

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della I Commissione permanente
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni)

Martedì 24 luglio 2007

Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi.

Testo unificato C. 36 Boato e C. 134 Spini.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 5 luglio 2007.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, avverte che sono stati presentati emendamenti (*vedi allegato 1*), sui quali ha chiesto di intervenire il relatore per svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), *relatore*, ricorda che l'esame delle proposte di legge Boato C. 36 e C. 134 Spini recanti «Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi» è iniziato, con l'illustrazione della relazione introduttiva, nella seduta del 7 novembre 2006. Fa quindi presente che lo svolgimento della discussione di carattere generale, che ha avuto luogo nelle successive sedute, non ha fornito particolari spunti critici, che sono invece emersi dal ciclo di audizioni svoltosi nelle giornate del 9, 10 e 11 gennaio scorsi, al quale sono intervenuti rappresentanti della CEI, delle confessioni religiose che hanno stipulato un'intesa con lo Stato o per le quali era in corso la relativa procedura, dei componenti della Consulta per l'Islam italiano, dell'Unione atei agnostici razionalisti, nonché esperti della materia. Ricorda quindi che, nella seduta di martedì 19 giugno scorso, ha presentato una proposta di testo unificato, sulla quale è iniziato l'esame, che è proseguito nelle sedute successive fino a giungere alla presentazione di una nuova proposta di testo unificato, il quale è stato adottato come testo base dalla Commissione. Si tratta di un testo che presenta profonde differenze rispetto alle proposte di legge C. 36 Boato e C. 134 Spini, che, riproducendo i provvedimenti di iniziativa governativa presentate dai governi Prodi e Berlusconi nelle precedenti legislature, presupponevano un quadro della situazione risalente agli anni novanta e oggi profondamente mutato. A seguito dell'adozione del testo base si è quindi svolto un ulteriore ciclo di audizioni, che ha avuto luogo il 16 luglio scorso.

Nel far quindi presente che sono presentati al testo base circa settecentonovanta emendamenti ed articoli aggiuntivi, dei quali oltre quattrocento meramente soppressivi di articoli, commi o lettere, si riserva di esprimere il prescritto parere su di essi successivamente, ritenendo inopportuno che la Commissione proceda al loro esame fin dalla seduta odierna, come pure era stato definito nell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo. Trattandosi di un numero elevato di emendamenti, ritiene infatti preferibile svolgere su di essi un serio approfondimento, anche per verificare quanti di essi incidano sulle parti del testo aggiunte rispetto alle proposte di legge originarie e trarre le opportune conseguenze, anche in considerazione del fatto che, nella passata legislatura, l'opposizione aveva dimostrato un evidente orientamento favorevole sul provvedimento. Si sofferma quindi sul merito degli emendamenti presentati, che a proprio avviso possono essere riconducibili a dodici aree tematiche, che si accinge ad illustrare in modo organico al fine di semplificarne l'esame.

Rileva in primo luogo il principio della laicità dello Stato, che ritiene essere un punto qualificante dell'intero provvedimento, che oltre tutto è sempre riconosciuto anche da parte delle autorità

ecclesiastiche nel corso degli incontri bilaterali con lo Stato italiano. Al riguardo, ferma restando la insopprimibilità di questo riferimento, si dichiara disposto a valutare eventuali formulazioni alternative.

Un'altra area tematica è rappresentata dalla definizione concetto di libertà religiosa, rispetto al quale alcuni emendamenti tendono ad ampliarne la portata ed altri a restringerla.

Si sofferma quindi sul successivo punto rappresentato dai limiti alla libertà religiosa, all'interno del quale rientra il problema delle confessioni e delle sette. Al riguardo fa presente la complessità di rinvenire una definizione certa di «confessione religiosa», che di per sé rende difficile l'individuazione dei relativi limiti, ritenendo inopportuno ogni riferimento al concetto di ordine pubblico, che non ha valenza costituzionale. In proposito fa presente l'opportunità di prevedere una disciplina dei limiti a carattere generale che non si limiti all'articolo 19 della Costituzione.

Una ulteriore area tematica è rappresentata dal divieto di discriminazione, mentre la quinta è costituita dalla libertà delle confessioni religiose e all'interno delle confessioni religiose. Al riguardo osserva che l'articolo 6 del testo base, in materia di autonomia confessionale, rappresenta una significativa novità. Ritiene opportuno valutare l'opportunità di specificare i diritti che devono essere osservati all'interno delle confessioni religiose, quale ad esempio la parità di genere, in quanto si potrebbe correre il rischio di tralasciarne alcuni.

Si sofferma quindi sull'area tematica rappresentata dal servizio pubblico radiotelevisivo, che potrebbe trovare una più idonea collocazione all'interno del Capo II del testo base.

La disciplina dei ministri di culto ed il relativo elenco rappresentano il successivo punto. Al riguardo fa presente l'opportunità di disciplinare tali figure stabilendo i presupposti per la loro iscrizione nell'elenco ed il relativo *status*. Tali disposizioni possono assumere una significativa importanza proprio al fine di assicurare una forma di controllo sulle attività delle diverse confessioni.

Un ulteriore punto è costituito dal registro delle confessioni religiose e dalla procedura per la relativa iscrizione che, seppure potrà essere oggetto di discussione, non dovrà vedere modificato l'impianto di base, che si fonda sull'istituto del silenzio-assenso, ormai diffuso nell'ordinamento giuridico italiano.

Si sofferma quindi sulla disciplina degli edifici di culto. A tale riguardo ritiene necessario stabilire che, in presenza dei requisiti richiesti, alle confessioni religiose debba essere comunque concessa l'autorizzazione ad edificarne di propri.

La disciplina del matrimonio rappresenta un'ulteriore area tematica. In proposito si dichiara disposto a valutare una eventuale diversa collocazione nell'ambito del testo base. Si sofferma infine sulla disciplina delle intese. Al riguardo ritiene di dover valutare la proposta emendativa del deputato Paoletti Tangheroni, volta ad anticipare le previsioni dell'articolo 46 del testo base subito dopo l'articolo 1, recante i principi generali.

Patrizia PAOLETTI TANGHERONI (FI), dopo aver ringraziato il relatore per l'attento esame degli emendamenti e per la volontà di portare avanti il lavoro in spirito di collaborazione tra la maggioranza e l'opposizione, ribadisce il convincimento che il testo base vanifichi di fatto l'istituto dell'intesa tra lo Stato e le confessioni religiose. Ritiene, in ogni caso, che, ove la maggioranza intenda persistere sulla strada di prevedere, accanto alle confessioni con intesa, anche confessioni registrate, si dovrebbe quantomeno prevedere una verifica almeno biennale su di esse, anche per evitare di accreditare e di conferire riconoscimento pubblico a culti abusanti: prevedere una verifica consentirebbe inoltre, a suo avviso, di distinguere nettamente tra confessioni registrate e confessioni con intesa.

Marco BOATO (Verdi), dopo aver espresso apprezzamento per il lavoro svolto anche nell'esame delle proposte emendative, dichiara di condividere il principio che una legge in materia di libertà religiosa, in quanto legge di attuazione costituzionale, debba essere definita in spirito di collaborazione e d'accordo con l'opposizione, sempreché questo non implichi un arretramento

rispetto alle scelte di fondo del testo base. Con riferimento poi al ciclo di audizioni svolte il 16 luglio scorso, esprime sconcerto per le posizioni assunte dal Segretario generale della CEI, monsignor Betori, il cui giudizio su alcuni punti fondamentali si è, a suo avviso, inaccettabilmente rovesciato nel giro di pochi mesi. Trova inoltre sorprendente che, mentre la Santa Sede rivolge continui appelli affinché la libertà dei cristiani sia rispettata all'estero, il Segretario generale della CEI esprima un giudizio negativo sul provvedimento in esame perché eccessivamente aperto agli altri culti.

Roberto COTA (LNP) chiarisce che il suo gruppo non ha, salvo eccezioni, presentato emendamenti migliorativi o correttivi del testo base perché non lo ritiene migliorabile e non ne condivide in alcun modo l'impostazione. Ad avviso del suo gruppo, si tratta infatti di un testo che rafforza il radicamento della religione islamica in Italia a danno dell'identità culturale, oltre che religiosa, degli italiani, alimentando l'aggressiva islamizzazione del Paese in corso in Italia e ostacolando la pacifica convivenza tra gli italiani, che si riconoscono in maggioranza nella religione cattolica, e gli stranieri di religione islamica. Nel ricordare quindi come la Costituzione preveda come strumento di disciplina dei rapporti con le confessioni religiose diverse dalla cattolica quello dell'intesa, esprime l'avviso che prevedere uno strumento diverso per le confessioni che si rifiutano di stipulare intese con lo Stato italiano sia incostituzionale. Mentre infatti i diritti costituzionali di cui agli articoli 19 e 20 devono senz'altro essere garantiti, il rilievo pubblico deve però essere riservato alle sole confessioni che accettano di stipulare un'intesa con lo Stato. Ritiene quindi, ad esempio, inaccettabile che il matrimonio islamico celebrato in una moschea possa avere effetti civili nonostante la confessione islamica non abbia stipulato un'intesa con lo Stato. Conclude affermando che non vi è alcun bisogno di un provvedimento in materia di libertà religiosa e che quello portato avanti dalla maggioranza ha una valenza meramente strumentale.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), *relatore*, fa presente che già oggi il codice civile e la stessa legge del 1929 riconoscono gli effetti civili del matrimonio celebrato dai ministri di culto delle confessioni non cattoliche.

Roberto COTA (LNP) obietta che però il testo unificato del relatore conferisce al matrimonio religioso delle confessioni non cattoliche un inaccettabile rilievo di tipo concordatario.

Graziella MASCIA (RC-SE) ritiene che gli arresti eseguiti in questi giorni dalle forze dell'ordine a Perugia nell'ambito della comunità islamica locale confermino la necessità di una legge sulla libertà religiosa e di uno sforzo della Commissione per completare al più presto il lavoro avviato nelle precedenti legislature e mai portato a compimento. Concorda peraltro con il relatore sull'opportunità di procedere d'accordo con l'opposizione, in ragione dell'importanza e delicatezza del provvedimento e al fine di conferirgli maggior forza. Ricorda poi che per il suo gruppo è essenziale tutelare la libertà dei singoli non solo di professare la propria fede e di esercitarne il culto, ma anche di poter uscire liberamente dalla comunità religiosa, nonché garantire libertà di parola e di pensiero a coloro che non hanno alcuna fede religiosa o che professano idee dichiaratamente antireligiose. In conclusione, chiarisce che il suo gruppo condivide interamente l'impianto complessivo del testo base e che lo sosterrà, pur ritenendo possibile introdurre modifiche volte ad alleggerire disposizioni che appaiono eccessivamente pesanti o a limitare alcuni rischi di eccessiva ingerenza pubblica nella sfera privata. Conclude esprimendo l'avviso che il provvedimento dovrà in ogni caso essere pronto per l'Assemblea entro il prossimo mese di settembre.

Gabriele BOSCETTO (FI), dopo aver ringraziato il relatore per l'attenzione dedicata agli emendamenti dell'opposizione, si chiede come egli ritenga di poter acquisire il consenso di quest'ultima sul testo unificato. Ribadisce infatti che, ad avviso della sua parte politica, il provvedimento in esame non è necessario, soprattutto in quanto le novità da esso introdotte rispetto

alla situazione attuale sono negative se non addirittura pericolose. Chiarisce, in ogni caso, che se la maggioranza intenderà comunque portare avanti il provvedimento, il suo gruppo si sforzerà di proporre modifiche che ne limitino le conseguenze dannose. Per quanto riguarda poi l'audizione del Segretario generale della CEI svoltasi il 16 luglio scorso, ritiene che essa abbia apportato un fondamentale contributo alla discussione. Conclude esprimendo l'auspicio che il relatore valuti attentamente anche gli emendamenti soppressivi, che tendono a snellire il testo e a sfondarlo da inutili ridondanze, anche per evitare di definire una legge-quadro, della quale non c'è alcun bisogno, ed avvertendo che, se non saranno soppressi gli articoli più inaccettabili, difficilmente il provvedimento potrà essere condiviso dalla sua parte politica.

Maurizio TURCO (RosanelPugno) ritiene inaccettabile la preminenza di una confessione religiosa sulle altre, com'è oggi in Italia, tanto più che i passi in avanti compiuti dalla Santa Sede con il Concilio Vaticano II, che avevano costituito la base per la revisione del Concordato del 1984, sono stati smentiti dal nuovo pontefice. Comprende che non si possa in Italia evitare di fare i conti con l'esistenza della Chiesa cattolica, ma ritiene che l'ideale sarebbe una disciplina minimale, fermo restando che si dovrebbe arrivare alla abrogazione degli articoli 7 e 8 della Costituzione e ad una legge sul modello di quella adottata in materia di libertà religiosa dalla Francia, con regole uguali per tutte le confessioni religiose senza eccezione. Conclude chiarendo che il suo gruppo non intende ostacolare il percorso del provvedimento, che consente comunque un passo avanti verso il superamento delle attuali discriminazioni nei confronti delle altre confessioni minoritarie.

Luca VOLONTÈ (UDC), premesso che non ripeterà quanto detto dai colleghi dei gruppi di opposizione già intervenuti, rileva la necessità di approfondire ulteriormente il testo ai fini della fase emendativa e chiede conseguentemente il rinvio dell'esame al prossimo mese di settembre. Esprime comunque apprezzamento per l'apertura manifestata dal relatore, che ha espresso l'orientamento a procedere con un voto non di esclusiva maggioranza: ritiene ciò importante anche per evitare che ad ogni cambio di maggioranza siano rimesse in discussione le leggi di maggior rilievo. Si dice quindi convinto che accelerare l'*iter* del provvedimento a fronte di un così grande numero di emendamenti non sia utile né ai fini della predisposizione di un buon testo normativo, né in vista dell'instaurazione di un clima di cooperazione tra maggioranza e opposizione.

Carlo COSTANTINI (IdV) ritiene che l'intervento legislativo sia necessario perché il sistema è oggi affidato quasi esclusivamente all'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, la quale in parte è contraddittoria o incostante, in parte è datata. Premesso poi che un provvedimento in materia di libertà religiosa può porsi come obiettivo quello di rafforzare la tutela del diritto di professare la propria fede religiosa e di esercitarne il culto o quello di favorire il pluralismo religioso nella società, dichiara di preferire il primo dei due obiettivi, anche perché l'assetto multireligioso della società appare irraggiungibile a causa dell'esistenza di confessioni religiose per loro natura fortemente ostili alle altre. Ritiene, inoltre, che non si possa negare che quella cattolica non è una confessione qualsiasi, rappresentando essa l'identità culturale e storica del Paese. Concorda poi sul fatto che il registro delle confessioni religiose previsto dal testo base rischia di svuotare l'istituto dell'intesa ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione. Si esprime pertanto contro l'istituzione del registro nonché contro il riconoscimento di una *par condicio* delle confessioni religiose in ambito radiotelevisivo. Conclude esprimendo l'avviso che il testo base sia, in ogni caso, complessivamente condivisibile, in quanto riconosce e valorizza i diritti individuali in materia religiosa.

Franco RUSSO (RC-SE) non si esprime sulla richiesta avanzata dal deputato Volontè di rinviare l'esame degli emendamenti a settembre, rimettendosi al relatore, pur nella convinzione che una maggioranza abbia il diritto, se non il dovere, di attuare il proprio programma politico. Al deputato Cota fa quindi presente che l'identità culturale degli italiani deve essere rinvenuta innanzitutto nella

Costituzione e nei valori in essa contenuti, non essendovi altra identità condivisa da tutta la comunità. È consapevole che la Chiesa cattolica afferma l'assolutezza dei suoi valori, ma ritiene che la comunità politica debba rifarsi alla Costituzione, che rappresenta un punto di equilibrio tra la libertà di chi crede e quella di chi non professa alcuna fede religiosa. Osserva inoltre che il testo è pienamente coerente dunque con l'articolo 8 della Costituzione, in quanto, non imponendo questo alle confessioni religiose l'intesa, è giusto prevedere una disciplina per le confessioni religiose che non abbiano l'intesa con lo Stato. In conclusione, premesso che si tratta di una proposta di legge coerente e difendibile, ribadisce che il suo gruppo annette particolare importanza al riconoscimento di spazi pubblici sui mezzi di comunicazione di massa anche a atei, agnostici, materialisti e difensori delle idee proprie del pensiero moderno in tema relativismo e di scienza.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, ringrazia il relatore per come ha impostato il proprio intervento, che ha consentito di sviluppare una seria linea di riflessione sulle principali questioni recate dal provvedimento.

In generale ritiene che sulla materia della libertà religiosa esistano problematiche attinenti alle posizioni individuali di ciascuno, anche se nello spazio interstiziale tra i diritti relativi individuali ed i diritti delle confessioni religiose si collochino ambiti all'interno dei quali trovano spazio i diritti collettivi delle confessioni stesse, consentendo ad esse di organizzarsi secondo i rispettivi statuti ai sensi del secondo comma dell'articolo 8 della Costituzione.

Per quanto concerne il ruolo della Costituzione ritiene che, seppure è vero che essa rappresenta l'elemento identificativo fondamentale della società, non può comunque disconoscersi il ruolo svolto nella storia italiana da parte della Chiesa cattolica.

Si sofferma quindi sul tema del pluralismo religioso. Al riguardo osserva che ogni religione è di per sé assolutistica, ma va verificato quali religioni tollerano la presenza di altri soggetti dando luogo a riflessioni di carattere interreligioso che però, nel passato, sono state più ricche rispetto al presente. Condivide pertanto la distinzione tracciata in proposito dal relatore, che ha distinto le problematiche legate al pluralismo da quelle legate al relativismo.

Si sofferma quindi sul tema del matrimonio, sottolineando come non per tutte le confessioni esso assuma una valenza religiosa.

Roberto ZACCARIA (Ulivo), *relatore*, si dichiara soddisfatto per il dibattito che si è sviluppato, riservandosi di replicare in seguito alle osservazioni mosse, per non pregiudicare l'esame degli emendamenti. Si sofferma però sul tema del matrimonio, ritenendo al riguardo che il testo non debba segnare un arretramento rispetto alla disciplina prevista dalla legge del 1929. Con riferimento al tema delle intese, ritiene necessario disincentivare il perseguimento di esse al solo fine dell'accesso alla ripartizione dei fondi dell'8 per mille. Per quanto concerne poi l'organizzazione dei lavori, ritiene opportuno rinviare l'esame degli emendamenti a dopo la pausa estiva, riaprendo nel frattempo il termine per la presentazione di emendamenti, in modo da acquisire anche le eventuali proposte che i gruppi riterranno di voler predisporre alla luce dei chiarimenti intervenuti nel corso della seduta odierna e da disporre delle posizioni di tutti i gruppi sulle questioni in esame.

Luciano VIOLANTE, *presidente*, preso atto dell'orientamento del relatore, fissa il termine per la presentazione di ulteriori emendamenti alle ore 18 di martedì 31 luglio 2007. Quindi, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.