



Patrizia Piccolo

(assegnista di ricerca in Diritto canonico nella Facoltà di
Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro")

**Gli ultimi progetti di legge sulla libertà religiosa: elementi di
costanza e soluzioni di continuità ***

SOMMARIO: 1. I progetti di legge sulla libertà religiosa delle ultime due legislature – 2. In particolare: elementi di costanza e soluzioni di continuità nell'ultima proposta di legge – 3. Osservazioni conclusive.

1 – I progetti di legge sulla libertà religiosa delle ultime due legislature

Durante l'ultima legislatura del Governo Prodi sono stati proposti, per lo più su iniziativa dei deputati di maggioranza, alcuni progetti di legge sulla "libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi". In particolare, alla Camera sono state presentate la proposta di legge (C. 36) dell'on. Marco Boato (del gruppo Misto-Verdi) e quella (C. 134) dell'on. Valdo Spini e altri (del Partito Democratico di Sinistra – L'Ulivo)¹. Si tratta di proposte concorrenti, pressoché identiche nella forma e nel contenuto. Il testo dell'on. Spini, infatti, differisce da quello dell'on. Boato soltanto per l'introduzione di un terzo comma nell'art. 10, in entrambi dedicato ai ministri di culto². Analoga è pure la ripartizione delle norme: 41 articoli, suddivisi in quattro Capi³.

* Comunicazione al Convegno di studio su *Libertà religiosa e multiculturalismo*, (Gallipoli, 29 febbraio - 1 marzo 2008), destinata alla pubblicazione negli Atti, in corso di stampa, a cura di R. Coppola, V. Tondi della Mura, V. Turchi, per la Casa editrice E.S.I.

¹ Entrambe presentate alla Camera il 28 aprile 2006 e discusse congiuntamente dinanzi alla I Commissione Affari Costituzionali in data 19 settembre 2006. Cfr. *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2, I, pp. 45-204.

² Cfr., sul punto, la relazione di presentazione della proposta di legge dell'on. Spini e altri (C. 134) alla Camera dei deputati, in *Atti parl. Cam.*, p. 4. Così in entrambe le proposte l'art. 10 stabilisce che "1. I ministri di culto di una confessione religiosa sono liberi di svolgere il loro ministero spirituale. - 2. I ministri di culto di una confessione religiosa avente personalità giuridica, in possesso della cittadinanza italiana, che compiono atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano, dimostrano la propria qualifica depositando presso l'ufficio competente per l'atto apposita certificazione rilasciata dalla confessione di appartenenza". Invece il terzo comma introdotto dalla



Questa XV legislatura ha visto poi la presentazione, anche all'altro ramo del Parlamento, di due disegni di legge sul tema (S. 945 e S. 1160), proposti rispettivamente dal sen. Lucio Malan (di Forza Italia), il 12 settembre 2006, e dalla sen. Magda Negri (dell'Ulivo), il 14 novembre 2006, assegnati congiuntamente alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente in data 12 dicembre 2006.

In particolare, il disegno di legge del sen. Malan, l'ultimo di iniziativa di un deputato di centro-destra, si distingue dalle citate proposte per il numero degli articoli⁴ e per il fatto che essi, per la prima volta, si presentano rubricati.

Prescindendo dalle norme che, sebbene con qualche modifica, propongono disposizioni simili a quelle presentate da Spini e Boato⁵, sono da segnalare quelle che rappresentano le novità più significative di questo disegno di legge.

Così, in tema di figli minori, all'art. 4, comma 1, il sen. Malan ribadisce semplicemente il diritto dei genitori di istruire ed educare i figli, senza precisare che per figli si intendono anche quelli nati fuori dal

proposta Spini (C. 134) precisa che "i ministri di culto di una confessione religiosa priva di personalità giuridica, ovvero di una confessione il cui ente esponenziale non abbia personalità giuridica, in possesso della cittadinanza italiana, possono compiere gli atti di cui al comma 2 se la loro nomina è stata approvata dal Ministro dell'interno". Questo terzo comma è nuovo anche rispetto alla precedente proposta di legge dell'on. Spini e altri (C. 1576), presentata nella XIV legislatura, che a sua volta riproduce il testo dell'on. Maselli (C. 3947) della XIII legislatura. In dottrina, per la soppressione del comma 3 dell'art. 10 della proposta Spini, cfr. **N. COLAIANNI**, *Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato*, in *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2, I, p. 92.

Sul raffronto tra i disegni di legge presentati dal 1990 al 2002, cfr. **M. D'ARIENZO**, *Rapporti normativi in tema di libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2004/2, I, pp. 510-528, in part. pp. 512-522; sul progetto di legge di iniziativa governativa del 1° marzo 2002 (C. 2531) della XIV legislatura, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 2002/2, pp. 593-603, e, più in generale, in tema di legge sulla libertà religiosa, cfr. *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, Atti del Convegno di Ferrara, 25-26 ottobre 2002, a cura di G. Leziroli, Jovene, Napoli, 2004.

³ Capo I: "Libertà di coscienza e di religione" (artt. 1-14), Capo II: "Confessioni e associazioni religiose" (artt. 15-26), Capo III: "Stipulazione di intese" (artt. 27-36) e Capo IV: "Disposizioni finali e transitorie" (artt. 37-41).

⁴ Complessivamente gli articoli di questo disegno di legge sono quarantadue, ossia uno in più rispetto agli altri progetti oggetto d'esame. Detta maggiorazione si è avuta perché il secondo comma dell'art. 22 delle proposte Boato e Spini – innovato solo con l'ulteriore limitazione del non contrasto "con le norme vigenti in materia di cremazione" – viene riproposto nel disegno Malan come disposizione unica con l'art. 23 "(Sepoltura dei defunti)".

⁵ Cfr. art. 1; art. 2, comma 2; art. 4, comma 1; art. 6, comma 2; art. 7; art. 10, comma 2; art. 11, comma 8; art. 12, comma 2; art. 15, comma 1; art. 16; art. 18; art. 20; art. 24; art. 25; art. 26, lett. a; art. 27; art. 30; art. 34.



matrimonio⁶. Lo stesso diritto dell'individuo di partecipare alla vita e all'organizzazione della confessione religiosa di appartenenza continua ad essere garantito con l'art. 6, comma 1, pur non evidenziando che ciò debba avvenire senza alcuna ingerenza da parte dello Stato⁷. Il successivo art. 7, che rimane dedicato alla libertà di coscienza, si limita solo a stabilire che "i cittadini hanno diritto di agire secondo coscienza, nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione e dalle leggi" (comma 1), senza aggiungere che "le modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori sono disciplinate dalla legge", così come recita l'art. 7, comma 2, delle proposte menzionate.

L'art. 8, che garantisce l'esercizio della libertà religiosa in particolari condizioni, non fa alcun cenno agli adempimenti delle pratiche di culto e alle prescrizioni religiose in materia alimentare e in materia di astensione dalle attività in determinati giorni o periodi festivi, secondo quanto previsto dagli statuti delle confessioni e delle associazioni religiose (cfr. comma 1)⁸; mentre specifica che le modalità di attuazione dell'esercizio "per le Forze armate, le Forze di polizia e per gli altri servizi assimilati devono essere compatibili con le esigenze di servizio" (comma 2). Inoltre, le disposizioni sulla libertà religiosa nei luoghi di lavoro, contenute nell'art. 9, contrariamente alle citate proposte di legge, non prevedono nulla in tema di macellazione rituale⁹.

⁶ Infatti l'art. 4, comma 1, di questo disegno di legge così recita: "I genitori hanno diritto di istruire ed educare i figli secondo le proprie convinzioni e la propria religione, devono rispettare la loro personalità e non devono recare pregiudizio alla loro salute"; invece l'art. 4, comma 1, delle proposte C. 36 e C. 134 statuisce: "I genitori hanno diritto di istruire ed educare i figli, **anche se nati fuori del matrimonio**, in coerenza con la propria fede religiosa o credenza, nel rispetto della loro personalità e senza pregiudizio della salute dei medesimi" (grassetto nostro).

⁷ Nelle proposte di legge Boato e Spini, in effetti, all'art. 6, comma 1, si legge: "La libertà religiosa comprende il diritto di aderire liberamente ad una confessione o associazione religiosa e di recedere da essa, nonché il diritto di partecipazione, **senza ingerenza da parte dello Stato**, alla vita e all'organizzazione della confessione religiosa di appartenenza in conformità alle sue regole" (grassetto nostro).

⁸ Nelle proposte C. 36 e C. 134, infatti, l'art. 8, comma 1, stabilisce: "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 religiosa e l'adempimento delle pratiche di culto, l'adempimento delle prescrizioni religiose in materia alimentare e di quelle relative all'astensione dalle attività in determinati giorni o periodi previsti come festività dagli statuti delle confessioni e associazioni religiose...".

⁹ Le proposte Boato e Spini, invece, sottolineano che "la macellazione rituale in conformità a prescrizioni religiose è regolata dalla normativa vigente in materia" (art. 9, comma 3).



Circa i ministri di culto, in linea generale si ribadiscono le disposizioni contenute nell'art. 10 della proposta Spini, anche se il disegno di legge Malan le racchiude in due commi, dove si è voluto richiamare espressamente l'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, circa le modalità e le procedure relative alla loro nomina (cfr. comma 2).

L'art. 11 sul matrimonio¹⁰, a parte il nuovo primo comma¹¹, per la prima volta dispone che il ministro di culto davanti al quale si celebra il matrimonio deve essere in possesso della nomina "approvata dal Ministro dell'interno, ai sensi dell'articolo 10, comma 2" (comma 2), e che questi può avvalersi, se necessario, anche di un interprete (cfr. comma 3). Inoltre, se l'art. 11, comma 5, delle proposte Boato e Spini suggerisce la sostituzione delle parole "dei culti ammessi nello Stato" dell'art. 83 del codice civile con: "delle confessioni religiose aventi personalità giuridica", il disegno di legge Malan, a tale riguardo, più precisamente propone che «la rubrica del capo II del titolo VI del libro I del codice civile è sostituita dalla seguente: "Del matrimonio celebrato davanti ai ministri del culto cattolico o di culti diversi"» (comma 6) e che pertanto l'art. 83 del codice civile è così modificato: "Art. 83 - (Matrimonio celebrato davanti a ministri di culti diversi dal cattolico). - Il matrimonio celebrato davanti a ministri di culti diversi dal cattolico, la cui nomina è stata approvata dal Ministro dell'interno, è regolato dalle disposizioni del capo III, salvo quanto stabilito nella legge speciale concernente tale matrimonio" (comma 7).

Col successivo art. 13 il senatore di Forza Italia ripropone – estendendolo però anche a coloro che appartengono a confessioni religiose prive d'intesa – il diritto di affiggere e di distribuire, sia all'interno sia all'ingresso dei luoghi o edifici di culto, pubblicazioni e stampati sulla vita religiosa. Tuttavia prescrive che il contenuto dei medesimi "non contrasti con la disposizione di cui all'art. 18, paragrafo 3, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici". Del resto, secondo il sen. Malan, è questo il limite cui vengono sottoposti tutti quei diritti, con i quali si estrinseca la libertà delle confessioni religiose (cfr. art. 15, comma 3). L'espresso divieto poi di fare propaganda politica attraverso l'incitamento all'odio e alla discriminazione tra le confessioni religiose è una disposizione nuova, che viene proposta con il secondo comma dell'art. 15.

¹⁰ In questo disegno di legge, l'art. 11 è formato da otto commi, rispetto ai sei delle proposte Boato e Spini.

¹¹ Secondo cui "la Repubblica italiana riconosce gli effetti civili dei matrimoni celebrati secondo le disposizioni del presente articolo, a condizione che l'atto relativo sia trascritto nei registri dello stato civile".



Relativamente al riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni religiose o dei loro enti esponenziali, il disegno di legge in esame ribadisce che esso ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, acquisito il parere del Consiglio di Stato, ma puntualizza anche che il tutto deve avvenire "previa deliberazione del Consiglio dei Ministri" (art. 16)¹².

Con l'art. 23 si è evidenziato inoltre che le prescrizioni rituali della confessione o associazione religiosa sulla sepoltura dei defunti trovano il limite non solo nelle norme di polizia mortuaria – così come disposto dalle proposte Boato e Spini all'art. 22, comma 2 – ma anche in quelle vigenti in materia di cremazione.

Per la stipulazione di un'intesa, invece, oltre a proporre che lo statuto della confessione religiosa e il relativo testo d'intesa non debbano essere contrari all'ordinamento giuridico italiano, si è evidenziato che in essi non vi siano anche "disposizioni lesive dei diritti fondamentali della persona garantiti dalla Costituzione e dalle convenzioni internazionali" (artt. 29 e 31, comma 3).

L'art. 42, infine, come norma conclusiva, continua a precisare che questa futura legge sulla libertà religiosa abrogherà quella sui culti ammessi del 1929 e il regio decreto n. 289 del 1930, senza fare però alcun cenno alle loro successive leggi di modifica¹³.

Dopo il testo proposto dal sen. Malan, il 14 novembre 2006 viene presentato il disegno di legge (S. 1160) di iniziativa della senatrice Magda Negri ed altri (dell'Ulivo), che rappresenta l'ultimo progetto in tema di "Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi" della XV legislatura.

Per lo più analogo, nella struttura e nel contenuto, alle proposte Boato e Spini¹⁴, il disegno di legge S. 1160 viene sottoposto all'esame dai suoi otto proponenti con la convinzione che la soluzione del problema

¹² La deliberazione del Consiglio dei Ministri è richiesta anche in caso di riconoscimento di "ogni mutamento sostanziale nel fine, nella destinazione del patrimonio e nel modo di esistenza della confessione religiosa o dell'ente esponenziale civilmente riconosciuti" (art. 20).

¹³ È quanto si legge invece nell'art. 41 delle proposte Boato e Spini.

¹⁴ Alcune differenze di poco conto si possono riscontrare negli artt. 11, 26, 28, 33 e 37 di questo disegno di legge (S. 1160). In particolare, l'art. 40, pur avendo per contenuto il primo comma dell'art. 40 proposto da Boato e da Spini, rispetto a quest'ultimo articolo non ha il secondo comma, col quale si precisa che "la presente legge non modifica e non pregiudica le disposizioni di cui al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205". Inoltre anche il disegno di legge *de quo*, come quello del sen. Malan, si conclude solamente con la precisazione che con la presente legge si riterranno abrogate le norme del 1929-30 in materia (cfr. art. 41).



di una legge sulla libertà religiosa, coerente con i principi della Costituzione repubblicana, sia ormai indifferibile. “Infatti [...] il tema delle confessioni religiose non coperte da intese si è di fatto allargato, anche per effetto del processo di immigrazione”¹⁵. Intento e obiettivo che rimangono tali anche quando, chiusasi la XV legislatura senza alcuna approvazione in merito, il 20 maggio 2008, durante il successivo governo Berlusconi, la sola senatrice Negri, senza apportarvi alcuna modifica, ripresenterà il medesimo disegno di legge come Atto di Senato n. 618.

Precedentemente a quest’ultimo, e precisamente in data 4 luglio 2007, il deputato Zaccaria, relatore presso la I Commissione della Camera dei deputati, presentava una nuova proposta di testo unificato in tema di libertà religiosa, adottata poi come testo base dalla stessa Commissione. Ma, dopo essersi compiuto, come di rito, un’ulteriore ciclo di audizioni, anche in questo caso la anticipata chiusura della XV legislatura rendeva vana la sua approvazione. Tuttavia l’on. Zaccaria, insieme ad altri sei deputati del Partito Democratico, il 29 aprile 2008, si rende parte diligente della ripresentazione della proposta di legge: “Norme sulla libertà religiosa”, alla quale si assegna il numero C. 448. In questa occasione l’on. Zaccaria, anche in qualità di vicepresidente della I Commissione Affari Costituzionali della XVI legislatura, ribadisce chiaramente che “si tratta di un testo che presenta profonde differenze rispetto alle citate proposte di legge atto Camera n. 36 Boato e atto Camera n. 134 Spini, che, riproducendo i provvedimenti di iniziativa governativa presentati dai Governi Prodi e Berlusconi nelle precedenti legislature, presupponevano un quadro della situazione risalente agli anni novanta e oggi profondamente mutato”¹⁶.

2 – In particolare: elementi di costanza e soluzioni di continuità nell’ultima proposta di legge

La proposta di legge C. 448, che vede come primo firmatario l’on. Zaccaria, in generale ripropone i contenuti delle precedenti proposte Boato e Spini, pur introducendo molti elementi di assoluta novità.

¹⁵ Relazione introduttiva al disegno di legge S. 1160, in *Atti parl. Sen.*, p. 3.

¹⁶ Relazione di presentazione della proposta di legge C. 448 alla Camera dei deputati, in *Atti parl. Cam.*, pp. 1-2. Sull’analisi delle proposte di legge Boato, Spini e Zaccaria cfr. **M. CANONICO**, *L’idea di una legge generale sulla libertà religiosa: prospettiva pericolosa e di dubbia utilità*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, rivista telematica (www.statoechiese.it), gennaio 2010, pp. 1-29, in part. pp. 10-26.



In primis muta la suddivisione della legge: non più quattro Capi, bensì sei, ripartiti in articoli numericamente differenti, per un complessivo numero di 47, rispetto ai 41 di Boato, di Spini e di Negri e ai 42 di Malan. A parte i differenti titoli assegnati a ciascun Capo, è da evidenziare che, diversamente da tutti gli altri progetti, le norme in tema di “matrimonio religioso con effetti civili” trovano ora una precisa collocazione nel Capo IV.

Il Capo I, rubricato “Libertà di religione”, e non più “Libertà di coscienza e di religione” (come negli altri progetti), si apre con una importante novità. L’art. 1, infatti, dopo aver ribadito il riconoscimento del diritto di libertà religiosa nel rispetto delle norme costituzionali, comunitarie ed internazionali, al nuovo secondo comma statuisce che la legge sulla libertà religiosa “si fonda sul principio della laicità dello Stato al quale è data attuazione nelle leggi della Repubblica”.

In tema di contenuti e limiti della libertà di religione, l’art. 2 (che rispetto alle precedenti proposte di legge si presenta arricchito di ben altri quattro commi) evidenzia che per le dichiarazioni sulla propria appartenenza religiosa viene “assicurata la protezione dei dati personali in conformità alle norme vigenti che disciplinano la materia” (comma 3) e che l’abbigliamento religioso trova il suo limite in un principio di ordine pubblico, qual è quello della possibile identificazione della persona (cfr. comma 5). Comunque, diversamente dagli altri, il progetto dispone che detta libertà è sottoposta soltanto alle limitazioni previste dall’art. 19 Cost. e non anche a quelle del successivo art. 20.

Anche l’art. 3 sul divieto di discriminazione per motivi religiosi viene innovato. Lo si fa con un più esplicito riferimento sia alle norme in base alle quali si puniscono gli atti di violenza o di discriminazione per detti motivi, nonché la stessa istigazione a commetterli (cfr. comma 2), sia alle norme in materia di immigrazione e di condizione dello straniero, alle quali si deve comunque ricorrere in tutti i casi di discriminazione per motivi religiosi (cfr. comma 3).

Una precisazione non trascurabile è quella contenuta nel nuovo comma 3 dell’art. 5¹⁷, secondo cui, garantita la libertà delle confessioni religiose attraverso l’esercizio delle corrispondenti attività¹⁸, esso “non può in alcun caso pregiudicare l’esercizio dei diritti inviolabili degli aderenti alla confessione religiosa”.

¹⁷ L’art. 5 “(Libertà delle confessioni religiose)” della proposta di legge Zaccaria va confrontato con l’art. 15 degli altri progetti presi in esame, nei quali esso è proposto come norma del Capo II, dedicato alle confessioni e associazioni religiose.

¹⁸ Le varie attività sono indicate al comma 2.



Per quanto concerne l'autonomia confessionale¹⁹, dopo aver ribadito che la libertà religiosa comprende il diritto di aderire, di recedere e di partecipare liberamente ad una confessione o associazione religiosa, ovviamente senza alcuna ingerenza dello Stato nella vita e nell'organizzazione di quest'ultime (cfr. art. 6, comma 1), si è voluto precisare che "le confessioni religiose, le loro associazioni e organizzazioni garantiscono ai propri aderenti il rispetto delle libertà costituzionali e dei diritti inviolabili della persona all'interno delle rispettive comunità e assicurano ad essi il rispetto dei principi del giusto processo in ogni procedimento che li riguarda in ragione della loro appartenenza alla confessione medesima" (art. 6, comma 2).

A parte alcuni irrilevanti cambiamenti, i successivi artt. 7 e 8 di questa proposta di legge, rispettivamente sull'obiezione di coscienza e sull'educazione religiosa dei figli, vengono definiti sulla falsariga dei corrispondenti artt. 7 e 4 degli altri progetti di legge²⁰.

L'art. 9, sulle scuole pubbliche e paritarie, nei primi due commi richiama per lo più l'art. 12 degli altri progetti di legge, mentre del tutto nuova è la seguente puntualizzazione: "per le scuole non statali il cui progetto educativo ha un'ispirazione di carattere religioso, la parità è riconosciuta ove queste siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, e successive modificazioni" (comma 3). Riproposta anche la norma sulla propaganda e sulle collette delle confessioni religiose (art. 10)²¹, di seguito ne viene introdotta una nuova sul servizio pubblico radiotelevisivo, la quale, ad ulteriore tutela della

¹⁹ Si veda, negli altri progetti di legge, l'art. 6.

²⁰ In particolare, l'art. 7 della proposta in esame ("1. Tutti hanno diritto di agire in conformità ai dettami della propria coscienza, nell'osservanza delle leggi e nel rispetto dei diritti e dei doveri inderogabili sanciti dalla Costituzione. - 2. Le modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori sono disciplinate dalla legge dello Stato") si riporta a quanto proposto, al medesimo articolo, dagli onorevoli Boato (C. 36) e Spini (C. 134) e dalla senatrice Negri (S. 618 e S. 1160), dove appunto si legge: "1. I cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della propria coscienza, nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione. - 2. Le modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori sono disciplinate dalla legge"; si differenzia, al contrario, dall'art. 7 del disegno di legge (S. 945) del sen. Malan, che contiene soltanto la disposizione di quest'ultimo citato primo comma. Anche nella formulazione l'art. 8, tranne alcune nuove precisazioni legislative, riproduce il contenuto dell'art. 4 degli altri progetti di legge, così discostandosi pure in questo caso dal disegno di legge Malan, il quale, come si è detto, parlando del diritto dei genitori di istruire ed educare i figli, non precisa "anche se nati fuori dal matrimonio" (art. 4, comma 1).

²¹ L'art. 10 di questa proposta si rifà all'art. 13 degli altri progetti di legge, ma con l'aggiunta di una limitazione: la propaganda e le collette devono essere "effettuate in conformità ai fini statutarie delle confessioni religiose".



libertà religiosa, prevede che detto servizio, attraverso i suoi programmi, deve garantire “l’effettivo pluralismo in materia religiosa” e assicurare “alle confessioni religiose spazi adeguati di trasmissione a garanzia della loro uguale libertà secondo quanto previsto dal contratto di servizio tra la società concessionaria e lo Stato” (art. 11).

La normativa sui ministri di culto è racchiusa nell’art. 12, che in questa proposta di legge viene ripartito in sei commi, rispetto ai due dell’art. 10 della proposta Boato e del disegno di legge Malan e ai tre, dello stesso articolo, degli altri progetti di legge. A tale riguardo, il testo normativo dell’on. Zaccaria, pur ribadendo che anche i ministri di culto di una confessione religiosa non iscritta nel registro delle confessioni religiose, e quindi priva di personalità giuridica, “godono ad ogni effetto del relativo stato” purché siano cittadini italiani (art. 12, comma 2), tuttavia, diversamente dagli altri progetti di legge (dove si richiede come ulteriore requisito l’approvazione della loro nomina da parte del Ministro dell’Interno)²², prescrive che la loro qualifica deve risultare “da un apposito elenco tenuto dal Ministro dell’interno” (art. 12, comma 2). Per l’iscrizione in quest’elenco si richiede indubbiamente che lo statuto della confessione religiosa di appartenenza non sia contrario ai principi dell’ordinamento giuridico italiano. Ma si aggiunge anche che ciò deve avvenire secondo quanto prescritto dal regolamento che sarà adottato, entro un anno dall’entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell’interno, ai sensi dell’art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (cfr. comma 3)²³. Decisamente interessanti gli ultimi due commi di questo art. 12, che rappresentano le vere novità introdotte sull’argomento. In effetti, nessuno prima aveva mai proposto di statuire che “i ministri di culto condannati a pena detentiva con sentenza passata in giudicato perdono i benefici connessi al loro stato, fatti salvi i diritti previdenziali già maturati” (comma 5)²⁴,

²² Tra essi è da escludere la proposta di legge Boato, che nulla precisa a riguardo.

²³ Nell’ultima parte di questo comma si afferma altresì che lo schema di detto regolamento “è trasmesso alle Camere per l’espressione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, da rendere entro trenta giorni dalla data della trasmissione. Decorso tale termine, il regolamento può essere comunque emanato”.

²⁴ In materia di trattamento previdenziale dei ministri di culto, che prevede l’iscrizione al Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, l’art. 25 della presente proposta di legge afferma che “con decorrenza dal 1° gennaio dell’anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, ai ministri di culto delle confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose, che sono cittadini italiani e residenti in Italia, si applica l’articolo 42, comma 6, della legge 23 dicembre 1999, n. 488”. In tal senso anche l’art. 27 del disegno di legge Malan e l’art. 26 degli altri progetti citati.



e che tutte le disposizioni della presente legge, nelle quali si fa riferimento ai ministri di culto, devono applicarsi “ai soggetti ad essi equiparabili secondo gli statuti delle rispettive confessioni religiose” (comma 6).

Nuovo è anche l’articolo sui cimiteri e sui crematori²⁵. Quanto all’assistenza spirituale nelle c.d. ‘comunità separate’, l’art. 14, modificando (per lo più con l’aggiunta di nuovi commi) quanto prevede l’art. 8 degli altri progetti di legge, stabilisce che gli appartenenti alle Forze armate, alla Polizia di Stato o ad altri corpi o servizi assimilati, i degenti in ospedali e in case di cura e di assistenza, i carcerati e, in genere, quanti si trovino in altro luogo in cui si è sottoposti a restrizioni della libertà personale hanno il diritto di esercitare il proprio culto, anche in modo collettivo (cfr. comma 1), attraverso una periodica assistenza spirituale garantita dai ministri di culto della confessione di appartenenza (cfr. comma 2)²⁶. A loro è assicurato anche, purché ne facciano richiesta, “l’adempimento delle prescrizioni religiose in materia alimentare e di quelle relative all’astensione dal lavoro in conformità agli statuti della confessione” di appartenenza (comma 3)²⁷, sempre a spese della confessione interessata. Detti soggetti, secondo questa proposta di legge, possono altresì esporre immagini o simboli religiosi nella propria stanza o nello spazio a loro personalmente destinato (cfr. comma 4).

Inoltre, in tema di lavoro privato e divieto di discriminazione, l’art. 15, comma 5, ribadisce le disposizioni sulla macellazione rituale in conformità alle prescrizioni religiose²⁸ e introduce il riferimento anche

²⁵ Si tratta dell’art. 13 della proposta Zaccaria, secondo cui i cimiteri e i crematori devono essere “dotati di sale idonee al fine di consentire il rispetto dei riti di commemorazione del defunto e un dignitoso commiato”.

²⁶ L’art. 8, comma 1, del disegno di legge Malan parla esplicitamente di “appartenenti a confessioni religiose che non hanno stipulato intese con lo Stato italiano ai sensi dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione”.

²⁷ Al contrario l’art. 8, comma 1, delle proposte di legge Boato e Spini fanno esplicito riferimento all’adempimento delle prescrizioni “relative all’astensione dalle attività in determinati **giorni o periodi previsti come festività** dagli statuti delle confessioni e associazioni religiose ...” (grassetto nostro). Sul punto gli altri disegni di legge presi in esame sono ancor meno precisi, limitandosi solo a garantire, in generale, l’esercizio della libertà religiosa (cfr. art. 8, comma 1). Di certo una più dettagliata disposizione sui giorni festivi ed in particolare sulle festività religiose delle confessioni rappresenterebbe un passo in avanti per far fronte all’avvertita “esigenza di un quadro normativo unitario in questa materia” (C. VENTRELLA MANCINI, *La tutela del sentimento religioso popolare: la rilevanza civile della festività*, in *Il diritto alle relazioni affettive. Nuove responsabilità e nuovi danni*, a cura di P. Cendon, vol. III, Cedam, Padova, 2005, p. 2165).

²⁸ Cfr. l’art. 9, comma 3, delle proposte Boato e Spini.



alla preparazione di alimenti e di bevande per fini religiosi. Statuisce però che “l’eventuale necessità della certificazione delle autorità religiose, prevista dalle norme statutarie, non può comportare limitazioni irragionevoli e sproporzionate alla libertà di concorrenza e alla libera circolazione dei prodotti”.

Il Capo II, sulla “Procedura per l’iscrizione nel registro delle confessioni religiose”, rappresenta uno dei nuovi obiettivi della proposta Zaccaria, ossia quello di introdurre nel futuro testo di legge “elementi di maggiore certezza e trasparenza per le confessioni che aspirano al riconoscimento alla personalità giuridica”, definendo anche “una procedura più chiara è garantita per le confessioni che mirano all’intesa pur riconoscendosi che non esiste nella Costituzione un vero e proprio diritto all’intesa”²⁹. La novità è data proprio dalla creazione di un apposito registro delle confessioni religiose, dove quest’ultime devono iscriversi per l’acquisto della loro personalità giuridica agli effetti civili³⁰. Secondo questa proposta, sulla domanda di iscrizione deve decidere, con decreto, soltanto il Ministro dell’interno (cfr. art. 16, comma 1), il quale, senza esserne più obbligato³¹, “può chiedere il parere del Consiglio di Stato in caso di dubbi motivati sulla sussistenza dei prescritti requisiti” (art. 16, comma 2)³². Pertanto, non è più richiesto – così come si legge nell’art. 16 degli altri progetti di legge – il decreto del Presidente della Repubblica per il riconoscimento della personalità giuridica agli effetti civili di questi soggetti, i quali, quindi, non devono

²⁹ Relazione di presentazione della presente proposta di legge alla Camera dei deputati, in *Atti parl. Cam.*, p. 2.

³⁰ L’art. 16, comma 1, della proposta di legge *de qua* stabilisce infatti che “ciascuna confessione religiosa o l’ente esponenziale che la rappresenta secondo il suo statuto può richiedere l’iscrizione nel registro delle confessioni religiose, dalla quale consegue l’acquisto della personalità giuridica agli effetti civili”. E il successivo art. 19 specifica che detti soggetti “sono iscritti nel registro delle confessioni religiose dalla data di adozione del decreto ministeriale previsto dall’articolo 17, comma 2. La trascrizione nel registro è comunque eseguita entro il settimo giorno successivo a tale data” (comma 1) e in questo registro “devono essere indicati i legali rappresentanti e i poteri degli organi di rappresentanza della confessione religiosa o dell’ente esponenziale nonché le norme di funzionamento essenziali. Le limitazioni dei poteri sono opponibili ai terzi dal giorno successivo alla loro pubblicazione nel registro delle confessioni religiose” (comma 2).

³¹ Cfr., sul punto, l’art. 16 degli altri progetti, dove si richiede obbligatoriamente il parere del Consiglio di Stato.

³² Il parere, come ben si comprende, torna ad essere obbligatorio nei casi di cancellazione da detto registro per intervenute modificazioni allo statuto. In effetti l’art. 20 della proposta Zaccaria stabilisce: “In caso di perdita dei requisiti di cui all’articolo 18, con decreto del Ministro dell’interno, sentito il parere del Consiglio di Stato, è disposta la cancellazione dal registro”.



più iscriversi nel registro delle persone giuridiche³³, evidenziandosi, così, la specialità della soggetta materia.

Con il terzo comma dell'art. 19, poi, per la prima volta si pone rilevanza al fatto che la capacità giuridica delle confessioni religiose e degli enti esponenziali iscritti nel registro delle confessioni religiose "è disciplinata dalle norme del codice civile in materia di associazioni e fondazioni, in quanto non esplicitamente derogate". Il che di certo comporta che soltanto le associazioni e le fondazioni collegate a una confessione religiosa iscritta nel registro "possono acquistare la personalità giuridica quali enti confessionali civilmente riconosciuti", purché, ovviamente, abbiano un fine di religione o di culto con carattere prevalente e costitutivo (art. 21, comma 1); viceversa, per quelle che non rispondono a detti requisiti, è prevista la facoltà di "acquistare la personalità giuridica di diritto privato a norma del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361" (art. 21, comma 2).

A completamento occorre sin d'ora prendere in considerazione l'art. 45 di questa proposta di legge. Si tratta di una disposizione finale³⁴ con cui si garantisce anche alle confessioni religiose aventi una personalità giuridica straniera la possibilità – alle stesse condizioni e con le stesse modalità previste per le altre³⁵ – di iscriversi nel registro delle confessioni religiose italiane. In tal caso, però, non si richiede più che esse "abbiano una presenza sociale organizzata in Italia"³⁶, pur rimanendo implicitamente obbligatorio il requisito della sede nel nostro Paese, secondo quanto dispone l'art. 18, comma 1, della proposta³⁷.

In materia di "Diritti delle confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose", il Capo III, all'art. 22, parla non solo

³³ È quanto prevede l'art. 19 degli altri progetti di legge, che parla appunto di iscrizione nel "registro delle persone giuridiche" da parte delle confessioni religiose o dell'ente esponenziale che ha ottenuto la personalità giuridica.

³⁴ Le disposizioni finali e transitorie (artt. 44-47) della proposta di legge Zaccaria sono contenute nel Capo VI.

³⁵ Le condizioni e le modalità sono quelle indicate negli artt. 16-19 sia di quest'ultima proposta sia degli altri progetti di legge.

³⁶ Cfr. l'art. 40 del disegno di legge Malan e il corrispondente art. 39 degli altri progetti esaminati.

³⁷ I requisiti a carattere territoriale, ovvero la sede in Italia e la cittadinanza italiana del rappresentante della confessione o dell'ente esponenziale, sono gli stessi che si richiedono con l'art. 17, comma 2, degli altri progetti di legge. Invero il testo proposto dall'on. Zaccaria si differenzia perché richiede, nello specifico, che detto rappresentante abbia la residenza, e non il semplice domicilio, in Italia (cfr. art. 18, comma 1).



degli acquisti³⁸ ma anche di altri negozi giuridici, indicati espressamente nel presente Capo, tra cui i matrimoni religiosi aventi effetti civili. Nello specifico si stabilisce che le confessioni religiose regolarmente iscritte nel loro registro “possono adibire al culto edifici esistenti, di cui è cessata la specifica destinazione precedente, o costruire nuovi edifici da destinare al medesimo uso” (art. 23, comma 1). Sono nuove inoltre le disposizioni contenute nei successivi commi di quest’ultimo articolo, secondo cui si prescrive che “gli edifici aperti al culto pubblico delle confessioni iscritte nel registro delle confessioni religiose non possono essere sottratti alla loro destinazione, neppure per effetto di alienazioni, fino a che la destinazione stessa non è cessata con il consenso della confessione interessata” (comma 4)³⁹ e che, “salvi i casi di urgente necessità, la forza pubblica non può entrare negli edifici indicati al comma quarto per l’esercizio delle proprie funzioni, senza previo avviso e senza avere preso accordi con l’autorità religiosa competente” (comma 5). Per il resto rimane invariato quanto già stabilito negli altri progetti di legge in materia di edifici di culto⁴⁰.

L’art. 27, diversamente dalle altri progetti, non contempla la cura delle anime tra le attività di religione o di culto aventi effetti civili (cfr.

³⁸ Il riferimento è all’art. 21 degli altri progetti citati, dove, tra i diritti delle confessioni, è contemplato solo quello di fare acquisti.

³⁹ Negli altri progetti di legge si legge invece: “Gli edifici aperti al culto pubblico delle confessioni religiose aventi personalità giuridica non possono essere occupati, requisiti, espropriati o demoliti se non per gravi ragioni, sentite le confessioni stesse o i loro enti esponenziali” (art. 14); e poi: “Gli edifici di culto costruiti con contributi regionali o comunali non possono essere sottratti alla loro destinazione se non sono decorsi venti anni dall’erogazione del contributo. L’atto da cui trae origine il vincolo, redatto nelle forme prescritte, è trascritto nei registri immobiliari. Gli atti e i negozi che comportano violazione del vincolo sono nulli” (art. 22, comma 3).

⁴⁰ Riproponendo il contenuto dell’art. 22, comma 2, del disegno di legge Malan e dell’art. 22, comma 3, degli altri progetti esaminati, il comma 6 dell’art. 23 della proposta Zaccaria riafferma infatti: “Gli edifici di culto costruiti con contributi regionali o comunali non possono essere sottratti comunque alla loro destinazione se non sono decorsi venti anni dall’erogazione del contributo. L’atto da cui trae origine il vincolo, redatto nelle forme prescritte, è trascritto nei registri immobiliari. Gli atti e i negozi che comportano violazione del vincolo sono nulli”. A tale riguardo è opportuno ricordare che il 10 febbraio 2009 lo stesso on. Zaccaria – sostenuto da altri cinque deputati del Partito Democratico – ha presentato alla Camera un’apposita proposta di legge (C. 2186) contenente “Disposizioni per l’attuazione del diritto di libertà religiosa in materia di edifici di culto”. Secondo i proponenti, “l’esigenza di introdurre nell’ordinamento giuridico una disciplina in materia di edifici di culto” nasce proprio dalle “polemiche che hanno suscitato in Italia le immagini dei musulmani in preghiera a Piazza Duomo a Milano e a Piazza Maggiore a Bologna” (Relazione di presentazione della proposta di legge C. 448 alla Camera dei deputati, in *Atti parl. Cam.*, p. 1).



lett. a); mentre fa rimanere invariata la specificazione delle attività ritenute diverse da quelle di religione (cfr. lett. b)⁴¹.

Il Capo in esame si conclude con una assoluta novità. L'art. 29, infatti, trattando finalmente il tema del finanziamento pubblico delle confessioni religiose, statuisce che "le confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose e le fondazioni e le associazioni con finalità di religione o di culto sono equiparate alle organizzazioni non lucrative di utilità sociale di cui al decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, ai fini della destinazione del cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche" (comma 1)⁴².

Il successivo Capo IV è interamente dedicato al "Matrimonio religioso con effetti civili"⁴³. Ossia al matrimonio celebrato davanti al ministro di culto, o ad altro soggetto ad esso equiparato, di una confessione religiosa regolarmente iscritta nel registro, i cui effetti, nel nostro Stato, sono regolati dalle vigenti norme civili, fatte salve però le disposizioni di questo Capo⁴⁴.

Poche sono le novità introdotte in tema di celebrazione e trascrizione del matrimonio. A tale proposito, infatti, si precisa che la lettura degli articoli del codice civile sui diritti e doveri dei coniugi deve essere fatta soltanto dal ministro di culto durante la celebrazione (cfr. art. 32, comma 1)⁴⁵ e che l'omissione di ciò comporta l'intrascrivibilità del matrimonio e l'invalidità della trascrizione (cfr. art. 32, comma 3). Si prevede inoltre che l'atto di matrimonio può contenere le dichiarazioni

⁴¹ Cfr. l'art. 26 del disegno di legge Malan e l'art. 25 degli altri progetti di legge.

⁴² L'art. 29 prosegue con il secondo comma, dove si stabilisce: «All'articolo 10, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, relativo agli oneri deducibili, dopo la lettera i) è inserita la seguente: "i-bis) le erogazioni liberali in denaro, fino all'importo di 1.000 euro, a favore di una confessione religiosa o del suo ente esponenziale iscritta nel registro delle confessioni religiose;"».

⁴³ Gli altri progetti di legge dedicano al matrimonio soltanto l'art. 11 del Capo I.

⁴⁴ La presente proposta di legge, all'art. 30, premette che "la Repubblica, attesa la pluralità dei sistemi di celebrazione cui si ispira il suo ordinamento, riconosce gli effetti civili al matrimonio religioso celebrato davanti al ministro di culto o soggetto equiparato di una confessione religiosa iscritta nel registro delle confessioni religiose, a condizione che sia stata previamente effettuata la pubblicazione nella casa comunale e che l'atto sia successivamente regolarmente trascritto nei registri dello stato civile" (comma 1) e che "gli effetti civili del matrimonio celebrato ai sensi del comma 1 sono regolati in ogni loro aspetto dalle norme del codice civile, salvo quanto previsto dal presente capo" (comma 2).

⁴⁵ Negli altri progetti di legge, invece, detta lettura può essere compiuta anche dall'ufficiale dello stato civile al momento della richiesta delle pubblicazioni (cfr. art. 11, comma 1). Mentre non si fa alcun cenno a ciò nell'art. 11 del disegno di legge Malan.



in ordine alla legittimazione dei figli naturali e alla scelta del regime di separazione dei beni (cfr. art. 32, comma 4) e che la trascrizione dell'atto di matrimonio deve essere eseguita dall'ufficiale dello stato civile "entro il giorno successivo al ricevimento dell'atto" (art. 33, comma 3)⁴⁶.

Quanto all'*iter* per la conclusione di un'intesa, a cui sono ammesse soltanto le confessioni religiose regolarmente iscritte nel registro, il Capo V ripropone grosso modo le disposizioni degli altri progetti di legge, ma si presenta con delle novità. Innanzi tutto l'istanza da presentare deve contenere "l'indicazione di massima delle materie per le quali è richiesta l'adozione di una disciplina negoziata" (art. 34, comma 3). Inoltre, prima che il Presidente del Consiglio dei ministri dia seguito alla richiesta, delegando un Sottosegretario di Stato a condurre le trattative con il rappresentante della confessione (cfr. art. 36, comma 1)⁴⁷, è opportuno che lo stesso Presidente si attivi sulla base delle valutazioni espresse e delle proposte formulate "dalla commissione consultiva per la libertà religiosa di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 1997 e dalla commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 1997" (art. 36, comma 1), che non s'identificano con la commissione che dovrà predisporre il progetto d'intesa (qui chiamata "paritetica")⁴⁸. Si è disposto anche che, durante la fase delle trattative, il Sottosegretario delegato a ciò, in caso di positiva conclusione dell'intesa, debba trasmettere il relativo progetto d'intesa (corredato da una sua relazione) al Presidente del Consiglio; in caso contrario, sarà tenuto ad inviargli "il verbale di esito negativo con l'indicazione delle conclusioni presentate dalla confessione religiosa" (art. 37, comma 4). Nuova è pure la norma conclusiva con cui si è precisato che le procedure *de quibus* "si applicano

⁴⁶ In tutti gli altri progetti di legge esaminati l'ufficiale dello stato civile deve effettuare la trascrizione "entro le ventiquattrore dal ricevimento dell'atto" di matrimonio (art. 11, comma 4).

⁴⁷ Così come stabilisce l'art. 31 del disegno di legge Malan e l'art. 30 degli altri progetti.

⁴⁸ È quella che negli altri progetti di legge viene chiamata "commissione di studio" (cfr. art. 32, comma 1, del disegno di legge Malan e art. 31, comma 1, degli altri progetti di legge). La "commissione paritetica" della proposta Zaccaria è però composta anche da un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio (cfr. art. 37, comma 2). In tal modo si ha la "riqualificazione delle competenze generali del Ministero dell'Interno e l'assegnazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri" di nuove competenze in quest'ambito (G. CASUSCELLI, *Libertà religiosa e confessioni di minoranza (tre indicazioni operative)*, in *Studi in onore di Gaetano Catalano*, vol. I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1998, p. 416).



anche ove debba procedersi alla modificazione, su iniziativa dello Stato o della confessione religiosa, di un'intesa già approvata" (art. 43).

Tra le disposizioni finali e transitorie dell'ultimo Capo rimane quella con cui si garantisce l'efficacia dello stato giuridico delle confessioni religiose e degli istituti di culto che, riconosciuti ai sensi dell'abroganda legge sui culti ammessi, risultano esistenti all'entrata in vigore della presente legge. Ovviamente per questi soggetti si prevede l'obbligo di richiedere l'iscrizione nel "registro delle confessioni religiose" entro un certo termine⁴⁹.

Stessa efficacia continua ad avere la qualifica giuridica riconosciuta a quei ministri di culto la cui nomina è stata approvata ai sensi della citata legge n. 1159/'29. Ne consegue che essi, fino a quando manterranno questo *status*, conserveranno "il regime giuridico e previdenziale loro riservato dalla medesima legge, dal regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289, e successive modificazioni, e da ogni altra disposizione che li riguarda", secondo quanto dispone lo stesso art. 44, comma 4, della presente proposta di legge. Quest'ultimo articolo – che, rispetto a quello degli altri progetti di legge, viene ampliato di un nuovo ultimo comma – statuisce altresì che avranno efficacia nel nostro ordinamento soltanto i matrimoni religiosi celebrati dai ministri di culto riconosciuti, i quali, in questi casi, dovranno attenersi alle disposizioni previste dal Capo IV della presente legge (cfr. comma 5).

Per la proposta di legge Zaccaria, la futura legge sulla libertà religiosa comunque non pregiudicherà né modificherà le disposizioni attuative degli accordi e delle intese stipulati ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost. così come quelle "in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa" (art. 46)⁵⁰. Infine, ribadita l'abrogazione della legge n. 1159/'29, del regio decreto n. 289/'30 e delle loro successive modificazioni, con l'introduzione di un comma finale si è voluto precisare che «in tutte le disposizioni legislative e regolamentari che permangono in vigore, le espressioni "culti ammessi", "confessioni acattoliche" e similari devono intendersi sempre sostituite dall'espressione "confessioni religiose diverse dalla cattolica"» (art. 47, comma 2).

⁴⁹ Anche per questo caso gli altri progetti di legge parlano invece di iscrizione nel "registro delle persone giuridiche". Iscrizione che, come confermato dall'art. 44, comma 3, della proposta Zaccaria, deve richiedersi sempre "entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge" (cfr. art. 38 del disegno di legge Malan e art. 37 degli altri progetti).

⁵⁰ Ossia "le disposizioni di cui al decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205" (art. 46, comma 2).



3 – Osservazioni conclusive

Compiuta questa disamina, non si può non notare che i progetti di legge considerati sono tutti volti all'abrogazione delle disposizioni legislative del 1929-1930 sui "culti ammessi" attraverso l'approvazione di una legge sulla libertà religiosa coerente con i principi della Costituzione.

È indiscutibile che la materia dei diritti di libertà religiosa è materia molto delicata, anche e soprattutto perché si estrinseca in ambiti non omogenei. Questo ha portato alcuni deputati, in particolare l'on. Zaccaria, a cercare di proporre "soluzioni innovative" alle varie e possibili situazioni giuridiche che la riguardassero⁵¹. Soluzioni innovative, però, spesso solo parziali, in quanto la futura legge, se approvata sulla base delle norme così come proposte dai progetti esaminati, continuerebbe a mantenere irrisolte alcune questioni, già da tempo sollevate da dottrina e giurisprudenza, come la mancanza di una definizione giuridica del concetto di confessione religiosa⁵².

Viceversa, è indubbiamente apprezzabile che l'ultimo testo legislativo proposto non abbia più rubricato il Capo II: "Confessioni e associazioni religiose". In tal modo si è evitato di riunire in unità indistinta due entità giuridicamente diverse⁵³.

Si caratterizza positivamente pure la nuova norma in materia di finanziamento pubblico delle confessioni religiose, introdotta con l'art. 29 della proposta di legge Zaccaria. Per la prima volta, quantunque

⁵¹ Relazione di presentazione della proposta di legge C. 448 alla Camera dei deputati, in *Atti parl. Cam.*, p. 2.

⁵² Cfr. **G. CASUSCELLI**, *Le attuali prospettive del diritto ecclesiastico italiano*, in *Dir. eccl.*, 2005, I, pp. 17-18, che parla di "diffusa e rinnovata incertezza sui principi e sulle nozioni", a cui si accompagna "la mancanza di un accordo di massima su cosa debba intendersi, nelle linee generali, per religione, culto, confessione, associazione religiosa, ...", e di "crisi dei concetti giuridici" nel diritto ecclesiastico; **C. CARDIA**, *Principi di diritto ecclesiastico. Tradizione europea legislazione italiana*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2005, p. 187; **V. TOZZI**, *Fasi e mezzi per l'attuazione del disegno costituzionale di disciplina giuridica del fenomeno religioso*, in *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2, I, p. 182, il quale evidenzia che la "letteratura giuridica si è scervellata per identificare i caratteri di quel *genus*: le confessioni religiose" e, in giurisprudenza (*obiter dictum*), Corte cost., sent. 27 aprile 1993, n. 195, in *Giur. cost.*, 1993, pp. 1324-1336; sent. 19 novembre 1992, n. 467, in *Giur. cost.*, 1992, pp. 4199-4209.

⁵³ Infatti non c'è alcun collegamento tra l'art. 8, comma 2, Cost. e l'art. 18 Cost. sulla libertà di associazione, sebbene quest'ultima norma garantisca anche l'associazione stabile con fine di religione o di culto. Si tratta piuttosto di due fenomeni solo esteriormente affini. Cfr., in proposito, **F. FINOCCHIARO**, *Diritto ecclesiastico*, 10^a ed., Zanichelli, Bologna, 2009, p. 72.



possa sembrare eccessivo, le confessioni religiose, anche quelle diverse dalla cattolica, purché riconosciute, le fondazioni e le associazioni con finalità di religione o di culto possono essere destinatarie del cinque per mille del gettito IRPEF, così come avviene per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS).

Meraviglia pertanto che, come si è accennato, sia rimasta non esaudita proprio l'esigenza oggi più fortemente avvertita: stabilire cioè, a livello normativo, le caratteristiche o, meglio, i criteri d'individuazione di una confessione religiosa⁵⁴, cercando di mettere da parte, anche qui, le pregiudiziali d'indole ideologica o confessionale, da cui è difficile distaccarsi nel campo del diritto ecclesiastico⁵⁵. È necessario sapere quando una confessione religiosa, che voglia acquistare la personalità giuridica agli effetti civili e poi eventualmente concludere un'intesa con lo Stato, sia tale per il nostro ordinamento giuridico, nonostante gli apporti della dottrina e di una elaborata sentenza della Cassazione, che ha fatto luce sul concetto in discorso⁵⁶.

In tal caso l'intervento della Cassazione più che svolgere la funzione interpretativa, propria della giurisprudenza, ha compiuto come in altri casi una vera e propria opera di supplenza di carenze manifestatesi sul piano normativo. Ma tutte le opere di supplenza, quantunque pregevoli e perfino se necessarie, comportando una dilatazione delle appartenenze dei giudici, si rivelano in definitiva

⁵⁴ Cfr., sul punto, **N. COLAIANNI**, *Confessioni religiose e intese. Contributo all'interpretazione dell'art. 8 della Costituzione*, Cacucci, Bari, 1990, pp. 77-98; **G.B. VARNIER**, *Le problematiche del rapporto Stato-minoranze confessionali, in Normativa ed organizzazione delle minoranze confessionali in Italia*, a cura di V. Parlato, G.B. Varnier, Giappichelli, Torino, 1992, pp. 7-8; **S. FERRARI**, *La nozione giuridica di confessione religiosa (come sopravvivere senza conoscerla)*, in *Principio pattizio e realtà religiose minoritarie*, a cura di V. Parlato, G.B. Varnier, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 19-47; **G. BARBERINI**, *Lezioni di diritto ecclesiastico*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 2001, p. 39; **G. DAMMACCO**, *Diritti umani e fattore religioso nel sistema multiculturale euromediterraneo*, Cacucci, Bari, 2000, p. 44; **M.L. LO GIACCO**, *Libertà religiosa e circolazione dei modelli giuridici. Il disegno di legge italiano sulla libertà religiosa*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa (1 marzo 2002)*, a cura di G. Leziroli, cit., pp. 263-264.

⁵⁵ Cfr. **R. COPPOLA**, *Simbolismo religioso e nuove prospettive per lo studio del diritto ecclesiastico dello Stato*, in *Giornate canonistiche baresi*, vol. V, Atti della giornata di studio su *Simboli religiosi e istituzioni pubbliche. L'esposizione del crocifisso dopo l'ordinanza n. 389/2004 della Corte costituzionale*, a cura di R. Coppola, C. Ventrella Mancini, Adriatica Editrice, Bari, 2008, p. 32.

⁵⁶ Cfr. Cass., sez. VI pen., 22 ottobre 1997, n. 1329, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998/3, pp. 836-850, in part. p. 837; **G. CASUSCELLI**, *Ancora sulla nozione di «confessione religiosa»: il caso Scientology*, in *Quad. dir. pol. eccl.*, 1998/3, pp. 809-835, in part. pp. 830-833.



carenti, nonché lesive del principio della divisione dei poteri, proprio degli ordinamenti democratici.

Specialmente l'ultima proposta di legge ha eluso completamente quest'obiettivo, evitando di ripresentare le norme dei precedenti progetti aventi indicazioni in tal senso. È il caso di rammentare la disposizione riguardante l'esplicito riferimento al "carattere confessionale" del richiedente il riconoscimento della personalità giuridica. Tale norma non è stata più riproposta dal testo, dove addirittura, escludendo *sic et simpliciter* nella circostanza l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato, non è stata più riconosciuta rilevanza giuridica alla preventiva valutazione che quest'organo era tenuto a dare, fra l'altro, proprio sul "carattere confessionale del richiedente"⁵⁷.

Ma vi è altro. La stessa "consistenza sociale" della confessione religiosa sembra perdere il suo valore proprio nell'ultima proposta di legge, di cui è parola. Difatti il requisito della "presenza organizzata" sul nostro territorio delle confessioni viene confermato soltanto in materia di edifici di culto (cfr. art. 23, comma 1)⁵⁸ e, contrariamente a quanto prevedono gli altri progetti di legge, viene omesso appunto nella disposizione sul riconoscimento delle confessioni religiose straniere (art. 45)⁵⁹.

È giuridicamente inaccettabile che si dia la possibilità anche alle confessioni che non hanno "una presenza sociale organizzata in Italia" di iscriversi nel registro italiano delle confessioni religiose e, quindi, di

⁵⁷ È quanto afferma l'art. 18 degli altri progetti di legge relativamente ai requisiti previsti per detto riconoscimento. Sul punto, invece, la proposta Zaccaria parla in generale di "elementi essenziali che caratterizzano la confessione religiosa" e di "caratteristiche concrete dell'organizzazione" (art. 18, comma 1), senza ulteriori precisazioni.

⁵⁸ Infatti l'art. 23, comma 1, dell'ultima proposta di legge statuisce che "le confessioni religiose iscritte nel registro delle confessioni religiose che hanno una **presenza organizzata nell'ambito del comune** possono adibire al culto edifici [...]", così come l'art. 22, comma 1, degli altri progetti citati, per il quale le disposizioni in tema di edilizia di culto "sono applicate alle confessioni religiose aventi personalità giuridica che abbiano una **presenza organizzata nell'ambito del relativo comune**" (grassetto nostro).

⁵⁹ Secondo l'art. 45 della proposta Zaccaria "le confessioni religiose che hanno personalità giuridica secondo un ordinamento straniero [...] ove intendano essere riconosciute ai sensi della presente legge, devono presentare domanda per ottenere l'iscrizione nel registro delle confessioni religiose alle condizioni e secondo le disposizioni della medesima legge"; invece l'art. 40 del disegno di legge Malan e l'art. 39 degli altri progetti stabiliscono che, ove le confessioni religiose dotate di personalità giuridica fuori dello Stato, "abbiano una **presenza sociale in Italia** e intendano essere riconosciute ai sensi della presente legge, ... devono presentare domanda di riconoscimento della personalità giuridica alle condizioni e secondo il procedimento previsti dalle disposizioni di cui al capo II" (grassetto nostro).



vedersi riconosciuta la personalità giuridica nel nostro ordinamento. È pur vero però che, considerato detto requisito solo dal punto di vista territoriale, il problema diventa facilmente superabile, dato che le confessioni di cui trattasi, essendo soggette alle disposizioni generali in tema di riconoscimento della personalità giuridica così come previste in questa proposta di legge, devono avere la sede in Italia (cfr. art. 18, comma 1). Quanto meno nel nostro Paese esse sono tenute ad avere la sede secondaria o, meglio, la "sede dell'amministrazione", visto che, presumibilmente, una confessione religiosa già riconosciuta in un ordinamento straniero ha in quello Stato la sede principale, ovvero quella statutaria⁶⁰. Sotto il profilo storico-sociologico, invece, è comunque importante per le confessioni religiose l'esistenza di "un rapporto organico con la realtà sociale italiana"⁶¹.

L'introduzione del registro delle confessioni religiose presso il Ministero dell'Interno, dove iscriversi per conseguire la personalità giuridica agli effetti civili⁶², ha poi solamente l'aria di un registro speciale, il quale conferirebbe ai soli soggetti iscritti (le confessioni religiose o i loro enti esponenziali) una qualifica di favore rispetto alle altre persone giuridiche.

Ugualmente si parla di un elenco *ad hoc*, tenuto presso il medesimo Ministero, in cui sono indicate le qualifiche dei ministri di culto, senza che se ne determinino, pure in questo caso, i relativi criteri di identificazione⁶³. Perciò, l'applicazione delle disposizioni sui ministri di culto anche a tutti gli altri soggetti ad essi equiparabili, secondo gli statuti delle rispettive confessioni religiose⁶⁴, è una precisazione normativa che mostra come continui ad essere difficile stabilire chi sia 'ministro di culto' per ciascuna confessione religiosa⁶⁵.

⁶⁰ È quanto si potrebbe desumere, *mutatis mutandis*, dall'art. 25, n. 1, della legge n. 218/'95 di riforma del diritto internazionale privato in tema di riconoscimento delle persone giuridiche straniere, secondo cui "le società, le associazioni, le fondazioni ed ogni altro ente, pubblico o privato, anche se privo di natura associativa, sono disciplinati dalla legge dello Stato nel cui territorio è stato perfezionato il procedimento di costituzione. Si applica, tuttavia, la legge italiana se la sede dell'amministrazione è situata in Italia, ovvero se in Italia si trova l'oggetto principale di tali enti".

⁶¹ C. CARDIA, *Principi di diritto ecclesiastico*, cit., pp. 174-175.

⁶² Il riferimento è all'art. 16 della proposta di legge dell'on. Zaccaria.

⁶³ Cfr. l'art. 12, comma 2, della proposta *de qua*.

⁶⁴ Cfr. art. 12, comma 6.

⁶⁵ Sulla necessità di una definizione più esaustiva di ministro di culto «che tenga conto dell'esistenza dei "nuovi culti"», ventilata già prima della proposta di legge Zaccaria, cfr. G. CASUSCELLI, *Appunti sulle recenti proposte di legge in tema di libertà religiosa*, in *Studi e opinioni sul progetto di legge sulla libertà religiosa*, in *Dir. eccl.*, 2007/1-2, I, p. 76.



Un'attenta analisi conduce a rilevare, altresì, che per la formulazione di molti articoli di questi progetti di legge si è fatto ricorso ad un formale recupero delle disposizioni contenute in altre fonti normative, qui espressamente richiamate. È il caso, ad esempio, dell'art. 2, comma 1, dell'ultima proposta esaminata⁶⁶, il quale, nel definire la libertà religiosa, si riporta a quanto dispone l'art. 19 Cost., pur con la seguente aggiunta indubbiamente originale: "è garantito il diritto di mutare religione o di non averne alcuna". Altre esemplificazioni è possibile effettuare relativamente alle disposizioni in tema d'intese, di matrimonio e di riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni religiose.

Inoltre, in materia di matrimonio, la possibilità di vedere riconosciuti agli effetti civili i matrimoni celebrati davanti ai ministri di culto delle sole confessioni religiose riconosciute fa di molto preferire la legge n. 1159/'29, che, pur di stampo fascista⁶⁷, non esclude da questa possibilità le confessioni prive di riconoscimento⁶⁸. Dalla legge sui 'culti ammessi' si passerebbe così alla legge sulle 'confessioni religiose riconosciute' o, piuttosto, alla legge sulle «confessioni 'convenzionate' con lo Stato»⁶⁹, non certamente alla legge sulla libertà religiosa. Del resto, si è visto che tutti i progetti di legge presi in esame si muovono più nell'ambito dell'attuazione dell'art. 8 Cost. che di quanto dispone l'art. 19 della Carta.

In conclusione, sembra non soddisfatti pienamente il ricorso ad una legge ordinaria unilaterale che, in via unitaria, possa regolare l'attuazione del principio costituzionale di libertà religiosa nel nostro sistema giuridico. Inevitabili sarebbero i rischi che potrebbero derivare dalla necessaria selettività, comunque richiesta per una previsione normativa statale. Lo Stato, infatti, per superare la ormai datata e anacronistica legislazione sui culti ammessi, rischia di non rispondere alle possibili e varie esigenze delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, e, ancor più, di non riuscire a garantire una equilibrata tutela dell'individuo nei rapporti con le confessioni religiose di appartenenza.

⁶⁶ Cfr., sul punto, anche l'art. 2 degli altri progetti di legge.

⁶⁷ Sull'"apparente" carattere fascista di questa legge **M. TEDESCHI**, *La legge sui culti ammessi*, in *Dalla legge sui culti ammessi al progetto di legge sulla libertà religiosa* (1 marzo 2002), a cura di G. Leziroli, cit., p. 46.

⁶⁸ Cfr. **M. CANONICO**, *L'idea di una legge generale sulla libertà religiosa*, cit., p. 25, secondo cui in questo modo si avrebbe "l'impossibilità di accesso al matrimonio in forma religiosa con efficacia civile per tutti i proseliti di confessioni non riconosciute".

⁶⁹ **N. COLAIANNI**, *Eguaglianza e diversità culturali e religiose. Un percorso costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 109.



Frutto di una “intemperanza legislativa”⁷⁰, infine, risulta essere l’affermazione, che si rinviene nel secondo comma dell’art. 1, giusta cui la legge in parola si fonderebbe sul principio di laicità dello Stato, al quale è data attuazione nelle leggi della Repubblica. Si tratta, infatti, di un giudizio di valore, che esula dalle competenze del legislatore, rientrando piuttosto in quelle della dottrina e della giurisprudenza.

⁷⁰ P. CRAVERI, *Genesi di una Costituzione. Libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Guida Editori, Napoli, 1985, p. 31, che riporta in italiano il pensiero di M. Cormenin, uno dei vicepresidenti della Costituente francese.