

legislazione in materia. Vi mostro il codice di diritto ecclesiastico del 2003: la nuova edizione contiene almeno 200 pagine in più rispetto alla precedente. Definire chi sia il ministro di culto non è importante per la legge sulla libertà religiosa, ma per la disciplina dell'accesso agli istituti di detenzione e di pena, per la disciplina dell'accesso negli ospedali e per decine e decine di altri istituti. Definire cosa si intenda per edificio destinato al culto è essenziale ai fini dei poteri riservati alle forze di Polizia e al giudice. Distinguere il concetto di edificio aperto al culto pubblico da quello di edificio destinato al culto pubblico e regolamentare il vincolo di destinazione serve unicamente per fini secondari: la restituzione eventuale — non è mai successo — di contributi regionali, qualora l'edificio cambi destinazione. In materia penale, ad esempio, la nozione di edificio di culto è importante; si tratta di disciplinare la vecchia norma del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza — mai osservata, perché la Chiesa cattolica non ne voleva l'osservanza — relativa al divieto di compiere negli edifici di culto atti diversi dal culto. Si tratta di una norma su cui bisogna riflettere; infatti, non è la prima volta che ci troviamo davanti a fenomeni per i quali negli edifici di culto si svolgono attività che è difficile anche ritenere affini.

Per quanto riguarda la definizione di confessione, la Corte costituzionale non ha negato l'autoqualificazione ai fini del riconoscimento di una confessione e tale principio è spesso adoperato dal nostro legislatore. La legge finanziaria per il 2005 ammette l'autoqualificazione, con gli esiti che conosciamo, ai fini del 5 per mille, laddove prevede la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà. L'autoqualificazione, ai fini di una registrazione, dovrebbe essere sufficiente laddove con la registrazione chi si autoqualifica, depositando un proprio statuto, confessione religiosa goda soltanto dei diritti di libertà: non ha bisogno d'altro.

Bisogna ricordare, a proposito di differenze, che la Chiesa cattolica non ha bisogno di personalità giuridica. Perché,

dunque, imporre alle altre confessioni un requisito che non è richiesto alla Chiesa cattolica? La personalità giuridica l'hanno organi della Chiesa cattolica, e l'avrà la Santa Sede. Non si capisce pertanto la necessità di distinguere tra le confessioni, attraverso un espediente assolutamente inutile nella pratica: le due confessioni che hanno stipulato l'intesa che non è giunta a compimento perché non è arrivata alla ratifica da parte del Parlamento hanno personalità giuridica, eppure forze politiche hanno negato che si tratti confessioni religiose, malgrado vi sia non solo il decreto di riconoscimento, ma anche il parere favorevole del Consiglio di Stato.

MARCO BOATO. Buddisti e testimoni di Geova.

GIUSEPPE CASUSCELLI, *Professore ordinario di diritto ecclesiastico presso l'Università di Milano*. Buddisti e testimoni di Geova: entrambe tali confessioni godono del riconoscimento di persona giuridica.

Per quanto riguarda il matrimonio, per rispondere alla sollecitazione del presidente Violante, ricordo che, al di là delle polemiche giornalistiche e dell'abuso del termine « poligamia », usato con assoluta scorrettezza dal punto di vista dell'ordinamento giuridico italiano, l'ordinamento italiano si è sempre « ritratto » dinanzi a matrimoni religiosi. In dottrina si è parlato di « matrimoni in frode alla legge » — matrimoni canonici — nel caso in cui, ad esempio, una vedova si risposa e, per mantenere il diritto a percepire la pensione di reversibilità, contrae il solo matrimonio canonico. Sarà non elegante, ma nessuno ha mai ritenuto di poter interferire nei poteri di una confessione e di amministrare ciò che per la Chiesa è un sacramento.

Per quanto riguarda la lettura degli articoli del codice civile, avrei perplessità a dividere, per una vecchia regola del diritto amministrativo, ossia il principio della contestualità dell'atto amministrativo. L'atto amministrativo nasce e si perfeziona senza soluzione di continuità. Vor-

rei inoltre ricordare che l'atteggiamento di sfavore nella lettura degli articoli del codice civile deriva da una prassi della Chiesa cattolica che, nella celebrazione dei matrimoni civili, in minima parte legge gli articoli del codice civile, subito dopo aver ricevuto il consenso degli sposi: in buona parte li legge alla fine della celebrazione dell'intera messa e, in una parte ancor più significativa, li legge in sacrestia, con un senso di non accettazione dell'impegno civile all'interno della cerimonia religiosa.

ANNIBALE MARINI, *Professore ordinario di diritto privato presso l'Università «Tor Vergata» di Roma*. Sarò breve, perché ho già consegnato talune mie riflessioni al testo scritto e quindi eserciterò l'arte dell'autolimitazione.

Per quanto riguarda le definizioni, cui accennava l'onorevole Zaccaria, si tratta di una vecchia problematica. Vi sono due tipi di definizioni: quella descrittiva della fattispecie e quella che, invece, contiene la disciplina. Mi sembra che il primo tipo sia riservato all'interprete, mentre impropriamente è data dal legislatore. Il secondo tipo di definizione, invece, è compito del legislatore, perché ha carattere precettivo. Bisogna, dunque, chiarire una volta per sempre il problema delle definizioni. Quando vi è una definizione in senso proprio, di essa non si deve occupare il legislatore; ciò è pacifico. È una polemica risalente agli anni Trenta, in particolare ad Ascarelli. Quando, invece, vi è una definizione che contiene una parte della disciplina, lo ripeto, è compito del legislatore occuparsene.

Affermo questo perché a me sembra che la prima parte delle due proposte di legge abbondi ed ecceda un po' in una serie di affermazioni a carattere definitivo, enunciativo. Mi spiego meglio. L'articolo 1 si richiama a tre fonti sovraordinate, cioè la Costituzione, i diritti inviolabili dell'uomo quali enunciati espressamente dalle convenzioni internazionali, e le norme di diritto internazionale generalmente riconosciute. Una serie di altri articoli, invece, definiscono la libertà religiosa. Avrei qualche sommessima difficoltà a

conciliare queste norme. Infatti, come lei ci insegna, onorevole Zaccaria, in tema di libertà religiosa meno si dice, meglio è; quando si dice molto è per limitare, non per aumentare le libertà. Il fatto che — come è stato affermato — non si sia tenuto conto della giurisprudenza della Corte costituzionale è un motivo in più per dire poco. Se, infatti, il legislatore ordinario riproduce in un progetto di legge l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, corre il rischio di compiere un'opera sbagliata, cioè di limitare.

In tal senso, un errore, segnalato anche dal relatore, è contenuto nell'articolo 2 delle proposte di legge, il quale si richiama alle limitazioni di cui all'articolo 20 della Costituzione: si dà il caso che tale ultimo articolo non contenga alcuna limitazione.

Sempre sull'aspetto tecnico, per brevità, intendo evidenziare anche che il diritto attribuito dall'articolo 4 del provvedimento ai genitori di istruire ed educare i figli non è affatto un diritto. Semmai, ai sensi della Carta costituzionale, si tratta di un diritto-dovere, mentre il nostro codice civile parla di dovere e taluni, opportunamente, lo definiscono come una funzione. In ogni caso, si tratta di un potere attribuito nell'interesse di un soggetto diverso. Perciò, lasciamo stare il « diritto ». Inoltre, lo stesso articolo 4 contiene un'affermazione molto grave, quella secondo cui i genitori devono educare i figli secondo la propria credenza, la propria confessione. Nel secondo comma, però, si afferma che gli stessi figli, superata l'età di 14 anni, devono essere ascoltati. Allora, mettiamoci d'accordo: coordinando il primo ed il secondo comma, emerge che tutto questo riguarda i figli minori di 14 anni. Infine, lo stesso articolo del progetto precisa che, in caso di contrasto tra i genitori, decide il giudice. Avrei davvero qualche perplessità riguardo al fatto che, in questo campo, sia il giudice a decidere. Le mie perplessità riguardano proprio l'opportunità di conservare questa norma. Noi abbiamo una sorta di diffidenza nei confronti del legislatore perché vuole definire tutto e stabilire tutto: lasciamo, invece, all'opera della giurisprudenza questo compito, tanto

più che in materia di diritto di famiglia c'è una infinità di sentenze e chi abbia una minima pratica nella materia sa che l'opera della giurisprudenza ha risolto i problemi, indipendentemente dalle norme giuridiche.

Un altro esempio, al riguardo, è costituito dalla norma precettiva posta dall'articolo 7 del provvedimento, secondo la quale i cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della propria coscienza, nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione. Torniamo, nuovamente, alla Costituzione. Inoltre, lo stesso articolo afferma che le modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei diversi settori sono disciplinate dalla legge. È evidente come il richiamo alla Costituzione e alla legge sia continuo. Quindi, in buona sostanza e in buona misura, si tratta di norme di puro e semplice rinvio e, ove fossero eliminate, non si farebbe alcun danno.

Una obiezione di natura tecnica attiene al problema della personalità giuridica. Nelle proposte di legge si prevede un sistema concessorio. Due sono i modi di acquisto della personalità giuridica: quello concessorio e quello automatico. Non ho capito — aspetto lumi al riguardo — il criterio seguito nell'articolo 19 del provvedimento, in base al quale sembra che questi due sistemi si fondino, si sommino fra di loro. Sappiamo che, mentre il sistema concessorio richiede un certo procedimento, ha un carattere procedimentale, il sistema automatico collega l'acquisto della personalità giuridica a un determinato fatto. Nell'articolo 19 del provvedimento, si dice che nel registro delle persone giuridiche devono risultare le norme di funzionamento ed i poteri degli organi di rappresentanza e che la confessione o l'ente può concludere negozi giuridici solo previa iscrizione nel registro predetto. Allora, è necessario mettersi d'accordo perché, anche in questo caso, c'è un problema tecnico.

Lasciamo stare i massimi sistemi ed esaminiamo le norme. Il registro delle persone giuridiche, in precedenza, era un sistema di pubblicità o, addirittura, di

notizia; attualmente, è diventato un sistema per l'acquisto della personalità giuridica, in base ad una legge del 2000. Non capisco, invece, la norma che stiamo esaminando. Ne ho discusso anche con il professor Francesco Gazzoni e abbiamo convenuto sul fatto che, in effetti, è un po' indecifrabile. Infatti, essa prevede che un ente, il quale ha già acquistato la personalità giuridica, ove non si iscriva nel registro delle persone giuridiche, non possa stipulare negozi giuridici, risultando, quindi, privato della personalità giuridica. Infatti, chi non può stipulare negozi giuridici — me lo insegnate — non può essere titolare dei diritti e dei doveri che nascono da quei negozi. Perciò, abbiamo due modi di acquisto della personalità giuridica.

Altra norma perfettamente inutile è quella prevista dall'articolo 21 delle proposte di legge, secondo il quale per gli acquisti delle confessioni religiose o dei loro enti esponenziali che abbiano ottenuto la personalità giuridica si applicano le disposizioni delle leggi civili concernenti gli acquisti delle persone giuridiche. Ad oggi, non esiste più alcuna autorizzazione, è stata eliminata da un paio di secoli; pertanto, questa norma può essere tranquillamente cancellata. Non voglio dare voti, per carità, non spetta a me: mi sto limitando semplicemente a talune osservazioni.

C'è, poi, il problema del matrimonio. Vado al concreto perché, purtroppo, noi civilisti voliamo in basso, non voliamo molto in alto. Il problema è semplicissimo: la lettura degli articoli del codice civile fa parte ed ha sempre fatto parte della celebrazione del matrimonio, è un momento della celebrazione stessa. Ciò è pacifico e scontato. Se questo è vero, non si comprende quale senso abbia anticipare la lettura degli articoli del codice al momento delle pubblicazioni. Queste ultime sono preordinate alle opposizioni al matrimonio; lo stesso termine « pubblicazione » indica proprio che si comunica ad un terzo l'intenzione di celebrare il matrimonio, ai fini delle opposizioni. Allora, come ripeto, non si comprende che senso abbia la lettura degli articoli del codice civile al

momento delle pubblicazioni: a questo punto, lo si può fare al momento del fidanzamento o quando due persone si incontrano o in qualsiasi altro momento, onorevole Zaccaria. Che senso ha tale lettura in un momento che ha una funzione logicamente e secolarmente diversa, come quello delle pubblicazioni? Non ha alcun senso.

MARCO BOATO. L'obiezione è fondata. C'è, però, qualche intesa già stipulata e approvata che la prevede.

ANNIBALE MARINI, *Professore ordinario di diritto privato presso l'Università «Tor Vergata» di Roma*. Le rispondo subito, onorevole Boato. Lei ha perfettamente ragione: è prevista da qualche intesa già stipulata ed il sistema delle intese, a mio avviso, è il sistema costituzionale, in quanto previsto dalla Costituzione. La Costituzione è fondata sulle intese. Purtroppo, però, questa norma è sbagliata perché è priva di senso, come giustamente ricordava l'onorevole Zaccaria, in quanto anticipa una funzione essenziale. Per grandi linee, si può affermare che la lettura degli articoli del codice civile si pone in relazione con l'acquisto degli effetti civili del matrimonio. Allora, che senso ha anticiparla al momento delle pubblicazioni? Non ha alcuna logica.

Vorrei svolgere un'ultima considerazione - e mi avvio alla conclusione -, che riguarda il tema dell'insegnamento e, precisamente, l'articolo 12 della proposta di legge. Il primo comma di tale disposizione stabilisce che, nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado, l'insegnamento è impartito nel rispetto della libertà di coscienza e della pari dignità, senza distinzione di religione.

Si parla delle scuole pubbliche di ogni ordine e grado e, a questo proposito, vorrei sollevare due eccezioni. Si tratta di un principio generale che dovrebbe comprendere sia la scuola pubblica di ogni ordine e grado, sia la scuola privata riconosciuta. Mi sembrerebbe singolare che questo principio fondamentale di civiltà giuridica sia limitato alle scuole pubbliche.

Ritorna sempre il solito discorso: meno si dice, meglio è. La norma, così come formulata, si presta ad una obiezione evidente, ossia la limitazione di tale principio alle scuole pubbliche, a meno di non arrivare, poi, in via interpretativa (e noi siamo maestri nei salti logici e nei salti con l'asta), a dire che la scuola pubblica è un concetto generale, che comprende anche le scuole private riconosciute. Il che non è vero, ma si può anche dire.

In conclusione, suggerirei di far « dimagrire » il testo dei due progetti di legge contenente un richiamo iniziale che, secondo me, è più che esaustivo, lasciando il resto all'opera alla giurisprudenza.

Per quanto riguarda l'occupazione, la requisizione, l'espropriazione o la demolizione degli edifici destinati al culto, vi è un riferimento alle gravi ragioni. Ma quando ricorrono le gravi ragioni? Mi sono sforzato di capirlo. Questa è una norma garantista; ma è difficile ipotizzare in astratto le gravi ragioni. O ci si rimette all'opera del giudice (e noi siamo sempre un po' sospettosi dei giudici, vogliamo definire tutto in modo che il giudice non decida niente e sia soltanto un automatico e meccanico applicatore delle norme di legge), oppure bisogna giungere alla conclusione che il riferimento alle gravi ragioni è sbagliato.

GIUSEPPE CASUSCELLI, *Professore ordinario di diritto ecclesiastico presso l'Università di Milano*. Vorrei intervenire brevemente in merito a quanto affermato dal presidente in ordine alla libertà dei minori, ricordando che al riguardo già esiste una norma nel nostro ordinamento. Mi riferisco alla Convenzione sui diritti del fanciullo, il cui articolo 14 riconosce il diritto del fanciullo alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione. Tale norma stabilisce che gli Stati rispettano il diritto e il dovere - come diceva il presidente - dei genitori, oppure, se del caso, dei rappresentanti legali del bambino, di guidare quest'ultimo nell'esercizio del summenzionato diritto, in maniera che corrisponda allo sviluppo delle sue capacità.

PRESIDENTE. Era ciò che si diceva in precedenza.

NICOLA COLAIANNI, *Professore ordinario di diritto ecclesiastico presso l'Università di Bari*. Signor presidente, vorrei ringraziare lei e la Commissione per l'invito ad offrire il mio contributo quale esperto in ordine al lavoro svolto — un lavoro difficile — che, come affermato già in molti interventi, condivido quasi completamente, salvo qualche dettaglio. Non mi riferirò ad argomenti già affrontati.

Credo di dover ringraziare anche gli onorevoli Spini e Boato per la tempestività nella presentazione delle proposte di legge, che ne ha consentito l'immediata discussione in Commissione.

Come si è rilevato in modo particolare dall'ultimo intervento, le proposte di legge riprendono quasi integralmente una vecchia proposta risalente al 1990, e addirittura non tengono conto delle innovazioni legislative che nel frattempo si sono verificate. Soprattutto, a mio giudizio, esse non affrontano i problemi che agitano il contenzioso giudiziario in questi ultimi anni. Ad esempio, se esaminassimo la giurisprudenza degli ultimi anni, troveremo che le questioni sollevate riguardano il finanziamento delle confessioni senza intesa, il problema dell'ICI o dell'INVIM e, in generale, i problemi tributari e il trattamento riconosciuto da alcune norme alla Chiesa cattolica e non ad altre confessioni. Inoltre, vi è il problema dei simboli religiosi, che coinvolge anche la sfera della libertà religiosa per il modo in cui è stata presentata la questione del crocifisso nelle aule scolastiche. Evidentemente, ci troviamo di fronte ad un problema di libertà religiosa. Vi è, poi, il problema dell'abbigliamento delle donne musulmane: anche in questo caso, emerge un problema di libertà religiosa. In modo particolare, gli ultimi due problemi non hanno trovato finora un aggancio legislativo. La Corte costituzionale, proprio in ordine al problema dei simboli religiosi, ha rimandato la questione al giudice, proprio perché mancava una disposizione legislativa che potesse avere forza di legge ed

essere sindacata dalla Corte costituzionale. Credo che il Parlamento debba affrontare questo tema, perché vi è un implicito richiamo da parte della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda le norme finanziarie, la sentenza della Corte costituzionale n. 178 del 1996, riguardante i testimoni di Geova (che, essendo una confessione senza intesa, chiedeva un'estensione dell'otto per mille delle offerte deducibili), stabilì che non si potevano estendere tali norme finanziarie per la mancanza di una disciplina posta da una legge ordinaria volta ad agevolare l'esercizio del diritto di libertà dei cittadini. Qui il richiamo è evidente: si dice al Parlamento che l'attribuzione dell'otto per mille è un'agevolazione del diritto di libertà dei cittadini. Ci aspetteremmo che, nel momento in cui si affronta una legge sulla libertà religiosa, naturalmente si contempra tale agevolazione prevista da una legge ordinaria, come stabilisce la Corte. Questa è una legge ordinaria, ma nel testo non c'è assolutamente nulla che riguardi tali problemi.

Mi sono permesso, come gli altri colleghi, di presentare il mio contributo per iscritto. Essendo avvezzo alla pratica parlamentare per avere io stesso fatto parte, per un certo periodo, della Camera dei deputati, mi sono permesso di formulare addirittura degli emendamenti, procedendo secondo tale logica. È un vezzo che ritorna: sono riportati nella mia relazione e si potranno meglio analizzare.

Tuttavia, vorrei affrontare solo alcuni problemi, in particolare quelli posti dall'onorevole Zaccaria.

Per quanto riguarda il sostegno finanziario, questa sarebbe l'occasione adatta per estenderlo alle confessioni senza intesa e a quelle che negli emendamenti ho definito (riprendendo un'espressione contenuta nel trattato di Amsterdam e nella Costituzione europea, che è stata ratificata, anche se non è ancora in vigore), anche alle organizzazioni filosofiche e non confessionali, cioè alle organizzazioni che professano ateismo o agnosticismo. Ciò per i motivi già indicati, ad esempio, dalla

professoressa Domianello, che mi trovano perfettamente d'accordo. Quindi, si tratterebbe, innanzitutto, di estendere il finanziamento a tutte queste organizzazioni, ma anche di rimodulare la norma, nel senso di prevedere che il finanziamento sia riconosciuto, secondo attese della società civile finora sempre trascurate, anche a tutte le organizzazioni di carattere umanitario, che svolgono in favore di paesi non facenti parte dall'OCSE attività di carattere umanitario, sociale e assistenziale, ossia che svolgono lo stesso tipo di attività degli organismi cui è attribuito l'otto per mille. Non si capisce perché l'8 per mille debba andare soltanto alle organizzazioni confessionali - ed io dico anche alle organizzazioni filosofiche non confessionali - e non, invece, a qualsiasi altra organizzazione, tipo Amnesty International o Medici senza frontiere, che svolga lo stesso tipo di attività umanitaria in favore del terzo mondo.

Occorre affrontare anche un altro problema, ugualmente avvertito dalla società civile a vari livelli: bisogna attribuire alle confessioni, alle organizzazioni, a tutti questi enti, solo quella parte dell'8 per mille che riguarda le scelte espresse. Infatti, lo scandalo è che ormai la maggior parte dei contribuenti non sceglie a quale confessione - o magari, un domani, a quale organizzazione filosofica non confessionale - attribuire l'8 per mille. Quindi, il finanziamento che attualmente ricevono tutte le confessioni è in massima parte determinato proprio da coloro che non scelgono, anziché da quelli che scelgono. Il meccanismo è diventato talmente perverso che mi sono permesso di presentare un emendamento di carattere aggiuntivo su questo aspetto.

Con riferimento agli altri argomenti affrontati dall'onorevole Zaccaria, anch'io sono d'accordo sul fatto che in fondo questa legge debba costituire un parametro, appunto la legge comune, alla luce del quale valutare anche le eventuali deroghe che si possono prevedere, per agevolare i diritti di libertà, per tutte le confessioni. In questo senso, la legge deve anche stabilire dei paletti. Riprendo, ad esempio, il di-

scorso del finanziamento. Tutte le confessioni, o quasi tutte - i battisti, per fortuna dico io, non lo fanno -, percepiscono anche la quota relativa alle scelte non espresse. In una legge sulla libertà religiosa, cioè nella legge comune, questo è un aspetto che andrebbe affrontato, proprio per affermare che la Costituzione vuole che ogni cittadino contribuisca alle spese, che sono quelle determinate dal Parlamento nella legge finanziaria. Quindi, se il cittadino non ha scelto espressamente di devolvere una parte dell'8 per mille ad una confessione (o ad un'altra organizzazione), evidentemente ha voluto contribuire soltanto, come vuole l'articolo 53 della Costituzione, alle spese pubbliche determinate dalla legge finanziaria.

Stesso discorso per quanto riguarda la lettura degli articoli relativi al matrimonio. È vero, ci sono intese che hanno previsto questa facoltà, ma non è un buon argomento dire che, siccome alcune confessioni hanno utilizzato questa agevolazione, a questo punto, per ragioni di equità, dobbiamo prevederlo nei confronti di tutte. Intanto, bisogna dire che, per quanto riguarda la Chiesa cattolica, il ministro di culto deve leggere gli articoli alla fine della cerimonia religiosa, nello stesso luogo. Che lo faccia o non lo faccia, questo poi riguarda le prassi, che in questo momento lasciamo da parte. Non vedo quindi perché le altre confessioni non debbano fare altrettanto; probabilmente, si è fatto così per la legge dei piccoli numeri. Evidentemente, però, occorre tornare indietro, anche per un altro motivo. È come dire: qui non si può parcheggiare in sosta vietata. E si risponde: visto che ci sono tante altre macchine, dunque parcheggio anch'io.

Naturalmente, questo non è un atteggiamento che il Parlamento può ratificare con legge. Occorre dunque tornare indietro su tale aspetto. Questo può servire anche a rendere...

ROBERTO ZACCARIA. Mi scusi se la interrompo, professor Colaianni. Noi siamo d'accordo su questo. Io ho solo posto il problema. C'è un regime ottativo, mentre secondo me si deve scegliere un

regime unico. Su questo argomenterete e noi ascolteremo quello che voi dite, che può essere l'uno o l'altro. Questo, lasciando alle intese la possibilità, eventualmente, di differire; però dico « eventualmente ».

All'inizio, io ho parlato di un'ipotesi, perché questa era emersa nel corso di alcuni interventi. Si può anche pensare all'altra ipotesi di cui voi parlate. La cosa importante è che vi sia un regime generale, poi eventualmente potranno essere introdotti regimi aggiuntivi attraverso le intese.

NICOLA COLAIANNI, *Professore ordinario di diritto ecclesiastico presso l'Università di Bari*. Personalmente, sono d'accordo che vi sia un regime in linea generale, che in questo caso è quello previsto per la Chiesa cattolica. Però, questo non deve servire per aggiungere eventuali deroghe (perché a questo punto le deroghe a mio avviso sarebbero anche irrazionali) bensì per far capire a chi gode dell'agevolazione, chi sta appunto in sosta vietata, ha ricevuto un beneficio che la legge comune non attribuisce a tutti.

Per quanto riguarda gli altri argomenti indicati dall'onorevole Zaccaria, credo che sia il caso di definire — su questo mi ha già preceduto il professor Marini — soltanto ciò che è davvero prescrittivo, che contiene cioè una disciplina. Faccio un esempio. Per la definizione di ministro di culto dobbiamo stare attenti, perché c'è il pericolo del giurisdizionalismo; c'è il pericolo cioè di andare noi a dire alle confessioni chi è il ministro di culto. Ad ogni modo, questo problema esiste. Me lo sono trovato davanti quando ho fatto parte, come esperto, della commissione dei buddisti per l'intesa e questi mi hanno detto che non hanno il ministro di culto, perché per loro c'è soltanto il maestro di *dharmā* e quindi volevano che nell'intesa si scrivesse sempre « maestro di *dharmā* ». In quell'occasione, ho ritenuto di convincerli che quella di « ministro di culto » è comunque una terminologia statualistica e che non è il caso, nelle intese, di moltiplicare dizioni e definizioni di ministro di

culto; e loro hanno accettato tutto questo. Però, effettivamente, il problema esiste. Così come, per i testimoni di Geova, ad un certo punto si è inserita nell'intesa una giusta limitazione, perché secondo il credo dei testimoni di Geova tutti loro sono ministri di culto, e quindi tutti potrebbero accedere ai benefici e alle agevolazioni di cui parlava prima il collega Casuscelli.

Quindi, alcune definizioni occorre darle; queste sono molto difficili, però possiamo collaborare a tal fine. Per quanto riguarda altre definizioni, come quella di « confessioni », sarei dell'avviso di lasciare perdere. In quel caso esiste una definizione data dalla Corte costituzionale, che ha indicato tre o quattro parametri. Il primo parametro è proprio lo statuto, dal quale emerge chiaramente la natura confessionale dell'associazione, cioè l'autoqualificazione; anche se poi si è cercato in qualche modo di ridimensionare, lo statuto dal quale risulti chiaramente il carattere significa rimettersi all'autonomia privata della stessa confessione, che dichiara eventualmente tutto ciò anche con l'autocertificazione.

Credo che su questo punto occorra rimanere fermi, anche per evitare che, definendo, si finisca per limitare certe libertà, che sono state già affermate dalla giurisprudenza. Vorrei dunque evitare una specie di eterogenesi dei fini, per cui una legge sulla libertà religiosa, definendo più volte, finisca per diventare una legge di divieti.

Infine, per quanto riguarda il matrimonio, a mio avviso tutti questi problemi non ci sono. La giurisprudenza della Corte di cassazione ha posto dei confini, direi abbastanza insormontabili, per il riconoscimento, sia pure indiretto, degli effetti di matrimoni poligamici celebrati all'estero. Ha ammesso degli effetti indiretti per quanto riguarda il diritto ereditario, però non è andata oltre. C'è, poi, la giurisprudenza della Cassazione penale, la quale ha escluso la rilevanza della *sharia* come difesa culturale, come scriminante di comportamenti che secondo la nostra legge sono reati, per esempio in tema di maltrattamenti del marito nei confronti della

moglie. Insomma, c'è tutta una giurisprudenza al riguardo; pertanto, secondo me il problema del matrimonio poligamico non sussiste.

Tuttavia, quanto alla lettura degli articoli del codice civile nella stessa cerimonia religiosa, ammesso che gli islamici, per la commistione tra religioso e civile che loro professano, chiedano un'intesa per gli effetti civili del matrimonio religioso — questo è tutto da verificare dal momento che per loro è un contratto e non c'è nulla di religioso —, penso che la lettura degli articoli del codice civile in quella occasione possa servire ad escludere che un matrimonio di tipo poligamico possa avere effetti civili.

Altri criteri per quanto riguarda il riconoscimento della personalità giuridica, oltre quelli previsti dalla stessa Corte costituzionale, io non ne vedrei. In particolare, mi fermerei ai richiami all'ordinamento giuridico dello Stato e al rispetto dei diritti fondamentali che alimentano la giurisprudenza, che però ritrovo anche nei testi sottoposti al nostro esame, dal momento che il potere disciplinare delle confessioni religiose nei confronti dei propri aderenti rappresenta, obiettivamente, un problema.

Al riguardo, occorre che lo Stato possa comunque sindacare i provvedimenti quando questi offendano i nostri diritti fondamentali. Dal canto suo, la Corte costituzionale, già vent'anni fa, per quanto riguarda gli ebrei, relativamente al diritto di recesso (nel caso di specie, di un israelita), ha affermato l'effettiva incostituzionalità di quella norma sostenendo, pertanto, la possibilità di un sindacato da parte del giudice, a motivo del fatto che si faceva questione di un diritto fondamentale, il diritto di associazione; in altri casi, la stessa Consulta ha parlato del diritto di difesa.

Rimangono — questo è il punto che intendo infine sottolineare — quegli altri problemi nuovi per i quali la Corte costituzionale ha sostenuto l'assenza di norme di riferimento, ossia la questione del crocifisso e quella dell'abbigliamento. A mio parere, una legge sulla libertà religiosa che

non dicesse alcunché su questo sarebbe una legge elusiva di quei problemi attuali, quotidianamente trattati dai giornali. La mia proposta — contenuta nel testo depositato presso la Commissione e da me intitolato « Per un diritto di libertà di religione costituzionalmente orientato » (capisco benissimo che le mediazioni politiche prendono, poi, un'altra strada, però penso che il mio compito, in questo caso, sia quello di fornire un'indicazione rigorosa) — è quella di prevedere che lo Stato laico non possa imporre i simboli religiosi nelle aule scolastiche, ma debba consentire che gli stessi siano esposti, cioè indossati, dalle persone: in altri termini, « sì » all'abbigliamento (salvo — nel caso dell'abbigliamento femminile — non si tratti di problemi di sicurezza pubblica o di comunicazione in luogo pubblico, per cui sia necessario avere chiara anche la fattezze fisica della donna) e « no » all'esposizione del crocifisso, a meno che — questa è un'ipotesi di mediazione — tutti gli alunni di una classe siano concordi nell'espone questo o altro simbolo religioso o culturale (ad esempio, per ornare una parete).

MARIA PIA BACCARI VARI, *Professore associato di istituzioni di diritto romano presso l'Università « LUMSA »*. Mi piace rammentare in questa sede quanto disse Giorgio La Pira all'Assemblea costituente, sessant'anni fa. Rispondendo alla domanda del deputato Pietro Nenni: « Lo Stato deve o non deve essere laico? », l'illustre romanista elaborò una precisazione fondamentale. Innanzitutto, egli ricordava che ogni azione dell'uomo è sempre diretta da un'idea e, quindi, non può esistere uno Stato agnostico o laico proprio perché, in base a come si concepisce la realtà umana e la società, si costruisce anche la volta giuridica. Poiché la persona umana — continuava La Pira — ha un'intrinseca orientazione religiosa, che si esprime necessariamente nelle confessioni religiose, lo Stato deve essere talmente rispettoso di questa propensione religiosa e di queste formazioni religiosi associate che non può che dichiararsi incompetente a disciplinare direttamente tale ambito.

Pertanto, La Pira evidenziava la contraddittorietà dell'espressione « Stato laico » dichiarando, però, anche il rifiuto di uno Stato confessionale, uno Stato, cioè, nel quale i diritti civili, politici ed economici dipendono da una certa professione di fede. La Pira concludeva sostenendo, dunque, la necessità di costruire uno Stato rispettoso dell'orientazione religiosa del singolo e delle collettività. Sottolineo la parola « collettività » perché su questo vorrei poi tornare nel prosieguo del mio intervento.

Francesco De Martino, maestro del diritto romano, all'alba del ventunesimo secolo, in uno degli ultimi discorsi ufficiali, che possono essere considerati una sorta di suo testamento — a proposito della crisi dei partiti e dei valori profondi recepiti dalle masse popolari —, diceva, nel 2001, di guardare con timore al futuro, affermando quanto fosse, in un certo senso, sconsolante dover riconoscere che l'unica potenza mondiale capace di parlare a milioni di persone e di giovani fosse la Chiesa, non avendo essa abbandonato i riferimenti di ordine religioso, morale ed ideale.

Fatti questi due rapidissimi richiami, vorrei sottolineare che la laicità viene comunemente e malamente intesa come esclusione della religione dai vari ambiti della società e suo confino nell'ambito del privato e della coscienza individuale. Proprio su questo aspetto — prendendo atto dell'ultra-individualismo, dell'exasperato individualismo, presente nei testi al nostro esame —, vorrei svolgere qualche riflessione, depositando, poi, presso la Commissione un testo scritto contenente alcune considerazioni sui principi generali, sul diritto romano, sul suo significato (a partire da Tertulliano), e sul concetto di *ius humanum* e *libertas*, proprio in riferimento alla religione. Vorrei, quindi, concentrare la vostra attenzione e svolgere alcune riflessioni su due principi, in accordo con l'introduzione del professor Zaccaria, ossia il concetto di popolo — e dunque di « religione del popolo » e di formazioni sociali — e quello di libertà.

Nei provvedimenti al nostro esame, mi sembra sia presente un malinteso concetto

di « libertà », che non tiene conto né della libertà degli antichi né di quella dei moderni. Sulla libertà degli antichi, il discorso da fare sarebbe lungo, pertanto, tralasciando questo aspetto, mi soffermerò soltanto su alcuni concetti fondamentali.

In particolare, occorre ricordare che la libertà non è il capriccio individuale; basti rammentare la frase conclusiva del rapporto presentato da Saint Just, circa la differenza esistente tra « essere libero » e « dichiararsi indipendente per fare del male » (frase richiamata, come noto, da Marx), o le parole di Robespierre, il quale, nel discorso del 1793, definì l'ateismo « *aristocratique* »: l'idea del grande *être* che punisce il crimine trionfante è tutta popolare. Anche da queste affermazioni, appare evidente la convinzione che la religione appartenga al popolo, e questo dovrebbe indurre lo Stato a tenersi al di fuori, senza vantare la pretesa di disciplinare minuziosamente qualsiasi credenza. Il legislatore dovrebbe arrestarsi su quel limite esterno che riguarda la coerenza della professione di un credo con gli interessi — « *utilitates* » dicevano i romani — fondamentali della collettività, del popolo, quale, ad esempio, l'ordine pubblico (ritorna alla memoria il *Senatus consultum de Bacchanalibus*).

Questo concetto di popolo che professa la religione è centrale: in tal senso, si può, si deve parlare di religione del popolo. L'idea di religione del popolo comporta che alla comunità dei credenti, e quindi alla confessione religiosa, sia garantito il libero esercizio delle attività di culto, spirituali culturali, educative e caritative, purché non sia in contrasto con l'ordine morale e non risulti pericoloso per l'ordine pubblico. Lo Stato non deve imporre la religione ma deve garantire al popolo la libertà di professarla e assicurare la pace tra gli aderenti alle diverse religioni, come aveva indicato La Pira in sede di Assemblea costituente.

Quindi, a ben vedere, proprio per questo, gli articoli 7 ed 8 della Costituzione prevedono che la disciplina, in tema di religione, debba avvenire in forma consensuale, mediante i Patti lateranensi e la

revisione degli stessi per la Chiesa cattolica, e le intese per le altre confessioni religiose. Non è certo espressione di laicità, ma viceversa rappresenta una sua degenerazione in forme di laicismo, la tendenza che emerge dai provvedimenti al nostro esame, volta a non rispettare la religione e ad intervenire minuziosamente su riti e culti, sostanzialmente senza il rispetto di alcun limite.

Dopo questi rapidi cenni passerò, alla luce degli enunciati principi del diritto, a svolgere alcune considerazioni sui provvedimenti al nostro esame, provvedimenti che, mi permetto di sottolinearlo, sono marcati da un forte individualismo e suscitano molte perplessità e dubbi di costituzionalità. Rimando sempre a testi che in seguito consegnerò. Tuttavia, vorrei fare un breve cenno al fatto che nel progetto di legge manca un riferimento alla relazione tra religione e popolo. La parola « popolo » non è presente, e lo stesso si deve dire per la locuzione « rispetto della religione ». Si tratta di due notazioni rapidissime.

Queste iniziative, sotto l'apparenza della tutela della libertà religiosa, finiscono per sovvertire il sistema dei rapporti religiosi raggiunto dalla Costituzione repubblicana, che esclude che lo Stato possa disciplinare la libertà religiosa collettiva senza ricorrere ai Patti lateranensi, suscettibili di revisione per la regione cattolica, e alle intese per le altre confessioni religiose. Scavalcando illegittimamente tali strumenti, il progetto di legge detta unilateralmente una disciplina uniforme e minuziosa di tutti i singoli aspetti delle manifestazioni dell'attività religiosa, dall'educazione religiosa impartita dai genitori, al matrimonio (articolo 11), all'associazione religiosa (articolo 15), e così via, in palese contrasto — a mio avviso — con gli articoli 7 e 8 della Costituzione.

Anche per quanto riguarda la libertà di non avere alcuna credenza, questi sessant'anni dimostrano che non solo i credenti, ma anche i non credenti e tutti, sono stati ampiamente tutelati dall'ordinamento giuridico italiano.

Infine, va rilevata la pressoché totale assenza, nei progetti in esame, di doveri

(lo abbiamo visto a proposito dell'educazione dei figli) e limiti nei confronti della religione, salvo un fugace richiamo al concetto sfuggente di buon costume, concetto problematico, come ha detto assai bene in una sentenza del 1992 la Corte costituzionale (presidente Borzellino, relatore Baldassarre): « Rientrando tra i concetti non suscettibili di una categorica definizione, il buon costume è dotato di una relatività storica dovuta al fatto che varia notevolmente secondo le condizioni storiche, di ambiente e di cultura ». In particolare, nelle proposte di legge Spini e Boato più volte ricorrono le espressioni « libertà di coscienza e di religione », « secondo i dettami imprescindibili della propria coscienza », « rispetto della libertà di coscienza e della pari dignità ».

Vorrei soffermarmi brevemente sui concetti di « libertà di coscienza » e di « pari dignità ». A tali espressioni, per quanto suggestive, è difficile, se non impossibile, dare specifici contenuti prescrittivi, salvo pensare, come abbiamo detto prima, che una Corte, sia essa costituzionale o di Cassazione, possa con sentenza spiegare cosa sia la coscienza, cosa sia la dignità e stabilirne il contenuto. Nella sentenza della Corte costituzionale n. 47 del 1991 viene spiegata, dal relatore Baldassarre, cosa sia la coscienza, rinviando al concetto di dignità della persona. Questo esempio mostra chiaramente quanto volevo sottolineare.

Ancora più difficile, nonostante l'orientamento dei giudici di Palazzo della Consulta, è considerare la libertà religiosa come libertà di non averne alcuna, tenuto conto che l'aspetto negativo del diritto di libertà religiosa non è l'ateismo, ma l'indifferentismo religioso. Ho richiamato prima Robespierre e potrei citare anche Gramsci, che senz'altro nutrivano un profondo rispetto per la religione.

Inspiegabile poi è quanto è detto nell'articolo 4, riguardo ai giovani, come nell'esempio in cui un quattordicenne deve essere costretto da un giudice ad andare a messa. In questo caso, vorrei sapere con

quali strumenti si potrebbe farlo, visto che una mamma con le promesse non ci riesce.

Un altro punto che mi lascia ampiamente perplessa - ma in questo caso, forse, è « scivolata la penna » - è compreso nell'articolo 7, che parla solo di cittadini: « I cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della propria coscienza ». I cittadini italiani? Europei? E gli stranieri, poveri *cives peregrini*, non hanno una coscienza? In questo caso starei più attenta, altro che discriminazione!

L'articolo 19 va letto nel contesto delle altre norme costituzionali ed è inspiegabile che un progetto che disciplina tali tematiche tralasci questa importante lettura.

Avviandomi rapidamente alla conclusione, spero di essere smentita, ma mi sembra prevedibile che una legge come quella in questione, che moltiplica qualsiasi genere di riti, in un paese come il nostro, in cui il fenomeno delle sette è rimasto abbastanza circoscritto, pur se con episodi drammaticamente violenti e noti a tutti, per i modelli di comportamento che propone, finirà per suscitare un'estensione di discutibili forme pseudo-religiose.

Sugli articoli 7 ed 8, molti costituzionalisti ed ecclesiasticisti qui presenti si soffermeranno; vorrei soltanto evidenziare che la Costituzione repubblicana ha inteso tutelare gli interessi religiosi, in attuazione concreta della stessa libertà religiosa, proprio con il riconoscimento della più ampia autodeterminazione, indispensabile per le formazioni sociali a finalità religiosa che interpretano interessi che lo Stato è incompetente a regolare autoritativamente.

Dunque, lo scopo perseguito dalle proposte di legge, sotto mentite spoglie, peraltro non soltanto di questi anni (ero bambina quando, negli anni settanta, vi fu la proposta Basso su queste tematiche), è il tentativo di smantellare il principio della laicità dello Stato, dell'autodeterminazione delle confessioni religiose e dell'applicazione, con riferimento ad esse, del modello della democrazia partecipativa. La programmazione della laicità comporta non

che lo Stato sia agnostico o indifferente verso la religione, bensì che, pur riconoscendo l'importanza della religione nella realtà sociale, si dichiari incompetente direttamente a disciplinarla.

È ben comprensibile che tutto ciò abbia deluso e deluda i nostalgici propugnatori di uno Stato rigidamente unitario, poco rispettoso delle comunità e delle sue esigenze, in ultima analisi dello stesso popolo. Nel momento in cui lo Stato pretende di regolare autonomamente le varie manifestazioni della libertà religiosa, come avviene con i progetti di legge in esame, cessa di essere laico e diviene - se vogliamo, paradossalmente - confessionale.

LUIGI LOMBARDI VALLAURI, *Professore ordinario di filosofia del diritto presso l'Università di Firenze*. Nel mio intervento svilupperò due scenari complessivi, che rispondono al professor Zaccaria sul punto del regime generale. Il primo scenario ha la mia piena approvazione, mentre il secondo costituisce un ripiego.

Lo scenario che ha la mia piena approvazione è quello della completa privatizzazione e riconduzione al diritto comune della materia religiosa. Tale scenario si fonda sulla tesi che lo Stato non ha un interesse pubblico al fatto che un cittadino preferisca una fede piuttosto che un'altra, o una fede piuttosto che nessuna. Gli argomenti a sostegno della tesi sono di natura filosofico-religiosa e giuridico-costituzionale. Gli argomenti filosofico-religiosi sono tutti quelli riassumibili nel concetto di apofatismo; l'esercizio strenuo della ragione sui problemi ultimi approda all'irrappresentabile, e quindi nessuna religione, nel suo sforzo di tradurre in termini ontologici, intelligibili dalla ragione, i dati rivelati, può andare al di là, nella più favorevole delle ipotesi, di balbettamenti sull'ineffabile, come fanno bene San Giovanni della Croce, Shankara e gli apofatici di tutte le religioni del mondo. Inoltre, è dimostrabile logicamente e storicamente l'inattendibilità di molte dottrine religiose dal punto di vista etico, giuridico e politico; in particolare, le chiese sono state l'avversario da battere

per affermare la religione civile dei diritti umani.

Diciamo, quindi, che dal punto di vista filosofico non vi è un interesse della materia religiosa, piuttosto che di altre materie. Dal punto di vista giuridico, non vi è che da richiamare le fonti interne ed internazionali citate nella relazione del professor Zaccaria, cui aggiungerei la bozza di Costituzione, con il richiamo chiaro alle convinzioni come alternative alle confessioni. Ma se lo Stato non ha un interesse pubblico a che i cittadini professino una fede religiosa, non vi è alcun motivo di prevedere per la materia religiosa un regime giuridico diverso da quello riservato alle altre manifestazioni culturali, ad esempio ricreative, sportive, artistiche, umanitario-assistenziali. È necessario e sufficiente il diritto comune relativo alla libertà di coscienza e di manifestazione del pensiero e alla libertà di riunione e di associazione; è sufficiente la tutela comune dei diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali nelle quali si svolge la sua personalità. Il tutto, alla luce del valore supremo dell'ordinamento, che è il pieno sviluppo — il più possibile liberamente autodefinito — di ciascuna persona umana. Lo Stato è per la persona e non viceversa; lo stesso vale naturalmente per la religione.

In tale quadro, il Concordato con la Chiesa cattolica e le intese di diritto pubblico con le confessioni religiose diverse da quella cattolica appaiono come anomalie o « dinosauri giuridici ».

Gli articoli 7 e 8 della Costituzione dovrebbero essere abrogati, facendo rifluire il regime pubblico speciale previsto per le confessioni religiose nel diritto comune. Tuttavia, si potrebbe sostenere che non occorre abrogare tali norme attraverso una revisione costituzionale, in quanto basterebbe una interpretazione costituzionale, trattandosi a ben guardare di *verfassungswidrigen, verfassungsnormen*, cioè di norme presenti negli enunciati costituzionali che sono incostituzionali per contrasto con ben più rilevanti e irriforabili principi supremi.

Inoltre, sul piano del diritto comparato, la rinuncia al Concordato e alle intese non farebbe che allineare l'Italia ai regimi delle principali nazioni liberaldemocratiche, tra cui l'India. Siamo gli unici al mondo, credo, ad avere un Concordato.

In questo primo scenario, la materia religiosa verrebbe interamente ricondotta al diritto personale, contrattuale e associativo comune.

Il secondo scenario, che ritengo peggiore, è il mantenimento in vita del regime costituito da Concordato e intese, che considero filosoficamente infondato e giuridicamente para-incostituzionale. In ogni caso, se le intese devono sussistere, devono potersi istituire con tutte le convinzioni — e vorrei che questo termine diventasse tecnico — in materia religiosa. Questa espressione è stata già usata dalla professoressa Domianello e dal professor Colaianni, e sicuramente si trova ripetutamente in diversi strumenti, quali la Carta di Nizza, recepita nella bozza di Costituzione europea approvata dall'Italia.

A mio giudizio, un'interpretazione evolutiva e sistematica dell'articolo 8 della Costituzione, ormai necessaria, impone di assegnare al termine « confessioni religiose » un significato del tipo: « confessioni e convinzioni in materia religiosa » o, semplicemente, « convinzioni in materia religiosa », non essendo ammissibile che le confessioni religiose in senso stretto godano di un qualsiasi *favor legis* rispetto a spiritualità religiose solo impropriamente designabili come confessioni — ad esempio, i diversi generi di yoga e di buddismo — o rispetto a sistemi teisti-razionalisti non abramitici — ad esempio, i deismi e le massonerie — o, ancora, rispetto a convinzioni in materia religiosa scettiche, agnostiche, apofatiche, atee, come ad esempio l'Unione atei e agnostici razionalisti associata alla International humanist and ethical union.

Un'interpretazione dell'articolo 8 nel senso da me preconizzato imporrebbe allo Stato di esaminare paritariamente tutte le richieste di intese avanzate da entità rappresentative di convinzioni in materia religiosa. Propongo, quindi, una serie di

emendamenti che adesso evito di enunciare, ma che sono comunque contenuti nel testo scritto che consegnerò al termine del mio intervento.

Ribadisco che, anche con queste correzioni, il meccanismo mi sembra al tempo stesso filosoficamente incongruo, in quanto attribuisce uno *status* eccezionale alla materia religiosa, e giuridico-burocraticamente sovradimensionato in quanto mobilità, a mio giudizio grottescamente, Consiglio di Stato, Governo e Parlamento.

Siccome ritengo che il Club mediterranée o il Club alpino siano altrettanto legittimati, quanto qualunque confessione religiosa, a chiedere il riconoscimento dell'eventuale 8 per mille, il fatto che un Club mediterranée possa essere esaminato dal Consiglio di Stato, possa rivolgersi al Capo del Governo e ottenere una legge del Parlamento mi sembra semplicemente grottesco.

Sempre con riferimento al secondo e peggiore scenario, intendo sottolineare che, se proprio vogliamo mantenere in vita i « dinosauri giuridici » del Concordato e delle intese, possiamo renderli molto meno appetibili e discriminatori. Raccolgo qui un suggerimento telefonico dell'onorevole Zaccaria.

Per ottenere questo risultato, basterebbe agevolare a tal punto la stipulazione di intese — il cui iter burocratico, si badi, non ha la copertura costituzionale dell'articolo 8 —, in modo tale da instaurare nei fatti un regime di sostanziale non discriminazione tra tutte le entità che rappresentano convinzioni in materia religiosa. Ad esempio, si potrebbe collegare la maggioranza delle conseguenze normalmente collegate alle intese al riconoscimento della personalità giuridica e, se si vuole mantenere il « dinosauro », fare del riconoscimento della personalità una premessa ovvia di un atto quasi dovuto, che sarebbe poi l'intesa, il che si avvicinerrebbe nella sostanza, se non nella forma, al modello da me preferito. È chiaro che ciò imporrebbe di modificare drasticamente le leggi.

Vengo, infine, ad una questione che mi ha coinvolto personalmente e che è tra-

scurata nelle proposte di legge in esame: mi riferisco alla libertà di insegnamento. Quasi tutti qui sanno che sono stato privato dell'insegnamento nell'Università del Sacro Cuore per sopravvenuta e asserita incompatibilità di alcune parti del mio pensiero con la dottrina cattolica. Tuttavia, questo problema riguarda alcune decine di migliaia di docenti e alcune centinaia di migliaia di loro alunni in Italia, cioè tutti gli insegnanti di religione, che insegnano la religione cattolica a spese dello Stato nella scuola pubblica, e tutti gli insegnanti di ogni materia che la insegnano nelle scuole confessionali.

È chiaro che, nello scenario preferenziale da me sopra delineato, non è giustificabile alcun insegnamento catechistico di una determinata religione nella scuola di tutti. La piccola casa « scuola pubblica » deve riflettere i lineamenti della grande casa « Repubblica italiana », che non fa proprio un credo religioso piuttosto che un altro. Qui l'India insegna, in quanto in questo paese è vietato insegnare religione nella scuola.

Una volta ancora, intendo suggerire qualche possibile correzione allo scenario « dinosauri ». Parto dai due principali ricorsi attivati contro un decreto di espulsione da università cattoliche, vale a dire dal caso Cordero del 1972 e dal caso Lombardi Vallauri del 1997.

Il caso Cordero è stato deciso dalla Corte costituzionale nel senso che la libertà dell'ente prevale sulla libertà nell'ente, ossia che il vero titolare della libertà di insegnamento non è l'insegnante, ma l'ente scolastico di appartenenza o di chi ha per statuto — come una potenza straniera, quale la Santa Sede — la facoltà di controllarne l'indirizzo ideologico. A questa interpretazione si arriva combinando il terzo comma nell'articolo 33 della Costituzione con il diritto di fare propaganda della propria fede religiosa, previsto dall'articolo 19. Quindi, tutti hanno diritto di istituire scuole per fare propaganda della propria fede religiosa. A questa libertà *maior* si piega, ad avviso della Corte, la libertà *minor* dell'insegnante.

Nel caso Lombardi Vallauri, il TAR di Milano e, successivamente, il Consiglio di Stato hanno ribadito l'interpretazione della Corte, recepita addirittura dagli occhiuti cardinali, nel 1984, attraverso clausola apposita nel cosiddetto Concordato Craxi. Tale interpretazione stabilisce dunque che, negli enti privati di tendenza, il vero titolare della libertà di insegnamento non è l'insegnante, ma l'ente.

Oltre a discutere tale interpretazione, i ricorrenti hanno però sollevato, con maggior forza e principalmente, la questione procedurale. Anche ammesso e non concesso che l'ente abbia diritto di rimuovere l'insegnante non in linea con l'indirizzo ideologico dell'ente, non è detto che abbia diritto di rimuoverlo unilateralmente e autoritariamente. Il diritto ad un equo processo appartiene senza dubbio ai diritti inviolabili dell'uomo — previsti nella Costituzione agli articoli 2, 18 e 24 — ed è un diritto positivamente riconosciuto in modo formale, ad esempio, dall'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, recepita nell'ordinamento italiano. Il TAR e il Consiglio di Stato hanno respinto anche il secondo rilievo, cioè quello dell'equo processo.

Allora, in conclusione, ai livelli supremi italiani — questo lo devono sapere tutti i cittadini italiani —, la libertà di insegnamento non spetta agli insegnanti, ma agli enti di insegnamento e l'insegnante non in linea può essere rimosso senza rispettare i principi dell'equo processo. È su questo che io attiro l'attenzione.

La mia richiesta minima e di ripiego è che, nella legge sulla libertà religiosa, la libertà di insegnamento dell'insegnante, in ogni ordine di scuola, venga tutelata almeno sotto il profilo procedurale, esigendo cioè che il provvedimento a suo danno venga emanato da giudici noti, con addebiti precisi, rispettando il diritto di difesa e il principio del contraddittorio, la pubblicità, la motivazione, tutti tratti dell'equo processo vistosamente assenti nella procedura seguita dalla Santa Sede e dall'Università Cattolica, nel caso Lombardi Vallauri ed in alcuni altri casi. È la tesi

principale, quella procedurale, che i ricorrenti stanno attualmente sostenendo, esauriti i ricorsi interni, presso la Corte di Strasburgo. Le decisioni della Corte costituzionale e del Consiglio di Stato hanno tolto all'insegnante italiano non solo la libertà di insegnamento, ma l'esercizio del suo diritto inviolabile ad un equo processo davanti ad un tribunale imparziale (articolo 6 della Convenzione europea).

A mio giudizio, una legge sulla libertà religiosa non può disinteressarsi di questi profili riguardanti la libertà di insegnamento, che coinvolgono in Italia decine di migliaia di insegnanti e centinaia di migliaia di alunni. Le proposte di legge in esame andrebbero integrate — questa è l'unica proposta articolata che sottopongo — con un articolo più o meno del seguente tenore: Le procedure per la rimozione dall'insegnamento, in base all'asserita divergenza dell'insegnante dall'indirizzo ideologico della scuola o dell'istituto di educazione — termini costituzionali — devono essere conformi ai principi generalmente riconosciuti dell'equo processo. Rimarrebbe, ovviamente, il *vulnus* inferto alla libertà di insegnamento dal principio per cui nelle scuole e negli istituti di educazione caratterizzati da un particolare indirizzo ideologico l'insegnante non è libero di manifestare i risultati autentici del suo pensiero, anche a proposito dell'indirizzo ideologico dell'ente stesso di appartenenza. L'espressione: «L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento» (articolo 33 della Costituzione) non può non riferirsi primariamente e ultimamente alla libertà dell'insegnante.

FRANCESCO SAVERIO MARINI, *Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università «Tor Vergata» di Roma*. Signor presidente, anch'io ho inviato un testo scritto, quindi sarò estremamente sintetico e mi limiterò solo ad alcune notazioni di carattere più generale.

Inizio dal capo I dei progetti di legge e, in particolare, mi vorrei soffermare — sono notazioni che, in parte, sono già state

accennate — su quelle disposizioni che ripetono, o ancora peggio riformulano, il dettato costituzionale.

Il presidente Violante, quando era Presidente della Camera, ebbe tra l'altro il merito di sensibilizzare le Camere alle esigenze di *drafting* legislativo. Trovo che sia un discutibile, sebbene frequente, esercizio di tecnica legislativa quello di ripetere negli atti normativi il contenuto di norme sopraordinate il cui effetto, nella migliore delle ipotesi, è quello di introdurre disposizioni ridondanti, o ancor peggio, norme di dubbia costituzionalità. Ciò vale in modo particolare per i diritti di libertà i quali, come è già stato osservato, non necessitano di alcuna attuazione, ma solo di astensione da parte dello Stato.

Diverso — come ricordava il professor Zaccaria — sarebbe il caso dei diritti sociali, ma in questo caso ci sarebbe il problema di copertura finanziaria. A tal proposito, citerò qualche esempio di disposizione meramente ripetitiva: l'articolo 1 ribadisce la superiorità gerarchica di tre categorie di fonti, che è già desumibile dalla Costituzione, la quale, peraltro, nell'articolo 10, comma 1, si riferisce a tutte le norme internazionali generalmente riconosciute e non solo ai principi, come invece fanno i progetti di legge. L'articolo 2 sembra ripetere quanto disposto dall'articolo 19 della Costituzione, con qualche differenza quanto meno discutibile: innanzitutto, esso introduce un' indefinita libertà di coscienza accanto alla libertà di religione, senza che sia possibile comprendere se si tratti di un'endiadi (nel qual caso è solo fonte di confusione) oppure di concetti diversi, che allora necessiterebbero di un idoneo criterio distintivo. Lo stesso vale per la previsione che associa la fede religiosa alla « credenza ». Forse, il problema potrebbe essere sdrammatizzato attraverso l'inserimento di alcune definizioni almeno di questi concetti.

La previsione contenuta nello stesso articolo 2 dei progetti di legge, relativa ai limiti della libertà religiosa, è — a mio modo di vedere — errata. Infatti, come già è stato rilevato, esistono limiti costituzionali anche al di fuori dell'articolo 19 della

Costituzione; è che l'articolo 20 della Costituzione non introduce alcun limite, ma pone solo garanzia al diritto.

Gli articoli 3, 5 e 6 dei progetti di legge risultano altrettanto inutili, in quanto ribadiscono previsioni costituzionali — ripetiamo, immediatamente precettive — contenute negli articoli 3, 13, 17, 18 e 20 della Costituzione. Potrei continuare, ma sul punto rinvio al testo che ho trasmesso.

Quanto al capo II, vorrei premettere che, diversamente da quanto spesso si ripete nel dibattito politico, la Costituzione non impone un'uguaglianza di trattamento per le confessioni, limitandosi a garantire un'uguale libertà; per la Costituzione vi è, dunque, uguaglianza nella libertà, e precisamente nei limiti della libertà, e non nell'attribuzione di poteri di natura pubblicistica. A tal riguardo, ossia relativamente all'attribuzione di poteri di natura pubblicistica, il terzo comma dell'articolo 8 sembra imporre soluzioni differenziate per le singole confessioni; infatti, le discipline relative a tali soggetti, per il costituente, non andavano e non vanno definite unilateralmente e in modo indifferenziato, ma vanno pesate e concordate di volta in volta con le rappresentanze delle singole confessioni, tenendo conto della specificità dei differenti statuti e delle diverse regole religiose. Osservava poc'anzi il collega Colaianni che addirittura ci sono dei problemi terminologici, relativamente ad alcune confessioni religiose, che possono essere risolti nelle singole intese.

Sulla base di quanto precede, può concludersi che le confessioni, come tutte le associazioni religiose, possono acquisire personalità giuridica e possono godere del regime privatistico degli enti riconosciuti, senza che peraltro sia necessaria a tale scopo una legge apposita. Le norme legislative non sembrano invece legittimate ad attribuire in via generale poteri pubblici a tali persone giuridiche e, dunque, a regolare in modo indifferenziato i rapporti tra lo Stato e le confessioni. Per esemplificare: gli effetti civili del matrimonio, la scuola pubblica, la sepoltura sono materie che non riguardano la vita privatistica dell'associazione religiosa riconosciuta, ma

rappresentano l'esercizio di un potere pubblicistico, il quale può essere attribuito ad una confessione solo da una legge specifica approvata sulla base di un'intesa con la relativa rappresentanza.

Per quanto riguarda la domanda sulla poligamia, a mio parere, il problema non esiste perché il matrimonio celebrato dal ministro del culto, che non ha effetti civili, non produce alcun vincolo giuridico e, quindi secondo me non pone nessun problema giuridico.

Un'ultima notazione concerne il capo III, dedicato alla stipulazione delle intese. Esso codifica una prassi che si è ormai andata consolidando e, sotto questo aspetto, appare un intervento apprezzabile e una attuazione opportuna della Costituzione, anche perché la Costituzione, da questo punto di vista, si limita a menzionare un atto — l'intesa — senza specificarne il procedimento di formazione e di approvazione.

Nel merito, condivido le perplessità dell'onorevole Zaccaria sui tempi parlamentari e mi limito ad osservare che il procedimento potrebbe essere integrato con la partecipazione del Presidente della Repubblica nella fase definitiva dell'intesa. Trattandosi di un accordo concluso dallo Stato italiano, appare cioè auspicabile che, analogamente a quanto accade sul piano internazionale, l'impegno sia assunto attraverso l'organo che gode della rappresentanza esterna dello Stato, ossia il Presidente della Repubblica.

**SERGIO LARICCIA**, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. Signor presidente, voglio annunciare innanzitutto che, purtroppo, oggi pomeriggio non potrò partecipare ai lavori di questa Commissione perché mi devo recare a Firenze per la presentazione di un fascicolo della rivista *Democrazia e diritto* sul quale ci sono vari contributi in materia di laicità.

Voglio dire subito che — a mio parere — queste proposte di legge, ove venissero approvate, produrrebbero danni; e dico questo proprio per collegarmi a chi, all'inizio della mattinata, ha affermato che,

in ogni caso, le stesse non produrrebbero danni. Sono convinto, invece, che ciò avverrebbe e, quindi, sono personalmente impegnato a partecipare a questa audizione per dire tutto il possibile al fine di ostacolare l'approvazione di queste proposte di legge. Infatti, non credo che sia ammissibile e proponibile una prospettiva di « dimagrimento » del testo, una prospettiva di « dieta »; quindi, penso — usando espressioni che sono in qualche modo collegate alla tematica religiosa — che invece occorra parlare di ipotetico « aborto » o addirittura di « eutanasia ».

Affermo ciò perché credo che queste proposte di legge siano sbagliate nell'impianto. A tal proposito, mi ricollego a quanto dichiarava poc'anzi l'onorevole Zaccaria in merito ad alcuni punti fondamentali; infatti, a mio avviso, una legge in materia religiosa non può avere come riferimento esclusivo la tematica della libertà.

È troppo chiaro — e questo dovrebbe costituire una premessa imprescindibile — che i profili della libertà e dell'eguaglianza sono indissociabili. Pertanto, un'eventuale proposta di legge deve contenere insieme le garanzie di libertà e di uguaglianza.

Dirò più oltre che è datata la lettura della Costituzione nel senso di ritenere che non vi siano delle disposizioni a tutela dell'eguaglianza delle confessioni religiose in norme diverse rispetto all'articolo 8, primo comma, della Costituzione. L'articolo 3 della stessa, infatti, nel garantire la parità di tutti i cittadini davanti alla legge, garantisce anche il profilo dei gruppi sociali e delle associazioni. Lo ha detto la Corte costituzionale, in importanti sentenze del 1966 e del 1969; inoltre, vi sono moltissimi scritti della dottrina che — da quanto ho sentito — sono completamente ignorati. Mi ricollego in modo particolare a quanto diceva poco fa il collega Marini: la garanzia dell'eguaglianza della Costituzione nei confronti della materia religiosa non riguarda soltanto la tematica dell'eguale libertà. Infatti, vi è anche un'eguaglianza delle confessioni religiose. Questo lo dico anche con riferimento a ciò che ho letto sui giornali di ieri, a proposito del