

Roma 1 novembre 2006

## LIBERTÀ RELIGIOSA

### Relazione alla I Commissione

di Roberto Zaccaria<sup>1</sup>

SOMMARIO: **PARTE I: PROFILI GENERALI** 1. I PRINCIPI COSTITUZIONALI – 2. LA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE – 3. LE INTESE TRA LO STATO E LE CONFESIONI NON CATTOLICHE – 4. PROCEDURA PER LE INTESE E LA LEGGE DI APPROVAZIONE DELLE INTESE – 5. I RAPPORTI TRA LO STATO E LE CONFESIONI NON CATTOLICHE PRIVE DI INTESA – 6. I RAPPORTI CON LA COMUNITÀ RELIGIOSA ISLAMICA – 7. I PROGETTI DI RIFORMA ESAMINATI NELLA PRECEDENTE LEGISLATURA  
**PARTE II: I PROGETTI DI LEGGE IN ESAME** 8) LIBERTÀ DI COSCIENZA E DI RELIGIONE (CAPO I) (*DIVIETO DI DISCRIMINAZIONE. EDUCAZIONE RELIGIOSA NELLA FAMIGLIA. OBIEZIONE DI COSCIENZA. ESERCIZIO DELLA LIBERTÀ RELIGIOSA E PRATICHE DI CULTO. MINISTRI DI CULTO E CELEBRAZIONE DEL MATRIMONIO. ATTIVITÀ SCOLASTICHE*) 9) CONFESIONI E ASSOCIAZIONI RELIGIOSE (CAPO II) (*LIBERTÀ DELLE CONFESIONI RELIGIOSE. RICONOSCIMENTO DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA. ACQUISTI DELLE CONFESIONI RELIGIOSE; EDILIZIA DI CULTO; SEPOLTURA DEI DEFUNTI. REGIME TRIBUTARIO. ATTIVITÀ DELLE CONFESIONI RELIGIOSE.*) 10) STIPULAZIONE DI INTESE (CAPO III) 11) DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE (CAPO IV)

### Parte I : Profili generali

#### 1. I principi costituzionali

La libertà religiosa è una delle libertà alla quale la Costituzione dedica maggiore attenzione. Numerose sono infatti le disposizioni generali e specifiche ad essa dedicate sia sotto il profilo della libertà individuale che sotto quello della libertà collettiva.

Il diritto in esame trova garanzia generale, da un lato, nelle disposizioni costituzionali che, garantendo il libero esplicarsi della personalità dei singoli e l'aggregarsi degli individui in formazioni sociali, concorrono a tutelare la realizzazione delle facoltà riconducibili a detto fenomeno; dall'altro, trova un rinforzata tutela nelle norme introdotte nell'ordinamento italiano in esecuzione di convenzioni internazionali.

A tale proposito, si ricorda l'art. 8 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 4 novembre

---

<sup>1</sup> Questa relazione utilizza in larga misura il materiale predisposto dal Servizio studi della Camera dei Deputati

1950 (ratificata con *legge 4 agosto 1955, n. 848*) e l'art. 5 della **Dichiarazione dell'ONU sulla libertà religiosa del 1981**

Nel nostro ordinamento costituzionale le due fondamentali disposizioni degli **artt. 2 e 3** riconoscono, da una parte, i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, "sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità" e, dall'altra stabiliscono il principio di eguaglianza che pone il divieto assoluto di discriminazione in base a ragioni legate al sesso alla razza, alla lingua, alle opinioni politiche, alle condizioni personali e, appunto, alla religione. Una importante integrazione del dettato costituzionale è stata offerta dall'art. 8 dello Statuto dei lavoratori (l. n. 300 del 1970) che vieta qualunque tipo di indagine sulle opinioni religiose dei dipendenti.

**L'articolo 21**, altra norma cardine del nostro ordinamento, pietra angolare dello stato democratico, come l'ha definita la Corte costituzionale, afferma il **diritto di tutti** (sottolineo il "tutti" contrapposto ad altre norme costituzionali che si riferiscono formalmente ai soli cittadini) di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e con qualsiasi altro mezzo. Da questo punto di vista, anche gli **artt. 17 e 18** della Costituzione, che affermano i diritti di riunione e di associazione, si pongono in via generale anche a tutela del fenomeno religioso. Nella stessa ottica si possono richiamare anche gli **artt. 30 e 33 Cost.**

La libertà religiosa è garantita poi in modo specifico ed esplicito nell'ordinamento italiano dall'**articolo 19** che stabilisce il diritto per tutti di professare liberamente la propria fede religiosa e dall'**articolo 20** che vieta l'introduzione di speciali limitazioni legislative o fiscali per le associazioni religiose.

L'art. 19 Cost., secondo Barile addirittura norma "matrice" dello stesso art.21 Cost., riconosce a tutti il diritto di **professare liberamente la propria fede religiosa** in qualsiasi forma, individuale o associata, di **farne propaganda** e di **esercitarne il culto**, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

Nella disposizione costituzionale la libertà religiosa è considerata dunque come diritto soggettivo valido nei rapporti interpretati: tra i singoli e tra i gruppi sociali, anche stranieri. La libertà religiosa si configura altresì come diritto pubblico soggettivo, in quanto azionabile nei confronti dello Stato escludendo quindi l'ammissibilità di norme che limitino le facoltà garantite dall'art. 19, che ammette solo interventi repressivi nei confronti di riti contrari al buon costume.

L'art. 19 Cost. garantisce non solo la scelta tra religioni diverse ma assicura **anche il diritto di rifiutare qualsiasi professione di fede**, proteggendo quindi la libertà di coscienza e l'ateismo. L'ordinamento italiano, quindi, da un lato favorisce la manifestazione positiva della libertà religiose, tutelando, dall'altro, la posizione di chi non riconosce alcuna confessione religiosa o ne ha una concezione esclusivamente personale (c.d. libertà di coscienza), nei cui confronti, in base all'art. 3, primo comma, Cost., non può derivare al singolo alcun effetto favorevole o sfavorevole.

Poiché la libertà religiosa tutela sia l'azione di chi intenda professare una data fede religiosa sia l'omissione di chi non intenda professare alcuna fede, sono da ritenersi in contrasto con l'art. 19 Cost. tutte quelle disposizioni che impongano ai singoli di tenere un comportamento che, in modo diretto o indiretto, importi l'adesione ad una qualunque fede religiosa. Di converso, esistono numerose disposizioni che impongono doveri suscettibili di entrare in conflitto con le proprie convinzioni etiche o religiose.

Per quanto riguarda l'esercizio del culto l'effettività dei principi era condizionata dalle norme illiberali del 1929 e 1930. La Corte costituzionale ne ha rimosso le maggiori asperità, ma alcune disposizioni sono rimaste in vigore e dovranno pertanto essere rimosse definitivamente da questa legge.

**L'art. 20 Cost.** esclude, nei confronti di associazioni ed istituzioni aventi "carattere ecclesiastico" e "fine di religione o di culto", trattamenti speciali restrittivi. La disposizione costituzionale ha inteso individuare, parificandole, due distinte categorie. Mentre la prima locuzione si riferisce esclusivamente agli enti della Chiesa cattolica, la successiva fa riferimento agli enti espressi o creati dalle confessioni acattoliche. Tale distinzione è stata in seguito in larga parte superata, avendo il legislatore, a partire dal 1984, adottato una terminologia uniforme nel definire ecclesiastici anche gli enti delle confessioni diverse dalla cattolica: si veda in questo senso l'art. 12 della legge 449/1984, che ha regolato i rapporti tra lo Stato e la Tavola valdese, l'art. 22 della L. 516/1988 (Intesa con l'Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno) e l'art. 13 della L. 517/1988 (Intesa con le assemblee di Dio in Italia).

Si ritiene che l'art. 20 tuteli sia le associazioni e istituzioni riconosciute sia quelle che non abbiano ancora ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica.

La disposizione costituzionale pone inoltre un divieto di introdurre tributi speciali a carico degli enti religiosi; tale divieto sta ad indicare che il carattere religioso o culturale di associazioni o di istituzioni non può costituire criterio giustificativo di particolari imposizioni.

I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose sono disciplinati dagli **articoli 7 e 8** della Costituzione, relativi ai rapporti tra Stato e, rispettivamente, Chiesa cattolica e confessioni non cattoliche.

**L'articolo 7 della Costituzione** disciplina i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica e stabilisce quale sia la reciproca posizione istituzionale dello Stato e della Chiesa cattolica, affermando che "sono ciascuno, nel proprio ordine, indipendenti e sovrani". In base a tale articolo, i rapporti istituzionali tra lo Stato e la Chiesa cattolica sono disciplinati dai Patti Lateranensi, stipulati l'11 febbraio 1929 e resi esecutivi con la L. 810/1929<sup>2</sup>. Intorno all'art.7 e al suo valore

---

<sup>2</sup> L. 27 maggio 1929, n. 810, **Esecuzione del Trattato, dei quattro allegati annessi e del Concordato, sottoscritti in Roma, fra la Santa Sede e l'Italia, l'11 febbraio 1929.**, nonché dall'Accordo di modificazione del **Concordato e dal "Protocollo addizionale" del 18 febbraio 1984 Entrambi ratificati dalla L. 25 marzo 1985, n. 121, Ratifica ed esecuzione dell'Accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede. I Patti Lateranensi** constavano, nella versione stipulata nel 1929 e parzialmente in vigore, di: un *Trattato*, che ha restituito in forma simbolica la sovranità della Santa Sede su un territorio ed ha lo scopo di garantire alla stessa Santa Sede l'assoluta indipendenza per l'adempimento della sua missione nel mondo. A tal fine il Trattato riconosce alla Santa Sede sovranità internazionale, creando lo Stato della Città del Vaticano; una *Convenzione finanziaria*, che ha regolato i rapporti finanziari collegati con la "questione romana" (sorta nel 1870 con l'annessione dello Stato Pontificio e di Roma all'Italia), liquidando l'indennizzo alla Santa Sede sia per la perdita degli Stati pontifici che dei beni degli enti ecclesiastici incamerati dallo Stato; un *Concordato*, proposto come necessario completamento del Trattato, riguardando le condizioni della religione e della Chiesa cattolica in Italia.

La disciplina contenuta nell'*Accordo di modificazione* è racchiusa in 14 articoli che riguardano, fra gli altri temi: la libertà della missione della Chiesa, la libertà di comunicazione e corrispondenza dell'autorità ecclesiastica e quella dei cattolici in materia di associazione, riunione e manifestazione del pensiero, la libertà per l'autorità ecclesiastica di nominare i titolari degli uffici ecclesiastici (salvo comunicare all'autorità statale la nomina degli ufficiali che ricoprono uffici rilevanti per lo Stato, quali

costituzionale si è sviluppato un dibattito estremamente rilevante che si è in parte concluso con le prese di posizione della Corte costituzionale.

**I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose non cattoliche** (o acattoliche) sono regolati dall'articolo 8 della Costituzione, che sancisce il **principio di eguale libertà di tutte le confessioni religiose**, sebbene questo debba intendersi come fonte di "uguaglianza nella libertà" e non come uguaglianza nel trattamento giuridico, che nell'applicazione legislativa è stato modulato, ragionevolmente, anche alla luce del numero degli aderenti, delle radici sociali e delle tradizioni storiche di ciascun culto.

Viene riconosciuta alle confessioni non cattoliche l'autonomia organizzativa sulla base di propri statuti, a condizione che questi non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano ed è posto il principio secondo il quale i rapporti delle confessioni con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

In sintesi l'art.8 della Costituzione afferma tre principi: la **eguale libertà**, che non significa eguale trattamento, ma impedisce trattamenti diversi che incidano sulla libertà; il **principio di autonomia e di indipendenza**, primo parallelismo con l'art.7 della Cost. e il principio della **impossibilità di disporre unilateralmente** in materia di confessioni religiose (secondo parallelismo con l'art. 7 Cost) (Finocchiaro)

## 2. La giurisprudenza della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, sin dai suoi primi anni di attività, ha operato una progressiva **rimozione dei vincoli alla libertà di culto** provenienti dalla legislazione prerепubblicana, sia attraverso generali interventi a tutela della libertà di manifestazione del pensiero, sia con specifiche pronunce sulla libertà religiosa.

In generale, le **sentt. 1/56, 45/57, 17/58 e 59/58** hanno rimosso tutta una serie di norme presenti nel **TU di pubblica sicurezza** e nelle **norme concernenti i culti acattolici** che comportavano una significativa compressione della libertà di espressione e della libertà religiosa.

Successivamente, più nello specifico, la sent. n. 117 del 1979, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 449 cpp. (formula del giuramento per i testimoni) e dell'art. 251 cpc. (responsabilità delle parti per le proprie affermazioni "davanti a Dio").

Con un successivo intervento, la Corte ha enunciato il principio della **libertà del singolo nel culto e nell'appartenenza alle comunità religiose**. La sent. n. 239 del 1984 ha dichiarato illegittimo 4 del r.d. 30 ottobre 1930, n. 1731, che sembrava rendere obbligatoria l'appartenenza degli ebrei alle comunità israelitiche.

---

vescovi, parroci, etc.), la regolamentazione degli enti ecclesiastici e la gestione del patrimonio di questi, il nuovo regime del riconoscimento civile del matrimonio canonico e delle sentenze ecclesiastiche di nullità del vincolo, la disciplina delle scuole cattoliche parificate e delle Università cattoliche, nonché dell'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche.

Il *Protocollo addizionale* ha lo scopo di assicurare la migliore interpretazione dei Patti lateranensi ed evitare ogni difficoltà di interpretazione: viene eliminato il riferimento alla religione cattolica come religione di Stato (contenuta nel Concordato del 1929) e disciplina ulteriormente il regime del matrimonio canonico e l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche

La sent. n. 43 del 1988, ha chiarito, con riferimento all'**autonomia organizzativa** delle confessioni diverse dalla cattolica che "al riconoscimento da parte dell'art. 8, secondo comma, Cost., della capacità delle confessioni religiose, diverse dalla cattolica, di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di fissarne direttamente per legge i contenuti. Con questa autonomia istituzionale, che esclude ogni possibilità di ingerenza dello Stato nell'emanazione delle disposizioni statutarie delle confessioni religiose." La Corte ha quindi affermato il principio secondo cui il limite al diritto riconosciuto alle confessioni religiose dall'art. 8 Cost. di darsi i propri statuti, purché "non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano" si può intendere riferito "solo ai principi fondamentali dell'ordinamento stesso e non anche a specifiche limitazioni poste da particolari disposizioni normative".

Con la sent.n.203 del 1989 la Corte ha affermato, a conclusione di un preciso iter logico, che **lo Stato italiano possa esser qualificato come "laico"** ed anzi che la laicità dello Stato, debba esser considerato un principio supremo dell'ordinamento giuridico dello Stato.

La **Corte costituzionale**, con un'altra sentenza più recente del 2002 (n. 346) ha giudicato costituzionalmente illegittima una disposizione di una legge della Regione Lombardia che prevede **benefici per la realizzazione di edifici di culto** e di attrezzature destinate a servizi religiosi, nella parte in cui introduceva come elemento di discriminazione fra le confessioni religiose che aspirano ad usufruire dei benefici, avendone gli altri requisiti, l'esistenza di un'intesa per la regolazione dei rapporti della confessione con lo Stato. La Corte ha affermato che le **intese** previste dall'art. 8, terzo comma, Cost. non sono e non possono essere una condizione imposta dai poteri pubblici alle confessioni per usufruire della **libertà di organizzazione e di azione** loro garantita dal primo e dal secondo comma dello stesso art. 8 **né per usufruire di benefici a loro riservati**, quali, nella specie, l'erogazione di contributi; risultano altrimenti violati il divieto di discriminazione (art. 3 e art. 8, primo comma, Cost.), nonché l'eguaglianza dei singoli nel godimento effettivo della libertà di culto (art. 19 Cost.), di cui l'eguale libertà delle confessioni di organizzarsi e di operare rappresenta la proiezione necessaria sul piano comunitario e sulla quale esercita una evidente, ancorché indiretta influenza, la possibilità per le medesime di accedere a benefici economici come quelli previsti dalla legge oggetto del giudizio di costituzionalità.

Pure molto significativo è quel filone della giurisprudenza costituzionale ha affrontato il tema della libertà religiosa nel campo della **tutela penalistica**, partendo dal principio di uguaglianza sancito dal richiamato art. 3 Cost.

La sent. n. 329 del 1997 ha operato un primo passo in questa direzione dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 404 cp. nella parte in cui puniva più severamente il reato di offese mediante **vilipendio di cose in danno alla religione dello Stato** rispetto a quanto avvenisse per gli altri culti. Com'è evidente, una simile impostazione normativa discendeva da una "*ratio* differenziatrice" proveniente dalla legislazione di epoca fascista, che non poteva ammettersi nel mutato quadro costituzionale. Tuttavia, non è di poco conto notare come si sia arrivati a definire un simile principio solo in tempi molto recenti, anche a seguito di un contesto sociale e culturale in rapida evoluzione.

A breve distanza è seguita una successiva ed importante sentenza della Corte, la n. 508 del 2000, con cui è stata dichiarata l'**incostituzionalità** dell'art 402 cp., che prevedeva il reato di **vilipendio della religione di Stato**. Oltre al contenuto del dispositivo, tale pronuncia si rivela interessante soprattutto per le

motivazioni che la Corte propone. La dichiarazione di incostituzionalità della norma che qualifica come reato il vilipendio alla religione di Stato, infatti, è considerata dalla Corte come “il riflesso del **principio di laicità**”, che prescinde sia da qualunque dato quantitativo dell’adesione ad una determinata religione, sia dalla “maggiore o minore ampiezza delle reazioni sociali che possono seguire alla violazione dei diritti di una di esse”. Il principio fondamentale enucleato dalla Corte, in sostanza, è, appunto, l’esplicazione del principio di uguaglianza come necessità di “pari protezione della coscienza di ciascuna persona che si riconosce in una fede”, qualunque essa sia e qualunque sia l’orientamento maggioritario nella comunità di appartenenza.

Questo principio di equidistanza, in ogni caso, non inficia la possibilità di prevedere percorsi diversi per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e le differenti comunità religiose, e nello specifico tra lo Stato e la chiesa cattolica da una parte e tra lo Stato e gli altri culti dall’altra.

Recentemente, con la **sent. n. 167 del 2005**, la Corte ha fornito un ulteriore sviluppo a questo filone giurisprudenziale dichiarando l’illegittimità parziale dello stesso art. 404 c. p., nella misura in cui esso prevedeva pene più severe per le **offese rivolte alla religione cattolica** rispetto a quanto fosse previsto per le altre religioni dal successivo art. 406 c. p.

### 3. Le intese tra lo Stato e le confessioni non cattoliche

A partire dal 1984, lo Stato italiano, in attuazione dell’articolo 8, terzo comma, della Costituzione, ha proceduto a stipulare intese con alcune confessioni religiose<sup>3</sup>.

Le intese finora intervenute danno atto della autonomia e della indipendenza degli ordinamenti religiosi diversi da quello cattolico. Ciascuna intesa contiene disposizioni dirette a disciplinare i rapporti tra lo Stato e quella confessione religiosa che ha stipulato l’intesa. Si tratta, pertanto, di norme specifiche, spesso finalizzate a tutelare aspetti particolari, peculiari della confessione interessata. Si possono tuttavia **individuare alcuni elementi ricorrenti**: quasi tutte le intese recano disposizioni per l’assistenza individuale nelle caserme, negli ospedali, nelle case di cura e di riposo e nei penitenziari, per l’insegnamento della religione nelle scuole, per il matrimonio, per il riconoscimento di enti con fini di culto, istruzione e beneficenza, per il regime degli edifici di culto e per i rapporti finanziari con lo Stato nella ripartizione dell’8 per mille del gettito IRPEF e, infine, per le festività.

In generale, tali disposizioni concorrono a definire un regime di maggiore indipendenza rispetto a quello valido per le confessioni prive di intesa.

---

<sup>3</sup> **Le intese approvate con legge**

Chiese rappresentate dalla **Tavola valdese** L. 11 agosto 1984, n. 449, integrata con la L. 5 ottobre 1993, n. 409

Unione italiana delle **Chiese cristiane avventiste** del 7° giorno L. 22 novembre 1988, n. 516, modificata dalla L. 20 dicembre 1996, n. 637

**Assemblee di Dio** in Italia L. 22 novembre 1988, n. 517

Unione delle **Comunità ebraiche italiane** L. 8 marzo 1989, 101, modificata dalla L. 20 dicembre 1996, n. 638

**Unione cristiana evangelica battista** d’Italia L. 12 aprile 1995, n. 116

**Chiesa evangelica luterana** in Italia L. 29 novembre 1995, n. 520

In questo senso particolarmente significative sono le disposizioni relative ai **ministri del culto**: per le confessioni che hanno stipulato le intese **cessano di avere efficacia le norme sui “culti ammessi”**, che prevedono l’approvazione governativa delle nomine dei ministri; le confessioni nominano pertanto i propri ministri senza condizioni, salvo l’obbligo di registrazione in appositi elenchi.

Inoltre, diversa è la procedura relativa al **riconoscimento della personalità giuridica degli istituti di culto**: per quelli afferenti alle confessioni religiose che per prime hanno stipulato l’intesa, il procedimento ricalca quella per i “culti ammessi”, mentre per gli istituti di culto delle Chiese battista e luterana è prevista una procedura semplificata di emanazione con decreto ministeriale e non con decreto del Presidente della Repubblica.

Si deve ricordare che esistono **una serie di intese concluse e non ancora ratificate dal Parlamento**<sup>4</sup>. Le intese con la Chiesa avventista e con la Tavola Valdese contengono alcune modifiche puntuali alle Intese approvate a suo tempo con le due confessioni religiose. I disegni di legge di recepimento sono stati presentati dal Governo alla Camera rispettivamente il 24 giugno 2004 (A.C. 5085) e l’8 luglio 2005 (A.C. 5983). Al termine della legislatura, l’esame dei provvedimenti presso la Commissione affari costituzionali non era giunto a conclusione. Per quanto riguarda le intese con l’Unione buddhista e con i Testimoni di Geova, a seguito della stipulazione delle intese siglate il 20 marzo 2000, il Governo ha presentato alla Camera i relativi disegni di legge di approvazione (XIII legislatura, A.C. 7023 e A.C. 7043). L’esame parlamentare dei due d.d.l. è iniziato presso la Commissione affari costituzionali il 20 luglio 2000. Durante il dibattito, alcune forze politiche hanno rilevato che l’intesa tra lo Stato e la Congregazione dei testimoni di Geova pone diversi problemi di compatibilità costituzionale, in relazione a specifici principi professati da questa confessione religiosa, non sollevati in relazione agli accordi con altre confessioni religiose conclusi fino a quel momento. L’esame parlamentare dei due disegni di legge si è interrotto con la fine della XIII legislatura.

Ci sono infine delle **confessioni religiose con le quali sono in corso trattative per la stipulazione di intesa**<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> **Le intese firmate e non approvate con legge** Fonte: *Presidenza del Consiglio* Presidenza del Consiglio, Servizio per i rapporti con le confessioni religiose e per le relazioni istituzionali. ([www.governo.it](http://www.governo.it))

**Tavola Valdese** (modifica) 27 maggio 2005

**Unione italiana delle Chiese Cristiane Avventiste** del 7° giorno (modifica) 23 aprile 2004

**Unione buddista italiana** (UBI) 20 marzo 2000

**Congregazione cristiana dei testimoni di Geova** 20 marzo 2000

<sup>5</sup> **Le intese in corso di stipulazione**

**Chiesa di Gesù Cristo dei Santi degli ultimi giorni** (Mormoni) Confessione riconosciuta come ente di culto con D.P.R. del 23 febbraio 1993 Parere favorevole del Ministero interno all’avvio delle trattative in data 17 febbraio 2000. Le trattative sono iniziate il 20 luglio 2000

**Chiesa Apostolica in Italia** Confessione riconosciuta come ente di culto con D.P.R. del 21 febbraio 1989 Parere favorevole del Ministero interno all’avvio delle trattative in data 5 maggio 1995. Le trattative sono iniziate il 30 gennaio 2001 Parere favorevole del Ministero interno all’avvio delle trattative in data 10 febbraio 2000. Le trattative sono iniziate il 21 novembre 2000

**Sacra Arcidiocesi d’Italia ed Esarcato per l’Europa meridionale** Confessione riconosciuta come ente di culto con D.P.R. del 16 luglio 1998

**Istituto buddista italiano Soka Gakkai** Confessione riconosciuta come ente di culto con D.P.R. del 20 novembre 2000 Parere favorevole del Ministero interno all’avvio delle trattative in data 11 aprile 2001. Le trattative sono iniziate il 18 aprile 2001

#### 4. Procedura per le intese e la legge di approvazione delle intese

La **procedura per la stipulazione delle intese** non è disciplinata in via legislativa. Si è formata peraltro, a partire dal 1984 (data della prima attuazione del dettato costituzionale in tale materia), una **prassi** consolidata.

Le trattative vengono **avviate soltanto con le confessioni che abbiano ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica** nel nostro Paese ai sensi della legge 1159/1929. Tale riconoscimento presuppone che sia stata già effettuata una verifica della compatibilità dello statuto dell'ente rappresentativo della confessione con l'ordinamento giuridico italiano, così come richiesto dallo stesso articolo 8, comma 2, della Costituzione<sup>6</sup>.

L'art. 8 della Costituzione stabilisce che i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica sono regolati per legge, sulla base di intese con le relative rappresentanze: si tratta quindi di **una riserva di legge**

---

**Unione Induista Italiana** Confessione riconosciuta come ente di culto con D.P.R. del 29 dicembre 2000 Parere favorevole del Ministero interno all'avvio delle trattative in data 11 aprile 2001 Le trattative sono iniziate il 18 aprile 2001 *Fonte: Presidenza del Consiglio*<sup>5</sup> ([www.governo.it](http://www.governo.it))

<sup>6</sup>.L'**esame di compatibilità** viene condotto sia dal Ministero dell'interno, competente per l'istruttoria volta al riconoscimento, sia dal Consiglio di Stato, il quale è chiamato ad esprimere il proprio parere in merito Come in precedenza ricordato, il parere del Consiglio di Stato in materia non è obbligatorio, pur essendo sempre riservata all'Amministrazione la facoltà di richiederlo, concernente anche il carattere confessionale dell'organizzazione richiedente.

La **competenza** ad avviare le trattative, in vista della stipulazione di tali intese, spetta al Governo: a tal fine, le confessioni interessate che hanno conseguito il riconoscimento della personalità giuridica si devono rivolgere, tramite istanza, al Presidente del Consiglio.

L'incarico di condurre le trattative con le rappresentanze delle confessioni religiose è affidato dal Presidente del Consiglio al **Sottosegretario alla Presidenza** del Consiglio, con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri, il quale si avvale di una apposita **Commissione interministeriale per le intese** con le confessioni religiose, istituita presso la stessa Presidenza per la prima volta nel 1985.

La Commissione per le intese con le confessioni religiose attualmente in carica è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1997 e riconfermata dal Governo in carica nella XIV legislatura; essa è presieduta dal prof. Franco Pizzetti ed è composta da rappresentanti dei Ministeri interessati: interno, giustizia, tesoro, finanze (ora accorpate nel Ministero dell'economia e delle finanze), difesa, pubblica istruzione (ora istruzione, università e ricerca), beni e attività culturali, sanità (ora salute).

La Commissione, su indicazione del Sottosegretario, predispone le bozze di intesa unitamente alle delegazioni delle confessioni religiose che ne hanno fatto richiesta. Sulle bozze di intesa esprime il proprio preliminare parere la Commissione consultiva per la libertà religiosa, operante presso la Presidenza del Consiglio dal 1997.

La Commissione consultiva per la libertà religiosa è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 14 marzo 1997, il quale le attribuisce funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza. La Commissione procede alla ricognizione e all'esame dei problemi relativi alla preparazione di intese con le Confessioni religiose, elaborando orientamenti di massima in vista della loro stipulazione. Essa si esprime, altresì, su questioni attinenti alle relazioni tra Stato e confessioni religiose in Italia e nell'Unione europea che le vengono sottoposte dal Presidente del Consiglio dei ministri e segnala, a sua volta, problemi che emergono in sede di applicazione della normativa vigente in materia, anche di derivazione internazionale.

Dopo la conclusione delle trattative, le intese sono sottoposte all'esame del Consiglio dei ministri ai fini dell'autorizzazione alla firma da parte del Presidente del Consiglio.

Una volta che siano state firmate dal Presidente del Consiglio e dal Presidente della confessione religiosa, le intese sono trasmesse al Parlamento per l'approvazione con legge

**rinforzata**, essendo caratterizzata da aggravamenti procedurali, che non consente la modifica, abrogazione o deroga di tali leggi se non mediante leggi ordinarie che abbiano seguito la stessa procedura bilaterale di formazione.

Sulla **natura delle intese**, e di conseguenza delle leggi approvate sulla base delle intese, la **dottrina si divide** tra i sostenitori della tesi dell'intesa quale **atto esterno**, e quindi paragonabile al trattato internazionale che è recepito dall'ordinamento con legge di esecuzione, e quelli che ne sostengono la natura di **atto interno**.

In base alla seconda teoria le intese costituiscono sì dei tipici atti bilaterali, ma essi non sono stipulati tra due ordinamenti indipendenti e sovrani, come è il caso degli accordi tra Stati o tra Stato e Chiesa cattolica, bensì intervengono tra lo Stato (ordinamento primario) ed una società intermedia sottoposta alla sovranità dello Stato (la confessione religiosa non cattolica).

Nella prassi prevalente dal 1984, le leggi sulla base di intese sono state definite **leggi di approvazione**. A differenza delle leggi di esecuzione dei trattati internazionali, costituite solitamente da un articolo unico recante la formula di esecuzione del trattato che è allegato alla legge, le leggi di approvazione delle intese sono costituite da un articolato che riproduce sostanzialmente, con poche modifiche formali, il testo dell'intesa, anch'essa allegata alla legge.

Per quanto riguarda i riflessi sulla **procedura parlamentare**, si è posto il problema dell'**ammissibilità dell'iniziativa parlamentare** per i progetti di legge volti a regolare i rapporti con le confessioni religiose.

L'art. 8 della Costituzione pone una riserva di legge in materia, ma non specifica se l'iniziativa legislativa al riguardo sia attribuita in via esclusiva al Governo, in quanto titolare del potere di condurre le trattative e stipulare le intese, e individua nella stipula delle intese un presupposto costituzionalmente necessario per l'inserimento nell'ordinamento di una legge che regoli i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose. Ciò analogamente a quanto avviene per i disegni di legge di ratifica dei trattati internazionali, in merito ai quali l'avvenuta stipula del trattato costituisce un presupposto necessario dell'iniziativa legislativa<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Come per la ratifica dei trattati, anche in relazione alle intese, non vi sono norme che espressamente attribuiscono l'iniziativa legislativa in materia esclusivamente al Governo (a differenza di quanto avviene per altri procedimenti legislativi, quale la legge di bilancio, di cui all'art. 81 Cost.); parimenti, l'art. 117 Cost., secondo comma, lettera c), rimette la materia dei rapporti fra la Repubblica e le confessioni religiose, alla competenza esclusiva dello Stato, senza individuare limiti all'iniziativa parlamentare.

La Giunta del Regolamento della Camera dei deputati, dopo aver affrontato la questione della titolarità dell'iniziativa legislativa per la presentazione di progetti di legge volti ad autorizzare la ratifica di trattati internazionali, nella seduta del 5 maggio 1999 – adeguandosi ad una prassi invalsa presso l'altro ramo del Parlamento – si è pronunciata per l'**ammissibilità dell'iniziativa parlamentare** in tale materia, ove ricorrano i necessari presupposti di fatto.

Come sopra ricordato, secondo la dottrina prevalente, le intese differirebbero dall'autorizzazione alla ratifica in quanto tipici atti bilaterali. Pertanto se si ritengono ammissibili proposte di legge di iniziativa parlamentare per l'autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali che sono atti tra ordinamenti indipendenti e sovrani, non sembrano *a fortiori* sussistere elementi ostativi all'**ammissibilità** di proposte di legge di iniziativa parlamentare per l'approvazione delle intese che sono atti interni.

A favore dell'**inammissibilità** sembrano invece far propendere due considerazioni: per le intese – a differenza di quanto previsto per l'autorizzazione alla ratifica<sup>7</sup> – non è prevista alcuna **forma di comunicazione** in merito all'avvenuta stipulazione e al contenuto delle stesse, per cui risulterebbe **difficile per i singoli parlamentari presentare una proposta di legge** che recepisca le intese stipulate. Tale

**Non risultano** comunque, a differenza di quanto avviene per i progetti di legge di ratifica di trattati internazionali, **precedenti di proposte di legge di iniziativa parlamentare** volte a recepire intese con confessioni religiose.

La forma dell'articolato e la procedura di approvazione parlamentare del disegno di legge di approvazione con votazioni articolo per articolo, alla stregua di qualsiasi progetto di legge, pone la questione dell'**emendabilità** o meno del testo. Nel corso dei lavori parlamentari, si è affermata una prassi che pur non escludendo in assoluto la emendabilità, restringe l'ambito di intervento del Parlamento a modifiche di carattere non sostanziale, quali quelle dirette ad integrare o chiarire il disegno di legge o ad emendarne le parti che non rispecchiano fedelmente l'intesa.

## 5. I rapporti tra lo Stato e le confessioni non cattoliche prive di intesa

Per le confessioni prive di intesa è tuttora applicata **la legge sui "culti ammessi", legge 1159/1929<sup>8</sup>** e il relativo regolamento di attuazione<sup>9</sup>.

La legge del 1929 si fonda sul principio della libera ammissione dei culti diversi dalla religione cattolica **"purché non professino principi e non seguano riti contrari all'ordine pubblico o al buon costume"**. Entro questi limiti, viene affermata la libertà di coscienza e di culto in tutte le sue forme e dell'eguaglianza dei cittadini, qualunque sia la religione da essi professata.

Gli istituti dei culti non cattolici possono essere eretti in **ente morale** dallo Stato italiano. Il riconoscimento comporta una serie di vantaggi tra cui la possibilità dell'ente di culto di acquistare e possedere beni in nome proprio e di avvalersi di agevolazioni tributarie. Lo Stato, però, attraverso il Ministero dell'interno, esercita penetranti **poteri di controllo nei confronti degli enti riconosciuti**

In particolare, sono previste le seguenti misure:

**l'approvazione governativa delle nomine dei ministri di culto** con la precisazione che "nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti compiuti da tali ministri se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa";

**l'autorizzazione dell'ufficiale dello stato civile** alla celebrazione del **matrimonio** con effetti civili davanti ad un ministro di culto non cattolico

**la vigilanza sull'attività dell'ente**, al fine di accertare che tale attività non sia contraria all'ordinamento giuridico e alle finalità dell'ente medesimo. La vigilanza include la facoltà di ordinare ispezioni e, in caso di gravi irregolarità, di sciogliere l'ente e di nominare un commissario governativo per la gestione temporanea.

**Il R.D. 289/1930** non si è limitato a dettare norme per l'attuazione della legge, ma **ha stabilito principi nuovi ed in parte più restrittivi**.

Ad esempio: è prevista la **necessaria autorizzazione con decreto per l'apertura di templi o oratori**, subordinatamente all'accertamento, da parte dell'autorità amministrativa, della necessità di essi "per soddisfare effettivi bisogni religiosi di importanti nuclei di fedeli" ed della sussistenza di

---

difficoltà appare, peraltro, superabile qualora l'intesa risulti oggetto di un disegno di legge di iniziativa governativa già presentato: in tal caso la conoscenza della stessa ai fini della trasfusione in una proposta di legge di iniziativa parlamentare risulterebbe possibile; l'iniziativa legislativa parlamentare in materia di rapporti con le confessioni religiose potrebbe determinare, una volta approvata la legge, un vincolo per il Governo, il quale potrebbe trovarsi obbligato ad assumere decisioni o ad esplicitare la propria posizione nei confronti di confessioni religiose (con le quali pure abbia già stipulato un'intesa) in tempi da esso ritenuti inopportuni.

<sup>8</sup> L. 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*.

<sup>9</sup> R.D. 28 febbraio 1930, n. 289, *Norme per l'attuazione della legge n. 1159/1929, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato*.

“mezzi sufficienti per sostenere le spese di manutenzione”; i **fedeli di un culto ammesso possono tenere riunioni pubbliche, senza autorizzazione preventiva**, solo negli edifici aperti al culto ed a condizione che la riunione sia “presieduta o autorizzata da un ministro di culto” nominato con la prevista autorizzazione.

Il R.D. 289/1930 prevede **anche disposizioni di favore**, quali: la facoltà di prestare assistenza religiosa nei luoghi di cura e di ritiro, presso le Forze armate, gli istituti penitenziari; le esenzioni dal servizio militare; la possibilità, per i genitori di famiglia professante un culto non cattolico, di chiedere la dispensa per i propri figli dal frequentare i corsi di istruzione religiosa nelle scuole pubbliche e di ottenere che sia messo a loro disposizione un locale scolastico per l'insegnamento religioso dei loro figli

Il **riconoscimento della personalità giuridica** degli enti, associazioni o fondazioni di confessioni religiose presuppone come condizione ineludibile che si tratti di religioni i cui principi e le cui manifestazioni esteriori (riti) non siano in contrasto con l'**ordinamento giuridico dello Stato**.

La richiesta per il riconoscimento della personalità giuridica è **presentata dal soggetto interessato al prefetto**. Alla domanda deve essere allegato lo statuto dell'ente. Il riconoscimento viene concesso, su proposta del ministro dell'interno, con decreto del Presidente della Repubblica, uditi il Consiglio di Stato (che esprime un parere di legittimità) ed il Consiglio dei ministri (il quale si pronuncia in merito alla opportunità politica).

Pur essendo **venuta meno l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato** con l'approvazione della **legge 127/1997** (art. 17, commi 25-27), che ha dettato una disciplina generale dei pareri di tale organo, stabilendo tassativamente i casi in cui i pareri sono obbligatori e non ricomprendendo tra questi il riconoscimento della personalità giuridica<sup>10</sup>, **rimane tuttavia** in capo all'Amministrazione la **facoltà di richiedere il parere** dell'organo consultivo qualora ne ravvisi la necessità.

## 6. I rapporti con la Comunità religiosa islamica

Dal punto di vista tecnico-giuridico, non sono state avviate, fino ad oggi trattative per la conclusione di intese, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione, con **associazioni islamiche**.

Fin dagli anni '90 sono state avanzate da parte di alcune comunità islamiche, quali la Comunità religiosa islamica, l'Unione delle comunità ed organizzazioni islamiche in Italia, l'Associazione musulmani italiani e il Centro islamico culturale d'Italia, istanze per arrivare a stipulare intese con lo Stato italiano, basate su proposte unilaterali, dal momento che le predette organizzazioni non avevano raggiunto un accordo preventivo tra loro.

Nel 2000, per superare tale situazione, le organizzazioni citate sono pervenute alla costituzione dell'associazione del **Consiglio islamico d'Italia**, quale organismo di rappresentanza dell'Islam, sull'esempio di quanto già verificatosi in Spagna, ove nel 1992 la locale comunità islamica ha siglato con lo Stato l'accordo di cooperazione concernente la regolamentazione di alcune tematiche di rilievo, quali il matrimonio, l'assistenza religiosa nei centri pubblici, l'insegnamento della religione islamica, le festività religiose ed altro. Dissidi interni sopravvenuti hanno, tuttavia, impedito che in Spagna tali disposizioni

<sup>10</sup> L. 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*. Gli atti per i quali rimane obbligatorio il parere del Consiglio di Stato sono: gli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'articolo 17 della L. 400/1988; i testi unici; i ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; gli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri.

avessero effettiva applicazione. Analogamente in Italia, il Consiglio islamico, costituito nel 2000, non è mai divenuto operativo e le difficoltà di raggiungere un'unitarietà dei richiedenti che fosse rappresentativa dell'universo islamico in Italia ha determinato l'impossibilità di stipulare un'intesa con lo Stato, mancando l'interlocutore riconosciuto. Le richieste di intesa con lo Stato italiano non sono state prese in esame dalla Presidenza del Consiglio dal momento che nessuna delle associazioni è dotata del riconoscimento giuridico come ente di culto, indispensabile per avviare i negoziati da parte della Commissione per le intese con le confessioni religiose<sup>11</sup>.

Il tema del tutto atipico rimane quindi aperto e richiede di essere affrontato con il necessario equilibrio e le opportune sperimentazioni per raggiungere una soluzione coerente con i principi costituzionali e adeguata rispetto alla novità e alla complessità del fenomeno sul piano interno e su piano internazionale.

## 7. I progetti di riforma esaminati nella precedente legislatura

La Camera, nella scorsa legislatura, ha discusso un disegno di legge di iniziativa governativa (A.C. 2531) recante norme in materia di libertà religiosa che riproduceva, con alcune modifiche, il testo di un progetto di legge del Governo non pervenuto ad approvazione definitiva nella XIII legislatura<sup>12</sup>.

Al disegno di legge del Governo sono stati abbinati due progetti di legge di iniziativa parlamentare (A.C. 1576, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, presentato dagli onn. Spini ed altri, e A.C. 1902, *Norme sulla libertà religiosa*, d'iniziativa dell'on. Molinari) di impianto simile a quello del disegno di legge del Governo.

La Commissione Affari costituzionali ha approvato un primo testo il 9 aprile 2003<sup>13</sup>.

**Il 10 aprile 2003 si è svolta in Assemblea la discussione sulle linee generali** e le repliche del relatore e del Governo; dopo un'ulteriore interruzione dei lavori, nella seduta del 24 giugno 2003, è stata approvata la proposta,

---

<sup>11</sup> Cfr. Camera dei deputati, Assemblea, seduta del 1 dicembre 2004, Svolgimento dell'interrogazione a risposta immediata n. 3-03938 (*Iniziativa volte alla stipula di intese con le comunità islamiche*), intervento del Ministro per i rapporti con il Parlamento, on. Giovanardi.

<sup>12</sup> A.C. 3947, XIII legislatura.

<sup>13</sup> La **Commissione Affari costituzionali** ha iniziato l'esame in sede referente delle tre proposte il 30 maggio 2002. Dopo una serie di sedute in cui si sono svolti interventi di carattere generale, il 9 luglio 2002 la Commissione ha deliberato, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, lo svolgimento di un'**indagine conoscitiva** sulle problematiche inerenti alla libertà religiosa nell'ambito dell'esame dei progetti di legge vertenti su tale materia. La Commissione ha quindi svolto dal 22 ottobre al 26 novembre 2002 una serie di audizioni. L'esame dei provvedimenti è quindi ripreso il 10 dicembre 2002; il 22 gennaio 2003 si è conclusa la discussione generale con le repliche del relatore on. Bondi (FI) e del Sottosegretario per l'interno D'Alì e con l'adozione come testo base del disegno di legge C. 2531 del Governo.

Dopo vari rinvii dell'esame del provvedimento richiesti anche dal relatore in considerazione dell'elevato numero degli emendamenti, presentati in modo particolare da deputati della maggioranza (e più specificamente della Lega Nord, che ha più volte ribadito nel corso dell'esame la propria contrarietà rispetto al contenuto del disegno di legge), e a motivo della complessità degli argomenti posti, il 26 marzo è iniziata la votazione degli emendamenti, per concludersi il 9 aprile 2003 con la delibera da parte della Commissione di conferire il mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul testo approvato (A.C. 2531 e abb.-A).

avanzata dal relatore a nome del Comitato dei nove, di un rinvio in Commissione del progetto, ritenendosi necessario un periodo aggiuntivo di riflessione al fine di presentare in Aula un provvedimento in grado di ottenere un consenso e un'approvazione il più ampia possibile.

Il 20 aprile 2004 la Commissione ha ripreso l'esame del progetto di legge; il 4 maggio è stata approvata la proposta del presidente di nominare un Comitato ristretto nell'ambito del quale affrontare le questioni maggiormente controverse.

La Commissione si è riunita quindi il 23 novembre 2004 per audire il ministro dell'interno Pisanu, il quale ha svolto alcune considerazioni sul riconoscimento della diversità religiosa quale componente sempre più rilevante delle dinamiche sociali del nostro Paese nonché sul disegno di legge all'esame della Commissione, dichiarando di condividerne le finalità, in piena coerenza con la relazione presentata all'Assemblea dall'on. Bondi.

Dopo le dimissioni dell'on. Bondi dal mandato di relatore, è stata investita dell'incarico l'on. Paoletti Tangheroni, la quale, nella seduta del 14 dicembre 2004, ha svolto la relazione in cui ha ribadito la necessità di un intervento normativo che dia piena attuazione agli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione, abrogando la legge del 1929, e ha richiamato l'intervento in Commissione del ministro dell'interno, il quale aveva sottolineato l'esigenza di valutare attentamente i problemi multietnici presenti nel nostro Paese e di governare in termini di integrazione e non di conflitto i rapporti con cittadini di culti diversi da quello cattolico.

Il 16 dicembre la Commissione ha adottato quale testo base per il seguito dell'esame il testo predisposto nella precedente fase di esame in sede referente, al quale sono stati presentati, il 19 gennaio 2005, emendamenti e articoli aggiuntivi.

Il provvedimento è stato iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea, su richiesta dei gruppi di opposizione – sin dall'inizio favorevoli a una legge in materia – per il mese di febbraio.

Il 13 aprile 2005, a conclusione della votazione degli emendamenti, la Commissione ha deliberato, con il voto contrario della Lega Nord e l'astensione di Alleanza nazionale, di conferire il mandato al relatore di riferire in senso favorevole all'Assemblea sul nuovo testo. (A.C. 2531 e abb. – A/R); Il provvedimento non è stato discusso dall'Assemblea. Il progetto è rimasto dunque in stato di relazione per l'Assemblea al momento dello scioglimento delle Camere

## PARTE II: I PROGETTI DI LEGGE IN ESAME

### 8) Libertà di coscienza e di religione (capo I)

**Premessa.** Sono stati presentati e assegnati alla I Commissione (Affari costituzionali) della Camera due progetti di legge recanti norme sulla libertà religiosa, entrambi di iniziativa parlamentare (**A.C. 36**, *Norme sulla libertà religiosa e abrogazione della legislazione sui culti ammessi*, presentato dall'on. Boato, e **A.C. 134**, con identico titolo, presentato dagli onn. Spini ed altri).

I due progetti di legge, pressoché identici, **riproducono il testo del disegno di legge del Governo esaminato nella XIII legislatura** dalla Commissione affari costituzionali della Camera (A.C. 3947), la quale giunse nel

febbraio 2001 all'approvazione di un testo per il quale conferì mandato al relatore on. Maselli di riferire all'Assemblea. Peraltro i due p.d.l. in esame si presentano in buona parte simili al disegno di legge di iniziativa governativa discusso nella scorsa legislatura (A.C. 2531), del quale si è detto nella precedente scheda.

I progetti di legge si articolano in quattro capi: il **capo I** detta norme in materia di **libertà di coscienza e di religione**; il **capo II** è dedicato alla disciplina delle **confessioni e associazioni religiose**; il **capo III** regola la stipulazione di **intese**, ai sensi dell'articolo 8 della Costituzione; il **capo IV** reca **disposizioni finali e transitorie**. Per semplicità di esposizione si articolerà il prosieguo della descrizione per temi, illustrando congiuntamente i due testi in esame.

**In generale.** I primi due articoli riconoscono e garantiscono, rispettivamente, la libertà di coscienza e di religione e le relative manifestazioni.

In particolare, l'**articolo 1** enuncia espressamente la garanzia, riconosciuta a tutti, del diritto fondamentale, proprio della persona, della libertà di coscienza e di religione, sulla base delle disposizioni costituzionali, delle convenzioni internazionali sui diritti inviolabili dell'uomo e dei principi del diritto internazionale in materia.

L'**articolo 2** garantisce invece le manifestazioni proprie di tale libertà, enumerando i diritti: di professare liberamente la propria fede religiosa o credenza, in forma individuale o associata; di diffonderla e di farne propaganda; di osservarne i riti e di esercitare il culto in privato e in pubblico; di mutare religione o credenza; di non averne alcuna.

Abbiamo tratteggiato più sopra e in generale i caratteri della libertà religiosa. Il contenuto essenziale del diritto di libertà religiosa consiste quindi nell'assicurare all'individuo la possibilità di estrinsecare la propria personalità religiosa in varie direzioni: dal soddisfacimento dei bisogni dello spirito (professione di fede ed atti di culto), al bisogno di far partecipi gli altri delle proprie idee (propaganda, riunione, corrispondenza) e di costituire organizzazioni o partecipare ad esse (associazione).

L'ultimo periodo dell'art. 2 precisa che non possono essere disposte limitazioni alla libertà di coscienza e di religione diverse da quelle previste dai citati **artt. 19 e art. 20 Cost.** (quest'ultimo, peraltro, come già ricordato, non reca limitazioni, ma al contrario esclude che possano derivarne dal carattere ecclesiastico o dal fine di religione o di culto di una associazione o istituzione). Il successivo **articolo 5** estende espressamente alle finalità di religione o culto i diritti di riunione ed associazione che gli articoli 17 e 18 Cost. sanciscono (e, al tempo stesso, delimitano).

Si ricorda che, ai sensi dell'art. **17 Cost.**, i cittadini hanno diritto di riunirsi "pacificamente e senz'armi", senza necessità di autorizzazione. Per le sole riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, "che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica".

L'art. **18 Cost.** proclama il diritto dei cittadini di associarsi liberamente e senza autorizzazione, "per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale", e vieta al contempo le associazioni segrete e quelle che "perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare".

Le facoltà in cui si estrinseca la libertà religiosa sono elencate nell'**articolo 6**, comma 1; la libertà religiosa comprende quindi: il diritto di aderire liberamente ad una confessione o associazione religiosa e di recedere da essa; il diritto di

partecipare, senza ingerenza da parte dello Stato, alla vita ed all'organizzazione della confessione religiosa di appartenenza in conformità alle sue regole.

Per quanto attiene ai gruppi sociali che perseguono fini di religione o di culto, si ricordano gli **artt. 7 e 8 Cost.**, che specificamente concernono la libertà delle confessioni religiose, ed anche l'**art. 2 Cost.**, che tutela i diritti inviolabili dell'uomo anche "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

**Divieto di discriminazione.** Il comma 2 del testé citato articolo 6 ribadisce, a tutela dei diritti connessi alla libertà religiosa, che non possono essere posti in essere atti aventi lo scopo di discriminare, nuocere o recare molestia a coloro che abbiano esercitato tali diritti.

L'**articolo 3**, più in generale, vieta qualunque discriminazione o costrizione in ragione della propria religione o credenza. Viene altresì escluso l'obbligo di dichiarazioni specificamente relative alla propria appartenenza confessionale. La disposizione riprende quanto sancito dall'**art. 3**, primo comma, **Cost.**, che vieta qualunque discriminazione fondata, tra l'altro, sulla religione.

Una specificazione di tale principio per le formazioni sociali è contenuta sia nell'**art. 8, primo comma, Cost.**, ai sensi del quale tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge, sia nell'**art. 20**, a norma del quale il carattere ecclesiastico ed il fine di religione o di culto di una associazione o istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica ed ogni forma di attività<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Il complesso di norme di maggiore organicità in materia di discriminazione razziale è costituito dalla L. 654/1975 L. 13 ottobre 1975, n. 654, *Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7 marzo 1966*, di ratifica ed esecuzione della **Convenzione contro il razzismo** adottata dalle Nazioni Unite a New York nel 1966.

La Convenzione condanna qualsiasi forma di discriminazione razziale, ed in particolare le forme più estreme quali la segregazione razziale e l'*apartheid*. Gli Stati contraenti si impegnano da un lato, a non porre in essere pratiche di discriminazione razziale e, dall'altro, ad adottare provvedimenti volti ad eliminare tali pratiche, ove esistano. In particolare, si prevede che ciascuno degli Stati che aderiscono alla Convenzione modifica la propria legislazione penale nel senso di prevedere i delitti di propaganda e di violenza razziale. Tali modifiche sono state apportate nel nostro ordinamento dalla stessa L. 654/1975 di ratifica della Convenzione, e in particolare dall'**art. 3**. L'articolo 5 della Convenzione, inoltre, impegna gli Stati contraenti ad adoperarsi per garantire – senza distinzione di razza o nazionalità – una serie di diritti fondamentali quali il diritto all'eguaglianza davanti alla legge, il diritto alla sicurezza e all'integrità personale, i diritti politici ed altri diritti civili (tra i quali il diritto di circolazione, alla libertà di pensiero, di religione, di associazione, diritto al lavoro, alla sanità, all'educazione).

Si segnala inoltre che il **D.L. 26 aprile 1993, n. 122** (convertito, con modificazioni, dalla **legge 25 giugno 1993, n. 205**), recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa, ha modificato il reato di cui all'**art. 3** della L. 654/1975, che punisce chi diffonde idee fondate sulla superiorità e sull'odio razziale o incita a commettere o commette atti di violenza verso gruppi nazionali, etnici o razziali. Il **D.L. 122/1993** ha infatti esteso tale previsione anche alle fattispecie di odio etnico e di discriminazione per finalità religiose, anche se commesse in forma organizzata.

La disciplina in materia di discriminazione razziale dettata dalla L. 654/1975 è stata integrata ad opera del Testo unico in materia di immigrazione (D.Lgs. 286/1998 D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.) e in particolare dagli articoli 43 e 44, recanti rispettivamente l'individuazione puntuale degli atti di discriminazione e la disciplina dell'azione in sede civile contro gli atti di discriminazione.

Entrambi gli articoli citati si riferiscono ai comportamenti discriminatori compiuti non solamente nei riguardi di cittadini stranieri non comunitari – destinatari della gran parte delle

---

disposizioni del testo unico – ma anche di cittadini italiani, di apolidi e di cittadini di altri Stati membri dell'Unione europea presenti in Italia.

L'art. 43 del Testo unico sull'immigrazione qualifica come discriminatori i comportamenti che, direttamente o indirettamente, operano una distinzione, un'esclusione, una restrizione o una preferenza per motivi di razza, colore, nazionalità, etnia, religione e che abbiano l'intento o l'effetto di distruggere o compromettere il riconoscimento o l'esercizio, in condizione di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica.

Il principio della parità di trattamento è solennemente affermato, in ambito europeo, nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea firmata a Nizza il 7 dicembre del 2000. L'art. 21 della Carta di Nizza vieta infatti "qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

Anche il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE), come modificato dal Trattato di Nizza del 2001, all'art. 13, reca alcune disposizioni in materia di razzismo e xenofobia. Tale articolo, infatti, conferisce al Consiglio europeo il compito di adottare gli opportuni provvedimenti volti a combattere qualsiasi discriminazione, tra cui quelle fondate sulla razza, l'origine etnica o la religione.

In attuazione di questi principi l'Unione ha adottato due direttive (2000/43/CE e 2000/78/CE) volte ad armonizzare gli ordinamenti dei Paesi membri in materia di non discriminazione. L'Italia ha provveduto ad adeguare la normativa interna al quadro comunitario illustrato.

Il D.Lgs. 215/2003 D.Lgs. 9 luglio 2003, n. 215, *Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.*, recependo la direttiva 2000/43/CE, ha introdotto disposizioni relative alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo le misure necessarie ad evitare che le differenze di razza o etnia siano causa di discriminazione, diretta e indiretta, anche in considerazione del differente impatto che le medesime forme di discriminazione possano avere su donne e uomini e sull'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro è stato stabilito dal D.Lgs. 216/2003<sup>14</sup>, attuativo della direttiva 2000/78/CE, recante disposizioni per la tutela, in questi ambiti, contro ogni forma di discriminazione legata all'orientamento sessuale, alla religione, alle convinzioni personali, all'*handicap*, all'età.

In attuazione di una specifica disposizione del D.Lgs. 215, nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio è stato istituito<sup>14</sup> l'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica.

L'Ufficio svolge, in modo autonomo e imparziale, funzioni di controllo e di garanzia delle parità di trattamento e dell'operatività degli strumenti di tutela; attività di promozione della parità e di rimozione di qualsiasi forma di discriminazione fondata sulla razza o sull'origine etnica, anche in un'ottica che tenga conto del diverso impatto che le stesse discriminazioni possono avere su donne e uomini, nonché dell'esistenza di forme di razzismo a carattere culturale e religioso.

Per quanto riguarda il divieto di dichiarazioni obbligatorie relative all'appartenenza confessionale, si ricorda che l'art. 4 del *Codice in materia di protezione dei dati personali* (D.Lgs. 196/2003<sup>14</sup>) ricomprende tra i dati sensibili, che possono essere trattati soltanto con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante, i dati personali idonei a rivelare le convinzioni religiose e l'adesione ad associazioni od organizzazioni a carattere religioso.

L'art. 26 del Codice stabilisce che possono essere oggetto di trattamento anche senza consenso e senza autorizzazione del Garante i dati sensibili relativi agli aderenti alle confessioni religiose e ai soggetti che, con riferimento a finalità di natura esclusivamente religiosa, hanno contatti regolari con le medesime confessioni, effettuato dai relativi organi, ovvero da enti civilmente riconosciuti, sempre che i dati non siano diffusi o comunicati fuori delle medesime confessioni. Queste ultime devono determinare idonee garanzie per i trattamenti effettuati, nel rispetto dei principi indicati al riguardo con autorizzazione del Garante.

Ai sensi dell'art. 72 del Codice, si considerano di rilevante interesse pubblico le finalità relative allo svolgimento dei rapporti istituzionali con enti di culto, confessioni religiose e comunità religiose. Ciò ai fini degli articoli 20 e 21 del Codice stesso, che consentono il trattamento dei dati sensibili e di quelli giudiziari esclusivamente per le finalità di rilevante interesse pubblico.

**Educazione religiosa nella famiglia.** L'articolo 4, al comma 1, prevede il diritto di istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimonio, in coerenza con la propria fede religiosa o credenza, nel rispetto della loro personalità e senza pregiudizio della salute dei medesimi.

La disposizione va letta in connessione con il primo comma **dell'art. 30 Cost.**, che riconosce, con analoga formulazione, il dovere ed il diritto di mantenere, istruire ed educare i figli anche se nati fuori del matrimonio, e con l'art. 147 del *codice civile*, che impone ad entrambi i coniugi il mantenimento, l'istruzione e l'educazione della prole tenendo conto delle capacità, dell'inclinazione naturale e delle aspirazioni dei figli.

I genitori hanno quindi il potere di educare i figli in modo religioso o non religioso, fermo restando che tale educazione non può che rappresentare un avviamento, non essendo possibile alcuna coercizione e dovendosi ammettere che il figlio, anche prima della maggiore età, abbia il diritto di scegliere la sua vita religiosa, criterio che trova conferma nella formula del c.c. che impone ai genitori il rispetto delle inclinazioni naturali e delle aspirazioni dei figli.

Il comma 2 della disposizione in esame riconosce infatti al minore al di sopra dei quattordici anni la possibilità di compiere autonomamente le scelte pertinenti all'esercizio del diritto di libertà religiosa. In base all'art. 316 c.c., tuttavia, esplicitamente menzionato nella norma, entrambi i coniugi possono paritariamente influire sull'educazione religiosa dei figli ed in caso di disaccordo che non sia composto nell'ambito familiare, potrà adirsi il Tribunale per i minori. Il concetto è ribadito nell'ultimo periodo del comma ove si precisa che il giudice decide "nell'interesse primario del minore".

**Obiezione di coscienza.** L'articolo 7 stabilisce (comma 1) che i cittadini hanno diritto di agire secondo i dettami imprescindibili della propria coscienza, nel rispetto dei diritti e dei doveri sanciti dalla Costituzione, mentre viene demandata (comma 2) alla legge la disciplina delle modalità per l'esercizio dell'obiezione di coscienza nei vari settori.

Poiché la libertà religiosa tutela sia l'azione di chi intenda professare una data fede religiosa sia l'omissione di chi non intenda professare alcuna fede, sono da ritenersi in contrasto con l'art. 19 Cost. tutte quelle disposizioni che impongano ai singoli di tenere un comportamento che, in modo diretto o indiretto, importi l'adesione ad una qualunque fede religiosa. Di converso, esistono numerose disposizioni che impongono doveri suscettibili di entrare in conflitto con le proprie convinzioni etiche o religiose.

Di qui, il fenomeno c.d. dell'**obiezione di coscienza**, che, secondo la maggior parte della dottrina, trova fondamento (pur se non testualmente previsto) nell'articolo 2 Cost. ed è riconosciuto, in varia misura, nel diritto positivo con riferimento ad obblighi derivanti da norme costituzionali<sup>15</sup>.

---

Infine si ricorda che l'art. 8 della *legge 20 maggio 1970, n. 300* (c.d. Statuto dei lavoratori) vieta le indagini sulle opinioni religiose dei lavoratori.

<sup>15</sup> Per quanto riguarda l'obiezione di coscienza nei confronti del servizio militare, si ricorda che la L. 230/1998 L. 8 luglio 1998 n. 230, *Nuove norme in materia di obiezione di coscienza*, ha riformato organicamente la disciplina dell'obiezione di coscienza istituito abrogando contestualmente la normativa risalente al 1972. Il principio di fondo al quale è ispirata la legge consiste nel pieno riconoscimento al cittadino, del diritto di rifiutare, sulla base di motivi di coscienza (non necessariamente di ordine religioso) e per contrarietà all'uso delle armi, la prestazione del servizio militare. Coloro che non accettano l'arruolamento nelle Forze armate e nei Corpi armati dello Stato, possono adempiere gli obblighi di leva prestando un servizio civile, in

**Esercizio della libertà religiosa e pratiche di culto.** L'articolo 8, al comma 1, afferma il principio secondo cui l'appartenenza alle Forze armate, alle Forze di polizia o ad altri servizi assimilati, la degenza in ospedali, case di cura e di assistenza o la permanenza in istituti di prevenzione e pena non impediscono l'esercizio della libertà religiosa e delle pratiche di culto, né l'adempimento delle prescrizioni religiose: in materia alimentare o relative all'astensione dalle attività in determinati giorni o periodi previsti come festività. Detti giorni o periodi devono peraltro essere considerati festivi dagli statuti delle confessioni o associazioni religiose che non hanno ancora stipulato un'intesa con lo Stato italiano; le leggi di recepimento delle intese recano norme specifiche sulle festività religiose osservate da ciascuna confessione.

In ogni caso, da tali adempimenti non devono derivare nuovi o maggiori oneri per le amministrazioni interessate.

Con riguardo alla formulazione letterale di quest'ultimo inciso si segnala che esso, benché i presentatori intendano presumibilmente riferirlo alla sola astensione dalle attività nei periodi festivi, potrebbe leggersi quale condizione limitativa di tutte le pratiche di cui al comma 1.

Il **comma 2** demanda le modalità di attuazione della norma a regolamenti ministeriali, da emanare ai sensi dell'art. 17, co. 3, della *legge 23 agosto 1988, n. 400*, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari.

Il **comma 3** mira ad assicurare, in caso di decesso, la celebrazione delle esequie (previa intesa con i familiari del defunto) ad opera di un ministro di culto della religione di appartenenza. A differenza di quello di cui al comma 1, tale disposto è riferito alle sole confessioni religiose che abbiano personalità giuridica.<sup>16</sup>

---

sostituzione del servizio militare che, come questo, sia rispondente al dovere costituzionale di difesa della Patria e ordinato ai fini enunciati nei principi fondamentali della Costituzione. La legge sopraccitata detta le modalità e le norme per lo svolgimento di tale servizio.

Si rileva peraltro che le disposizioni relative all'obiezione di coscienza non si applicano in seguito alla sospensione del servizio di leva conseguente alla professionalizzazione delle Forze armate. Il processo di professionalizzazione delle Forze armate è stato avviato dalla legge 14 novembre 2000, n. 331 e dal decreto delegato n. 215/2001. Successivamente tale processo è stato ulteriormente accelerato, anticipando la data di sospensione della leva obbligatoria (al 1° luglio 2005), con l'intento di rispondere alla necessità sempre più avvertita di assicurare alti livelli di specializzazione ed efficienza, anche in rapporto al maggiore coinvolgimento, qualitativo e quantitativo, dei nostri militari nello scenario internazionale.

A tale proposito, si segnala inoltre che l'art. 6, co. 1, della legge 22 novembre 1988, n. 516 (Intesa con le Chiese cristiane avventiste), stabilisce che "la Repubblica italiana, preso atto che la Chiesa cristiana avventista è per motivi di fede contraria all'uso delle armi, garantisce che gli avventisti soggetti all'obbligo del servizio militare siano assegnati, su loro richiesta, e nel rispetto delle disposizioni sull'obiezione di coscienza, al servizio sostitutivo civile".

Si ricorda infine che la L. 194/1978 L. 22 maggio 1978 n. 194, *Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza*, (art. 9) ha consentito l'obiezione di coscienza nei confronti dell'aborto da parte del personale medico ed ausiliario in servizio presso le strutture sanitarie. Analoga disposizione è contenuta nella più recente L. 40/2004 (art. 18) con riguardo all'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita.

<sup>16</sup> Si ricorda che l'art. 11, co. 1, del Concordato del 1984 (reso esecutivo con *legge 25 marzo 1985, n. 121*), prevede forme di assistenza spirituale nelle istituzioni collettive: Forze armate, strutture ospedaliere e luoghi di cura, istituti penitenziari. L'assistenza spirituale è assicurata da ecclesiastici nominati da autorità italiane competenti su designazione dell'autorità ecclesiastica e secondo la stato giuridico, l'organico e le modalità stabilite d'intesa fra tali autorità.

L'assistenza spirituale è stata disciplinata anche nelle Intese stipulate con le confessioni diverse dalla cattolica, colmando un lacuna legislativa che aveva costituito motivo di contrasto tra le diverse comunità religiose. La previsione del servizio di assistenza religiosa è contenuta nelle seguenti disposizioni: Intesa con la Tavola valdese (L. 449/1984, artt. 5-8); Intesa con le Chiese cristiane

L'**articolo 9** opera, al comma 1, un generale rinvio alla legislazione vigente con riguardo a vari aspetti della tutela **della libertà religiosa nel lavoro domestico e nei luoghi di lavoro**.

A fronte della completezza delle disposizioni recate dall'art. 8 in relazione a professioni e situazioni particolari, il comma 1 dell'art. 9 si limita ad operare un rinvio alle norme vigenti limitatamente ai seguenti aspetti:

- l'adempimento dei doveri essenziali del culto nel lavoro domestico. In materia, la norma fondamentale è l'art. 6 della *legge 339/1958* L. 2 aprile 1958 n. 339, *Per la tutela del rapporto di lavoro domestico.*, , che impone al datore di lavoro di "lasciare al lavoratore il tempo necessario per adempiere agli obblighi civili ed ai doveri essenziali del suo culto";

- il divieto di licenziamento determinato da ragioni di fede religiosa nei luoghi di lavoro e la nullità di patti o atti diretti a fini di discriminazione religiosa. Le norme più importanti in materia, in attuazione dell'art. 3 della Costituzione, sono: l'art. 15 dello statuto dei lavoratori (*legge 20 maggio 1970, n. 300*), che prevede tra l'altro – per l'appunto – la nullità dei patti o atti sopra citati; l'art. 3 della *legge 108/1990* L. 11 maggio 1990 n. 108, *Disciplina dei licenziamenti individuali*, che dispone la nullità del licenziamento determinato da ragioni discriminatorie, indipendentemente dalla motivazione addotta;

- il divieto di indagine sulle opinioni religiose, di cui all'art. 8 dello statuto dei lavoratori. Come già ricordato, le convinzioni religiose rientrano tra i dati sensibili di cui all'art. 4 del Codice in materia di protezione dei dati personali, che possono essere oggetto di trattamento solo con il consenso scritto dell'interessato e previa autorizzazione del Garante. Come già osservato, tale disposizione non si applica ai dati relativi agli aderenti alle confessioni religiose e ai soggetti che con riferimento a finalità di natura esclusivamente religiosa hanno contatti regolari con le medesime confessioni, che siano trattati dai relativi organi o enti civilmente riconosciuti, sempre che i dati non siano diffusi o comunicati fuori delle medesime confessioni (art. 26, D.Lgs. 196/2003).

Il **comma 2** rimette, invece, ai contratti collettivi e individuali di lavoro l'esercizio della libertà religiosa nelle sue varie espressioni.

---

avventiste (L. 516/1988, artt. 8-10)Intesa con le Assemblee di Dio (L. 517/1988, artt. 3-7);Intesa con le Comunità ebraiche italiane (L. 101/1989, artt. 7-10);Intesa con l'Unione cristiana evangelica battista (L. 116/1995, artt. 5-7);Intesa con la Chiesa evangelica luterana (L. 520/1995, artt. 5-9).

Per quanto riguarda le Forze armate, le modalità per garantire il servizio di assistenza spirituale sono: la partecipazione alle attività religiose o di culto nella stessa località dove si svolge il servizio militare; la partecipazione alle attività religiose che si svolgono in località vicine;

l'intervento diretto di ministri di culto nelle strutture militari (è quanto accade per esempio per la Chiesa cattolica, che ha l'Ordinariato militare, disciplinato dalla L. 512/1961 L. 1 giugno 1961 n. 512, *Stato giuridico, avanzamento e trattamento economico del personale dell'assistenza spirituale alle Forze armate dello Stato.*, da ultimo modificata dall'art. 69 del D.lgs. 490/1997 D.Lgs. 30 dicembre 1997 n. 490, *Riordino del reclutamento, dello stato giuridico e dell'avanzamento degli ufficiali, a norma dell'articolo 1, comma 97, della L. 23 dicembre 1996, n. 662.*, e per l'Unione delle comunità israelitiche, che hanno un corpo di "rabbini castrensi").

L'assistenza religiosa negli ospedali e negli altri istituti di cura è prestata da ministri della rispettiva confessione, che hanno accesso libero agli istituti senza limiti di orario.

Infine, l'assistenza negli istituti penitenziari è svolta su richiesta dei detenuti o delle loro famiglie o ad iniziativa del ministro di culto, che è compreso tra i soggetti che possono visitare gli istituti di pena senza particolare autorizzazione, ai sensi della legge sull'ordinamento penitenziario.

Il termine “contemplano” parrebbe configurare tale materia quale contenuto necessario della contrattazione, sia collettiva sia individuale (pur non prevedendo alcun rimedio in caso di assenza).

Importanti disposizioni relative all’esercizio della libertà religiosa con specifico riguardo all’astensione dall’attività in determinati giorni o periodi, sono contenute nelle intese di cui all’art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Il **comma 3** menziona specificamente la macellazione rituale in conformità a prescrizioni religiose, rinviando alla legislazione vigente in materia.

Si ricorda in proposito che la religione ebraica e quella musulmana prevedono una serie di divieti e limitazioni alimentari, in particolare per quanto riguarda il consumo di carne. Sono proibiti determinati tipi di animali ed è comunque vietato, anche per gli animali ammessi, nutrirsi del loro sangue. Per questo motivo è previsto un particolare tipo di macellazione, effettuata attraverso il taglio della giugulare dell’animale, dal quale viene fatto sgorgare via tutto il sangue. L’animale viene poi salato per eliminare ogni residuo sanguigno<sup>17</sup>.

Il libero svolgimento di altre attività ricollegabili all’esercizio della libertà religiosa, quali le affissioni e la distribuzione di pubblicazioni, o le collette effettuate all’interno ed all’ingresso dei luoghi di culto, è garantito dall’**articolo 13**<sup>18</sup>.

L’**articolo 14** introduce infine, a tutela della loro destinazione, limitazioni agli interventi pubblici su edifici aperti al culto di confessioni religiose aventi personalità giuridica. Tali interventi (occupazione, requisizione, espropriazione, demolizione) sono possibili solo per gravi motivi e sentite le confessioni stesse.

**Ministri di culto e celebrazione del matrimonio . L’articolo 10** è volto ad attuare il principio della libertà di organizzazione confessionale, sancendo la libertà per i ministri di culto di svolgere il loro ministero spirituale (comma 1) e stabilendo (comma 2) che i ministri di culto che compiano atti destinati ad avere rilevanza giuridica nello Stato (ad esempio, la celebrazione di matrimoni)

---

<sup>17</sup> Questo tipo particolare di macellazione – variamente giudicato in sede veterinaria in relazione al maggiore o minore dolore arrecato all’animale rispetto all’abbattimento preceduto da stordimento – è tutelato dalla *direttiva comunitaria 93/119* che, nello stabilire rigide regole per l’abbattimento a favore del benessere degli animali, ha previsto anche la possibilità di deroghe per particolari riti religiosi.

La direttiva è stata recepita con il *D.Lgs. 333/1998* D.Lgs. 1 settembre 1998, n. 333, *Attuazione della direttiva 93/119/CE relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l’abbattimento.*, che preserva la possibilità della macellazione rituale sotto controllo veterinario ufficiale.

La macellazione rituale ebraica è inoltre esplicitamente garantita dall’art. 6 della legge con cui è stata approvata l’intesa tra lo Stato e l’Unione delle Comunità ebraiche italiane (*legge 8 marzo 1989, n. 101*), che richiama la normativa precedente al *D.Lgs. 333/1998 (D.M. 11 giugno 1980)*.

<sup>18</sup> Tale disposizione sembra in realtà riproporre il disposto dell’art. 3 del *R.D. 289/1930* R.D. 28 febbraio 1930 n. 289, *Norme per l’attuazione della L. 24 giugno 1929, n. 1159, sui culti ammessi nello Stato e per coordinamento di essa con le altre leggi dello Stato.*, il quale consente ai ministri dei culti ammessi (attualmente, delle confessioni che non hanno stipulato intese) di pubblicare ed affiggere nell’interno ed alle porte esterne degli edifici destinati al proprio culto gli atti riguardanti il governo spirituale dei fedeli, senza particolare licenza dell’autorità di pubblica sicurezza e con esenzione dalle tasse. L’art. 4 del *R.D. 289* consente poi che siano effettuate, senza alcuna ingerenza delle autorità civili, collette all’interno ed all’ingresso degli edifici di culto.

Analogamente, il regime delle intese in questa materia prevede che le affissioni, la distribuzione di pubblicazioni e stampati relativi alla vita religiosa effettuate all’interno ed all’esterno dei luoghi di culto, nonché le collette effettuate a fini ecclesiastici possono avvenire, nel rispetto delle libertà in tema di religione, senza autorizzazione né altra ingerenza da parte degli organi dello Stato.

debbano depositare all'ufficio competente per l'atto da compiere una certificazione, rilasciata dalla confessione di appartenenza, che attesti la qualifica rivestita.

Il comma 3, presente soltanto nell'A.C. 134, estende la facoltà di compiere atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano anche ai ministri di culto appartenenti a confessioni religiose non dotate di personalità giuridica (purché cittadini italiani), previa approvazione della loro nomina da parte del ministro dell'interno<sup>19</sup>.

L'**articolo 11** disciplina la **celebrazione del matrimonio** davanti ad un ministro di culto di una confessione religiosa avente personalità giuridica ai sensi della normativa proposta: ricollegandosi alla normativa del 1929, l'articolo in esame presuppone che sia il singolo a voler celebrare il matrimonio con effetti civili in forma religiosa, e che il ministro di culto appartenga ad una confessione che non abbia stipulato intese od accordi ai sensi dell'art. 7, secondo comma, e dell'art. 8, terzo comma, Cost., ma alla quale sia stata riconosciuta la personalità giuridica.

La disposizione pone come condizione che la confessione religiosa rivolga una specifica richiesta al riguardo al ministro competente, specificando in particolare se preferisce che la lettura degli articoli del codice civile concernenti i diritti ed i doveri dei coniugi abbia luogo durante il rito o all'atto (della richiesta) delle pubblicazioni.

Dalla formulazione del comma (e dal disposto di cui al successivo comma 5) si può desumere che per i ministri di culto appartenenti a confessioni religiose non dotate di personalità giuridica, la facoltà di compiere atti rilevanti per l'ordinamento giuridico italiano, di cui al precedente art. 10, co. 3, non include la possibilità di celebrare matrimoni con effetti civili; per i ministri di culto appartenenti a confessioni religiose dotate di personalità giuridica, la possibilità di celebrare matrimoni con effetti civili è subordinata a una richiesta formulata dalla rispettiva confessione al ministro competente<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Le intese riconoscono alle confessioni il diritto di nominare i ministri di culto senza condizioni; quando tuttavia i ministri pongono in essere atti destinati ad avere rilevanza civile o intendono esercitare facoltà previste dalle intese, devono essere in possesso di determinati requisiti o addurre apposita certificazione (ad esempio, i ministri di culto delle confessioni avventista, pentecostale, battista e luterana, per accedere a strutture penitenziarie o ospedaliere o militari devono presentare apposita certificazione confessionale).

Parzialmente diversa da questa è la disciplina della nomina dei ministri di culto per le altre confessioni religiose: le **confessioni senza intesa** sono soggette alla L. 1159/1929 L. 24 giugno 1929, n. 1159, *Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi*, che prescrive, all'art. 3, che **le nomine dei ministri di culto devono essere notificate al Ministero dell'interno per l'approvazione**, in quanto nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuto da tali ministri di culto se la loro nomina non ha ottenuto l'approvazione governativa.

<sup>20</sup> L'*iter* procedurale prevede che dopo la richiesta delle pubblicazioni da parte dei nubendi, l'ufficiale di stato civile rilasci loro un nulla osta (in duplice originale) dal quale risulti tra l'altro l'inesistenza d'impedimenti al matrimonio e si attesti che l'ufficiale di stato civile ha provveduto a spiegare ai nubendi medesimi i diritti ed i doveri dei coniugi attraverso la lettura dei relativi articoli del codice civile (se la confessione religiosa ha optato in tal senso).

Ai sensi dei commi 2 e 3 il ministro di culto, dopo aver celebrato il matrimonio, trasmette il relativo certificato – cui è allegato il nulla osta – all'ufficiale di stato civile (entro e non oltre cinque giorni dalla celebrazione); la trascrizione del matrimonio deve essere effettuata entro ventiquattro ore dalla ricezione di detta documentazione. Independentemente dalla tempestività della trascrizione, gli effetti civili del matrimonio decorrono in ogni caso dalla celebrazione (comma 4). Mentre il comma 5 reca disposizioni di coordinamento (espungendo all'art. 83 del codice civile l'espressione "culti ammessi nello Stato" e sostituendole con "confessione religiose aventi

**Attività scolastiche.** L'articolo 12 reca, al comma 1 una disposizione di ordine generale inerente all'insegnamento nelle scuole pubbliche, che deve svolgersi "nel rispetto della libertà di coscienza e della pari dignità senza distinzione di religione". Si tratta di una specificazione dei principi generali introdotti nei primi articoli dei progetti di legge in esame, ricavabile altresì dai principi di libertà di insegnamento ("intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale del docente") e di libertà di coscienza degli alunni sanciti, rispettivamente, dagli artt. 1 e 2 del Testo unico in materia di istruzione D.Lgs. 16 aprile 1994, n. 297, "Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado" e peraltro direttamente discendente dal dettato costituzionale.

Il successivo comma stabilisce che, nell'ambito delle attività di promozione culturale, sociale e civile previste dall'ordinamento scolastico vigente, gli alunni e i genitori possano chiedere agli organi competenti di svolgere "libere attività complementari" attinenti al fenomeno religioso, con l'esclusione di oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni interessate<sup>21</sup>.

L'inciso "senza oneri aggiuntivi a carico delle amministrazioni interessate" sembra escludere che tali attività possano gravare sui bilanci delle istituzioni scolastiche (ipotizzandosi dunque l'apporto finanziario degli alunni richiedenti, delle loro famiglie o di altra fonte esterna); appare opportuno valutare se e in che misura tale disposizione possa limitare l'autonomia finanziaria delle istituzioni scolastiche, sancita dall'art. 21, co. 5, della L. 59/1997<sup>22</sup>.

## 9) Confessioni e associazioni religiose (capo II)

---

personalità giuridica"), il comma 6 specifica che le nuove procedure introdotte dall'articolo non pregiudicano quanto stabilito nelle intese stipulate o da stipulare ai sensi dell'art. 7, secondo comma, e dell'art. 8 terzo comma, Cost..

<sup>21</sup> L'articolo sembra pertanto introdurre una specifica finalizzazione, attivabile su istanza degli alunni o dei loro genitori, tra le attività didattiche e educative che ogni istituzione scolastica, nell'ambito della propria autonomia (oggi regolata dal D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 "Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'art. 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59", attuativo dell'art. 21 della L. 59/1997 L. 15 marzo 1997 n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.) può inserire nel piano dell'offerta formativa (cfr. art. 3 del citato D.P.R. 275/1999) inquadrandola, è da ritenere, tra le iniziative volte all'ampliamento dell'offerta formativa (art. 9 del D.P.R.). Come per altre norme del disegno di legge, si tratta di una previsione che potrebbe ricomprendersi, in via interpretativa, fra quelle già contemplate dalla normativa in vigore.

<sup>22</sup> Ai sensi del co. 5 dell'art. 21 citato, la dotazione finanziaria è attribuita alle istituzioni scolastiche "senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola". La disposizione è riprodotta all'art. 1 del regolamento sulla gestione amministrativo-contabile delle scuole D.M. 1 febbraio 2001, n. 44, "Regolamento concernente le «Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche»".

**Libertà delle confessioni religiose.** L'articolo 15 enuncia i diritti che competono a tutte le confessioni religiose in attuazione dell'art. 8, primo comma, Cost., che riconosce eguale libertà a tutte le confessioni senza richiedere per ciascuna di esse alcun requisito formale o sostanziale.

Tra i diritti riconosciuti, quelli di celebrare i propri riti (purchè non contrari al buon costume: cfr. art. 19 Cost.), di aprire edifici di culto, di diffondere la propria fede o credenza, di nominare i propri ministri, di emanare atti in materia spirituale, di assistere i propri fedeli; di corrispondere liberamente con proprie organizzazioni o con altre confessioni, di promuovere la valorizzazione delle proprie espressioni culturali.

**Riconoscimento della personalità giuridica.** Gli articoli da 16 a 20 disciplinano l'iter procedurale finalizzato al riconoscimento civile della personalità giuridica delle confessioni religiose: ai sensi di tale disciplina normativa, le confessioni "prive di intesa" possono dunque richiedere, direttamente o per il tramite di un proprio ente esponenziale, il riconoscimento della personalità giuridica<sup>23</sup>.

Quanto ai modi di acquisto della personalità giuridica, si può preliminarmente osservare che la normativa proposta (**articolo 16**) si richiama alla **procedura in passato adottata per il riconoscimento di tutti i nuovi enti**, cattolici e non cattolici, a carattere unitario e su base nazionale: decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato e su proposta e previa istruttoria del ministro dell'interno<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> La disciplina generale del riconoscimento di persone giuridiche private, essenzialmente contenuta nel codice civile e nelle relative disposizioni di attuazione, è stata delegificata ad opera del D.P.R. 361/2000 D.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361, "Regolamento recante norme per la semplificazione dei procedimenti di riconoscimento di persone giuridiche private e di approvazione delle modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto (n. 17 dell'allegato 1 della L. 15 marzo 1997, n. 59)" ai sensi del quale "le associazioni, le fondazioni e le altre istituzioni di carattere privato acquistano la personalità giuridica mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture" (art. 1, co. 1). È **peraltro fatta salva** (art. 9) la **disciplina degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti in base alla legge 20 maggio 1985, n. 222**, e degli enti civilmente riconosciuti in base alle leggi di approvazione di intesa con le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost. (per i quali è comunque prevista l'iscrizione nel registro delle persone giuridiche), nonché le altre norme speciali derogatorie rispetto alla disciplina generale delle persone giuridiche.

La legislazione vigente sui c.d. culti ammessi, recata dalla citata L. 1159/1929 (art. 2) stabilisce che: "Gli istituti di culti diversi dalla religione dello Stato possono essere eretti in ente morale, con regio decreto su proposta del Ministro per la giustizia e gli affari di culto, di concerto col Ministro per l'interno, uditi il Consiglio di Stato e il Consiglio dei ministri". Per quanto riguarda gli enti cattolici, l'art. 1 della L. 20 maggio 1985, n. 222, prevede che: "Gli enti costituiti o approvati dall'autorità ecclesiastica, aventi sede in Italia, i quali abbiano fine di religione o di culto, possono essere riconosciuti come persone giuridiche agli effetti civili con decreto del Presidente della Repubblica, udito il parere del Consiglio di Stato Con riguardo ai pareri obbligatori del Consiglio di Stato, si veda però *infra*."

<sup>24</sup> Occorre segnalare, a tale proposito, che la L. 13/1991 L. 12 gennaio 1991, n. 13, *Determinazione degli atti amministrativi da adottarsi nella forma del decreto del Presidente della Repubblica*, nell'elencare tassativamente gli atti di competenza del Presidente della Repubblica, non vi ha espressamente ricompreso il riconoscimento della personalità giuridica. Essa, tuttavia, prevede che siano adottati con D.P.R. tutti gli atti per i quali sia intervenuta la deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 1, co. 1, lett. ii)).

La disposizione in esame, ove richiede il riconoscimento con D.P.R. senza prevedere la deliberazione del Consiglio dei ministri, non appare conforme al disposto del citato art. 1 della L. 13/1991 il quale – come detta al comma 2 il medesimo articolo Il comma 2 recita: "L'elencazione degli atti di competenza del Presidente della Repubblica, contenuta nel comma 1, è tassativa e non

In sostanza, la **previsione dei p.d.l. in esame avrebbe l'effetto – in controtendenza rispetto alla L. 127/1997 – di ripristinare il parere del Consiglio di Stato** in procedimenti amministrativi destinati a produrre un provvedimento di natura puntuale, quale quello di riconoscimento della personalità giuridica delle confessioni religiose (o degli enti rappresentativi).

La reintroduzione del parere obbligatorio del Consiglio di Stato appare riconducibile – come può dedursi dal tenore del successivo art. 18 – all'esigenza di verificare sia la compatibilità dello statuto della confessione religiosa con l'ordinamento giuridico, sia la stessa natura confessionale dell'associazione che chiede il riconoscimento, in considerazione del fatto che l'ordinamento giuridico non definisce cosa sia una confessione religiosa.

Si segnala comunque **l'opportunità di operare un coordinamento** tra la disciplina in esame e quella generale di cui alla L. 127/1997.

L'**articolo 17** dispone che l'istanza di riconoscimento sia corredata dello statuto e di una documentazione (i cui contenuti sono definiti dall'**articolo 18**) in cui risultino – oltre all'indicazione della denominazione e della sede – le norme di organizzazione, amministrazione e di funzionamento nonché "ogni elemento utile alla valutazione della stabilità e della base patrimoniale di cui dispone la confessione o l'ente esponenziale in relazione alle finalità perseguite".

L'art. 17, al comma 2, pone inoltre, quali condizioni per la presentazione dell'istanza, che la sede del soggetto sia in Italia e che esso sia rappresentato da un cittadino italiano avente domicilio in Italia.

Il comma 2 a tale proposito prevede – con una locuzione che, invero, appare di non immediata interpretazione – che il cittadino italiano abbia la rappresentanza dell'ente sia giuridica, sia "di fatto".

Particolare rilievo presenta la seconda parte dell'**articolo 18**, ove – circoscrivendosi l'ambito di discrezionalità nella valutazione degli organi amministrativi – si dispone che il parere del Consiglio di Stato verta principalmente: sulla natura confessionale del soggetto richiedente; sulla

---

può essere modificata, integrata, sostituita o abrogata se non in modo espresso". – *non può essere modificato se non espressamente.*

Quanto al parere del Consiglio di Stato, si ricorda che la materia è stata riordinata ad opera della *legge 127/1997* L. 15 maggio 1997, n. 127, *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*. con l'intento di operare una sensibile riduzione dell'attività consultiva obbligatoria del Consiglio di Stato.

L'art. 17, co. 25 e ss., della L. 127/1997 ha dettato una disciplina generale dei pareri che devono essere resi in via obbligatoria dall'organo, stabilendo che essi occorrono: per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'art. 17 della L. 400/1988; per l'emanazione di testi unici; per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri. Il co. 28 ha istituito un'apposita sezione consultiva del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi di atti normativi che, oltre ai casi di pareri obbligatori testé indicati, esamina anche gli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato sia comunque richiesto dall'amministrazione, nonché gli schemi di atti normativi dell'Unione europea, se il parere è richiesto dal Presidente del Consiglio dei ministri (pareri facoltativi). Ai sensi del co. 26 dello stesso articolo è abrogata ogni diversa disposizione di legge che preveda il parere del Consiglio di Stato in via obbligatoria.

Evidente è dunque l'obiettivo del legislatore del 1997: eliminare tutti i pareri obbligatori del Consiglio di Stato, con le sole eccezioni degli atti normativi o degli atti amministrativi generali (oltre che del parere richiesto in caso di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica). Devono pertanto ritenersi abrogate anche le previsioni della L. 1159/1929 (vedi sopra) e della L. 222/1985, nella parte in cui prevedono il parere del Consiglio di Stato, rispettivamente, per i culti non cattolici e per gli enti cattolici.

conformità dello statuto all'ordinamento giuridico italiano; sull'assenza, nello statuto medesimo, di disposizioni contrarie ai diritti inviolabili dell'uomo.

Gli **adempimenti successivi al riconoscimento** della personalità giuridica riflettono, in linea generale, la normativa derivante dalle intese con le confessioni religiose ex art. 8 Cost.: l'**articolo 19** prescrive che la confessione riconosciuta si iscriva nel registro delle persone giuridiche (come già previsto per gli enti delle confessioni pentecostale, avventista, ebraica, battista e luterana), con la specificazione delle norme di funzionamento e dei poteri degli organi rappresentativi dell'ente. La mancata iscrizione comporta per la confessione o l'ente la preclusione dell'attività negoziale.

L'**articolo 20** prevede che le modificazioni dello statuto della confessione o dell'ente esponenziale riconosciuti siano comunicate al ministro dell'interno. Qualora intervenga un mutamento che implichi la perdita di uno dei requisiti prescritti per il riconoscimento, quest'ultimo è revocato con le stesse modalità procedurali precedentemente richiamate.

L'**articolo 23**, al fine di dare esplicita attuazione all'art. 20 Cost. (che vieta trattamenti speciali restrittivi nei confronti di associazioni ed istituzioni aventi "carattere ecclesiastico" e "fine di religione o di culto"), prevede che associazioni e fondazioni con finalità di religione e di culto (diverse, com'è ovvio, dalle confessioni religiose in sé e dai loro enti esponenziali) possano ottenere il riconoscimento della personalità giuridica secondo le norme del diritto comune: tale rinvio non opera, secondo quanto specificato dall'articolo in esame, per le attività di religione o di culto.

**Acquisti delle confessioni religiose; edilizia di culto; sepoltura dei defunti.** L'articolo 21 rinvia per gli acquisti delle confessioni religiose o dei loro enti esponenziali alle leggi civili concernenti gli acquisti delle persone giuridiche: sul punto si ricorda che l'art. 13 della L. 127/1997 ha abrogato l'art. 17 c.c. che prevedeva l'autorizzazione prefettizia per l'acquisto di beni immobili e l'accettazione di lasciti e donazioni da parte di persone giuridiche.

L'**articolo 22** estende, al comma 1, l'applicabilità alle confessioni religiose che hanno acquisito la personalità giuridica, delle norme sulla concessione e locazione degli immobili demaniali e patrimoniali dello Stato e degli enti locali vigenti per gli enti ecclesiastici, nonché di quelle che regolano l'utilizzo di fondi per gli interventi di costruzione, restauro e conservazione di edifici aperti al culto. L'estensione è peraltro limitata alle confessioni aventi personalità giuridica che abbiano una presenza organizzata nell'ambito del relativo comune. Inoltre, l'applicazione di tali disposizioni è definita sulla base di intese stipulate con le autorità competenti, tenuto conto delle esigenze religiose della popolazione<sup>25</sup>.

Il comma 2 dell'art. 22 reca disposizioni sulla sepoltura dei defunti, che è effettuata secondo il rito della confessione di appartenenza, se avente personalità giuridica, compatibilmente con le norme di polizia mortuaria. È esplicitamente fatto salvo l'art. 100 del regolamento di polizia mortuaria *D.P.R.*

---

<sup>25</sup> Si ricorda che la disciplina relativa alla concessione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato agli enti ecclesiastici è recata dal *D.P.R. 296/2005* *D.P.R. 13 settembre 2005 n. 296, Regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato.* (artt. 23-28). Le norme ivi previste sono applicabili agli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, della Chiesa cattolica e delle altre confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano regolati in base ad intese, ai sensi dell'art. 8 Cost..

10 settembre 1990, n. 285. ai sensi del quale (co. 1) i piani regolatori cimiteriali possono prevedere reparti speciali e separati per la sepoltura di cadaveri di persone professanti un culto diverso da quello cattolico.

Il comma 3 dispone che gli edifici di culto costruiti con contributi regionali o comunali non possono essere sottratti alla propria destinazione se non dopo venti anni dalla erogazione del contributo.

**Regime tributario; attività delle confessioni religiose.** L'articolo 24 dispone direttamente l'equiparazione, sotto il profilo tributario, delle confessioni religiose aventi personalità giuridica (o dei loro enti esponenziali) aventi fine di religione, credenza o culto, nonché delle attività dirette a tali scopi, agli enti ed alle attività aventi finalità di beneficenza o di istruzione. Quanto alle altre attività svolte, diverse da quelle di religione, credenza o culto, si stabilisce che resta valido il regime vigente, ivi compreso quello tributario.

L'**articolo 25** opera una distinzione tra le attività di religione, credenza e di culto e le altre attività: riprendendo una ripartizione già invalsa nella legislazione ecclesiastica (art. 16 della L. 222/1985), agli effetti civili, sono ricomprese nella prima categoria le attività "dirette all'esercizio del culto e dei riti, alla cura delle anime, alla formazione dei ministri di culto, a scopi missionari e di diffusione della propria fede ed all'educazione religiosa". Rientrano nella sfera delle altre attività, quelle di "assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura, e, in ogni caso, le attività commerciali o a scopo di lucro".

**La disciplina del finanziamento delle chiese in Italia.** La disciplina del finanziamento delle chiese in Italia si fonda sui seguenti principi: destinazione di una quota pari all'8 per mille dell'imposta sui redditi delle persone fisiche (IRPEF) ad una confessione religiosa effettuata all'atto della presentazione annuale dei redditi; possibilità da parte dei singoli cittadini di effettuare donazioni liberali in denaro a favore delle confessioni religiose aventi personalità giuridica. Tali donazioni sono deducibili dal reddito ai fini IRPEF fino all'importo di 1.032,91 euro; agevolazioni fiscali previste per le confessioni religiose che sono riconosciute come organizzazioni non a scopo di lucro (ONLUS).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> **Destinazione dell'8 per mille dell'IRPEF** L'art. 47, secondo comma, della legge 20 maggio 1985, n. 222, recante "Disposizioni sugli enti ecclesiastici in Italia e per il sostentamento del clero cattolico in servizio nelle diocesi", ha stabilito che a decorrere dal 1990 una quota pari all'8 per mille del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), liquidata dagli uffici sulla base delle dichiarazioni annuali, venga destinata, in parte, a scopi di interesse sociale o di carattere umanitario a diretta gestione statale e, in parte, a scopi di carattere religioso a diretta gestione della Chiesa cattolica: la scelta relativa all'effettiva destinazione viene effettuata dai contribuenti all'atto della presentazione della dichiarazione annuale dei redditi. Se il contribuente non opera una scelta la quota dell'8 per mille viene ripartita proporzionalmente tra Stato e Chiesa in base alle scelte effettuate dagli altri contribuenti (art. 47, terzo comma). Relativamente all'impiego dei fondi disponibili, il successivo art. 48 prevede che tali quote vengano utilizzate: dallo Stato, per interventi straordinari per la fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati, conservazione dei beni culturali; dalla Chiesa cattolica, per esigenze di culto della popolazione, sostentamento del clero, interventi caritativi a favore della collettività nazionale o di Paesi del terzo mondo.

Successivamente, tale finanziamento è stato esteso anche ad alcune delle confessioni religiose non cattoliche che hanno stipulato intese con lo Stato italiano ai sensi dell'art. 8 della Costituzione. Si tratta in particolare delle seguenti confessioni: Unione italiana delle Chiese cristiane avventiste del 7° giorno (L. 22 novembre 1988, n. 516); Assemblee di Dio in Italia (L. 22 novembre 1988, n. 516); Chiesa evangelica valdese (L. 5 ottobre 1993, n. 409, "Integrazione dell'intesa tra il Governo della Repubblica italiana e la Tavola valdese, in attuazione dell'articolo 8, terzo comma, della Costituzione"); Chiesa Evangelica Luterana in Italia - CELI (L. 29 dicembre 1995, n. 520); Unione delle Comunità ebraiche italiane (L. 20 dicembre 1996, n. 638).

**Donazioni liberali** Attualmente, la disciplina delle erogazioni liberali prevede casi sia di deducibilità sia di detraibilità. Sotto il primo profilo, va segnalato che all'art. 10, co. 1, lett. i) ed l), del TUIR (Testo unico sull'imposta dei redditi, approvato con il D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917), si prevede la deducibilità delle erogazioni liberali in denaro – fino ad un massimo di 1.032,91 euro – a favore dell'Istituto centrale per il sostentamento del clero della Chiesa cattolica italiana, nonché delle erogazioni liberali a favore di alcune confessioni religiose che hanno stipulato intese con lo Stato italiano (Avventisti, Assemblee di Dio, Tavola valdese).

Riguardo ai casi di detraibilità, il TUIR prevede il diritto di detrarre dall'imposta lorda nella misura del 19%, sia per la generalità dei contribuenti (art. 15) sia specificamente per gli enti non commerciali (art. 147 del TUIR), le erogazioni liberali in denaro tra cui le erogazioni liberali in denaro a favore delle organizzazioni *non profit* (organizzazioni non lucrative di utilità sociale – ONLUS), per importo non superiore a 2.065,83 euro (art. 15, co. 1, lett. i-bis) o non superiori a 2.065,83 euro o al 2% del reddito d'impresa dichiarato da parte degli imprenditori (art. 100, comma 1, lett. h).

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 14 del D.L. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, ha esteso alla totalità dei contribuenti la possibilità di dedurre dal reddito le erogazioni liberali, effettuate in favore delle ONLUS e di altri soggetti espressamente indicati. La deduzione riconosciuta è ammessa nel limite del 10 per cento del reddito complessivo dichiarato e, comunque, nella misura massima complessiva di 70.000 euro annui.

**Agevolazioni fiscali** Per quanto concerne in particolare il regime fiscale, si segnala che il D.Lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 ha provveduto al riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle ONLUS. In particolare, ai sensi dell'articolo 10 del decreto, sono ONLUS le associazioni, i comitati, le fondazioni, le società cooperative e altri enti di carattere privato, il cui statuto o atto costitutivo preveda, tra l'altro, lo svolgimento di determinate attività (fra le quali

---

rientrano anche quelle di **beneficenza ed istruzione**) e l'esclusivo perseguimento di finalità di solidarietà sociale.

Si ricorda peraltro che in base al comma 9 dell'articolo 10 del D. Lgs. n. 460 del 1997 gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese sono considerati ONLUS limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1 (tra le quali rientrano le attività aventi fine di beneficenza o di istruzione). Se rispondono ai requisiti indicati, tali enti, in quanto ONLUS, possono usufruire di alcune agevolazioni fiscali, tra le quali si ricordano le seguenti: ai sensi dell'articolo 12 del D. Lgs. n. 460, per le ONLUS lo svolgimento di attività istituzionali non costituisce esercizio di attività commerciale; ai sensi dell'articolo 13, si consente la detrazione delle erogazioni liberali effettuate a favore delle medesime ONLUS fino all'importo di 2.065,83 euro (vedi paragrafo precedente); ai sensi degli articoli 14 e 15, riguardanti disposizioni agevolative relative all'IVA, alcune operazioni riguardanti le ONLUS sono ricomprese tra le operazioni esenti, e si esentano le ONLUS dall'obbligo di certificazione dei corrispettivi mediante ricevuta o scontrino fiscale; ai sensi dell'articolo 16, si esentano le ONLUS dalla ritenuta che deve essere versata all'Erario a titolo d'acconto sui contributi corrisposti dagli enti pubblici, di cui all'articolo 28 del D.P.R. 600/1973; inoltre, si esentano le ONLUS da una serie di imposte indirette, quali l'imposta di bollo, le tasse sulle concessioni governative, oltre a prevedere ulteriori facilitazioni in materia di imposta sugli spettacoli e imposta di registro.

**Fondi pubblici per il finanziamento delle attività svolte dalle chiese** Per quanto riguarda il finanziamento pubblico assegnabile per le attività svolte dalle chiese, come i restauri, si segnala il fondo edifici di culto istituito dalla legge 222 del 1985, con lo scopo di provvedere alla conservazione ed al restauro degli edifici di culto *di proprietà statale*. L'amministrazione del fondo è affidata al Ministero dell'interno che la esercita a mezzo della direzione generale degli affari dei culti e, nell'ambito provinciale, tramite i prefetti. Il bilancio del fondo è allegato allo stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito del bilancio dello Stato.

Non risultano altri fondi pubblici destinati esclusivamente alle funzioni svolte dalle chiese: le chiese e gli altri edifici di culto possono usufruire dei finanziamenti destinati ai restauri nell'ambito degli stanziamenti per i beni culturali non statali. Va ricordato, inoltre, che finanziamenti pubblici finalizzati a specifiche finalità (interventi per calamità naturali, contributi per grandi eventi come il Giubileo) prevedono la destinazione di fondi anche per il restauro e il recupero di edifici di culto.

**Disposizioni previdenziali** L'articolo 26 sembra avere natura esclusivamente ricognitiva, limitandosi a prevedere l'applicazione dell'art. 42, co. 6, della L. 488/1999 L. 23 dicembre 1999 n. 488, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. (Legge finanziaria 2000). (vale a dire l'obbligo di iscrizione al "Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica") ai ministri di culto delle confessioni religiose che abbiano ottenuto la personalità giuridica, a condizione che essi risiedano in Italia.

La legge 903/1973 L. 22 dicembre 1973, n. 903, *Istituzione del Fondo di previdenza del clero e dei ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica e nuova disciplina dei relativi trattamenti pensionistici*, ha istituito presso l'INPS il "Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica", unificando i due separati fondi già istituiti, rispettivamente con la legge 5 luglio 1961, n. 579, e con la legge 5 luglio 1961, n. 580, per i sacerdoti della religione cattolica e per i ministri di culto delle altre confessioni religiose. Il Fondo, che l'art. 42 della L. 488/1999 ha ridisciplinato per più aspetti, ha lo scopo di concedere una pensione diretta all'iscritto che abbia i prescritti requisiti di età e contributivi o sia divenuto permanentemente invalido ed una pensione indiretta o di reversibilità ai superstiti dell'iscritto; l'art. 5 della L. 903/1973 stabilisce che sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione al Fondo tutti i sacerdoti secolari, nonché tutti i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica aventi cittadinanza italiana, residenti in Italia, dal momento della loro ordinazione sacerdotale o dall'inizio del ministero di culto in Italia fino alla data di decorrenza della pensione di vecchiaia ovvero della pensione di invalidità; disposizioni particolari sono dettate per i funzionari di culto delle comunità ebraiche. Il Fondo è alimentato da un contributo annuo degli iscritti e da un contributo dello Stato.

In particolare, il co. 6 del citato art. 42 della L. 488/1999 ha esteso, dal 1° gennaio 2000, l'obbligo di iscrizione al Fondo ai sacerdoti e ai ministri di culto non aventi cittadinanza italiana e presenti in Italia al servizio di diocesi italiane e delle Chiese o enti acattolici riconosciuti, nonché ai sacerdoti e ai ministri di culto aventi cittadinanza italiana, *operanti all'estero* al servizio di diocesi italiane e delle Chiese o enti acattolici riconosciuti

## 10) Stipulazione di intese (capo III)

Il Capo III (**articoli da 27 a 36**) dei progetti di legge in esame prevede una disciplina del procedimento per la stipulazione delle intese tra lo Stato e le confessioni diverse dalla cattolica.

Il procedimento proposto per la stipulazione delle intese ricalca sostanzialmente quello che si è andato affermando nella prassi e si può suddividere in tre fasi: la **fase preliminare**, relativa alle modalità di presentazione della istanza da parte della confessione religiosa (artt. 27-29); la **fase di formazione dell'intesa**, fino alla firma della stessa (artt. 30-34); la **fase finale**, di perfezionamento dell'intesa con la ratifica parlamentare (art. 35).

Per quanto riguarda la fase preliminare, il testo in esame consente la presentazione dell'istanza per la stipulazione dell'intesa, sia alle confessioni religiose aventi personalità giuridica sia a quelle che non abbiano avuto tale riconoscimento. Si tratta di una **innovazione** rispetto al procedimento utilizzato nella prassi, in cui non si procede nemmeno all'esame dell'istanza nel caso di presentazione da parte di confessione non avente personalità giuridica.

Come unica condizione per la presentazione dell'istanza si richiede che la confessione sia dotata di un proprio statuto e che questo non sia in contrasto con l'ordinamento giuridico (art. 27). La richiesta, da presentare al Presidente del Consiglio, deve essere accompagnata dalla documentazione, compreso lo statuto, da cui risulti l'organizzazione della confessione. Si tratta della stessa documentazione richiesta per il riconoscimento della personalità giuridica alle confessioni prive di intesa, ai sensi dell'articolo 18 dei provvedimenti in esame, cui si rinvia.

Nel caso delle istanze presentate dalle confessioni non aventi personalità giuridica, l'avvio della procedura è subordinata alla **verifica che lo statuto della confessione religiosa non sia in contrasto con l'ordinamento giuridico**. La verifica è effettuata dal Ministero dell'interno, su richiesta del Presidente del Consiglio, e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato (art. 28).

Infine, prima di procedere all'inizio delle trattative per la definizione dell'intesa, il Presidente del Consiglio procede ad una specie di preistruttoria ("acquisite le necessarie valutazioni"), ed invita formalmente la confessione interessata a indicare i propri rappresentanti, responsabili delle trattative (art. 29).

Una volta compiute le formalità sopra brevemente descritte, prende avvio il procedimento vero e proprio di formazione dell'intesa. Le trattative sono condotte, da parte della confessione religiosa, da propri rappresentanti indicati ai sensi dell'art. 29, e da parte del Governo, da un sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, delegato dal Presidente del Consiglio. La base della trattativa è costituita dalle proposte formulate da una **Commissione di studio ad hoc**. Al termine delle trattative si giunge ad un progetto di intesa che il Sottosegretario di Stato trasmette al Presidente del Consiglio accompagnato da una propria relazione (art. 30).

La commissione di studio con il compito di elaborare il progetto per le trattative è disciplinata dal successivo art. 31<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Si tratta di una commissione che rientra tra i gruppi di studio o di lavoro misti, ossia formati da rappresentanti della pubblica amministrazione e da esperti esterni, che il Presidente del Consiglio può istituire ai sensi della L. 400/1988, art. 5, co. 2, lett. j). La commissione, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è composta dal direttore della Direzione centrale

In ogni caso l'istituzione e il funzionamento della commissione non deve comportare nuovi oneri per il bilancio dello Stato<sup>28</sup>.

Il progetto di intesa concordato tra il Presidente del Consiglio e la confessione religiosa viene sottoposto, prima della firma definitiva, ad un duplice controllo: del Consiglio dei ministri e del Parlamento (art. 32).

Nel primo caso, il Presidente del Consiglio sottopone il progetto di intesa al Consiglio che è chiamato a deliberare in proposito. Nel secondo caso, il Parlamento è semplicemente informato dal Presidente del Consiglio sui principi e contenuti dell'intesa.

Qualora nell'(eventuale) esame parlamentare o in seno al Consiglio dei ministri emergano osservazioni ed indirizzi di portata tale da rendere necessaria la modifica dell'intesa, il testo viene rimesso al Sottosegretario di Stato che riprende le trattative con le stesse procedure sopra viste (art. 33).

Infine, il procedimento si conclude con la firma dell'intesa da parte del Presidente del consiglio e il rappresentante della confessione religiosa (art. 34).

L'ultima fase consiste nella presentazione al Parlamento da parte del Governo del disegno di legge di approvazione dell'intesa (art. 35)<sup>29</sup>.

---

degli affari dei culti del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione del ministero dell'interno e da rappresentanti delle amministrazioni interessate con incarico di dirigente generale o equiparato. La confessione religiosa interessata designa propri esperti (scelti tra cittadini italiani) in numero pari a quello dei funzionari pubblici.

Il Presidente del Consiglio sceglie il presidente della commissione tra le categorie indicate dall'articolo 29, comma 2, della L. 400 del 1988: magistrati, docenti universitari, avvocati dello Stato, dirigenti e altri dipendenti delle amministrazioni dello Stato, degli enti pubblici, anche economici, delle aziende a prevalente partecipazione pubblica, ed esperti esterni all'amministrazione dello Stato.

<sup>28</sup> **Attualmente** il compito di predisporre le bozze di intesa è svolto dalla Commissione interministeriale per le intese con le confessioni religiose, istituita la prima volta nel 1985. La commissione attualmente in carica è stata istituita con *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 1997* e riconfermata dal Governo in carica nella XIV legislatura; essa è presieduta dal prof. Franco Pizzetti ed è composta da rappresentanti dei Ministeri interessati: interno, giustizia, tesoro, finanze (ora accorpate nel Ministero dell'economia e delle finanze), difesa, pubblica istruzione (ora suddivisi in pubblica istruzione e università e ricerca), beni e attività culturali, sanità (ora salute). La Commissione, su indicazione del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, predispone le bozze di intesa unitamente alle delegazioni delle Confessioni religiose che ne hanno fatto richiesta.

Oltre alla commissione interministeriale, nella procedura vigente per la stipulazione di intese, interviene, con compiti consultivi, un altro organismo: la **Commissione per la libertà religiosa**, che il testo in esame non prende in considerazione. La Commissione consultiva per la libertà religiosa è stata istituita presso la Presidenza del Consiglio con *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri il 14 marzo 1997*, il quale le attribuisce funzioni di studio, informazione e proposta per tutte le questioni attinenti all'attuazione dei principi della Costituzione e delle leggi in materia di libertà di coscienza, di religione o credenza. La Commissione procede alla ricognizione e all'esame dei problemi relativi alla preparazione di intese con le Confessioni religiose, elaborando orientamenti di massima in vista della loro stipulazione. Essa si esprime, altresì, su questioni attinenti alle relazioni tra Stato e confessioni religiose in Italia e nell'Unione europea che le vengono sottoposte dal Presidente del Consiglio dei ministri e segnala, a sua volta, problemi che emergono in sede di applicazione della normativa vigente in materia, anche di derivazione internazionale. La Commissione, presieduta dal prof. Francesco Margiotta Broglio, è stata rinnovata con *decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 marzo 2002*; il suo mandato scadrà nel marzo 2007.

<sup>29</sup> L'ambito di intervento del Parlamento è limitato alla possibilità di approvare o respingere il disegno di legge di recepimento dell'intesa, dal momento si è affermata la prassi di restringere l'emendabilità del testo esclusivamente a modifiche di carattere formale (si veda in proposito il paragrafo relativo alla legge di approvazione nella parte sul quadro normativo vigente). In questo senso, è particolarmente innovativa la disposizione introdotta dagli articoli 32 e 33 del testo in esame, laddove si prevede che il progetto di

Conclude il capo III in esame, l'**articolo 36**, relativo ad una materia estranea alla stipulazione delle intese.

Si tratta, infatti, della questione della applicazione di disposizioni di legge relative a specifiche materie che riguardino i rapporti tra lo Stato e singole confessioni religiose che hanno personalità giuridica<sup>30</sup>. In questi casi si provvede con decreto del Presidente della Repubblica su richiesta della confessione e previa intesa (da intendersi nel senso di "concertazione") con essa<sup>31</sup>.

## 11) Disposizioni finali e transitorie (capo IV)

L'**articolo 37** prevede che le confessioni religiose e gli istituti di culto riconosciuti ai sensi della normativa del 1929 **conservino la personalità giuridica**; essi sono tenuti, tuttavia, a richiedere l'iscrizione al registro delle persone giuridiche entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge.

La norma transitoria di cui all'**articolo 38**, in relazione alle nuove modalità di riconoscimento dei ministri di culto contenute nell'art. 10, salvaguarda il regime giuridico e previdenziale spettante ai ministri di culto la cui nomina sia stata approvata ai sensi dell'art. 3 della L. 1159/1929; la disposizione opera sino a quando i soggetti interessati mantengano la qualifica loro riconosciuta.

L'**articolo 39** precisa che alle confessioni religiose che siano persone giuridiche straniere si applicano le norme di cui all'art. 16 delle disposizioni sulla legge in generale: le **persone giuridiche straniere** godono pertanto degli stessi diritti delle persone giuridiche italiane a condizione che abbiano soggettività giuridica riconosciuta all'estero e che sussista un regime di reciprocità nello Stato di appartenenza.

Occorre peraltro richiamare il disposto dell'art. 31 disp. legge gen., in base al quale l'atto di riconoscimento effettuato dallo Stato straniero non deve essere in contrasto con l'ordine pubblico o il buon costume.

E' comunque prevista la facoltà, per le confessioni che abbiano una "presenza sociale organizzata", di presentare domanda di riconoscimento della personalità giuridica ai sensi della normativa in esame, abbandonando, pertanto, la qualificazione di persone giuridiche straniere di "diritto comune".

Gli **articoli 40 e 41** dispongono l'**abrogazione della L. 1159/1929 e del relativo regolamento di attuazione (R.D. 289/1930)** delimitando l'applicazione della normativa contenuta nel testo in esame e mantenendo in vigore le

---

intesa sia sottoposto all'esame delle Camere e che il Governo deve tener conto delle osservazioni emerse in quella sede. Si introduce, pertanto, una specie di "parlamentarizzazione" del procedimento di formazione delle intese: il coinvolgimento preventivo delle Camere compensa la scarsa possibilità di incidere sul disegno di legge di approvazione

<sup>30</sup> La norma, dunque, è diretta sia alle confessioni che hanno stipulato intese, sia a quelle che non lo hanno fatto.

<sup>31</sup> Si tratta di una procedura già utilizzata soprattutto nella normativa in vigore in materia di previdenza, come ad esempio la legge istitutiva del Fondo di previdenza dei ministri di culto (sul quale, vedi *supra*). Il fondo, istituito presso l'INPS, eroga le pensioni per i sacerdoti cattolici e i ministri di culto delle confessioni non cattoliche, che sono tenuti ad iscriversi e a contribuire al fondo medesimo. La legge 903/1973 disciplina dettagliatamente la tenuta del fondo e le modalità di contribuzione, ma demanda la concreta applicazione della legge nei confronti delle confessioni acattoliche alla concertazione tra Governo e singole confessioni. I risultati della concertazione sono recepiti da decreti del Ministro dell'interno (art. 5 della L. 903/1973), a differenza del testo in esame che prevede l'emanazione di decreti del Presidente della Repubblica).

disposizioni di origine negoziale emanate in attuazione di accordi e Intese già stipulate ai sensi degli artt. 7 e 8 Cost. e quelle di attuazione di disposizioni di diritto internazionale, come il già citato *D.L. 26 aprile 1993, n. 122* (convertito con modificazioni dalla *L. 25 giugno 1993, n. 205*), recante *Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa*.