; allo svolgimento della missione pastorale, educativa, caritativa, di evangelizzazione e di santificazione; al pubblico esercizio del culto; all'esercizio del magistero, del ministero spirituale, della giurisdizione in materia ecclesiastica; alla comunicazione e corrispondenza *intra* ed *extra* ecclesiale; alla pubblicazione e diffusione degli atti e documenti interni; al fatto che le autorità civili tengano conto delle esigenze religiose della popolazione fatte presenti dalle autorità ecclesiastiche per la costruzione di nuovi edifici di culto e delle pertinenti opere; al riconoscimento delle festività religiose, ecc.. Questi diritti, dunque, debbono essere riconosciuti in via generale a tutte le confessioni.

Non si può obiettare che queste libertà sono implicite e non vi è bisogno di elencarle perché il nostro è uno sistema di democrazia pluralista. Le libertà sopra elencate sono state espressamente riconosciute alla Chiesa cattolica, e molte di esse sono state riaffermate nell'Accordo del 1984 che ha assicurato ad essa la sua "piena libertà" (art. 2) al riguardo. Un legislatore sensibile ad assicurare l'attuazione ed il mantenimento dell'uguale libertà di individui e confessioni deve espressamente estendere quelle medesime libertà (a meno di non affermarne il carattere di privilegi) e le loro garanzie a tutte le confessioni.

8 - Riassetto normativo in materia di pari opportunità

Le proposte di legge non hanno potuto tenere conto che l'art 6 l. 28 novembre 2005 n. 246 (*Riassetto normativo in materia di pari opportunità*) ha conferito al Governo la delega "ad adottare ... uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di pari opportunità", ponendo tra i principi ed i criteri direttivi da rispettare la "*individuazione di strumenti di prevenzione e rimozione di ogni forma di discriminazione, in particolare per cause direttamente o indirettamente fondate su ... la religione o le convinzioni personali ...*".

È intuitiva la necessità di un coordinamento delle discipline, o almeno della loro omogeneità, anche perché il D.P.C.M. 11 dicembre 2003 ha disposto la costituzione e la organizzazione interna dell'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni, di cui all'art. 29 delle legge comunitaria 1° marzo 2002 n. 39, anche al fine di rimuovere le discriminazioni fondate sulla razza e l'origine etnica nel loro rapporto con le altre forme di razzismo di carattere culturale e religioso (art. 2.1).

9 - Norme "finali"

Sembra necessario eliminare dall'ordinamento ogni traccia della legislazione del 1929/30. A tal fine andrebbe introdotta una norma finale per disporre che in ogni testo di legge o regolamento o in ogni circolare in vigore la dizione "culto ammesso", "culto acattolico" (o ogni altra simile) debba intendersi sostituita con la dizione "confessione religiosa diversa dalla cattolica", e che questa debba essere adottata in ogni atto della Pubblica Amministrazione o dei poteri dello Stato.

Una misura più incisiva per la garanzia delle libertà di religione di individui e confessioni sarebbe offerta da una norma del seguente tenore:

"Ogni disposizione di legge o regolamento, non attuativa di accordi tra la Repubblica e una confessione religiosa, che faccia riferimento ad una sola di esse o a una determinata categoria (così come agli enti, alle associazioni o agli istituti da esse eretti o approvati, agli organi o alle persone fisiche ad esse appartenenti, al loro patrimonio, ai loro beni e redditi), avrà quali destinatarie tutte le confessioni religiose che svolgono la loro attività sul territorio della Repubblica, i loro enti, associazioni, istituti, organi e persone fisiche che le rappresentano o ad esse appartengono, alle medesime condizioni e con i medesimi effetti.

Ogni disposizione contraria o incompatibile è abrogata".